

## **Sadržaj**

<b>I DEO - Uzroci procesa ujedinjenja evropskih država .....</b>	<b>7</b>
I GLAVA - Istorijско-politički uzroci procesa ujedinjenja evropskih država.....	9
II GLAVA - Ekonomski uzroci procesa ujedinjenja evropskih država.....	15
<b>II DEO - Istorijски pregled razvoja procesa ujedinjenja evropskih država .....</b>	<b>17</b>
I GLAVA - Evropske političke doktrine.....	19
II GLAVA - Inicijative za ujedinjenje evropskih država posle drugog svetskog rata.....	23
III GLAVA - Evropska zajednica za ugalj i čelik .....	29
I Poglavlje - Osnivanje Evropske zajednice za ugalj i čelik.....	29
II Poglavlje - Institucionalni sistem Evropske zajednice za ugalj i čelik.....	32
IV GLAVA - Nacrt ugovora o Evropskoj odbrambenoj Zajednici (EOZ) i Evropskoj političkoj zajednici (EPZ) .....	37
I Poglavlje - Nacrt ugovora o Evropskoj odbrambenoj zajednici .....	37
II Poglavlje - Evropska politička zajednica.....	40
III Poglavlje - Neuspeh u ostvarivanju predloga ugovora o Evropskoj odbrambenoj i političkoj zajednici.....	41
V GLAVA - Ugovori o osnivanju Evropskih zajednica .....	45
I Poglavlje - Osnivanje Evropskih zajednica.....	45
II Poglavlje - Razvoj Evropskih zajednica .....	50

VI GLAVA - Jedinostveni evropski akt.....	55
I Poglavlje - Uzroci koji su doveli do zaključivanja Jedinostvenog evropskog akta.....	55
II Poglavlje - Inicijative koje su dovele do zaključivanja Jedinostvenog evropskog akta.....	56
III Poglavlje - Sadržaj Jedinostvenog evropskog akta.....	59
VII GLAVA - Ugovor o Evropskoj Uniji .....	63
I Poglavlje - Aktivnosti koje su dovele do zaključivanja ugovora o Evropskoj uniji.....	63
II Poglavlje - Predstavljanje Evropske Unije.....	67
<u>VIII</u> GLAVA - Ugovor iz Amsterdama o izmenama odredbi ugovora o osnivanju Zajednica i Unije .....	73
<u>IX</u> GLAVA - Povelja o fundamentalnim pravima Evropske unije.....	77
X GLAVA - Ugovor iz Nice .....	79
XI GLAVA - Ugovor o Evropskom ustavu .....	83
XII GLAVA - Ugovori iz Lisabona o izmenama ugovora o osnivanju Zajednica i Unije iz 2009. godine .....	89
<b>III DEO - Pravna priroda i članstvo u Evropskoj uniji.....</b>	<b>95</b>
I GLAVA - Pravna priroda Evropske unije.....	97
I Poglavlje - Izvorni problem izjednačavanja Evropskih zajednica i Evropske unije sa međunarodnim organizacijama.....	98
II Poglavlje - Proces federalizacije Evropske unije .....	100
III Poglavlje - Nedovršeni evropski federalizam..	111
II GLAVA - Članstvo u Evropskoj uniji.....	117

I Poglavlje - Uslovi i postupak pristupanja Evropskoj uniji .....	117
II Poglavlje - Države koje su pristupile i države kandidati za ulazak u Evropsku uniju.....	129
III Poglavlje - Suspenzija članstva u Evropskoj uniji .....	151
IV Poglavlje - Istupanje država članica iz Evropske unije .....	153
<b>IV DEO - Institucije Evropske unije.....</b>	<b>157</b>
I GLAVA - Komisija kao nadnacionalni organ Evropske unije.....	159
I Poglavlje - Sastav i broj članova Komisije .....	161
II Poglavlje - Izbor predsednika i članova Komisije .....	165
II Poglavlje - Status članova Komisije .....	181
III Poglavlje - Organizacija rada Komisije.....	187
IV Poglavlje - Nadležnosti Komisije.....	200
II GLAVA - Savet kao izvorni međudržavni organ Evropske unije.....	209
I Poglavlje - Međudržavna priroda i sastav Saveta.....	209
II Poglavlje - Organizacija rada Saveta .....	216
III Poglavlje - Donošenje odluka u Savetu .....	225
IV Poglavlje - Nadležnosti Saveta.....	239
III GLAVA - Evropski parlament.....	245
I Poglavlje - Izbor članova Evropskog parlamenta .....	246
II Poglavlje - Status članova Evropskog parlamenta .....	258

III Poglavlje - Organizacija i način rada Evropskog parlamenta .....	262
IV Poglavlje - Nadležnosti Evropskog parlamenta .....	266
IV GLAVA - Evropski savet kao izvedeni međudržavni organ Evropske unije .....	291
I Poglavlje - Osnivanje Evropskog saveta .....	291
II Poglavlje - Sastav i način rada Evropskog saveta .....	296
III Poglavlje - Nadležnosti Evropskog saveta .....	302
V GLAVA - Sud pravde Evropske unije.....	309
II Poglavlje - Sud .....	319
III Poglavlje - Posebni sudovi .....	325
VI GLAVA - Obračunski sud .....	329
I Poglavlje - Nadležnosti Obračunskog suda.....	329
II Poglavlje - Sastav Obračunskog suda .....	331
VII GLAVA - Evropska centralna banka.....	333
I Poglavlje - Evropska centralna banka .....	334
II Poglavlje - Sistem evropskih centralnih banaka	345
VIII GLAVA - Savetodavni organi Evropske unije..	349
I Poglavlje - Ekonomsko-socijalni Komitet .....	349
II Poglavlje - Komitet regiona .....	351
II GLAVA - Evropska investiciona banka .....	353
<b>V DEO - Nadležnosti Evropske unije.....</b>	<b>355</b>
I GLAVA - Podela nadležnosti između Evropske unije i njenih država članica .....	357
II GLAVA - Teritorijalna nadležnost Evropske unije .....	385

III GLAVA - Personalna nadležnost Evropske unije nad njenim državljanima .....	387
I Poglavlje - Uslovi za sticanje državljanstva Evropske Unije .....	387
II Poglavlje - Prava vezana za državljanstvo Evropske Unije .....	388
IV GLAVA - Materijalne nadležnosti Evropske unije .....	397
I Poglavlje - Nadležnosti Evropske unije u oblasti ekonomije .....	397
II Poglavlje - Zajednička spoljna, bezbednosna i politika odbrane Evropske unije .....	431
III Poglavlje - Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova .....	461
<b>VI DEO - Pravni poredak Evropske unije .....</b>	<b>483</b>
I GLAVA - Izvori prava Evropske unije .....	485
I Poglavlje - Ugovori o osnivanju .....	485
II Poglavlje - Izvedeno pravo .....	492
III Poglavlje - Sporazumi sa trećim državama i međunarodnim organizacijama .....	500
IV Poglavlje - Opšta pravna načela prava Unije i sudska praksa .....	501
V Poglavlje - Hijerarhijski odnos između izvora prava .....	504
II GLAVA - Odnos između prava Zajednice i prava država članica .....	507
I Poglavlje - Odlike prava Evropske unije .....	507
II Poglavlje - Direktno dejstvo prava Evropske unije .....	511

III Poglavlje - Odlike direktnog dejstva .....	516
IV Poglavlje - Prvenstvo prava Evropske unije....	524
<b>VII DEO - Sudski postupci predviđeni pravom</b>	
<b>Evropske unije.....</b>	<b>533</b>
I GLAVA - Postupci protiv država članica .....	535
I Poglavlje - Tužba zbog neizvršenja.....	535
II GLAVA - Pravne akcije usmerene protiv Evropske unije i njenih organa .....	545
I Poglavlje - Tužba za poništaj .....	545
II Poglavlje - Tužba zbog izostanka .....	558
III Poglavlje - Prigovor o nezakovitosti.....	564
III GLAVA - Pravna odgovornost Evropske unije ...	567
I Poglavlje - Vanugovorna odgovornost Evropske unije .....	567
II Poglavlje - Ugovorna odgovornost Evropske unije .....	579
IV GLAVA - Saradnja sudskih vlasti država članica i Evropske unije.....	581
I Poglavlje - Prejudicijelno pitanje tumačenja.....	582
II Poglavlje - Prejudicijelno pitanje procene valjanosti.....	590
Bibliografija.....	597

**I Deo**  
**Uzroci procesa ujedinjenja**  
**evropskih država**





## **I Glava**

### **Istorijsko-politički uzroci procesa ujedinjenja evropskih država**

Ujedinjenje evropskih država u Evropsku uniju je plod razvoja političke svesti i volje ljudi koji su živeli i žive na Evropskom kontinentu, odnosno rezultat njihovog civilizacijskog, intelektualnog, i moralnog razvoja.<sup>1</sup> U ovom kontekstu treba imati u vidu da postoje shvatanja prema kojima evropski narodi imaju zajedničke civilizacijske temelje i duhovne vrednosti čije je izvor u grčko-rimskoj humanističkoj filozofiji i hrišćanskoj religiji.<sup>2</sup>

Antička civilizacija nastala u Grčkoj VI veka pre rođenja Isusa Hrista je bila osobena po nastojanju da se racionalno objasni svet kao i po tome što je čovek postavljen na pijedestal, u središte interesovanja, uz želju da se duhovno obrazuje i fizički osposobi za vršenje funkcija u »gradu državi«. Grčki filozofi su polazeći od vere u ljudske sposobnosti viševjekovnim učenjem postavili temelje za nastanak moderne filozofije i nauke. Tako Ksenofon, koji je živio 570 godina pre Hrista, dolazi do zaključka da mitovi ne mogu da objasne svet i prirodu jer je su »ljudi stvorili bogove prema sopstvenoj slici.« Aristotel je pak, smatrao da čovek poseduje logos tj. sposobnost razmišljanja i razumnog govora.<sup>3</sup> Ljudske vrline čoveka u političkom smislu dolaze do izražaja u *polisu* tj. gradu državi. Herodot razvrstava političke režime na monarhije, oligarhije i demokratije. U

---

<sup>1</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L' Union européenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 1.

<sup>2</sup> L. Cartou, *L' Union européenne*, Dalloz, Paris, 1996., 2 édition, p 4 i dalje.

<sup>3</sup> F. Chatelet, O. Duhamel, E. Pisier-Kouchner, *Histoire des idées politiques*, PUF, Paris, 1982., p. 6.

demokratiji vlada većina građana jednakih pred zakonom.<sup>4</sup> U Atini najvažnije odluke donosi narodna skupština koja okuplja sve slobodne građane muškog roda. Razvoj grčkih polisa doveo je do napretka u oblasti nauke, tehnike, umetnosti, filozofije i političkih institucija. Nešto kasnije, usled širenja Rimskog carstva kao naslednika antičke Grčke na Mediteran i kontinentalni deo Evrope, grčko-rimska civilizacija postaje univerzalni temelj evropske civilizacije i kulture.<sup>5</sup> Rimsko carstvo je, zapravo preko delovanja svog vojnog i činovničkog aparata, omogućilo slobodno kretanje robe i naroda, kao i širenje naučnih saznanja, kulture i umetnosti. Pored toga, Rimljani su razvili pravo kao instrument koji treba da obezbedi red i »univerzalni racionalni poredak.«<sup>6</sup> Posle urušavanja Rimskog carstva njegove tekovine su još izvesno vreme očuvane u istočnoj Evropi u granicama Vizantije.

Nasuprot antičkom verovanju u ljudske sposobnosti, hrišćanstvo polazi od ubedenja da je svet božje delo. Od V veka nove ere i propasti Rimskog carstva hrišćanska religija dominira Evropom te je i život ljudi u srednjem veku bio snažno obeležen religiozni shvatanjima. Kao suprotnost srednjevekovnoj feudalnoj rascepanost, hrišćanstvo je bilo faktor duhovnog i kulturnog povezivanja naroda. Naime, zahvaljući radu crkve vrednosti srednjevekovnog čoveka su bile usklađene i kodifikovane. Tako su iz hrišćanske religije proistekla evropske moralna načela kao što su milosrđe, viteštvo i poštovanje žene.<sup>7</sup> Hrišćanstvo je doprinelo uspostavljanju monogamnog crkvenog braka i jačanju

---

<sup>4</sup> F. Chatelet, O. Duhamel, E. Pisier-Kouchner, *Histoire des idées politiques*, PUF, Paris, 1982., p. 7.

<sup>5</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L'« Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 5.

<sup>6</sup> F. Chatelet, O. Duhamel, E. Pisier-Kouchner, *Histoire des idées politiques*, PUF, Paris, 1982., p. 13.

<sup>7</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L'« Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 12.

porodice. U okrilju crkve se osnivaju i prvi univerziteti u koje su dolazili učitelji i studenti iz različitih krajeva Evrope. U hrišćanskim crkvama i manastirima prepisivani su antički spisi, što je doprinelo očuvanju i prenošenju antičkog nasleđa. Na odraz evropskih srednjevekovnih moralnih vrednosti nailazimo i u srpskoj narodnoj poeziji iz tog vremena, posebno u pesmi »Banović Strahinja«.

Racionalno i religiozno su dva naizgled suprotstavljena shvatanja sveta, jer na njihovo dvojno i pomirljivo prisustvo nailazimo i kod pojedinaca a i u društvu. Međutim, ova shvatanja su dominirala pojedinim razdobljima istorije Evrope. U periodu renesanse (XVI vek) ljudi koji žive u Evropi vraćaju se racionalizmu i humanizmu i uzdižu antičke vrednosti.<sup>8</sup> Suština renesanse, kao reakcije na religioznu krutost koja joj je prethodila, bila je u intelektualnoj revoluciji i oslobađanju razuma, što je neminovno prouzrokovalo nastanak mnoštva različitih ideja i mišljenja (filozofija Montenja, Dekarta). Dakle, intelektualna revolucija koja se širila evropskim kontinentom dovela je u pitanje srednjevekovna religiozna, a proizvela nova racionalna shvatanja u vezi sa društvom, državom, pravom, moralom politikom, religijom itd... Nove ideje su zatim dovele do buđenja naučnog duha i do razvoja nauke. U političkom smislu, nova shvatanja u vezi sa društvom i državom, imala su uticaj na pokretanje engleske revolucije u XVII i francuske revoluciji u XVIII veku (1789. godina).

Evropske države u XIX veku, zahvaljujući tehnološkom napretku i kapitalističkom načinu proizvodnje, dostižu vrhunac političke moći. Ova moć se odražavala na svetskom planu kroz stvaranje njihovih kolonijalnih carstava. Moderna Evropska kapitalistička država omogućila je objedinjavanje privrednog prostora, veću i savremeniju proizvodnju, jačanje pravnog sistema i pravnu sigurnost,

---

<sup>8</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L'« Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 17 i dalje.

ostvarivanje građanskih sloboda i prava. Pored toga, zahvaljujući modernizaciji prevoza i sredstava komunikacije došlo je do intenzivnije komunikacije na duhovnom, umetničkom, naučnom i tehničko-tehnološkom planu, kao i do stvaranja duhovnog zajedništva na evropskom kontinentu. Međutim, uporedo dolazi i do jačanja nacionalizma i međudržavnih konflikata oko granica, sfera uticaja i podele kolonija. Izlaz iz ovih sukoba tražen je u stvaranju saveza između pojedinih evropskih država koji su bili privremene prirode i koji su zavisili od trenutnih političkih okolnosti.<sup>9</sup> Pored toga, javila se praksa periodičnog održavanja diplomatskih konferencija predstavnika evropskih država<sup>10</sup> na kojima je trebalo da se na miran način reše sporna politička pitanja. Diplomatski način regulisanja konflikata bio je ključan za nastanak međunarodnog javnog prava i međunarodne normativne regulative koja se odnosila na različite oblasti poput korišćenja plovnih puteva, ratnog prava, prava u vezi sa morskim prevozom i sl... Pored toga organizovane su međunarodne javne službe poput Poštanske unije, Telgrafske unije, Železničke unije, itd...<sup>11</sup>

Diplomatska saradnja nije mogla da prevlada sukob interesa između evropskih država koji je svoj vrhunac dostigao u prvoj polovini XX veka. Razmimoilaženja su pored ostalog imala uzrok u težnji velikih evropskih sila da drugim državama i narodima nametnu svoj uticaj i hegemoniju. Posebno je bio izražen sukob interesa između Francuske i Velike Britanije s jedne, i Nemačke, s druge strane. Sukob o kome je reč svoju kulminaciju dostiže izbijanjem prvog svetskog rata od 1914. do 1918. godine,

---

<sup>9</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' "Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 22.

<sup>10</sup> Londonska konferencija iz 1830, Pariski kongres iz 1856. godine, Berlinski kongres iz 1878., za nas značajan po međunarodnom priznanju Srbije i Crne Gore, Briselski kongres iz 1885. kao i Haški kongresi iz 1899. i 1907. godine.

<sup>11</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' "Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 24.

karakterističnom po frontalnom rovovskom ratovanju francuske i nemačke vojske i milionskim ljudskim žrtvama.<sup>12</sup> U prvom svetskom ratu korišćene su nove vrste oružja poput nervnih gasova, tako da je deo preživelih vojnika bio pogođen invalidnošću. Na tragičan bilans prvog svetskog rata podsećaju gotovo nepregledne kolone krstova na vojničkim grobljima pre svega u Francuskoj, Nemačkoj, ali i u drugim državama Evrope. Posle prvog svetskog rata sazrela je svest kako među intelektualcima, tako i među običnim ljudima da je rat u Evropi besmislen i da ne vodi prosperitetu nijedne evropske države.<sup>13</sup> Naime, prvi svetski rat je zapravo oslabio evropske države koje su do 1914. godine bile na vrhuncu svoje političke i privredne moći i globalno ojačao uticaj Sjedinjenih Američkih Država u svetu. I pored toga što se 1918. godine govorilo »da ovakav vojni sukob ne sme nikada da se ponovi«, u poraženim evropskim državama, usled njihovog teškog ekonomskog i političkog položaja (bile su dužne da nadoknade štetu silama pobednicama), dolazi do porasta popularnosti ekstremno-nacionalističkih snaga koje su se zalagale za povratak nacionalnog dostojanstva i vojni revanš. U Nemačkoj 30-ih godina XX veka prevagu odnosi Hitlerova ideologija nacional-socijalizma zasnovana na rasnoj ideologiji o nadmoći Germana nad drugim narodima koji osvajanjem teritorija treba da dobiju »životni prostor«. Prema nacističkoj teoriji, drugi narodi, pre svega jevrejski i slovenski, trebali su da budu uništeni ili pretvoreni u »sluge« Nemaca. Podele i neodlučnost između Atlantskih saveznika i Sovjetskog Saveza omogućile su Nemačkoj da izbegne poštovanje obaveza iz Versajskog mirovnog ugovora iz 1921. godine,

---

<sup>12</sup> L. Cartou, *L' Union europeenne*, Dalloz, 2 edition, Paris, 1996., pr. 27. i 28.

<sup>13</sup> Ph. Mioche, *De l' idee europeenne a l' Europe*, Hachette, Paris, 1997., p. 19 i dalje. Stim u vezi interesantna su razmišljanja Kudenov Kalergija o vezi između nacionalnih industrija i ratova vođenih između evropskih država.

odnosno da ponovo razvije vojnu industriju.<sup>14</sup> Nacistička Nemačka je napadom na Poljsku 1939. godine započela II svetski rat koji je proizveo više žrtava i veća materijalna razaranja u Evropi nego prethodni.<sup>15</sup> Zapadno-evropski teoretičari označavaju 1945. godinu u kojoj je završen drugi svetski rat - *nultom godinom*,<sup>16</sup> s obzirom da su mnogi evropski gradovi bili delimično ili u potpunosti uništeni, kao i fabrike, rudnici, železnica i putevi. Evropa je bila podeljena na područja uticaja dve preostale svetske super sile tj. Sjedinjenih Američkih Država i Sovjetskog Saveza, dok je Nemačka država faktički prestala da postoji.<sup>17</sup> Velika Britanija, Francuska i Nemačka, nekada moćne kolonijalne imperije su, usled pretrpljene ratne štete, postale države od drugorazrednog značaja. Sovjetski Savez iako u ulozi pobjednika, takođe je bio uzdrman ratnim razaranja, dok Sjedinjene Američke Države, na čijoj teritoriji nije vođen rat, postaju privredno najjača država na svetu.<sup>18</sup>

---

<sup>14</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 23.

<sup>15</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 26.

<sup>16</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 25.

<sup>17</sup> J. Boulouis, Droit institutionnel de l' Union europeenne, Montchrestien, Paris, 5 edition, Paris, 1995., p. 9; L. Cartou, L' Union europeenne, Dalloz, Paris, 1996., 2 edition, p. 29.

<sup>18</sup> Ph. M. Defarges, Les institutions europeennes, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 7.

## **II Glava**

# **Ekonomski uzroci procesa ujedinjenja evropskih država**

Projekat tvoraca Evropskih zajednica, iako nesumnjivo političke prirode, prevashodno je odgovorio na goruće ekonomske potrebe posleratne zapadne Evrope.<sup>19</sup> Evropska ekonomska integracija bila je za evropske države najefikasniji, možda i jedini način da unaprede ekonomske i tehničke kapacitete i da poboljšaju efikasnost usklađujući je sa svetskim prilikama.

Zamisao o stvaranju velikog jedinstvenog evropskog tržišta u suštini je bila inspirisana američkim iskustvom. Posle drugog svetskog rata još su izraženije bile razlike u privrednom razvoju i nivou životnog standarda stanovništva država zapadne Evrope i Sjedinjenih Američkih Država. Jedna od prepreka bržem ekonomskom razvoju porušene zapadne Evrope bila je državno-teritorijalna iscepanost privrednog prostora. Stvaranje jedinstvenog evropskog tržišta bio je neophodan uslov da evropska preduzeća razviju svoje kapacitete.<sup>20</sup> Stoga su ona pozitivno gledala na uspostavljanje zajedničkog tržišta predviđenog ugovorima o osnivanju Zajednica, jer su dobila priliku da razviju masovnu proizvodnju za veliki broj potrošača i smanje troškove. Pored toga, zajedničko tržište je otvorilo perspektivu udruživanja evropskih preduzeća u multinacionalne

---

<sup>19</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 35.

<sup>20</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 35.

kompanije koje bi bile sposobne da izdrže oštru konkurenciju na svetskom tržištu.

Ekonomsko povezivanje zapadnoevropskih država imalo je prednosti i u oblasti međunarodnih ekonomskih odnosa. Naime, uticaj evropskih država u pregovorima na svetskom nivou oko carinskih tarifa, tehničkih normi ili zaštite životne sredine na primer, bio je mnogo veći kada bi ove nastupale zajedno umesto pojedinačno.<sup>21</sup>

Sporazum država o liberalizaciji trgovinske razmene nije bila originalna pojava, ako imamo u vidu da su bescarinske zone uspostavljene i u drugim delovima sveta. Tendencija regionalne ekonomske saradnje javila se u Latinskoj (Latinoameričko udruženje za slobodnu trgovinu LAFTA - 1960.) i centralnoj Americi (Centralno Američka integracija - 1960.) i u Africi (Carinska i Ekonomska unija Centralne Afrike -1964.). Ono što je izdvajalo Evropske zajednice u odnosu na druge regionalne organizacije, bilo je ograničavanje suvereniteta država članica,<sup>22</sup> odnosno prenos dela ovlašćenja sa država članica na institucije Zajednica. Pored toga, pravo proisteklo iz odredbi ugovora o osnivanju Zajednica kao samostalno, proglašeno je primenljivim, kako na države članice, tako i na njihove državljane (pravna i fizička lica). Iz prethodno izloženog su se ocrtavali federalni aspekti ustrojstva Evropskih zajednica.

---

<sup>21</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 35.

<sup>22</sup> Penelope Kent, Law of the European union, Pitman publishing, London, 2<sup>nd</sup> edition, str. 4.



**II Deo**  
**Istorijski pregled razvoja procesa**  
**ujedinjenja evropskih država**



## **I Glava**

### **Evropske političke doktrine**

Duboke ekonomske i političke promene uzrokovane industrijalizacijom u Evropi u XVIII veku, inicirale su i ideje o potrebi uspostavljanja odnosa na novim osnovama među evropskim državama i nacijama. Tako je nemački filozof Kant u svojim radovima iz 1795. godine tražio način da se uspostavi trajan mir u Evropi.<sup>23</sup> Njegov projekat počivao je na zamisli o stvaranju „pravne tvorevine“, odnosno federacije evropskih država podvrgnute zajedničkim zakonima. Međutim, u međuvremenu dok se prethodno pomenuta federacija ne uspostavi, Kant je predlagao osnivanje nešto labavijeg sistema saveza država zasnovanog na dobrovoljnoj osnovi koji bi u svakom trenutku mogao da bude raskinut.

Francuski filozof Sen Simon, (1760-1825.) čija su dela kasnije uticala i na druge filozofe (Prudon, Marks) je neposredno pre Bečkog kongresa 1814. godine izneo je ideju o osnivanju Evropskog parlamenta koji bi branio evropske, naspram nacionalnih interesa.<sup>24</sup> Prema Sen Simonovom shvatanju Evropska država bi imala monarhistički oblik vladavine i kao takva ne bi ukinula evropske nacije, ali bi se kao vrhovni organ pojavio dvodomni Evropski parlament čiju bi vlast priznali nacionalni parlamenti i nacionalne vlade.<sup>25</sup> U donji dom Parlamenta bili bi birani predstavnici socijalno-profesionalnih kategorija (trgovci, sudije, naučnici i

---

<sup>23</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 31.

<sup>24</sup> Ph. Mioche, De L' idée européenne à l'Europe, Hachette, Paris, 1997, p. 8.

<sup>25</sup> Ph. Mioche, De L' idée européenne à l'Europe, Hachette, Paris, 1997, p. 8.

administratori), te bi rukovođenje ujedinenom Evropom umesto političarima bilo povereno stručnim licima. Evropski parlament bi imao nadležnosti u oblasti privrede, u smislu pokretanja javnih radova ili pak, u oblasti obrazovanja. Sen Simonova teorija dakle, počivala je na ideji da bi evropska izgradnja trebalo pre svega da doprinese ekonomskom razvoju država.<sup>26</sup>

U ovom kontekstu značajno je pomenuti i italijanskog političara Đuzepea Macinija (1805-1872.), osnivača pokreta "Mlada Evropa". Macinijevi politički pogledi su se zasnivali na ideji bratstva i solidarnosti među evropskim narodima koje bi se razvijalo putem osnivanja pokreta mladih evropskih država.<sup>27</sup> Macinijeva utopistička i idealistička shvatanja su predstavljala protivtežu ondašnjoj nacionalnoj zatvorenosti i isključivosti.

Vizionarski pogled na budući razvoj odnosa među evropskim državama je imao i francuski pisac Viktor Igo (1802-1885.). Na "Kongresu za Mir" održanom 1849. godine u Parizu, a koji su organizovali Đuzepe Macini i Ričard Kobden, Igo u izlaganju naslovljenom "Za Sjedinjene Države Evrope" predviđa da će doći do ujedinjenja evropskih država i da će ratovi između Berlina, Londona, Pariza, Beča i Torina biti u istoj meri nemogući koliko i sukobi među nekadašnjim francuskim provincijama ili između Bostona i Filadelfije.<sup>28</sup> Sukobi će se prevazići otvorenošću tržišta, opštim pravom glasa i potpunim oslobađanjem ljudskog duha. Dva velika entiteta Sjedinjene Američke Države i Sjedinjene Države Evrope će razviti industrijsku, trgovinsku i kulturnu razmenu.

---

<sup>26</sup> L. Cartou, *L' Union européenne*, Dalloz, 2 edition, Paris, 1996., p. 35

<sup>27</sup> Ph. Mioche, *De L' idée européenne à l'Europe*, Hachette, Paris, 1997, p.10.

<sup>28</sup> Ph. Mioche, *De L' idée européenne à l'Europe*, Hachette, Paris, 1997, p. 12 i dalje.

Filozofska shvatanja Prudona (1809-1865.) osobena su po osudi državne centralizacije i jačanja nacionalizma.<sup>29</sup> Prudon je zapravo smatrao da je pojava jakih nacionalnih država u Evropi generator ratova. U svom delu "O federativnom načelu" iz 1863. godine Prudon predlaže kao alterantivu a u cilju oslobađanja čoveka, društvo koje bi počivalo na komunama. Prema shvatanju Prudona komune su „žive ćelije društva,“ gde se ljudi međusobno najbolje poznaju. Zatim bi se pravile federacije komuna i provincija da bi se na kraju došlo do jedne vrste federativnog uređenja Evrope.

U XX veku se sa teorijskih doktrina prelazi na konkretne političke akcije u cilju pokretanja evropskih integracionih procesa.<sup>30</sup> U tom smislu, pionir je bio Kudenov-Kalergi (1894-1972.) tvorac dela "Pan Evropa" i osnivač Panevropske unije, organizacije koja će okupiti intelektualce i istaknute političare (Benes, Aristid Brian i drugi) u periodu između dva svetska rata.<sup>31</sup> Kudenov-Kalergi je 1922. godine u delu „Pan Evropa“ predlagao da se osnuje evropska federacija na koju bi države članice prenele deo svog suvereniteta. Da bi ostvario ovu zamisao Kudenov-Kalergi je uz podršku istaknutih političara tog vremena osnovao organizaciju Panevropska unija. Francuski ministar inostranih poslova Aristid Brian je 7. septembra 1929. godine na skupštini Društva naroda predložio da se u Evropi ustanove "federalne" veze između država u privrednoj sferi, ali bez suštinskog

---

<sup>29</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 32.

<sup>30</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 33.

<sup>31</sup> Ph. Mioche, De L' idée européenne à l'Europe, Hachette, Paris, 1997, p. 19 i dalje; D. Sidanski, Federalistička budućnost Evrope, Prosveta, Beograd, 1996.; V. Knežević Predić, Ogledi o suverenosti, IPS, Beograd 2001.

ugrožavanja njihovog suvereniteta.<sup>32</sup> Iako je formalno većina evropskih država pozitivno odgovorilo na ovu inicijativu (podršku francuskom predlogu je davala i kraljevina Jugoslavija) do njene konkretizacije nije došlo jer je postojao veliki otpor procesu ustupanja dela državnog suvereniteta u korist buduće evropske federacije. Slom evropskih političkih inicijativa izazvao je uspon fašizma u Italiji i Nemačkoj tokom 30-ih godina XX veka. Nacistička Nemačka je napadom na Poljsku 1939. godine započela II svetski rat koji je proizveo više žrtava i veća materijalna razaranja u Evropi nego prethodni.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 33.

<sup>33</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 26.

## **II Glava**

### **Inicijative za ujedinjenje evropskih država posle drugog svetskog rata**

Zapadnoevropski teoretičari označavaju 1945. godinu (u kojoj je završen drugi svetski rat) - nultom godinom,<sup>34</sup> s obzirom na milionske žrtve tog svetskog sukoba i na činjenicu da su mnogi evropski gradovi bili delimično ili u potpunosti uništeni kao i fabrike, rudnici, železnica i putevi. Nemačka je faktički prestala da postoji kao država,<sup>35</sup> dok su Velika Britanija, Francuska i Italija, nekada kolonijalne imperije, usled ratne štete, postale države od drugorazrednog značaja. Evropa je bila podeljena na područja uticaja dve preostale svetske super sile tj. Sjedinjenih Američkih Država i Sovjetskog Saveza. Sovjetski Savez iako u ulozi ratnog pobednika bio je pogođen ratnim razaranjima, dok Sjedinjene Američke Države na čijoj teritoriji nije vođen rat postaju privredno najjača država na svetu.<sup>36</sup>

S obzirom na katastrofalne posledice drugog svetskog rata,<sup>37</sup> u zapadnoj Evropi se već 1946. godine razmišljalo o rešenjima kojima bi se sprečila pojava novih sukoba. S tim u vezi, sve ozbiljnije su uzimani u obzir stavovi onih filozofa i mislilaca koji su se u prošlosti

---

<sup>34</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 25.

<sup>35</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Montchrestien, Paris, 5 edition, Paris, 1995., p. 9; L. Cartou, *L' Union europeenne*, Dalloz, Paris, 1996., 2 edition, p. 29.

<sup>36</sup> Ph. M. Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 7.

<sup>37</sup> Miroslav Prokopijević, *Evropska unija*, Službeni glasnik, Beograd, 2009., str. 16.

zalagali za uspostavljanje federalnih veza između evropskih država. Rešenje je bilo na pomolu u intelektualnom smislu, ali na praktičnom planu prepreke su bile ogromne. Otpor je dolazio od vladajućih nacionalnih političkih i privrednih struktura<sup>38</sup> kao i od tradicionalista koji su se pozivali na istorijsku utemeljenost evropskih država i naroda koju, primera radi, članice Američke federacije nisu imale. Stoga su prethodno pomenuti smatrali da suverenitet evropskih država ni u čemu ne može da bude okrnjen.

Izrazito proevropske stavove zastupao je i jedan od ključnih učesnika u II svetskom ratu, britanski premijer Winston Čerčil. Prilikom izlaganja na Ciriškom univerzitetu<sup>39</sup> 19. septembra 1946. godine Čerčil se založio za pomirenje bivših neprijatelja i uspostavljanje »Sjedinjenih Država Evrope« čiji bi stubovi bili Francuska i Nemačka, s tim što bi Britanija i njene kolonije ostale van »Evropske federacije.«<sup>40</sup> Države garanti evropske federacije bile bi Sjedinjene Američke Države, Sovjetski Savez, Velika Britanija i Komonvelt.<sup>41</sup> Zamisao je naišla na povoljan prijem u javnosti i podršku proevropskih pokreta i udruženja. Decembra 1946. godine u Parizu je osnovana *Evropska unija federalista*, udruženje koje je okupilo pedesetak federalističkih pokreta.

Privredna obnova ratom razorene zapadne Evrope je bila moguća pod uslovom da se za tu namenu obezbede inicijalna ekonomska sredstva. Svesne prethodno

---

<sup>38</sup> Ph. Mioche, *De l' idee europeenne a l' Europe*, Hachette, Paris, 1997., p. 19 i dalje.

<sup>39</sup> *L' Europe de Yalta a Maastricht*, Le Monde editions, Paris 1993., p. 14 i 15.

<sup>40</sup> M. Scotto, *Les institutions europeennes*, Le Monde editions-poche, Paris, 1997., p. 26.

<sup>41</sup> Marcel Scotto, *Les intitutions européennes*, édition Le Monde poche, Paris, 1997., str. 18



pomenutog, Sjedinjene Američke Države predlažu da odobre finansijsku pomoć evropskim državama pod programom nazvanim »Maršalov plan«.<sup>42</sup> Sjedinjene Države su imale globalan geografski pristup prema raspodeli finansijske pomoći te se u tu svrhu 14. aprila 1948. godine osniva evropska regionalna organizacija pod nazivom Evropska organizacija za ekonomsku saradnju (OECE), preteča dananšnjeg OECD-a tj. Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj, čiji je cilj bio liberalizacija trgovinske razmene među njenim državama članicama.<sup>43</sup> Članice OECE-a su bili korisnici sredstava iz »Maršalovog plana« - Austrija, Belgija, Danska, Francuska, Grčka, Holandija, Irska, Island, Italija, Luskemburg, Norveška, Portugal, Španija, Švajcarska, Švedska, Turska, Velika Britanija i Zapadna Nemačka, dok su Sjedinjene Američke Države i Kanada imale status posmatrača koji je odgovarao njihovom položaju kreditora.<sup>44</sup>

U oblasti odbrane Velika Britanija, Francuska, Holandija, Belgija i Luksemburg su u Briselu 17. marta 1948. godine, zaključile ugovor o uzajamnoj pomoći u cilju očuvanja mira i bezbednosti kao i radi pružanja otpora svakoj politici agresije.<sup>45</sup> Svrha Briselskog ugovora bila je da inicijalno zaštititi potpisnike od nove nemačke agresije, ali se ubrzo podozrenje usmerilo prema dojučerašnjem savezniku Sovjetskom Savezu.

---

<sup>42</sup> Ph. Mioche, *De l' idee europeenne a l' Europe*, Hachette, Paris, 1997., str. 33 i 34; Ph. M. Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 9; Miroslav Prokopijević, *Evropska unija*, Službeni glasnik, Beograd, 2009., str. 17.

<sup>43</sup> R. Đurović, *Međunarodno privredno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1997., p. 97.

<sup>44</sup> R. Đurović, *Međunarodno privredno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1997., p. 97.

<sup>45</sup> V. Knežević Predić, *Ogledi o suverenosti*, IPS, Beograd 2001., p. 92.

Jačanje pro-evropskih pokreta različitih političkih orijentacija poput Socijalističkog pokreta za Sjedinjene Države Evrope, demohrišćanske međunarodne ekipe, kao i čisto proevropskih organizacija kao što su Panevropska unija, Evropska parlamentarna unija,<sup>46</sup> dovelo je do toga da se na kongresu Evropske unije federalista u Montreju, u avgustu 1947. godine donose odluka o sazivanju Kongresa svih proevropskih pokreta. Kongres proevropskih pokreta je održan u Hagu u maju 1948. godine uz prisustvo 800 delegata iz gotovo svih država Evrope.<sup>47</sup> Na Haškom kongresu došle su do izražaja razlike u pristupu procesu evropske integracije. Belgijski i francuski delegati su smatrali da je najefikasniji i najbrži put ka Evropskoj federalnoj državi u uspostavljanju Evropskog parlamenta koji bi preuzeo određene nadležnosti od država članica, mada su postojale razlike u pogledu njegovog sastava. Dok su jedni bili za neposredne izbore poslanika, drugi su nudili prelazno rešenje u vidu delegiranja poslanika iz nacionalnih skupština. Britanski delegati su međutim imali dijametralno suprotan stav. Njihova koncepcija je bila zasnovana na, kako će se kasnije pokazati, pogrešnoj tezi o Britaniji kao svetskoj kolonijalnoj sili koja ne može da pristane da druga »nadmacionalna vlast« bude nadređena Britanskom parlamentu. Zbog idejnih razlika Kongres je završen bez konkretnih odluka, ali je usvojena tzv. "poruka Evropljanima" u kojoj se pored ostalog naglašava da: evropske države ne mogu da se uhvate u koštac sa problemima savremenog sveta pojedinačno; da je potrebna potpuna liberalizacija kretanja robe, ljudi i ideja; da je neophodno da se donese povelja kojom bi bila zajemčena

---

<sup>46</sup> O ovome opširnije Dušan Sidanski, *Federalistipča budućnost Evrope*, Prosveta, Beograd, str. 35 i dalje.

<sup>47</sup> D. Sidanski, *Federalistička budućnost Evrope*, Prosveta, Beograd, 1996. , p. 41 i dalje; Ph. Mioche, *De l' idee europeenne a l' Europe*, Hachette, Paris, 1997., p. 37 i 38.

ljudska prava, sloboda mišljenja, sastajanja i izražavanja; da je potrebno da se osnuje evropska Skupština koja bi verno odražavala sve "žive snage nacija".

Budući da Britanija nije prihvatila federalnu vlast, ali i s obzirom da je bilo neophodno da se preduzmu koraci u pravcu stabilnosti posleratne Evrope, britanci su ponudili rešenje u osnivanju regionalne međunarodne organizacije koja bi okupila demokratske države Evrope u cilju njihove međusobne saradnje. Tako je na osnovu dogovora Velike Britanije, Francuske, Holandije, Belgije i Luskemburga i uz naknadno pridruživanje Italije, Danske, Norveške, Švedske i Irske u maju 1949. godine osnovan Savet Evrope, čiji je zadatak bio ograničen na stvaranje mehanizama zaštite ljudskih prava, ratifikovanja konvencija u oblasti građanskog i krivičnog prava i saradnju u oblasti kulture.<sup>48</sup> Formalno, Savet Evrope imao je za cilj da ostvari bližu Uniju među državama članicama. Međutim, najvažnija pitanja kao što su privredna integracija, spoljna politika ili odbrana ostala su van nadležnosti ove organizacije. Savet Evrope je bio koncipiran kao klasična međunarodna organizacija što znači da njegovo postojanje nije dovodilo u pitanje suverenitet država. Odluke njegovog najznačajnijeg organa<sup>49</sup> tj. Komiteta ministara su se donosile uglavnom jednoglasno, bez bojazni da bi neka od država članica mogla da ostane u manjini. Parlamentarnoj skupštini Saveta Evrope sastavljenoj od predstavnika država članica koje imenuju nacionalni parlamenti ili predstavnika koji se imenuju prema postupku koji parlamenti određuju, dodeljena je savetodavna uloga. Ovakav pristup je zaštitio

---

<sup>48</sup> Ph. M. Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 14; Ph. Manin, *Les communautees europeennes - L' Union Europeenne*, Pedone, 4 edition, Paris 1998., p. 13 ; Miroslav Prokopijević, *Evropska unija*, Službeni glasnik, Beograd, 2009., str. 18.

<sup>49</sup> L' Europe de Yalta a Maastricht, Le Monde editions, Paris 1993., p. 23.

suverenitet država, ali je bio poguban po ozbiljnije evropske integracione procese. Zato je neposredno po osnivanju ove organizacije bilo jasno da ova ne može da zadovolji evropske federativne ambicije,<sup>50</sup> a upravo su federalne veze bile potrebne evropskim državama pritisnutim vojnom i ekonomskom dominacijom Sjedinjenih Američkih Država i Sovjetskog Saveza.

---

<sup>50</sup> Ph. Manin, *Les communautés européennes - L' Union Européenne*, Pedone, 4 edition, Paris 1998., p. 13.

## **III Glava**

### **Evropska zajednica za uglj i čelik**

#### **I Poglavlje**

#### **Osnivanje Evropske zajednice za uglj i čelik**

S obzirom da je Haški kongres iz 1948. godine i pored velikih očekivanja proizveo skromne rezultate u vidu osnivanja Saveta Evrope, postavilo se pitanje da li je uspostavljanje čvrćih veza federeralnog tipa između evropskih država uopšte moguće i koji bi bio način da se to postigne?

U uklanjanju blokade na putu ujedinjenja evropskih država značajan doprinos je svojim političkim inicijativama dao visoki francuski funkcioner Žan Mone.<sup>51</sup> Mone je u prvom svetskom ratu bio angažovan na organizovanju snabdevanja britanske i francuske vojske, dok se u drugom svetskom ratu pored logističkih zadataka bavio i posredovanjem između različitih grupa Francuskog pokreta otpora. Posle rata Mone je bio na čelu francuskog komesarijata za modernizaciju i planiranje. Žan Mone je zaključio da u datom trenutku inicijative za osnivanje Evropske federalne države nemaju izgleda na uspeh koliko god one suštinski bile opravdane, kako zbog postojećih razlika među evropskim državama i narodima tako i zbog

---

<sup>51</sup> M. Scotto, *Les institutions europeennes – La reforme inachevee*, Le Monde editions, Paris, 1997., p. 31; P. Viansson-Ponte, *Jean Monnet: l'homme aux idées claires*, L' Europe de Yalta a Maastricht, Le Monde editions, Paris, 1993., p. 27.

otpora političara prema prepuštanju dela državnog suvereniteta. Stoga dolazi na ideju da se do »Evropske federacije« dođe zaobilaznim putem, uspostavljanjem integracije u određenim privrednim granama.<sup>52</sup> Ekonomska integracija bi vremenom prinudila evropske političare da prihvate političku integraciju.

Moneove ideje su naišle na plodno tle iz sledećih razloga. Već 1947. godine Sjedinjene Američke Države su se, uz podršku svog britanskog saveznika, založile za obnovu podeljene i okupirane Nemačke. Amerikanci su naime, smatrali da je okupacija Nemačke neracionalna, posebno kada sa istoka potencijalno preti upad sovjetskih trupa u zapadnu Evropu. Obnovljena Nemačka država bi manje opterećivala budžet saveznika i predstavljala branu prema Sovjetskom Savezu.

Američka inicijativa je izazazvala podozrenje u Francuskoj, koja je sa Nemačkom imala dva teška ratna sukoba. Francuzi su međutim, znali da razvoj nemačke vojne sile počiva na teškoj industriji Rurskog i Sarskog basena.<sup>53</sup> Da bi Nemačku tešku industriju držala pod nadzorom francuska vlada je prihvatila predlog Žana Monea o stvaranju zajedničkog Evropskog tržišta za uglj i čelik kojim bi rukovodili nadnacionalni evropski organi. Sa svoje strane i prvi posleratni nemački kancelar Konrad Adenauer odobrava inicijativu o zajedničkom Evropskom tržištu u oblasti teške industrije jer uočava njegovu ekonomsku opravdanost, tj. priliku da tradicionalno poslovna nemačka preduzeća ostvare veću dobit od one koju prihoduju poslovanjem na nacionalnom tržištu. Pored

---

<sup>52</sup> D. Simon, *Le systeme juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 28.

<sup>53</sup> Ph. M. Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 15.

toga, Adenauer<sup>54</sup> je shvatio da je projekat o Evropskoj federaciji prilika da se nova Nemačka u političkom smislu rehabilituje za teško nasleđe koje joj je ostavila nacistička vlast.

Francusko-nemačkim dogovorom stvorili su se uslovi da 9. maja 1950. godine francuski ministar spoljnih poslova Robert Šuman i zvanično pokrene inicijativu<sup>55</sup> za osnivanje Evropske zajednice za uglj i čelik (EZUČ). U deklaraciji ministra spoljnih poslova francuske, koja se smatra polaznom tačkom posleratne ujedinjene Evrope, istaknuto je da su potrebni konkretni potezi u pravcu evropske integracije da bi se sačuvao mir na kontinentu i u svetu.<sup>56</sup> Zajednička proizvodnja uglja i čelika Nemačke, Francuske i onih država koje im se pridruže pod nadležnošću nadnacionalne Visoke vlasti Zajednice bio bi prvi korak u uspostavljanju Evropske federalne države, jer mogućnosti za političku integraciju evropskih država u tom trenutku nije bilo.

Deklaraciju francuske vlade prihvatile su Nemačka, Italija, Holandija, Belgija i Luksemburg. Velikoj Britaniji je takođe upućen poziv, ali je njihova vlada odlučila da ne učestvuje u Zajednici jer nije prihvatila da stavi britansku tešku industriju pod vlast nadnacionalnih evropskih organa.<sup>57</sup>

---

<sup>54</sup> Ph. M. Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 15.

<sup>55</sup> S. Samardžić, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd 1998., p. 18; Ph. Manin, *Les communautes europeennes - L' Union Europeenne*, Pedone, 4 edition, Paris, 1998., p. 13.; Ph. Mioche, *De l' idee europeenne a l' Europe*, Hachette, Paris, 1997., p. 41, 42 i 43.

<sup>56</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995., p. 11; Ph. Manin, *Les communautes europeennes - L' Union Europeenne*, Pedone, 4 edition, Paris 1998., p. 15.

<sup>57</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995., p. 11 i 12; Ph. Manin, *Les communautes europeennes - L' Union Europeenne*, Pedone, 4 edition, Paris 1998., p. 14.

## II Poglavlje

### Institucionalni sistem Evropske zajednice za uglj i čelik

Ugovor o Evropskoj zajednici za uglj i čelik zaključen je u Parizu 18. aprila 1951. godine, a stupio na snagu po njegovom ratifikovanju u državama potpisnicama 25. jula 1952. godine.<sup>58</sup> Ugovorom je predviđeno uspostavljanje zajedničkog tržišta uglja i čelika putem ukidanja carina između država članica kao i drugih prepreka za slobodno kretanje robe (na primer, takse koje bi imale isto dejstvo kao carine, količinskih ograničenja i mera istog dejstva). Ustanovljena je i jedinstvena carinska tarifa za robu koja dolazi iz država koje su van Zajednice. Pariskim ugovorom su propisane norme o slobodnoj konkurenciji kojima su zabranjeni antikonkurentski dogovori među proizvođačima, zloupotrebe dominantnog položaja na tržištu a uveden je i nadzor nad koncentracijama preduzeća, tj. provera operacija sticanja kontrole nad konkurentskim preduzećima ili spajanja sa konkurentima. Zabranjena je bila i diskriminacija u trgovini u funkciji nacionalne pripadnosti.

Ugovorom su uspostavljene institucije (organi) nove Zajednice.<sup>59</sup> Centralnu ulogu u institucionalnom sistemu Zajednice dobio je po svojoj prirodi

---

<sup>58</sup> L. Cartou, *L' Union europeenne*, Dalloz, 2 edition, Paris, 1996., p. 54 i 55; J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995., p. 11.

<sup>59</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995., p. 11; Ph. Manin, *Les communautes europeennes - L' Union Europeenne*, Pedone, 4 edition, Paris, 1998., p. 15; D. Simon, *Le systeme juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 29; Miroslav Prokopijević, *Evropska unija*, Službeni glasnik, Beograd, 2009., str. 19.



»nacionalni organ« nazvan »Visoka vlast«. <sup>60</sup> Članove Visoke vlasti su predlagale države članice među stručnjacima iz oblasti teške industrije, s tim što su oni trebali da rade isključivo u interesu Zajednice. Države članice po postavljanju članova Visoke vlasti nisu više mogle da ih opozovu, <sup>61</sup> niti su oni smeli da primaju uputstva od država članica. Ova vlast je imala široke nadležnosti od organizovanja proizvodnje, određivanja cena robe, dodele kredita i pomoći preduzećima teške industrije, pa sve do socijalnih programa za radnike koji su izgubili posao. Odluke Visoke vlasti imale su neposrednu primenu u svim državama članicama. <sup>62</sup> Pored toga, Visoka vlast je mogla da donese preporuke koje su obavezivale države članice, s tim što su ove poslednje mogle da odaberu način na koji će da ih sprovedu u delo. <sup>63</sup> Takođe, Visoka vlast je usvajala i »mišljenja« koja nisu bila obavezujuća, već su predstavljala neku vrstu saveta državama u pogledu njihovog postupanja. Visoka vlast je bila ovlašćena da izriče sankcije prema onim učesnicima na tržištu koji krše norme o slobodnoj konkurenciji. <sup>64</sup>

Kao protivtežu nadnacionalnoj Visokoj vlasti ugovor o Evropskoj zajednici za uglj i čelik je predvideo Specijalni savet ministara, kao tipičnu međudržavnu instituciju koja je okupljala predstavnike vlada država članica. Specijalni savet ministara je trebalo da brani nacionalne interese država članica. <sup>65</sup> Ovlašćenja

---

<sup>60</sup> Ph. Mioche, *De l' idee europeenne a l' Europe*, Hachette, Paris, 1997., p. 44 i 45.

<sup>61</sup> R. Đurović, *Međunarodno privredno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1997., p. 101.

<sup>62</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 33.

<sup>63</sup> R. Đurović, *Međunarodno privredno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1997., p. 101.

<sup>64</sup> R. Đurović, *Međunarodno privredno pravo*, Savremena administracija, Beograd, 1997., p. 102.

<sup>65</sup> *Revija za evropsko pravo*, Broj 1 - G. Ilić, *Koreni stvaranja Evropske unije*, p. 46.

Specijalnog saveta ministara išla su u pravcu uticaja na najvažnije odluke Visoke vlasti, i to u obliku izdavanja saglasnog mišljenja.

Parlamentarna skupština Zajednice čije su članove delegirali nacionalni parlamenti<sup>66</sup> bila je zadužena za vršenje demokratskog nadzora nad izvršnom vlašću. U tom smislu, Visoka vlast je bila dužna da skupštini podnosi godišnji izveštaj. Skupština je pak imala nadležnost da odbije izveštaj Visoke vlasti i da joj izglasa nepoverenja pod uslovom da se u tom smislu izjasni dvotrećinska većina poslanika.<sup>67</sup>

Sud Evropske zajednice za ugljalj i čelik bio je ovlašćen da nadgleda poštovanje odredbi ugovora o osnivanju i drugih pravnih akata Zajednice (odluka i preporuka),<sup>68</sup> tj. da vrši proveru zakonitosti akata *Visoke vlasti*. Ovakva nadležnost umnogome podseća na proveru ustavnosti zakona koju vrše ustavni sudovi u pravnim državama.

Pored specifične institucionalne strukture, Zajednica se od drugih međunarodnih organizacija razlikovala i po svom originalnom načinu finansiranja. Sredstva za budžet Zajednice su se obezbeđivala neposrednim oporezivanjem putem tzv. prelevmana koji su plaćala preduzeća proizvođači uglja i čelika.<sup>69</sup> U ovom kontekstu treba imati u vidu da se klasične međunarodne organizacije uglavnom finansiraju posrednim putem tj. priložima koje državne članice uplaćuju u njihovu kasu.

---

<sup>66</sup> Član 20 ugovora o Evropskoj zajednici za ugljalj i čelik.

<sup>67</sup> R. Đurović, Međunarodno privredno pravo, Savremena administracija, Beograd, 1997., p. 101.

<sup>68</sup> R. Đurović, Međunarodno privredno pravo, Savremena administracija, Beograd, 1997., p. 102.

<sup>69</sup> R. Đurović, Međunarodno privredno pravo, Savremena administracija, Beograd, 1997., p. 102; Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 33; Revija za evropsko pravo, Broj 1 - G. Ilić, Koreni stvaranja Evropske unije, p. 46.

I pored teškoća, Zajednica je uspjela da se održi i ostvari svoje ciljeve. Njenim uspostavljanjem razmena među državama članicama uvećala se nekoliko puta (kada je reč o čeliku, na primer za 17 godina je došlo do povećanja razmene sa 1,8 miliona tona na 17,6 miliona tona),<sup>70</sup> dok je Visoka vlast doprinela boljoj socijalnoj zaštiti radnika. Kasnije, Zajednica se suočila sa krizom koja je pogodila proizvode zbog kojih je i osnovana. Ugalj kao glavni izvor energije zamenila je nafta, a paralelno je došlo i do teškoća u proizvodnji čelika suočenoj sa jefitnim proizvodima stranih konkurenata. Ugovor o Evropskoj zajednici za uglj i čelik zaključen je na određeno vreme odnosno na 50 godina i istekao je 23. jula 2002. godine. Sa istekom ugovora privredna grana uglja i čelika se utopila u opšti režim ugovora o Evropskoj zajednici.<sup>71</sup> Imovina Evropske zajednice za uglj i čelik (sva aktiva i pasiva) takođe je prešla u vlasništvo preostale dve Zajednice.

Istorijski posmatrano Evropska zajednica za uglj i čelik ima prvorazredni značaj, ne samo zato što je doprinela ekonomskom razvoju i očuvanju mira u zapadnoj Evropi, već i zato što je njen »četvorougao« institucionalni model poslužio kao obrazac za buduće evropske integracione tvorevine.<sup>72</sup> Evropska zajednica za uglj i čelik je zapravo predstavljala ostvarenje jednog novog oblika federalizma, tzv. funkcionalnog federalizma, čija je suština bila u primeni pojedinih federalnih tehnika upravljanja u određenoj privrednoj grani.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> G. Mathieu, *L'oeuvre de la CECA, L' Europe de Yalta a Maastricht*, Le Monde editions, Paris, 1993., p. 30 i 31.

<sup>71</sup> Internet, 5.8.2002., [http://: www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

<sup>72</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 33; Revija za evropsko pravo, Broj 1 - G. Ilić, Koreni stvaranja Evropske unije, p. 46.

<sup>73</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 33.



## **IV Glava**

# **Nacrt ugovora o Evropskoj odbrambenoj Zajednici (EOZ) i Evropskoj političkoj zajednici (EPZ)**

### **I Poglavlje**

## **Nacrt ugovora o Evropskoj odbrambenoj zajednici**

#### *Stav 1*

#### *Uzroci koji su doveli do zaključivanja ugovora o Evropskoj odbrambenoj zajednici*

Sjedinjene Američke Države i Velika Britanija su već od 1950. godine, imajući u vidu sukob u Koreji i opasnost od ulaska Crvene armije u zapadnu Evropu<sup>74</sup>, predlagale obnovu i naoružavanje nemačke vojske koja bi se punopravno uključila u tek osnovani Atlantski pakt 1949. godine.<sup>75</sup> Naoružavanje Nemačke trebalo je da ujednači odnos između zapadnoevropskih i sovjetskih vojnih snaga. U Francuskoj međutim, politička javnost strahovala je od obnavljanja nemačke vojske iz istorijskih razloga o kojima je već bilo reči. Stoga su Francuzi izradili koncept zajedničke evropske odbrane kojim bi izašli u susret inicijativi američkog saveznika, ali i

---

<sup>74</sup> M. Scotto, *Les institutions europeennes – La reforme inachevee*, Le Monde editions, Paris, 1997., p. 30.

<sup>75</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 13.

osigurali bezbednost Francuske putem stavljanja Nemačke vojske pod nadzor evropskih nadnacionalnih organa.

Na sugestiju Žana Monea 25. oktobra 1951. godine francuski predsednik vlade Rene Pleven predlaže državama članicama Evropske zajednice za ugalj i čelik da se osnuje evropska armija koja bi bila vezana za političke institucije ujedinjene Evrope, što je podrazumevalo uvođenje ministra odbrane, zajednički vojni budžet i naoružanje.<sup>76</sup> Iako su Sjedinjene Države u prvi mah bile skeptične prema francuskom predlogu,<sup>77</sup> polovinom 1951. godine ga ipak prihvataju budući da im je stalo do načelne saglasnosti Francuske u vezi sa naoružavanjem Nemačke.<sup>78</sup> Time je bio otvoren put za otvaranje pregovora za koje se ispostavilo da će biti teški i potonje potpisivanje ugovora o Evropskoj odbrambenoj zajednici 27. maja 1952. godine u Parizu od strane istih šest država koje su pristupile Evropskoj zajednici za ugalj i čelik.<sup>79</sup> Velika Britanija je i ovog puta odbila da im se pridruži, navodeći kao razlog očuvanje državnog suvereniteta.<sup>80</sup>

---

<sup>76</sup> M. Delarue, *Vie et mort d' une armee europeenne*, L' Europe de Yalta a Maastricht, Le Monde editions, Paris, 1993., p. 32 i 33.

<sup>77</sup> M. Delarue, *Vie et mort d' une armee europeenne*, L' Europe de Yalta a Maastricht, Le Monde editions, Paris, 1993., p. 32; Ph. Manin, *Les Communautés européennes*, L' Union européenne, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 15.

<sup>78</sup> M. Scotto, *Les institutions europeennes – La reforme inachevee*, Le Monde editions, Paris, 1997., p. 37.

<sup>79</sup> M. Scotto, *Les institutions europeennes – La reforme inachevee*, Le Monde editions, Paris, 1997., p. 37.

<sup>80</sup> M. Scotto, *Les institutions europeennes – La reforme inachevee*, Le Monde editions, Paris, 1997., p. 30.

## *Stav 2*

### *Opšte odlike Evropske odbrambene zajednice*

Pariski ugovor iz 1952. godine je stipulisao da je Evropska odbrambena zajednica nadnacionalne prirode. Njen cilj je organizovanje i upravljanje multinacionalnim vojnim snagama koje bi imale isključivo odbrambenu namenu.<sup>81</sup> Ove evropske vojne snage bile bi uključene u NATO pakt.<sup>82</sup> Države članice su mogle da zadrže na raspolaganju i u svrhe predviđene ugovorom samo ograničene vojne snage, jer je najveći deo odbrambenih nadležnosti prenesen na Zajednicu.

U institucionalnom pogledu, Evropska odbrambena zajednica je bila obeležena rešenjima iz ugovora o Evropskoj zajednici za uglj i čelik.<sup>83</sup> I kod ove Zajednice nailazimo na “nadmacionalne institucije” kao što je Komesarijat (pandan Visoke vlasti), ali sa znatno umanjenom dozom “nadmacionalnih ovlašćenja.” Komesarijat je imao izvršnu i upravnu funkciju. Za razliku od ugovora o Evropskoj zajednici za uglj i čelik u ugovoru o Evropskoj odbrambenoj zajednici nadležnost donošenja najvažnijih odluka dobija Savet kao međudržavni organ, što je i razumljivo obzirom na osetljivu oblast kojom je trebalo da upravlja Zajednica. Parlament je imao simbolična ovlašćenja, a Sud pravde sličnu ulogu kao u sistemu Evropske zajednice za uglj i čelik.<sup>84</sup>

---

<sup>81</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 34.

<sup>82</sup> M. Scotto, *Les institutions europeennes – La reforme inachevee*, Le Monde editions, Paris, 1997., p. 37.

<sup>83</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 34.

<sup>84</sup> Revija za evropsko pravo, Broj 1 - G. Ilić, Koreni stvaranja Evropske unije, p. 50.

## II Poglavlje

### Evropska politička zajednica

U predlog ugovora o Evropskoj odbrambenoj zajednici bila je ugrađena i odredba o osnivanju "političke Zajednice."<sup>85</sup> Članom 38 ugovora o odbrambenoj Zajednici bilo je određeno da će *Skupština* da pripremi nacrt ugovora o "političkoj vlasti" upućen vladama šestorice, jer je stvaranje evropske armije zahtevalo osnivanje demokratskih političkih institucija na evropskom nivou koje bi vršile nadzor nad njom.<sup>86</sup> Tako je predlog ugovora o Evropskoj političkoj zajednici pripremila zapravo "ad hoc Skupština" koju su u velikoj većini činili članovi skupštine Evropske zajednice za ugalj i čelik.<sup>87</sup> Nacrt ugovora o političkoj Zajednici prožet federalnim duhom, 10. marta 1953. godine je prosleđen vladama šestorice, ali je njegova realizacija uslovljena stupanjem na snagu ugovora o Evropskoj odbrambenoj zajednici. Predlog je predvideo osnivanje nadnacionalne Zajednice koja bi imala sledeće institucije:<sup>88</sup>

1) Dvodomni Parlament koga čine veće naroda i Senat

U veću naroda zasedali bi poslanici izabrani na neposrednim izborima opštim pravom glasa, a u Senatu predstavnici nacionalnih parlamenata.

2) Izvršnu funkciju obavljale bi dve institucije

---

<sup>85</sup> Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 35.

<sup>86</sup> V. Knežević Predić, Ogledi o suverenosti, IPS, Beograd, 2001., p. 101.

<sup>87</sup> S. Samardžić, Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice, Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd 1998., p. 18; Ph. Mioche, De l' idee europeenne a l' Europe, Hachette, Paris, 1997., p. 49.

<sup>88</sup> Ph. Mioche, De l' idee europeenne a l' Europe, Hachette, Paris, 1997., p. 50.



Jedna je *Evropski izvršni savet*, organ nezavisan u odnosu na vlade država članica i politički odgovoran pred Parlamentom. Evropski izvršni savet je imao ovlašćenje da raspusti veće Naroda skupštine.

Druga je *Savet ministara*, organ karakterističan za međunarodne organizacije, koga čine ministri država članica, nadležan između ostalog da stavi veto na odluke Zajednice.

Ugovorom o političkoj zajednici stvorio bi se okvir za postupno rađanje evropske federalne države. Politička Zajednica trebala je da uskladi spoljnu politiku država članica i da uspostavi zajedničko tržište.<sup>89</sup> Iako Evropska politička zajednica nije bila federacija, imala je za cilj da postepenim širenjem nadležnosti to i postane.

### III Poglavlje

## Neuspeh u ostvarivanju predloga ugovora o Evropkoj odbrambenoj i političkoj zajednici

Francuska je bila pokretač projekata o Evropskoj odbrambenoj i političkoj zajednici, ali je zbog unutrašnjih političkih previranja sprečila njihovo sprovođenje u život. Naime, po potpisivanju ugovora o Evropskoj odbrambenoj zajednici, usledili su postupci ratifikacije koji su uspešno sprovedeni u pet država već u proleće 1953. godine.<sup>90</sup> U Francuskoj, s tim u vezi, međutim, dolazi do ozbiljnih razlika među političkim partijama.<sup>91</sup> Degolisti i komunisti su se oštro protivili ugovoru o Evropskoj odbrambenoj zajednici iz više razloga: naoružavanje Nemačke;

---

<sup>89</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 35.

<sup>90</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 34.

<sup>91</sup> M. Delarue, *Vie et mort d' une armee europeenne*, L' Europe de Yalta a Maastricht, Le Monde editions, Paris, 1993., p. 32.

Francuska vojska se izmešta i stavlja pod komandu tehnički složenih multinacionalnih institucija; Evropska odbrambena zajednica ulazi „pod kišobran“ NATO-a i time se u potpunosti gubi suverenitet; nelogično je da se prvo vrši vojna, a potom politička integracija. Pristalice Zajednice poput republikanaca Roberta Šumana (MRP) ili socijalista (SFIO) podvlače da bi nova Zajednica predstavljala gigantski korak u procesu evropske integracije i da je ugovor realan jer odbrana zapadne Evrope bez podrške Sjedinjenih Američkih Država ne bi bila moguća. Francuske vlade, sve do vlade Pjera Mendes Fransa 1954. godine, nisu imale političku smelost da izađu sa predlogom o ratifikovanju ugovora o Evropskoj odbrambenoj zajednici pred francusku skupštinu. Uzevši u obzir stanje u zemlji, Pjer Mendes Frans je tokom leta 1954. godine pokušao da se dogovori sa ostalim državama potpisnicama o suštinskim izmenama ugovora, ali bez uspeha.<sup>92</sup> Usled pritiska partnera francuska vlada, u avgustu 1954. godine, pristaje da podnese ugovor o Evropskoj odbrambenoj zajednici pred nacionalnu skupštinu ne dovodeći u pitanje sopstvenu političku odgovornost. Mendes-Frans je naime, zastupao tezu da je neophodno da Francuska iznese jasan stav, tj. da da svoj konačan odgovor u vezi sa projektom o odbrambenoj Zajednici, bez obzira da li je pozitivan ili negativan.<sup>93</sup> Francuska skupština 30. avgusta 1954. godine odbija da ratifikuje ugovor i time definitivno stavlja "ad acta" projekat o Evropskoj odbrambenoj zajednici, koji bez Francuskog pristanka nije mogao da stupi na snagu, a samim tim ni nacrt ugovora o političkoj Zajednici koji je za njega bio vezan.

---

<sup>92</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 34.

<sup>93</sup> Ph. Mioche, *De l' idee européenne a l' Europe*, Hachette, Paris, 1997., p. 56 i dalje.

Paradoksalno, događaji su se zatim razvijali upravo u onom pravcu koji su francuski kritičari ugovora o Evropskoj odbrambenoj zajednici želeli da izbegnu. Nemačka je naoružana na osnovu Pariskog ugovora iz 1954. godine o osnivanju "zapadnoevropske Unije" (članice: Nemačka, Italija, Francuska, Velika Britanija i države Beneluksa).<sup>94</sup> Za razliku od Evropske odbrambene zajednice, Zapadnoevropska unija je bila ustrojena kao klasična međunarodna organizacija koja nije dala integrativne rezultate, a pojedine odredbe ugovora nisu bile ni primenjene (na primer, zajednička proizvodnja oružja). S druge strane, nemačka vojska se uključuje u NATO pakt već 1955. godine. NATO na čelu sa američkim i britanskim trupama i vojnom tehnikom i danas je osnovna odbrambeno-bezbednosna organizacija u Evropi.

Neuspeh projekta o Evropskoj odbrambenoj zajednici je trajno obeležio razvoj evropske integracije. Naime, ovim događajem je zaustavljen proces stvaranja "političke Evrope" i njenog postupnog preuzimanju nadležnosti u oblastima koje tradicionalno pripadaju državama poput odbrane i spoljnih poslova, a u korist razvoja tzv. "ekonomske Evrope" čija je aktivnost podređena izgradnji velikog zajedničkog tržišta.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> M. Delarue, *Vie et mort d' une armee europeenne*, L' Europe de Yalta a Maastricht, Le Monde editions, Paris, 1993., p. 33.

<sup>95</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 35.



## **V Glava**

### **Ugovori o osnivanju Evropskih zajednica**

#### **I Poglavlje**

##### **Osnivanje Evropskih zajednica**

Iako je među zagovornicima evropskih integracionih procesa bilo prisutno razočarenje zbog neuspeha projekata o osnivanju Evropske odbrambene i političke zajednice, posle izvesnog vremena pojavile su se nove evropske inicijative. Žan Mone je smatrao da je nuklearna energije izuzetno važna za evropske države i da bi u toj oblasti trebalo se prošire nadležnosti Zajednice.<sup>96</sup> Belgijski političar Anri Spak je 2. aprila 1955. godine i zvanično predložio članicama Evropske zajednice za ugalj i čelik da se preduzmu koraci u tom pravcu.<sup>97</sup> S druge strane, vlada Holandije se 4. aprila 1955. godine založila za razvoj ekonomske integracije zasnovane na carinskoj uniji. Države Beneluksa su zatim na osnovu prethodno pomenute inicijative 20. maja 1955. godine predložile da se nastavi sa granskom integracijom u oblasti energije i prevoza kao i da se osnuje opšte evropsko tržište koje bi se ticalo svih proizvoda.

Prethodno pomenuti predlozi su razmatrani na Evropskoj konferenciji u Mesini, koja je održana od 1. do 3. juna 1955. godine. Ministri inostranih poslova šest država su se saglasili u prilog stvaranju opšteg

---

<sup>96</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 35.

<sup>97</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 35.

zajedničkog tržišta i tržišta za atomsku energiju. Belgijski ministar inostranih poslova H. Spak imenovan je za predsedavajućeg ekspertskeg komiteta zaduženog da pripremi izveštaj o ovim pitanjima.<sup>98</sup> Izveštaj komiteta je razmatran na konferenciji ministara spoljnih poslova šestorice u Veneciji u maju 1956. godine na kojoj je odlučeno da se sazove međuvladina konferencija sa nadležnošću da pripremi tekstove međunarodnih ugovora o osnivanju Zajednica.<sup>99</sup> Konferencija je održana u Briselu, a pregovori su trajali od 26. juna 1956. do marta 1957. godine. Proces pregovaranja je završen u Rimu 25. marta 1957. godine kada su predstavnici vlada država članica Evropske zajednice za uglj i čelik potpisali dva međunarodna ugovora kojima su osnovane Evropska ekonomska zajednica (EEZ) sa ciljem da uspostavi zajedničko tržište i Evropska zajednica za atomsku energiju (EZAE) sa zadatkom da realizuje saradnju u specifičnoj oblasti kakva je bila atomska energija. Najvažniji cilj Evropske zajednice za atomsku energiju bio je da stvori uslove za efikasniji i brži razvoj nuklearne energije kao grane čime bi se nadoknadio zaostatak evropskih država za Sjedinjenim Američkim Državama i Sovjetskim Savezom u ovoj oblasti. Korišćenje atomske energije je takođe trebalo da zadovolji energetske potrebe pojedinih država članica a posebno u Francuskoj, čime bi se ove oslobađale od energetske zavisnosti. Ugovori su stupili na snagu 1. januara 1958. godine po njihovom ratifikovanju u državama potpisnicima a zaključeni su na neodređeno vreme. U isto vreme Velika Britanija, koja nije prihvatila ugovore o osnivanju Zajednica, inicirala je

---

<sup>98</sup> Ph. Mioche, *De L' idée européenne à l'Europe*, Hachette, Paris 1997, p. 63; D. Simon, *Le system juridique communautaire*, PUF, 3 edtion, Paris, 2001., p. 30.

<sup>99</sup> L. Cartou, J-L Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz, Paris, 2006., p. 46.

osnivanje evropske međunarodne organizacije za slobodnu robnu razmenu.<sup>100</sup> Ova organizacija je trebalo da bude koncipirana tako da poštuje državni suverenitet čime bi bila lišena integrativnih i federalnih karakteristika, što bi pak Britancima omogućilo da očuvaju svoje posebne veze sa Sjedinjenim Američkim Državama i Komonveltom. Imajući u vidu prethodno izneto 20. novembra 1959. godine osnovano je Evropsko udruženje za slobodnu razmenu (EFTA) kojem su još osim Velike Britanije pristupile Danska, Norveška, Švedska, Austrija, Švajcarska i Portugal. Francuska je u decembru 1958. godine objavila da ne želi da učestvuje u pregovorima o Britanskoj inicijativi smatrajući da je reč o nameri da se podriju Evropske zajednice.

Novoosnovane Zajednice bile su prožete institucionalnim rešenjima prisutnim u ugovoru o Evropskoj zajednici za ugalj i čelik. Međutim, one su objektivno gledajući predstavljale korak unazad u odnosu na nacrt ugovora o Evropskoj političkoj zajednici u pogledu nadnacionalnih ovlašćenja kojima su raspolagale. Najvažniji od tri ugovora o osnivanju bio je ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici, s obzirom da je predviđao uvođenje «opšteg» zajedničkog tržišta za gotovo sve proizvode, te je samim tim ova Zajednica bila nosilac najvećeg dela integrativnih aktivnosti. Ugovorom o Evropskoj ekonomskoj zajednici predviđeno je da je «Zajednica zasnovana na carinskoj Uniji koja obuhvata celokupnu robnu razmenu»,<sup>101</sup> što je podrazumevalo ukidanje carina između država članica i uvođenje zajedničke carinske tarife prema trećim državama.<sup>102</sup>

---

<sup>100</sup> Ph. Moreau Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 22.

<sup>101</sup> Član 23 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>102</sup> S. Samardžić, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd 1998., p. 22.

Carinska Unija je uspostavljena postepenim snižavanjem, sve do potpunog ukidanja carina među državama članicama, zaključno sa 1. julom 1968. godine.<sup>103</sup> Da bi obezbedili slobodno kretanje robe, tvorci ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici su zabranili takse koje imaju isto dejstvo poput carine, kao i količinska ograničenja na uvoz i izvoz robe. Pored slobodnog kretanja robe Rimski ugovor je propisao pravo na slobodu kretanja ljudi. Tu se prevashodno mislilo na pravo radnika i članova njihovih porodica da se slobodno kreću i zapošljavaju unutar Zajednice bez diskriminacije,<sup>104</sup> ali i na pravo pripadnika nezavisnih profesija (recimo, lekara i advokata) kao i preduzeća da se slobodno nastanjuju i pružaju svoje usluge u državama članicama.<sup>105</sup> Ugovorom o Evropskoj ekonomskoj zajednici bila je utvrđena i postepena liberalizacija kretanja kapitala između država članica.<sup>106</sup> Istim je predviđeno uspostavljanje zajedničke poljoprivredne politike čija je suština bila u utvrđivanju garantovanih cena otkupa za poljoprivredne proizvode, ustanovljavanju sistema cenovne zaštite od tržišnih ili monetarnih udara kao i u uvođenju prelevmana (taksi) na poljoprivredne proizvode poreklom iz država van Zajednice.<sup>107</sup> Postavljene su i osnove za uvođenje zajedničke politike saobraćaja i drugih zajedničkih politika u privrednim oblastima koje su od značaja za Zajednicu. Sve tri Evropske zajednice su dobile status pravnog lica u

---

<sup>103</sup> J. Shapira, G. Le Tallec, J.-B. Blaise, *Droit europeen des affaires*, PUF, Paris, 1994., p. 151.

<sup>104</sup> Član 39 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>105</sup> Član 43 i 49 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>106</sup> Nekadašnji član 67 ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici. Danas su članom 56 ugovora o Evropskoj zajednici zabranjena ograničenja u pogledu kretanja kapitala.

<sup>107</sup> Ph. Moreau Defarges, *Les institution europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 120.



međunarodnim odnosima, tj. sposobnost da zaključuju međunarodne ugovore u sferi njihovog delovanja.

Iako je institucionalni model Zajednica bio zasnovan na obrascu Evropske zajednice za uglj i čelik,<sup>108</sup> u prvo vreme svaka od njih je imala posebne institucije dok su zajednički organi bili Skupština, Sud pravde i Ekonomsko-socijalni komitet.<sup>109</sup> Pandan Visokoj vlasti u ugovoru o Evropskoj ekonomskoj zajednici i Evropskoj zajednici za atomsku energiju bila je Komisija, s tim što ova nije raspolagala nadležnošću odlučivanja već predlaganja «zakonodavnih akata Zajednice» tj. uredbi, direktiva ili odluka. Predlozi Komisije su išli pred Savet ministara koji je ugovorom o Evropskoj ekonomskoj zajednici dobio nadležnost odlučivanja. Skupština Zajednica sačinjena od delegiranih predstavnika iz nacionalnih parlamenata država članica, u ugovorima osnivanju Zajednica imala je samo savetodavnu funkciju. Mišljenje skupštine nije obavezivalo Savet ministara.

Prva reforma institucionalnog sistema Zajednica usledila je već 8. aprila 1965. godine donošenjem Briselskog ugovora o «uspostavljanju jedinstvenog Saveta i Komisije Evropskih zajednica» u teoriji poznatijeg pod nazivom «ugovor o spajanju organa» koji je stupio na snagu 1. januara 1967. godine.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de L' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995. p. 46 i 47.

<sup>109</sup> L. Cartou, J.L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz-precis, 6 edition, Paris, 2006., p. 48; Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 37.

<sup>110</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de L' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995., p. 22; L. Cartou, J.L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz-precis, 6 edition, Paris, 2006., p. 48.

## II Poglavlje

### Razvoj Evropskih zajednica

Stvaranje Evropske ekonomske zajednice bilo je praćeno protivrećnim razmišljanjima u državama osnivaćima.<sup>111</sup> Ugovor iz Rima je sadržao određene nadnacionalne i federalne aspekte. U Francuskoj je pak, 1958. godine došao na vlast general De Gol koji se protivio federalnom uređenju posleratne Evrope. De Gol je smatrao da Zajednicom treba da rukovode predstavnici država članica, i to na osnovu jednoglasno donetih odluka.

Već na početku delovanja Zajednice došlo je do razmimoilaženja između Francuske i njenih partnera. Naime, iako prethodno nije želela da pristupi Evropskoj zajednici za ugalj i ćelik i Evropskoj ekonomskoj zajednici i Evropskoj zajednici za atomsku energiju zbog očuvanja državnog suvereniteta i davanja prednosti odnosima sa Sjedinjenim Amerićkim Državama i državama članicama Komonvelta, Velika Britanija pritisnuta ćinjenicom da je ekonomski i politićki bila odsećena od država sa Evropskog kontinenta odnosno da britanski dohadak raste u periodu 1958-1969. godine za 38 dok je dohadak država ćlanica Zajednice rastao za 75 odsto,<sup>112</sup> u avgustu 1961. godine dostavlja svoju kanididaturu za pristupanje Zajednicama. Britanskom je nešto ranije prethodio irski zahtev, a zatim su ubrzo usledile candidature Danske i Norveške.<sup>113</sup> General De Gol je pak smatrao da zbog

---

<sup>111</sup> L. Cartou, J.L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz-precis, 6 edition, Paris, 2006., p. 42.

<sup>112</sup> Miroslav Prokopijević, *Evropska unija*, Službeni glasnik, Beograd, 2009., str. 22; Ph. Moreau Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 22.

<sup>113</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 39.

bliskih odnosa Velike Britanije i Sjedinjenih Američkih Država ova prva ne treba da bude članica Zajednice.<sup>114</sup> Stoga je koristio ugovorom o Evropskoj ekonomskoj zajednici predviđeno pravo veta u ovoj oblasti i najavio ostalim članicama da će da blokira kandidaturu Velike Britanije. Politika Francuske nije primljena sa odobravanjem u državama članicama koje su smatrale da Britanija kao demokratska, ekonomski i demografski velika država Evrope treba da bude učesnik u evropskim integracionim procesima. Pitanje proširenja Zajednice je ostalo sporno i posle ovog događaja jer je Francuska ponovo najavila veto na Britansku kandidaturu od 10. maja 1967. godine koju je podnela labursitička vlada Harolda Vilsona.

Razlike između Francuske i ostalih država članica Zajednice ispoljavale su se i po pitanju razvoja saradnje članica Zajednice u oblasti spoljne politike i odbrane. Francuska je smatrala da članice Zajednice treba na osnovama poštovanja načela državnog suvereniteta da uspostave saradnju u oblasti spoljne politike i odbrane, dok su države Beneluksa više verovala u nuklearni štit Sjedinjenih Država i zaštitu NATO pakta. Pregovori koje je Francuska inicirala na osnovu Fuševih planova o stvaranju političke Unije 1961. i 1962. godine završeni su neuspelom.<sup>115</sup>

Kriza je dostigla vrhunac 1965. godine kada „šestorica“ nisu mogla da se usaglase oko predloga Komisije za finansiranje Zajedničke poljoprivredne politike.<sup>116</sup> Predlog je naime, predviđao da se doprinosi država delimično zamene sopstvenim izvorima prihoda i

---

<sup>114</sup> Ph. Moreau Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 22 i 23.

<sup>115</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 39.

<sup>116</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 39 i 40.

da se određene budžetske nadležnosti dodele Evropskom parlamentu. Predsednik Francuske De Gol je pored toga osporavao ugovorom predviđen prelazak na odlučivanje kvalifikovanom većinom u Savetu ministara, koji je trebalo da stupi na snagu 01. januara 1966. godine. Puni šest meseci predstavnici francuske vlade nisu učestvovali u radu institucija Zajednice.<sup>117</sup> Kriza je ipak prevaziđena na sastanku ministara inostranih poslova članica Zajednice 28. i 29. januara 1966. godine.<sup>118</sup> U tekstu poznatom pod nazivom „Luksemburški kompromis“ predviđeno je da i kada ugovori nalažu odlučivanje kvalifikovanom većinom u Savetu, ukoliko jedna od država članica smatra da su ugroženi njeni vitalni interesi, razgovori treba da se nastave ne bi li se došlo do konsenzusa. Pored toga predviđen je program rada da bi se prevazišli sporovi u vezi sa finansiranjem poljoprivredne politike. Dogovori o kojima je bilo reči omogućili su da 01.07.1967. godine na snagu stupi ugovor o spajanju organa kojim su stvoreni jedinstvena Komisija i Savet ministara za sve tri Zajednice.

Odlazak generala De Gola sa vlasti u Francuskoj i izbor novog francuskog predsednika doprineo je da se zastoj u procesu evropske integracije prevaziđe. Na sastanku šefova država ili vlada članica Zajednice u Hagu 1. i 2. decembra 1969. godine,<sup>119</sup> odlučeno je da se otvore pregovori o pristupanju Zajednici sa Velikom Britanijom, Irskom, Danskom i Norveškom. Pored toga odlučeno je da

---

<sup>117</sup> L. Cartou, J.L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz-precis, 6 edition, Paris, 2006., p. 43; D. Simon, Le systeme juridique communautaire, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 31.

<sup>118</sup> Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 39>

<sup>119</sup> L. Cartou, J.L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz-precis, 6 edition, Paris, 2006., p. 49; D. Simon, Le systeme juridique communautaire, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 32; Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 40.

se prouče načini uspostavljanja saradnje država članica Zajednice u oblasti spoljne politike. Ovaj zadatak je poveren visokom belgijskom državnom funkcioneru Etienu Davinjonu. Izveštaj komiteta Davinjon usvojen je na sastanku ministara inostranih poslova Zajednice u oktobru 1970. godine i predstavljao je pravnu osnovu za razvoj spoljno-političke saradnje članica Zajednice.<sup>120</sup>

Na Haškom sastanku šefova država ili vlada članica Zajednice takođe je bilo predviđeno da se prouči način za uspostavljenje ekonomske i monetarne Unije. Savet ministara je u martu 1970. godine zadužio Luksemburžanina Pjera Venera da dostavi izveštaj o prethodno pomenutim pitanjima.<sup>121</sup> U izveštaju Verner je predloženo da se države članice Zajednice usmere u pravcu stvaranja monetarne Unije i u dogledno vreme uspostavljanju u jedinstvene evropske valute. Međutim, monetarna nestabilnost izazvana odlukom Sjedinjenih Država da napuste sistem iz „Bretton Woods“-a koji je predviđao fiskni kurs između valuta, tj. da se odluče za plivajući kurs dolara dovela je do svestke monetarne nestabilnosti. Stoga su se 1972. godine države članice Zajednice opredelile da zbog harmoničnog funkcionisanja zajedničkog tržišta ograniče fluktuiranje evropskih valuta u okvirima „Evropske monetarne zmijske.“<sup>122</sup> Ovaj model se pokazao nedovoljno efikasnim s obzirom da su pojedine države članice usled ekonomskih teškoća izašle iz sistema (Velika Britanija 1972., Italija 1973. i Francuska 1974. i 1976. godine). Evropska monetarna zmijska je ipak poslužila kao osnova za stvaranje efikasnijeg mehanizma za ograničenje fluktuiranja evropskih valuta u okviru

---

<sup>120</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 40.

<sup>121</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 41.

<sup>122</sup> D. Simon, *Le systeme juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 32.

„Evropskog monetarnog sistema“ osnovanog 1978. godine.

Na sastanku šefova država ili vlada članica Zajednice u Hgau 1969. godine odlučeno je i o rešavanju pitanja finansiranja poljoprivredne politike. U 1970. godini doneta je odluka da se budžet Zajednice finansira „sopstvenim izvorima prihoda“ čime je posredno rešen i problem finansiranja Zajedničke poljoprivredne politike.<sup>123</sup> Novi način finansiranja delimično je izlazio iz polja nadzora nacionalnih skupština država članica, te su izmenama ugovora o osnivanju određene budžetske nadležnosti dodeljene Evropskom parlamentu.

---

<sup>123</sup> Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 41.

## **VI Glava**

### **Jedinstveni evropski akt**

#### **I Poglavlje**

#### **Uzroci koji su doveli do zaključivanja**

#### **Jedinstvenog evropskog akta**

Više uzroka je dovelo do potrebe da se izvrše izmene ugovora o osnivanju Evropskih zajednica.<sup>124</sup> Jedni su bili ekonomske prirode. Iako je stvaranjem carinske unije Evropska ekonomska zajednica uspešno postavljena na noge, u funkcionisanju zajedničkog tržišta javile su se teškoće. Ovo se naročito odnosilo na potpuno oživotvorenje triju suštinskih sloboda (sloboda kretanja robe i usluga, ljudi i kapitala). Tako recimo, u nedostatku mogućnosti da koriste carine, takse istog dejstva kao i carine ili količinska ograničenja na uvoz i izvoz robe zabranjene ugovorom o Evropskoj ekonomskoj zajednici, države članice su, da bi zaštitile svoje proizvođače od konkretne robe drugih Evropskih proizvođača, propisivale specifične nacionalne tehničke ili sanitarne propise po meri domaćih proizvođača. Time se otežavao ili sprečavao ulazak na nacionalno tržište robe iz drugih država članica Zajednice.

Pored toga postojali su i uzroci institucionalne prirode nastali usled prakse primene jednoglasnog donošenja odluka u Savetu ministara čak i u onim

---

<sup>124</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996, p.18; Revija za Evropsko pravo, Gordana Ilić, Koreni stvaranja EU, p. 60 i dalje.

oblastima gde je ugovor o osnivanju Zajednice predviđao odlučivanje kvalifikovanom većinom. Takođe, rasli su i pritisci Evropskog parlamenta, da kao demokratska institucija bude uključen u postupak donošenja komunitarnih zakonodavnih akata.

Treća vrsta uzroka bila je vezana za razvoj spoljno-političke saradnje članica Zajednice. Naime, bilo je nelogično da se već prilično razvijena saradnja u oblasti inostranih poslova država članica zasniva na neobavezujućem sporazumu umesto na međunarodnom ugovoru. Takođe, nisu postojale ni organske veze između Evropske spoljno-političke saradnje i aktivnosti Zajednica.

## II Poglavlje

### Inicijative koje su dovele do zaključivanja Jedinstvenog evropskog akta

Navedeni uzroci uslovlili su pokretanje dve inicijative za reformu pravnog sistema Zajednica. Prvu inicijativu su 1981. godine elaborirali ministri inostranih poslova Nemačke i Italije, Genšer i Kolombo, pod nazivom projekat o "Evropskom aktu".<sup>125</sup> U ovom dokumentu se naglašavala potreba za povezivanjem aktivnosti koje se odvijaju u okviru Evropske političke saradnje i Evropskih zajednica. Drugu je, u okrilju Evropskog parlamenta, pokrenuo italijanski poslanik A. Spineli juna 1980. godine.<sup>126</sup> Spinelijeva inicijativa je 14.

---

<sup>125</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995, p. 25; Philippe Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, Paris, édition 1996, str. 19; Denys Simon, *Le système juridique communautaire*, Paris, 1997., Puf, str. 22

<sup>126</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 44; Ph. Moreau Defarges, *Les institutions européennes*, Armand Colin, 3 édition, Paris, 1998., p. 139.



septembra 1984. godine krunisana predstavljanjem prednacrta predloga međunarodnog ugovora o uspostavljanju Evropske Unije, koja bi imala šire nadležnosti od Zajednica. Projekat Evropskog parlamenta predviđao je izmenu institucionalnih mehanizama uz znatno širenje njegovih ovlašćenja.

Prilikom sastanka Evropskog saveta u Fontenblou 1984. godine razgovaralo se o nacrtu ugovora Evropskog parlamenta, prema kome su posebne rezerve izražavale Danska, Grčka i Velika Britanija. Odlučeno je da se osnuje „*ad hoc*“ komitet sastavljen od predstavnika šefova država ili vlada država članica (nazvan komitet Dodž po njegovom irskom predsedniku) zadužen da priremi predloge za poboljšanje rada evropskih institucija. Izveštaj komiteta Dodž dostavljen je Evropskom savetu, na sastanku održanom u Briselu marta 1985. godine. Komitet se založio za poboljšanje institucionalnih mehanizama, ostvarivanje „unutrašnjeg evropskog tržišta“ i u tom smislu za održavanje međuvladine konferencije čiji bi cilj bio da izvrši izmene ugovora o osnivanju.<sup>127</sup>

Januara 1985. godine na dužnost stupa nova Komisija na čijem čelu je Francuz Žak Delor. Ona daje snažan podsticaj uspostavljanju „unurašnjeg tržišta“, kao motornoj snazi evropske integracije. Zbog globalnih kretanja u svetu, uklanjanje preostalih prepreka za kretanje robe i usluga, ljudi i kapitala u okviru zajedničkog tržišta postalo je nužno i to u cilju povećanja produktivnosti i konkurentnosti evropskih preduzeća. U junu 1985. godine Komisija objavljuje dokument o unutrašnjem tržištu, pod nazivom „Bela knjiga“, u kome precizno određuje spisak prepreka koje treba da se uklone radi potpunog

---

<sup>127</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 44.

oslobađanja kretanja robe, ljudi i kapitala unutar Zajednice.<sup>128</sup>

Evropski savet, na satanku održanom u Milanu 28. i 29. juna 1985. godine, donosi odluku da podrži program Komisije za stvaranje „unutrašnjeg tržišta“ pod nazivom „Bela knjiga o unutrašnjem tržištu“ i da pokrene postupak izmene ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici.<sup>129</sup> Prvi put jedna tako važna odluka biva usvojena većinom glasova (7 protiv 3), protivno volji Danske, Grčke i Velike Britanije. Evropski savet je predvideo da se donese poseban ugovor o saradnji u oblasti spoljne politike i bezbednosti, kao i da se izvrše izmene ugovora o osnivanju Zajednica.

Međuvladina konferencija država članica započela je sa radom 9. septembra 1985. godine u Luksemburgu.<sup>130</sup> U početku se razmatrala mogućnost da se pripreme dva odvojena nacrtu ugovora u skladu sa predlogom Evropskog saveta, da bi se kasnije ipak usvojila formula donošenja jednog ugovora tj. Jedinstvenog evropskog akta.

Ministri država članica Zajednice su na ugovor stavljali potpise tokom februara 1986. godine.<sup>131</sup> Evropski parlament je imao ozbiljne primedbe na usvojeni dokument budući da njegove nadležnosti nisu značajno uvećane, ali ga je na kraju ipak prihvatio kao prelazno rešenje do sledeće reforme.

---

<sup>128</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 44.

<sup>129</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 44.

<sup>130</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 44.

<sup>131</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 45 - Devet zemalja je potpisalo ugovor 17.2.1986. godine uključujući novo primljene članice Španiju i Portugal, dok su Italija i Grčka želele da izraze svoja neslaganja sa predloženim tekstom, a Danska da organizuje referendum, pa je njihov potpis usledio 28. februara.

U nekim od država članica problemi nastaju u fazi ratifikacije. Na primer, u Irskoj jedan od njenih građana gospodin Kroni pokrenuo je pred nacionalnim sudom pravnu akciju zbog nespojivosti odredbi o bezbednosti Jedininstvenog evropskog akta sa ustavom ove države koji je predviđao njenu neutralnost. Vrhovni sud Irske mu je dao za pravo, te se moralo pristupiti izmeni ustava. Vlada Irske je izvršila ustavne promene putem referendumu.

Jedinistveni evropski akt stupio je na snagu 01. januara 1987. godine.

### III Poglavlje

## Sadržaj Jedininstvenog evropskog akta

Uprkos protivljenju Britanije evoluiranju evropskog institucionalnog sistema ka federalnom modelu,<sup>132</sup> u preambuli Jedininstvenog evropskog akta ipak je za cilj postavljen preobražaj odnosa među državama članicama, koji bi u dogledno vreme omogućio stvaranje Evropske unije. Ovim ugovorom je ozvaničena spoljnopolitička saradnja<sup>133</sup> država članica koja se do tada odvijala na neformalnom sporazumu tj. na izveštaju Davinjon. Na taj način su prevaziđena ograničenja u širenju procesa evropskog ujedinjenja van ekonomskih nadležnosti Zajednica. Evropske zajednice i Evropska politička saradnja postaju potencijalni stubovi buduće Evropske unije. Prema odredbama Jedininstvenog evropskog akta njihov uporedni razvoj treba da doprinese dostizanju takvog nivoa integracije i saradnje država članica koji bi omogućio osnivanje Evropske unije.<sup>134</sup>

---

<sup>132</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 45.

<sup>133</sup> I i III Poglavlje Jedininstvenog Evropskog Akta.

<sup>134</sup> Član 1 Jedininstvenog Evropskog Akta.

Međutim, istovremeno je Jedinistvenim evropskim aktom izvršeno strogo razdvajanje pravnog poretka Zajednica i Saradnje u oblasti spoljne politike. Svaka od ovih grana je imala sopstvene institucije i postupke usvajanja akata.

Takođe, Jedinistvenim Evropskim Aktom stvorena je pravna osnova za sastanke i rad šefova država ili vlada članica u Evropskom savetu, za koji je predviđeno da se sastaje dva puta godišnje.<sup>135</sup> U institucionalnoj sferi su nastupile sledeće promene.<sup>136</sup> Ugovorom o kome je reč samo je delimično udovoljeno inicijativi Evropskog parlamenta da dobije nadležnosti u zakonodavnoj sferi. Naime, u određenim oblastima uveden je postupak zakodnodavne saradnje Parlamenta i Saveta ministara. Ipak, postupak je bio tako uređen da je omogućavao Savetu da jednoglasno usvoji akt, ukoliko se Parlament ne slaže sa njegovim sadržajem. U oblasti postupka zaključivanja sporazuma o prijemu novih članica u Zajednicu i zaključivanje ugovora o pridruživanju uvedeno je pravilo da Savet mora da traži i dobije saglasnost Evropskog parlamenta. Pored toga, proširen je broj oblasti gde Savet ministara odlučuje kvalifikovanom većinom glasova. Reč je o oblastima koje su ključne za ostvarivanje „unutrašnjeg tržišta“ (usklađivanje privrednih propisa država članica). Da bi se Sud pravde rasteretio velikog broja predmeta koje je morao da rešava, osnovan je Prvostepeni sud Zajednice.

Jedinistveni evropski akt posebno je značajan po utvrđivanju jasnog i vremenski preciznog programa za uspostavljanje tzv. "unutrašnjeg tržišta" najkasnije do 31. decembra 1992. godine, putem uklanjanja preostalih

---

<sup>135</sup> Član 2 Jedinistvenog Evropskog Akta.

<sup>136</sup> II Poglavlje JE.A.

tehničkih, poreskih i fizičkih prepreka među državama članicama.

*\* Zaključak*

Nesumljiv doprinos Jedininstvenog evropskog akta procesu evropske integracije ogleda se prevashodno u obimnoj zakonodavnoj regulativi vezanoj za uspostavljanje unutrašnjeg tržišta. Naime, različiti tehnički propisi država članica usklađeni su donošenjem Evropskih normi i standarda za svaku privrednu oblast sve do 1992. godine. Ugovorom su takođe određene smernice budućeg razvoja evropskih integracija s obzirom da je u perspektivi predviđeno osnivanje Evropske Unije. Osnovni nedostatak J.E.A. je bio sadržan u odsustvu jačanja demokratskih odlika Zajednice, odnosno u nedostatku ozbiljnijeg prenosa nadležnosti u zakonodavnoj oblasti od država članica ka predstavnicima naroda Evrope okupljenih u Evropskom parlamentu.



## **VII Glava**

### **Ugovor o Evropskoj Uniji**

Usvajanje ugovora o osnivanju Evropske unije iz Mاستrihta 1993. godine, verovatno je najvažnija stanica u evropskoj integraciji od osnivanja Evropske ekonomske zajednice 1957. godine. Ugovor iz Mاستrihta je odražavao volju država članica da stvore evropsku tvorevinu koja bi imala nadležnosti ne samo u oblasti privrede, već i u oblasti spoljnih poslova, bezbednosti, unutrašnjih poslova i pravosuđa.

#### **I Poglavlje**

#### **Aktivnosti koje su dovele do zaključivanja ugovora o Evropskoj uniji**

Inicijative za produblјivanje procesa integracije država članica Zajednice su bile uzrokovane kako ekonomskim, tako i političkim razlozima.<sup>137</sup> Unutrašnje evropsko tržište je funkcionisalo, ali nije bilo nadograđeno uvođenjem jedinstvene evropske valute. Problemi u uspostavljanju monetarne Unije "planom Werner" 1970. godine, teškoće sa funkcionisanjem "Evropske monetarne zmije" 1972. i evropskog monetarnog sistema 1978. godine naveli su države članice da o tome ponovo razgovaraju prilikom pregovora o donošenju Jedinstvenog Evropskog Akta. Zbog neslaganja Velike Britanije sa

---

<sup>137</sup> Jean Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995, str. 26; Philippe Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, Paris 1996., 2 édition, str. 22 i dalje; *Revija za evropsko pravo*, Gordana Ilić, Koreni stvaranja EU, str. 66 i dalje

dubljim monetarnim integracijama, u Jedinственном Evropskom Aktu se samo pominjala saradnja država članica u u oblasti ekonomske i monetarne Unije.<sup>138</sup> Ipak, ova odredba je Evropskom savetu omogućila da na sastanku održanom u Hanoveru 27. i 28. juna 1988. godine naglasi da su države članice usvajanjem Jedinственного Evropskog Akta potvrdile da im je cilj postepeno stvaranje ekonomske i monetarne Unije. U tom smislu je Evropski savet osnovao Komitet na čijem čelu je bio predsednik Komisije Žak Delor, zadužen da pripremi izveštaj o monetarnom pitanju. Izveštaj komiteta je usvojen prilikom sastanka Evropskog saveta u Madridu, juna 1989. godine, kada je doneta načelna odluka da se izmeni ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici. Evropski savet održan u Strazburu, decembra 1989. godine, predvideo je sazivanje konferencija o promenama u ugovorima o osnivanju za kraj 1990. godine

S druge strane, duboki poremećaji koji su obeležili međunarodne odnose krajem 80-tih godina XX veka, a reč je o raspadu Sovjetskog Saveza i Varšavskog pakta, ujedinjenju Nemačke, demokratizaciji država istočne Evrope i krizi u Iraku, podstakli su članice Evropske ekonomske zajednice da smelije zakorače u pravcu političke Unije.<sup>139</sup> Pored toga, u Francuskoj ali i u drugim državama članicama, smatralo se na primer, da bi ujedinjena Nemačka sa preko 80 miliona stanovnika predstavljala opasnost po ravnotežu odnosa snaga u Evropi, ukoliko ne bi bila dovoljno ekonomski, monetarno, politički i vojno integrisana u evropske strukture. Takođe, proširenje Zajednice na države centralne i istočne Evrope zahtevalo je širenje njenih nadležnosti u spoljno-političkoj i vojnoj oblasti kako bi

---

<sup>138</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 47.

<sup>139</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 25.



ujedinjena Evropa mogla da učestvuje u punom obimu u međunarodnim odnosima. Imajući u vidu prethodno izneto predsednik Francuske François Mitteran i nemački kancelar Helmut Kohl objavili su zajedničku poruku u kojoj predlažu da se sazove međuvladina konferencija država članica Zajednice "sa ciljem preobražaja odnosa među državama članicama u Evropsku Uniju, kojoj bi bila dodeljena sredstva za neophodne akcije."<sup>140</sup>

Evropski savet je, na sastanku održanom u Dublinu u junu 1990. godine, odobrio otvaranje dve paralelne međuvladine konferencije o ekonomsko-monetarnoj i političkoj Uniji.<sup>141</sup> Na sastanku Evropskog saveta u Rimu u oktobru 1990. godine utvrđeni su opšti ciljevi koji bi trebalo da se ispune ugovorima o ekonomsko-monetarnoj i političkoj Uniji. Konferencija o izmenama ugovora o osnivanju je otvorena u a sastanku Evropskog saveta u Rimu 14. i 15. decembra 1990. godine. Konferencijom o političkoj Uniji su rukovodili ministri inostranih poslova, dok su na konferenciji o ekonomskoj i monetarnoj Uniji učestvovali ministri finansija država članica. Značajnu ulogu na međuvladinim konferencijama imale su predsedavajuće države Zajednice tj. Luksemburg u prvoj polovini, a zatim Holandija u drugoj polovini 1991. godine. One su pripremale radne dokumente u obliku nacrtu ugovora čime su u pojedinim fazama sažeti rezultati pregovora. Na kraju je odlučeno da dva nacrtu ugovora budu spojena u jedan koji bi se odnosio na Evropsku Uniju u celini.

Evropski savet održan u Matrihtu, 9. i 10. decembra 1991. godine, razrešio je poslednja preostala

---

<sup>140</sup> J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et des communautés européennes*, LGJD, Paris, 1994, str. 23

<sup>141</sup> Bull. CE 6/90, points I.11 et I.35

sporna politička pitanja među državama članicama.<sup>142</sup> Dogovor je postignut tek kada je prihvaćeno da Velika Britanija i Danska uživaju režim odstupanja u oblasti ekonomske i monetarne Unije, tj. da im bude dodeljeno pravo na fakultativno učešće u njenoj trećoj fazi. Danska je sa svoje strane dobila režim odstupanja, kad je reč o učešću u saradnji u oblasti odbrane. Predviđeno je i da širenje nadležnosti Zajednice u socijalnoj oblasti ne bude primenjeno na Veliku Britaniju.

Pregovori predstavnika država članica završeni su potpisivanjem "ugovora o Evropskoj Uniji", 7. februara 1992. godine u holandskom gradu Mاستrihtu, koji je trebalo da stupi na snagu 1. januara 1993. godine. Međutim, ono je usledilo tek 1. novembra 1993. godine zbog teškoća nastalih prilikom postupka ratifikacije ugovora u pojedinim državama (Danska, Velika Britanija i Nemačka).<sup>143</sup>

Forma u kojoj je zaključen ugovor iz Mاستrihta, za Uniju je bila složena. Ugovor su činile preambula i "zajedničke odredbe", tri poglavlja koja se odnose na izmene ugovora o osnivanju Zajednica od kojih su najvažnije promene ugrađene u ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici, V poglavlje o Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici, VI poglavlje o Saradnji u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova i VII poglavlje koje sadrži "finalne odredbe" kao i 17 aneksiranih protokola sa vrednošću odredbi ugovora.

---

<sup>142</sup> Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 48.

<sup>143</sup> D. Simon, Le systeme juridique communautaire, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 36.

## II Poglavlje

### Predstavlanje Evropske Unije

#### *Stav 1*

#### *Predstavlanje Evropske unije<sup>144</sup>*

Ugovor o Evropskoj Uniji iz Maastrichta predstavljao je veoma važan korak napred u produbljivanju i širenju polja delovanja evropskih struktura. S tim u vezi treba imati u vidu da je, do donošenja ugovora iz Maastrichta, evropska integracija pretežno bila ograničena na privrednu sferu, dok su se saradnje država članica u oblasti spoljne politike i u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova pokrenute 1971. (izveštaj Davinjon) i 1976. godine (osnivanje grupe Trevi),<sup>145</sup> odvijale pretežno na neformalnoj osnovi. Doduše saradnja u oblasti spoljne politike delimično je institucionalizovana Jedinstvenim Evropskim Aktom iz 1987. godine. Ugovorom iz Maastrichta je pak bilo predviđeno da novoosnovana Evropska unija pod svojim krovom pokriva ekonomsku integraciju država članica, koja se odvijala na osnovu ugovora o osnivanju Evropskih zajednica, ali i da ima nadležnosti u oblasti spoljne politike i odbrane s jedne i unutrašnjih poslova i pravosuđa, s druge strane. Dakle, Evropske zajednice,

---

<sup>144</sup> Jean Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5<sup>e</sup> édition, Paris, 1995, str. 30 i dalje; Philippe Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, Paris, édition 1998, str. 29; Joel Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et de communautés européennes*, LGJD, Paris, 1994, str. 28, 29, 30; videti takođe seriju članaka u "Politici" Milutina Janjevića pod naslovom "Novi ugovor o EU, platforma za Evropu XXI veka, koja je objavljena tokom marta 1996. godine

<sup>145</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 51.

Zajednička spoljna i bezbednosna politika (ZSBP) i Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova (SPUP) postaju stubovi na kojima počiva Evropska Unija kao „zajednička kuća“ njenih članica. Iz prethodno iznetog može da se uoči da Unija nije “progutala” tri pomenute aktivnosti, već je bila složena i raznolika tvorevina koja je u svom sastavu imala Zajednice sa federalističkim institucionalnim i pravnim sistemom i preostala dva stuba, tj. Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku i Saradnju u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova sa jakim odlikama konfederalizma i međudržavne saradnje.<sup>146</sup>

Unija je raspolagala jedinstvenim institucionalnim okvirom koga su činili: Evropski parlament, Evropski savet, Savet, Komisija i Sud pravde kao njeni najvažniji organi. Pomenute institucije su delovale rukovodeći sa sva tri stuba. Institucionalno jedinstvo se, pre svega, odražavalo kroz veoma široko delovanje Evropskog saveta koji je Uniji davao podsticaj i smernice razvoja. Savet ministara je bio organ u kome su se donosile odluke vezane za sva tri stuba. Komisija, koja je u ugovoru o Evropskoj ekonomskoj zajednici označena kao podnosilac predloga zakonodavnih akata, dobila je takođe pravo podnošenja predloga odluka u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike i Saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, ali znatno suženo, u odnosu na isto ovlašćenje u oblasti Zajednica. Evropskom parlamentu je bilo dodeljeno pravo da bude obavešten o svim aktivnostima Unije. Međutim, jedinstveni institucionalni okvir je ipak bio samo privid. Naime, zakonodavni akti u okviru privrednih nadležnosti Zajednica, po pravilu su se zajednički donosili u Savetu ministara (kvalifikovana

---

<sup>146</sup> Philippe Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, Paris 1996., 2 édition, str. 42, 43; Radovan Vukadinović, *Pravo evropske unije*, IMPP, Beograd, 1996., str. 29 i 30

većina glasova) i u Evropskom parlamentu (većina glasova) na predlog Komisije. Odluke u oblasti drugog i trećeg stuba (ZSBP i SPUP) su se pak, usvajale jednoglasno u Savetu ministara. Prema ugovoru iz Mاستrihta Evropski parlament je trebalo da bude obavešten o aktivnostima u oblasti spoljnih poslova, bezbednosti, unutrašnjih poslova i pravosuđa. Šta više, veoma važna institucija kao što je Sud pravde nije imala nadležnosti u oblastima dveju međudržavnih saradnji.

*\* Ciljevi Evropske Unije*

Ciljevi Unije su bili određeni članom 2 ugovora o Evropskoj uniji koji je predviđao da: Evropska Unija promoviše privredni i socijalni napredak kao i visok stepen zaposlenosti da bi postigla trajan i uravnotežen razvoj, afirmiše svoj identitet na međunarodnoj sceni, jača odbranu prava i interesa građana država članica i razvija usku saradnju u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Ovo su bili opšti ciljevi, ali svaki od tri stuba Unije imao je svoje precizne ciljeve određene ugovorom.

Unija je bila dužna da u vršenju svojih aktivnosti uvažava suštinska načela kao što su poštovanje nacionalnog identiteta država članica, poštovanje ljudskih prava zagarantovanih Evropskom konvencijom o ljudskim pravima kao i ustavna načela koja proizilaze iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama.

*\* Evropska unija nije imala status pravnog lica*

Nijedna odredba ugovora iz Mاستrihta, na unutrašnjem i međunarodnom planu nije dodelila Evropskoj Uniji status pravnog lica. Doduše, on joj na unutrašnjem planu i nije bio neophodan jer je koristila materijalna sredstva, službe i organe Zajednica. Međutim, na međunarodnom planu, pogotovu u oblasti spoljne politike, Uniji su bile „vezane ruke“ jer su jedino

međunarodna pravna lica mogla da zaključuju međunarodne ugovore, a ona to nije bila.<sup>147</sup>

## Stav 2

### *Izvršene promene u pravnom i institucionalnom sistemu Evropske unije donošenjem ugovora iz Mاستrihta*

Stupanjem na snagu ugovora o Evropskoj uniji iz Mastihta 1993. godine uvedene su sledeće važne promene:<sup>148</sup>

a) Širenje nadležnosti Evropske unije

- Ugovorom iz Mastrihta Evropska ekonomska Zajednica je preimenovana u Evropsku Zajednicu. Brisanjem ekonomske odrednice Zajednica je trebala u simboličnom smislu da ima mogućnost nešto šireg polja delovanja. Evropskoj zajednici su dodeljene nove značajne nadležnosti u ekonomskoj i monetarnoj sferi, tj. zadatak da ostvari ekonomsku i monetarnu Uniju. Novim odredbama ugovora o Evropskoj zajednici posvećenim monetarnoj politici predviđen je postepen prenos po fazama, monetarnih nadležnosti od država članica ka Zajednici i krajnji rok za ukidanje nacionalnih i uvođenje jedinstvene evropske valute *evra* kojim bi upravljala Evropska centralna banka.

- Evropska zajednica je proširila svoje nadležnosti i u socijalnoj sferi.

- U nadležnost Unije u okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike uključena je i oblast odbrane.

---

<sup>147</sup> Philippe Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, Paris 1996., 2 édition, str. 46; Denys Simon, *Le système juridique communautaire*, Paris, 1997., Puf, str. 67

<sup>148</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 51 i 52.

Međutim, mehanizmi i načini saradnje država članica u oblasti odbrane je tek trebalo da se ustanove.

- Uniji je u okviru nadležnosti u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova dato pravo da deluje i u vezi sa "osetljivim" pitanima doseljavanja, politike azila i saradnje policija država članica.

Međutim, ugovorom iz Mاستrihta istovremeno je uvedena mogućnost različitog stepena intenziteta integracije među državama članicama, što je bilo u suprotnosti sa dotada važećim načelom jednoobrazne primene komunitarnog prava. Tako u trećoj fazi monetarne Unije nisu mogle da učestvuju države koje ne ispunjavaju tražene kriterijume. S druge strane, Velika Britanija i Danska su zatražile i dobile odstupajući režim tj. pravo da ne učestvuju u trećoj fazi monetarne Unije.

b) Instiucionalne promene izvršene ugovorom o Evropskoj uniji

U institucionalnoj sferi primetno su povećane nadležnosti Evropskog parlamenta obzirom da je promovisan postupak "koodlučivanja" Saveta i Parlamenta kod donošenja zakonodavnih akata Zajednice. Pored toga, Evropski parlament je dobio nadležnost da izdaje saglasnost na odluku Zajednice o zaključivanju pojedinih međunarodnih ugovora. Takođe je potvrđena i ojačana njegova uloga u postupku imenovanja predsednika i članova Komisije. S druge strane kada je reč o Savetu, proširen je obim oblasti u kojima donosi odluke kvalifiovanom većinom glasova.

Ugovorom iz Mاستrihta uveden je jedinstven postupak prijema država u Evropsku uniju.<sup>149</sup> Naime, ugovorima o osnivanju Zajednica bili su predviđeni posebni postupci prijema nove članice u svaku od Evropskih zajednica. Ugovorom iz Mاستrihta je napravljen

---

<sup>149</sup> Nekadašnji član N ugovora o Evropskoj uniji.

zaokret jer je utvrđena jedinstvena procedura prijema,<sup>150</sup> kojom se nova država članica punopravno vezuje za sve komponente Unije. Ugovorom o Evropskoj uniji su takođe ukinute pojedinačne odredbe o izmeni ugovora o osnivanju, i zamenjene jedinstvenim postupkom sadržanim u nekadašnjem članu N.

---

<sup>150</sup> Nekadašnji član O ugovora o Evropskoj uniji.



## **VIII Glava**

### **Ugovor iz Amsterdama o izmenama odredbi ugovora o osnivanju Zajednica i Unije**

Potreba za promenama odredbi ugovora o osnivanju Evropskih zajednica i Evropske unije javila se najviše zbog probelmatike prijema novih članica. Ugovorom iz Mاستrihta je bilo predviđeno<sup>151</sup> da bi trebalo da se održi međuvladina konferencija država članica u 1996. godini, čiji bi cilj bio da prouči pitanje institucionalne reforme koje bi omogućilo Evropskoj uniji da efikasno funkcioniše sa 15 i više članica. Pored toga, ugovor iz Mاستrihta je predvideo da bi buduća konferencija trebalo da se pozabavi i širenjem primene postupka koodlučivanja Saveta i Evropskog parlamenta, razvojem zajedničke politike odbrane, hijerarhijskom klasifikacijom komunitarnih akata, itd...

U cilju pripremanja međuvladine konferencije, na inicijativu Evropskog saveta, 5. decembra 1995. godine osnovana je radna grupa sastavljena od predstavnika ministara inostranih poslova država članica i predstavnika Komisije kojom je predsedavao Karlos Vestendorf.<sup>152</sup> Radna grupa je podnela izveštaj o radu na sastanku Evropskog saveta održanom u Madridu 15. i 16. decembra 1995. godine. Evropski savet je predvideo da bi međuvladina konferencija posvećena izmenama ugovora o osnivanju trebalo da se održi u 1996. godini.

---

<sup>151</sup> Član N stav 2 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>152</sup> Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 54.

Međuvladina konferencija država članica počela je sa radom u Torinu 29. marta 1996. godine i trajala je do juna 1997. godine, kada je u Amsterdamu na sastanku Evropskog saveta utvrđen tekst nacrtu ugovora kojim bi bile menjane odredbe ugovora o osnivanju. Tokom leta vršene su promene u nacrtu ugovora manjeg obima, te je ovaj potpisan u Amsterdamu 2. oktobra 1997. godine. Odredbe ugovora iz Amsterdam su ugrađene u ugovor o Evropskoj uniji iz Matrihta i osnivačke ugovore Zajednica. Ugovor je stupio na snagu po okončanju postupaka ratifikacije u državama članicama 1. maja 1999. godine.<sup>153</sup>

U formlanom smislu, ugovorom iz Amsterdama izvršene su promene u označavanju odredbi ugovora o osnivanju, jer su slovne oznake Matriškog ugovora zamenjene brojkama (na primer, član F je postao član 6), a brojčano-slovno označavanje ugovora o Evropskoj zajednici je takođe zamenjeno brojčanim (recimo, član 7 A je postao član 14).<sup>154</sup> Amsterdamski ugovor je bio praćen aneksima koje su činili 13 protokola i 60 deklaracija.

U suštinskom pogledu, ugovorom iz Amsterdama su učinjeni određeni pomaci napred u razvoju Evropske integracije.<sup>155</sup> Njime je bilo predviđeno građenje evropskog “područja slobode, bezbednosti i pravde” putem davanja ovlašćenja Evropskoj zajednici u oblastima koje su do tada bile u nadležnosti trećeg stuba integracije, odnosno Saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih

---

<sup>153</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 38; Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 54.

<sup>154</sup> *Le traite de Rome*, Maastricht, Amsterdam et Nice, La documentation Francaise, edition 2002.

<sup>155</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 39.

poslova, a reč je o uređivanju prelaska granice, politici u oblasti azila i doseljavanja i saradnji u civilnoj i administrativnoj oblasti. S druge strane, u treći stub Saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova ugrađene su odredbe “Šengenskih sporazuma” o ukidanju graničnih prelaza, usklađivanju uslova za dobijanje viza i saradnji policija država članica, doduše uz odstupanja koje su se ticala Velike Britanije, Irske i Danske.<sup>156</sup> Pored prethodno navedenog utvrđen je postupak uvođenja “ojačane saradnje” za one države članice koje žele veći intenzitet integracije u određenim oblastima.<sup>157</sup> Poštovanje ljudskih prava i demokratskih vrednosti je postao izričit uslov za pristupanje Evropskoj uniji,<sup>158</sup> a njihovo nepoštovanje od strane država članica je otvorilo mogućnost suspendovanja njihovog učešća u radu Unije i nekih od njihovih prava.<sup>159</sup> U delovanju Zajedničke spoljne i bezbednosne politike uvedene su određene novine, kao što su - otvaranje mesta Visokog predstavnika za ZSBP<sup>160</sup> ili osnivanje jedinice za “brzo uzbunjivanje”.<sup>161</sup>

Ugovorom iz Amsterdama izvršene su i promene odredbi ugovora o osnivanju Evropske zajednice<sup>162</sup>, u smislu jačanja uloge predsednika Komisije, širenja polja primene postupka koodlučivanja Saveta i Parlamenta kao i njenog pojednostavljivanja i širenje primene odlučivanja kvalifikovanom većinom u Savetu. Ugovoru o Evropskoj zajednici je dodato poglavlje o zapošljavanju, dok se

---

<sup>156</sup> Protokol o integrisanju Šengenskih tekovina u ugovor o Evropskoj uniji.

<sup>157</sup> Članovi 43 i 45 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>158</sup> Član 6 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>159</sup> Član 7 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>160</sup> Član 18 i 26 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>161</sup> Deklaracija broj 6 aneksirana za ugovor o Evropskoj uniji.

<sup>162</sup> Ph. Manin, Les Communautés européennes, L' Union européenne, Pedone, Paris 1996., 2 édition, str. 34

Velika Britanija odrekla režima odstupanja u oblasti socijalne politike.

Kritike koje su se javile u vezi sa ugovorom iz Amsterdama bile su dvojake prirode. Imajući u vidu izvestan prijem novih članica u Evropsku uniju<sup>163</sup>, jedni su s pravom ukazivali da njime nisu izvršene nužne institucionalne promene. Naime bila je reč o potrebi da se smanji broj članova Komisije kao i da se preraspodeli broj glasova kojim ministri država članica raspolažu prilikom odlučivanja kvalifikovanom većinom u Savetu. Pristalice koncepta međudržavne saradnje zamerali su pak na preteranom ugrožavanju suvereniteta država članica i prenosu ovlašćenja ka organima Unije koji su po njima više tehnokratske, a manje demokratske prirode.<sup>164</sup> Međutim, ove kritike su se javljale i ranije a plod su političkih razmimoilaženja u vezi sa konceptom razvoja Evropske integracije. U svakom slučaju tvorcii ugovora iz Amsterdama bili su svesni njegovih ograničenja posebno u institucionalnoj oblasti, tako da su samim ugovorom planirane dodatne izmene ugovora o osnivanju u neposrednoj budućnosti.<sup>165</sup>

---

<sup>163</sup> Philippe Moreau Defarges, *Les intitutions européennes*, Armand Colin, 3 édition, Paris, str. 44; Philippe Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, Paris 1996., 2 édition, str. 34 i 35; *Revija za Evropsko pravo* - Duško Lopandić, *Karakteristike ugovora iz Amsterdama*, str. 129 i dalje

<sup>164</sup> Georges Berthu, Dominique Souchet, *Le traité d' Amsterdam contre la démocratie, Liberté politique*, Paris, 1998

<sup>165</sup> Protokol o institucijama koji je aneksiran za ugovor iz Amsterdama

## **IX Glava**

### **Povelja o fundamentalnim pravima Evropske unije**

Evropski savet na sastanku održanom u Kelnu u junu 1999. godine, odlučio je da se sva fundamentalna prava koja su na snazi u Evropskoj uniji sakupe u jednu “povelju”, ne bi li ih učinio čitljivijim za građane Unije.<sup>166</sup> Namera Evropskog saveta je zapravo bila da, kao što je čest slučaj kod nacionalnih ustava, upotpuni ugovore o osnivanju deklaracijom o suštinskim ljudskim pravima.

Predlog teksta povelje je, u skladu sa odlukom Evropskog saveta, pripremala “konvencija” koju su činili predstavnici šefova država ili vlada članica Unije, predsednik Komisije, članovi Evropskog parlamenta i nacionalnih parlamenata, kao i predstavnici Suda pravde u svojstvu posmatrača. Konvencija je 2. oktobra 2000. godine usvojila predlog povelje, a zatim su je podržali kako je i bilo predviđeno odlukom Evropskog saveta iz Kelna, Evropski savet na sastanku u Biaricu 13. i 14. oktobra 2000. godine, Evropski parlament 14. novembra 2000. godine i Komisija 6. decembra 2000. godine. Povelju su zvanično potpisali i proklamovali predsednici sve tri prethodno pomenute institucije na sastanku Evropskog saveta u Nici, 7. decembra 2000. godine, čime je ova dobila oblik međuinstitucionalnog sporazuma.<sup>167</sup> Povelja je bila napisana u pravnom obliku koji je

---

<sup>166</sup> J.-P. Jacque, *Droit institutionnel de l' Union Europeenne*, Dalloz, 5 edition, Paris, 2009., p. 64; *Le traite de Nice , premieres analyses*, URS, Presses universitaires de Strasbourg 2001, F. Mariatte, *La conference intergouvernementale 2000 et l' elaboration du Traite de Nice* p. 19

<sup>167</sup> JO n. C364 od 18.12.2000.

omogućavao njeno spajanje sa ugovorima o osnivanju. Međutim, pitanje priključivanja “Povelje o fundamentalnim pravima” ugovorima o osnivanju je ostalo da se razreši u narednom periodu.

Odredbe povelje o fundamentalnim pravima odnose se na institucije i organe Unije, kao i na države članice onda kada stvaraju ili primenjuju pravo Evropske unije.<sup>168</sup> Cilj povelje nije dakle da proširi postojeće ili da stvori nove zakonodavne nadležnosti Unije u oblasti poštovanja ljudskih prava. Sam tekst povelje je složen i sveobuhvatan jer sadrži zaglavlja koja se odnose na građanska i politička, kao i na ekonomska i socijalna prava, što inače nije uobičajeno kod dokumenata ove vrste.

---

<sup>168</sup> J.-P. Jacque, *Droit institutionnel de l' Union Europeenne*, Dalloz, 5 edition, Paris, 2009., p. 64.

## **X Glava**

### **Ugovor iz Nice**

Izmene u ugovorima o osnivanju izvršene ugovorom iz Amsterdama iz 1999. godine bile su nedovoljne u pogledu prilagođavanja institucija Unije za prijem novih država članica koji se očekivao u bližoj budućnosti.<sup>169</sup> S tim u vezi u “Protokolu o institucijama”, koji je pratio ugovor iz Amsterdama, naglašeno je da je neophodno, najmanje mesec dana pre nego što Unija premaši 20 država članica, da se preispitaju odredbe koje se odnose na sastav i rad institucija. Približavanje prijema država centralne i istočne Evrope u Uniju dovelo je do potrebe da se sazove međuvladina konferencija posvećena reformi pravnog poretka Unije, pre svega u oblasti institucionalnog sistema. Na sastanku Evropskog saveta 3. i 4. juna 1999. godine u Kelnu odlučeno je da se početkom 2000-te godine okupi konferencija predstavnika vlada država članica sa zadatkom da reši institucionalna pitanja koja nisu regulisana ugovorom iz Amsterdama.<sup>170</sup> Evropski savet je takođe precizirao mandat međuvladine konferencije odnosno odredio pitanja o kojima treba da se pregovora. Po nalogu Evropskog saveta i pod njegovim nadzorom a uz uvažavanje stavova država članica, Komisije i Evropskog parlamenta, pripreman je izveštaj o mogućim institucionalnim rešenjima. Izveštaj je 10. i 11. decembra 1999. godine podnet Evropskom savetu na njegovom sastanku u Helsinkiju, kada je odlučeno da se u februaru 2000. godine sazove međuvladina konferencija

---

<sup>169</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 56.

<sup>170</sup> *Le traite de Nice*, premieres analyses, URS, Presses universitaires de Strasbourg 2001., F. Mariatte, *La conference intergouvernementale 2000 et l'elaboration du Traite de Nice* p. 12 i dalje

država članica o izmenama odredbi ugovora o osnivanju. Evropski savet je utvrdio program rada konferencije najvećim delom onako kako je već bilo planirano na njegovom prethodnom sastanku u Kelnu, dok je završetak konferencije planiran za kraj 2000. godine. Konferencija je objavljivanjem predloga novog ugovora 6. decembra 2000. godine završila svoj rad, a zatim je isti usvojen na sastanku Evropskog saveta u Nici 10.12.2000. godine. Ugovor je zvanično potpisan takođe u Nici, 26. februara 2001. godine. Teškoće su nastale u fazi ratifikacije, jer je u junu 2001. godine na referendumu u Irskoj predlog ugovora iz Nice odbačen.<sup>171</sup> Evropski savet je, na sastanku u Geteborgu, doneo odluku da se bez obzira na stav Irskih građana postupak ratifikacije nastavi u drugim državama članicama. Irska vlada je zatim 19. oktobra 2002. godine organizovala drugi referendum koji je dao pozitivan rezultat. Ugovor iz Nice je stupio na snagu 1. februara 2003. godine čime su njegove odredbe ugrađene u postojeće ugovore.

Ugovorom iz Nice su rešena institucionalna pitanja oko kojih nije postignut dogovor nešto ranije u Amsterdamu. U tom smislu izvršene su sledeće promene u institucionalnom sistemu Evropske unije.<sup>172</sup> Utvrđen je način smanjivanja broja članova Komisije, izvršene su promene u pogledu postupka izbora članova i predsednika Komisije i ojačani su i položaj i ovlašćenja ovog poslednjeg. Takođe, izvršena je preraspodela glasova u Savetu kod odlučivanja kvalifikovanom većinom i određen stav država članica o broju glasova kojim će da

---

<sup>171</sup> J.-P. Jacque, *Droit institutionnel de l' Union Europeenne*, Dalloz, 5 edition, Paris, 2009., p. 12 i 13; Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 57.

<sup>172</sup> L. Cartou, J.-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 81 i dalje; Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 57.



raspoložu ministri budućih država članica iz centralne i istočne Evrope prilikom odlučivanja kvalifikovanom većinom. Kad je reč o Evropskom parlamentu, promenjen je broj poslanika na koji imaju pravo države članice i zauzet stav o broju poslaničkih mesta budućih država članica Unije. Predviđeno je, takođe, širenje polja odlučivanja kvalifikovanom većinom prilikom usvajanja zakonodavnih akata u Savetu. Ugovorom iz Nice je pojednostavljen postupak uvođenja ojačane saradnje između država članica i prošireno polje primene iste na sva tri stuba kako u oblasti Zajednica, tako i u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike i Saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova.

\* Epilog ugovora iz Nice

Ugovorom iz Nice države članice Evropske unije uspele su da ispune željeni cilj, tj. da pripreme institucije Unije za prijem novih članica iz srednje i istočne Evrope. Međutim, izvedene institucionalne reforme nisu bile dovoljno duboke, obzirom da nije bitno menjan institucionalni sistem koji je uspostavljen još 1957. godine, ugovorom o Evropskoj ekonomskoj zajednici.<sup>173</sup> Tvorci ugovora iz Nice bili su svesni ograničenog dometa usvojenih rešenja te su i sami predvideli održavanje nove međuvladine konferencije za 2004. godinu<sup>174</sup> na kojoj bi se vodila šira rasprava o sledećem: raspodela nadležnosti između Unije država članica; status Povelje o fundamentalnim pravima; pojednostavljivanje ugovora o osnivanju; uloga nacionalnih parlamenata u “Evropskoj arhitekturi”.

---

<sup>173</sup> Međunarodni problemi br. 3/2001, IMPP, Beograd, S. Zečević, Institucionalno prilagođavanje EU – Šta predviđa ugovor iz Nice?, p. 272 i dalje

<sup>174</sup> Deklaracija br. 23 o budućnosti Evropske unije koja je pridodata kao aneks ugovoru iz Nice



## **XI Glava**

### **Ugovor o Evropskom ustavu**

Pravni poredak Evropske unije počivao je na više međunarodnih ugovora i njihovih protokola, a upravo to ga je činilo izuzetno komplikovanim i nepristupačnim za obične građane. Slabost Evropske unije je bila u tome što, za razliku od Sjedinjenih Američkih Država ili Ruske federacije, nije imala status pravnog lica tj. sposobnost da punopravno učestvuje u međunarodnim odnosima i da zaključuje međunarodne ugovore.<sup>175</sup> Pored toga, ugovorom iz Nice iz 2003. godine je, u suštini, očuvan institucionalni sistem ustanovljen ugovorom o Evropskoj ekonomskoj zajednici iz 1957. godine. Ovaj sistem se pokazao neefikasnim u uslovima kada je broj članica Unije dostigao 25, sa tendencijom daljeg uvećavanja. Smatralo se da reforma institucionalnog sistema Unije izvršena ugovorima iz Amsterdama i Nice nije bila dovoljno duboka zbog načina na koji su promene pripremane. Naime, one su dogovarane u okviru međuvladinih konferencija država članica na kojima su predstavnici vlada isključivo branili nacionalne interese zanemarujući potrebe Unije kao celine.<sup>176</sup> Stoga je Evropski savet na sastanku u belgijskom dvorcu Lakenu 14. i 15. decembra 2001. godine<sup>177</sup> odlučio da poveri pripremanje predloga izmena ugovora o osnivanju "Evropskoj konvenciji" čiji bi zadatak bio da odgovori na sledeća pitanja i izazove: bolja podela i određivanje

---

<sup>175</sup> V. G. D' Estaing, *La constitution pour l' Europe*, Albin Michel, Paris, 2003., p. 10.

<sup>176</sup> V. G. D' Estaing, *La constitution pour l' Europe*, Albin Michel, Paris, 2003., p. 10.

<sup>177</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 59.

nadležnosti u okviru Evropske unije; pojednostavljivanje pravnih instrumenata Unije; rad institucija i njihova demokratska legitimnost; put ka Evropskom ustavu za građane Evrope. Međutim, konvencija nije imala ovlašćenje da ustanovi konačan predlog institucionalne reforme jer joj to odredbe o izmenama ugovora o osnivanju nisu dozvoljavale. Prethodno pomenuta je zapravo imala zadatak da predloži jedno ili više rešenja koja bi bila polazna osnova za pregovore na međuvladinoj konferenciji o reformi Evropske unije predviđenoj za 2004. godinu.

Ideja o održavanju “Evropske konvencije” je po svoj prilici potekla od konvencije održane u Filadelfiji iz 1787. godine na kojoj su istaknuti američki pravници pripremili jedan od najoriginalnijih i najdugovečnijih ustava u pravnoj istoriji, ustav Sjedinjenih Američkih Država.<sup>178</sup> Evropska Konvencija se međutim po sastavu razlikovala od Konvencije iz Filadelfije. Za predsednika Konvencije Evropski savet je izabrao bivšeg francuskog predsednika Valeri Žiskar Destena, a odredio je i Đulijana Damata i Žan Lik Daena (bivše predsednike vlada Italije i Belgije) za potpredsednike Konvencije. Pored predsednika i potpredsednika Evropsku konvenciju je još činilo: 15 predstavnika vlada država članica (jedan za svaku državu članicu); 30 poslanika u nacionalnim parlamentima (po dva iz svake države); 16 poslanika Evropskog parlamenta i dva predstavnika Komisije. Pored njih bilo je predviđeno učešće država kandidata za prijem u Evropsku uniju i to na sledeći način: po jedan predstavnik svake od vlada država kandidata i po dva poslanika nacionalnih parlamenata. Predstavnici država kandidata međutim, nisu mogli da spreče usvajanje onih predloga koji su na konvenciji

---

<sup>178</sup> B. Schwartz, *Le droit des Etats-Unis, une creation permanente*, Economica, Paris, 1979, p. 29 i dalje.

dogovoreni konsenzusom država članica. Konvencija je imala i svoj »prezidijum« koga su činili predsednik, 2 potpredsednika i 9 članova konvencije. Članovi prezidijuma su bili predstavnici država koje obavljaju funkciju predsedavajućeg Unije dok traje konvencija, 2 predstavnika nacionalnih parlamenata, 2 predstavnika Evropskog parlamenta i 2 predstavnika Komisije. Evropska konvencija je po svojoj prirodi bila širi i demokratskiji organ<sup>179</sup> od međuvladinih konferencija na kojima su isključivo predstavnici vlada država članica u "tajnosti" pripremali izmene osnivačkih ugovora. Konvencija je naime bila u velikoj meri otvorena za javnost, kao i za predloge građana Unije, jer su njen rad i dokumenti bili dostupni građanima na njenom internet sajtu.<sup>180</sup> Ovi poslednji su opet mogli preko interneta da dostave Konvenciji svoje predloge. Sastanci konvencije su se održavali dva puta mesečno, u zgradi evropskog parlamenta u Briselu.

Konvencija je počela sa radom 28. februara 2002. i do 22. aprila 2003. godine uspela je da izradi i usvoji nacrt "ugovora koji uspostavlja Evropski ustav." O ovom predlogu se zatim raspravljalo na međuvladinoj konferenciji država članica održanoj u Rimu od 4.10.2003. godine koja je okupila predstavnike vlada država članica, predstavnike vlada tadašnjih 10 kandidata za ulazak u Evropsku uniju kao i predstavnike vlada Rumunije, Bugarske i Turske u svojstvu posmatrača.<sup>181</sup> Pregovori su vođeni na nivou ministara inostranih poslova. Međuvladina konferencija je završena 29. oktobra 2004. godine potpisivanjem "ugovora koji uspostavlja Evropski

---

<sup>179</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 59.

<sup>180</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 60.

<sup>181</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 61.

ustav.”<sup>182</sup> Konačni tekst ugovora se nije bitno udaljio od inicijalnog predloga Konvencije, a potpisan je u zgradi Kampidolja gde je zaključen ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici četrdeset sedam godina ranije.<sup>183</sup> U simboličnom smislu samo korišćenje pojma “evropski ustav” bilo je od izuzetnog značaja jer se time ukazivalo na federalne karakteristike i perspektivu Unije. U praktičnom smislu Evropski ustav je trebalo da zameni komplikovane pravne temelje Evropske unije koji su do tada počivali na više međunarodnih ugovora, ugovora o njihovim izmenama i pratećim protokolima. Ustavni ugovor je predvideo ukidanje ugovora o Evropskoj uniji i Evropskoj zajednici, kao i stubova na kojima počiva Evropska unija (Evropska zajednica, Zajednička spoljna politika, Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova). Stubove integracije je trebalo da “proguta” Evropska unija kao jedinstvena tvorevina. Evropska zajednica za atomsku energiju je pak, ostala zaseban entitet pridružen Evropskoj uniji. Predlog ustava Evropske unije je takođe predvideo da Unija poput Sjedinjenih Američkih Država ili Ruske federacije ima status pravnog lica koji joj omogućava da zaključuje međunarodne ugovore u oblasti spoljne politike i bezbednosti. Povelja o fundamentalnim pravima postala je sastavni deo ustavnog teksta. Pored toga, utvrđen je postupak izlaska država članica iz Unije.

U oblasti institucionalnih reformi bilo je predviđeno da Evropska unija treba da dobije stalnog predsednika, tj. predsedavajućeg Evropskog saveta koga

---

<sup>182</sup> Internet, <http://www.europa.eu>, 02.10.2008; Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 63.

<sup>183</sup> Internet, <http://www.europa.eu.int>, 29.1.2005.; Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 62 i dalje; S. Zečević, Evropska unija za sve Evropljane, Centar za Evropsku uniju, Beograd, 2004., p. 47 i dalje.

biraju njegovi članovi van svojih redova na 2,5 godine, sa mogućnošću produžetka mandata za isti period.<sup>184</sup> Ustavom je trebalo da se ukine mesto Visokog predstavnika za spoljnu i bezbednosnu politiku jer bi Komisija imala potpredsednika koji bi istovremeno obavljao funkciju ministra spoljnih poslova Unije.<sup>185</sup> Time bi se stvorili uslovi da jedno lice zastupa stavove Unije na međunarodnoj sceni. Evropski parlament je uz Savet trebalo da postane ravnopravna grana zakonodavne vlasti pred koju prvo dolaze predlozi zakona. Ustavom su utvrđeni stalni kriterijumi za odlučivanje kvalifikovanom većinom u Savetu, koji podrazumevaju da je za odluku glasalo 55 odsto ministara i da predstavljaju države koje čine 65 procenata od ukupnog stanovništva Unije.<sup>186</sup> Pored toga ustavom je trebalo da bude izvršena jasnija podela nadležnosti između Unije i država članica, da bude uveden „zakonodavni postupak“ i evropski i okviri zakoni.<sup>187</sup>

Da bi stupio na snagu ugovor o ustanovljavanju Evropskog ustava je trebalo da bude ratifikovan u državama članicama Unije. Ratifikacija ugovora je sprovedena u Litvaniji, Nemačkoj, Austriji, Španiji (referendum), Grčkoj, Mađarskoj, Italiji, Sloveniji i Slovačkoj.<sup>188</sup> Predsednik Francuske Žak Širak je u januaru 2005. godine odlučio da se ratifikovanje ugovora o evropskom ustavu u Francuskoj obavi na referendumu. Iako su sve do tri nedelje pred izjašnjanje prema ispitivanjima javnog mnjenja francuski birači bili za ratifikaciju, neposredno pred glasanje ovaj trend je preokrenut, tako da se na referendumu 29. maja 2005.

---

<sup>184</sup> Član I-22 predloga ugovora o Evropskom ustavu.

<sup>185</sup> Član I-28 predloga ugovora o Evropskom ustavu.

<sup>186</sup> Član I-25 predloga ugovora o Evropskom ustavu.

<sup>187</sup> Član I-33 predloga ugovora o Evropskom ustavu.

<sup>188</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 64.

godine<sup>189</sup> preko 54 odsto izašlih Francuza izjasnilo protiv predloga ugovora o Evropskom ustavu. Zatim je i holandski narod na referendumu održanom 1. juna 2005. odbacio Evropski ustav. Time je “*de facto*” stavljena tačka na projekat o kome je reč, a koji je trebalo da doprinese kvalitativnom pomaku napred u procesu ujedinjenja evropskih država.

---

<sup>189</sup> J.-L. Sauron, *Comprendre le Traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008., p. 19.



## **XII Glava**

### **Ugovori iz Lisabona o izmenama ugovora o osnivanju Zajednica i Unije iz 2009. godine**

Oponenti predloga ugovora o Evropskom ustavu tvrdili su da njegovo odbacivanja može da prođe bez ozbiljnih posledica jer postoji alternativno rešenje za nastavak procesa evropske integracije. Međutim, prethodno izneto u praksi se pokazalo netačnim. Evropski savet je posle referenduma u Francuskoj i Holandiji, na sastanku u Briselu 16. i 17. juna 2005. godine, odlučio da otvori period za razmišljanje u trajnju od jedne godine ne bi li pružio mogućnost državama članicama da razgovaraju i eventualno ratifikuju ugovor o Evropskom ustavu.<sup>190</sup> Konkretni pomaci u pravcu izlaza iz krize su napravljeni tek u prvoj polovini 2007. godine, tokom nemačkog predsedavanja Unijom. U prilog nemačkom predsedništvu išle su sledeće okolnosti. Naime, na inicijativu španske i luksemburške vlade 26. januara 2007. godine održan je sastanak predstavnika 20 država koje su ratifikovale ugovor o Evropskom ustavu. Ove države su tom prilikom istakle svoju privrženost odredbama ustavnog ugovora i podvukle da prihvataju nastavak razgovora pod uslovom da prethodno pomenuti tekst posluži kao osnova za pregovore. S druge strane, novoizabrani predsednik Francuske Nikola Sarkozy je pak istakao da smatra da je Uniji potreban izmenjen ugovor u novom obliku, s tim što bi ovaj u velikoj meri bio

---

<sup>190</sup> J.-L. Sauron, *Comprendre le Traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008., p. 19.

zasnovan na sadržaju Evropskog ustavnog ugovora. Na proslavi pedesete godišnjice od potpisivanja ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici, koja je održana u Berlinu 25. marta 2007. godine, šefovi država ili vlada članica Unije su se složili da reforma Evropske unije treba da se izvrši do izbora članova Evropskog parlamenta u junu 2009. godine. Metodologija za pripremu reforme, koju je odabrala nemačka kancelarka Angela Merkel, donekle se razlikovala u odnosu na klasičan pristup pregovaranja posredstvom službenika ministarstava spoljnih poslova. Naime, gospođa Merkel je još 2. januara 2007. godine predložila da se otvore neposredne i stalne konsultacije između vlada država članica. U tom smislu svaka od vlada bi odredila dva korespondenta zadužena za pregovore. U ove pregovore su uključeni i predsednici Komisije i Evropskog parlamenta. Početkom juna 2007. godine nacionalni korespondenti su podneli izveštaj Nemačkoj kao predsedavajućoj državi Evropske unije o napretku u pregovorima. U dokumentu se sugerise da bi reforma Evropske unije trebala da se zasniva na odustajanju od ustavnog koncepta, tj. da bi kao model trebalo da se koristi klasično rešenje izmena postojećih ugovora o osnivanju na međuvladinoj konferenciji država članica. Zatim su na osnovu prethodno pomenutog izveštaja nemački korespondenti pripremili predlog za mandat međuvladine konferencije. Evropski savet je odobrio ovaj predlog na sastanku u Briselu od 21. do 23. juna 2007. godine. Posle dve godine zatišja u pogledu evropskih inicijativa, 23. jula 2007. godine, započela je međuvladina konferencija država članica<sup>191</sup> na kojoj se pregovaralo o izmenama ugovora o osnivanju donošenjem tzv. “pojednostavljenog” ili “mini” ugovora. Evropski

---

<sup>191</sup> J.-L. Sauron, *Comprendre le Traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008., p. 23.

savet se dakle, opredelio da okrene leđa ustavnom konceptu<sup>192</sup>, čak i u simboličnom smislu što se ogledalo u brisanju člana 1 Evropskog ustava koji predviđao da Unija ima svoju zastavu (krug od 12 zvezda na plavoj pozadini), himnu (Betovenova “Oda radosti”), devizu (ujedinjeni u razlikama) i dan (9. maj).<sup>193</sup>

Pregovori predstavnika država članica završeni su 13. decembra 2007. godine potpisivanjem Lisabonskih ugovora “o izmenama ugovora o Evropskoj uniji i ugovora koji uspostavlja Evropsku zajednicu”.<sup>194</sup> Lisabonski ugovori zapravo sadrže niz amandmana na tekstove prethodno pomenutih osnivačkih ugovora. Predlogom iz Lisabona određeno je da Evropska unija počiva na dva pravna teksta, tj. na ugovoru o Evropskoj uniji s jedne, i na ugovoru o funkcionisanju Evropske unije, s druge strane. Ovaj poslednji ugovor zapravo nasleđuje ugovor o Evropskoj zajednici koji prestaje da postoji, čime Evropska unija absorbuje Evropsku zajednicu i ostaje jedinstvena evropska tvorevina koja ima nadležnosti u oblasti privrede, spoljnih poslova i odbrane kao i pravosuđa i unutrašnjih poslova.<sup>195</sup> Prema Lisabonskom predlogu Evropska unija ima jedinstven institucionalni okvir koga čine Evropski parlament, Evropski savet, Savet, Komisija, Sud pravde, Evropska centralna banka i Obračunski sud.<sup>196</sup>

U ugovorima iz Lisabona nalazi se većina institucionalnih rešenja koja su bila predviđena Evropskim ustavom. Tako Evropski savet dobija stalnog predsednika izabranog van njegovog sastava na mandat od 2,5 godine

---

<sup>192</sup> N. Sarkozy, *Un traite pour l' Europe*, Dalloz, Paris, 2008., p. 4 i 5.

<sup>193</sup> Član I-8 predloga ugovora o evropskom ustavu.

<sup>194</sup> Internet, [www.europa.eu](http://www.europa.eu), 02.10.2008.

<sup>195</sup> Član 1 ugovora o Evropskoj uniji prema predlogu iz Lisabona.

<sup>196</sup> Član 13 ugovora o Evropskoj uniji prema predlogu iz Lisabona.

koji je jednom obnoviv.<sup>197</sup> Evropski parlament je ovlašćen da zajedno sa Savetom vrši zakonodavne i budžetske funkcije.<sup>198</sup> Od 1. novembra 2014. godine za dostizanje kvalifikovane većine u Savetu biće neophodno da se za odluku izjasni najmanje 55 odsto njegovih članova, da pored toga najmanje 15 ministara glasa *za* i da oni predstavljaju države koje čine 65 procenata stanovništva Unije.<sup>199</sup> Predlog iz Lisabona predviđa da će od 1.11.2014. godine broj članova Komisije iznositi dve trećine od ukupnog broja članica Unije, odnosno da će se primenjivati sistem rotacije u pogledu članstva u ovom organu.<sup>200</sup> Pored toga, Komisija dobija potpredsednika koji je ujedno i Visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednosnu politiku.<sup>201</sup> S druge strane, nacionalni parlamenti su pridruženi institucionalnom sistemu Unije.<sup>202</sup>

Ugovori iz Lisabona predviđaju da Unija priznaje prava, slobode i načela sadržane u “Povelji o suštinskim pravima Evropske unije” od 7. decembra 2000. godine, tako da Povelja ima istu pravnu vrednost kao i tekstovi ugovora.<sup>203</sup> Lisabonski ugovori dodeljuju Evropskoj uniji status pravnog lica i samim tim punu pravnu sposobnost u međunarodnim odnosima.<sup>204</sup> Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije bliže su određene nadležnosti Unije.<sup>205</sup>

Lisabonski ugovori su trebali da budu ratifikovani u nacionalnim parlamentima država članica do 1. januara 2009. godine. Posle uspešnog talasa ratifikacije u

---

<sup>197</sup> Član 15 stav 5 ugovora o Evropskoj uniji prema predlogu iz Lisabona.

<sup>198</sup> Član 14 ugovora o Evropskoj uniji prema predlogu iz Lisabona.

<sup>199</sup> Član 16 stav 4 ugovora o Evropskoj uniji prema predlogu iz Lisabona.

<sup>200</sup> Član 17 stav 5 ugovora o Evropskoj uniji prema predlogu iz Lisabona.

<sup>201</sup> Član 18 stav 1 ugovora o Evropskoj uniji prema predlogu iz Lisabona.

<sup>202</sup> Član 12 ugovora o Evropskoj uniji prema predlogu iz Lisabona.

<sup>203</sup> Član 6 ugovora o Evropskoj uniji prema predlogu iz Lisabona.

<sup>204</sup> Član 47 ugovora o Evropskoj uniji prema predlogu iz Lisabona.

<sup>205</sup> Od člana 2 do član 6 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

državama članicama u prvoj polovini 2008. godine<sup>206</sup> (Slovenija, Malta, Rumunija, Francuska, Bugarska, Poljska, Slovačka, Portugal, Austrija, Danska, Nemačka, Litvanija, Letonija, Luksemburg, Finska, Grčka, Estonija, Belgija, Kipar, Holandija, Španija, Italija), problem se javio kada su građani Irske na referendumu 13.06.2008. godine odbacili predloge ugovora iz Lisabona,<sup>207</sup> iako je o njima irski parlament u maju iste godine izdao pozitivno mišljenje. Na sastanku održanom u Briselu 20. juna 2008. godine šefovi država ili vlada članica Evropske unije odlučili su da se postupak ratifikacije Lisabonskih ugovora nastavi u drugim državama članicama, a da će o irskom problemu ponovo da se razgovara na narednim sastancima Evropskog saveta. S tim u vezi treba imati u vidu da su Irci i 2001. godine odbili da ratifikuju ugovor iz Nice, da bi ga uz određene ustupke (oblast odbrane i oporezivanja) ipak ratifikovali na ponovljenom referendumu godinu dana kasnije.<sup>208</sup> Na sastanku Evropskog saveta održanom 11. i 12. decembra 2008. godine irski premijer je, kao izlaz iz nastale krize, predložio da se održi drugi referendum u Irskoj o ratifikaciji Lisabonskih ugovora.<sup>209</sup> Za uzvrat Irci su tražili i dobili sledeće ustupke od svojih evropskih partnera: da zadrže pravo na svog člana Komisije i u novom mandatu Komisije posle 2009. godine; da se potvrdi neutralan status Irske u oblasti Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike; da se ugovorima iz Lisabona ne menja poreska politika Evropske unije; da odredbe Irskog ustava koje se tiču prava na život, obrazovanje i porodicu neće biti dovedene u pitanje Poveljom o suštinskim pravima vežećim u Evropskoj

---

<sup>206</sup> Internet, 21.08.2008., <http://www.europa.eu>

<sup>207</sup> Internet 21.08.2008., <http://www.euractiv.fr>

<sup>208</sup> Internet 21.08.2008., <http://www.euractiv.fr>

<sup>209</sup> Internet, 09.03.2010., <http://www.wikipedia.org>

uniji. Irska je posle toga ratifikovala ugovore iz Lisabona na ponovljenom referendumu održanom 20. oktobra 2009. godine. Ugovori iz Lisabona su stupili na snagu 1. decembra 2010. godine.<sup>210</sup> Na mesto prvog stalnog predsednika Evropskog saveta imenovan je Belgijanac Herman Van Rompuj (Herman Van Rompuy), a na mesto potpredsednika Komisije i Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu Britanka Ketrin Ešton (Catherine Ashton).

---

<sup>210</sup> Internet, 09.03.2010., <http://www.lemonde.fr>

**III Deo**  
**Pravna priroda i članstvo u**  
**Evropskoj uniji**





## **I Glava**

### **Pravna priroda Evropske unije**

Proučavanje Evropske unije neminovno otvara složena teorijska i praktična pitanja koja se odnose na prirodu Unije i njen budući razvoj. S tim u vezi treba imati u vidu da su preuranjeni zaključci koji su se javili u srpskoj nauci u vezi sa pravnom prirodom Evropskih zajednica i Evropske unije imali udela u kasnijem nerazumevanju i potcenjivanju važnosti evropskih integracionih procesa, kao i u nepripremljenosti i kašnjenju Jugoslavije i Srbije u procesu evropske integracije.

Pitanje razvoja i evolucije institucionalnog sistema Evropske unije je od suštinskog značaja za narode i države Evrope. Šta bi se dogodilo ako bi se ekonomski i politički sistem Evropske unije raspao tj. ako bi se ponovo uvele državne granice, ako bi se ograničio protok robe, ljudi, kapitala i sputalo slobodno pružanje usluga, ako bi bio ukinut »evro« kao jedinstvena evropska valuta, ako demokratsko uređenje i poštovanje ljudskih prava više ne bi bili važeći evropski standardi? Da li bi u uslovima nestanka Evropske unije mogao da se sputa agresivni nacionalizam i spreči rat u Evropi i da li bi evropske države mogle samostalno da se ravnopravno takmiče sa modernim ekonomskim silama poput Sjedinjenih Američkih Država, Rusije, Kine i Indije? Da li bi u odsustvu Evropske unije uopšte postojao stvarni politički i ekonomski suverenitet evropskih država u današnjem globalizovanom svetu koji je obeležen dominacijom teritorijalno velikih država sa brojnim stanovništvom?

U prethodnom izlaganju je prikazana evolucija pravnog i institucionalnog sistema Evropske unije

zaključno sa njegovom poslednjom reformom izvršenom ugovorima iz Lisabona iz 2009. godine. Iz evolucije o kojoj je reč mogli bi da se izvedu određeni zaključci u vezi sa prirodom i budućnošću Evropske unije.

## I Poglavlje

### Izvorni problem izjednačavanja Evropskih zajednica i Evropske unije sa međunarodnim organizacijama

U teoriji je bilo zastupljeno shvatanje prema kome su Evropske zajednice regionalne međunarodne organizacije zadužene za razvoj privredne saradnje država članica.<sup>211</sup> Drugi teoretičari su izneli nešto iznijansiraniji stav imajući u vidu određene specifičnosti institucionalnog sistema Zajednica u smislu postojanja Evropskog parlamenta u koji ulaze lica neposredno birana u državama članicama i Komisije koje čine stručna lica kao međunarodni službenici, da su Zajednice međunarodne organizacije sa nadržavnim obeležjima.<sup>212</sup> Ovo stanovište je zapravo bilo zasnovano na uočavanju i podvlačenju nekih od karakteristika institucionalnog ustrojstva Evropskih zajednica. U prethodnom izlaganju je konstatovano da su Evropske zajednice bile, a i da je današnja Evropska unija osnovana međunarodnim ugovorom kao instrumentom međunarodnog javnog prava. Ugovore o osnivanju su zaključile države članice u skladu sa pravilima i postupcima međunarodnog javnog prava

---

<sup>211</sup> R. Đurović, *Međunarodno privredno pravo, Savremena administracija*, Beograd, 1997., p. 93 i dalje.

<sup>212</sup> V. Dimitrijević, R. Stojanović, *Međunarodni odnosi*, Beograd, 1988., p. 130; O. Račić, V. Dimitrijević, *Međunarodne organizacije*, IV izdanje, 1988., p. 17 i 18.

koji podrazumevaju pregovore ovlašćenih predstavnika država, potpisivanje ugovora i njihovu ratifikaciju. Izmene ugovora o osnivanju su takođe obeležene međudržavnim pregovorima u okviru međuvladinih konferencija članica Unije. Pored toga, pristalice teze izjednačavanja Zajednica i Unije sa međunarodnom organizacijom imali su u vidu da države članice nisu izgubile svoj suverenitet i da je organ odlučivanja u institucionalnom sistemu Zajednica bio Savet u kome su bili zastupljeni predstavnici država članica (državni ministri) koji su pregovarali i glasali na osnovu uputstava nacionalnih vlada. Šta više, izvorno Evropske zajednice nisu imale tradicionalne nadležnosti kojima raspolažu federalne države u oblasti spoljnih poslova, odbrane, pravosuđa i unutrašnjih poslova, već isključivo u oblasti privrede. Za sprovođenje komunitarnih propisa bio je nadležan nacionalni državni aparat.<sup>213</sup>

Iako na prvi pogled ubedljivi prethodno izloženi argumenti, u vezi sa prirodom Evropskih zajednica i Evropske unije, nisu zapravo u dovoljnoj meri uzimali u obzir istorijski kontekst u kome je pokrenuta evropska integracija, njene suštinske ciljeve, mogućnost širenja nadležnosti Evropskih zajednica i Evropske unije, kao i federalni potencijal koji je bio ugrađen u institucionalne odredbe ugovora o osnivanju Zajednica i Unije.<sup>214</sup>

---

<sup>213</sup> S. Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007., p. 55.

<sup>214</sup> Slobodan Zečević, *Proces federalizacije institucionalnog sistema Evropske unije*, Godišnjak Fakulteta političkih nauka u Beogradu, broj 6, 2011., UDC 341.217(4-672EU), 061.1EU.

## II Poglavlje

### Proces federalizacije Evropske unije

U teoriji postoji shvatanje evropskog federalizma kao procesa kojim se on kao takav razlikuje od shvatanja o federaciji kao saveznoj državi.<sup>215</sup> Model saveznog tj. državnog federalizma bio bi karakterističan po ustavnoj preciznosti, pravnoj jednostavnosti i striktnoj političkoj obaveznosti. Model dinamičnog federalizma pak odlikuje suživot političkih zajednica koje koegzistiraju kao samostalni entiteti ujedinjeni u zajednički poredak za očuvanje nezavisnosti. Bez obzira na teorijske postavke i shvatanja pojma federalizma, analiza uzroka nastanka i razvoja Evropske unije ukazuje na postojanje procesa njene federalizacije.

a) istorijski koreni evropskog procesa federalizacije

U razumevanju pravne prirode Evropskih zajednica i Evropske unije potrebno je imati u vidu istorijski kontekst u kome su ove tvorevine nastale. Usled poražavajućeg dejstva I i II svetskog rata na narode i države Evrope, već 1946. godine sazrela je ideja o stvaranju federalnih veza između evropskih država, što se odrazilo kroz osnivanje više pro-evropskih organizacija i pokreta.<sup>216</sup> Međutim, zbog neslaganja Velike Britanije sa evropskim federalnim konceptom, 1949. godine osnovan je Savet Evrope kao tipična međunarodna organizacija ovlašćena da razvija saradnju država članica u oblasti zaštite ljudskih prava, krivičnog i građanskog prava i

---

<sup>215</sup> S. Samardžić, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd, 1998., p. 51, 52 i 53.

<sup>216</sup> D. Sidanski, *Federalistička budućnost evrope*, Prosveta, Beograd, 1996., p. 41 i dalje.

kulture.<sup>217</sup> Odluke organa Saveta Evrope (Komitet ministara) donosile su se na osnovu saglasnosti svih predstavnika država čime se poštovao državni suverenitet kao jedno od suštinskih načela na kome je zasnovano međunarodno javno pravo. Ubrzo se međutim pokazalo da koncept saradnje u okviru međunarodne organizacije nije mogao da zadovolji potrebe i ambicije evropskih država i to stoga što ni jedna međunarodna organizacija osnovana na evropskom tlu nije bila u stanju da jemči mir, niti da razvije i afirmiše evropske države kako na ekonomskom, tako i na političkom planu u međunarodnim okvirima. Da bi evropske države postale ravnopravan partner svetskim silama poput Sjedinjenih Američkih Država ili Rusije bilo je neophodno da među sobom izgrade čvršće veze i institucionalizuju zajednički nastup. Stoga je u deklaraciji francuskog ministra spoljnih poslova Roberta Šumana iz 1950. godine na kojoj je utemeljena Evropska zajednica za uglj i čelik između ostalog stajalo da: „stavljanje proizvodnje uglja i čelika pod zajedničku nadležnost Visoke vlasti čije odluke obavezuju Francusku, Nemačku i druge države pristupnice, predstavlja prvu stanicu ka Evropskoj federaciji neophodnoj za očuvanje mira.“<sup>218</sup> Iz prethodno iznetog proizilazi da su osnivači Evropske zajednice za uglj i čelik zapravo bili svesni da je integracija u oblasti teške industrije samo prvi korak u jednom ambicioznijem procesu izgradnje specifične evropske federalne tvorevine, kao i da je širenje nadležnosti evropskih institucija kako u oblasti privrede

---

<sup>217</sup> Ph. M. Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand colin, Paris, 1998., p. 14.

<sup>218</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de L' Union eurpeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995., p. 15.

tako i na druge oblasti deo dugoročne strategije razvoja.<sup>219</sup> Istorijski posmatrano ovo širenje nadležnosti nije bilo pravolinijsko, već je obeleženo usponima i padovima. Na primer, predlog ugovora o Evropskoj odbrambenoj i političkoj zajednici iz 1953. godine odbačen je jer je u tom trenutku bio previše ambiciozan, kako zbog oblasti nadležnosti novih Zajednica (odbrana, spoljna i unutrašnja politika), tako i zbog izraženih federalnih osobina institucija Evropske političke zajednice.<sup>220</sup> Međutim, ovaj neuspeh nije zaustavio proces evropske integracije jer je već 1957. godine osnovana Evropska ekonomska zajednica sa zadatkom da uspostavi opšte evropsko tržište koje se odnosi na sve vrste industrijskih i poljoprivrednih proizvoda.<sup>221</sup> Sa osnivanjem Evropske unije ugovorom iz Mastihta iz 1993. godine nadležnosti novostvorene Evropske unije se šire na oblast spoljnih poslova i odbrane kao i pravosuđa i unutrašnjih poslova<sup>222</sup> čime Unija bar prividno pokriva polja delovanja federalne države. Ovaj federalni privid je pak proistekao iz činjenice da su se u oblasti spoljnih poslova i odbrane kao i pravosuđa i unutrašnjih poslova još uvek koristili insitucionalni mehanizmi međudržavne saradnje.<sup>223</sup> U tim oblastima su naime, ključnu ulogu imali međudržavni organi kao što su Evropski savet i Savet ministara u čijem se okrilju odlučivalo jednoglasno dok su Komisija i Evropski parlament ostali na margini procesa donošenja odluka. Ugovorom o Evropskoj uniji iz Mastrihta učinjen je još

---

<sup>219</sup> Slobodan Zečević, *Proces federalizacije institucionalnog sistema Evropske unije*, Godišnjak Fakulteta političkih nauka u Beogradu, broj 6, 2011., UDC 341.217(4-672EU), 061.1EU.

<sup>220</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, Paris, 2005., p. 34 i dalje.

<sup>221</sup> *Le traite de Rome, Maastricht, Amsterdam e Nice, textes comapres*, La documentation frnacaise, edtion 2002.

<sup>222</sup> L. Cartou, J. L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz-precis, 6 edition, Paris, 2006, p. 55 i 56.

<sup>223</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, Paris, 2005., p. 51.

jedan važan korak u pravcu federalizacije Unije u monetarnoj sferi.<sup>224</sup> U tom smislu bio je utvrđen program u trajanju od nekoliko godina za uvođenje u opticaj jedinstvene evropske valute, koja bi ukinula one nacionalne. Pored toga, predviđeno je osnivanje Evropske centralne banke koja bi rukovala jedinstvenom evropskom valutom. Proces o kome je reč predstavljao je suštinski prenos ekonomskog suvereniteta od država članica ka organima Unije. Pored toga, ugovorom iz Mastihta je ustanovljeno državljanstvo Evropske unije<sup>225</sup> na osnovu koga njihovi građani i danas uživaju određena prava - poput prava na slobodu kretanja i rada na njenoj teritoriji, prava glasa na izborima za Evropski parlament, prava učešća na lokalnim izborima u državi članici u kojoj borave ili pak, prava na specifičnu diplomatsku zaštitu na teritoriji trećih država.

b) proces federalizacije institucionalnog sistema Evropske unije

Drugi razlog zbog koga se Evropske zajednice i Evropska unija bitno razlikuju od međunarodnih organizacija leži u ustrojstvu evropskog institucionalnog sistema.<sup>226</sup> Naime, institucionalni sistem Zajednica je predvideo osnivanje Komisije kao nadnacionalne institucije čiji su članovi samostalni i pravno nezavisni u odnosu na države članice. Komisija poput vlada u državama ima nadležnost da predlaže zakonodavne akte. Ipak, za razliku od nacionalnih vlada Komisija nije mogla da donosi izvršne akte koji upotpunjuju i pojašnjavaju zakonske akte, sem ako joj tu dužnost ne poveri Savet.<sup>227</sup>

---

<sup>224</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, Paris, 2005., p. 51.

<sup>225</sup> Nekadašnji član 17 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>226</sup> Slobodan Zečević, *Proces federalizacije institucionalnog sistema Evropske unije*, Godišnjak Fakulteta političkih nauka u Beogradu, broj 6, 2011., UDC 341.217(4-672EU), 061.IEU.

<sup>227</sup> Nekadašnji član 211 ugovora o Evropskoj zajednici.

Prema odredbama ugovora iz Lisabona zakonodavnim aktima Unije Komisiji mogu da se povere izvršne nadležnosti tj. pravo da svojim aktima koji nisu zakonodavni upotpuni ili pak, delimično izmeni one elemente zakonodavnog akta koji nisu suštinski.<sup>228</sup> U institucionalnom sistemu Zajednica organ odlučivanja bio je Savet kao tipično međudržavna institucija koja okuplja ministre tj. predstavnike vlada država članica.<sup>229</sup> Međutim, evolucija institucionalnog sistema je išla u pravcu širenja oblasti gde se odluke u Savetu donose kvalifikovanom većinom, na uštrb jednoglasnog odlučivanja<sup>230</sup> čime se relativizovao državni suverenitet. Ugovorima iz Lisabona iz 2009. godine odlučivanje kvalifikovanom većinom u Savetu postalo je pravilo, a jednoglasno odlučivanje izuzetak.<sup>231</sup> Najupečatljiviji primer federalizacije institucionalnog sistema Zajednica i Unije uočava se na planu evolucije u načinu izbora članova i nadležnostima Evropskog parlamenta. U ovu instituciju su u početku delegirani članovi iz nacionalnih skupština država članica, ali je ugovorom o Evropskoj ekonomskoj zajednici ovo rešenje bilo predviđeno kao privremeno.<sup>232</sup> Od 1979. godine uveden je postupak neposrednog izbora članova Evropskog parlamenta na opštima parlamentarnim izborima koji se održavaju u državama članicama.<sup>233</sup> Izvorno, parlament je prema ugovoru o Evropskoj ekonomskoj zajednici imao samo savetodavne

---

<sup>228</sup> Član 290 stav 1 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>229</sup> Član 16 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>230</sup> J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et des comunautés europeennes*, LGDJ, 4 edition, Paris, 2002., p. 337.

<sup>231</sup> Član 16 stav 3 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>232</sup> L. Cartou, J. L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz-precis, 6 edition, Paris, 2006, p. 133; Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, Paris, 2005., p. 298.

<sup>233</sup> Akt o izboru predstavnika u Evropski parlament na neposrednim izborima sa opštim pravom glasa, 20.9.1976., JOCE n. L 278, 28.10.1976.



nadležnosti.<sup>234</sup> Ipak, institucija o kojoj je reč je, pozivajući se na svoj narodni legitimitet, izborila pravo na širenje svojih ingerencija. Tako je 70-tih godina prošlog veka Evropski parlament stekao nadležnosti u budžetskoj sferi,<sup>235</sup> 80-tih je stekao pravo da izdaje saglasnost na prijem novih država članica u Zajednicu i na zaključivanje pojedinih međunarodnih ugovora u oblasti privrede, da bi sa donošenjem ugovora o Evropskoj uniji iz Mastrihta 1993. godine zajedno sa Savetom postao organ zakonodavnog koodlučivanja.<sup>236</sup> Na taj način je zakonodavni postupak u oblasti privrede poprimio federalna obeležja. Evropski postupak usvajanja zakonodavnih akata danas je još više približen federalnom modelu u smislu da jedna vrsta evropske vlade (Komisija) predlaže veću naroda (Evropskom parlamentu) i veću država (Savetu) zakonodavne akte.<sup>237</sup> Ipak, da bi akt bio usvojen potrebna je saglasnost oba veća čime se delimično odstupa od federalnog modela gde veće naroda po pravilu ima poslednju reč u zakonodavnom procesu.

Zakonodavna delatnost Unije u privrednoj sferi bila je vrlo obimna posebno u sferi ujednačavanja proizvodnih i ekoloških standarda. Evropska unija je tokom 90-tih godina prošlog veka u proseku donosila preko 120 propisa godišnje, uzevši u obzir samo uredbe i direktive, a ne ubrajajući odluke.<sup>238</sup> Vrhunac zakonodavne aktivnosti se odigrao između 1987. i 1993. godine kada je usvojeno preko 300 propisa usmerenih na završetak

---

<sup>234</sup> D. Simon, *Le systeme juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 227.

<sup>235</sup> D. Simon, *Le systeme juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 227.

<sup>236</sup> Nekadašnji član 251 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>237</sup> Član 289 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>238</sup> S. Hiks, *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007., p. 88.

stvaranja unutrašnjeg tržišta. Pojedini teoretičari procenjuju da Evropska unija postavlja preko 80 odsto pravila koja upravljaju proizvodnjom, distribucijom i razmenom roba, usluga i kapitala na tržištima država članica.<sup>239</sup>

c) proces federalizacije pravnog poretka Zajednica i Evropske unije

Sledeći vid federalizacije Zajednice i Unije uočava se na osnovu proučavanja pravne prakse Suda pravde. Naime, Sud pravde se nije zadovoljio nadležnošću da obezbedi poštovanje prava nastalog primenom ugovora o osnivanju već je otišao korak dalje dinamično tumačeći ovo pravo u toj meri da su na osnovu prethodno pomenute interpretacije postavljeni temelji evropskog federalnog pravnog poretka.<sup>240</sup> U tom smislu Sud pravde Evropskih Zajednica je vrlo rano u pravnoj praksi podvlačio specifičnosti osnivačkih ugovora Zajednica<sup>241</sup> u odnosu na tzv. "obične međunarodne ugovore". U presudi "Van Gend en Loos"<sup>242</sup> Sud naglašava da "ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici predstavlja više od sporazuma koji stvara međusobne obaveze među državama, jer Zajednica uspostavlja novi *pravni poredak međunarodnog prava* u čiju korist su države u određenim oblastima ograničile svoja suverena prava i čiji su subjekti ne samo države

---

<sup>239</sup> S. Hiks, Politički sistem Evropske unije, Službeni glasnik, Beograd, 2007., p. 25.

<sup>240</sup> Slobodan Zečević, *Proces federalizacije institucionalnog sistema Evropske unije*, Godišnjak Fakulteta političkih nauka u Beogradu, broj 6, 2011., UDC 341.217(4-672EU), 061.1EU.; Na istovetne zaključke nailazimo i kod: S. Hiks, Politički sistem Evropske unije, Službeni glasnik, Beograd, 2007., p. 139 i 140.

<sup>241</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 195; Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 57; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 36.

<sup>242</sup> CJCE, 5.2.1963., Van Gend en Loos., aff. 26/62, Rec. p. 3.

članice već i njihovi građani”. U presudi „Costa/Enel”<sup>243</sup> Sud napušta termin “međunarodno pravo” u opisivanju pravnog sistema uspostavljenog ugovorima Zajednica da bi utvrdio da Zajednica ima “*sopstveni pravni poredak*”. U pojedinim skorijim presudama Sud zaključuje da ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici, iako zaključen u obliku međunarodnog ugovora, u stvari predstavlja osnovnu *ustavnu povelju* jedne pravne Zajednice.<sup>244</sup> Ipak, neuspeo predlog ugovora o uvođenju evropskog ustava iz 2004. godine koji nije prošao na referendumu u Francuskoj i Holandiji 2005. godine upućuje nas na zaključak da Unija nema ustav. Međutim, prema shvatanju Suda pravde u ovom trenutku razvoja Unije osnivački ugovori vrše funkciju ustava. Sud naime smatra da su konstitutivni ugovori specifični jer predstavljaju osnovu potpunog i hijerarhijski uređenog pravnog poretka nalik onome koji imaju države.<sup>245</sup>

Sud pravde je napravio novi iskorak u pravcu federalizacije pravnog poretka Evropskih zajednica odnosno Evropske unije, koristeći se teorijom o direktnom (neposrednom) dejstvu komunitarnog prava u državama članicama. Sud pravde je još u presudi “Van Gend en Loos” podvukao da je komunitarno pravo specifično i samostalno u odnosu na međunarodno i nacionalno pravo država članica. Za razliku od međunarodnog prava koje u načelu nije izvor unutrašnjeg prava,<sup>246</sup> pravo Zajednice se ne odnosi samo na države članice, već i na njihove građane i pravna lica. Dakle, pravo Zajednice ne samo da propisuje obaveze, već stvara i prava u korist pojedinaca

---

<sup>243</sup> CJCE, 15.7.1964., Costa/Enel, aff. 6/64, Rec. 1141.

<sup>244</sup> CJCE, 23.4.1986., Parti écologiste Les Verts, aff. 249/83, Rec. 1339.

<sup>245</sup> Ph. Manin, Les Communautés européennes, L' Union européenne, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 57.

<sup>246</sup> J Boulouis, Droit institutionnel de l' Union européenne, Montchrestien, 5 édition, str. 246.

koja ulaze u njihovu pravnu baštinu.<sup>247</sup> Stoga bi državljani država članica mogli da se pozivaju na norme prava Zajednice pred svojim nacionalnim sudovima u sporovima protiv države, ali i drugih pojedinaca u cilju ostvarivanja svojih interesa. Sud pravde dalje osuđuje dualistički sistem unošenja normi međunarodnog prava u unutrašnji pravni poredak. Za ovaj sistem bile su opredeljene pojedine države članice Zajednice poput Italije, Velike Britanije, Irske i Nemačke. Prema dualističkom konceptu međunarodi i nacionalni pravni poredak su radikalno odvojeni i nezavisni, te da bi se međunarodna norma primenjivala na nacionalnoj teritoriji, potrebno je njeno pretvaranje odnosno uvođenje u unutrašnje pravo pomoću nacionalnih zakonskih ili podzakonskih akata.<sup>248</sup> Italijanski sudovi su posebno bili vezani za dualistički sistem, jer je do njihovog ujedinjenja došlo relativno skoro, posle niza vekova podela i strane dominacije, te je smatrano da se dualizmom štiti nacionalni suverenitet.<sup>249</sup> Sud pravde je odbacio primenu dualističkog koncepta u odnosu između komunitarnog i prava država članica smatrajući da se “komunitarno pravo integriše u pravne sisteme država članica po stupanju na snagu ugovora o osnivanju, te se samim tim i nameće njihovim sudskim organima.”<sup>250</sup>

Načelo direktnog dejstva prava Zajednice nije imalo teorijski već dalekosežan praktični značaj. Naime,

---

<sup>247</sup> CJCE, 5.2.1963., Van Gend en Loos/Administration fiscale neerlandaise, aff. 26/62, Rec. p. 3.

<sup>248</sup> S. Zečević, *Evropska unija – institucije i pravo*, Evropski univerzitet, Beograd, 2003, str. 263; R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, IMPP, Beograd, 1966, str. 53; Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, Paris, 1998., str. 278.

<sup>249</sup> J. Shapira, G. Le Tallec, J.-B. Blaise, *Droit européen des affaires*, PUF, Paris, édition 1994., str. 108.

<sup>250</sup> CJCE, 5.2.1963., Van Gend en Loos/Administration fiscale neerlandaise, aff. 26/62, Rec. p. 3.

ugovori o osnivanju Zajednica, za razliku od ustava federalnih država, nisu predvideli veću pravnu snagu odredbi komunitarnog prava u odnosu na nacionalne norme država članica,<sup>251</sup> što je značilo da Sud pravde Zajednice nije imao mogućnost da poništi nacionalnu normu koja je u suprotnosti sa komunitarnim pravom, za šta je bio nadležan Vrhovni sud u federalnom uređenju. Bez obzira na prethodno izneto Sud pravde je smatrao da se u skladu sa načelom direktnog dejstva, norme prava Zajednice integrišu u unutrašnji pravni poredak država članica, čime se isključuje pojava ili opstanak normi unutrašnjeg prava koje su suprotne komunitarnom pravu. U presudi “Costa/ENEL”-a Sud pravde zapravo utvrđuje načelo prvenstva komunitarnog prava nad nacionalnim pravom država članica.<sup>252</sup> Sud zaključuje da ovakav odnos između komunitarnog i nacionalnog prava postoji jer su Zajednice uspostavile sopstveni pravni poredak u čiju korist je u određenim oblastima ograničen suverenitet država članica.

Sud pravde se energično zalagao za primenu načela prvenstva prava Zajednice u odnosu na nacionalno pravo država članica iz više razloga.<sup>253</sup> Prema mišljenju Suda prethodno pomenuto načelo obezbeđuje jednoobraznu primenu komunitarnog prava u svim državama članicama i sprečava da intenzitet njegove primene varira od države do države, čime bi bilo dovedeno u pitanje ostvarivanje ciljeva predviđenih ugovorima o osnivanju. Načelo prvenstva dakle doprinosi snazi primene prava Zajednice tj. današnje Unije kao jedne skladne i logične celine. Pored toga načelo prvenstva

---

<sup>251</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., str. 407.

<sup>252</sup> CJCE, 15.7.1964., *Costa/Enel*, aff. 6/64, Rec. 1141.

<sup>253</sup> J. Shapira, G. Le Tallec, J.-B. Blaise, *Droit européen des affaires*, PUF, Paris, édition 1994., str. 106.

obezbeđuje neopozivost obaveza koje su preuzele strane potpisnice ugovora o osnivanju, jer bi u suprotnom preuzete obaveze država članica bile relativne s obzirom da bi ove mogle da ih izigraju usvajanjem potonjih nacionalnih zakona suprotnih ugovorima o osnivanju i pravu Unije uopšte. Načelo prvenstva ne znači da postoji klasična hijerarhija u odnosu između prava Unije i nacionalnog prava.<sup>254</sup> Norme Unije u određenim oblastima “pobeduju” nacionalne norme jer su države članice upravo u tim oblastima prenele svoje nadležnosti na organe Unije.

Dejstvo načela prvenstva prava Unije Sud pravde vidi u obavezi nacionalnih sudova država članica da u prisustvu nesaglasnosti između normi Unije i nacionalnog prava u celosti primenjuju pravo Unije,<sup>255</sup> ignorišući suprotne odredbe nacionalnog prava bez obzira na njihov rang u nacionalnom pravnom poretku (ustav, zakoni, podzakonski akti, pojedinačni akti) i bez obzira na vremenski trenutak donošenja nacionalne norme (prethodna ili potonja norma u odnosu na pravo Unije).

d) Nastavak procesa federalizacije Unije sadržan u ugovorima iz Lisabona

Još jedna federalna odlika je Evropskoj uniji dodata ugovorima iz Lisabona iz 2009. godine. Naime, prethodno pomenuti priznaju Evropskoj uniji status pravnog lica tj. punu pravnu sposobnost da zaključuje međunarodne ugovore sa drugim državama i međunarodnim organizacijama.<sup>256</sup> Time Evropska unija stiče sposobnost koju imaju federalne države poput Sjedinjenih Američkih Država. Pored toga ugovori iz Lisabona predviđaju širenje normativnog delovanja

---

<sup>254</sup> J. Shapira, G. Le Tallec, J.-B. Blaise, *Droit européen des affaires*, PUF, Paris, édition 1994., str. 106.

<sup>255</sup> CJCE, 9.3.1978., *Simmenthal*, aff. 106/77, Rec. p. 629.

<sup>256</sup> Član 47 ugovora o Evropskoj uniji.

primenom redovnog zakonodavnog postupka u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova (donošenje zakonodavnih akata na predlog Komisije u Evropskom parlamentu i Savetu koji odlučuje kvalifikovanom većinom).<sup>257</sup> Šta više, Uniji se daje ovlašćenje da uspostavi posebnu policijsku jedinicu koja bi pomagala nacionalnim pograničnim policijama u nadgledanju granica.<sup>258</sup>

### III Poglavlje

## Nedovršeni evropski federalizam<sup>259</sup>

Iako Evropska unija poseduje odlike i primenjuje institucionalne tehnike federalizma u ovom trenutku njenog razvoja bilo bi preuranjeno poistovetiti je sa klasičnom federalnom državom iz više razloga.<sup>260</sup> Kao prvo, iako je ugovorima iz Lisabona Unija dobila status pravnog lica u međunarodnim odnosima i iako su jasnije podeljene njene i nadležnosti država članica,<sup>261</sup> nijedna odredba ugovora o osnivanju ne određuje Uniju kao federalnu državu, niti je države članice smatraju takvom. Identitet nacionalnih država u Uniji je zaštićen jer mogu da se povuku iz Evropske unije ukoliko to smatraju

---

<sup>257</sup> V zaglavlje ugovora o funkcionisanju Evropske unije; Slobodan Zečević, *Proces federalizacije institucionalnog sistema Evropske unije*, Godišnjak Fakulteta političkih nauka u Beogradu, broj 6, 2011., UDC 341.217(4-672EU), 061.1EU.

<sup>258</sup> Član 77 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>259</sup> U vezi sa upotrebom ovog termina treba imati u vidu stavove S. Samardžića koji je Zajednic/Uniju okvalifikovao nedovršenom političkom zajednicom novog federativnog tipa - S. Samardžić, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd, 1998., p. 145 i dalje.

<sup>260</sup> Ph. Manin, *L'Union européenne*, Pedone, Paris, 2005., p. 22 i 23.

<sup>261</sup> Član 5 ugovora o Evropskoj uniji.

svrsishodnim.<sup>262</sup> Države članice su zapravo svesne zajedničkog interesa tj. nemogućnosti da samostalno očuvaju stvarni ekonomski i politički suverenitet u savremenom globalizovanom svetu, te su u pojedinim oblastima prenele nadležnosti na Uniju, a da se transfer o kome je reč ne smatra neopozivim.

Kao drugo, Evropska unija nema jedinstvenu spoljnu i odbrambenu politiku koju u federalnim državama sprovode centralni organi. Doduše, ugovorima iz Lisabona iz 2009. godine učinjen je napor u pravcu efikasnijeg zastupanja Unije na međunarodnoj sceni u smislu uvođenja stalnog mesta predsednika Evropskog saveta<sup>263</sup> i potpredsednika Komisije koji je ujedno Visoki predstavnik Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku.<sup>264</sup> Pored toga, stvorene su osnove za osnivanje diplomatske službe Evropske unije.<sup>265</sup> Bez obzira na pomak o kome je reč, u institucionalnom smislu predstavnici država zastupljeni u Evropskom savetu i Savetu ministara nisu izgubili kontrolu nad spoljnom i odbrambenom politikom, jer se u okviru ovih institucija najvažnije odluke donose jednoglasno.<sup>266</sup> Koliko je njihov nadzor još uvek prisutan vidi se i iz izbora relativno bleđih ličnosti, bez dovoljno političkog autoriteta, na funkcije predsednika Evropskog saveta i Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku u vidu gospodina Van Rompuja i gospođe Ešton.<sup>267</sup> Ugovori iz Lisabona pak, otvaraju veće mogućnosti strukturne saradnje u oblasti odbrane.<sup>268</sup> Reč

---

<sup>262</sup> Stim u vezi treba imati u vidu čl. 50 ugovora o Evropskoj uniji koji izričito predviđa pravo država članica na povlačenje iz Unije.

<sup>263</sup> Član 15 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>264</sup> Član 18 stav 2 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>265</sup> Član 27 stav 3 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>266</sup> Član 31 stav 1 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>267</sup> Internet, 10.03.2010., <http://www.lefigaro.fr>

<sup>268</sup> Član 42 stav 6 i 46 ugovora o Evropskoj uniji.



je o predlogu da države članice koje to žele učestvuju u programima zajedničkog naoružavanja i u uspostavljanju nacionalnih vojnih snaga koje bi u svakom trenutku bile na raspolaganju Uniji.

Najveći stepen federalizacije Unija je postigla u oblasti ekonomije. Naime, na osnovu primene ugovora o osnivanju stvoreno je jedinstveno evropsko tržište bez granica i carina gde se slobodno kreću roba, ljudi, kapital i u čijim okvirima se slobodno pružaju usluge. Pored toga, institucije Evropske unije su izradile obimno privredno zakonodavstvo koje se neposredno primenjuje u državama članicama. Ustanovljena je i Zajednička evropska poljoprivredna politika koja je omogućila prehrambenu samodovoljnost i nezavisnost Unije i od nje stvorila svetsku poljoprivrednu silu.<sup>269</sup> Na kraju, Evropska unija je ustanovila jedinstvenu valutu kojom rukovodi Evropska centralna banka, a koja je postala konkurentna valuta američkom dolaru na svetskim finasijskim tržištima. Prethodno izneto međutim ne može da prikrije činjenicu da Unija nema federalne poreze i konsekvantan federalni budžet koji bi joj omogućio da primeni *Kenezijanska ekonomska načela* odnosno da finansira javne radove i zajedničke naučno-tehnološke projekte čime bi intezivirala privrednu aktivnost u zoni evra.<sup>270</sup> Evropska unija takođe, još uvek nema klasičnu federalnu vladu zavisnu od parlamentarne većine koja bi samostalno mogla da vodi ekonomsku politiku i da adekvatno reaguje na svetske ekonomske potrese i krize. Stoga je Evropska unija u ovom trenutku područje relativne monetarne stabilnosti, ali i područje koje nema dinamičan ekonomski rast poput Kine ili Sjedinjenih Američkih Država.

---

<sup>269</sup> J-Ch. Bureau, *La politique agricole commune*, Editions la Decouverte, Paris, 2007., p. 18.

<sup>270</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, Paris, 2005., p. 23.

Pojednostavljeno posmatrano prethodna analiza predstavlja Evropsku uniju kao nešto više od međunarodne organizacije i nešto manje od klasične federalne države. Pojedini autori se opredeljuju za nešto precizniju definiciju Evropske unije kao »Unije država« koja je specifična jer je obeležena federalnim i konfederalnim odlikama i tehnikama.<sup>271</sup> I pored federalnih institucionalnih rešenja o kojima je bilo reči, u okviru Unije zastupljeno je i dogovorno donošenje važnih odluka od strane država članica (prijem novih članica u Uniju, izmena ugovora o osnivanju, odluke u oblasti spoljnih poslova) što ukazuje da nisu odbačene ni tehnike odlučivanja koje se primenjuju u konfederalnom sistemu. Pored toga, Evropska unija dozvoljava državama članicama da ne učestvuju u pojedinim integracionim procesima i zajedničkim programima od suštinske važnosti (jedinstvena valuta i odbrana, na primer) što je opet nezamisliv nivo dezintegracije sa stanovišta klasične federalne države.

Institucionalni sistem Evropske unije je preko pedeset godina u dinamičnom evolutivnom procesu. Proces evropske integracije je uslovljen dvema na prvi pogled nepomirljivim potrebama i težnjama. Da bi odgovorile na savremene ekonomske i političke izazove države članice Unije su prinuđene da idu u pravcu sve većeg prenosa svojih nadležnosti ka Evropskoj uniji kao i da izgrađuju efikasan institucionalni sistem Unije sa federalnim odlikama. S druge strane članice Unije istovremeno teže da očuvaju nacionalni identitet i suverenitet. Krajem XX i početkom XXI veka došle su do izražaja suštinske razlike u shvatanju budućnosti Evropske unije. Francuska i Nemačka su načelno opredeljene za ideju o postupnoj izgradnji evropske federalne države, dok

---

<sup>271</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, Paris, 2005., p. 14 i dalje.

Velika Britanija želi da vidi Uniju isključivo kao široko područje slobodne razmene u koje bi bile uključene i države sa oboda kontinenta poput Turske i Ukrajine. Institucionalna rešenja koja bi trebala da ostvare devizu iz predloga Evropskog ustava iz 2004. godine a koja je glasila »ujedinjeni u razlikama« nisu unapred data niti ih je moguće pronaći na drugim kontinentima. Zbog istorijskih i kulturnih specifičnosti Evrope prethodno pomenuta su bila i biće plod kreativnog napora više generacija.



## **II Glava**

### **Članstvo u Evropskoj uniji**

#### **I Poglavlje**

#### **Uslovi i postupak pristupanja Evropskoj uniji**

Evropska unija je po svojoj prirodi otvoren regionalni entitet. Naime, prema članu 49 ugovora o Evropskoj uniji svaka evropska država koja poštuje načela sadržana u članu 2 istog ugovora, može da zatraži da postane članica Unije. Prijem država u Evropsku uniju zapravo zavisi od ispunjavanja uslova predviđenih odredbama ugovora o osnivanju, ali i od onih koji su proistekli iz prakse.<sup>272</sup>

#### *Stav 1*

#### *Uslovi pristupanja Evropskoj uniji*

##### **A) Status države**

Prema tumačenju člana 49 ugovora o Evropskoj uniji,<sup>273</sup> kandidat za pristupanje Uniji treba da ima državne odlike tj. teritoriju, stanovništvo i organizovanu političku

---

<sup>272</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995., p. 51; Ph. Manin, *Les communautes europeennes - L' Union Europeenne*, Pedone, 4 edition, Paris 1998., p. 68; Slobodan Zečević, *Uslovi prijema državnice zajednice SCG u Evropsku uniju*, *Pravni život*, broj 5 i 6, 2004.

<sup>273</sup> Nekadašnji a i sadašnji član 49 ugovora o Evropskoj uniji.

vlast, kao i da bude međunarodno priznat.<sup>274</sup> U ovom kontekstu izvesni problemi mogu da se jave prilikom prijema u Uniju država koje nisu u celosti teritorijalno ili ustavno određene i uređene, kao što je to bio slučaj Kipra, ili bi eventualno mogao da nastane prilikom prijema Bosne i Hercegovine ili Srbije s obzirom na spor ove poslednje sa pojedinim članicama Evropske unije oko statusa Kosova.

#### B) Geografski kriterijum

Iz odredbi člana 49 ugovora o Evropskoj uniji jasno proističe da teritorija države kandidata treba u potpunosti ili bar delimično da se nalazi na evropskom kontinentu. Stoga su neosnovane teze o mogućem širenju Evropske unije na države severne Afrike ili Azije. U tom smislu Savet nije ni uzeo u razmatranje kandidaturu Maroka iz 1985. godine jer se teritorija ove države nalazi na afričkom kontinentu.<sup>275</sup> S druge strane, za članstvo u Evropskoj uniji formalno je dovoljno i da se uži deo državne teritorije nalazi na Evropskom kontinentu, što je slučaj sa Turskom ili Rusijom. Dokaz za prethodni zaključak leži u činjenici da kandidatura Turske nije formalno osporavana zbog geografskih razloga, iako se veliki deo teritorije ove države nalazi u Aziji.

#### C) Demokratski politički sistem, poštovanje ljudskih prava i prava manjina

Demokratski politički sistem i poštovanje ljudskih prava izvorno su bili prećutni uslovi za pristupanje Evropskoj ekonomskoj zajednici odnosno Evropskoj uniji. Tako na primer, Grčka koja je 1961. godine zaključila sporazum o pridruživanju sa Evropskom ekonomskom

---

<sup>274</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 103; J.-P. Jacques, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Dalloz, 5 edition, Paris, 2009., p. 113.

<sup>275</sup> J.-P. Jacques, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Dalloz, 5 edition, Paris, 2009., p. 114.

zajednicom nije mogla da pregovora o pristupanju sve dok je u državi bila na vlasti vojna hunta (1967-1974. godina).<sup>276</sup> Demokratski politički sistem, poštovanje ljudskih prava i prava manjina postaju i formalni uslov za ulazak u Evropsku uniju, sa donošenjem ugovora iz Amsterdama 1999. godine.<sup>277</sup> Prema odredbama ugovora iz Lisabona iz 2009. godine kandidat se obavezuje ne samo da poštuje već i da promoviše<sup>278</sup> zajedničke vrednosti država članica sadržane u članu 2 ugovora o Evropskoj uniji, tj. načela ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, pravne države, ljudskih prava uključujući i prava manjina. U prethodno pomenutom članu dalje se pojašnjava da su društva država članica kakarakteristična po pluralizmu, odsustvu diskriminacije, toleranciji, pravdi, solidarnosti i jednakosti između žena i muškaraca.

#### D) Tržišna privreda i ekonomska razvijenost

Nepisano pravilo je da država kandidat treba da ima tržišnu privredu zasnovanu na privatnoj svojini i slobodi preduzetništva, kao i da treba da bude dovoljno ekonomski osposobljena da njena preduzeća mogu da se uključe i izdrže konkurenciju na unutrašnjem evropskom tržištu.<sup>279</sup> Evropski savet je na sastancima u Kopenhagenu 1993. i Madridu 1995. godine naglasio važnost ovog uslova u kontekstu prijema u Uniju država iz istočne Evrope koje su dugo bile van sistema tržišne privrede.<sup>280</sup>

#### E) Pravne tekovine Unije

Država kandidat za ulazak u Uniju obavezuje se da će bez uslovljavanja da prihvati pravne tekovine Evropske

---

<sup>276</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 105.

<sup>277</sup> Načela sadržana u nekadašnjem članu 6 stav 1 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>278</sup> Član 3 stav 1 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>279</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 107.

<sup>280</sup> J.-P. Jacque, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Dalloz, 5 edition, Paris, 2009., p. 115.

unije (*acqui communautaire*), odnosno ugovore o osnivanju, i različite propise koje je ova donela. Obaveza da se prihvati u celosti izvorno i izvedeno pravo Evropske unije jeste uslov za otvaranje pregovora o pristupanju. Novoprimljena država može da zatraži privremena odstupanja od pune primene prava Unije u toku prelaznog perioda za pojedine oblasti. Sporazumom o pristupanju, država kandidat se obavezuje da učestvuje u svim internim sporazumima zaključenim između država članica, kao i u sporazumima koje je unija zaključila sa trećim stranama.<sup>281</sup>

Prijem u Evropsku uniju ipak u krajnjoj liniji zavisi od jednoglasno donete odluke svih država članica u Savetu, na osnovu mišljenja Komisije i saglasnosti Evropskog parlamenta.<sup>282</sup> Pri tome se kriterijumi izbornosti koje je utvrdio Evropski savet u ovom kontekstu uzimaju u obzir.<sup>283</sup>

Prijem u Evropsku uniju poslednjih godina sve više zavisi od mogućnosti Unije da integriše novu članicu, odnosno od sposobnosti njenog institucionalnog sistema da funkcioniše i da donosi efikasno odluke bez obzira na pristupanje novih država. Relativno zakašnjenje u vezi sa prijemom Hrvatske u Evropsku uniju treba posmatrati ne samo kroz prizmu unutrašnjih problema Hrvatske (isporuka osumnjičenih za ratne zločine Međunarodnom sudu u Hagu, granični spor sa Slovenijom) već i u kontekstu neuspeha u realizaciji ugovora o Evropskom ustavu 2005. kao i u pregovorima o donošenju ugovora iz Lisabona 2009. godine kojima je institucionalni sistem Evropske unije učinjen efikasnijim.

---

<sup>281</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 106.

<sup>282</sup> Član 49 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>283</sup> Nova odredba ugrađena u član 49 ugovorom o Evropskoj uniji iz Lisabona.



## *Stav 2*

### *Postupak pristupanja*

Postupak prijema država u Evropsku Uniju je složen i karakterističan po fazama u kojima ključnu ulogu imaju institucije Unije i fazama koje se odvijaju u skladu sa pravilima međunarodnog prava.<sup>284</sup> Formalnom postupku pristupanja najčešće prethodi zaključivanje sporazuma o pridruživanju između Evropske unije i države potencijalnog kandidata za ulazak u njeno članstvo. U tom smislu za države jugoistočne evrope pripremljeni su Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) čiji je predmet<sup>285</sup> priključivanje države potpisnica tržištu Evropske unije kroz proces međusobnog ukidanja carina odnosno stvaranje područja slobodne trgovinske razmene, ukidanje prepreka za slobodno pružanje usluga i kretanja kapitala, primena evropskog zakonodavstva u cilju ostvarivanja slobodne konkurencije, normalizacija odnosa pridružene države sa susedima kao i njeno uključivanje u Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku.

- Podnošenje zahteva za prijem u Evropsku uniju

Postupak pristupanja Evropskoj uniji formalno se otvara tako što ministar inostranih poslova zainteresovane države upućuje pismeni zahtev Savetu (član 49 ugovora o Evropskoj uniji).<sup>286</sup> Dakle, prijem u Evropsku uniju zavisi izričito od podnošenja zahteva zainteresovana države, što znači da nije moguće da Unija pozove određenu državu da

---

<sup>284</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, Paris, édition 1998, p. 7; J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 51

<sup>285285</sup> Abdelkhaleq Berramdane, Jean Rosseto, *Droti de l' Union europeenne*, LGDJ, 2 edition, Paris, 2013., p. 43.

<sup>286</sup> Član 49 ugovora o Evropskoj uniji.

joj se pridruži.<sup>287</sup> Odredbama ugovora iz Lisabona uvedena je proceduralna novina obzirom da je predviđeno da o pristiglom zahtevu za pristupanje pored Komisije treba da budu obavješteni Evropski parlament i nacionalni parlamenti.<sup>288</sup> Naime, ovde se polazi od pretpostavke da će se, u evropskoj i nacionalnim skupštinama, voditi rasprave o pristigloj kandidaturi na osnovu kojih bi Savet mogao da dobije korisne povratne informacije o raspoloženju poslanika u pogledu pristupanja nove države. Po pravilu, države u Uniju upućuju zahtev za prijem samo ako se u prethodnim diplomatskim kontaktima uvere da ovaj može da bude pozitivno primljen u institucijama i među državama članicama Unije. Doduše, i u vezi sa ovim neformalnim pravilom mogu da se jave izuzeci. Tako je primera radi, Turska 1987. godine dostavila zahtev za prijem u Evropsku ekonomsku zajednicu da bi izvršila politički pritisak u tom smislu, iako je imala informacije da njen zahtev neće proći u Savetu.

- Mišljenje Komisije o zahtevu za prijem u Evropsku uniju

Po prijemu pismenog zahteva, države članice Unije razmatraju da li je uopšte uputno otvoriti pregovore sa državom podnosiocem. Konsultacije među državama članicama i razgovori sa podnosiocem mogu da traju izvesno vreme. Komisija je dužna da Savetu dostavi mišljenje kojim preporučuje, ne preporučuje ili savetuje da se sačeka sa otvaranjem pregovora.<sup>289</sup> Mišljenje Komisije iako nije pravno obavezujuće veoma je važno za donošenje odluke o početku pregovora. S tim u vezi, Komisija dostavlja „upitnik“ državi kandidatu na osnovu

---

<sup>287</sup> Guy Isaac, Marc Blanquet, *Doit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition Paris, 2012., p. 37.

<sup>288</sup> Član 49 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>289</sup> Član 49 ugovora o Evropskoj uniji.

koga želi da se informiše o stanju u ovoj poslednjoj. Država kandidat je dužna da precizno odgovori na sva pitanja na osnovu kojih će Komisija da formira svoje mišljenje.

- Dobijanje statusa države kandidata za ulazak u Evropsku uniju

Zatim se u praksi ustalilo da po prijemu pozitivnog mišljenja Komisije Evropski savet jednoglasnom odlukom daje zainteresovanoj državi status kandidata za ulazak u Evropsku uniju (Alomar, Daziano, Lambert, Sorin, 2013: 469).<sup>290</sup> Evropska unija usvaja prema državi kandidatu predpristupnu strategiju koja podrazumeva sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, dodelu predpristupne finansijske pomoći i uspostavljanje stuktornog dijaloga između Unije i države kandidata. Strukturni dijalog podrazumeva da država kandidat učestvuje u programima, agencijama i komitetima Evropske unije, da dobija finansijsku pomoć za utvrđivanje i sprovođenje nacionalnog programa za unošnje pravnih tekovina Unije u nacionalno zakonodavstvo, da Komisija donosi redovno izveštaje o napretku ka članstvu kao i da se između dve strane vodi politički dijalog.

- Odluka Evropskog saveta o otvaranju pregovora sa državom kandidatom o ulasku u Evropsku uniju

Dodeljivanje statusa kandidata ne znači istovremeno da počinju pregovori o članstvu države kandidata jer je za ovu poslednju potrebna posebna jednoglasna odluka Evropskog saveta.<sup>291</sup> Evropski savet

---

<sup>290</sup> Bruno Alomar, Sebastien Daziano, Thomas Lambert, Julien Sorin, *Grandes questions européennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013., p. 469.

<sup>291</sup> <http://www.eutrio.be>, Les etapes pour adherer a l' UE, Internet, 02.06.2014; Bruno Alomar, Sebastien Daziano, Thomas Lambert, Julien Sorin, *Grandes questions européennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013., p. 469.

donosi odluku o početku pregovora ukoliko je uveren da država kandidat ispunjava tzv. „kopenhagenske kriterijume“, a reč je o političkim (demokratske institucije, vladavina prava, poštovanje ljudskih prava i prava manjina), ekonomskim (tržišna privreda sposobna da izdrži pritisak konkurencije na evropskom tržištu) i pravnim kriterijumima (sposobnost da se ispune obaveze države članice u smislu primene pravnih tekovina Unije, kao i prihvatanje ekonomskih, monetarnih i političkih ciljeva Unije).

- Pregovori o sporazumu o pristupanju

Potom se prelazi u "međudržavnu fazu" karakterističnu po pregovorima između vlade države podnosioca zahteva i vlada država članica u cilju izrade "sporazuma o pristupanju". Ovde nije reč o sporazumu između Unije i države podnosioca zahteva već o međunarodnom ugovoru koji zaključuju vlade država članica sa vladom podnosioca zahteva, a kojim se utvrđuju uslovi prijema i oblici učešća nove države u Uniji. S obzirom da se međudržavni pregovori teorijski vode, bilo bi logično da država podnosilac pregovora sa svakom vladom posebno. Međutim, budući da je u pitanju jedan sporazum, države članice na predlog Komisije i uz prethodnu pripremu u „KOREPER“-u određuju zajednički stav u Savetu i ujedinjeno ga brane posredstvom predsedavajućeg Saveta. U praksi, Komisija je dobila zadatak da ustanovi model na osnovu koga će da proveri da li je država podnosilac zahteva dovoljno spremna za ulazak u Uniju odnosno da li je u zadovoljavajućoj meri unela pravne tekovine Unije u svoje zakonodavstvo.<sup>292</sup> Ovaj model čine poglavlja posvećena različitim oblastima u kojima Evropska unija ima nadležnosti. Do početka

---

<sup>292</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 109.

pregovora o pristupanju sa Turskom i Hrvatskom ovih poglavlja je bilo 31, da bi posle toga broj poglavlja bio povećan na trideset i pet. To trideset i peto poglavlje je bilo namenjeno za tačke „pod razno“ i služilo je da se pokriju pitanja koja bi se otvorila tokom pregovora. Doduše, u slučaju Hrvatske ovakvih pitanja i nije bilo pa se ovo poslednje poglavlje nije ni otvaralo. Kada je reč o Srbiji već je poznato da se trideset i peto poglavlje odnosi na stepen normalizacije odnosa sa Kosovom kao i da ono ima važnu ulogu u pregovorima.

Komisija polazeći od poglavlja, putem postupka „screening“-a<sup>293</sup> proučava stanje zakonodavstva države podnosioca zahteva, upoređuje u kojoj se meri ono razlikuje od zakonodavstva Unije, određuje šta bi podnosioc zahteva još trebalo da uradi da bi se usaglasio sa zakonodavstvom Unije pre pristupanja kao i koji bi segmenti prava Unije mogli da budu predmet prelaznog perioda. Dakle „screening“ podrazumeva upoređivanje zakonodavstva Unije i države podnosioca zahteva u određenoj oblasti, na osnovu koga Komisiji da utvrđuje da je zakonodavstvo ove poslednje dovoljno usklađeno za otvaranje pregovora u tom poglavlju. Komisija može i da utvrdi da država kandidat nije dovoljno spremna da započne pregovore zbog čega donosi merila (benchmarks) koje država kandidat mora da ispuni da bi otvorila pregovore u oblasti o kojoj je reč.<sup>294</sup> U kontekstu postupka „screening“-a treba imati u vidu da se Komisija ne zadovoljava samo informacijama koje dobija od države kandidata, već povremeno šalje svoje stručnjake sa zadatkom da proučavaju stanje u prethodno pomenutoj.

---

<sup>293</sup> J.-P. Jacque, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Dalloz, 5 edition, Paris, 2009., p. 116; Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 109.

<sup>294</sup> <http://www.seio.gov.rs>, Internet, 21.05.2014.

Dakle, Komisija se stara da se pravne tekovine Unije ne unose samo formalno, već da se ove stvarno integrišu i primenjuju u državi kandidatu. Na osnovu izveštaja Komisije o „screening-u“ Savet formira „zajednički stav“ Unije za pregovore po poglavljima koji sadrži odluku o otvaranju pregovora i merila za zatvaranje pregovora. Sa svoje strane država kandidat dostavlja Uniju svoju pregovoračku poziciju u vezi sa poglavljem o kome je reč sa eventualnim zahtevima za prelaznim periodima u pogledu pune primene prava Unije. Nakon otvaranja pregovoračkog poglavlja, država kandidat radi na potpunom usklađivanju sa pravom Unije i na ispunjavanju merila za zatvaranje poglavlja. Poglavlja se otvaraju jedno za drugim i zatvaraju kada država kandidat ispuni sva merila, što se utvrđuje odlukom Saveta donetom na predlog Komisije. Zatvaranje poslednjeg poglavlja upućuje na to da se pregovori o pristupanju bliže kraju.

Pregovori o sporazumu o pristupanju traju u zavisnosti od pripremljenosti kandidata, od složenosti pitanja koja se rešavaju kao i od političke volje vlade države kandidata.<sup>295</sup> Sporazumom o pristupanju, novoprimitelnoj državi se nameće poštovanje pravnih tekovina, ali mogu i da joj se odobre privremena odstupanja od primene pojedinih odredbi prava Unije, sve dok traje sporazumom utvrđeni prelazni period. Tako u prelaznom periodu nova članica može da zadrži carinsku zaštitu u određenim privrednim granama ili pak, da dobije izvesno vreme da uvede evropske norme u nacionalno zakonodavstvo u pojedinim oblastima poput poljoprivrede, ribolova ili konkurencije.<sup>296</sup> Prelaznim periodom mogu da se štite i „stare države članice“ u smislu da se izvesno vreme ograničava pravo na slobodno nastanjivanje radnika

---

<sup>295</sup> <http://www.toutleurope.eu> , Internet, 23.08.1913.

<sup>296</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 112.

iz novoprimitljenih članica (primera radi prelazni period koji ograničava slobodno nastanjivanje radnika iz članica iz istočne Evrope, u državama članicama zapadne Evrope). Sporazumom o pristupanju vrše se neophodna prilagođavanja institucionalnog sistema Unije koje zahtev prijem nove članice. U tom smislu određuje se na koji način i u kom broju će država kandidat biti zastupljena u institucijama Unije. Bilo kako bilo, konačni tekst sporazuma o pristupanju oslikava uslove pod kojima je država podnosilac zahetava spremna da pristupi Evropskoj uniji.

Prijem u Evropsku uniju poslednjih godina sve više zavisi od mogućnosti Unije da integriše novu članicu, odnosno od sposobnosti njenog institucionalnog sistema da funkcioniše i da donosi efikasno odluke bez obzira na pristupanje novih država. Relativno zakašnjenje u vezi sa prijemom Hrvatske u Evropsku uniju treba posmatrati ne samo kroz prizmu unutrašnjih problema Hrvatske (isporuka osumnjičenih za ratne zločine Međunarodnom sudu u Hagu, granični spor sa Slovenijom) već i u kontekstu neuspeha u realizaciji ugovora o Evropskom ustavu 2005. kao i u pregovorima o donošenju ugovora iz Lisabona 2009. godine kojima je institucionalni sistem Evropske unije učinjen efikasnijim.

- Zaključivanje sporazuma o pristupanju

Odluku o potpisivanju sporazuma o pristupanju tj. o prijemu države kandidata donosi Savet, po konsultovanju Komisije i dobijanja odobrenja od Evropskog parlamenta.<sup>297</sup> Mišljenje Komisije ne obavezuje Savet i formalne je prirode ako imamo u vidu njeno aktivno učešće u izradi sporazuma o pristupanju. Od stupanja na snagu Jedinstvenog evropskog akta 1987.

---

<sup>297</sup> Član 49 ugovora o Evropskoj uniji..

godine, Evropski parlament odobrava sporazum o pristupanju na osnovu pozitivnog izjašnjavanja apsolutne većine glasova u odnosu na ukupan broj članova Evropskog parlamenta. Ukoliko predlog za pristupanje ne dobije potreban broj glasova u Evropskom parlamentu, postupak prijema države podnosioca zahteva se zaustavlja. Stoga i podnosilac zahteva i države članice tokom pregovora o pristupanju moraju da vode računa o stavovima Parlamenta. Pri odlučivanju o prijemu Savet i Parlament treba da uzmu u obzir kriterijume izbornosti koje je odredio Evropski savet u Kopenhagenu 1993. godine.

Savet jednoglasno donosi odluku o prijemu države podnosioca zahteva u Evropsku uniju. U formalnom smislu dovoljno je da se predstavnik samo jedne od država članica u Savetu izjasni protiv i da se postupak obustavi. Iz navedenog proizilazi da svaka država članica raspolaže pravom veta. U praksi pak treba imati u vidu da je u interesu država članica da u Uniju prime državu koja ispunjava tražene uslove, jer se na taj način širi unutrašnje evropsko tržište na nove potrošače i stabilizuje politička situacija na evropskom kontinentu u celini. Pored toga, u ovom kontekstu treba uzeti u obzir politički uticaj koji velike države članice imaju na srednje i male članice.

Sporazum o pristupanju potpisuju predstavnici države podnosioca zahteva i država članica. Sporazum o pristupanju, kao i drugi međunarodni ugovori, stupa na snagu po njegovom ratifikovanju u državama potpisnicama. U praksi, država podnosilac zahteva za prijem u Uniju po pravilu se opredeljuje da ratifikuje sporazum na referendumu.<sup>298</sup> Države članice pak, najčešće koriste parlamentarnu proceduru, mada se javljaju slučajevi kada neke od njih ratifikuju sporazum na

---

<sup>298</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 112.



referendumu. Tako je na primer, Francuska 1972. godine zatražila od svojih građana da na referendumu ratifikuju sporazum o pristupanju Velike Britanije, Irske, Danske i Norveške. I u toj poslednjoj fazi države članice imaju pravo veta jer ukoliko se samo u jednoj od njih ne ratifikuje sporazum neće doći do prijema novog člana. Isto važi i za državu podnosioca zahteva koja u ovoj poslednjoj fazi postupka može da odustane od pristupanja zbog negativnog izjašnjavanja njenih građana na referendumu.

Sporazum o pristupanju kao međudržavni ugovor ima istu pravnu snagu kao i ugovori o osnivanju, te može i da ih menja odnosno da ih prilagodi činjenici da je nova država pristupila Uniji.<sup>299</sup> U tom smislu sporazumom o pristupanju izvršiće se neophodne institucionalne promene u sastavu institucija i organa Unije, u načinu glasanja u Savetu, kao i u određivanju polja teritorijalne primene ugovora o osnivanju.

## II Poglavlje

### Države koje su pristupile i države kandidati za ulazak u Evropsku uniju

#### *Stav 1*

#### *Države koje su primljene u Evropsku uniju*

Velika Britanija, Irska i Danska činile su prvi krug država kojima su proširene Evropske zajednice. Velika Britanija je podnela kandidaturu za ulazak u Evropsku ekonomsku zajednicu 1961. godine, ali ju je blokirao francuski predsednik Degol zbog njenih bliskih vojnih, političkih i privrednih veza i zajedničkih interesa sa

---

<sup>299</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 112 i 113.

Sjedinjenim Američkim Državama.<sup>300</sup> I kod drugog britanskog podnošenja zahteva iz 1967. godine stav Francuske se nije promenio, te se prilika za pristupanja ove države ukazala tek 1968. godine, po odlasku Degola sa vlasti. Velika Britanija nije podnosila novi zahtev, jer je zahtev za pristupanje iz 1967. godine smatran važećim. Pregovori su se vodili između tadašnja četiri kandidata tj. Velike Britanije, Irske, Danske i Norveške s jedne, i država članica s druge strane. Sporazumi o pristupanju potpisani su i ratifikovani tokom 1972., a stupili su na snagu 01. januara 1973. godine. Norveška međutim, zbog negativnog izjašnjavanja njenih građana na referendumu, nije ratifikovala potpisani sporazum o pristupanju, tako da je ostala van Zajednice.

Pristupanjem Grčke otvoren je drugi krug proširenja Evropskih zajednica. Grčka je 1961. godine sa Evropskom ekonomskom zajednicom zaključila sporazum o pridruživanju (asocijaciji),<sup>301</sup> sa ciljem da se pripremi za punopravno članstvo. Od 1967. do 1974. godine u Grčkoj je na vlasti bila vojna hunta, te ova država usled odsustva demokratskog političkog sistema nije mogla da podnese zahtev za pristupanje Zajednici. Kada je 1975. godine ponovo uspostavljen demokratski politički sistem Grčka je dostavila svoju kandidaturu Savetu. Kandidatura Grčke je naišla na povoljan prijem u Zajednici, obzirom na značaj ove zemlje u istorijskom i kulturnom smislu za Evropu u celini. Sporazum o pristupanju Grčke Evropskoj ekonomskoj zajednici potpisan je 28. maja 1979. u Atini, a

---

<sup>300</sup> André Fontaine, "De Gaulle contre la Grande-Bretagne, *Le Monde*, 16-17 avril 1967.; Ph. Moreau Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 76 i 77.; L. Cartou, *L' Union europeenne*, *Precis-Dalloz*, 2 edition, Paris, 1996., p. 58.

<sup>301</sup> J. Rideau, *Droit institutionnel de L' Union et des Communautes europeennes*, L.G.D.J., Paris, 1994., p. 36.; Ph. Moreau Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 80

na snagu je stupio 1. januara 1981. godine. Njime je bio predviđen prelazni period od pet godina, produžen na sedam godina u oblasti slobodnog kretanja radnika.

U trećem krugu proširenja, Evropskim zajednicama su pristupile Španija i Portugal.<sup>302</sup> Ove dve države su dostavile zahteve za članstvo u Evropskoj ekonomskoj zajednici 1977. godine, ali su usled dugih i teških pregovora sporazumi o pristupanju potpisani tek 12. juna 1985., a na snagu stupili 1. januara 1986. godine. Formalno pravno sporazumi o kojima je reč bil su odvojeni i posebno potpisani u Madridu i Lisabonu, s tim što su države članice Zajednice stavile obe kandidature u isti kontekst, tako da su španski i portugalski zahtevi za prijem razmatrani uporedo. Najveće probleme međutim, zadavao je prijem Španije u Zajednicu. Pre svega, zbog strepnje Francuske i Italije od konkurencije jeftinih španskih poljoprivrednih proizvoda, kao i namere Španije da izvesno vreme zadrži carinsku zaštitu u tekstilnoj i automobilskoj industriji. Takođe, razvijene države članice su zazirale od masovnog priliva jeftine radne snage, posebno iz veoma siromašnog Portugala. Sporne tačke su prevaziđene uvođenjem opšteg prelaznog perioda u trajanju od sedam godina, a za pojedine oblasti isti je produžen i do deset godina.

Naredno proširenje ovog puta novostvorene Evropske unije izvršeno je pristupanjem Austrije, Finske i Švedske. Prethodno treba napomenuti da je Evropska ekonomska zajednica imala specifičan odnos sa državama članicama Evropske asocijacije za slobodnu razmenu (EFTA), koja je bila zasebna međunarodna organizacija

---

<sup>302</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 76.

osnovana Štokholmskom konvencijom iz 1960. godine.<sup>303</sup> Neke od članica EFTA poput Velike Britanije, Danske i Portugala u međuvremenu su pristupile Zajednicama, dok je sa ostalim članicama EFTA ova imala ugovor o slobodnoj razmeni. Posle zaključivanja ugovora o Evropskoj uniji u Matrihtu 1993. godine, Komisija je dobila zadatak da odredi koje bi države u najkraćem roku mogle da budu kandidati za ulazak u Uniju. Zaključak Komisije je bio da bi to prevashodno bile Austrija, Finska, Švedska i Norveška kao članice EFTA.<sup>304</sup> Inače, pomenute četiri države su i ranije ispunjavale uslove za pristupanje Zajednicama, ali to pitanje nije pokretano zbog insistiranja nekadašnjeg Sovjetskog Saveza na održanju njihovog neutralnog statusa. Pregovori o pristupanju između država članica Unije i prethodno pomenutih država započeli su 1. februara 1993., a završeni polovinom marta 1994. godine najviše zbog teškoća koje su se javile u vezi sa norveškim prijemom.<sup>305</sup> Sporazumi o pristupanju potpisani su na sastanku Evropskog saveta na Krfu 26. juna 1994. godine. Jedna od ozbljnijih spornih tačaka bilo je pitanje raspodele glasova u Savetu, odnosno primena tzv. manjinske blokade (minimalnog broja glasova kojim se blokira usvajanje odluka), ali je ipak s tim u vezi pronađeno kompromisno rešenje. Prijem sve četiri države trebalo je da stupi na snagu 1. januara 1995. godine po ratifikovanju sporazuma o pristupanju u državama kandidatima i članicama Evropske unije. Norveški glasači su se,

---

<sup>303</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 76; Ph. Moreau Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 84 i 85; J. Rideau, *Droit institutionnel de L' Union et des Communautés europeennes*, L.G.D.J., Paris, 1994., p. 36 i 37

<sup>304</sup> Miroslav Prokopijević, *Evropska unija*, Službeni glasnik, Beograd, 2009., str. 24.

<sup>305</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 76.

međutim, po drugi put na referendumu u novembru 1994. godine negativno izjasnili o pitanju ulaska u Evropsku uniju, tako da su 1. januara 1995. godine članice Unije postale Austrija, Finska i Švedska.

Države centralne i istočne Evrope su se posle pada Berlinskog zida 1989. godine i raspada socijalističkog bloka opredelile za pristupanje Evropskim zajednicama. S obzirom da u ekonomskom, političkom i pravnom pogledu nisu bile dovoljno spremne za prijem (nijedna od njih nije bila na ekonomskom nivou najnerazvijenijih članica poput Grčke i Portugala),<sup>306</sup> Zajednica je od 1991. godine sa ovim državama zaključila tzv. "evropske sporazume o pridruživanju." Predmet sporazuma je bio uspostavljanje bliske međusobne saradnje, a u cilju pripreme država centralne i istočne Evrope da u dogledno vreme pristupe Zajednici odnosno Uniji.<sup>307</sup> Evropskim sporazumima je pored ostalog postpisnicima iz istočne Evrope omogućen pristup programu "Far" tj. sredstvima za prestruktuiranje privrede i kreditima Evropske investicione banke. Uz to pružena im je stručna pomoć u prilagođavanju zakonodavstva zahtevima unutrašnjeg evropskog tržišta.<sup>308</sup> Na samitu Evropskog saveta održanom u Kopenhagenu 1993. godine<sup>309</sup> su u odnosu na države centralne i istočne Evrope potvrđeni poznati uslovi za pristupanje Evropskoj uniji. Devet godina kasnije u decembru 2002. godine na sastanku Evropskog saveta u Kopenhagenu, nakon značajnih ekonomskih, socijalnih i društvenih reformskih napora istočnoevropskih država doneta je odluka o

---

<sup>306</sup> Ph. Moreau Defarges, *Les institutions européennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 175.

<sup>307</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996, p. 69.

<sup>308</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 77.

<sup>309</sup> Internet, <http://www.europa.eu.int>, 15.12.2002.

prijemu deset novih država u Evropsku uniju. Reč je o: Poljskoj, Češkoj, Slovačkoj, Sloveniji, Mađarskoj, Estoniji, Litvaniji, Letoniji, Malti i Kipru. Inače, pripremni razgovori o pristupanju Kipra i Malte Evropskoj uniji pokrenuti su još 1990. godine. Što se Kipra tiče, osnovni problem je bio u podeli ostrva na turski i grčki deo, ali je na samitu u Kopenhagenu 2002. godine odlučeno da ujedinjenje dva dela ostrva nije obavezan uslov za prijem ove države u Evropsku uniju. U međuvremenu, pod pokroviteljstvom Ujedinjenih nacija, vodili su se pregovori između predstavnika Grčke i Turske nacionalne zajednice o ujedinjenju dva entiteta. Kad je reč o Malti, na samom ostrvu bile su prisutne nedoumice u pogledu pristupanja zbog specifičnog poreskog sistema ove države, ali je ipak doneta odluka da se uđe u Uniju. Sporazumi o pristupanju sa prethodno pomenutih deset država zvanično su zaključeni u maju 2003. godine u Atini, a stupili su na snagu po njihovoj ratifikaciji u državama kandidatima i državama članicama 1. maja 2004. godine. Time je stavljena tačka na dugogodišnju političku i ekonomsku podelu Evrope na zapadnu i istočnu.

Rumunija i Bugarska su takođe ušle u proces približavanja Zajednicama zaključivanjem "evropskog sporazuma o pridruživanju" 1991. godine. Ove države međutim, nisu mogle da pristupe u tzv. prvom krugu zajedno sa drugim državama centralne i istočne Evrope zbog ekonomske zaostalosti.<sup>310</sup> Recimo, prihodi građana Rumunije i Bugarske iznosili su svega 24 odsto od prosečnog prihoda zapadnoevropskog građanina.<sup>311</sup> Stoga je sporazum o pristupanju Rumunije i Bugarske potpisan

---

<sup>310</sup> Internet, 25.01.2003., <http://www.europa.eu>

<sup>311</sup> Ph. Moreau Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 175

tek 25. aprila 2005. godine u Luksemburgu, a na snagu je stupio 1. januara 2007. godine.<sup>312</sup>

Hrvatska je u oktobru 2001. godine zaključila Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom zajednicom i njenim državama članicama. Reč je o dokumentu čija je svrha da pripremi države jugoistočne Evrope za ulazak u Evropsku uniju. U ekonomskom delu sporazuma partner Hrvatske je bila Evropska zajednica dok su u političkom delu sporazuma to bile države članice s obzirom da Unija još nije imala status pravnog lica. Sporazumom o stabilizaciji i pridruživanju Hrvatska se obavezala da u roku od šest godina uspostavi područje slobodne trgovine sa nekadašnjom Evropskom zajednicom, da stabilizuje svoj privredni i politički sistem kao i da uspostavi politički dijalog i dugoročne veze sa Evropskom unijom. Hrvatska je odmah počela da sprovodi odredbe Sporazuma ne čekajući da se završi proces ratifikacije, tj. pre svega da prilagođava svoje carinske propise i usaglašava nacionalno zakonodavstvo sa evropskim. U februaru 2003. godine Hrvatska dostavlja svoj zahtev za pristupanje Savetu o kome se Komisija pozitivno izjasnila u aprilu 2004. godine. Evropski savet je na sasatanku u decembru 2004. godine odlučio da se pregovori o pristupanju sa Hrvatskom otvore u martu 2005. godine pod uslovom da ova država ostvari punu saradnju sa Međunarodnim krivičnim sudom za bivšu Jugoslaviju, odnosno da uhapsi i isporuči sva lica osumnjičena za ratne zločine. Postupak ratifikacije Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju zaključenog između Hrvatske i Zajednice i država članica Unije završen je 1. februara 2005. godine. S obzirom da Hrvatska do marta 2005. godine nije ispunila uslov o punoj saradnji sa Tribunalom u Hagu, početak pregovora o

---

<sup>312</sup> Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 99.

pristupanju je odložen. U oktobru 2005. godine međutim, tužilac Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju izjavio je da je Hrvatska ostvarila punu saradnju sa Sudom, čime se stiču uslovi za otvaranje pregovora o pristupanju. Pregovori započinju postupkom „sreening“-a Hrvatskog zakonodavstva. Zatim je u junu 2006. godine zvanično otvorena ministarska konferencija čiji je predmet bio da pripremi sporazum o pristupanju Hrvatske Evropskoj uniji. Od tada su se održavali sastanci (konferencije) između predstavnika hrvatske vlade i vlada država članica u okviru kojih se pregovaralo o usaglašavanju stavova u različitim oblastima, tj. pregovaralo se „po poglavljima.“ Usaglašavanje o kome je reč je trebalo da omogući da se sadržaj sporazuma o pristupanju u potpunosti odredi. Ministarska konferencija između Hrvatske i vlada država članica je završena 30. juna 2011. godine zatvaranjem poslednjeg od 35 poglavlja koji su bili predmet pregovora. Početkom decembra 2011. godine Savet donosi odluku o potpisivanju sporazuma o pristupanju sa Hrvatskom a nekoliko dana kasnije 9. decembra 2011. godine usledilo je zvanično potpisivanje ovog sporazuma. Građani Hrvatske su se o pristupanju Evropskoj uniji izjasnili na referendumu održanom 27. januara 2012. godine. Ovom prilikom 66 odsto građana Hrvatske opredelilo se za pristupanje Uniji. Hrvatska je zvanično postala članica Evropske unije 1. jula 2013. godine sa danom stupanja na snagu sporazuma o pristupanju.<sup>313</sup>

Širenje Evropske unije nije završeno, jer se u bližoj budućnosti očekuje prijem novih država iz jugoistočne Evrope.

---

<sup>313</sup> Internet, 23.08.2013., <http://ec.www.europa.eu>



## *Stav 2*

### *Države kandidati za ulazak u Evropsku uniju*

Države kandidati za ulazak u Evropsku uniju podeljene su na zvanične i potencijalne kandidate.<sup>314</sup> Zvanični kandidati za ulazak u Evropsku uniju su Srbija, Makedonija, Turska i Crna Gora, dok su potencijalni Bosna i Hercegovina, Island, Albanija. U ovom kontekstu pominje se i Kosovo, iako je ovo područje pod protektoratom Ujedinjenih nacija i nije priznato kao država od strane svih članica Unije.

A) Države zvanični kandidati za ulazak u Evropsku uniju

a) Turska

Status zvaničnog kandidata za ulazak u Evropsku uniju ne jemči u potpunosti da će do prijema i doći. Primer za prethodno izneto je slučaj Turske. Naime, ova država je još 1963. godine zaključila sporazum o pridruživanju sa Evropskom ekonomskom zajednicom, 1970. godine je otvoren put za stvaranje carinske unije između Turske i Zajednice, dok je zvaničnu kandidaturu za pristupanje Zajednici Turska podnela 1987. godine.<sup>315</sup> Međutim, više faktora usporava proces pristupanja Turske Evropskoj uniji.<sup>316</sup> Gledano sa teritorijalnog aspekta ova država se praktično nalazi u Aziji. Njeno stanovništvo pripada islamskoj civilizaciji i kulturi koja se razlikuje od evropske civilizacije. Pored toga treba uzeti u obzir i demografski faktor jer se Turska približava broju od sedamdeset miliona stanovnika što bi joj omogućilo da igra vrlo važnu ulogu u institucijama Evropske unije. S

---

<sup>314</sup> Internet, 1.6.2010., <http://www.europa.eu>

<sup>315</sup> Internet, 25.01.2003., <http://www.europa.eu>

<sup>316</sup> Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 100.

druge strane, politički sistem u Turskoj često se ocenjuje nedovoljno demokratskim, kako zbog mešanja turske vojske u politiku, ali i zbog jačanja islamizma. Turske vlade su često bile kritikovane zbog nepoštovanja prava manjina jer nisu osudile genocid nad Jermenima iz 1915. godine, niti su rešile problem poštovanja prava Kurda. Uz prethodno navedeno treba imati u vidu dugogodišnje loše odnose između Turske i Grčke, kao i Tursku ulogu u podeli Kipra. Bez obzira na prethodno izneto Turska je na sastanku Evropskog saveta u Helsinkiju 1999. godine i zvanično postala kandidat za ulazak u Evropsku uniju.<sup>317</sup> U martu 2001. godine Savet je usvojio partnerstvo za pristupanje Turske koji ovoj državi omogućava da koristi predsprijetna sredstva. U oktobru 2005. godine Savet je ustanovio pravila na osnovu kojih će voditi pregovore o pristupanju sa Turskom i konačno otvorio pregovore o pristupanju. Usledilo je detaljno i analitično poređenje zakonodavstva Evropske unije sa Turskim zakonodavstvom koje se naziva postupkom „screeninga.“ Zatim su usledili pregovori između dve strane u cilju provere usaglašenosti turskih nacionalnih propisa sa evropskim po oblastim ili tzv. poglavljima (na primer, nauka i istraživanja, preduzeća i industrijska politika, zaštita potrošača, zdravstvo itd...). Iako postoji napredak u pristupnom procesu, nije izvesno da bi sve države članice ratifikovale sporazum o pristupanju Turske Evropskoj uniji. Tako je Francuska na primer, unela u svoj ustav obavezu da se sporazum o pristupanju sa Turskom ratifikuje na referendumu.<sup>318</sup>

b) Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija

Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija je 9. aprila 2001. godine potpisala Sporazum o stabilizaciji i

---

<sup>317</sup> Internet, 25.01.2003., <http://www.europa.eu>

<sup>318</sup> Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 101.

pridruživanju sa Evropskom zajednicom i njenim državama članicama koji je stupio na snagu 1. aprila 2004. godine. Makedonija je zbog ekonomske nerazvijenosti i političke nestabilnosti predvidela da sprovede Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju u roku od 10 godina. U martu 2004. godine Makedonija je podnela zahtev za prijem u Evropsku uniju.<sup>319</sup> U decembru 2005. godine Savet je odobrio Makedoniji status kandidata za ulazak u Evropsku uniju. Savet je 2006. godine usvojio sporazum o evropskom partnerstvu sa Makedonijom koji je 2008. godine pretvoren u sporazum o partnerstvu za pristupanje.

c) Crna Gora

Crna Gora je po proglašenju nezavisnosti od Srbije na referendumu u maju 2006. godine nastavila pregovore o zaključivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Crne Gore i Evropske unije zaključen je 15. oktobra 2007. godine, a sastavni deo ovog sporazuma bio je Prelazni trgovinski sporazum koji je stupio na snagu 1. januara 2008. godine.<sup>320</sup> Ratifikacija Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju u državama potpisnicima završena je 29. marta 2010. godine da bi ovaj stupio na snagu 1. maja iste godine. Na preporuku Evropske komisije, Crnoj Gori je na sastanku Evropskog saveta 17. decembra 2010. godine odobren status kandidata za ulazak u Evropsku uniju. Međutim, Evropska unija je odložila razmatranje odluke o početku pregovora o Sporazumu o pristupanju Crne Gore Evropskoj uniji za novembar 2011. godine. U međuvremenu Komisija treba da utvrdi da li su vlasti u Podgorici ispunile uslove za otvaranje pregovora o pristupanju koji se pored ostalog

---

<sup>319</sup> Internet, 25.05.2010., <http://www.europa.eu>

<sup>320</sup> Internet, 21.12.2010., <http://www.euractiv.rs>

odnose na jačanje vladavine prava, reformu u pravosuđu, borbu protiv organizovanog kriminala, itd...

### *Stav 3*

#### *Srbija kao kandidat za ulazak u Evropsku uniju*

A) Odnos Jugoslovenske države prema evropskim integracionim procesima

Po završetku prvog svetskog rata Kraljevina Jugoslavija je zbog bliskih savezničkih odnosa sa Francuskom pružala podršku političkoj inicijativi francuske vlade o uspostavljanju federalnih veza između evropskih država koju je izneo pred Društvom naroda 1929. godine Aristid Brian. Ova inicijativa je propala 1933. godine sa dolaskom nacista na vlast u Nemačkoj.<sup>321</sup> Posle drugog svetskog rata novostvorena socijalistička Jugoslavija nije mogla da učestvuje u procesu evropske integracije jer je bila zasnovana na jednopartijskom političkom sistemu i na društvenoj svojini i samoupravljanju. Međutim, već od 1970. godine, Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija (SFRJ) zaključivala je sporazume o trgovinskoj saradnji sa nekadašnjom Evropskom ekonomskom zajednicom čiji je predmet bio liberalizacija trgovinske razmene.<sup>322</sup> Odnosi između Evropske ekonomske zajednice i SFRJ bili su dobri obzirom na tadašnji »nesvrstani« položaj Jugoslavije u odnosu na dva bloka država predvođenih Sjedinjenim Američkim Državama i Sovjetskim Savezom. Ključni preokret u međunarodnoj poziciji Jugoslavije povezan je sa raspadom Sovjetskog Saveza i Varšavskog pakta 1989.

---

<sup>321</sup> L. Carotu, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 33.

<sup>322</sup> R. Đurović, Međunarodno privredno pravo, Savremena administracija, Beograd, 1997., str. 114 i dalje.

godine. U to vreme otvoren je proces dezintegriranja socijalističkih federacija (na primer SSSR-a, Čehoslovačke). Dezintegracioni procesi u bivšoj SFRJ kulminirali su 25. juna 1991. godine kada su republike Slovenija i Hrvatska proglasile osamostaljenje od SFRJ, a nešto kasnije u septembru iste godine to je učinila i republika Makedonija.<sup>323</sup> Proces osamostaljenja Slovenije bio je praćen vojnim sukobom Jugoslovenske narodne armije i Slovenačke teritorijalne odbrane, ali je ovaj sukob trajao relativno kratko, svega desetak dana. Mnogo veći obim je poprimio oružani sukob u Hrvatskoj gde su se na suprotnim stranama našli pripadnici Hrvatskog zbora narodne garde s jedne, i Jugoslovenske narodne armije i Srpske teritorijalne odbrane u Hrvatskoj s druge strane. Rat u Hrvatskoj je kulminirao u avgustu i septembru 1991. godine. Da bi se rešila kriza u septembru 1991. godine u Hagu je održana mirovna konferencija o Jugoslaviji kojom je predsedavao Britanac, Lord Karington. Učesnici na Haškoj konferenciji bili su članovi predsedništva SFRJ, predsednik Saveznog izvršnog veća Jugoslavije, njen ministar spoljnih poslova kao i predsednici svih 6 jugoslovenskih republika. Zbog suprotstavljenih stavova o rešenju Jugoslovenske krize, na Haškoj konferenciji je odlučeno da se spor uputi na rešavanje Arbitražnoj komisiji Evropske ekonomske zajednice čiji je predsednik bio bivši francuski ministar i predsednik Ustavnog saveta Rober Badinter. Badinterova komisija u decembru 1991. godine zaključuje da je SFRJ u procesu raspadanja i da republike koje žele da se osamostale treba to da učine u postojećim granicama uz poštovanje ljudskih prava i prava manjina, što je i uslov njihovog priznanja od strane međunarodne zajednice. Badinterova komisija međutim priznaje pravo onim republikama koje to žele da se udruže

---

<sup>323</sup> Internet, 7.6.2010., <http://www.wikipedia.org>

na novim osnovama. Rukovodstvo republike Srbije na čijem čelu je bio predsednik Slobodan Milošević nije prihvatilo zaključke Badinterove Komisije, smatrajući ih pravno neobavezujućim. I pored negativnog stava prema ovim zaključcima ondašnje rukovodstvo Srbije ih je zapravo pretežno poštovalo u praksi. Naime, Srbija je kasnije prihvatila povlačenje JNA iz otcepljenih Jugoslovenskih republika i osnovala novu državu na osnovu dogovora sa rukovodstvom Crne Gore.

B) Odnos SR Jugoslavije (Srbija i Crna Gora) prema evropskim integracionim procesima

Sjedinjene Američke Države i države članice Evropske ekonomske zajednice su 6. aprila 1992. godine donele odluku da priznaju nezavisnost Bosne i Hercegovine, što rezultira povlačenjem jedinica JNA iz te države. Po povlačenju JNA dolazi do rasplamsavanja građanskog rata u Bosni i Hercegovini - između tri nacionalne zajednice, tj. Srba, Muslimana i Hrvata. U aprilu 1992. godine preostali poslanici u skupštini SFRJ u Beogradu proglašavaju novu državu, Saveznu Republiku Jugoslaviju čiji su članovi bile republike Srbija i Crna Gora. SR Jugoslavija međutim, već u maju 1992. godine, dolazi pod udar ekonomskih sankcija Ujedinjenih nacija zbog podrške srpskom narodu u ratu Bosni i Hercegovini, koje su kasnijim rezolucijama još pojačavane. Sankcije SR Jugoslaviji privremeno su obustavljene 22. novembra 1995. godine, dan po potpisivanju Dejtonskog sporazuma kojim je završen rat u Bosni i Hercegovini, s tim što su Sjedinjene Američke Države i posle toga zadržale tzv. spoljni zid sankcija. Zatim je, zbog sukoba između organa republike Srbije i Albanaca na Kosovu, u martu 1999. godine usledilo bombardovanje SR Jugoslavije od strane Sjedinjenih Američkih Država i NATO saveznika. Ukidanje sankcija će uslediti tek posle promene vlasti u

Srbiji 5. oktobra 2000. godine, tj. po izboru Vojislava Koštunice na položaj predsednika SR Jugoslavije. Iste godine normalizovani su diplomatski odnosi sa uticajnim državama Evropske unije (Francuskom, Nemačkom, Velikom Britanijom) koji su bili prekinuti tokom bombardovanja u proleće 1999. godine.<sup>324</sup> Nekadašnja SR Jugoslavija je vraćena u međunarodne organizacije i institucije. Interesantno je da je 2000. godine došlo i do promene vlasti u Republici Hrvatskoj gde je dugogodišnja vladavina Hrvatske demokratske zajednice predsednika Franje Tuđmana prekinuta izbornom pobedom opozicionog SDP-a Ivice Račana. U tom trenutku su SR Jugoslavija i Republika Hrvatska bile na gotovo istoj polaznoj tački na putu ka Evropskoj uniji. Na samitu država jugoistočne Evrope i Evropske unije održanom u Zagrebu u novembru 2000. godine promovisan je Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) kao novi model za pripremu država jugoistočne Evrope za ulazak u Evropsku uniju. Namera je bila da pre svega Hrvatska i SR Jugoslavija zaključe ove sporzume tokom 2001. godine.

Evropska unija je ocenila da SR Jugoslavija ne funkcioniše kao država odnosno da je potrebno da se redefinišu odnosi u jugoslovenskoj federaciji. Evropska unija je zapravo izvukla određene zaključke iz raspada SFRJ, te je smatrala da je optimalno rešenje opstanak zajedničke države Srbije i Crne Gore. Prema planu Evropske unije, posle uspostavljanja reformisane države Srbije i Crne Gore ova bi bila primljena u Savet Evrope čime bi dobila potvrdu da je zasnovana na demokratskim principima i na poštovanju ljudskih prava i prava manjina. Potom je bilo planirano zaključivanje Sporazuma o

---

<sup>324</sup> Politika, 17.11.2000., S. Ristić, Obnova diplomatskih odnosa sa Francuskom, Nemačkom, Velikom Britanijom i SAD.

stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između Srbije i Crne Gore i Evropske unije kojim bi postepeno bili liberalizovani međusobni trgovinski odnosi i čijom bi se primenom privredni i politički sistem Srbije i Crne Gore pripremio za pristupanje Evropskoj uniji.

Međutim, pregovori o principima na kojima treba da počiva nova država, između predstavnika vlasti Srbije i Crne Gore, trajali su sve do potpisivanja Beogradskog sporazuma 15. marta 2002. godine.<sup>325</sup> O konačnom tekstu ustavne povelje Srbija i Crna Gora nisu mogle da se usaglase ni u 2002. godini, što je blokiralo naš prijem u Savet Evrope. Konačno, u januaru i februaru 2003. godine Ustavna povelja državne zajednice Srbije i Crne Gore usvojena je u saveznoj i republičkim skupštinama. Evropska unija je zatim uticala da državna zajednica Srbije i Crne Gore uđe u Savet Evrope već 3. aprila 2003. godine<sup>326</sup> i to usred vanrednog stanja u Srbiji proglašenog posle ubistva predsednika srpske vlade Zorana Đinđića. Uspostavljanjem državne zajednice SCG stvoren je »državni instrument« koji je trebalo da posluži zajedničkom uključivanju Srbije i Crne Gore u proces pridruživanja Evropskoj uniji. Ustavnom poveljom državne zajednice SCG je pored ostalog bila predviđena i obaveza da se uspostavi zajedničko tržište između Srbije i Crne Gore na kome se slobodno kreću roba, ljudi i kapital,<sup>327</sup> kao i obaveza uključivanja SCG u proces evropske integracije. Prisustvo ovakve odredbe u jednom ustavnom dokumentu predstavljalo je određen presedan.<sup>328</sup> Ustavne obaveze su međutim ostale samo mrtvo slovo na papiru. Neke od institucija državne zajednice, poput Suda

---

<sup>325</sup> Politika, 15.3.2002., J. Vukelić, Nova država: Srbija i Crna Gora; Politika, 29.3.2002., S. Zečević, Naša nova država i EU, sličnosti i razlike.

<sup>326</sup> Politika, 4.4.2003., Z. Šuvaković, Dan za istoriju.

<sup>327</sup> Ustavna povelja državne zajednice Srbije i Crne Gore, Glava I.

<sup>328</sup> Ustavna povelja državne zajednice Srbije i Crne Gore, Glava I.



SCG nikada nisu ustanovljene. Srbija i Crna Gora nisu mogle i pored pregovora koji su trajali preko godinu dana, da se usaglase oko carinskih tarifa.<sup>329</sup> Naime, ostala je sporna visina carina za oko pedesetak poljoprivrednih proizvoda jer je Srbija bila za više, a Crna Gora za niže carinske stope. Bez jedinstvenog tržišta Srbije i Crne Gore, Evropska unija nije mogla da pregovara sa državnom zajednicom o zaključivanju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.<sup>330</sup> Evropska unija je polazila od pretpostavke da Srbija i Crna Gora treba međusobno da se ekonomski integrišu da bi potom mogle da se integrišu u unutrašnje evropsko tržište. Međutim, od oktobra 2004. godine Evropska unija je promovisala novi pristup tzv. dvostrukog ili paralelnog koloseka kojim je učinjen ustupak državnoj zajednici SCG. Naime, Unija je odlučila da joj se i pored nepostojanja jedinstvenog, funkcionalnog sistema u SCG omogućí zaključivanje jedinstvenog teksta Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju ali i nastavak celokupnog procesa.<sup>331</sup> Ovaj pristup je podrazumevao da je budući Sporazum, pored jedinstvenog teksta, trebalo da sadrži i paralelne anekse koji bi se odnosili na period i tempo liberalizacije za industrijske i poljoprivredne proizvode – za svaku državu članicu SCG po jedan.<sup>332</sup> Međutim, Komisija je 3. maja odlučila da prekine pregovore sa državnom zajednicom SCG zbog navodne

---

<sup>329</sup> Internet, 29.4.04., <http://www.info.gov.yu> Zakon o akcionom planu harmonizacije ekonomskih sistema država članica SCG.

<sup>330</sup> Slobodan Zečević, *Uslovi prijema državne zajednice SCG u Evropsku uniju*, Pravni život, broj 5 i 6, 2004.

<sup>331</sup> T. Mišević, Pregovori Srbije i Evropske unije za zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju – Zbornik radova, Službeni glasnik, Beograd, 2009., p. 151.

<sup>332</sup> T. Mišević, Pregovori Srbije i Evropske unije za zaključenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju – Zbornik radova, Službeni glasnik, Beograd, 2009., p. 158.

nedovljne saradnje Srbije sa Tribunalom za ratne zločine u bivšoj Jugoslaviji.

Suštinski razlozi neuspeha o kome je reč dvostruke su prirode. Kao prvo, vlada Crne Gore na čelu sa Demokratskom partijom socijalista neiskreno je ušla u posao oko zajedničke države sa Srbijom sa ciljem da ova nikada u potpunosti ne zaživi čime bi dobila opravdanje za proglašenje nezavisnosti Crne Gore. S druge strane pojedine političke stranke vladajuće većine u Srbiji nisu verovala u zajedničku državu sa Crnom Gorom, kao ni u potrebu ubrzanja procesa evropske integracije. Naime, u ministarstvima u vladi Srbije, koja su se bavila pitanjima evropske integracije, zauzet je stav da je ulazak u Evropsku uniju dugoročan ali i neizvestan cilj kao i da je u nacionalnom interesu proces »sporog ulaska« u Evropsku uniju. Bilo kako bilo, vlada Crne Gore je 21. maja 2006. godine organizovala referendum o nezavisnosti Crne Gore na kome su mogli da učestvuju svi građani Crne Gore, osim onih nastanjenih u Srbiji.<sup>333</sup> Većina krnjeg biračkog tela (55,5 odsto) izjasnila se za nezavisnost Crne Gore čime je ova država nastavila samostalan put u procesu evropskih integracija. Srbija je, kao pravni naslednik državne zajednice Srbije i Crne Gore, ostala član međunarodnih organizacija i institucija, dok je Crna Gora zatražila prijem u iste.

C) Učešće Republike Srbije kao samostalne države u evropskim integracionim procesima

Po otcepljenju Crne Gore Vlada Srbije je pregovarala sa Evropskom unijom o Sporazumu o stabilizaciji pridruživanju (SSP). Odnose između Srbije i Evropske unije je opterećivalo pitanje statusa Kosova kao južne srspske pokrajine pod protektoratom Ujedinjenih Nacija. Naime, 17. februara 2008. godine skupština

---

<sup>333</sup> Internet, 14.07.2010., <http://www.wikipedia.org>

Kosova je proglasila nezavisnost, koju su već 18. februara iste godine priznale Sjedinjene Američke Države, Francuska, Velika Britanija, Albanija i Turska, a zatim i većina članica Unije. Vlada Srbije na čelu sa Vojislavom Koštunicom iz „Demokratske stranke Srbije“ (DSS) opredelila se da poveže pitanje statusa Kosova sa daljim evropskim integracionim procesima Srbije. Naime, vlada je nameravala da uslovi ulazak Srbije u Evropsku uniju odustajanjem njenih članica od odluke o priznanju nezavisnosti Kosova. Evropska unija sa svoje strane nije želela da u tom trenutku poveže ova dva pitanja, upravo da ne bi bio blokiran proces evropske integracije Srbije. Evropska unija je vladi Srbije nudila da zaključi i ratifikuje Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Vojislav Koštunica i njegova vladajuća „Demokratska stranka Srbije“ uz podršku koalicionog partnera „Nove Srbije“ su i dalje insistirale na tome da Evropska unija treba prethodno da saopšti da priznaje teritorijalnu celovitost Srbije.<sup>334</sup> U koalicionoj vladi Srbije je došlo do podele o ovom pitanju između „Demokratske stranke“ i „G 17 +“ koje su bile za potpisivanje SSP-a i „Demokratske stranke Srbije“ i „Nove Srbije“ koje su bile za uslovljavanje potpisa na ovaj dokument. Stoga u martu 2008. godine Vojislav Koštunica odlučuje da raspusti skupštinu i raspiše parlamentarne izbore za 11. maj 2008. godine. U međuvremenu Vlada Srbije ipak donosi odluku da zaključi Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa Unijom, koji je u njeno ime 29. aprila 2008. godine potpisao potpredsednik Božidar Đelić (bio je član „Demokratske stranke“ predsednika Srbije Borisa Tadića). Ovim dokumentom je predviđeno da će Srbija sprovesti SSP u roku od 6 godina.

---

<sup>334</sup> <http://www.wikipedia.org>, Internet, 20.12.2010.

Na parlamentarnim izborima u Srbiji u maju 2008. godine najviše mandata je dobila lista za Evropsku Srbiju „Demokratske stranke“, „G 17 +“ i „Srpskog pokreta obnove“ koja je 7. jula 2008. godine zajedno sa „Socijalističkom partijom Srbije“ i njenim kolaicionim partnerima („PUPS“ i „Jedinstvena Srbija“) formirala novu vladu. Vlada demokratskog premijera Mirka Cvetkovića je istakla da je strateški spoljnopolitički cilj Srbije ulazak u Evropsku uniju i u tom kontekstu ratifikovanje SSP-a. Međutim, ratifikacija Sporazuma u državama članicama Evropske unije bila je blokirana zahtevom Holandije da Srbija u punoj meri saraduje sa Međunarodnim sudom za ratne zločine za bivšu Jugoslaviju, tj. da isporuči osumnjičenog generala Ratka Mladića tom Sudu. Da bi prevazišla zastoje na putu ka članstvu u Evropskoj uniji, vlada Srbije je odlučila da od 30. januara 2009. godine jednostrano primenjuje najvažniji deo Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, tj. Prelazni trgovinski sporazum.<sup>335</sup> U skladu sa odredbama ovog poslednjeg Srbija je postepeno smanjivala carine na uvoz robe iz Evropske unije a u cilju blagovremenog uspostavljanja područja slobodne trgovine sa Unijom. Evropska unija je sa svoje strane 7. decembra 2009. godine odlučila da u punoj meri primenjuje odredbe Prelaznog trgovinskog sporazuma sa Srbijom od 31. januara 2010. godine. Međutim, proces ratifikovanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju je i dalje bio uslovljen pozitivnim izveštajem tužioca Međunarodnog krivičnog suda za bivšu Jugoslaviju o punoj saradnji Srbije sa tim Sudom. Države članice Evropske unije su u junu 2010. godine odlučile da započnu postupke ratifikacije Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Srbijom. Na normalizaciju u odnosima Srbije sa Evropskom unijom

---

<sup>335</sup><http://www.naslovi.net>, Internet, 14.07.2010.

uticalo je hapšenje poslednjih begunaca optuženih za ratne zločine pred Međunarodnim sudom za ratne zločine u bivšoj Jugoslaviji u Hagu. Naime, 26. maja uhapšen je general Ratko Mladić, a 20. jula 2011. godine i Goran Hadžić i objica su isporučeni Sudu u Hagu.<sup>336</sup>

Srbija je 22. decembra 2009. godine Savetu podnela zahtev za ulazak u Evropsku uniju o kome je u skladu sa odredbama ugovora o osnivanju Komisija trebala da izda svoje mišljenje.<sup>337</sup> Građanima Srbije su u decembru 2009. godine ukinute vize za ulazak u države članice Evropske unije potpisnice Šengenskih sporazuma. Komisija je 24. novembra 2010. godine u cilju informisanja o stanju u našoj zemlji u različitim oblastima dostavila Vladi Srbije „upitnik“ na koji je ova poslednja odgovorila 31. januara 2011. godine. Vlada Srbije je odgovorila na dodatna pitanja Komisije 22. marta 2011. godine. Na osnovu dobijenih odgovora Komisija je u oktobru 2011. godine donela pozitivno mišljenje o zahtevu Srbije za pristupanjem Uniji. Evropski savet je sa svoje strane imajući u vidu mišljenje Komisije na sastanku održanom 1. marta 2012. godine jednoglasno potvrdio status Srbije kao države kandidata za ulazak u Evropsku uniju.<sup>338</sup> Evropski savet je zatim na sastanku od 20. decembra 2013. godine jednoglasno odlučio da se započnu pregovori sa Srbijom o pristupnom sporazumu.<sup>339</sup> Prethodno pomenuti su započeli 21. januara 2014. godine u Briselu.<sup>340</sup> Njihov predmet je da se uskladi zakonodavstvo Srbije sa zakonodavstvom Unije kao i da se pripreme institucije ove poslednje za prijem novog

---

<sup>336</sup> <http://www.wikipedia.org>, Internet, 05.06.2014.

<sup>337</sup> Jean-Luc Sauron, *Comprendre le traité de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008, član 49 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>338</sup> <http://ec.www.europa.eu>, Internet, 23.08.2013.

<sup>339</sup> <http://www.rts.rs>, Internet, 06.05.2014.

<sup>340</sup> Nenad Radičević, Istorijski dan za Srbiju, Politika, 22.01.2014.

člana. S tim u vezi, Komisija je ustanovila model na osnovu koga će da proveri da li je država podnosilac zahteva dovoljno spremna za ulazak u Uniju odnosno da li je u zadovoljavajućoj meri unela pravne tekovine Unije u svoje zakonodavstvo.<sup>341</sup> Ovaj model čine poglavlja posvećena različitim oblastima u kojima Evropska unija ima nadležnosti. Do početka pregovora o pristupanju sa Turskom i Hrvatskom ovih poglavlja je bilo 31, da bi posle toga broj poglavlja bio povećan na trideset pet. Trideset i peto poglavlje je bilo namenjeno za tačke „pod razno“ i služilo je da se pokriju pitanja koja bi se otvorila tokom pregovora. Doduše, u slučaju Hrvatske ovakvih pitanja i nije bilo pa se ovo poslednje poglavlje nije otvaralo. Kad je reč o Srbiji već je poznato da se trideset i peto poglavlje odnosi na stepen normalizacije odnosa sa Kosovom kao i da ono ima važnu ulogu u pregovorima. Prva runda pregovora na međuvladinoj konferenciji između Srbije i Evropske unije odnosi se na poglavlja 23 i 24, tj. na stanje u pravosuđu, policiji i u oblasti ljudskih prava. Sve u svemu, namera Vlade Srbije da završi pregovarački proces o sporazumu o pristupanju do 2018. godine ne bi li Srbija mogla zvanično da postane punopravni član Unije 2020. godine.

---

<sup>341</sup> Philippe Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 109.

### III Poglavlje

## Suspenzija članstva u Evropskoj uniji

Ugovorima iz Amsterdama i Nice bila je predviđena mogućnost suspendovanja učešća države članice u Evropskoj uniji, ukoliko krši osnovna načela na kojima je Unija zasnovana.<sup>342</sup> Usvajanje ovakvog rešenja bilo je neophodno da bi se popunila pravna praznina koja bi nastala u slučaju da jedna ili više država članica krše ljudska prava ili ne poštuju načela demokratskog političkog sistema i tržišne privrede. S obzirom da mera suspenzije ima ozbiljne posledice i po državu prekršioca i po Uniju, ugovorom o Evropskoj uniji iz Lisabona predviđen je striktan postupak za njeno izricanje.<sup>343</sup> Na predlog Komisije, Evropskog parlamenta ili bar 1/3 država članica Savet na osnovu većine od 4/5 i uz odobrenje Evropskog parlamenta, utvrđuje da postoji jasna opasnost od ozbiljne povrede načela na kojima je zasnovana Unija (reč je o načelima predviđenim članom 2 ugovora o Evropskoj uniji).<sup>344</sup> Pre ovog zaključka Savet treba da sasluša dotičnu državu članicu a može i po prethodno izloženom postupku da joj uputi preporuke. Savet redovno proverava da li su razlozi koji su doveli do takvog zaključka još uvek važeći.

Evropski savet zatim, uz odobrenje Evropskog parlamenta a na predlog jedne trećine država članica ili Komisije, utvrđuje ozbiljnu i stalnu povredu od strane jedne od država članica vrednosti predviđenih članom 2 ugovora o Evropskoj uniji po upućenom pozivu dotičnoj

---

<sup>342</sup> Nekadašnji član 7 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>343</sup> Član 7 ugovora o Evropskoj uniji prema odredbama iz Lisabona.

<sup>344</sup> Član 7 stav 2 ugovora o Evropskoj uniji.

državi da izloži svoja zapažanja. Na osnovu utvrđenog stanja, Savet kvalifikovanom većinom donosi odluku o suspenziji određenih prava države prekršioca proisteklih iz primene ugovora uključujući i pravo glasa predstavnika te države u Savetu.<sup>345</sup> Savet na isti način može da izmeni ili da ukine suspenziju prava ukoliko se stanje promeni u državi članici o kojoj je reč.<sup>346</sup>

Do danas ni jednoj od država članica nije izrečena mera suspendovanja iz članstva u Evropskoj uniji. Međutim, ovakava situacija je mogla da se dogodi početkom 2000. godine kada su u vladu Austrije - konzervativca Wolfganga Šisela, ušli predstavnici ekstremne desnice tj. Partije slobode čiji je lider bio Jerg Hajder.<sup>347</sup> Naime, ostale države članice su izrazile bojazan da bi vrednosti na kojima počiva Evropska unija mogle da budu ugrožene u Austriji, u slučaju afirmisanja i oživljavanja nacističke ideologije koju je delimično branila Partija slobode. Unutar Evropske unije se posebno strahovalo da bi negativne političke tendencije koje su se javile u Austriji mogle da se prenesu i na druge države članice, pogotovo u Nemačkoj. Austrija se pak branila da kao demokratska država mora da poštuje rezultate izbora i negodovala je zbog mešanja Evropske unije u njene unutrašnje stvari. Kriza u odnosima Austrije i Evropske unije se završila bez izglasavanja suspenzije članstva. Umesto toga, države članice su se opredelile da 22. februara 2000. godine suspenduju svoje bilateralne diplomatske odnose sa Austrijom. Takozvane “diplomatske sankcije” Unije Austriji ukinute su sedam

---

<sup>345</sup> Član 7 stav 3 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>346</sup> Član 7 stav 4 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>347</sup> Politika, januar 2000., *Opasna nacistička nostalgija; Širak traži da Evropa upozori Beč.*; Internet, mars 2000, [www.lemondediplomatique.fr](http://www.lemondediplomatique.fr); Autriche pourquoi la derive



meseci po njihovom uvođenju, u septembru iste godine nakon dostavljenog izveštaja o stanju u toj državi.

## IV Poglavlje

### Istupanje država članica iz Evropske unije

U vezi sa pitanjem mogućnosti izlaska država članica iz Evropske unije postojala su teorijska razmimoilaženja.<sup>348</sup> Po jednoj tezi istupanje nije bilo moguće zbog federalnih odlika Evropske ekonomske zajednice. Naime, ustavi federalnih država ne predviđaju pravo na otepljenje iako u praksi ponekad dolazi i do takvog razvoja događaja što se može videti na primeru nekadašnjih socijalističkih federacija poput Sovjetskog Saveza, SFR Jugoslavije ili Čehoslovačke. Pored toga, teoretičari koji su osporavali pravo na istupanje iz Unije su se pozivali na činjenicu da ova počiva na međunarodnim ugovorima zaključenim na neodređeno vreme kojima nije predviđena mogućnost otkazivanja, te bi u skladu sa članom 54 Ženevske konvencije ovi ugovori trajno obavezivali države članice.<sup>349</sup> Ipak, u praksi je preovladala teza da je istupanje iz Evropske unije moguće, jer države članice stupanjem u Uniju nisu u potpunosti izgubile svoj suverenitet.<sup>350</sup> Ovakav stav je potvrđena 1974. godine, kada su britanski laburisti zapretili izlaskom iz Evropske ekonomske zajednice ukoliko se ne izmeni sporazum o pristupanju koji su zaključili njihovi konzervativni

---

<sup>348</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995., p. 53; Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 113.

<sup>349</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995., p. 53.

<sup>350</sup> Ph. Manin, *Les communautes europeennes - L' Union Europeenne*, Pedone, 4 edition, Paris, 1998., p. 80.

prethodnici.<sup>351</sup> Francuska i Nemačka su smatrale da sporazum koji je potpisan ne može da se menja, ali u suštini nisu osporavale zakonitost Britanskog zahteva za istupanjem. Kriza je završena kompromisom između Velike Britanije i ostalih država članica koji je postignut u Dublinu 1975. godine. Laburistička vlada i pored toga što je u Britanija tipično parlamentarna država, u kojoj Parlament ima nadležnost odlučivanja o najvažnijim pitanjima, ipak je konsultovala svoje građane na referendumu o pitanju daljeg članstva Britanije u Zajednici. Na referendumu većina Britanaca se izjasnila u prilog tome da njihova država ostane članica Evropske ekonomske zajednice.

Rešenjem sadržanom u predlogu Evropskog ustava koje je kasnije preneto u Lisabonske ugovore iz 2009. godine razrešene su sve nedoumice u vezi sa pitanjem istupanja iz Evropske unije.<sup>352</sup> Naime, ugovorom o Evropskoj uniji iz Lisabona, izričito je predviđeno pravo država članica da u skladu sa svojim ustavnim pravilima donesu odluku o »povlačenju« iz Evropske unije.<sup>353</sup> S tim u vezi država koja želi da se povuče saopštava svoju nameru Evropskom savetu. Zatim, na osnovu smernica koje određuje Evropski savet, Unija pregovara i zaključuje sporazum sa pomenutom državom kojim se reguliše način istupanja i budući međusobni odnosi. Sporazum u ime Unije zaključuje Savet po odobrenju Evropskog parlamenta odlučujući kvalifikovanim većinom glasova. Istupanje postaje efektivno stupanjem na snagu »sporazuma o povlačenju« ili ako do sporazuma nije došlo, u roku od dve godine od prijave namere Evropskom

---

<sup>351</sup> Ph. M. Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 77.

<sup>352</sup> Predlog ugovora koji uspostavlja Evropski ustav, član I-59.

<sup>353</sup> Član 50 ugovora o Evropskoj uniji.

savetu o povlačenju, osim ako Evropski savet, u dogovoru sa državom članicom o kojoj je reč, nije produžio taj rok. Predstavnici države članice koja je izrazila nameru da se povuče iz članstva u Uniji ne učestvuju u većanju i odlučivanju u okviru Evropskog saveta i Saveta.<sup>354</sup> Ukoliko država članica koja se povukla iz Evropske unije podnese zahtev da u nju ponovo uđe, njen zahtev podleže klasičnom postupku pristupanja predviđenim članom 49 ugovora o Evropskoj uniji.<sup>355</sup>

---

<sup>354</sup> Član 50 stav 4 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>355</sup> Član 50 stav 5 ugovora o Evropskoj uniji.



**IV DEO**  
**Institucije Evropske unije**



## ***I Odsek*** ***Glavne institucije Evropske unije***

### **I Glava** **Komisija kao nadnacionalni organ** **Evropske unije**

Evropske zajednice su se već u začetku razlikovale u odnosu na klasične međunarodne organizacije jer je ugovorima o osnivanju predviđeno postojanje »nadmacionalnog« u odnosu na države članice nezavisnog organa koji je imao značajno učešće u postupku odlučivanja.<sup>356</sup> Naime, u organe međunarodnih organizacija se po pravilu delegiraju predstavnici država koji su »zarobljenici« uputstava koje dobijaju od svojih vlada. Novo rešenje bez predsedana u dotadašnjoj praksi međunarodnog prava prvo je bilo primenjeno u ugovoru o Evropskoj zajednici za uglj i čelik sa osnivanjem Visoke vlasti, a zatim i u ugovorima o Evropskoj ekonomskoj i Evropskoj zajednici za atomsku energiju sa uspostavljanjem Komisija, koje su ugovorom o spajanju organa iz 1965. godine spojene u jedinstvenu Komisiju evropskih zajednica.<sup>357</sup>

---

<sup>356</sup> J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et des communautes europeennes*, L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002., p. 360; S. Samardžić, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd 1998., p. 103.

<sup>357</sup> Ph. Manin, *Les communautes europeennes - L' Union Europeenne*, Pedone, 4 edition, Paris, 1998., p. 179; J Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et des communautes europeennes*, L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002., p. 360.

Zašto je Evropska Komisija specifičan nadnacionalni organ? Pre svega, neophodno je istaći da i članove Komisije predlažu države članice među »stručnim i nepristrasnim osobama«. <sup>358</sup> U praksi države članice predlažu za članstvo u Komisiji iskusne političare koji su obavljali funkcije ministra ili predsednika vlade. <sup>359</sup> Međutim, po izboru članovi Komisije su dužni da rade i odlučuju isključivo u interesu Evropske unije kao celine, odnosno ne smeju da primaju uputstva od svojih vlada, niti da povlađuju privatnim interesima. <sup>360</sup> Nacionalna pripadnost ipak, neminovno veže članove Komisije za države iz kojih potiču. <sup>361</sup> Ove poslednje pak ne mogu u potpunosti da se odreknu shvatanja po kome su Komesari državni predstavnici. <sup>362</sup>

Komesari su zaštićeni od državnih pritisaka načelima »neopozivosti« i »kolegijalnosti«. U skladu sa načelom neopozivosti, država nema ovlašćenje da povuče svog člana Komisije. <sup>363</sup> Smena »komesara« je moguća jedino u slučaju da je počinio ozbiljnu grešku u radu, ali o tome odlučuje Sud pravde na predlog Saveta ministara Evropske unije ili same Komisije. <sup>364</sup> Inače, do danas ni jedna od država članica nije bila do te mere nedelikatna da javno vrši pritisak na svog komesara. Od političkih pritisaka članove Komisije štiti i načelo

---

<sup>358</sup> Član 213 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>359</sup> Vidi sastav Komisije Barozo ili Junker. J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995., p. 97.

<sup>360</sup> Član 213 stav 2 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>361</sup> Ph. M. Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 37.

<sup>362</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 237.

<sup>363</sup> Ph. Manin, *Les communautes europeennes - L' Union europeenne*, Pedone, 4 edition, Paris, 1998., p. 187.

<sup>364</sup> Nekadašnji član 215 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 245 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.



»kolegijalnosti«. <sup>365</sup> Naime, komesarima kao i ministrima u nacionalnim vladama povereni su određeni resori (spoljni poslovi, finansije, konkurencija itd...). Članovi Komisije međutim ne donose najvažnije odluke samostalno, već kolegijalno glasanjem u okviru same Komisije. Za usvajanje odluke dovoljna je prosta većina. Sednice Komisije se odvijaju iza zatvorenih vrata, a komesari su u ime načela kolegijalnosti dužni da ne iznose u javnost ništa od onoga što se događa na sastancima Komisije. Zbog toga je zapravo relativno teško saznati kako je koji komesar glasao prilikom odlučivanja.

## I Poglavlje

### Sastav i broj članova Komisije

Članovi Komisije se biraju zbog opšte stručnosti, evropskog opredeljenja, a i među licima koja pružaju jemstva u pogledu nezavisnosti. <sup>366</sup> Napomena o proevropskom opredeljenju kandidata za članove Komisije uneta je ugovorom o Evropskoj uniji iz Lisabona iz 2009. godine jer se do tada od Komesara samo zahtevalo da budu stručni i nepristrasni. <sup>367</sup> Ugovorom o Evropskoj uniji takođe je predviđeno i da članovi Komisije moraju da budu državljani država članica Unije. <sup>368</sup>

#### \*Evolucija u pogledu broja članova Komisije

Izvorno, Komisija je u svom sastavu trebala da ima najmanje po jednog državljanina svake od država članica, ali s druge strane u Komisiji nije moglo da bude više od dva člana koji su državljani jedne države članice.

---

<sup>365</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 190.

<sup>366</sup> Član 17 stav 3 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>367</sup> Nekadašnji član 213 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>368</sup> Član 17 stav 5 ugovora o Evropskoj uniji.

Nepisano pravilo je bilo da velike države (Francuska, Nemačka, Italija, a zatim i Velika Britanija i Španija) imaju pravo i na drugog člana Komisije.<sup>369</sup> Broj članova Komisije sa 6 država članica iznosio je 9. Kasnije se ovaj broj povećavao u skladu sa svakim novim pristupanjem država Zajednici i Uniji. Tako je već posle prijema Švedske, Finske i Austrije 1995. godine broj Komesara porastao na 20.

U toku pregovora na međuvladinoj konferenciji u Amsterdamu 1997. godine, Francuska je tražila da se napusti pravilo po kome svaka država članica mora da ima svog člana Komisije, ali se suočila sa otporom malih i srednjih država.<sup>370</sup> Francuzi su smatrali da je broj članova Komisije previsok za logičnu raspodelu nadležnosti unutar Komisije i da bi ga trebalo svesti na razumnu meru tj. na dvanaestak Komesara. Stoga je ugovorom iz Amsterdama<sup>371</sup> bilo predviđeno da će prilikom prvog proširenja Unije svaka od država da da po jednog Komesara (velike države se odriču prava na drugog člana) pod uslovom da se reguliše problem „ponderisanja“ glasova u Savetu u korist velikih država ili ukoliko se usvoji pravilo „dvostruke većine“ prihvatljivo za sve država članice.

Ugovorom iz Nice<sup>372</sup> je bilo predviđeno sledeće rešenje za prevazilaženje problema o kome je reč. Prva Komisija koja bude imenovana posle 1. januara 2005.

---

<sup>369</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 110; Miroslav Prokopijević, *Evropska unija, Službeni glasnik*, Beograd, 2009., str. 63.

<sup>370</sup> S. Samardžić, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd 1998., p. 105; Ph. Manin, *L'Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 238.

<sup>371</sup> Protokol br. 11 o “institucijama u perspektivi proširenja Evropske unije.”

<sup>372</sup> Ugovorom iz Nice je predviđen aneks ugovora o Evropskoj uniji i Evropskoj zajednici pod nazivom »Protokol o proširenju EU« koji sadrži izmene člana 213 ugovora o Evropskoj zajednici.

godine u svom sastavu treba da ima po jednog državljanina iz svake od država članica. Međutim, kada Unija dostigne 27 članica, broj članova Komisije mora da bude manji od broja država. Tačan broj članova Komisije treba da utvrdi Savet i to jednoglasnom odlukom. Za one države koje ostanu bez svog Komesara postoji kompenzacija, jer je predviđeno da će budući članovi Komisije da se biraju po sistemu jednakosti rotacije čije modalitete uređuje Savet. Naime, Savet konsenzusom određuje broj članova Komisije i načine jednakosti rotacije. Savet je trebalo da utvrdi kriterijume i pravila za automatsko određivanje sastava budućih Komisija na osnovu sledećih načela:

a) prema državama članicama se postupa jednako kada je reč o određivanju redosleda i dužine prisustva njihovih državljana u Komisiji; razlika između ukupnog broja mandata koje drže državljanima dve države članice ne može biti veći od jedan.

b) svaki sukcesivni kolegijum je sastavljen tako da na zadovoljavajući način odražava demografsku i geografsku lepezu svih država članica Unije.

c) Država koja pristupa Uniji u trenutku prijema ima pravo na jednog člana Komisije.

Komisija na čijem čelu je od 01. decembra 2004. godine gospodin Barozo prvo je imala 25<sup>373</sup>, a po prijemu Rumunije i Bugarske u Evropsku uniju 1. januara 2007. godine 27 članova.<sup>374</sup> Odredbe o napuštanju pravila prema kome svaka država članica predlaže jednog Komesara trebalo je da se primene na Komisiju koja se formirala 2009. godine.

---

<sup>373</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 239. U vezi sa gore navedenim treba imati u vidu prijem u Evropsku uniju 10 novih država 01.05.2004. godine.

<sup>374</sup> Internet, <http://www.europa.eu>, 1.10.2008.

Predlog evropskog ustava<sup>375</sup> je predvideo da će prva Komisija po njegovom stupanju na snagu biti sastavljena od po jednog državljanina država članica. Sledeće Komisije bi imale dve trećine članova u odnosu na ukupan broj država članica, osim ako Evropski savet jednoglasno ne odluči drugačije.

Ugovor o Evropskoj uniji iz Lisabona iz 2009. godine određuje da će do 2014. godine Komisija imati po jednog člana iz svake od država članica Unije.<sup>376</sup> Posle toga, broj članova Komisije treba da iznosi dve trećine od ukupnog broja država članica. Sa 28 država članica Unije, broj članova Komisije bi bio 20. Pravilo o jednakosti rotacije ostaje,<sup>377</sup> a primenjivalo bi se tako da svaka država članica bude zastupljena u dve od tri uzastopne Komisije.<sup>378</sup> To bi se postiglo pravljenjem heterogenih skupova od po 3 ili 4 države članice (na primer, skup A, B, C, D itd...). U svakom skupu bile bi zastupljene najveća, dve srednje i mala država članica, uzevši u obzir njihov broj stanovnika. U sastavu Komisije bi se rotirali unapred određeni skupovi država članica.

---

<sup>375</sup> Član 26-I predloga ugovora o Evropskom ustavu.

<sup>376</sup> Član 17 stav 4 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>377</sup> Član 17 stav 5 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>378</sup> J-L. Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008., p. 49 i 50.

## II Poglavlje

### Izbor predsednika i članova Komisije

#### *Stav 1*

#### *Izbor predsednika Komisije*

Prema odredbama ugovora o Evropskoj uniji usvojenog u Lisabonu 2009. godine, Evropski savet imajući u vidu rezultate izbora za Evropski parlament i nakon odgovarajućih konsultacija, a na osnovu odluke donete kvalifikovanom većinom predlaže Evropskom parlamentu kandidata za predsednika Komisije.<sup>379</sup> Ugovor iz Lisabona dakle uvodi i formalnu obavezu za Evropski savet da prilikom imenovanja kandidata za predsednika Komisije odabere lice koje pripada stranci koja raspolaže većinom u Evropskom parlamentu. U praksi prilikom imenovanja gospodina Baroza za predsednika Komisije, Evropski savet je uzimao političku pripadnost kandidata u obzir iako ga tada važeći ugovor iz Nice iz 2003. godine na to nije obavezivao.<sup>380</sup> Ugovorima iz Lisabona je takođe, u simboličnom smislu, predviđeno da Parlament više ne odobrava kako je to bilo određeno ugovorom iz Nice,<sup>381</sup> već bira predloženog kandidata za predsednika Komisije većinom glasova svojih članova. Ukoliko se kandidat za predsednika ne izabere, Evropski savet je dužan da u roku od mesec dana predloži drugog kandidata. Iz prethodno iznetog proističe da postupak imenovanja predsednika Komisije sve više liči na postupak imenovanja predsednika vlade u smislu da kolektivni šef

---

<sup>379</sup> Član 17 stav 7 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>380</sup> Član 214 stav 2 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>381</sup> Član 214 stav 2 ugovora o Evropskoj zajednici.

države (Evropski savet) predlaže skupštini tj. Evropskom parlamentu kandidata za predsednika Komisije iz redova stranaka koje imaju parlamentarnu većinu.

Ipak, treba imati u vidu da kandidat za predsednika Komisije do parlamentarnih izbora 2014. godine nije bio šef stranke ili koalicije stranaka koja je pobedila na izborima, već je bila reč o licu koje su diskreciono odabrali šefovi država ili vlada članica Unije, a koje pripada parlamentarnoj većini. Ugovorima iz Lisabona nije bilo predviđeno ni da poslanički klubovi u Evropskom parlamentu imaju pravo da unapred kandiduju na parlamentarnim izborima lica za koja smatraju da bi trebala da budu predsednici Komisije.

- Novine u postupku izbora predsednika Komisije proistekla iz evropskih parlamentarnih izbora 2014. Godine

Prilikom izbora za poslanike u Evropskom parlamentu 2014. godine uneta je novina u pravcu jačanja njegovog uticaja i demokratske legitimnosti buduće Komisije. Naime, federacije evropskih političkih partija unapred su predložile svoje kandidate za predsednika Komisije. Tako su stranke evropske umerene desnice okupljene u poslaničkom klubu Evropskih narodnih partija kandidovale Lukseburžanina Žana Kloda Junkera (Jean-Claude Juncker), evropski socijalisti su podržali kandidaturu predsednika Evropskog parlamenta Nemca Martina Šulca (Martin Shultz), evropske demokrate i liberali su stali iza bivšeg belgijskog premijera Gi Verhofštada (Guy Verhofstad), partije zelenih ekologista su imale čak dva kandidata Nemicu Francisku Keler (Franziska Keller) i Francuza Žozea Bovea (Jose Bove), dok su stranke evropske levice stale iza Grka Aleksisa

Ciprasa (Alexis Tsipras).<sup>382</sup> Kandidati su vodili aktivnu kampanju u državama članicama Unije i učestvovali u međusobnim televizijskim sučeljavanjima i to 28. aprila u Mastrihtu, 9. maja u Firenci i 15. maja 2014. godine u Evropskom parlamentu u Briselu.<sup>383</sup> Ovo poslednje sučeljavanje prenosilo je više od sto četrdeset televizijskih stanica širom kontinenta. Na parlamentarnim izborima 2014. godine najviše poslaničkih mesta osvojila je evropska umerena desnica, odnosno Evropske narodne pratije (221) ispred Evropskih socijalista (191).<sup>384</sup> Partije evropske desnice nisu imale apsolutnu većinu u Evropskom parlamentu tako da je bila neophodna šira koalicija kako bi se izabrao predsednik i članovi nove Komisije. Demokratska logika stvari išla je u prilog tome da Žan Klod Junker dobije podršku Evropskog saveta kao kandidat za predsednika Komisije obzirom da su stranke desnog centra osvojile najviše glasova na izborima. Međutim, reč je o relativnoj većini tako da su u kontekstu parlamentarnih koalicija, a najrealnije je bila ona velika između Evropskih narodnih partije i socijalista, bila moguća i druga rešenja. Upravo ovde su i nastala razmimoilaženja u pristupu izboru kandidata za predsednika Komisije između Evropskog saveta i Evropskog parlamenta. Glavni akteri u Evropskom savetu (premijeri Nemačke, Francuske i Velike Britanije) u prvo su vreme smatrali da u skladu sa ugovorima iz Lisabona i dalje imaju diskreciono pravo da predlože kandidata za predsednika Komisije. Na taj način bi Evropski savet kao međudržavni organ zadržao politički dominantnu ulogu u institucionalnom sistemu Unije i izbegao dijalog i podelu

---

<sup>382</sup> Sabine Suyfuss-Amaud, *Qui sera le prochain president de la Commission europeenne ?*, <http://www.challenges.fr>, 11.06.2014.

<sup>383</sup> Sabine Suyfuss-Amaud, *Qui sera le prochain president de la Commission europeenne ?*, <http://www.challenges.fr>, 11.06.2014.

<sup>384</sup> <http://www.resultats-elections2014.eu>, 23.06.2014.

vlasti sa predsednikom Komisije čija bi politička moć porasla ukoliko bi iza njega stajala određena demokratsko-izborna legitimnost. Stoga, nije iznenađenje što je tradicionalno evroskeptični britanski premijer Dejvid Kameron (David Cameron) ušao u frontalnu opoziciju prema kandidaturi Žana Kloda Junkera za predsednika Komisije, u strahu od dalje federalizacije institucionalnog sistema Evropske unije. Da bi podvukao međudržavnu prirodu prethodno pomenutog, kao i da bi očuvao prerogative Evropskog saveta Kameron je izašao sa tezom da Evropski savet treba da predloži najbolju moguću, odnosno najjaču ličnost za predsednika Komisije. To navodno, po Kameronu, svakako nije Luksemburžanin Junker.<sup>385</sup> S druge strane, poslanici u Evropskom parlamentu bili su odlučni da spreče nametanje budućeg predsednika Komisije od strane Evropskog saveta. U tom smislu čak je postojao i interni dogovor među kandidatima za predsednika Komisije koji su učestvovali na izborima 2014. godine da zajednički podrže jednog od njih.<sup>386</sup> Evropski parlament je imao čvrst institucionalni argument u ruci jer, prema članu 17 ugovora o Evropskoj uniji mogao je većinom glasova da odbije da podrži kandidata kojeg je predložio Evropski savet. Imajući u vidu prethodno izneto, ali i pritiske kojima je u Nemačkoj javnosti bila izložena Angela Merkel u smislu da mora da poštuje izbornu volju evropskih birača, raspoloženje u Evropskom savetu se promenilo u korist kandidature Junkera. Kako je vreme odmicalo postalo je sve jasnije da Kameron ne može da sakupi blokirajuću manjinu protiv ove kandidature. Većina članova Evropskog saveta

---

<sup>385</sup> Revue de presse, Présidence de la Commission européenne : Cameron isole, <http://www.touteurope.eu>, 23.06.2014.

<sup>386</sup> Sabine Suylfuss-Amaud, *Qui sera le prochain président de la Commission européenne ?*, <http://www.challenges.fr>, 11.06.2014.



smatrala je da su partije desnice na čelu sa Junkerom dobile izbore i da je bolje prihvatiti njegovu kandidaturu od neizvesnog višemesečnog sukobljavanja sa Evropskim parlamentom u potrazi za idealnim kandidatom.<sup>387</sup> Stoga je na sednici Evropskog saveta 27. juna 2014. godine doneta odluka kvalifikovanom većinom uz glasove protiv predsednika vlade Velike Britanije i Mađarske, Dejvida Kamerona (David Cameron) i Viktora Orbana (Viktor Orban) da Žan Klod Junker bude kandidat za predsednika Komisije.<sup>388</sup> U konsultacijama koje su prethodile glasanju u Evropskom savetu, a koje je obavio njegov predsednik Herman Van Rompuj (Herman Van Rompuy), bila je prisutna teza da bi kandidat trebalo da bude izabran bez glasanja konsenzusom, obzirom da jedini ima podršku poslaničkih klubova u Evropskom parlamentu. Međutim, premijer Britanije Dejvid Kameron insistirao je da se formalno pristupi glasanju, nadajući se verovatno da bi u tom poslednjem trenutku mogao da prelomi stvari u svoju korist i da sakupi blokirajuću manjinu. Ni ova inicijativa nije donela željeni rezultat te su njegova gledišta pretrpela politički poraz. Bilo kako bilo, reč je o još jednoj pobedi Evropskog parlamenta u odmeravanju snaga sa Evropskim savetom u smislu daljeg jačanja njegovih prerogativa unutar institucionalnog sistema Evropske unije. Naime, na ovaj način napravljen je institucionalni presedan u smislu kandidovanja na izborima budućeg predsednika Komisije koji će verovatno morati da se ozakoni u slučaju novih promena ugovora o osnivanju ili u odsustvu prethodno pomenutih da se primenjuje u praksi kao demokratsko dostignuće. Inicijativa poslaničkih klubova da kandiduju svoje favorite za predsednika Komisije doprinela je

---

<sup>387</sup> Revue de presse, Présidence de la Commission européenne : Cameron isole, <http://www.touteurope.eu>, 23.06.2014.

<sup>388</sup> <http://www.euractiv.fr>, internet, 30.06.2014.

porastu interesovanja birača za evropske izbore<sup>389</sup>, ali i porastu demokratske legitimnosti evropskih vlasti. U novoj konstelaciji snaga predsednik Komisije trebalo bi da ojača svoj politički položaj i prestiž. Međutim, izvesno je da će ovaj poslednji da bude pod većim nadzorom Evropskog parlamenta kome duguje svoj izbor.

- Istorijska evolucija u postupku izbora kandidata za predsednika Komisije

Prethodno izloženi postupak imenovanja predsednika Komisije je plod višedecenijskih institucionalnih reformi. Naime, inicijalno prema ugovoru o Evropskoj ekonomskoj zajednici iz 1957. godine, vlade država članica su zajedničkim sporazumom imenovale članove, a zatim među njima i predsednika Komisije. Mandat predsednika Komisije trajao je dve, sa mogućnošću produžetka za još dve godine.<sup>390</sup> Ovom odredbom predsednik Komisije bio je skromno predstavljen kao "prvi među jednakima". Prva promena u određivanju kandidata za predsednika Komisije javila se sredinom 70-ih godina prošlog veka na inicijativu šefova država ili vlada članica Zajednice koji su želeli da šest meseci pre određivanja članova Komisije predlože kandidata za predsednika Komisije.<sup>391</sup> U prethodno pomenutih šest meseci države članice su mogle da konsultuju budućeg predsednika u vezi sa izborom članova Komisije. Tako je u julu 1976. godine Evropski

---

<sup>389</sup> Na izborima 2014. godine po prvi put od 1979. godine je došlo do neznatnog porasta broja izašlih na glasanje u odnosu na prethodne izbore (43,09 u odnosu na 43 odsto 2009. godine). <http://www.touteleurope.eu>, internet, 30.06.2014.

<sup>390</sup> Nekadašnji član 156 ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici koji je bio izmenjen ugovorom o spajanju organa iz 1965. godine – Les traites de Rome et de Maastricht, textes compares, La documentation française, Paris, edition, 1995.

<sup>391</sup> Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 241.

savet predložio Roja Dženkinsa (Roy Jenkins) za predsednika Komisije (R. Dženkins je obavljao funkciju predsednika Komisije od 06.01.1977. do 05.01.1981. godine). Do prethodno iznetog odstupanja u odnosu na odredbe ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici došlo je zbog procene država članica da imenovanju predsednika treba dati veći prestiž i političku težinu.<sup>392</sup>

Članom 158 ugovora o Evropskoj zajednici koji je bio ugrađen ugovorom iz Maastrichta iz 1993. godine, bilo je predviđeno da vlade država članica zajedničkim sporazumom, po konsultovanju Evropskog parlamenta, određuju lice koje nameravaju da imenuju za predsednika Komisije. Međutim, u skladu sa prethodnom praksom kandidata za predsednika Komisije nisu određivale vlade, već Evropski savet koga čine šefovi država ili vlada članica Unije.<sup>393</sup> Zatim, vlade država članica određuju članove Komisije konsultujući kandidata za predsednika Komisije. Pravilo o imenovanju kandidata za predsednika šest meseci pre isteka mandata Komisije je izostavljeno, ali se podrazumevalo da se kandidat određuje ranije da bi se sa njim obavili razgovori o imenovanju članova. Evropski parlament je sa svoje strane vešto iskoristio odredbu Maastrichtskog ugovora o konsultovanju poslanika pre konačnog određivanja kandidata za predsednika Komisije.<sup>394</sup> Svojim unutrašnjim pravilnikom Parlament je utvrdio da, po dogovoru država članica o mandataru, predsednik Parlamenta poziva predloženog kandidata da da izjavu pred poslanicima, a zatim sledi „skupštinska“ rasprava. Savet je takođe pozvan da učestvuje u ovoj

---

<sup>392</sup> J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et de communautés européennes*, LGJD, Paris, 1994, p. 270; Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 182.

<sup>393</sup> Ph. M. Defarges, *Les institutions européennes*, Armand Colin, 3 édition, Paris, 1998., p. 38.

<sup>394</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 241.

raspravi. Parlament podržava ili odbacuje izbor kandidata za predsednika Komisije većinom izraženih glasova. Predsednik Evropskog parlamenta prosleđuje rezultate glasanja predsedniku Evropskog saveta i vladama država članica u obliku "mišljenja Evropskog parlamenta." Ukoliko je mišljenje negativno predsednik Parlamenta poziva vlade država članica da povuku predlog i predlože drugog kandidata.

Ugovorom iz Amsterdama ozakonjen je prethodno izložen postupak. Naime, u članu 214 stav 2 ugovora o Evropskoj zajednici bilo je predviđeno da odluku vlada država članica o određivanju kandidata za predsednika Komisije mora da odobri Evropski parlament. Ukoliko Parlament odbije da podrži predloženog kandidata, vlade država članica bile bi dužne da imenuju drugog, za njega prihvatljivog kandidata.<sup>395</sup>

Izmenama ugovora o osnivanju izvršenim ugovorom iz Nice iz 2003. godine<sup>396</sup> predviđeno je da kandidata za predsednika Komisije određuje Savet okupljen na nivou šefova država ili vlada članica Evropske unije i to kvalifikovanom većinom. Ovde je bila primetna "komunitarizacija" postupka jer kandidata za predsednika Komisije nije više imenovao Evropski savet, hibridni vrhovni organ Evropske unije koji po pravilu odlučuje jednoglasno, već organ Zajednica, Savet (doduše za ovu priliku sastavljen od istih lica kao i Evropski savet) koji primenjuje kvalifikovanu većinu. Određivanje kandidata za predsednika Komisije kvalifikovanom većinom je bilo uzrokovano povećanjem broja država članica, tj. željom da se izbegne opasnost od blokiranja postupka.

---

<sup>395</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 184.

<sup>396</sup> Član 214 stav 2 ugovora o Evropskoj zajednici.

Predlog Evropskog ustava iz 2004. godine predvideo je da Evropski savet na osnovu odluke donete kvalifikovanom većinom predlaže Evropskom parlamentu kandidata za predsednika Komisije, uzevši u obzir rezultate izbora za evropske poslanike.<sup>397</sup> Parlament ne odobrava, već bira budućeg predsednika Komisije većinom glasova poslanika. Ukoliko se kandidat za predsednika ne izabere, Evropski savet bi bio dužan da u roku od mesec dana predloži drugog kandidata. Ovo rešenje je zatim preneto i u ugovor o Evropskoj uniji iz Lisabona koji je stupio na snagu 01. decembra 2009. godine.<sup>398</sup>

## *Stav 2*

### *Izbor članova Komisije*

Na osnovu zajedničkog sporazuma sa kandidatom za predsednika Komisije, Savet usvaja spisak lica koja namerava da predloži za članove Komisije.<sup>399</sup> Ovaj spisak se sastavlja na osnovu sugestija država članica.

Prema nekadašnjim odredbama ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice<sup>400</sup> članovi Komisije bili su imenovani "zajedničkim sporazumom vlada država članica." Prethodno izneto moglo je da znači da bi izbor lica koje ne uživa poverenje predstavnika vlada svih država, odnosno njihovih ministara inostranih poslova okupljenih u Savetu, bilo isključeno. Međutim, u ovom slučaju pravna norma je pretežno ostala "mrtvo

---

<sup>397</sup> Član I-27 predloga ugovora o Evropskom ustavu.

<sup>398</sup> Član 17 stav 7 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>399</sup> Član 17 stav 7 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>400</sup> Nekadašnji član 156 ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici koji je bio izmenjen ugovorom o spajanju organa iz 1965. godine – Les traites de Rome et de Maastricht, textes compares, La documentation française, Paris, edition, 1995.

slovo na papiru." Prečutno, u praksi se razvilo pravilo prema kome države članice imaju diskreciono pravo da određuju svoje ili svog komesara bez mešanja drugih.<sup>401</sup> Ipak, treba imati u vidu da države članice prilikom predlaganja kandidata za članove Komisije moraju da poštuju kriterijume predviđene ugovorom o Evropskoj uniji usvojenog u Lisabonu kao što su stručnost, nepristrasnost i proevropska opredeljenja kandidata.<sup>402</sup> Ukoliko bi neka od država članica predložila neadekvatnu ličnost, kandidat za predsednika Komisije ima pravo da odbije sugestiju o kojoj je reč, odnosno da zahteva od države članice da predloži novog za njega prihvatljivog kandidata.

Istorijski posmatrano postupak imenovanja članova Komisije je menjan u smislu širenja nadležnosti kandidata za predsednika Komisije. Izvorno kandidat za predsednika Komisije nije imao nikakav uticaj na predloge država članica u ovoj oblasti.<sup>403</sup> Donošenjem ugovora o Evropskoj Uniji iz Maastrichta 1993. godine u član 158 ugovora o Evropskoj zajednici je ugrađena odredba prema kojoj vlade država članica tek po konsultovanju mandataru za predsednika Komisije, određuju lica koja nameravaju da imenuju za članove Komisije. Novinu je predstavljalo konsultovanje mandataru, koje je u praksi, prema tvrdnjama bivših predsednika Komisije, i dalje bilo formalno odnosno u suštini neobavezujuće za vlade država članica.<sup>404</sup> Novinu je predstavljalo i to što je Evropski parlament zahtevao da se pre glasanja o njegovom

---

<sup>401</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996, p.155, D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 110.

<sup>402</sup> Član 17 stav 7 i stav 3 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>403</sup> Nekadašnji član 156 ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici.

<sup>404</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996, p. 157.

odobrenju za postavljanje Komisije, izvrši raspodela dužnosti među kandidatima za Komesare. Ovi poslednji bi zatim, bili saslušani pred skupštinskim komisijama zaduženim za određene oblasti, u skladu sa resorima na koje su raspoređeni.<sup>405</sup> Na taj način bi poslanici stekli sliku o stručnosti budućih Komesara. Ova procedura je po prvi put primenjena kod izbora Komisije Santer koja je stupila na dužnost 01. januara 1995. godine.<sup>406</sup>

Ugovorom iz Amsterdama pojačana je uloga predsednika Komisije, jer je predviđeno da vlade država članica *zajedničkim sporazumom* sa predsednikom određuju lica koja planiraju da imenuju za članove Komisije.<sup>407</sup> Predsednik Komisije je imao mogućnost da eventualno odbije kandidate država članica koji mu ne odgovaraju.

Ugovorom iz Nice<sup>408</sup> bilo je određeno da Savet kvalifikovanom većinom, a u sporazumu sa kandidatom za predsednika Komisije, utvrđuje spisak lica koja kandiduje za članove Komisije u skladu sa predlozima svake od država članica. Prethodno izneti postupak nije bitno menjan predlogom Evropskog ustava.<sup>409</sup> Jedina razlika je bila u tome što u prethodno pomenutom tekstu više nije bilo reči o predlogu, već o sugestijama država članica u vezi sa članovima Komisije.

---

<sup>405</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001. p. 186.

<sup>406</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 242.

<sup>407</sup> Član 214 stav 2 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>408</sup> Član 214 stav 2 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>409</sup> Član I-27 predloga ugovora o Evropskom ustavu.

### *Stav 3*

#### *Imenovanje Komisije*

Kandidovani predsjednik, Visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednosnu politiku i članovi Komisije su zatim kao kolegijum podvrgnuti glasanju o podršci (odobravanju) pred Evropskim parlamentom.<sup>410</sup> Ovim je potvrđena praksa nastala početkom osamdesetih godina koju je nametnuo Evropski parlament, a reč je o simboličnom izlasku nove Komisije pred poslanike radi izglasavanja poverenja.<sup>411</sup>

Postupak zatim teče na sledeći način.<sup>412</sup> Kandidat za predsednika Komisije na plenarnoj sednici Evropskog parlamenta izlaže svoj program, zatim sledi rasprava koja dovodi do izrade predloga rezolucije o odobravanju ili odbacivanju programa nove Komisije. Podrška je stečena ako se za nju izjasni većina poslanika. Glasanje o poverenju se odnosi na Komisiju u celini, tj. nije predviđeno posebno izjašnjavanje o komesarima. Doduše, Parlament može da uskrati poverenje celoj Komisiji, ako je nezadovoljan njenim pojedinim članovima, ili pak njenom socijalnom ili polnom strukturom.

I pored toga što je glasanje o podršci Evropski parlament želeo da oceni kao postavljanje (investituru), u ugovoru o Evropskoj uniji upotrebljen je termin koji zaista odgovara stvarnom stanju.<sup>413</sup> Naime, sastav Komisije nije

---

<sup>410</sup> Nekadašnji član 214 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 17 stav 7 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>411</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 185.

<sup>412</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 185.

<sup>413</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 96.



kao kod klasičnih demokratskih vlada u potpunosti plod izbora parlamentarne većine, već odražava i volju država članica koje predlažu njene članove.

Po dobijanju podrške u Evropskom parlamentu, Evropski savet kvalifikovanom većinom imenuje predsednika i članove Komisije.<sup>414</sup> Odlučivanje kvalifikovanom većinom od strane šefova država ili vlada članica Unije okupljenih u Evropskom savetu je u sistemu Evropske unije retko ali u ovom slučaju jedino opravdano zato što bi bilo nelogično da se predstavniku neke od država članica dozvoli da blokira postavljanje Komisije čiji su članovi i predsednik bili kandidovani kvalifikovanom većinom.

#### *Stav 4*

#### *Izbor predsednika i članova Komisije u praksi*

Kad je reč o prvoj Komisiji Barozo njen izbor je tekao na sledeći način.<sup>415</sup> Šefovi država ili vlada članica Evropske unije su razgovarali o kandidatima za predsednika Komisije na sastanku Evropskog saveta održanom 17. juna 2004. godine. Predsedavajući Evropskog saveta (premijer Irske) je posle konsultovanja partnera i Evropskog parlamenta predložio portugalskog predsednika vlade Durao Baroza za predsednika Komisije. Kandidat je jednoglasno određen na vanrednom sastanku Evropskog saveta 29. juna 2004. godine. Evropski parlament je odobrio predloženog kandidata na sednici od 22. jula 2004. godine sa 413 glasova *za* i 251 *protiv*. S obzirom da je Barozo pripadao liberalnoj desnici protiv

---

<sup>414</sup> Član 17 stav 7 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>415</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 124; Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 241 i 242.

njega su glasali levo orijentisani poslanici, naročito zbog njegove podrške vojnoj intervenciji Sjedinjenih Američkih Država u Iraku. Gospodin Barozo je zatim relativno brzo ustanovio spisak od 25 kandidata za članove Komisije, jer se nije suprotstavljao predlozima država članica. Takođe, izgleda da gospodin Barozo nije imao veliki uticaj na raspodelu nadležnosti među Komesarima. Komesari su u septembru i oktobru 2004. godine saslušani pred parlamentarnim Komisijama. Loš utisak su ostavili kandidat za Komesara «za poreze i carinsku Uniju» iz Letonije gospođa Udre, kao i italijanski kandidat za resor pravosuđa gospodin Butiljone, zbog izrazito konzervativnih pogleda na društvo i porodicu.<sup>416</sup> Imajući u vidu prethodno izneto i stvarnu opasnost da zbog prethodna dva kandidata za Komesare Evropski parlament ne podrži Komisiju u celini, gospodin Barozo je 27. oktobra 2004. godine odlučio da odloži pojavljivanje Komisije pred Parlamentom. Ovo odlaganje mu je dalo vremena da utiče na Italiju i Letoniju da predlože druga lica za članove Komisije, kao i da izvrši preraspodelu pojedinih portfelja. Posle saslušanja novopredloženih kandidata od strane parlamentarnih komisija, Komisija je 18. novembra 2004. godine izašla pred Evropski parlament i dobila njegovu podršku sa 449 glasova *za*, 149 *protiv* i 82 *uzdržanih*.

Druga Komisija Barozo koja je stupila na dužnost 09. februara 2010. godine izabrana je u skladu sa odredbama ugovora iz Nice.<sup>417</sup> Naime, Evropski savet je ponovo kandidovao gospodina Barozu na tu dužnost a ovaj je 16. septembra 2009. godine dobio podršku Evropskog parlamenta sa 382 glasova poslanika *za* i 219 glasova *protiv*. Nova Komisija Barozo je kao kolegijum u februaru

---

<sup>416</sup> Gospodin Butiljone se izrazito negativno izražavao o homoseksualcima.

<sup>417</sup> Internet, 09.03.2010., <http://www.euractiv.fr>

2010. godine dobila podršku u Evropskom parlamentu sa 488 glasova *za*, 137 *protiv* i 72 *uzdržana*. Podrška je obezbeđena pre svega zahvaljujući glasovima evropske umerene desnice i dela evropskih socijalista i liberala.<sup>418</sup> Sastav nove Komisije bio je tehnokratski jer su njeni članovi u najvećoj meri bivši ministri u vladama država članica.<sup>419</sup> Od poznatijih ličnosti na evropskom nivou treba pomenuti gospodina Baroza koji je bio i predsednik vlade Portugala, kao i bivšeg estonskog premijera Sima Kalasa (potpredsednik Komisije zadužen za resor prevoza). Tu su i bivši francuski ministar za evropske poslove Mišel Barnije koji je dobio resor unutrašnjeg tržišta i usluga, kao i bivši lider španskih socijalista Joakim Almunija, imenovan za potpredsednika Komisije i zadužen za resor konkurencije. Pored prethodno pomenutih ličnosti ističu se još dve čiji je rejting u usponu u njihovim matičnim državama, a reč je o Švedanki Sesiliji Malmstrom (komesarijat za unutrašnje poslove) i Dankinji Koni Hedegard (komesarijat zadužen za klimatske promene).

- Izbor Komisije Junker u mandatu 2014-2019. godina

Predloženi kandidati za članove Komisije Junker u mandatu 2014-2019. godine odražavaju političku većinu u Evropskom parlamentu. Naime, Komisija broji trinaest Komesara koji pripadaju grupaciji Evropskih narodnih partija, osam Komesara socijal-demokrata, pet liberala, jednog bez političkog pripadništva i jednog „evroskeptika.“ Dakle, današnju Komisiju podržava zapravo koalicija Evropskih narodnih partija i socijal-demokrata i liberala.<sup>420</sup>

---

<sup>418</sup> Internet, 09.03.2010., <http://www.lexpress.fr>

<sup>419</sup> Internet, 09.03.2010., <http://www.europa.eu>

<sup>420</sup> <http://www.fr.wikipedia.org>, Internet, 26.09.2014.

Inače, postojala je kontroverza oko nekoliko Junkerovih predloga za potpredsednika i članove Komisije.<sup>421</sup> Tako je osporavana kandidatura Pjer Moskvisija (Pierre Moskovici) za člana Komisije zaduženog za ekonomske poslove obzirom da je imao slabe rezultate u smanjivanju javnog duga kao francuski ministar za finansije. Pored njegove, pobornici zaštite životne sredine doveli su u pitanje predlog da Španac Miguel Kanete (Miguel Canete) bude Komesara za energiju i klimatske promene jer je imao učešće u kapitalu dve naftne kompanije. Sporan je bio i Britanac Džonatan Hil (Johnatan Hill) kao Komesar za finansije zbog britanske finansijske regulative koja se bitno razlikuje u odnosu na kontinentalnu. Međutim, prethodno pomenuti uspeli su da prođu saslušanja u radnim telima Evropskog parlamenta. Nešto teže je išlo sa predlogom da Mađar Navračiš postane komesar za doseljavanje i državljanstvo kao pripadnik desničarske stranke Fideš osporavane u oblasti poštovanja ljudskih prava, te je on prebačen na mesto Komesara za obrazovanje, sport i omladinu. Najgore je prošla Slovenka Alenka Bratušek koju je Junker predložio za potpredsednika Komisije zaduženog za energetska pitanja. Naime, pred poslaničkim komisijama Evropskog parlamenta ova nije pokazala dovoljnu stručnost. Presudno je međutim bilo to što je kandidovala samu sebe dok je još bila predsednica slovenačke vlade, te nije uživala podršku aktuelne slovenačke vlade levog centra premijera Mira Cerara.<sup>422</sup> Obzirom da je velika većina evropskih poslanika odbacila njenu kandidaturu umesto gospođe Bratušek slovenačka vlada je predložila svoju potpredsednicu Violetu Bulc.

---

<sup>421</sup> Cecile Barbriere, La nouvelle Commission européenne joue sur les affectations paradoxales, <http://www.euroactiv.fr>, 10.09.2014.

<sup>422</sup> <http://www.touteurope.eu>, Internet, 23.10.2014.

Ova poslednja međutim nije dobila mesto potpredsednika Komisije za energetska Uniju već je postala običan komesar za prevoz. Na potpredsedničko mesto o kome je reč izabran je Slovak Maroš Šefčovič. Tako prekonponovana Komisija Junker je 23. oktobra 2014. godine dobila poverenje u Evropskom parlamentu sa 423 glasa za 209 protiv i 67 uzdržanih.<sup>423</sup>

## II Poglavlje

### Status članova Komisije

Članovi Komisije se imenuju na pet godina sa mogućnošću obnavljanja mandata.<sup>424</sup> Dužina mandata komesara, koja je ranije iznosila četiri godine, ugovorom o Evropskoj uniji iz Mاستrihta usaglašena je sa trajanjem poslaničkog mandata u Evropskom parlamentu.<sup>425</sup> Broj mandata koji mogu da imaju članovi Komisije nije ograničen.

Članovi Komisije vrše svoju dužnost nezavisno, u opštem interesu Unije.<sup>426</sup> Prilikom obavljanja dužnosti komesari ne smeju da traže, niti da primaju uputstva od vlada država članica, kao ni od bilo kog drugog organa. Komesari se prilikom preuzimanja dužnosti pred Sudom pravde svečano obavezuju na poštovanje načela nezavisnosti. Države članice su pak prema ugovoru o funkcionisanju Evropske unije<sup>427</sup> dužne da ne traže način

---

<sup>423</sup> <http://www.lalibre.be>, Internet, 23.10.2014.

<sup>424</sup> Nekadašnji član 214 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 17 stav 3 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>425</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 244.

<sup>426</sup> Nekadašnji član 213 stav 2 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 245 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>427</sup> Nekadašnji član 213 stav 2 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 245 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

da utiču na članove Komisije u toku trajanja njihovog mandata. Iako u praksi nije bilo primera da komesari neposredno primaju naređenja od svoje vlade, neophodno je imati u vidu sledeće. Članovi Komisije se biraju među profesionalnim političarima, najčešće bivšim ministrima ili predsednicima vlada država članica,<sup>428</sup> za koje vlade država članica smatraju da usled stručnih kvaliteta i političkog iskustva mogu da obavljaju tu odgovornu dužnost.<sup>429</sup> Stoga je neminovno da postoji poseban odnos između člana Komisije i države članice iz koje potiče. Nije isključeno da komesar pri donošenju određenih odluka ima naklonost prema stavovima svoje države, razmišljajući istovremeno o nacionalnoj političkoj karijeri nakon isteka mandata. Ne tako retko, član Komisije podnosi ostavku da bi preuzeo ministarsku funkciju u državi porekla.<sup>430</sup> Postoje primeri i kada su članovi Komisije u toku mandata kandidovani na visoke političke funkcije u državama članicama. Tako je gospođa Bonino 2001. godine kao član Komisije kandidovana za predsednika Italije, dok je Romano Prodi 2003. godine kao predsednik Komisije objavio tekst iz koga je proisticalo da je vođa italijanske opozicije.<sup>431</sup> Prema vaninstitucionalnim političkim izletima o kojima je prethodno bilo reči, pokazan je dosta visok stepen tolerancije unutar Evropske unije.

Komesari su isključivo članovi ovog organa te, dok im traje funkcija, nemaju pravo na bilo koju drugu plaćenu

---

<sup>428</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 187. - Komisija na čijem čelu je bio Romano Prodi od 1999. do 2004. godine je imala u svom sastavu jednog bivšeg nacionalnog premijera i 14 bivših ministara.

<sup>429</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 97.

<sup>430</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 249.

<sup>431</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 249.

ili neplaćenu profesionalnu aktivnost.<sup>432</sup> Za vreme, a i po prestanku mandata dužni su da poštuju obaveze koje proističu iz njihovog statusa, a reč je o odlikama »časnosti« i »savesnosti.«<sup>433</sup> Naime, komesari se na početku mandata pred Sudom pravde obavezuju da će pošteno da obavljaju dužnost, kao i da po prestanku funkcije neće da prihvataju poslove ili primanja koja bi mogla da se dovedu u vezu sa zaduženjima koja su imali u Komisiji. Članove Komisije u tom pogledu nadgleda sama Komisija, Savet i posebno Evropski parlament (skupštinska komisija za budžetski nadzor).<sup>434</sup> U slučaju kršenja preuzetih obaveza,<sup>435</sup> Sud pravde na zahtev Komisije ili Saveta može da zatraži službenu ostavku ili pak, da oduzme penziju ili drugu dobit bivšem članu Komisije.

Funkcija komesara ne isključuje pravo na članstvo u političkoj partiji i pružanje podrške istoj u izbornoj kampanji. Međutim, komesar ne može da bude poslanik u nacionalnom Parlamentu.<sup>436</sup>

Plate i druga primanja komesara se isplaćuju iz budžeta Unije na osnovu odluke Saveta donete kvalifikovanom većinom.<sup>437</sup> Sa tačke gledišta međunarodnog javnog prava, komesari su visoki međunarodni funkcioneri koji uživaju imunitet i privilegije

---

<sup>432</sup> Nekadašnji član 213 stav 2 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 245 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>433</sup> Nekadašnji član 213 stav 2 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 245 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>434</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 250.

<sup>435</sup> Nekadašnji član 213 stav 2 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 245 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>436</sup> Interesatno je da je napravljen jedan izuzetak kada je reč o ovom pravilu. Engleskom lordu Kokfildu kao članu Komisije, dozvoljeno je da suspenduje poslaničko mesto u Domu lordova gde je inače imao po naslednoj liniji doživotni mandat.

<sup>437</sup> Nekadašnji član 210 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 243 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

slične onim, kojima raspolažu ambasadori država na funkciji u inostranstvu.<sup>438</sup>

*\* Ostavka člana Komisije*

Nekadašnjim ugovorom o Evropskoj zajednici<sup>439</sup> a i sada važećim ugovorom o funkcionisanju Evropske unije određeni su »pojedinačni razlozi« koji mogu da okončaju mandat člana Komisije. Mandat može da bude zaključen smrću člana Komisije, njegovom ostavkom na dobrovoljnoj osnovi,<sup>440</sup> ili pak odlukom Suda pravde na predlog Komisije ili Saveta kada član Komisije više ne ispunjava uslove za obavljanje dužnosti ili je počinio ozbiljan prekršaj u radu.<sup>441</sup> Član koji je podneo ostavku zamenjuje se novim članom određenim u skladu sa sporazumom vlada država članica usvojenog kvalifikovanom većinom, ali samo za onaj deo mandata koji je preostao da se ispuni.<sup>442</sup> U slučaju smrti ili ostavke predsednika Komisije, imenuje se novi da ispuni preostali deo mandata svog prethodnika, na osnovu klasičnog postupka imenovanja predsednika Komisije. Kada je komesar dobrovoljno podneo ostavku isti ostaje na dužnosti do imenovanja njegovog zamenika. Savet može na predlog predsednika Komisije da odluči jednoglasno da ne imenuje zamenu za odlazećeg člana i da ovo mesto ostavi nepopunjeno, posebno ako je preostali deo mandata

---

<sup>438</sup> J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et des commuanutes europeennes*, L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002., p. 366.

<sup>439</sup> J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et des Communautés europeennes*, L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002., p. 366.

<sup>440</sup> Nekadašnji član 215 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 246 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>441</sup> Nekadašnji član 216 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 247 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>442</sup> Nekadašnji član 215 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 246 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.



komesara vremenski kratak.<sup>443</sup> Do stupanja na snagu ugovora iz Nice 2003. godine, nije bilo predviđeno da predsednik Komisije ima pravo da prinudi člana Komisije na ostavku. Kolektivna ostavka Komisije Santer iz marta 1999. godine bila je u najvećoj meri prouzrokovana postupcima dva komesara. Sledeći predsednik Komisije gospodin Romano Prodi stoga je zahtevao da mu njegovi komesari dostave unapred napisanu ostavku bez datuma.<sup>444</sup> Ovaj postupak je u pravnom smislu bio sporan, te je ugovorom iz Nice u član 27 ugovora o Evropskoj zajednici ugrađena sledeća odredba: »član Komisije podnosi ostavku ako to od njega traži predsednik Komisije uz odobrenje kolegijuma«. Ugovor o evropskom ustavu iz 2004. godine oslobodio je predsednika Komisije obaveze da traži većinsku podršku kolegijuma da bi prinudio komesara na ostavku.<sup>445</sup> Isto važi i za ugovor iz Lisabona iz 2009. godine.<sup>446</sup> Pored toga, ugovorom iz Lisabona predviđeno je pravo predsednika Komisije da traži ostavku Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku,<sup>447</sup> ali se ovaj smenjuje odlukom Evropskog saveta donetom kvalifikovanom većinom.<sup>448</sup>

Pored individualne, nekadašnjim ugovorom o Evropskoj zajednici, bila je predviđena i kolektivna ostavka Komisije kada joj Evropski parlament izglasa nepoverenje.<sup>449</sup> Smenjena Komisija nastavlja da obavlja tekuće poslove do imenovanja nove. Do danas, Evropski parlament u formalnom smislu nije izglasao nepoverenje

---

<sup>443</sup> Član 246 ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 247.

<sup>444</sup> Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 248.

<sup>445</sup> Član I-27 ugovora o Evropskom ustavu.

<sup>446</sup> Član 17 stav 6 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>447</sup> Član 17 stav 6 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>448</sup> Član 18 stav 1 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>449</sup> Nekadašnji član 201 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 17 stav 8 ugovora o Evropskoj uniji.

nijednoj Komisiji. Međutim, treba imati u vidu slučaj Komisije Santer koja je 16. marta 1999. godine podnela kolektivnu ostavku po izveštaju “komiteta nezavisnih eksperata” koji je ispitivao navodne postupke pojedinih komesara u vezi sa otvaranjem fiktivnih radnih mesta i dodele sredstava za poslove koji nemaju veze sa aktivnostima Zajednice.<sup>450</sup> Po objavljivanju izveštaja Parlament je zapretio izglasavanjem nepoverenja, te su članovi Komisije Santer odlučili da preduprede takav ishod podnoseći kolektivnu ostavku. Evropski savet je 24. marta odredio bivšeg italijanskog premijera Romana Prodi za kandidata za predsednika Komisije, a ovaj je 5. maja 1999. godine dobio podršku u Evropskom parlamentu. Zbog parlamentarnih izbora održanih u junu 1999. godine, Komisija Prodi je u celini izašla pred poslanike i dobila odobrenje Evropskog parlamenta tek 1. septembra 1999. godine.<sup>451</sup> Odobrenje za novu Komisiju pokrivalo je preostali mandat Komisije Santer (do 22.01.2000. godine) kao i novi mandat od 23. januara 2000. do 22. januara 2005. godine.

Inače, i predlog Evropskog ustava i Lisabonski ugovor predvideli su pravo Evropskog parlamenta da izglasa nepoverenje Komisiji. Prema ugovoru iz Lisabona, Komisija je kao kolegijum odgovorna pred Evropskim parlamentom.<sup>452</sup> Ukoliko joj ovaj poslednji izglasa nepoverenje, članovi Komisije podnose kolektivnu ostavku. Pored toga, ostavku na funkcije koje obavlja u

---

<sup>450</sup> Internet, 25.12.2002., <http://www.lexpress.fr> -Komitet je npr. utvrdio da je francuski komesar Edit Kreson uključila u program Evropske Komisije za borbu protiv side svog dugogodišnjeg prijatelja zubara Berteloa iako nije imao stručne kvalifikacije. Komitet je takođe zamerio političkoj vlasti da je izgubila kontrolu nad radom Komisije

<sup>451</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 247.

<sup>452</sup> Član 17 stav 8 ugovora o Evropskoj uniji prema predlogu iz Lisabona.

Komisiji podnosi i Visoki predstavnik za spoljnu i bezbednosnu politiku.

### III Poglavlje

## Organizacija rada Komisije

#### *Stav 1*

#### *Predsednik Komisije*

Predsednik Komisije u institucionalnom sistemu Evropske unije nema ulogu i ovlašćenja poput onih kojima raspolaže britanski ili nemački predsednik vlade.<sup>453</sup> Vlast i autoritet premijera u parlamentarnom režimu proizilazi pored ostalog, i iz činjenice da je reč o lideru političke partije koja je osvojila najviše glasova na izborima. U prethodnom izlaganju uočili smo da predsednika Komisije sporazumno predlažu vlade država članica, a da ga bira Evropski parlament. Međutim evropski parlamentarni izbori 2014. godine su u mnogome promenili prethodno izneto stanje. Naime federacije evropskih političkih partija iako za to nisu imale izričita ovlašćenja u ugovorima iz Lisabona su unapred predložile svoje kandidate za predsednika Komisije. Tako su stranke evropske umerene desnice okupljene u poslaničkom klubu Evropskih narodnih partija kandidovale Lukseburžanina Žan Klod Junkera (Jean-Claude Juncker), evropski socijalisti su podržali kandidaturu predsednika Evropskog parlamenta Nemca Martina Šulca (Martin Schulz), evropske demokrate i liberali su stali iza bivšeg belgijskog premijera Gi Verhofštada (Guy Verhofstadt), partije zlelnih ekologista su imale čak dva kandidata Nemicu

---

<sup>453</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 254.

Francisku Keler (Franziska Keller) i Francuza Žoze Bovea (Jose Bove) dok su stranke evropske levice stale iza Grka Aleksisa Ciprasa (Alexis Tsipras).<sup>454</sup> Kandidati su vodili aktivnu kampanju u državama članicama Unije i učestvovali su u međusobnim televizijskim sučeljavanjima i to 28 aprila u Matrihtu, 9 maja u Firenzi i 15 maja 2014. godine u Evropskom parlamentu u Briselu.<sup>455</sup> Ovo poslednje sučeljavanje je prenosilo više od 140 televizijskih stanica širom kontinenta. Na pralamentarnim izborima 2014. godine najviše poslaničkih mesta je osvojila evropska umerena desnica odnosno Evropske narodne pratije (221) ispred Evropskih socijalista (191), što je dovelo do političkog pritiska na Evropski savet da imenuje Žan Klod Junkera za kandidata za predsednika Komisije.<sup>456</sup>

Izvorno, odredbama ugovora o osnivanju Zajednica, bilo je naglašeno da Komisija donosi odluke kolektivno, većinom glasova njenih članova, te u ovom kontekstu predsednik Komisije nije imao posebna ovlašćena već je predstavljen samo kao prvi među jednakima.<sup>457</sup> Ipak, s obzirom na njegovo zvanje i položaj bilo je prirodno da predsednik Komisije koordinara rad komesara i da predsedava sednicama.<sup>458</sup> U daljem istorijskom razvoju evropske integracije bila je primetna tendencija da se ojačaju ovlašćenja predsednika Komisije,<sup>459</sup> ne bi li njegov položaj sve više odgovarao

---

<sup>454</sup> Sabine Suyfuss-Amaud, *Qui sera le prochain president de la Commission europeenne ?*, <http://www.challenges.fr>, 11.06.2014.

<sup>455</sup> Sabine Suyfuss-Amaud, *Qui sera le prochain president de la Commission europeenne ?*, <http://www.challenges.fr>, 11.06.2014.

<sup>456</sup> <http://www.resultats-elections2014.eu>, 23.06.2014.

<sup>457</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995., p. 94 i 95.

<sup>458</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 254.

<sup>459</sup> J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et des Communautés europeennes*, L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002., p. 367.

položaju predsednika vlade u demokratskim državama, koji presudno utiče na vladino političko usmerenje. U tom smislu izmenama u izbornom postupku o kojima je već bilo reči ojačana je personalizacija u odabiru predsednika Komisije (raniji izbor kandidata za predsednika Komisije u funkciji njegovih ličnih kvaliteta uz učešće Evropskog parlamenta). Pored toga, ugovorom iz Amsterdama iz 1999. godine predviđeno na primer, da predsednik određuje političke pravce koje Komisija mora da poštuje u obavljanju dužnosti.<sup>460</sup> Ugovorom iz Nice je pak predviđeno, da predsednik određuje pravce delovanja ali i “unutrašnju organizaciju kako bi obezbedio sklad, efikasnost i kolegijalnost akcija Komisije.”<sup>461</sup>

Predsednik dodeljuje dužnosti članovima Komisije, a može i da ih preraspodeli u toku trajanja njenog mandata.<sup>462</sup> Članovi Komisije vrše funkciju koju im je dodelio predsednik Komisije, pod njegovom vlašću i nadzorom. Šta više, predsednik je ovlašćen da prinudi člana Komisije da podnese ostavku ukoliko ga u tom zahtevu podrži kolegijum.<sup>463</sup> Ugovorom iz Nice predsednik Komisije je dobio još jedno simbolično ovlašćenje - da među njenim članovima odredi potpredsednika.<sup>464</sup> Međutim, i za imenovanja potpredsednika Komisije, predsednik je morao da obezbedi podršku kolegijuma. Inače, uloga potpredsednika Komisije nije pravno određena i više je bila počasne prirode (zamenjuje odsutnog predsednika Komisije, na primer). Na nju su se po pravilu imenovali iskusniji komesari.

---

<sup>460</sup> Nekadašnji član 219 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>461</sup> Nekadašnji član 217 stav 1 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>462</sup> Nekadašnji član 217 stav ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>463</sup> Nekadašnji član 217 stav 4 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>464</sup> Nekadašnji član 217 stav 3 ugovora o Evropskoj zajednici.

Prethodno izneta vremenom stečena prava predsednika Komisije sadržana su i u ugovoru iz Lisabona iz 2009. godine.<sup>465</sup> Ova prava su čak i nešto ojačana ako imamo u vidu da predsedniku za imenovanje potpredsednika Komisije više nije potrebna podrška kolegijuma.<sup>466</sup> Međutim, jedan od potpredsednika Komisije je ujedno i Visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednosnu politiku, koga bira i smenjuje Evropski savet kvalifikovanom većinom uz saglasnost predsednika Komisije.<sup>467</sup> Žan Klod Junker je iskoristio pravo da samostalno odredi kandidate za potpredsednike Komisije predloživši čak šest lica na ovu funkciju od ukupno sedam.

Plod izbornog procesa za poslanike u Evropskom parlamentu 2014. godine povećana je personalizacija u izboru i uvećan politički autoritet predsednika Komisije što predstavlja novi korak u evoluciji institucionalnog sistema Evropske unije. Tako je Žan Klod Junker prilikom predlaganja novih članova Komisije pred poslanicima Evropskog parlamenta govorio u prvom licu, predstavljajući se kao politički rukovodilac i autoritet.<sup>468</sup> Junker podseća da su Komesari dužni da sprovedu njegov politički program koji je branio pred biračima tokom izborne kampanje, iako istovremeno podvlači da uvažava načela kolegijalnosti i timskog rada. Inače, treba imati u vidu da načelo kolegijalnosti koje podrazumeva da članovi Komisije zajednički donose odluke s jedne, i hijerarhijski autoritet predsednika Komisije nad njenim članovima s druge strane, mogu da predstavljaju dva suprotstavljena koncepta u funkcionisanju ovog organa. U programskom smislu Junker se opredelio za gotovo Kenezijanski model

---

<sup>465</sup> Član 17 stav 6 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>466</sup> Član 17 stav 6 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>467</sup> Član 18 stav 1 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>468</sup> Jean-Jacques Mevel, *Une Commission musclée pour relancer l' UE*, <http://www.lefigaro.fr>, 15.09.2014.

javnih investicija radi pokretanja novih privrednih grana i povećanja zaposlenosti u Uniji.<sup>469</sup>

## *Stav2*

### *Opšte direkcije*

Unutar Komisije među njenim članovima predsednik vrši raspodelu dužnosti u skladu sa aktivnostima Evropske unije. Svaki komesar dobija hijerarhijsku nadležnost nad jednom ili više opštih direkcija,<sup>470</sup> koje su zapravo upravna tela slična ministarstvima. Tako primera radi u Komisiji Junker postoji opšta direkcija za: ekonomska i monetarna pitanja; trgovinu; poljoprivredu; pravosuđe; energiju i klimatske promene; finansijske usluge; obrazovanje; humanitarne akcije; doseljavanje i unutrašnje poslove; digitalizaciju; unutrašnje tržište; zapošljavanje i socijalna pitanja; istraživanja; pomorstvo i ribolov; saradnju; prevoz; politiku susedstva; zdravstvo i prehrambenu bezbednost.<sup>471</sup>

Komesari su neposredno nadređeni direktoru opšte direkcije, a u radu im pomaže šef i članovi kabineta.<sup>472</sup> Opšte direkcije se zatim hjerarhijski dele na direkcije i jedinice.

---

<sup>469</sup> Izlaganje Žan Klod Junkera kao kandidata za predsednika Komisije 15 jula 2014. godine pred poslanicima Evropskog parlamenta – <http://www.europa.eu>

<sup>470</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 128 i 129; Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 253.

<sup>471</sup> Jean-Pierre Stroobants, Cecile Ducourtieux, Jean-Claude Juncker designe une Commission tres politique a la tete de l' Union europeenne, <http://www.lemonde.fr>, 23.09.2014.

<sup>472</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 129.

Komesari su dužni da pripremaju predloge propisa iz svoje oblasti i da ih brane pred Savetom, a zatim i da prate njihovo sprovođenje u praksi.<sup>473</sup>

### *Stav 3*

#### *Načelo kolegijalnosti*

Komisija vrši svoje suštinske nadležnosti kao "kolegijum,"<sup>474</sup> tj. deluje putem zajedničkih odluka. Načelom kolegijalnosti praktično se stavlja do znanja da komesari načelno gledano pojedinačno ne raspolažu ovlašćenjima, odnosno da su njihove odluke, stavovi i saopštenja izraz volje čitavog kolegijuma.<sup>475</sup> Svi članovi institucije su pak, kolektivno odgovorni na političkom planu za sve usvojene odluke.<sup>476</sup> Na primer, odluka Komisije o podnošenju predloga za usvajanje određenog zakonodavnog akta o pokretanju tužbe protiv države članice zbog neizvršenja obaveza predviđenih komunitarnim pravom ili o izricanju novčane kazne preduzeću koje krši norme o slobodnoj konkurenciji, donosi se zajednički.

Odluke Komisije se usvajaju većinom glasova<sup>477</sup> na predlog jednog ili više njenih članova, a za kvorum je potrebno prisustvo najmanje proste većine njenih članova. Komesari glasaju lično. Iz načela kolegijaliteta proističe obaveza članova Komisije da budu međusobno solidarni,

---

<sup>473</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 253.

<sup>474</sup> Nekadašnji član 219 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 250 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>475</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 190.

<sup>476</sup> CJCE, 23.9.1986., "Akzo chimie/Comm.", aff 5/85.

<sup>477</sup> Nekadašnji član 219 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 250 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.



odnosno da javno ne kritikuju rad institucije i usvojene odluke.

*\*Ublažavanje načela kolegijalnosti*

Ukoliko bi se načelo kolegijalnosti kruto sprovodilo, bilo bi neophodno da članovi Komisije prisustvuju svim njenim sednicama u cilju zauzimanja stava o svim aktima koji se usvajaju. Radi efikasnijeg rada ipak su predviđene određene ispravke i dopune načela kolegijalnosti. Članom 12 unutrašnjeg pravilnika o radu Komisije regulisan je pismeni postupak odlučivanja koji se odvija na sledeći način.<sup>478</sup> Tekst predloga odluke se u pismenom obliku dostavlja komesarima i ukoliko u predviđenom roku ovi ne izraze neslaganje ili primedbe smatra se usvojenim (više od polovine odluka se donosi na ovaj način).<sup>479</sup> Takođe, dozvoljeno je da odsutnog komesara na sednici Komisije zameni član njegovog kabineta sa pravom učešća u raspravi (iznosi stavove odsutnog komesara), ali ne i pravom glasa. Najvažnija dopuna načela kolegijalnosti sadržana je u tzv. "mehanizmu delegiranja". Prema članu 13 unutrašnjeg pravilnika, Komisija ovlašćuje jednog ili više svojih članova da donese u njeno ime i pod njenim nadzorom jasne mere upravljanja (administrativne mere) ili pak, pripremne akte vezane za odluku koja će kasnije biti usvojena na kolegijumu. Pored toga jedan ili više članova Komisije može da usvoji konačni tekst odluke, čiji su suštinski elementi zajednički utvrđeni na sednici Komisije.

Komisija se sastaje jednom nedeljno a sastanci se po pravilu održavaju sredom u zgradi Komisije u Briselu, s tim što mogu da se sazovu i dodatne sednice ukoliko se

---

<sup>478</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 191.

<sup>479</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 191.

za to ukaže potreba.<sup>480</sup> Komisija usvaja godišnje i tromesečne programe rada na osnovu kojih predsednik utvrđuje dnevni red sednica. Članovi Komisije mogu da zatraže da se u raspravu uvrsti pitanje koje nije predviđeno programom rada ili da se odloži rasprava o njegovim pojedinim tačkama. Sastanci Komisije nisu javni jer su rasprave koje se u njoj vode poverljive prirode, a komesari su dužni da u javnost ne iznose sadržaj sednica.<sup>481</sup> Predsednik Komisije predsedava sednicama, koordinira i arbitrira rad članova, zastupa Komisiju u Evropskom savetu i na međunarodnom planu, ali u skladu sa načelom kolegijalnosti nema ovlašćenje za samostalno donošenje odluka. Predsedniku u radu pomaže sekretarijat Komisije.

#### *Stav 4*

### *Specifična organizaciona struktura Komisije Juncker iz 2014. godine*

Ugovorima iz Lisabona predsednik Komisije je dobio ovlašćenje da samostalno, bez saglasnosti većine njenih članova, imenuje potpredsednike Komisije izuzev potpredsednika koji je ujedno i Visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednosnu politiku, a koga kandiduje Evropski savet.<sup>482</sup> Žan Klod Juncker je obilato koristio ovo pravo predloživši šest od ukupno sedam potpredsednika Komisije. U prethodnom periodu uloga potpredsednika Komisije nije pravno određena i više je bila počasne prirode (zamenjuje odsutnog predsednika Komisije, na primer). Na nju su se, po pravilu, imenovali iskusniji komesari. U kontekstu nove organizacione strukture

---

<sup>480</sup> Ph. Manin, *Les communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 edition, Paris, 1988, p. 188.

<sup>481</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 252.

<sup>482</sup> Član 17 stav 6 ugovora o Evropskoj uniji.

Komisije Junker potpredsednici Komisije su dobili veoma važnu ulogu u radu kolegijuma.

Žan Klod Junker se operedelio za originalnu strukturnu organizaciju Komisije u obliku klastera (clusters) ili „grozda“ tj. „jata.“ Ispod predsednika nalazi se sedam potpredsednika Komisije zaduženih za određene oblasti. Potpredsednici rukovode „projektnim timovima“ i usmeravaju i usklađuju rad nekolicine „običnih“ Komesara čiji resori pripadaju njihovoj oblasti delatnosti.<sup>483</sup> Projektni timovi rade na „prioritetnim pitanjima“ koje je odredio predsednik Komisije, a reč je konkretno o projektima pod nazivom: novi elan za zapošljavanje, rast i investicije; jedinstveno digitalno tržište; elastičnija energetska Unija; dublja i pravičnija ekonomska i monetarna Unija.<sup>484</sup>

Tako potpredsednik Komisije zadužen za oblast zapošljavanja, privrednog rasta, investicija i kompetitivnosti Finac Jirki Katainen (Jyrki Katainen) rukovodi projektom pod nazivom „novi elan za zapošljavanje, rast i investicije.“ Problem nezaposlenosti i privredne stagnacije potresa Evropsku uniju od izbijanja svetske ekonomske krize 2009. godine tako da je potpredsednik Katainen zadužen da pripremi i sprovede u delo ambiciozan program mera koje treba da mobilišu do 300 milijardi evra javnih i privatnih investicija u cilju ostvarivanja privrednog rasta i povećanja zaposlenosti.<sup>485</sup>

Potpredsednik Katainen dužan je da rukovodi i uskladi rad više Komesara u cilju ostvarivanja projektnog zadatka, ali i drugih suštinskih ciljeva Evropske unije u ovoj oblasti. U te svrhe prethodno pomenuti će da nadgleda i usklađuje rad sledećih generalnih direkcija tj. resora: za ekonomske

---

<sup>483</sup> Press releases database, <http://www.europa.eu>, 15.10.2014.

<sup>484</sup> Press releases database, <http://www.europa.eu>, 15.10.2014.

<sup>485</sup> Press releases database, <http://www.europa.eu>, 15.10.2014.

poslove i finansije; za zapošljavanje, socijalna pitanja, stručnost i mobilnost radnika; za regionalnu politiku; za unutrašnje tržište, industriju, preduzetništvo i mala i srednja preduzeća; za finansijsku stabilnost, finasijske usluge i uniju tržišta kapitala; za digitalnu ekonomiju i društvo; za klimatske promene i energiju; za prevoz i prostor. Iz prethodno iznetog uočava se namera da se uvede zajednički timski rad i međuzavisnost potpredsednika Komisije i više Komesara odnosno da se spreči da ovi poslednji budu zatvoreni i izolovani u razmatranju zakonodavnih inicijativa samo za svoj resor. Potpredsednik Komisije dobio je i ulogu jedne vrste „filtera“ koju obavlja za račun predsednika Komisije, obzirom da Komesari moraju da imaju njegovu političku podršku ne bi li uneli svoj zakonodavni predlog u program rada Komisije, odnosno u dnevni red kolegijuma. S druge strane, potpredsednik Komisije zavisi od angažovanja Komesara u pogledu ostvarivanja projektnog zadatka i drugih ciljeva.

Iz prethodno iznetog uočavamo da je cilj Komisije Junker da ojača zajednički pristup složenim problemima sa kojima se suočava Evropska unija s jedne, ali i da spreči hiperprodukciju evropskih zakonodavnih predloga odnosno da reguliše samo ona pitanja od izuzetne važnosti za koja smatra da se najefikasnije uređuju na evropskom nivou s druge strane. U ovom kontekstu treba imati u vidu da je među kandidovanim potpredsednicima Komisije dvoma dat poseban značaj i uloga.<sup>486</sup> Reč je o Fransu Timermansu (Frans Timmermans) bivšem holandskom ministru spoljnih poslova koji je kandidovan za Prvog

---

<sup>486</sup> Jean Jacques Mevel, *La nouvelle composition de la Commission*, <http://www.lefigaro.fr>, 10.09.2014., Cecile Barbriere, *La nouvelle Commission europeenne joue sur les affectations paradoxales*, <http://www.euroactive.fr>, 10.09.2014.

potpredsednika i desnu ruku predsednika Komisije. Prvi potpredsednik zadužen je za poboljšanje propisa, međuinstitucionalne odnose i poštovanje načela pravne države i Povelje o suštinskim pravima i usko saraduje sa Komesarima zaduženim za pravosuđe i unutrašnje poslove i doseljavanje. Prethodno pomenuti posebno je dužan da se stara da upozori predsednika Komisije u vezi sa poštovanjem načela supzidijarnosti i proporcionalnosti što znači da može da se usprotivi zakonodavnoj inicijativi bilo kog Komesara ako smatra da se njome krše prethodno pomenuta načela. Ovim se praktično uvodi dvostruki nadzor zakonodavnih inicijativa Komesara jer iste može da zaustavi za njih zadužen Potpredsednik Komisije smatrajući ih nepotrebnim ili nedovoljno kvalitetnim, ili u krajnjoj liniji njen Prvi potpredsednik iz razloga poštovanja načela supzidijarnosti i proporcionalnosti. Iz svega iznetog krije se opsesivna namera država članica da suze korišćenje zakonodavnih nadležnosti Komisije kao pokretačke snage evropske integracije.

Pored Prvog potpredsednika, posebnu ulogu ima i Italijanka Federika Mogerini (Federica Mogherini) koja je odlukom Evropskog saveta od 30.08.2014. godine izabrana za kandidata za Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku, a koji je ujedno i jedan od potpredsednika Komisije. Gospođa Mogerini je zadužena za projekat „jača Evropa na međunarodnoj sceni“ i usmeravaće i usklađivaće rad Komesara za susedske odnose i proširenje, za trgovinu, za međunarodnu saradnju i razvoj, kao i za humanitarnu pomoć i upravljanje krizama.

Ostali kandidati za potpredsednike Komisije imaju zaduženja po oblastima delovanja ovog organa. Tako je Bugarka Kristalina Georgijeva zadužena za budžet i ljudske resurse sa zadatkom da analizira zakonodavne

inicijative članova Komisije sa aspekta trošenja budžetskih sredstava Unije, kao i da modernizuje evropsku administraciju. Dakle, evropsku zakonodavnu inicijativu moglo bi da ukoči i to što zahteva izdvajanje značajnih sredstava ili angažovanje previše ljudi. Letonac Valdis Dombrovskis predložen je za potpredsednika Komisije zaduženog za politiku evra i socijalni dijalog, a rukovodiće projektom „Produblјivanje ekonomske i monetarne Unije.“ U tom smislu Dombrovskis će da nadgleda i usmerava rad Komesara za ekonomske i finansijske poslove, za unutrašnje tržište, industriju, preduzetništvo i mala i srednja preduzeća, za obrazovanje, kulturu, omladinu i građanstvo, kao i za regionalnu politiku, pravdu, potrošače i rodnu ravnopravnost. Njegov cilj je da nastavi sa reformama u oblasti ekonomske i monetarne Unije i da produbi socijalni dijalog. U ovom kontekstu interesantno je da je pod nadležnost Dombrovskisa stavljen komesar za ekonomske i finansijske poslove Francuz Pjer Moskovisi (Pierre Moscovici). U istoriji evropske integracije bila je prisutna ambicija velikih država članica da postave svog državljanina na važne položaje u Komisiji.<sup>487</sup> Namera francuskog predsednika Fransoa Olanda (Hollande) bila je da preko Moskovisija utiče na evropsku privrednu politiku u smislu oživljavanja investicija i potrošnje. Očigledno je da ta namera neće biti lako ostvariva jer je Komesar iz jedne velike evropske države kao što je Francuska stavljen pod nadzor konzervativnog potpredsednika Dombrovskisa koji je poreklom iz Letonije i blizak je Angeli Merkel.

Predsednik komisije posvetio je posebnu pažnju stvaranju evropskog „digitalnog tržišta“ koje bi po njegovoj proceni moglo da generiše 250 milijardi evra privrednog rasta i da zaposli na stotine hiljada ljudi. U tom

---

<sup>487</sup> Philippe Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, Paris, 2005., p. 243.

smislu Andrus Ansip (Andrus Ansip) predložen je za potpredsednika Komisije zaduženog za „unutrašnje digitalno tržište“ čiji je cilj da zakonodavnim merama ustanovi prethodno pomenuto, kao i da stvori evropsku medijsku granu. Ansip treba da usmerava rad Komesara za digitalnu ekonomiju i društvo, za unutrašnje tržište, industriju, preduzetništvo i mala i srednja preduzeća, za rad, zapošljavanje socijalna pitanja, stručnost i mobilnost radnika, za pravosuđe, potrošače i rodnu ravnopravnost, za ekonomske i finansijske poslove, poreze i carinsku uniju, za regionalnu politiku, za poljoprivredu i ruralni razvoj. Pošto kandidatura Slovenke Alenke Bratušek (Alenka Bratušek) nije prošla u Evropskom parlamentu, Žan Klod Juncker je predložio Slovaka Maroša Šefčoviča na mesto potpredsednika Komisije zaduženog za energetiku. Gospodin Šefčovoč će da radi na projektu „elastičnije energetske Unije koja bi stekla vizionarsku politiku u oblasti klimatskih promena.“ Ovde je reč o tome da se diversifikuju izvori energije (razvoj obnovive energije) i time smanji zavisnost Evropske unije od drugih država proizvođača odnosno da se do 2030. godine ostvare značajne energetske uštede i do 30 odsto u odnosu na današnju potrošnju. Projekat o kome je reč takođe bi trebalo da omogući otvaranje novih radnih mesta. Gospodin Šefčovič treba da usklađuje i rukovodi radom Komesara za klimu i enrgiju, prevoz i prostor, za unutrašnje tržište, industriju, preduzetništvo i mala i srednja preduzeća, za okolinu, pomorstvo i ribolov, za regionalnu politiku, za poljoprivredu i istraživanja, nauku i inovacije.

Nova organizaciona struktura Komisije omogući će i da jedan Komesar radi na više projekta, pod nadzorom više potpredsednika Komisije čime se još više uvećava

zajednički rad i pristup odnosno „interaktivnost“ unutar Komisije.

## IV Poglavlje Nadležnosti Komisije

O tome da li je Komisija u institucionalnom sistemu Evropske unije nosilac izvršne vlasti tj. vlada, vode se teorijske, katkad i sterilne rasprave imajući u vidu razlike koje postoje između ustavnog poretka države i sistema Evropske unije.<sup>488</sup> Odgovor na pitanje o stvarnoj ulozi Komisije tražen je u analizi odredbi nekadašnjeg člana 211 ugovora o Evropskoj zajednici koji je određivao njene nadležnosti. Ipak, potrebno je imati u vidu da su u članu 211 ugovora o Evropskoj zajednici bile fragmentarno nabrojane nadležnosti Komisije, a da se pri tome nije vodilo računa o redosledu po važnosti.

Evropski ustav iz 2004. godine je međutim, dao mnogo jasniju sliku o ulozi Komisije,<sup>489</sup> a rešenja iz predloga ustava su u velikoj meri preneti u ugovor o Evropskoj uniji iz Lisabona iz 2009. godine. Naime, prema ugovoru iz Lisabona:<sup>490</sup> „Komisija promovira opšti interes Unije i podnosi inicijative u te svrhe. Komisija se stara o primeni ugovora kao i mera koje su institucije donele primenjujući ugovor. Komisija prati primenu prava Unije pod nadzorom Suda pravde, izvršava budžet i upravlja programima. Ista vrši koordinaciju, izvršnu i

---

<sup>488</sup> J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et des Communautés européennes*, L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002., p. 380; Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 256; Ph. Moereau Defarges, *Les institutions européennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998, p. 37; S. Samardžić, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd 1998., p. 104.

<sup>489</sup> Član I-26 Evropskog ustava.

<sup>490</sup> Član 17 stav 1 ugovora o Evropskoj uniji.



upravnu funkciju u skladu sa uslovima predviđenim ugovorom. Izuzev spoljne i bezbednosne politike i drugih slučajeva predviđenih ugovorom, ona obezbeđuje spoljno predstavljanje Unije. Komisija preuzima inicijativu za godišnje i višegodišnje programiranje unutar Unije u cilju postizanja međuinstitucionalnih sporazuma.“

### *Stav 1* *Nadležnost inicijative*

U ugovoru o Evropskoj uniji iz Lisabona naznačeno je da: „zakonodavni akt Unije može isključivo da se usvoji na predlog Komisije, osim kada je ugovorom predviđeno drugačije. Ostali akti se usvajaju na predlog Komisije kada je to ugovorom određeno.“<sup>491</sup> Dakle, ovo gotovo isključivo pravo na „zakonodavnu (normativnu) inicijativu“ davalo je i daje Komisiji ulogu „motora pokretača“ evropske integracije. Međutim, mora se uzeti u obzir da u oblasti spoljnih poslova i odbrane Komisija nema monopol nad podnošenjem predloga, jer tim pravom raspolažu i države članice.<sup>492</sup>

Iz prethodno iznetog uočavamo da je Komisija kao zastupnik i zaštitnik opšteg interesa u Uniji poput vlada u državama, podnosilac predloga u budžetskoj sferi i zakonodavnih akata u svim oblastima u kojima Unija ima normativne nadležnosti.<sup>493</sup> Savet ili pak, Savet i Evropski parlament ne mogu da donesu akt, a da u tom smislu

---

<sup>491</sup> Član 17 stav 2 ugovora o Evropskoj uniji prema predlogu iz Lisabona.

<sup>492</sup> Denys Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 197.

<sup>493</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 257; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 196.

prethodno nisu primili predlog od Komisije.<sup>494</sup> S druge strane, institucije poput Saveta i Evropskog parlamenta<sup>495</sup> imaju pravo da od Komisije zatraže da iskoristi svoju nadležnost inicijative, s tim što ova poslednja nije dužna da im izađe u susret jer joj Sud pravde diskreciono priznaje pravo procene.<sup>496</sup> Ipak, Komisija mora da dostavi odgovor u kome iznosi razloge zbog kojih ne želi da podnese traženi predlog akta. U vezi sa pravom diskrecione procene Komisije u oblasti zakonodavne inicijative, postoje objektivna ograničenja koja sužavaju njenu slobodu manevrisanja.<sup>497</sup> U pojedinim slučajevima Komisija je dužna da izađe sa predlogom akta jer joj tako nalaže ugovor o osnivanju, inače bi u suprotnom bila podložna podizanju „tužbe zbog nečinjenja.“ Pored toga, s obzirom da Evropski savet ima nadležnost da usvaja opšte pravce delovanja Unije, smatra se da bi Komisija trebala da podrži njegov jasan zahtev u pogledu podnošenja predloga akta u određenoj oblasti. Komisiji je realno teško i da odbije „zakonodavne upite“ Evropskog parlamenta budući da su njegovi članovi demokratski izabrani predstavnici naroda.

Težina predloga Komisije je ojačana članom 293 stav 1 ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Savet naime, putem amandmana može da izmeni predloženi tekst akta, pod uslovom da oko toga postoji konsenzus njegovih članova. Sve dok Savet nije odlučivao, Komisija je u toku zakonodavnog postupka imala pravo da menja svoj inicijalni predlog akta. Iz prethodno iznetog izvlači se

---

<sup>494</sup> Čak 95 odsto zakonskih ili budžetskih odluka se usvaja na ovaj način- D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 116.

<sup>495</sup> Nekadašnji član 208 i 192 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 241 i 225 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>496</sup> CJCE, 13.1.1990., *Fede SA*, aff. C 331/88, Rec., p. 4057.

<sup>497</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 259.

odatno tumačenje<sup>498</sup> prema kome Komisija u toku postupka može da povuče svoj predlog da bi sprečila Savet da usvoji akt čija je priroda izmenjena jednoglasno usvojenim amandmanima ovog poslednjeg. Komisija po pravilu povlači svoj predlog onda kada smatra da je izmenjeni akt suprotan opštem interesu Unije. Dakle, Komisija ima značajna ovlašćenja tokom čitavog zakonodavnog postupka jer može da odbije da izmeni svoj predlog akta, da prihvati samo neke od amandmana Saveta ili pak, da zapreti da će konačno da povuče predloženi tekst.

Komisija kao nadnacionalni organ, pored zakonodavne, raspolaže i nadležnošću inicijative opšte prirode.<sup>499</sup> Tako putem neobavezujućih akata različitih naziva (memorandum, saopštenje, izveštaj, program, program akcije, radni dokument, bela knjiga...) Komisija daje podsticaj za razvoj Unije i skreće pažnju država članica i drugih institucija Unije na akcije koje bi trebalo preduzeti.<sup>500</sup> Pojedine inicijative se zatim unose u višegodišnji, a zatim jednogodišnji program rada i na kraju mogu da postanu konkretni predlozi pravnih akata Unije.

## *Stav 2*

### *Nadzorna nadležnost*

U skladu sa članom 17 stav 1 danas važećeg ugovora o Evropskoj uniji, Komisija je dužna da nadzire primenu odredbi ugovora i akata koje usvajaju institucije

---

<sup>498</sup> Ph. Manin, L' Union européenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 260.

<sup>499</sup> D. Simon, Le système juridique communautaire, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 195.

<sup>500</sup> Npr. Bela knjiga o unutrašnjem tržištu iz juna 1985. godine jasno identifikuje prepreke koje sprečavaju slobodan protok robe, kapitala i ljudi i predlaže konkretne mere za njihovo prevažavanje.

Unije.<sup>501</sup> Zamisao tvoraca osnivačkih ugovora bila je da Komisiji poveri specifičnu ulogu "čuvara zakonitosti". Stoga, Komisiji je dato pravo da od država članica traži informacije u vezi sa primenom i poštovanjem prava Unije.<sup>502</sup> Pored toga, Komisiji je dodeljena nadležnost da izdaje preporuke i mišljenja čija je svrha da pripreme stvarnu primenu pravne norme kada ova postane obavezujuća, ili pak da odrede ciljeve za države članice u oblastima u kojima Unija ne raspolaže pravom da donese obavezujuće akte.

Pored preventivnog Komisija ima pravo i na reprersivno delovanje. U tom smislu Komisija raspolaže ovlašćenjem da na osnovu članova 258 i 259 ugovora o funkcionisanju Evropske unije<sup>503</sup> protiv država članica pokrene pravnu akciju pred Sudom pravde zbog kršenja ili neispunjavanja obaveza predviđenih normama komunitarnog prava (akcija zbog neizvršenja). Takođe, Komisija je nadležna da opomene druge institucije Unije u vezi sa poštovanjem odredbi evropskog prava i u tom smislu da protiv njih pred Sudom pravde pokrene akciju "poništaja akta"<sup>504</sup> ili pak "akciju zbog izostanka."<sup>505</sup> Prema privatnim i javnim preduzećima, Komisija je ovlašćena da izrekne sankcije zbog kršenja normi o slobodnoj konkurenciji,<sup>506</sup> da usvaja propise primene vezane za ovu oblast kao i da vodi istragu.

---

<sup>501</sup> Nekadašnji član 211 stav 1 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>502</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 192 i 193.

<sup>503</sup> Nekadašnji članovi 226 i 227 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>504</sup> Nekadašnji članovi 230 i 231 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 263 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>505</sup> Nekadašnji član 232 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 265 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>506</sup> Nekadašnji članovi 81, 82 i 86 do 89 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnje VII Zaglavlje ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

### *Stav 3 Izvršna nadležnost*

Nosiocu izvršne vlasti unutar države priznato je pravo samostalnog delovanja u pogledu donošenja izvršnih akata koji dopunjuju ili konkretizuju zakone.<sup>507</sup> U većini država zakone koje donosi skupština kao zakonodavna vlast potrebno je dopuniti uredbama primene koju pak usvaja izvršna vlast (vlada). Ugovorom o Evropskoj zajednici bilo je određeno da Komisija za izvršavanje pravila koja ovaj ustanovljava dobija nadležnosti od Saveta.<sup>508</sup> U ugovoru o Evropskoj uniji iz Lisabona se pak naglašava da Komisija vrši izvršnu funkciju u skladu sa uslovima predviđenim ugovorom.<sup>509</sup> U tom smislu zakonodavni akt usvojen na osnovu primene redovnog zakonodavnog postupka može da sadrži ovlašćenje kojim se Komisiji odobrava da sa svoje strane donese akte koji nisu zakonodavni, a koji dopunjuju ili koji menjaju pojedine nesuštinske elemente zakonodavnog akta.<sup>510</sup> Zakonodavnim aktom se precizira cilj, sadržaj, smisao i trajanje ovog ovlašćenja.

Prema tumačenju Suda pravde, prilikom vršenja izvršne funkcije Komisija raspolaže stvarnim pravom uređivanja<sup>511</sup> jer može široko da tumači akt, predvidi odstupanja i sankcije, preduzme hitne mere, ili prilagodi akt proširenju Unije, ali mora da vodi računa da ne dovede

---

<sup>507</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 262.

<sup>508</sup> Član 211 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>509</sup> Član 17 stav 1 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>510</sup> Član 290 ugovora o funkcionisanju Evropske unije prema predlogu iz Lisabona.

<sup>511</sup> CJCE, 15.7.1970., "Chemiefarma", aff. 41/69, Rec. 611.

u pitanje suštinske elemente baznog akta Saveta.<sup>512</sup> Međutim, izvršna nadležnost Komisije se sputavala, jer se od nje tražilo da prethodno pribavi mišljenje tzv. "komiteta" koga su činili eksperti država članica za relevantnu oblast.<sup>513</sup>

Komisija je, poput drugih zakonodavnih organa, nadležna da izvršava budžet Unije.<sup>514</sup> Međutim, puštanje kreditnih linija upisanih u budžet Unije a koje su namenjene određenoj aktivnosti uslovljeno je donošenjem baznog zakonodavnog akta u tom smislu, koji usvajaju Savet ili Savet i Evropski parlament. Prethodno izloženo znači da je u vršenju budžetskih nadležnosti Komisija „vezana“ aktima koje usvajaju Savet i Evropski parlament.<sup>515</sup>

#### *Stav 4*

### *Spoljno-političke nadležnosti*

Na međunarodnom planu Komisija je ovlašćena da Savetu predloži otvaranje pregovora, preporučiti zaključivanje međunarodnog ugovora sa trećim državama i međunarodnim organizacijama, kao i da u ime Unije po ovlašćenju Saveta vodi pregovore o njegovom zaključivanju.<sup>516</sup> Komisija pregovaračku funkciju

---

<sup>512</sup> CJCE, 13.7.1995., "Parlement européen/Comm.", C-156/93, Rec. I-2019.

<sup>513</sup> Postoji više vrsta komiteta: konsultativni komitet, komitet upravljanja i uređivanja... U zavisnosti od vrste komiteta zavisice i obaveze Komisije u vezi sa izdatim mišljenjem. Na primer, negativno mišljenje komiteta uređivanja, suspenduje akte primene Komisije sve dok se Savet ne izjasni po tom pitanju. Komisija i Evropski parlament već duže vreme dovode u pitanje sistem "komitologije."

<sup>514</sup> Nekadašnji član 274 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 317 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>515</sup> Ph. Manin, L' Union européenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 268.

<sup>516</sup> Nekadašnji član 300 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 218 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

međutim, vrši pod tutorstvom Saveta koji odobrava otvaranje pregovora, određuje mandat i smernice za pregovore i nadzire njihov tok putem "specijalnih komiteta."<sup>517</sup>

Odredbama ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice, Komisiji nije dodeljeno pravo da predstavlja Zajednicu na spoljnom planu.<sup>518</sup> Stoga je francuski predsednik De Gol osporavao praksu nastalu tokom 60-tih godina prošlog veka prema kojoj je predsednik Komisije primao akreditivne diplomate stranih država imenovanih na čelo misije pri Zajednici, a koja je odgovarala ceremonijalu akreditacije ambasadora u državama. Ipak, redovni kontakt sa trećim državama i međunarodnim organizacijama bio je neophodan radi ostvarivanja nadležnosti Zajednice, pogotovu u oblasti trgovinske politike. Zato je Komisija otvarala svoja predstavništva analogna ambasadi pri trećim državama i međunarodnim organizacijama.<sup>519</sup> Savet u trećim državama zastupalo je diplomatsko predstavništvo one države članice koja obavlja dužnost predsedavajućeg Unije.<sup>520</sup>

---

<sup>517</sup> Denys Simon, *Le système juridique communautaire*, Puf, Paris, 1997., p. 120.

<sup>518</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 269.

<sup>519</sup> Denys Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 201.

<sup>520</sup> Na teritoriji država članica Komisija ne može da otvori ambasadu već samo biro za štampu i informacije, te se odnosi između Komisije i ovih država odvijaju preko njihovih stalnih misija u Briselu





## **II Glava**

# **Savet kao izvorni međdržavni organ Evropske unije**

### **I Poglavlje**

## **Međdržavna priroda i sastav Saveta**

### *Stav 1*

#### *Međdržavna priroda Saveta*

Savet je označen »međdržavnom institucijom«<sup>521</sup> Unije jer ga čine lica na ministarskom<sup>522</sup> nivou koja, za razliku od članova Komisije, s vremena na vreme dolaze u Brisel da bi prevashodno i otvoreno zastupala interese svojih država.<sup>523</sup> Države članice su dakle zastupljene u institucionalnom sistemu Evropske unije preko predstavnika svojih vlada (ministara) okupljenih u Savetu.<sup>524</sup> Priroda ovog organa gledano sa psihološkog aspekta je »šizofrena« budući da je reč o instituciji Evropske unije u kojoj se isključivo vodi računa o interesima država članica.

U skladu sa odredbama člana 16 stav 2 ugovora o Evropskoj uniji određeno je da se "Savet obrazuje od po jednog predstavnika svake države članice na ministarskom nivou, ovlašćenog da obaveže vladu te države članice i da

---

<sup>521</sup> J. Boulouis, Droit institutionnel de l' Union europeenne, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995., p. 84.

<sup>522</sup> Nekadašnji član 203 ugovora o Evropskoj zajednici. Sada važeći član 16 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>523</sup> Ph. Manin, Les communautes europeennes - L' Union europeenne, Pedone, 4 edition, Paris, 1998., p. 194.

<sup>524</sup> Član 10 ugovora o Evropskoj uniji.

vrši pravo glasa.” Izvorno tekst člana 146 ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici inače je glasio “Savet je obrazovan od predstavnika vlada država članica. Svaka vlada delegira jednog od svojih članova”. Izmena ove odredbe izvršena je ugovorom iz Mastrihta<sup>525</sup> iz 1993. godine da bi se ozakonilo učešće u radu Saveta kako državnih ministara tako i drugih lica na ministarskom nivou, tj. predstavnika izvršnih organa federalnih jedinica (na primer, nemačkih "Landera" ili belgijskih i španskih regiona). Time je legalizovana praksa koju je ustanovila Nemačka delegiranjem predstavnika "Landera" kada se u Savetu raspravlja o pitanjima iz njihove nadležnosti.<sup>526</sup>

Iako se u ugovorima o osnivanju Zajednica institucija o kojoj je reč pominje pod nazivom “Savet,”<sup>527</sup> u praksi je bilo uobičajeno da se zbog njenog sastava označava kao “Savet ministara.” Ugovori iz Lisabona iz 2009. godine ništa nisu promenili u tom smislu te se na spisku organa Unije institucija o kojoj je reč vodi pod nazivom Savet.<sup>528</sup> Inače, Savet treba razlikovati od Evropskog saveta koji okuplja šefove država ili vlada članica Evropske unije, ali pogotovu od Saveta Evrope koji je posebna međunarodna organizacija, različita po svojom nastanku, prirodi i načinu rada od Evropske unije.

Sastav Saveta odslikava njegovu dvostruku prirodu. S jedne strane, reč je o instituciji Unije koja je nastala i čiji je način rada u izvesnoj meri uređen odredbama prava Evropske unije. S druge strane pak,

---

<sup>525</sup> Nekadašnji član 203 ugovora o evropskoj zajednici.

<sup>526</sup> Pojedini autori kritikuju tekst člana 203 ugovora o Evropskoj zajednici jer većina država članica nisu federalno uređene te su po njima ranije jasne odredbe mogle da ostanu opšte pravilo. – J. Boulouis, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 85.

<sup>527</sup> Član 202 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>528</sup> Član 16 ugovora o Evropskoj uniji i član 237 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

Savet okuplja predstavnike država članica koji ne menjaju svoj status tj. ne postaju službenici Unije, već ostaju nacionalni funkcioneri zaštićeni diplomatskim imunitetom. Zbog izrazito međudržavne prirode Saveta, u njegovom radu se javljaju tehnike koje su inače karakteristične za diplomatske konferencije.<sup>529</sup> Recimo, članovi Saveta pregovaraju na osnovu upustava svojih vlada, ministar koji zaseda u Savetu može da zatraži odlaganje glasanja dok ne dobije dodatna uputstva svoje vlade ili pak, može da saopšti stav, uz napomenu da se radi o “*ad referendum*” stavu (ličnom stavu), a da će tek nakon konsultovanja sa vladom moći konačno da potvrdi ili opovrgne izrečeno mišljenje.<sup>530</sup> Stoga, zbog svoje međudržavne prirode Savet još uvek ne može da se smatra drugim većem evropske federalne skupštine koje učestvuje u vršenju zakonodavne vlasti.<sup>531</sup> Članovi skupštinskog veća po pravilu nisu vezani “zapovednim mandatom.” U okviru Saveta, kao međudržavnog organa zapravo dolazi do suočavanja i sukobljavanja interesa država članica Unije, koje na kraju najčešće dovodi do pronalaženja kompromisnih odluka i rešenja.<sup>532</sup>

## *Stav 2*

### *Formacije Saveta*

Iako se na početku rada Zajednica mislilo da Savet isključivo obrazuju ministri inostranih poslova, vremenom je postalo uobičajeno da i drugi ministri učestvuju u

---

<sup>529</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 274.

<sup>530</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 210.

<sup>531</sup> S. Samardžić, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd 1998., p. 94.

<sup>532</sup> Ph. Moreau Defarges, *Les institutions européennes*, Armand Colin, Paris, 1998, p. 39.

njegovom radu u zavisnosti od pitanja koja su na dnevnom redu, tako da Savet zaseda u različitim „formacijama.“<sup>533</sup> Formacija opštih poslova (ministri inostranih poslova) odlučuje o opštim pitanjima i koordinira rad specijalizovanih formacija. U takozvanim specijalizovanim formacijama učestvuje nacionalni ministar zadužen za oblast o kojoj je reč, na primer - ministar ekonomije i finansija (veoma važna formacija “ekofin”), poljoprivrede, saobraćaja, pa čak i kulture, obrazovanja ili turizma. Smatralo se da svi ministri u vladi mogu da zasedaju u Savetu. Savet zaseda i u takozvanoj "džambo" formaciji koja okuplja više državnih ministara (na primer, ministri inostranih poslova + ministri poljoprivrede), a koristi se kod odlučivanja o složenim pitanjima koja sadrže tehničke i opšte aspekte.

Specijalizovanost formacija Saveta ima svoje prednosti, ali i mane.<sup>534</sup> Iako tehničke formacije omogućavaju nadležnim ministrima da odlučuju o pitanjima iz svoje oblasti, problem je što postoji opasnost od stvaranja pukotina u jedinstvu i skladu rada ove institucije. Posebna teškoća se javila u vezi sa temama koje pokrivaju nekoliko oblasti, te je odluka doneta u jednoj mogla da bude nespojiva sa odlukom donetom u drugoj formaciji Saveta.<sup>535</sup> Pored toga, ministri spoljnih poslova su prećutno smatrali da njihova formacija ima prednost nad ostalima. Problem je postao toliko ozbiljan da je Evropski savet na sastanku u Helsinkiju, u decembru

---

<sup>533</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 85; Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 167; J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et de communautés européennes*, LGJD, Paris, 1994., p. 241 i dalje; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 122.

<sup>534</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 86.

<sup>535</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 274.

1999. godine, odlučio da ograniči broj formacija na 15. Savet nije uspeo da ispoštuje prethodno pomenuto, te je u praksi radio u 16 formacija. Zato je Evropski savet ponovo morao da se pozabavi istim pitanjem na sastanku održanom u Sevilji u junu 2002. godine. Tada je odlučeno da Savet ima 8 formacija, što je kasnije i uneto u njegov pravilnik o radu.<sup>536</sup> Reč je o formacijama: opštih i spoljnih poslova; ekonomskih i finansijskih poslova; pravosuđa i unutrašnjih poslova; zapošljavanja, socijalne politike, zdravstva, prava potrošača i konkurencije; prevoza, telekomunikacija i energetike; poljoprivrede i ribolova; životne sredine; obrazovanja, pitanja mladih i kulture. Predlogom evropskog ustava iz 2004. godine konstatovano je da Savet ministara zaseda u različitim formacijama (ministri inostranih poslova, poljoprivrede, finansija, saobraćaja itd...). Ustavom je bilo predviđeno da je formacija »opštih poslova« koju čine ministri spoljnih poslova zadužena da koordinira rad ostalih formacija. Inače, predlogom ustava predviđeno je da će Evropski savet, koga čine šefovi država ili vlada članica Evropske unije, odlučujući kvalifikovanom većinom, da utvrdi spisak formacija u kojima može da zaseda Savet ministara.<sup>537</sup>

Lisabonskim ugovorom o Evropskoj uniji iz 2009. godine predviđeno je da Savet zaseda u različitim formacijama,<sup>538</sup> čiji spisak kvalifikovanom većinom utvrđuje Evropski savet.<sup>539</sup> Ugovori iz Lisabona predviđaju da formacija »opšti poslovi« obezbeđuje sklad rada drugih formacija Saveta i priprema i prati sednice Evropskog saveta u vezi sa predsedavajućim Evropskog saveta i

---

<sup>536</sup> Odluka Saveta od 2002/682, JO L. 230 od 28.8.2002. godine.

<sup>537</sup> Član I-24 ugovora koji uspostavlja Evropski ustav.

<sup>538</sup> Član 16 stav 6 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>539</sup> Član 236 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

predsednikom Komisije.<sup>540</sup> Pored formacije Saveta »opšti poslovi« u ugovorima iz Lisabona, izričito se pominje i formacija »spoljni poslovi«. <sup>541</sup> Ovom formacijom stalno predsedava Visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednosnu politiku, a njen zadatak je da elaborira spoljno-političke akcije Unije na osnovu strateških pravaca koje je odredio Evropski savet, kao i da obezbedi sklad akcija Unije u toj oblasti.

U vezi sa prethodno iznetim potrebno je posebno skrenuti pažnju na činjenicu da je ugovorima iz Lisabona priznata specifičnost položaja država članica čija valuta je evro, odnosno da je izvršena promocija neformalne skupine država članica poznate pod nazivom "evro-grupa."<sup>542</sup> Naime, prema ugovoru iz Nice, odluke u oblasti ekonomske i monetarne politike usvajao je Savet u formaciji "eko-fin" (ministri ekonomije i finansija) uz učešće predstavnika svih država članica. Ovo stanje je postalo neodrživo budući da je sa prijemom članica iz istočne Evrope, 14 država članica bilo van zone evra i da su ove stekle pravo da donose odluke koje se tiču drugih 13 koje su usvojile evro kao nacionalnu valutu. Stoga je ugovorom o funkcionisanju Evropske unije predviđeno da u cilju dobrog rada evropske ekonomske i monetarne Unije, samo ministri država članica čija je valuta evro odlučuju o merama čiji je cilj da ojačaju njihovo usklađivanje i nadzor u vezi sa budžetskom disciplinom, kao i da utvrde njihove pravce ekonomske politike koji bi bili u skladu sa onima usvojenim za Uniju u celini.<sup>543</sup> Da bi evru obezbedio odgovarajuće mesto u svetskom monetarnom sistemu, Savet na nivou ministara država

---

<sup>540</sup> Član 16 stav 6 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>541</sup> Član 16 stav 6 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>542</sup> J.-L. Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008., p. 116 i 117.

<sup>543</sup> Član 136 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

članica „evro-grupe“ usvaja odluke koje odražavaju zajednički stav članica ekonomske i monetarne Unije o bitnim pitanjima o kojima se raspravlja u okviru međunarodnih finansijskih institucija i konferencija.<sup>544</sup> Pored toga, Savet okupljen na nivou ministara „evro-grupe“ može da odluči o merama koje obezbeđuju jedinstveni nastup članica ekonomske i monetarne Unije u okviru međunarodnih finansijskih institucija i konferencija.<sup>545</sup> Pored toga, o novim prijemima država članica u zonu evra, odlučuje Savet ali na preporuku država članica čija je valuta evro. Ugovor o funkcionisanju Evropske unije daje pravnu osnovu za rad „evro-grupe“ putem aneksiranja posebnog protokola koji se odnosi na njen rad.<sup>546</sup> Odluke evro-grupe se usvajaju na sastancima Saveta u formaciji „eko-fin.“ Evro-grupa ima svog predsednika izabranog na mandat od dve i po godine čime zapravo dobija vremenski stabilno predsedništvo.<sup>547</sup> Prethodno izneto svedoči o tome da su članice zone evra želele da naspram predsednika Evropske centralne banke koji raspolaže monetarnom vlašću, imaju lice koje će u kontinuitetu da izražava usklađene stavove država članica „Evro-grupe.”

U vezi sa prethodno iznetim treba napomenuti da u većini država članica postoje ministri ili opunomoćeni ministri za *evropske poslove*. Stoga se pojavila mogućnost da u perspektivi ovi ministri preuzmu obavezu zasedanja u

---

<sup>544</sup> Član 138 stav 1 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>545</sup> Član 138 stav 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>546</sup> J.-L. Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008., p. 116.

<sup>547</sup> Odluka o stalnom predsedniku „evro-grupe“ je imala anticipirajuću primenu. U septembru 2004. godine ministri ekonomije i finansija država članica zone evra su izabrali Žan Klod Junkersa za prvog predsednika „Evro-grupe.” Prethodno pomenuti je stupio na dužnost 1.1.2005. godine. - J.-L. Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008., p. 118.

Savetu. Međutim, u praksi do toga nije došlo jer su specijalizovane formacije zadržale svoje nadležnosti. Ministri za *evropske poslove* su samo delimično rasteretili dužnosti ministre inostranih poslova.<sup>548</sup>

## II Poglavlje

### Organizacija rada Saveta

#### *Stav 1*

#### *Predsedavajući Saveta*

Na funkciji predsedavajućeg Saveta predstavnici država članica se smenjuju na šest meseci i to prema utvrđenom redosledu u skladu sa odredbama člana 16 stav 9 ugovora o Evropskoj uniji i člana 236 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.<sup>549</sup> Država na koju je red da predsedava Savetom predsedava i drugim međudržavnim organima (Coreper, radne grupe, organi Zajedničke spoljne i bezbednosne politike i Saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova) izuzev Evropskog saveta koji je ugovorom iz Lisabona dobio stalnog predsednika. Mesto predsedavajućeg dakle, nije neposredno vezano za lične sposobnosti poput stručnosti, moralnosti, nepristrasnosti ili harizmatičnosti, već u potpunosti zavisi od redosleda država članica. Ugovori iz Lisabona iz 2009. godine predviđaju određena odstupanja u pogledu načela rotacije predsedavajućeg Saveta. U prethodnom izlaganju podvučeno je da ministri ekonomije i finansija evro-grupe imaju stalnog predsednika izabranog na dve i po godine. Pored toga, predsedavajući formacije Saveta “spoljni

---

<sup>548</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 168; Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 276.

<sup>549</sup> Nekadašnji član 203 ugovora o Evropskoj zajednici.



poslovi” neće biti ministri država članica, već Visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednosnu politiku koga imenuje Evropski savet (šefovi država ili vlada članica Unije) kvalifikovanom većinom glasova.<sup>550</sup> Ugovorima iz Lisabona, Evropski savet je ovlašćen da utvrdi pravila predsedavanja različitim formacijama.<sup>551</sup> S tim u vezi, ipak neće biti velikih novina u odnosu na dosadašnju praksu. Pratećom deklaracijom ugovora iz Lisabona<sup>552</sup> precizirano je da prethodno utvrđene skupine od po tri države članice,<sup>553</sup> rotacijom obezbeđuju predsedavanje Savetom u periodu od 18 meseci, što znači da se predsedavajući smenjuju na svakih 6 meseci. Iz prethodno iznetog, uočava se da je institucionalizovana praksa trojki sastavljenih od bivšeg, sadašnjeg i budućeg predsedavajućeg, primenjivana da bi se obezbedio kakav takav kontinuitet u vršenju funkcije o kojoj je reč.

Uloga predsedavajućeg Saveta zanemarljiva je ako se u obzir uzmu tekstovi ugovora o osnivanju, dok je funkcija dobila na značaju u praksi.<sup>554</sup> Ovaj naizgled protokolaran položaj u odnosu na ugovorom zamišljenu aktivnu ulogu predsednika Komisije (prisustvuje svim sednicama Saveta, ima pravo na reč i raspolaže obiljem tehničkih podataka o aktima koji se donose) tokom vremena dobijao je na težini.<sup>555</sup> Naime, predsedavajući Saveta ima ključnu reč u utvrđivanju dnevnog reda. U praksi dnevni red najčešće zavisi od napretka u radu po pojedinim “predmetima,” ali predsedavajući ima

---

<sup>550</sup> Član 18 stav 3 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>551</sup> J.-L. Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008., p. 49.

<sup>552</sup> Deklaracija br. 9.

<sup>553</sup> Skupine se formiraju polazeći od raznovrsnosti država članica kao i od geografskog ravnoteže unutar Unije.

<sup>554</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 204.

<sup>555</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 278 i 279.

mogućnost da stavi poseban akcenat na neke od njih. Predsedavajući rukovodi raspravom u Savetu i stara se da se ova uspešno odvija. Prethodno pomenuti posreduje radi iznalaženja kompromisnih rešenja o sadržaju teksta akta ili odluke i odlučuje o prelasku na glasanje. Iako to nije izričito predviđeno ugovorima o osnivanju, predsedavajući polazeći od predloga Komisije, ima ključnu ulogu u formulisanju teksta zakonodavnog akta. Tako se utvrđeni tekst akta uz saglasnost predstavnika Komisije izglasava u Savetu.<sup>556</sup> Na međunarodnom planu predsedavajući Saveta zastupa stavove Unije u okviru međunarodnih organizacija i konferencija.<sup>557</sup> Zbog svega navedenog, države članice pridaju veliki značaj ovoj funkciji, a i u javnosti se ocenjuje njeno vršenje (odličan predsedavajući, osrednji predsedavajući itd...).

## *Stav 2*

### *Pomoćni organi Saveta*

#### A) Komitet stalnih predstavnika (COREPER)<sup>558</sup>

Ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici je predvideo da bi Savet svojim unutrašnjim pravilnikom mogao da ustanovi Komitet stalnih predstavnika čije bi nadležnosti kasnije sam odredio.<sup>559</sup> Komitet o kome je reč, osnovan je da bi se prevazišao problem odsutnosti ministara država članica, tj. da bi države na neki način bile stalno prisutne u Savetu.<sup>560</sup> Rad Komiteta je ozvaničen

---

<sup>556</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 122.

<sup>557</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 278 i 279; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 204.

<sup>558</sup> Na francuskom jeziku skraćenica COREPER – *Comite des representants permanents*.

<sup>559</sup> Član 125 i 121 ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici.

<sup>560</sup> J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et de communautés européennes*, LGJD, 4 edition, Paris, 2002., p. 353; Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 279.

ugovorom o spajanju organa iz 1965. godine, a zatim i ugovorom iz Maastrichta iz 1993. godine.<sup>561</sup> Prema nekadašnjem članu 207 ugovora o Evropskoj zajednici tj. sadašnjem članu 240 stav 1 ugovora o funkcionisanju Evropske unije “Komitet sastavljen od stalnih predstavnika država članica ima zadatak da pripremi rad Saveta i izvrši naloge koje mu ovaj poverava.”

Komitet stalnih predstavnika čine zapravo diplomate zaposlene u stalnim misijama država članica pri Uniji.<sup>562</sup> Misije država članica u Briselu poput ambasada imaju osnovni zadatak da obaveštavaju institucije Unije, kao i druge predstavnike država članica o stavovima svojih vlada i da prikupljaju povratne informacije. Na čelu misija su diplomate sa zvanjem stalnog predstavnika i pomoćnika stalnog predstavnika koji i zasedaju u organu poznatijem po skraćenici COREPER. Kada se sastanu stalni predstavnici reč je o sednici u COREPER-u II, koji priprema rad Saveta u institucionalnoj oblasti, sastanke formacija Saveta „opšti poslovi, „eco-fin,“ „pravosuđe i unutrašnji poslovi,“ „budžet,“ i „razvoj.“ COREPER I čine pomoćnici stalnih predstavnika i oni pripremaju odluke u svim drugim oblastima.<sup>563</sup>

COREPER-om predsedava stalni predstavnik one države koja vrši funkciju predsedavajućeg Saveta. Predsedavajući saziva sednice i utvrđuje dnevni red. Komisija je zastupljena na sednicama COREPER-a, a predstavlja je jedan od njenih generalnih direktora.

---

<sup>561</sup> J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et de communautés européennes*, LGJD, 4 edition, Paris, 2002., p. 353; Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 279.

<sup>562</sup> J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et de communautés européennes*, LGJD, 4 edition, Paris, 2002., p. 352 i dalje.

<sup>563</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 280.

Unutrašnji pravilnik o radu Saveta daje jasniju sliku o ulozi COREPER-a.<sup>564</sup> Reč je pre svega o organu koji služi kao filter za sednice Saveta. Naime, sve tačke dnevnog reda Saveta moraju da budu predmet prethodnog proučavanja u COREPER-u, osim izuzetno hitnih pitanja. Pored toga, komitet vrši prethodnu proveru zakonitosti akata o kojima odlučuje Savet sa aspekta poštovanja načela legaliteta, subzidijarnosti, proporcionalnosti, obrazloženja akata, budžetskih odredbi, ovlašćenja institucija, pravila postupka, itd... COREPER ide i dalje od toga, jer pokušava da dođe do sporazuma oko sadržine zakonodavnog akta. Ovaj organ je dužan da na jasan način predstavi predmete Savetu i da predloži pravce delovanja, opcije ili rešenje za svaki od njih. S tim u vezi COREPER po potrebi može da ustanovi radne grupe ili komitete koji bi proučili i pripremili određene predmete.

- Radne grupe

Postojanje radnih grupa je na neki način institucijonalizovano, s obzirom da generalni sekretarijat Saveta utvrđuje njihov spisak.<sup>565</sup> Radne grupe su jedna od pripremnih instanci za zakonodavnu delatnost Saveta. Prethodno pomenute čine službenici država članica na radu u stalnim misijama u Briselu, ili pak nacionalni stručnjaci koje su države članice poslale da bi razmatrali određene odluke Saveta. COREPER najčešće dostavlja predmet na razmatranje radnoj grupi, a ova poslednja je dužna da s tim u vezi pripremi izveštaj. Ukoliko se u radnoj grupi postigne saglasnost oko teksta akta i ako isti podržava Komisija, po svoj prilici ovaj će biti usvojen na COREPER-u. Iz prethodno iznetog je jasno da je, zahvaljući postavljanju piramidalne strukture pripreme

---

<sup>564</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 280 i 281.

<sup>565</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 281.

zakonodavnih akata, Savet uspeo da obavi pozamašan zakonodavni posao u oblasti privrede.

Na planu priprema za donošenje odluka Saveta jasno se uočavaju razlike koje su se razvile u praksi u odnosu na zamišljeni zakonodavni postupak. U prethodnom izlaganju smo podvukli da je u okviru Evropske zajednice za uglj i čelik predviđeno da organ odlučivanja bude "Visoka vlast" - tipična nadnacionalna institucija Zajednice, dok je u sistemu Evropske ekonomske zajednice to bio Savet ministara, institucija međudržavne prirode. Da bi se ublažila ova razlika, Komisiji Evropske ekonomske zajednice poverena je nadležnost pripremanja predloga zakonodavnih akata, i u tom smislu su joj stavljena na raspolaganje neophodna materijalna i tehnička sredstva. S obzirom da članovi Saveta ne raspoložu tehničkim znanjima predstavnik Komisije bi trebalo da vodi glavnu reč na njegovim sednicama. U praksi, stvari se nisu u potpunosti odvijale na zamišljen način. Naime, članovi Saveta nisu želeli da budu stavljeni pred svršen čin pa su predlog Komisije upućivali COREPER-u na razmatranje, a ovaj poslednji ako nije bio dovoljno stručan da o njemu raspravlja, dalje bi ga prosledio radnim grupama sačinjenim od službenika stalnih misija i stručnjaka država članica za relevantnu oblast. Pripreme za donošenje odluka su dakle, poprimile diplomatska obeležja uz duge i teške pregovore među državama članicama. Predlog Komisije ima značajno mesto u postupku, ali predstavlja samo jedan od njegovih elemenata.

Ulogu COREPER-a u pojedinim oblastima preuzimaju posebni komiteti.<sup>566</sup> U ekonomskoj sferi od stupanja na snagu treće faze ostvarivanja ekonomske i

---

<sup>566</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 90

monetarne Unije odluke Saveta priprema *Ekonomsko-finansijski komitet*.<sup>567</sup> U oblasti spoljno političke saradnje to je *Političko-bezbednosni komitet*, a čine ga politički direktori u ministarstvima inostranih poslova država članica.<sup>568</sup> U oblasti trećeg stuba ulogu pripremnog organa ima Stalni komitet za koordinaciju koga čine visoki državni službenici.<sup>569</sup>

#### B) Generalni sekretarijat Saveta

Zbog širokih nadležnosti i složenih aktivnosti Savet ima broj an upravni aparat koga čine službenici različitih nacionalnosti zaposleni u generalnom sekretarijatu.<sup>570</sup> Generalni sekretarijat je zadužen da priprema i organizuje sednice Saveta, kao i da vodi zapisnik. Na njegovom čelu su generalni sekretar koji je ujedno i Visoki predstavnik za spoljnu i bezbednosnu politiku, kao i pomoćnik generalnog sekretara koje imenuje Savet kvalifikovanom većinom. Pomoćnik generalnog sekretara Saveta zapravo rukovodi upravnim aparatom Saveta.

### *Stav 3*

#### *Tehnika rada Saveta*

Organizacija rada je uređena unutrašnjim pravilnikom Saveta.<sup>571</sup> Savet se sastaje na inicijativu

---

<sup>567</sup> Nekadašnji član 114 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 134 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>568</sup> Nekadašnji član 25 ugovora o Evropskoj uniji. Sadašnji član 38 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>569</sup> Nekadašnji član 36 ugovora o Evropskoj uniji. Sadašnji član 71 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>570</sup> Nekadašnji član 207 stav 2 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 240 stav 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije; Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 285. U generalnom sekretarijatu Saveta je zaposleno oko 2500 hiljade službenika.

<sup>571</sup> Poslednji unutrašnji pravilnik je usvojen odlukom Saveta od 22.7.2002. godine, JOCE L. 230 od 28.8.2002. godine. Promene u unutrašnjem

predsedavajućeg, jednog od njegovih članova ili Komisije.<sup>572</sup> Sednice Saveta se održavaju u Briselu, izuzev u aprilu, junu i oktobru kada se održavaju u Luksemburgu, a mogu izuzetno da budu održane i u nekom drugom gradu ukoliko o tome Savet jednoglasno odluči.<sup>573</sup>

Za svaku sednicu Saveta predsedavajući utvrđuje precizan privremeni dnevni red, koga uz prateću dokumentaciju dostavlja članovima Saveta četrnaest dana pre sednice. Konačan dnevni red se utvrđuje na početku sednice,<sup>574</sup> s tim što pitanja koja nisu predviđena privremenim dnevnim redom mogu da se uključe u razmatranje isključivo jednoglasnom odlukom Saveta. Kada je reč o predlozima zakonodavnih akata Komisije i predlozima odluka iz oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, potrebno je da prođe 6 nedelja od njihovog dostavljanja Evropskom parlamentu i Savetu, da bi se ovi uvrstili u privremeni dnevni red Saveta. Razmak od 6 nedelja je predviđen da bi se nacionalnim parlamentima omogućilo da budu u punoj meri obavešteni o sadržini predloga Komisije.

Savet u najvećem broju slučajeva odlučuje na predlog Komisije. Dnevni red sednica Saveta sadrži takozvane "tačke A" i "tačke B".<sup>575</sup> O prvima je već postignut dogovor u COREPER-u, tako da je njihovo usvajanje moguće bez vođenja rasprave. O pitanjima iz "tačke B" se raspravlja jer nije došlo do prethodnog usaglašavanja, te je neophodno da se pronađe rešenje na

---

pravilniku Saveta su izvršene odlukama 2004/1, JOUE L 319 i 2006/34, JOUE L 22.

<sup>572</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union européenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 114.

<sup>573</sup> Ph. Manin, L' Union européenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 283.

<sup>574</sup> Ph. Manin, L' Union européenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 283 i 284.

<sup>575</sup> J. Rideau, Droit institutionnel de l' Union et de communautés européennes, LGJD, Paris, 1994, p. 246.

nivou Saveta. Ako to nije moguće odluka može da se vrati COREPER-u na dalje usaglašavanje. Kako se u većini slučajeva odluke Saveta donose na predlog Komisije prisustvo njenog predstavnika na sednicama praktično je neophodno, jer u toku rasprave može, na primer, da iznese stav Komisije o mogućim amandmanima Saveta na njen inicijalni predlog ili pak, da obavesti Savet o spremnosti Komisije da izmeni predlog da bi olakšala usvajanje odluke.<sup>576</sup> U dnevni red pod “razno” mogu da budu uvrštena i pitanja koja su samo predmet razmene mišljenja među članovima Saveta.<sup>577</sup>

Do stupanja na snagu Jedinствenog evropskog akta 1987. godine bilo je opšte prihvaćeno da je pristupanje glasanju u isključivoj nadležnosti predsedavajućeg Saveta. Tokom rasprava prilikom donošenja Jedinствemog Evropskog Akta, ovakvo rešenje je kritikovano zbog tendencije predsedavajućeg da odlaže izjašnjavanje sve dok se o spornoj tački ne postigne konsenzus čime se znatno usporavao postupak.<sup>578</sup> Komisija je zato bila sklona da traži rešenje u izmenama pravilnika o radu Saveta, u smislu obavezivanja predsedavajućeg Saveta da pređe na glasanje ukoliko to zatraži njen predstavnik. Predlog nije prihvaćen, ali je ideja o izmeni pravilnika ipak usvojena. Novim članom 5. pravilnika regulisano je da Savet pristupa glasanju na inicijativu svog predsedavajućeg, uz napomenu da je predsedavajući dužan da otvori postupak glasanja i na inicijativu jednog od članova Saveta ili predstavnika Komisije, ukoliko se većina njegovih članova izjasni u tom smislu. Predsedavajući Saveta takođe je dužan da, kada to zatraži predstavnik države ili

---

<sup>576</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996, p. 172.

<sup>577</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 284.

<sup>578</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996, p. 173.



Komisije, ustanovi da li je većina članova Saveta podržala inicijativu o prelasku na glasanje.

Izvorno, sednice Saveta poput diplomatskih konferencija nisu bile otvorene za javnost.<sup>579</sup> Međutim, zakonodavna uloga Saveta u institucionalnom sistemu Evropske unije doprinela je da se ova institucija sve više posmatra kao drugo veće zakonodavne skupštine.<sup>580</sup> Stoga je većanje i odlučivanje o nacrtu zakonodavnog akta u Savetu moralo da postane javno,<sup>581</sup> odnosno javnosti je trebalo da budu dostupni zapisnici sa njegovih sednica. Unutrašnjim pravilnikom o radu Saveta predviđeno je da je dozvoljen prenos pojedinih njegovih sednica putem radija i televizije.<sup>582</sup>

### III Poglavlje

## Donošenje odluka u Savetu

Savet po pravilu donosi odluke glasanjem, ali nije retkost da predsedavajući bez formalnog pribegavanja glasanju samo utvrdi da postoji tražena većina i da pribeleži uzdržane i glasove protiv.<sup>583</sup> Članovi Saveta glasaju lično, a u slučaju sprečenosti mogu da ovlaste drugog člana Saveta da glasa u njihovo ime.<sup>584</sup> Za kvorum je potrebno da većina članova Saveta prisustvuje sednici. Članovi Saveta glasaju po alfabetskom redu podizanjem

---

<sup>579</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 205.

<sup>580</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 284.

<sup>581</sup> Član 16 stav 8 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>582</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 205; Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 284.

<sup>583</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 286.

<sup>584</sup> Nekadašnji član 206 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 239 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

ruku delegacija. Pribegavanje pismenom postupku izjašnjavanja je u načelu moguće u hitnim slučajevima, pod uslovom da se svi članovi Saveta saglase o tome, kao i Komisija kada se odlučuje na njen predlog.<sup>585</sup> Članom 16 ugovora o Evropskoj uniji iz Lisabona iz 2009. godine predviđeno je opšte pravilo da Savet donosi odluke kvalifikovanom većinom, osim kada ugovori o osnivanju nalažu drugačije.

Izvorno Savet je donosio odluke jednoglasno, kvalifikovanom većinom ili izuzetno retko prostom većinom, u zavisnosti od toga kako je bilo predviđeno ugovorima o osnivanju Zajednica za relevantu oblast. Dakle, primena jednog od tri postupka odlučivanja nije zavisila od izbora samog Saveta, već od "pravne osnove" akta koji upućuje na pravila glasanja.<sup>586</sup> U oblasti privrede kojom su rukovodile Evropske zajednice vremenom najčešći zastupljeni model odlučivanja Saveta postala je kvalifikovana većina, dok je u sferi spoljnopolitičke saradnje bio predviđen poseban postupak zasnovan u velikoj meri na jednoglasnom donošenju odluka.<sup>587</sup>

### *Stav 1*

#### *Donošenje odluka kvalifikovanom većinom*

Kvalifikovana većina je sukcesivnim izmenama ugovora o osnivanju Zajednica i Unije postala najčešće zastupljen vid odlučivanja u Savetu.<sup>588</sup> Do toga je došlo jer

---

<sup>585</sup> J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et de communautés européennes*, LGJD, 4 edition, Paris, 2002., p. 336.

<sup>586</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 124.

<sup>587</sup> J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et de communautés européennes*, LGJD, 4 edition, Paris, 2002., p. 336 i dalje; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 206; Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 287.

<sup>588</sup> J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et de communautés européennes*, LGJD, 4 edition, Paris, 2002., p. 337.

su države članice želele da zakonodavni postupak učine svrshodnim i efikasnim.<sup>589</sup> S tim u vezi najznačajniji zaokret napravljen je Jedinstvenim Evropskim Aktom 1987. godine, kada je određeno da se kvalifikovanom većinom usvajaju mere za usklađivanje zakonodavnih, uredbenih i administrativnih odredbi država članica, čiji je predmet uspostavljanje unutrašnjeg tržišta.<sup>590</sup> Ugovorom iz Mاستrihta, a zatim i ugovorima iz Amsterdama, Nice i Lisabona ova tendencija je potvrđena.

Izračunavanje kvalifikovane većine vršilo se u funkciji sistema ponderisanja glasova. Suština ovog sistema bila je u dodeljivanju određenog broja glasova ministrima država članica koji zasedaju u Savetu,<sup>591</sup> u zavisnosti pre svega od demografske a zatim i od političke i privredne snage njihove države. Sistemom ponderisanja pravila se razlika između velikih, srednjih i malih država. Pored prethodno iznetog, sistem je trebalo da uspostavi ravnotežu koja bi sprečila male države da udružene blokiraju donošenje zakonodavnih akata, ali i velike da „vladaju“ bez uticaja srednjih i malih država.<sup>592</sup>

#### A) Kvalifikovana većina prema ugovoru iz Nice

Problem u vezi sa odlučivanjem kvalifikovanom većinom javio se sa ulaskom većeg broja malih i srednjih država u Zajednice, a zatim i Evropsku uniju. Kako su njihovi ministri dobijali svoj »paket« glasova logično je rastao i ukupan broj svih glasova dok je procentualno opadala glasovna snaga velikih država. Tako je u Evropi sa 6 članica francuski ministar držao 25 odsto od ukupnog

---

<sup>589</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 208.

<sup>590</sup> Nekadašnji član 95 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>591</sup> Nekadašnji član 205 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>592</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 208.

broja glasova u Savetu, a kada je Evropska unija dostigla 15 država članica samo 11,5 procenata.<sup>593</sup> Prilikom pregovora predstavnika država članica o ugovoru iz Amsterdama raspavljalo se o preraspodeli glasova koja bi bolje odražavala snagu i specifičnu težinu država, ali s tim u vezi nije došlo do dogovora.<sup>594</sup> Rešenje je pronađeno ugovorom iz Nice. Protokolom o proširenju Evropske unije (član 3) aneksiranim za ugovor iz Nice utvrđena je izmena člana 205 ugovora o Evropskoj zajednici koja je predviđala raspodelu glasova kod odlučivanja kvalifikovanom većinom. Odlučivanje kvalifikovanom većinom po modelu predviđenim ugovorom iz Nice važi do 1 novembra 2014. godine, a izuzetno bi mogla da se primeni i do 31 marta 2017. godine kada se definitivno prelazi na nov model izračunavanja kvalifikovane većine. Prema modelu iz Nice predstavnici država članica imaju sledeći broj glasova:

---

<sup>593</sup> G. Berthu, D. Souchet, *Le traite d' Amsterdam contre la democratie*, Revue trimestrielle »Liberte politique«, Paris, 1998., p. 105.

<sup>594</sup> G. Berthu, D. Souchet, *Le traite d' Amsterdam contre la democratie*, Revue trimestrielle »Liberte politique«, Paris, 1998., p. 105.

Država članica	broj glasova	broj stanovnika (milioni)
Nemačka	29	82,4
Francuska	29	64,1
Velika Britanija	29	59,6
Italija	29	58,0
Španija	27	44,0
Poljska	27	38,6
Rumunija	14	22,2
Holandija	13	15,8
Grčka	12	10,6
Češka	12	10,3
Belgija	12	10,2
Mađarska	12	10,0
Portugalija	12	9,9
Švedska	10	8,9
Austrija	10	8,1
Bugarska	10	7,7
Slovačka	7	5,4
Danska	7	5,3
Finska	7	5,2
Hrvatska	7	4,3
Irska	7	3,7
Litvanija	7	3,7
Letonija	4	2,4
Slovenija	4	2,0
Estonija	4	1,4
Kipar	4	0,8
Luksemburg	4	0,4
Malta	3	0,4
Ukupno	352	495
Kvalifikovana većina	260 glasova	

Iz prethodno iznetog uočavamo da države članice sa najviše stanovnika raspolažu sa 29 do 27 glasova, one populacijski srednje veličine sa 14 do 7 glasova dok male članice imaju od 4 do 3 glasa. Kada se glasa o predlogu Komisije, odluka Saveta je doneta kvalifikovanom većinom ako je bilo 260 glasova *za* (oko 74 odsto od ukupnog broja glasova članova Saveta),<sup>595</sup> uz pozitivno izjašnjavanje većine njegovih članova. U drugim slučajevima kada se ne glasa o predlogu Komisije odluka treba da prikupi 260 glasova *za* uz pozitivno izjašnjavanje 2/3 članova Saveta. Međutim, ugovor iz Nice je uneo i određenu novinu u ovaj model glasanja<sup>596</sup> u smislu da “član Saveta može da zatraži, kada se odluka donosi kvalifikovanom većinom, da se proverí da li države članice koje čine tu kvalifikovanu većinu predstavljaju najmanje 62 odsto od ukupnog broja stanovnika Unije. Ukoliko ovaj uslov nije ispunjen, odluka o kojoj je reč nije usvojena.” Dodatno demografsko uslovljavanje bilo je prouzrokovano očekivanim širenjem Unije na male i srednje države iz istočne Evrope. S obzirom da bi njihovi ministri dobili svoj paket glasova, povećao bi se uticaj ovih država kod odlučivanja kvalifikovanom većinom na račun velikih država sa brojnim stanovništvom. Istorijски posmatrano ova odredba može i da se opravda. Naime, poznato je da je Francuska tokom 1965. godine bojkotovala rad Saveta ministara jer je smatrala da, kao u to vreme najveća država Zajednice i po teritoriji i po broju stanovnika, ne može da bude preglasana.<sup>597</sup> Takođe, bilo je primetno da se razlika u glasovima između velikih i

---

<sup>595</sup> Procentualno gledano, bez obzira na stalne prijem novih članica kvalifikovana većina uvek iznosi nešto preko 70 odsto od ukupnog broja glasova kojima raspolažu članovi Saveta.

<sup>596</sup> Član 205 stav 4 nekadašnjeg ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>597</sup> G. Gorielz, *Le compromis de Luxembourg*, Le Monde, 3.2.1986. *Histoire au jour le jour, L'Europe de Yalta a Maastricht*, Le Monde editions.

srednjih država povećavala.<sup>598</sup> Na primer, Francuska je do 2003. godine imala 10, a Belgija 5 glasova dok bi 2005. godine ovaj odnos bio 29 prema 12. Ništa neobično, budući da razlika u broju stanovnika između ove dve države iznosi čitavih 50 miliona ljudi, pa bi čak mogao da se izvede zaključak da je ponderacija predviđena ugovorom iz Nice realnije odražavala demografske odnose. Međutim, nije teško uočiti da je recimo, Holandija imala jedan glas više u odnosu na Belgiju (13 prema 12), a razlika u broju stanovnika je bila oko 5 miliona u korist Holandije. Istovremeno, ministri Francuske i Nemačke imali su jednak broj glasova, iako je razlika u broju stanovnika između ove dve države iznosila čitavih 21 milion. Blokirajuća manjina koja je neophodna za sprečavanje usvajanja određenog akta iznosi 93 glasova članova Saveta ili pak da su kod glasanja bili protiv oni njegovi članovi koji zastupaju najmanje 39 odsto stanovništva Unije.

\* Kvalifikovana većina u predlogu ugovora o Evropskom ustavu

U predlogu Evropskog ustava bila je predviđena opšta primena kvalifikovane većine prilikom glasanja u Savetu, osim kada je samim ustavom izričito predviđeno drugačije.<sup>599</sup> Evropskim ustavom trebalo je da bude rešen problem promene broja glasova koji je bio posledica svakog novog prijema u Evropsku uniju, što nije doprinosilo stabilnosti i jasnoći modela odlučivanja kvalifikovanom većinom.<sup>600</sup> Stoga je u predlogu evropskog ustava bilo predviđeno univerzalno i stalno rešenje »dvostrukog uslovljavanja.« Da bi se odluka

---

<sup>598</sup> S. Zečević, *Institucionalno prilagođavanje EU*, članak u časopisu »Međunarodni problemi«, Beograd, Vol. LIII, No. 3/2001.

<sup>599</sup> Član I-23 predloga ugovora koji uspostavlja Evropski ustav.

<sup>600</sup> V. G. d'Estaing, *La constitution pour l'Europe*, Albin Michel, Paris, 2003., p. 63 i dalje.

donela kvalifikovanom većinom bilo je potrebno da bar 55 odsto ministara u Savetu glasa *za*, ali i da prethodno pomenuti predstavljaju najmanje 65 procenata stanovništva Unije.<sup>601</sup>

B) Kvalifikovana većina prema ugovorima iz Lisabona iz 2009. godine

Ugovori iz Lisabona kao i odbačeni predlog Evropskog ustava predviđaju da Savet donosi odluke kvalifikovanom većinom, osim u slučajevima kada je ugovorima određeno drugačije.<sup>602</sup> Međutim, u prvoj fazi od stupanja na snagu ugovora iz Lisabona do 1. novembra 2014. godine ostaće na snazi mehanizam izračunavanja kvalifikovane većine u skladu sa odredbama ugovora iz Nice.

U drugoj fazi od 1. novembra 2014. do 31. marta 2017. godine stanje će biti sledeće. Kvalifikovana većina treba da odgovara pozitivnom izjašnjanju 55 procenata članova Saveta od kojih je najmanje 15 glasalo *za*, a koji predstavljaju 65 odsto stanovništva Unije.<sup>603</sup> Blokirajuća manjina je dostignuta ako članovi Saveta koji su glasali protiv predstavljaju više od 35 odsto stanovništva Evropske unije. Iz prethodno iznetog, uočava se da bi tri velike države koje imaju nešto preko 35 odsto stanovništva Unije (na primer - Nemačka, Francuska i Italija) mogle da blokiraju donošenje odluke. Stoga su male države članice tražile da uslov za blokirajuću manjinu bude učešće najmanje 4 države u glasovima protiv, što je i prihvaćeno.<sup>604</sup> Kada Savet pak, ne odlučuje na predlog Komisije ili Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku, kvalifikovana većina

---

<sup>601</sup> Član I-25 predloga ugovora koji uspostavlja Evropski ustav.

<sup>602</sup> Član 16 stav 3 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>603</sup> Član 16 stav 4 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>604</sup> Član 16 stav 4 ugovora o Evropskoj uniji.



iznosi najmanje 72 odsto glasova članova Saveta za, koji predstavljaju najmanje 65 procenata stanovništva Evropske unije.<sup>605</sup> Uzdržavanje od glasanja pojedinih članova Saveta ne sprečava usvajanje odluke.<sup>606</sup>

Kako bi Poljska prihvatila novo izračunavanje kvalifikovane većine posebnom pratećom deklaracijom vezanom za ugovore iz Lisabona predviđeno je sledeće.<sup>607</sup> Ukoliko članovi Saveta, koji predstavljaju najmanje  $\frac{3}{4}$  stanovništva ili  $\frac{3}{4}$  od broja država članica neophodnih za uspostavljanje blokirajuće manjine, naglase da se protive usvajanju akta u Savetu kvalifikovanom većinom, Savet o tome raspravlja.<sup>608</sup> U toku donošenja odluke Savet treba da učini sve da, ne ugoržavajući rokove utvrđene pravom Evropske unije, postigne zadovoljavajuće rešenje koje će da odgovori na izražene primedbe članova Saveta koji su u manjini. Od 01. aprila 2017. godine rasprava će se voditi ako članovi Saveta, koji predstavljaju najmanje 55 odsto stanovništva ili 55 procenata od broja država članica neophodnih za formiranje blokirajuće manjine, naglase da se protive usvajanju akta u Savetu.

Kada se Savet sastaje, a svi njegovi članovi nemaju pravo glasa, kao što je to slučaj kod sastanaka »evro-grupe«, proporcije 55 i 65 kao i 72 i 65 odsto glasova se prilagođavaju broju država članica koje imaju pravo glasa.

Ono što je posebno interesantno jeste da u periodu od 01. novembra 2014. do 31. marta 2017. godine svaka od država članica može da zatraži da se glasa

---

<sup>605</sup> Član 238 stav 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>606</sup> Član 238 stav 4 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>607</sup> J-L. Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008., p. 68.

<sup>608</sup> Tzv. klauzula iz Janjine - J-L. Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008., p. 68.

kvalifikovanom većinom u skladu sa pravilima predviđenim ugovorom iz Nice.<sup>609</sup>

U trećoj fazi od 31. marta 2017. godine sistem odlučivanja kvalifikovanom većinom predviđen ugovorom iz Nice više neće moći da se primenjuje.

I ugovorima iz Lisabona predviđeno je širenje polja primene kvalifikovane većine na oblasti gde je ranije bilo propisano jednoglasno odlučivanje (sloboda nastanjivanja, ekonomska i monetarna politika; prevoz; područje slobode bezbednosti i pravde; kultura; zajednička komercijalna politika; institucionalne odredbe).<sup>610</sup> Pored toga, kvalifikovana većina se javlja i u novim poljima delovanja Unije (prostor; energetika; sport; civilna zaštita; mere koje olakšavaju diplomatsku i konzularnu zaštitu; statut i sedište Evropske odbrambene agencije; stvaranje stalnih strukturalnih saradnji; određivanje predsednika Evropskog saveta; spisak formacija Saveta; imenovanje Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku; zaključivanje sporazuma o povlačenju države članice iz Unije). Ugovorima iz Lisabona, odlučivanje kvalifikovanom većinom u Savetu, predviđeno je i u pogledu donošenja akata iz oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova.<sup>611</sup>

**\* Klauzula prelaska**

Posebno interesantno je da član 48 stav 7 ugovora o funkcionisanju Evropske unije iz Lisabona predviđa da kada prethodno pomenuti ugovor nalaže jednoglasno izjašnjavanje Saveta u određenoj oblasti ili u određenom slučaju, Evropski savet može da usvoji odluku kojom

---

<sup>609</sup> J-L. Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008., p. 70.

<sup>610</sup> J-L. Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008., p. 70. do 72

<sup>611</sup> V zaglavlje ugovora o funkcionisanju Evropske unije koje se odnosi na prostor, slobode, bezbednosti i pravde.

dopušta Savetu da odlučuje kvalifikovanom većinom (osim u oblasti odbrane). Takođe, kada ugovor o funkcionisanju Evropske unije predviđa da se zakonodavni akti usvajaju po posebnom postupku, Evropski savet je nadležan da usvoji odluku kojom dozvoljava Savetu da usvoji pomenute akte u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom. Prethodno pomenutu jednoglasno donetu odluku Evropskog saveta mora da odobri Evropski parlament. Ista se zatim dostavlja nacionalnim parlamentima država članica. Odluka Evropskog saveta može da stupi na snagu bez ratifikacije i odobrenja država članica, osim u slučaju izričitog protivljenja jednog od nacionalnih parlamenata, u roku od 6 meseci od njenog dostavljanja. Dakle, svaki od nacionalnih parlamenata država članica raspolaže pravom veta kojim blokira aktiviranje »klauzule prelaska«.

#### C) Luksemburški kompromis

Ulaskom u drugu fazu prelaznog perioda 1965. godine, došlo je do političke krize unutar Zajednice vezane za primenu pravila o glasanju u Savetu.<sup>612</sup> Naime, Francuska vlada nije mogla da prihvati preglasavanje u za nju značajnim oblastima, te je na sednicama Saveta iz protesta primenjivala politiku »upražnjene stolice.« Kriza je okončana u januaru 1966. godine tzv. Luksemburškim kompromisom kojim je predviđeno sledeće.<sup>613</sup> Ukoliko jedna ili više država prilikom odlučivanja kvalifikovanom većinom istakne da je pitanje na dnevnom redu za nju od vitalnog značaja, ne glasa se već se razgovori nastavljaju ne bi li se postiglo rešenje prihvatljivo za sve. Pet tadašnjih država članica je "elastično" tumačilo kompromis, smatrajući da se Savet vraća na ugovorom

---

<sup>612</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 209.

<sup>613</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 291.

predviđeni postupak odlučivanja kvalifikovanom većinom glasova ukoliko se posle izvesnog vremena ne postigne saglasnost svih. Francuska je, naprotiv, smatrala da se pregovori nastavljaju.

Luksemburški kompromis je izazvao štetne posledice po evropsku integraciju uopšte, jer se u praksi u njegovom tumačenju otišlo dalje od onoga što je sam tekst sporazuma predviđao<sup>614</sup>. Savet je prešao na jednoglasno odlučivanje i onda kada su osnivački ugovori predviđali primenu kvalifikovane većine, bez obzira što nijedna od država članica nije isticala neki poseban nacionalni interes. Sistematsko posezanje za jednoglasnim odlučivanjem sprečilo je donošenje komuntarnih normi u mnogim oblastima integracije (sloboda protoka kapitala, nastanjivanja, pružanja usluga u oblasti prevoz itd...).<sup>615</sup> Nekoliko godina pre donošenja Jedinstvenog Evropskog Akta ministri su uvideli sve negativne posledice ovakve prakse i počeli umereno da koriste kvalifikovanu većinu. Jedan od razloga za donošenje Jedinstvenog Evropskog Akta bilo je prevazilaženje institucionalne blokade prouzrokovane zloupotrebom modela jednoglasnog odlučivanja i namera da se proširi polje primene kvalifikovane većine. Stanje se od tada znatno poboljšalo, ali države članice nikada nisu potvrdile da se odriču prava da se pozovu na "Luksemburški kompromis."

---

<sup>614</sup> Ph. Moreau Defarges, *Les institutions européennes*, Armand Colin, Paris, 1998, p. 40; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Puf, Paris, 1997., p. 125; Ph. Manin, *Les Communautés européennes*, L' Union européenne, Pedone, 2 édition, Paris, 1996, p. 176.

<sup>615</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 291.

## *Stav 2*

### *Jednoglasno donošenje odluka u Savetu*

Jednoglasno odlučivanje u Savetu odražava puno poštovanje načela “pristanka država” sadržanog u međunarodnom pravu. Njime se naglašava međudržavna priroda Unije i umanjuju njene integrativne i federalne osobine.<sup>616</sup> Široku upotrebu ovakvog načina odlučivanja u Savetu traže oni koji Uniju posmatraju isključivo kao proizvod volje suverenih država.

Odluka u Savetu smatra se jednoglasno donetom ako prilikom izjašnjavanja nije bilo glasova protiv.<sup>617</sup> Prema tome, uzdržavanje tj. neizjašnjavanje predstavnika jedne ili više država ne sprečava usvajanje odluke. U praksi jednoglasno odlučivanje podrazumeva da se razgovori između predstavnika država članica vode sve dok se ne postigne saglasnost da kod izjašnjavanja neće biti glasova protiv.<sup>618</sup>

Izvorno, u ugovorima o osnivanju Zajednica jednoglasno odlučivanje u Savetu bilo je veoma zastupljeno pogotovo u prelaznom periodu od 1958. do 1970. godine.<sup>619</sup> Kasnije, ovaj vid donošenja odluka je, postepeno sa svakom novom izmenom osnivačkih ugovora

---

<sup>616</sup> J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et de communautés européennes*, LGJD, 4 edition, Paris, 2002., p. 336; Na primer : prema članu 207 stav 3 ugovora o Evropskoj zajednici Savet prostom većinom usvaja unutrašnji pravilnik o radu; prema članu 208 ugovora o Evropskoj zajednici prostom većinom se od Komisije traži da izda predlog akta ili da izradi studiju o pojedinom pitanju; prema članu 209 ugovora o Evropskoj zajednici prostom većinom se utvrđuje statut komiteta ili radnih grupa.

<sup>617</sup> Nekadašnji član 205 stav 3 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 238 stav 3 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>618</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 287 i 288.

<sup>619</sup> J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et de communautés européennes*, LGJD, 4 edition, Paris, 2002., p. 345.

(Jedinstveni Evropski Akt, ugovor o Evropskoj uniji iz Maastrichta, ugovori iz Amsterdama i Nice), ustupao mesto odlučivanju kvalifikovanom većinom.<sup>620</sup> Slučajevi kada se zakonodavni akti usvajaju jednoglasno sve su malobrojniji, ali kvalitativno gledano nisu zanemarljivi. Indikativno je da su prilikom donošenja ugovora iz Nice iz 2003. godine pojedine države članice želele da po svaku cenu zadrže pravo veta u pojedinim oblastima.<sup>621</sup> Tako je Francuska insistirala na jednoglasju kad je reč o odlukama u vezi sa uslugama u oblasti kulture i medija, Velika Britanija u vezi sa poreskim i socijalnim pitanjima, Španija u vezi sa strukturnim fondovima, a Nemačka i Francuska pak u vezi sa doseljavanjem. Jednoglasna odluka Saveta je na primer, još uvek neophodna za usvajanje mera u cilju usklađivanja poreskih zakonodavstava država članica, koje su pak ključne za ostvarivanje unutrašnjeg tržišta.<sup>622</sup> Razlike u poreskim zakonodavstvima su i najizraženije razlike među državama članicama. Primenom kvalifikovane većine mogao je da se izvrši snažniji pritisak za njihovo usaglašavanje, ali je jednoglasno odlučivanje umnogome usporilo stvari. Pored toga, jednoglasno odlučivanje je gotovo opšte pravilo u oblasti spoljnopolitičke i bezbednosne saradnje.<sup>623</sup>

---

<sup>620</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 206 i 207.

<sup>621</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 207.

<sup>622</sup> Nekadašnji član 93 i 94 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 113 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>623</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 288.

## IV Poglavlje Nadležnosti Saveta

U ugovorima iz Lisabona iz 2009. godine naglašeno je da Savet zajedno sa Evropskim parlamentom vrši zakonodavnu i budžetsku funkciju.<sup>624</sup> Pored toga Savet ima funkciju utvrđivanja politika kao i usklađivanja u skladu sa uslovima predviđenim ugovorima o osnivanju. Najsvrsishodnije je ipak da se nadležnosti Saveta analiziraju po njihovoj važnosti.

*1) Savet raspoláže zakonodavnim nadležnostima gornjeg doma skupštine*

Savet je institucija koja je bila isključivi, a danas je jedan od nosilaca zakonodavne vlasti,<sup>625</sup> s obzirom da je evolucija institucionalnog sistema Zajednica i Unije išla u pravcu podele zakonodavne vlasti između Evropskog parlamenta i Saveta.<sup>626</sup> Činjenica da se zakonodavni akti usvajaju na predlog Komisije ne menja suštinu stvari.<sup>627</sup> Ugovori o osnivanju nisu dozvoljavali Komisiji da „progura“ tekst akta u slučaju da Savet nije mogao da ga usvoji. U pravnom sistemu Unije, uvek je bila neophodna formalna i izričita odluka Saveta. Savet je nadležan da usvaja uredbe i direktive u oblasti privrede ali i okvirne odluke u oblasti pravosudne i bezbedonosne saradnje država članica. Svi prethodno pomenuti akti su normativni

---

<sup>624</sup> Član 16 stav 1 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>625</sup> Nekadašnji član 202 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 16 stav 1 ugovora o Evropskoj uniji; S. Samardžić, Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice, Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd 1998., p. 95; J. Rideau, Droit institutionnel de l' Union et de communautés européennes, LGJD, 4 edition, Paris, 2002., p. 358.

<sup>626</sup> D. Simon, Le système juridique communautaire, PUF, Paris, 2001., p. 214.

<sup>627</sup> Član 17 stav 2 ugovora o Evropskoj uniji.

akti opšte prirode.<sup>628</sup> Stoga, Savet podseća na gornji dom federalnog Parlamenta,<sup>629</sup> ali zbog njegove izrazite međudržavne prirode, o kojoj je bilo reči u prethodnom izlaganju, on to još uvek nije u potpunosti.

2) *Savet više nema monopol nad izvršnim nadležnostima*

Pored zakonodavnih, Savet je prema ugovoru o Evropskoj zajednici raspolagao i izvršnim nadležnostima koje u demokratskim državama pripadaju vladama.<sup>630</sup> Tako je Savet imao izvršnu funkciju jer je bio ovlašćen da donese izvršne akte koji pojašnjavaju primenu opštih normi u čijem donošenju je učestvovao. Savet je imao pravo da poveri vršenje ove nadležnosti Komisiji.<sup>631</sup> Ugovori iz Lisabona pak preciziraju da zakonodavnim aktom može da se poveri Komisiji nadležnost da usvaja opšte podzakonske akte koji upotpunjuju ili čak menjaju pojedine sporedne elemente zakonodavnog akta.<sup>632</sup>

3) *Savet raspolaze budžetskim nadležnostima*

Poput skupštinskog veća, Savet ima važnu ulogu u donošenju budžeta Evropske unije.<sup>633</sup> I u budžetskoj sferi organ o kome je reč nema apsolutnu vlast, jer je usvajanje godišnjeg budžeta Unije u zajedničkoj nadležnosti Saveta i Evropskog parlamenta.

4) *Savet raspolaze nadležnošću donošenja odluka*

U određenom broju slučajeva ugovori o osnivanju daju Savetu nadležnost da usvoji odluke koje nisu

---

<sup>628</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 294.

<sup>629</sup> S. Samardžić, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd 1998., p. 95.

<sup>630</sup> Član 211 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>631</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 128.

<sup>632</sup> Član 290 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>633</sup> Nekadašnje II zaglavlje ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnja III glava ugovora o funkcionisanju Evropske unije.



zakonodavne prirode.<sup>634</sup> Tako Savet odobrava pojedinim državama članicama da među sobom ustanove ojačanu saradnju<sup>635</sup> ili odlučuje o suspenziji države članice koja krši načela na kojima je zasnovana Evropska unija.<sup>636</sup> Pored toga odluka Saveta je veoma važan element u postupku prijema nove države u Evropsku uniju.<sup>637</sup>

Savet usvaja i odluke tehničke prirode koje inače u državama donose vlade.<sup>638</sup> Primera radi, reč je o utvrđivanju zajedničke carinske tarife,<sup>639</sup> o dodeli pomoći državama članicama,<sup>640</sup> o određivanju cena poljoprivrednih proizvoda,<sup>641</sup> itd...

#### *5) Savet ima nadležnosti usklađivanja*

U okviru Saveta vrši se usklađivanje ekonomskih politika država članica, te ovaj usvaja opšte pravce delovanja u oblasti ekonomske politike.<sup>642</sup> Savet takođe koordinira akcije u pravcu povećanja zaposlenosti u državama članicama i određuje opšte pravce politike pošiljavanja.<sup>643</sup>

#### *6) Nadležnosti Saveta u oblasti spoljnih poslova*

Najvažnija nadležnost Unije u oblasti spoljnih poslova ogleda se u njenom pravu da sklapa međunarodne sporazume sa trećim državama i međunarodnim organizacijama.<sup>644</sup> Postupak zaključivanja sporazuma

---

<sup>634</sup> Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 295.

<sup>635</sup> Član 20 stav 2 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>636</sup> Član 7 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>637</sup> Član 49 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>638</sup> Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 295.

<sup>639</sup> Član 31 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>640</sup> Član 122 stav 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>641</sup> Član 43 stav 3 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>642</sup> Član 16 i 17 stav 1 ugovora o Evropskoj uniji, član 121 ugovora o funkcionisanju Evropske unije; M. Clapie, Manuel d' institutions europeennes, 3 edition, Flammarion, Paris, 2010., p. 210; Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 295.

<sup>643</sup> Član 148 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>644</sup> Član 216 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

uređen je tako da u najvećoj meri zavisi od Saveta koji odobrava početak pregovora, poverava Komisiji uputstva za pregovore (punomoćje), ali što je još i važnije, donosi odluku o zaključivanju međunarodnog sporazuma uz odobrenje Evropskog parlamenta izuzev u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike.<sup>645</sup>

U okviru zajedničke spoljne i bezbednosne politike Savet je centralni i operativni organ odlučivanja. Ova institucija, na osnovu pravaca delovanja koje utvrđuje Evropski savet, donosi odluke kojima se utvrđuje i primenjuje zajednička spoljna politika (zajednički stavovi i akcije, odluke primene, odluke o pregovaranju).<sup>646</sup>

U ovom kontekstu ne treba ispustiti iz vida da je Savet kvalifikovanom većinom na neodređeno vreme imenovao Visokog predstavnika za spoljnu i bezbednosnu politiku, koji je ujedno bio i generalni sekretar Saveta.<sup>647</sup> Visoki predstavnik bio je isključivo posvećen diplomatskim zadacima i svojim izveštajima i sugestijama dorinosio je usvajanju spoljno-političkih odluka u Savetu.<sup>648</sup> Visoki predstavnik je mogao da dobije mandat za delovanje u ime Saveta što mu je omogućavalo da vodi dijalog sa trećim stranama.<sup>649</sup> Za prvog Visokog predstavnika za spoljnu i bezbednosnu politiku je, u oktobru 1999. godine, bio izabran bivši ministar spoljnih poslova Španije i generalni sekretar NATO-a Havijer Solana.<sup>650</sup> Savet je dosta korisitio funkciju Visokog

---

<sup>645</sup> Nekadašnji član 300 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 218 stav 2 ugovora o funkcionisanju vropske unije; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 214.

<sup>646</sup> Član 26 stav 2 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>647</sup> Član 207 ugovora o Evropskoj zajednici. Imenovanje Viskog predstavnika kvalifikovanom većinom je uvedeno ugovorom iz Nice. Ugovor iz Amsterdama je predviđao primenu konsenzusa.

<sup>648</sup> Nekadašnji član 26 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>649</sup> Nekadašnji član 26 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>650</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 331.

predstavnik za dijalog sa trećim stranama posebno na Bliskom istoku i Balkanu. Ugovorima iz Lisabona iz 2009. godine je pak, predviđeno da Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku imenuje i smenjuje Evropski savet kvalifikovanom većinom uz saglasnost predsednika Komisije.<sup>651</sup> Visoki predstavnik je istovremeno i potpredsednik Komisije.

---

<sup>651</sup> Član 18 ugovora o Evropskoj uniji.



### **III Glava**

## **Evropski parlament**

Imajući u vidu načelo demokratske legitimnosti vlasti,<sup>652</sup> tvorci ugovora o osnivanju Evropskih zajednica smatrali su da u institucionalnom sistemu Zajednica treba da postoji skupštinski organ koji bi vršio nadzor nad izvršnom vlašću.<sup>653</sup> Stoga se Evropski parlament kao demokratski organ u ugovoru o Evropskoj zajednici našao na prvom mestu na spisku njenih institucija.<sup>654</sup> Iz prethodno iznetog bi mogao da se stekne utisak da je Evropski parlament bio, poput nacionalnih skupština u državama, nosilac zakonodavne vlasti i nadležnosti da imenuje i smenjuje vlade. Evropski parlament je međutim, sve do kraja 70-ih godina prošlog veka imao simboličnu<sup>655</sup> tj. savetodavnu ulogu u postupku donošenja zakonodavnih akata Zajednice, da bi zatim postepeno uz stalnu političku borbu postao ko-zakonodavac i nezaobilazni učesnik u postupku imenovanja Komisije.

Inače, Evropski parlament je u osnivačkim ugovorima Zajednica bio nazvan »skupštinom«, ali su sami poslanici odlučili da promene naziv 1962. godine u »Evropski parlament«, što je kasnije i formalno potvrđeno stupanjem na snagu Jedinog Evropskog Akta 1987. godine i ugovora o Evropskoj uniji iz Maastrichta 1993. godine.<sup>656</sup> Poslanici su naime, smatrali da naziv

---

<sup>652</sup> S. Samaržić, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd 1998., p. 98.

<sup>653</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 297.

<sup>654</sup> Nekadašnji član 7 ugovora o Evropskoj zajednici. Identično rešenje je usvojeno u ugovoru o Evropskoj uniji iz Lisabona u članovima 13 i 14.

<sup>655</sup> Ph. Moreau Defarges, *Les institutions européennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 45.

<sup>656</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L' Union européenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 132.

»skupština« previše upućuje na međunarodnu organizaciju, dok naziv Evropski parlament daje federalnu dimenziju Evropskim zajednicama.

## I Poglavlje

### Izbor članova Evropskog parlamenta

U okviru ugovora o Evropskoj zajednici za uglj i čelik skupštinu Zajednice činili su delegati koje su određivali nacionalni parlamenti iz svog sastava.<sup>657</sup> Postojala je mogućnost da države članice biraju delegate na neposrednim izborima, ali ni jedna od njih se nije opredelila da na ovaj način upućuje poslanike u skupštinu Zajednice. Ugovori o Evropskoj ekonomskoj zajednici i Evropskoj zajednici za atomsku energiju preuzeli su praksu nastalu iz primene ugovora o Evropskoj zajednici za uglj i čelik s tim što je bilo predviđeno: «da će skupština da pripremi predloge čime bi se omogućio izbor poslanika na neposrednim izborima sa opštim pravom glasa prema jednoobrazno važećem postupku u svim državama članicama.»<sup>658</sup> Međutim, Savet ministara je tek 20. septembra 1976. godine usvojio pravni akt u tom smislu, a koji je stupio na snagu 01. juna 1978. godine.<sup>659</sup> Prvi neposredni izbori za poslanike Evropskog parlamenta održani su od 7. do 10. juna 1979. godine. Razlozi za ovoliko kašnjenje bili su višestruki. Tokom 60-ih godina Francuska je blokirala demokratski postupak izbora, početkom 70-ih čekalo se na pristupanje novih članova (Velike Britanije, Irske i Danske), a kasnije je došlo i do

---

<sup>657</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 133; Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 298.

<sup>658</sup> Član 138 stav 2 ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici.

<sup>659</sup> "Akt o izboru predstavnika u Evropski parlament na neposrednim izborima sa opštim pravom glasa", 20.9.1976., JOCE n° L 278, 28.10.1976.

problema u vezi sa smislom odredbe o „utvrđivanju jednoobraznog postupka izbora.“<sup>660</sup>

Ugovorom o Evropskoj uniji usvojenom u Lisabonu 2009. godine je određeno da Evropski parlament čine predstavnici građana Unije.<sup>661</sup> Inače, u nekadašnjem članu 189 ugovora o Evropskoj zajednici stajalo je da “Evropski parlament čine predstavnici naroda država okupljenih u Zajednici”. Odredbe prethodno pomenutog člana bolje su odražavale stvarno stanje jer su se pominjali narodi Evrope kao izvor demokratske legitimnosti, a da pri tome nisu bile izostavljene ni države koje su bile i ostale nosioci "kontigenta" tj. određenog broja poslaničkih mesta.<sup>662</sup> Iz prethodno iznetog može da se zaključi da Evropski parlament zbog načina izbora njegovih članova nije u potpunosti dobio položaj klasičnog skupštinskog veća koje zastupa interese naroda poput onih koja postoje u federalnim državama (Predstavnički dom u Sjedinjenim Američkim Državama, na primer), a koja su protivteža „veću država“ (Senat u Sjedinjenim Američkim Državama).<sup>663</sup> U kontekstu institucionalnog sistema Evropske unije ovo drugo veće bio bi Savet koji okuplja predstavnike vlada država članica.

Predlog Evropskog ustava iz 2004. godine je pak predviđao da bi u Evropskom parlamentu trebalo da budu zastupljeni građani i građanke Unije, s tim što je njime određeno koliko može biti najmanje (6) i najviše članova (86) iz jedne države članice.<sup>664</sup>

---

<sup>660</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 76; Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 301.

<sup>661</sup> Član 14 stav 2 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>662</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes*, L' Union européenne, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 184.

<sup>663</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 298.

<sup>664</sup> Član I-20 stav 2 predloga ugovora o Evropskom ustavu.

## *Stav 1*

### *Broj i raspodela mesta u Evropskom parlamentu*

Ugovor o Evropskoj uniji iz Lisabona iz 2009. godine sadrži načela iz predloga Evropskog saveta iz 2007. godine o raspodeli mesta u Evropskom parlamentu. Evropski parlament čine predstavnici građana Unije čiji broj ne treba da bude viši od 750 plus predsednik Parlamenta.<sup>665</sup> Ugovor o Evropskoj uniji iz 2009. godine takođe predviđa da je učešće građana uređeno „opadajuće proporcionalno“, sa minimalnim pragom od 6 članova po državi članici, kao i da ni jedna država članica ne može da ima više od 96 članova. Pored toga, predviđeno je i da Evropski savet jednoglasno donosi konačnu odluku o raspodeli mesta u Evropskom parlamentu, na inicijativu ovog poslednjeg i uz njegovo odobrenje.

Izvorno nekadašnjim ugovorima o osnivanju Zajednica bio je određen broj poslanika na koji ima pravo svaka od država članica u skupštini Zajednice. Ovaj broj je određen na osnovu demografskih podataka, s tim što su male države bile privilegovane u smislu da su bile prezastupljene, ako imamo u vidu koliko je stanovnika biralo jednog poslanika. Tako su po osnivanju Zajednica Nemačka, Francuska i Italija imale po 36, Holandija i Belgija po 14, a Luksemburg 6 članova skupštine.<sup>666</sup> Svakim novim širenjem Zajednica i Unije nove države su dobijale svoj poslanički kontigent u Evropskom parlamentu. Prema članu 189 ugovora o Evropskoj zajednici, ugrađenim ugovorom iz Amsterdama bilo je određeno da broj članova Parlamenta ne sme da prelazi 700, bez obzira na izvesni prijem novih članova u

---

<sup>665</sup> Član 14 stav 2 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>666</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 298.



Evropsku uniju, ali taj cilj nije ostvaren. Prema ugovoru iz Nice<sup>667</sup> broj poslaničkih mesta u Evropskom parlamentu trebalo je da bude ograničen na 732, raspoređenih na sledeći način: Nemačka 99, Francuska 72, Velika Britanija 72, Italija 72, Španija 50, Poljska 50, Rumunija 33, Holandija 25, Grčka 22, Portugal 22, Belgija 22, Češka Republika 20, Mađarska 20, Švedska 18, Bugarska 17, Austrija 17, Danska 13, Finska 13, Slovačka 13, Irska 12, Litvanija 12, Letonija 8, Slovenija 7, Estonija 6, Kipar, 6, Luksemburg 6, Malta 5. Iz prethodno predloženog uočavamo da je Francuska, uvažavajući demografsku razliku, pristala da ima manji broj poslanika u Evropskom parlamentu od Nemačke, što pak nije prihvatila po pitanju ponderisanja glasova u Savetu u kontekstu odlučivanja kvalifikovanim većinom. Sa novom preraspodelom poslaničkih kontigenata javio se problem u vezi sa činjenicom da su »stare države članice« kao što su Grčka, Portugal ili Belgija dobile veći broj poslanika od pojedinih država kandidata, na primer Česke Republike i Mađarske, iako su ove poslednje imale gotovo isti broj ili čak nešto više stanovnika od onih prvih.<sup>668</sup> Mađarska je smatrala da njen broj poslaničkih mesta predstavlja »anomaliju« koja treba da se otkloni »sporazumom o pristupanju«, tj. pre prvih dolazećih Evropskih parlamentarnih izbora 2004. godine, što je i učinjeno. Tako je u sazivu Evropskog parlamenta 2004-2009. godine stanje bilo sledeće :<sup>669</sup>

---

<sup>667</sup> Deklaracija br 20 koja se odnosi na proširenje Evropske unije.

<sup>668</sup> Le traite de Nice, premieres analyses, URS, Strasbourg 2001., F. Berrod, M. Pietri, La recherche d' une nouvelle legitimité institutionnelle, p. 82. - Mađarska sa 10,092 miliona i Češka republika sa 10,290 miliona stanovnika su mnogoljudnije od Portugala koji ima 9,980 miliona stanovnika.

<sup>669</sup> Internet, 24.11.2008., <http://www.europa.eu>; J-L. Sauron, comprendre le traite de Lisbonne, Gualino editeur, Paris, 2008, p. 59.

Država	Broj stanovnika (zaokružen u hiljadama)	Broj članova Evropskog parlamenta	% stanovnika u EU
Nemačka	82 540 000	99	17,04
Francuska	59 900 000	78	12,37
Velika Britanija	59 330 000	78	12,25
Italija	57 480 000	78	11,87
Španija	40 980 000	54	8,6
Poljska	38 190 000	54	7,78
Rumunija	21 710 000	35	4,48
Holandija	16 260 000	27	3,35
Grčka	11 050 000	24	2,28
Portugal	10 480 000	24	2,16
Belgija	10 400 000	24	2,15
Češka Republika	10 210 000	24	2,11
Mađarska	10 120 000	24	2,09
Švedska	8 700 000	19	1,85
Austrija	8 090 000	18	1,67
Bugarska	7 800 000	18	1,61
Danska	5 400 000	14	1,11
Slovačka	5 380 000	14	1,11
Finska	5 220 000	13	1,08
Irska	4 030 000	13	0,83
Litvanija	3 450 000	13	0,71
Letonija	2 320 000	9	0,48
Slovenija	1 990 000	7	0,41
Estonija	1 350 000	6	0,28
Kipar	730 000	6	0,15
Luksemburg	450 000	6	0,09
Malta	400 000	5	0,08

Zbir svih poslanika iznosio je 785 čime je bio premašen planirani maksimum kad je reč o ovom mandatu parlamenta. Ipak, treba imati u vidu da je izloženo stanje bilo provizorno, a nastalo je usled ulaska Rumunije i Bugarske u Evropsku uniju 1. januara 2007. godine. Evropski savet je u junu 2007. godine pozvao Evropski parlament da iznese svoj predlog raspodele poslaničkih mesta najkasnije do oktobra 2007. godine.<sup>670</sup> Savet je naglasio da broj članova Evropskog parlamenta treba da se ograniči na 750, kao i da ni jedna od država članica ne bi trebao da ima više od 96, ni manje od 6 mesta. Evropski savet je takođe, pojasnio da prilikom podele mesta treba da se primeni načelo »opadajuće proporcionalnosti.« Prema mišljenju Evropskog parlamenta prethodno pomenuto načelo trebalo je da se tumači u smislu da velike države prihvataju da imaju manje mesta u Parlamentu uzevši u obzir njihov broj stanovnika, ne bi li omogućile da male države budu bolje zastupljene.<sup>671</sup> U oktobru 2007. godine Evropski parlament je usvojio izveštaj »Lamasur/Severin« koji na osnovu primene ugovora iz Nice predviđa sledeću preraspodelu poslaničkih mesta u Evropskom parlamentu:

---

<sup>670</sup> J-L. Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008, p. 44.

<sup>671</sup> J-L. Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008, p. 45.

Država	Predlog »Lamasur/Severin« o broju mesta u Evropskom parlamentu
Nemačka	99
Francuska	72
Velika Britanija	72
Italija	72
Španija	50
Poljska	50
Rumunija	33
Holandija	25
Belgija	22
Grčka	22
Mađarska	22
Češka Republika	22
Portugal	22
Švedska	18
Austrija	17
Bugarska	17
Danska	13
Slovačka	13
Finska	13
Litvanija	12
Irska	12
Letonija	8
Slovenija	7
Estonija	6
Kipar	6
Luksemburg	6
Malta	6
Ukupno :	736

Predlog »Lamasur/Severin« bio je zasnovan na podacima „Eurostat“-a o broju stanovnika svake od država članica.<sup>672</sup> S obzirom da su izbori za Evropski parlament održani od 4. do 7. juna 2009. godine, kada još nisu stupili na snagu ugovori iz Lisabona, prethodno izneta raspodela poslaničkih mesta je važila i za saziv Parlamenta 2009-2014. godine.

- Broj poslaničkih mesta u Evropskom parlamenta u sazivu 2014-2019. Godina

Imajući u vidu planirani ulazak Hrvatske u Evropsku uniju i demografske promene u odnosu na prethodni saziv, Evropski parlament je 13 marta 2013. godine usvojio rezoluciju<sup>673</sup> kojom je Evropskom savetu predložio novu preraspodelu poslaničkih mesta za period 2014-2019. godina.

---

<sup>672</sup> J-L. Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008, p. 45.

<sup>673</sup> Rezolucija Evropskog parlamenta od 13.03.2013., P7 TA(2013)0082, <http://www.europarl.europa.eu>, 25.09.2014.

Država	Broj poslaničkih mesta u Evropskom parlamentu
Nemačka	96
Francuska	74
Velika Britanija	73
Italija	73
Španija	54
Poljska	51
Rumunija	32
Holandija	26
Belgija	21
Grčka	21
Češka	21
Portugalija	21
Mađarska	21
Švedska	20
Austrija	18
Bugarska	17
Danska	13
Finska	13
Slovačka	13
Litvanija	11
Hrvatska	11
Irska	11
Letonija	8
Slovenija	8
Estonija	6
Kipar	6
Malta	6
Luksemburg	6
Ukupno	751

Inače Evropski parlament smatra da bi u kontekstu nove globalne reforme institucija trebalo da se utvrdi stalan broj poslaničkih mesta kao i da se izvrši preispitivanje načina glasanja u Savetu.

## *Stav 2*

### *Izborni postupak*

Prema odredbama ugovora o funkcionisanju Evropske unije iz Lisabona Evropski parlament treba da pripremi nacrt, odnosno predlog odredbi koje bi omogućile izbor njegovih članova na neposrednim izborima sa opštim pravom glasa, prema jednoobraznom postupku vežećem u svim državama članicama ili pak u skladu sa zajedničkim načelima zajedničkim za sve države članice.<sup>674</sup> Ovaj nacrt treba jednoglasno da usvoji Savet u skladu sa posebnim zakonodavnim postupkom i uz odobrenje Evropskog parlamenta. Odredbe o jedinstvenom ili zajedničkom izbornom postupku zatim treba da potvrde države članice u skladu sa svojim nacionalnim ustavnim pravilima.

Međutim, i nekadašnji član 190 ugovora o Evropskoj zajednici ugrađen ugovorom iz Amsterdama, predviđao je da Evropski parlament treba da pripremi predlog koji će omogućiti izbor poslanika na "neposrednim izborima sa opštim pravom glasa po jedinstvenom postupku u skladu sa načelima koja su zajednička za sve države članice." U članu 190 dalje je stajalo, da će Savet u tom smislu, a po odobrenju Evropskog parlamenta, jednoglasno da donese mere čije usvajanje preporučuje državama članicama. Ugovorom iz Nice nisu menjane odredbe člana 190 ugovora o Evropskoj

---

<sup>674</sup> Član 223 stav 1 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

zajednici. Bez obzira na prethodno izneto, pravila izbornog postupka nisu bila usaglašena u celini, izbori su se održavali u skladu sa nacionalnim normama, te su među državama članicama postojale razlike.<sup>675</sup> Primera radi, većina država je primenjivala proporcionalni izborni sistem koji je predviđao da se poslanička mesta u Evropskom parlamentu dele partijskim listama u skladu sa procentom osvojenih glasova, ali i među ovim državama su postojale razlike. Negde je cela državna teritorija bila jedna izborna jedinica (Francuska, Grčka, Holandija, Luksemburg, Portugal), dok se negde državna teritorija delila na više izbornih jedinica (regionalne liste) u okviru kojih se na osnovu dobijenih glasova vršila raspodela poslaničkih mesta (Nemačka, Belgija, Španija, Italija). Velika Britanija se u potpunosti razlikovala u odnosu na druge države članice jer je primenjivala većinski izborni sistem kojim je bilo predviđeno da kandidat koji u prvom krugu izbora dobije najviše glasova u izornoj jedinici stiče poslanički mandat. Britanska vlada je 1999. godine odlučila da uvede proporcionalni izborni sistem, isključivo primenljiv na izbor poslanika u Evropski parlament.<sup>676</sup>

Razlike su se javljale i u drugim oblastima na koje se odnosi izborna regulativa, poput finansiranja političkih stranaka, načina izborne kampanje, uslova izbornosti, oduzimanja biračkog prava i sl. Tako se godine starosti koje su potrebne da bi se određeno lice kandidovalo za člana Evropskog parlamenta, razlikuju od države do države članice (od 18 do 25 godina).

---

<sup>675</sup> Ph. M. Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colind, 3 edition, Paris, 1998., p. 45; Ph. Manin, *Les communautees europeennes - L' Union europeenne*, Pedone, 4 edition, Paris, 1998., p. 214; J Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et des communautees europeennes*, L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002., p. 307; D. Simon, *Le systeme juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 221.

<sup>676</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 302.



Savet je 25. juna i 23. septembra 2002. godine na osnovu člana 190 ugovora o Evropskoj zajednici usvojio odluke<sup>677</sup> kojima je izmenio akt iz 1976. godine i državama članicama nametnuo određena zajednička pravila vezana za izborni postupak.<sup>678</sup> Osnovni predmet odluka iz 2002. godine bio je da u državama članicama učine primenu proporcionalnog izbornog sistema obavezujućim. Ovim poslednjim odlukama ostavljeno je pravo da izaberu model proporcionalnog sistema i da ustanove izborne jedinice. Odlukama iz 2002. godine predviđeno je da, ako države članice utvrde procentualni prag za ulazak stranke u Evropski parlament, ovaj ne može da bude veći od 5 odsto izraženih glasova na nacionalnom nivou, kao i da svaka država članica ima pravo da utvrdi „plafon“ u pogledu izbornih troškova kandidata.

Iz akta o neposrednom izboru poslanika u Evropski parlament iz 1976. godine proističu određena osnovna izborna pravila koja važe u svim državama članicama.<sup>679</sup> Tako prilikom izbora: niko ne može da glasa više od jedanput; države članice određuju dan izbora ali se oni održavaju u jedinstvenom izbornom periodu koji traje od četvrtka do nedelje. Izborni period pak, jednoglasno određuje Savet po konsultovanju Evropskog parlamenta; prebrojavanje glasova se vrši tek posle zatvaranja birališta u svim državama članicama. Sticajem okolnosti glasačko punoletstvo se u svim državama stiće sa 18 godina.

---

<sup>677</sup> JO, L. 283, 21.10.2002.

<sup>678</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 135 i 136; Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 303; J Rideau, Droit institutionnel de l' Union et des communautes europeennes, L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002., p. 310.

<sup>679</sup> Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 302.

## II Poglavlje

### Status članova Evropskog parlamenta

Status poslanika Evropskog parlamenta uređen je aktom od 20. septembra 1976. godine, unutrašnjim poslovníkom o radu kao i odlukama Saveta iz 2003. godine o kojima je već bilo reči.<sup>680</sup> Inače, ugovor o funkcionisanju Evropske unije iz Lisabona predviđa da Evropski parlament putem uredbe donete na sopstvenu inicijativu utvrđuje status svojih članova, kao i uslove za vršenje poslaničke funkcije, s tim što prethodno mora da pribavi mišljenje Komisije i dobije odobrenja od Saveta.<sup>681</sup>

Mandat poslanika Evropskog parlamenta traje pet godina.<sup>682</sup> Reč je o mandatu "predstavničkog karaktera", jer poslanici nisu vezani uputstvima birača, odnosno glasaju lično i u svoje ime.<sup>683</sup>

#### a) Nespojivosti

Prema članu 6 akta od 20. septembra 1976. godine mandant člana Evropskog parlamenta je nespojiv, s jedne strane sa funkcijom u vladama država članica, a s druge sa funkcijom u institucijama i značajnim ogranima Evropskih zajednica.<sup>684</sup> Logično je da ministri vlada država članica ne mogu da budu „evropski poslanici“ jer su pozvani da zasedaju u drugoj instituciji tj. u Savetu, ali na taj način se

---

<sup>680</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 136.

<sup>681</sup> Član 223 stav 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>682</sup> Član 14 stav 3 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>683</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 136; Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 303.

<sup>683</sup> Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 306.

<sup>684</sup> J. Rideau, Droit institutionnel de l' Union et des communautes europeennes, L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002., p. 310; Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 306.

politički najuticajni ljudi odstranjuju iz Evropskog parlamenta, što umanjuje njegov prestiž. Međutim, član 5 akta iz 1976. godine dozvoljavao je uporedno članstvo u nacionalnom i Evropskom parlamentu. Sve do neposrednog izbora za „evropske poslanike“ dvojni poslanički mandat bio je razumljiv i nužan, jer su nacionalne Skupštine delegirale poslanike u Evropski parlament.<sup>685</sup> Kasnije se prethodno pomenuto osporavalo iz više razloga - različite nadležnosti organa, stvarna sprečenost da se valjano obave obe poslaničke dužnosti, praksa zapostavljanja evropske poslaničke funkcije na račun nacionalne<sup>686</sup> itd... Član 6 stav 2 akta iz 1976. godine državama članicama je dozvoljavao da svojim nacionalnim zakonodavstvom ustanove dodatne „nespojivosti“, te su na primer, Nemačka i Belgija svojim nacionalnim zakonodavstvom zabranile uporednu poslaničku funkciju u nacionalnom i Evropskom parlamentu.<sup>687</sup> Odluke Saveta iz 2003. godine unele su značajnu novinu jer su zabranile dvojni poslaničku funkciju u nacionalnom i Evropskom parlamentu.

#### b) Imuniteti

Imuniteti evropskih parlamentaraca su regulisani „protokolom o imunitetima“ koji je priključen kao aneks ugovoru o spajanju organa iz 1965. godine, ali i

---

<sup>685</sup> Reč je o instiucionalnoj vezi između dva organa koja je neposrednim izborom poslanika prekinuta. S tim u vezi doslo je do predloga da se nacionalni i Evropski parlament sastaju u okviru "konferencije Parlamenata" u cilju konsultovanja o značajnim pitanjima evropske integracije i bez ugrožavanja ovlašćenja Evropskog parlamenta. – J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 79.

<sup>686</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 79.

<sup>687</sup> J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et des communautes europeennes*, L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002., p. 311.

nacionalnim normama država članica. Iz protokola proističu sledeći imuniteti:<sup>688</sup>

- Pravo na slobodno kretanje. Cilj je da se poslanicima omogući da blagovremeno stignu i prisustvuju sednicama Parlamenta, kao i da učestvuju u njegovom radu u parlamentarnim komisijama, političkim grupama i sl.

- Pravo na slobodno iznošenje mišljenja. Poslanici ne mogu da budu gonjeni ili pritvoreni zbog iznetog mišljenja prilikom vršenja poslaničke funkcije.

- Lični imunitet. Članovi Evropskog parlamenta, na teritoriji druge države iz koje ne potiču, uživaju sudski imunitet (ne mogu da budu pritvoreni, ni pravno gonjeni), izuzev u slučaju da su uhvaćeni „*in flagranti*“ u vršenju krivičnog dela. Na teritoriji države članice porekla, parlamentarci uživaju identičnu zaštitu i imunitet kao i poslanici nacionalnog Parlamenta. Ovom normom su stvorene ozbiljne razlike u statusu među evropskim parlamentarcima<sup>689</sup> jer su odredbe nacionalnih zakonodavstava u oblasti o kojoj je reč neujednačene (na primer, u Holandiji uopšte nije predviđen poslanički imunitet). Na teritoriji drugih država članica poslanici su zaštićeni od pravnog gonjenja i pritvaranja, osim ukoliko nisu zatečeni u vršenju krivičnog dela.

Članovi Evropskog parlamenta uživaju imunitet tokom njegovog zasedanja, s tim što režim godišnjeg zasedanja dovodi do stalnog imuniteta.<sup>690</sup>

Evropski parlament je ovlašćen da svojim članovima suverenom odlukom oduzme poslanički imunitet, a na zahtev nadležnog nacionalnog državnog

---

<sup>688</sup> Ph. Manin, L' Union européenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 309.

<sup>689</sup> Ph. Manin, Les Communautés européennes, L' Union européenne, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 189.

<sup>690</sup> J. Rideau, Droit institutionnel de l' Union et des communautés européennes, L.G.D.J., 4 édition, Paris, 2002., p. 311.

organa. U vršenju ove nadležnosti Evropski parlament je potpuno samostalan. Njegova odluka nije osporiva, a nacionalni sudovi država članica su dužni da je poštuju. Parlament može delimično da skine imunitet svom članu, čime omogućava sudsko gonjenje ali ne i njegovo pritvaranje. U načelu, Evropski parlament odbija da skine poslanički imunitet onda kada sumnja da je gonjenje prouzrokovano političkim razlozima ili namerom da se lično naudi njegovom članu.

c) Primanja članova Evropskog parlamenta

Isplata primanja članova Evropskog parlamenta nije predviđena kao stavka u budžetu ove institucije, već je u nadležnosti država članica i njihove regulative.<sup>691</sup> Po pravilu, primanja evropskih poslanika odgovaraju primanjima poslanika nacionalnih skupština. Time je proizvedena paradoksalna situacija, da članovi Evropskog parlamenta u zavisnosti od nacionalne pripadnosti budu različito nagrađeni za isti rad. Poznato je recimo, da članovi Evropskog parlamenta iz Italije primaju oko 12 000 evra mesečno, dok istovremeno mađarski članovi imaju oko 800 evra.<sup>692</sup> Da bi došlo do ujednačavanja, Evropski parlament iz svog budžeta isplaćuje dnevnice i naknade za putne troškove poslanicima, ali se njima ne postiže potpuna jednakost.

---

<sup>691</sup> J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et des communautes europeennes*, L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002., p. 312.

<sup>692</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 310.

### III Poglavlje

## Organizacija i način rada Evropskog parlamenta

#### *Stav 1*

#### *Organizacija rada Evropskog parlamenta*

Unutrašnja organizacija Evropskog parlamenta je uređena<sup>693</sup> odredbama ugovora o osnivanju, aktom od 20. septembra 1976. godine i unutrašnjim pravilnikom koji Evropski parlament usvaja većinom glasova, a na osnovu člana 232 ugovora o funkcionisanju Evropske unije u skladu sa nadležnošću "samoorganizovanja."<sup>694</sup>

Na čelu Parlamenta je predsednik koji se bira među njegovim članovima na dve i po godine tj. za pola legislature, jer u praksi nije zaživela obnova mandata.<sup>695</sup> Inače, izbor na prestižno mesto predsednika Evropskog parlamenta najčešće zavisi od dogovora dve najbrojnije političke grupacije, tj. Evropske narodne partije i Evropske socijalističke partije.<sup>696</sup> Predsednik rukovodi sednicama, vrši klasične upravne dužnosti i simbolično predstavlja Uniju na međunarodnoj sceni. Istovremeno sa

---

<sup>693</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 218 i dalje; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 223 i dalje; J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et de communautés européennes*, LGJD, Paris, 1994, p. 231 i dalje; J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995, p. 79 i dalje.

<sup>694</sup> Sud pravde je priznao pravo Parlamentu na unutrašnju organizaciju i na usvajanje odgovarajućih mera u cilju dobrog funkcionisanja i odvijanja postupaka- CJCE, Luxembourg/PE, 10.2.1983., aff. 230/81, Rec. 393.

<sup>695</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 223.

<sup>696</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 311.

izborom predsednika biraju se 14 potpredsednika i 5 blagajnika koji zajedno čine "Biro"<sup>697</sup>, organ zadužen za unutrašnje funkcionisanje Parlamenta. Pre donošenja ugovora o Evropskoj Uniji postojao je i tzv. "prošireni Biro" koga su činili članovi "Biroa" i predsednici poslaničkih grupa, a koji je poslednjom izmenom unutrašnjeg pravilnika o radu zamenjen "konferencijom predsednika" sastavljenom od predsednika Evropskog parlamenta i predsednika poslaničkih grupa.<sup>698</sup> Ovaj organ je značajan jer utvrđuje dnevni red sednica.

\* Komisije Evropskog parlamenta

Evropski parlament je ovlašćen da osnuje stalne, privremene, opšte ili posebne komisije u kojima se odvija rad poslanika.<sup>699</sup> Zastupljenost u komisijama proporcionalno zavisi od brojnosti političkih grupacija (poslaničkih klubova) u Evropskom parlamentu. Tako postoje stalne komisije, specijalizovane za pojedine oblasti (spoljni poslovi, odbrana, poljoprivreda, ekonomska i monetarna pitanja itd...). Pored toga, Parlament je ovlašćen da osnuje i specijalizovane "ad hoc" komisije privremenog karaktera. Ugovor o Evropskoj uniji iz Matrihta<sup>700</sup> ozvaničio je odredbe unutrašnjeg pravilnika Parlamenta o pravu na osnivanje tzv. privremenih istražnih komisija.

\* Parlamentarne političke grupe

Unutrašnjim pravilnikom o radu Evropskog parlamenta poslanicima je omogućeno da osnuju

---

<sup>697</sup> Član 197 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>698</sup> J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et des communautes europeennes*, L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002., p. 313.

<sup>699</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 223 i 224.

<sup>700</sup> Nekadašnji član 193 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 226 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

„političke grupe“ tj. poslaničke klubove.<sup>701</sup> Pravilnikom parlamenta se podstiče višenacionalno političko udruživanje na ideološkoj osnovi.<sup>702</sup> U sazivu 2009 – 2014. godina najbrojni poslanički klub<sup>703</sup> ima umerena evropska desnica tj. klub Evropskih narodnih partija (demohrišćana i demokrata) sa 265 članova, slede Evropski socijalisti 184, Alijansa liberala i demokrata sa 84, Evropski konzervativci i reformatori 55, Zeleni sa 55, Konfederacija levice sa 35 poslanika itd... Ugovorom o Evropskoj uniji iz Lisabona iz 2009. godine ohrabruje se osnivanje političkih partija na evropskom nivou.<sup>704</sup> Član 224 ugovora o Evropskoj uniji predviđa da Savet putem uredbi donetih u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom (postupak koodlučivanja sa Evropskim parlamentom) utvrđuje status i načine finansiranja političkih partija na evropskom nivou.

Članovi Parlamenta ne moraju da budu članovi političkih klubova, ali političkim udruživanjem stiču određene pogodnosti. Poslaničke grupe učestvuju u utvrđivanju dnevnog reda sednica, imaju pravo na reč, kao i na materijalna sredstva (na primer, kancelarije).<sup>705</sup>

---

<sup>701</sup> Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 312.

<sup>702</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 139; nternet, 09.03.2010., <http://www.elections-europeennes.org> – Da bi se osnovao poslanički klub potrebno je 25 poslanika koji dolaze iz najmanje 4 države članice Evropske unij.

<sup>703</sup> Internet, 09.03.2010., <http://www.elections-europeennes.org>

<sup>704</sup> Nekadašnji član 191 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 10 stav 4 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>705</sup> Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 312.



## *Stav 2*

### *Način rada*

Radne aktivnosti Evropskog parlamenta odvijaju se u tri grada - Strazburu (redovne plenarne sednice), Briselu (vanredne sednice; sedište poslaničkih grupa i komisija) i Luksemburgu (sekretarijat i službe).<sup>706</sup> S obzirom da je ovakvo stanje neracionalno i da stvara probleme poslanicima, Parlament je pokušao da ustanovi sedište u Briselu<sup>707</sup> pozivajući se na priznato pravo na "samoorganizovanje". S tim u vezi, Parlament je doneo odluku da se upravne službe presele u Brisel, a nešto kasnije postigao je dogovor sa belgijskom vladom o izgradnji zgrade za održavanje plenarnih sednica. Međutim, time je isprovociran sukob sa luksemburškom i francuskom vladom koji je doveo do pokretanja sporova pred Sudom pravde.<sup>708</sup> Do danas nije pronađeno funkcionalno rešenje ovog problema.

\*Režim sednica

Prema odredbama osnivačkih ugovora, Evropski parlament jednom godišnje drži zasedanje koje počinje prvog utorka u mesecu po izboru poslanika i svakog drugog utorka u martu mesecu naredne godine, s tim da mogu da se zakažu i vanredna zasedanja na predlog većine

---

<sup>706</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union eurpeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 138.

<sup>707</sup> S obzirom da je Brisel sediste Komisije i Saveta.

<sup>708</sup> CJCE, Luxembourg/PE, 10.2.1983., aff. 230/81, Rec. 255; Luxembourg/PE, 10.4.1984., aff. 108/83, Rec. 1945; France/PE, 22.9.1988., aff. 385/85 et 51/86, Rec. 4821; Luxembourg/PE, 28.11.1991., aff. C-213/88 et C 39/89, Rec.I-5643. Sud nije sporio pravo Parlmenta da uredi svoj rad na najbolji mogući način ali je podvukao da pri tome ne sme da dođe do povrede osnivačkih ugovora.

njegovih članova, Komisije ili Saveta ministara.<sup>709</sup> Međutim, Parlament se unutrašnjim pravilnikom opredelio za godišnje zasedanje (od marta do marta sledeće godine) uz održavanje jedne ili dve plenarne sednice mesečno (osim u avgustu) u Strazburu i vanrednih plenarnih sednica po potrebi u Briselu.<sup>710</sup> Za kvorum je potrebno prisustvo najmanje trećine poslanika, rasprave su javne, a u upotrebi su svi jezici naroda Unije. Van plenarnih sednica, poslanici rade u parlamentarnim komisijama.

**\*Odlučivanje**

Evropski parlament donosi odluke apsolutnom većinom izraženih glasova poslanika, osim kada je osnivačkim ugovorima određeno drugačije (na primer, za izglasavanje nepoverenja Komisiji potrebna je dvotrećinska većina glasova).<sup>711</sup>

## IV Poglavlje

### Nadležnosti Evropskog parlamenta

U institucionalnom sistemu Zajednica i Unije nije bio predviđen jedinstveni postupak donošenja odluka. Naime, ugovorima o osnivanju je za svaku oblast bio određen postupak odlučivanja (npr. za usvajanje budžeta, za donošenje zakonodavnih akata, za donošenje odluka u oblasti spoljnih poslova, za zaključivanje međunarodnih ugovora), odnosno uloga koju u tom postupku ima svaka

---

<sup>709</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 311; Član 229 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>710</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 136.

<sup>711</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 224.

od institucija.<sup>712</sup> Postupci usvajanja odluka tokom razvoja Zajednice i Unije menjali su se i usavršavali kao i uloge koje su pojedine institucije imale u njima.<sup>713</sup> Posebno upečatljiva bila je tendencija da se ojača uloga Evropskog parlamenta u procesu donošenja odluka.

### *Stav 1*

#### *Zakonodavne nadležnosti Evropskog parlamenta*

U formalnom smislu ugovorima o osnivanju Evropskih zajednica nije predviđeno postojanje “Evropskih zakona” niti “Evropskog zakonodavstva”.<sup>714</sup> Bez obzira na prethodno izneto bilo je manje-više jasno da je određen broj komunitarnih akata bio zakonodavne prirode, što se vidi iz pravne prakse Suda pravde. Tako se u presudama Suda pravde govorilo, u vezi sa opštim odlukama Evropske zajednice za uglj i čelik, kao o “kvazi zakonodavnim odlukama”<sup>715</sup> ili se pak u okviru ugovora o Evropskoj zajednici pominjao “zakonodavni sistem ugovora”<sup>716</sup> ili “zakonodavna vlast Zajednice”<sup>717</sup> ili pak “komunitarni zakonodavac”.<sup>718</sup> Svojsvo zakonodavnog akta nisu imale samo uredbe<sup>719</sup> već i direktive koje prema Sudu pravde predstavljaju model “posrednog zakonodavstva”. Dakle, iz prethodno izloženog izvlačimo zaključak da postoji zakonodavna

---

<sup>712</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 260.

<sup>713</sup> Slobodan Zečević, *Evolucija nadležnosti Evropskog parlamenta*, Srpska politička misao, broj 4, 2011., UDK 342.53(4-672EU), str. 169-195.

<sup>714</sup> D. Simon. *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p.259 i 260

<sup>715</sup> CJCE, 20.03.1959., Nold, aff. 18/57, Rec., 89.

<sup>716</sup> CJCE, 17.12.1970., Koster, aff. 25/70, Rec., 1161.

<sup>717</sup> CJCE, 9.03.1978., Simmenthal, aff. 106/77, Rec., 629.

<sup>718</sup> CJCE, 27.10.1992., Nemačka/Komisije, aff. C- 240/90, Rec., I-5383.

<sup>719</sup> ili na engleskom jeziku „regulation« a na francuskom »reglement«.

funkcija institucija Unije. Promene s tim u vezi bile su predviđene predlogom Evropskog ustava iz 2004. godine u smislu uvođenja evropskih zakona i evropskih okvirnih zakona.<sup>720</sup>

U ugovoru o funkcionisanju Evropske unije iz 2009. godine pominjanje »evropskih zakona« se izostavlja. Naime, prethodno pomenutim je predviđeno da institucije Unije vrše svoje nadležnosti putem donošenja uredbi, direktiva i odluka.<sup>721</sup> Međutim, već sledećim članom 289 ugovora iz Lisabona propisan je »redovni zakonodavni postupak.« Istim članom je precizirano da su svi akti usvojeni u skladu sa zakonodavnim postupkom zapravo zakonodavni akti.<sup>722</sup> Što je još važnije u članu 14 stav 1 ugovora o Evropskoj uniji uvojenom u Lisabonu izričito se navodi da Evropski parlament zajedno sa Svetom vrši zakonodavnu funkciju.

A) Evolucija nadležnosti Evropskog parlamenta u zakonodavnoj oblasti

a) Izvorni klasični zakonodavni postupak u oblasti Evropskih zajednica

U demokratskim državama usvajanje najviših pravnih akata tj. zakona u nadležnosti je od naroda slobodno izabраниh nacionalnih skupština ili parlamenata. U sistemu Zajednica pak, izvorno Evropski parlament imao je samo savetodavnu ulogu<sup>723</sup> u postupku usvajanja komunitarnih akata, s obzirom da je prema ugovorima o osnivanju Zajednica organ odlučivanja bio Svet

---

<sup>720</sup> Član I-34 predloga evropskog ustava.

<sup>721</sup> Član 288 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>722</sup> Član 289 stav 3 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>723</sup> L. Cartou, *L' Union europeenne, Precis-Dalloz*, 2 edition, Paris 1996., p. 90. J. Rideau, *Droit institutionnel de L' Union et des Communautés europeennes*, LGJD, Paris, 1994., p. 234. PH. M. Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 45; S. Samardžić, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd 1998., p. 101.

ministara. Klasičan postupak usvajanja komunitarnih akata se odvijao na sledeći način.<sup>724</sup> Nadležnost zakonodavne inicijative gotovo je u potpunosti pripala Evropskoj Komisiji koja je bila ovlašćena da podnese predlog komunitarnog akta na usvajanje Savetu ministara. Savet<sup>725</sup>, a kasnije i Evropski parlament<sup>726</sup> su pak mogli da zatraže od Komisije da izradi predlog akta. Po prijemu predloga Komisije, Savet ga je prosleđivao na proučavanje svom podorganu “COREPER”-u koga su činile diplomate država članica sa sedištem u Briselu (reč je o stalnim predstavnicima država članica ili njihovim pomoćnicima).<sup>727</sup> Istovremeno, Savet je dostavljao predlog i Evropskom parlamentu radi pribavljanja njegovog mišljenja, pod uslovom da je ugovorima o osnivanju predviđeno da je ono neophodno za usvajanje te vrste akta. Mišljenje Parlamenta međutim, ni u jednom svom delu nije obavezivalo Savet. Ako pak konsultovanje nije predviđeno ugovorom, Savet je mogao fakultativno, odnosno po potrebi, da zatraži mišljenje Evropskog parlamenta.

Iz prethodno izloženog uočavamo da su uloga i nadležnosti Evropskog parlamenta u inicijalnom zakonodavnom postupku bile veoma ograničene, ali je ova institucija upotrebila svoj politički uticaj da ih ojača. I pored toga što su ugovori o osnivanju predvideli samo sporadično konsultovanje Evropskog parlamenta, Parlament je postepeno nametnuo praksu s jedne strane da ga Komisija obaveštava istovremeno kad i Savet o svojim predlozima akata i u onim oblastima gde nije predviđeno

---

<sup>724</sup> Slobodan Zečević, *Evolucija nadležnosti Evropskog parlamenta*, Srpska politička misao, broj 4, 2011., UDK 342.53(4-672EU), str. 169-195.

<sup>725</sup> Član 208 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>726</sup> Član 192 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>727</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 261.

njegovo konsultovanje, dok je s druge strane uspeo da privoli i Savet da zatraži njegovo mišljenje i o tim aktima.<sup>728</sup> Na osnovu ovakvog neformalnog međuinstitucionalnog sporazuma došlo je do uspostavljanja "ustavnog običaja" koji je donekle ozvaničen zajedničkim usvajanjem "kodeksa ponašanja" od strane Komisije i Evropskog parlamenta. Interesantno je i da je Evropski parlament po prijemu predloga Komisije, dostavljao primedbe na isti ili bi pak, usled potpunog neslaganja sa njegovim sadržajem tražio od Komisije da ga povuče. Komisija nije uvek bila voljna da izađe u susret zahtevima Parlamenta, ali je prećutno pristala da obrazloži razloge zbog kojih ne može da ih prihvati. Evropski parlament je sa svoje strane u praksi odugovlačio sa izdavanjem mišljenja u slučajevima kada Komisija ne izađe u susret njegovim zahtevima.

Savetodavna nadležnost Evropskog parlamenta još je ojačana i sudskim presudama. Iako mišljenje Parlamenta nije obavezivalo Savet, Sud pravde je u ime "demokratske legitimnosti" i institucionalne ravnoteže odredio da su nezakoniti akti Saveta koje je ovaj usvojio nepoštujući ugovorom predviđen postupak konsultovanja.<sup>729</sup> Dužnost Saveta bila je ne samo da zatraži, već i da sačeka mišljenje Parlamenta bez obzira što ga njegova sadržina nije obavezivala. Pored toga, u pravnoj praksi bila je predviđena obaveza "ponovljene konsultacije" Parlamenta (tzv. rekonsultacije) onda kada se Savet suštinski udaljio od inicijalnog predloga Komisije na osnovu koga je Parlament izneo mišljenje, osim ako

---

<sup>728</sup> D. Simon. *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p.126; Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998., p. 242

<sup>729</sup> CJCE, 29.10.1980., "Roquete", aff. 138 et 139/79, Rec. 3333.

izmene akta ne idu u smislu primedbi Evropskog parlamenta.<sup>730</sup>

Predlog Komisije izmenjen i obogaćen amandmanima Evropskog parlamenta proučavao se u podorganu Saveta "COREPER"-u, da bi ga zatim sam Savet usvojio kvalifikovanom većinom, konsenzusom ili izuzetno prostom većinom tj. onako kako je ugovorom za tu vrstu akata bilo određeno.

b) Postupak saradnje

Od neposrednog izbora poslanika 1979. godine jačao je pritisak Evropskog parlamenta da kao izvorno demokratska institucija Zajednice bude uključen u postupak usvajanja normativnih akata. Budući da države članice nisu mogle da postignu sporazum o dodeljivanju prava Evropskom parlamentu na koodlučivanje sa Savetom, 1987. godine Jedinistvenim Evropskim Aktom je uveden postupak saradnje<sup>731</sup> kojim je podvučena uloga Parlamenta u postupku usvajanja akata, ali je Savet i dalje ostao nosilac normativnih nadležnosti.<sup>732</sup> Time se samo delimično izašlo u susret težnjama Parlamenta da kao izvorni predstavnik naroda stekne odgovarajuća zakonodavna ovlašćenja. Od stupanja na snagu ugovora iz Amsterdama 1999. godine postupak saradnje je u mnogim oblastima ustupio mesto postupku koodlučivanja

---

<sup>730</sup> CJCE, , 15.7.1970., Chemiefarma, aff. 41/69, Rec. 661; CJCE, 16.7.1992., Parlement/Conseil, aff. C -388/92, Rec. I-2067.

<sup>731</sup> Nekadašnji član 252 ugovora o Evropskoj zajednici; Slobodan Zečević, *Evolucija nadležnosti Evropskog parlamenta*, Srpska politička misao, broj 4, 2011., UDK 342.53(4-672EU), str. 169-195.

<sup>732</sup> S. Samardžić, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd 1998., p. 120; D. Simon, *Le systeme juridique communautaire*, Puf, 3 edition, Paris, 2001., p. 264 i dalje; J. Rideau, *Droit institutionnel de l' union et des Communautés européennes*, LGJD, Paris, 1994., p. 445 i dalje.

Parlamenta i Saveta, tako da je njegova primena postala izuzetak.<sup>733</sup>

Uvođenjem postupka saradnje, pojačano je učešće Evropskog parlamenta u procesu zakonodavnog odlučivanja, ako imamo u vidu sistem dvostrukog čitanja sadržaja predloga akta i izjašnjavanja o istom od strane poslanika.<sup>734</sup> Naime, ukoliko ne bi postojala saglasnost Saveta u vezi sa amandmanima koje je dostavio Evropski parlamenta po tzv. „prvom čitanju“ na predlog zakonodavnog akta Komisije, Savet bi preformulisao tekst predloga akta u skladu sa svojim pogledima i ponovo ga dostavljao u obliku „zajedničkog stava“ Evropskom parlamentu na tzv. drugo čitanje. Evropski parlament je mogao da se složi sa stavom Saveta i u tom slučaju bi se tekst akta usvajao u Savetu kvalifikovanim većinom. Međutim, Parlament je mogao u potpunosti da odbaci ili izglasa amandmane na zajednički stav. U ovom poslednjem slučaju Savet je imao pravo da usvoji tekst akta u skladu sa sopstvenim konceptom, ali isključivo jednoglasnom odlukom. Ovlašćenja Saveta ministara dakle, u suštini nisu bila dovedena u pitanje jer je bilo otežano usvajanje zakonodavnog akta kada se Parlament sa njim nije slagao. Ipak, u praksi je povećan uticaj Evropskog parlamenta u pogledu sadržaja zakonodavnih akata, jer je prema statistici Savet prihvatao više od polovine amandmana Parlamenta nakon prvog ili više od četvrtine posle drugog čitanja.<sup>735</sup>

---

<sup>733</sup> Postupak saradnje se još javlja u oblasti ekonomske (član 102 i 103 ugovora o Evropskoj zajednici) i monetarne politike (član 106 ugovora o Evropskoj zajednici).

<sup>734</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris 2001., p. 267.

<sup>735</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 edition, Paris, 1996., p. 214.



B) Redovni zakonodavni postupak koodlučivanja Evropskog parlamenta i Saveta<sup>736</sup>

Neimenovan postupak iz člana 251 ugovora o Evropskoj zajednici ugrađen ugovorom iz Maastrichta iz 1993. godine u teoriji se najčešće nazivao postupkom koodlučivanja.<sup>737</sup> Putem uvođenja ovog složenog postupka Evropski parlament je postao druga grana zakonodavne vlasti bez čije saglasnosti u određenim oblastima predviđenim ugovorom o osnivanju Savet više nije mogao da usvaja zakonodavne akte. Postupak koodlučivanja je umnogome podsećao na prethodno izložen postupak saradnje. Novinu je predstavljalo uvođenje tzv. "komiteta pomirenja", onda kada dolazi do razmimoilaženja u stavovima Parlamenta i Saveta. Ugovorom iz Amsterdama iz 1999. godine ovaj postupak usvajanja akata donekle je pojednostavljen.

Postupak koodlučivanja je ugovorom o funkcionisanju Evropske unije iz Lisabona iz 2009. godine promovisan u »redovni zakonodavni postupak«<sup>738</sup> koga treba razlikovati od posebnih zakonodavnih postupaka izričito utvrđenih ugovorom.«<sup>739</sup> Redovni zakonodavni postupak podrazumeva da Evropski parlament i Savet na predlog Komisije zajednički usvajaju uredbu, direktivu ili

---

<sup>736</sup> U stručnim krugovima koristi se i termin »saodlučivanje - S. Samardžić, Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice, Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd 1998., p.116.

<sup>737</sup> S. Hiks, Politički sistem Evropske unije, službeni glasnik, Beograd, 2007., str. 107. Ph. Manin, Les Communautés européennes, L' Union européenne, Pedone, 2 edition, Paris, 1996., p. 214; D. Simon, Le système juridique communautaire, PUF, Paris, 1997., Puf, p.163; J. Rideau, Droit institutionnel de l' Union et de communautés européennes, LGJD, Paris, 1994., p. 486; PH. M. Defarges, Les institutions européennes, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998, p. 47; L. Cartou, L' Union européenne, Precis-Dalloz, 2 edition, Paris 1996, p. 112, 113.

<sup>738</sup> Slobodan Zečević, *Evolucija nadležnosti Evropskog parlamenta*, Srpska politička misao, broj 4, 2011., UDK 342.53(4-672EU), str. 169-195.

<sup>739</sup> Član 289 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

odluku.<sup>740</sup> U određenim specifičnim slučajevima predviđenim ugovorima iz Lisabona javljaju se i posebni zakonodavni postupci.<sup>741</sup> U ovim slučajevima akte Unije usvaja Evropski parlament uz učešće Saveta ili pak Savet uz učešće Evropskog parlamenta. Ugovori iz Lisabona šire polje primene redovnog zakonodavnog postupka na još 40 novih oblasti.<sup>742</sup>

Prema ugovoru o funkcionisanju Evropske unije redovni zakonodavni postupak se odvija na sledeći način.<sup>743</sup>

- Komisija na osnovu odluke većine njenih članova upućuje predlog zakonodavnog akta Evropskom parlamentu i Savetu.

- Zatim sledi tzv. "prvo čitanje" teksta u Evropskom parlamentu koji utvrđuje svoj „stav“ i prosleđuje ga Savetu. Ukoliko Savet odobri stav Parlamenta, akt se usvaja u skladu sa onim što je utvrđeno u Evropskom parlamentu. Savet međutim može i da ne odobri stav Evropskog parlamenta, i da usvoji sopstveni stav o sadržaju akta i vrati ga Evropskom parlamentu i Komisiji. Savet je dužan da obavesti Parlament o razlozima koji su ga naveli na ovakav korak. Komisija takođe dostavlja svoje mišljenje o prethodnom.

- Potom sledi tzv. "drugo čitanje". Ukoliko Parlament u roku od 3 meseca odobri ili se ne izjasni o stavu Saveta, akt se smatra usvojenim u skladu sa onim što je predložio Savet. Parlament međutim može i da većinom glasova svojih članova odbaci stav Saveta usvojen u

---

<sup>740</sup> Član 289 stav 1 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>741</sup> Član 289 stav 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>742</sup> Internet, 10.03.2010., <http://www.europa.eu> – primena redovnog zakonodavnog postupka se širi u oblasti poljoprivrede, energetike, doseljavanja, pravosuđa i unutrašnjih poslova kao i domenu strukturnih fondova.

<sup>743</sup> Član 294 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

prvom čitanju, što znači da akt ne može da bude usvojen. S druge strane, Evropski parlament ima nadležnost da većinom glasova svojih članova predloži amandmane na predlog akta. Teorijski Savet bi mogao da usvoji amandmane Parlamenta isključivo jednoglasno jer oni menjaju inicijalni predlog Komisije. U praksi Komisija razmatra predložene amandmane Parlamenta, trudeći se da prilagodi svoj predlog akta, ne bi li ovaj mogao da se usvoji kvalifikovanom većinom u Savetu. Nije retko da se jave neformalni tripartitni pregovori između ove tri institucije ne bi li amandmani Parlamenta bili prihvatljiviji i za Komisiju i za Savet.<sup>744</sup> U slučaju dogovora u roku od 3 meseca otvara se mogućnost da tekst akta bude usvojen u Savetu kvalifikovanom većinom. Amandmani Parlamenta sa kojima se Komisija ne slaže međutim, mogu isključivo da se usvoje u Savetu jednoglasno.

- Redovni zakonodavni postupak sadrži i treću fazu takozvanog pomirenja. Naime, ako Savet ne prihvati sve amandmane Evropskog parlamenta, predsedavajući Saveta, uz dogovor sa predsednikom Parlamenta, u roku od šest nedelja saziva "Komitet pomirenja" sačinjen paritetno od predstavnika dve institucije (Saveta i Parlamenta). U komitet zapravo ulaze predstavnici svih članova Saveta i isti broj članova Evropskog parlamenta izabrani srazmerno odnosu snaga poslaničkih klubova.<sup>745</sup> Komisija učestvuje u radu ovog komiteta trudeći se da približi stavove dve institucije. Pod uslovom da utvrdi "zajednički nacrt sadržaja akta", ovaj se dostavlja Savetu i Parlamentu koji imaju rok od 6 nedelja da ga potvrde kvalifikovanom većinom, odnosno apsolutnom većinom izraženih glasova poslanika. Ukoliko se u Savetu ili

---

<sup>744</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 366.

<sup>745</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 367.

Parlamentu ne usvoji “zajednički nacrt akta”, predlog se smatra konačno odbačenim.

Iz prethodno izloženog, nije teško uočiti da redovni zakonodavni postupak ostaje i dalje izuzetno složen.

## Stav 2

### *Budžetske nadležnosti Evropskog parlamenta*

A) Evolucija nadležnosti Evropskog parlamenta u budžetskoj sferi

Usvajanje budžeta u državama sa demokratskim uređenjem u isključivoj je nadležnosti Skupštine. Doduše, ova nadležnost je ograničena budući da jedino izvršni organi (vlade) raspolazu neophodnim tehničkim znanjima da bi utvrdili predlog budžeta. U okviru Zajednica, kada je u pitanju budžetska procedura, došlo je do tradicionalnog sukobljavanja koncepcija o "međudržavnoj saradnji" i "nacionalnoj vlasti". Evropski parlament je inicijalno imao samo simbolična savetodavna ovlašćenja.<sup>746</sup>

Budžet Evropske ekonomske zajednice je tokom šezdesetih godina finansiran doprinosima država članica,<sup>747</sup> tako što je visina uplata obračunavana u funkciji nacionalnog bogatstva država članica. Sredstva iz budžeta su, s jedne strane korišćena za rad Zajednice i njenih institucija, a s druge za finansiranje Zajedničke poljoprivredne politike koja je postepeno uspostavljena.

Komisija je predložila kvalitativne promene u budžetskoj oblasti 1965. godine, zalažući se za uvođenje takozvanih sopstvenih izvora prihoda Zajednice kao i za

---

<sup>746</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 227; Slobodan Zečević, *Evolucija nadležnosti Evropskog parlamenta*, Srpska politička misao, broj 4, 2011., UDK 342.53(4-672EU), str. 169-195.

<sup>747</sup> Ph. Moreau Defarges, *Les institutions européennes*, Armand Colin, 3 édition, Paris, 1998., p. 55 i dalje.

uključivanje Evropskog parlamenta u postupak usvajanja budžeta, ali tadašnja degolistička Francuska nije bila spremna da podrži ove promene.<sup>748</sup> Samit na vrhu šefova država ili vlada članica Zajednice održan u Hagu 1969. godine doprineo je deblokiranju stanja i u budžetskoj oblasti, u smislu da je predviđeno uvođenje sopstvenih izvora prihoda Zajednice koji zamenjuju uplate država članica, a to su bili: prihodi od carina, s obzirom da je Evropska ekonomska zajednica postala jedan prostor koji ima zajedničku carinsku tarifu prema trećim državama; poljoprivredni prelevmani tj. iznos koji opterećuje uvozne poljoprivredne proizvode da bi se izjednačili sa cenama evropskih; deo prihoda (1 odsto) koje države ubiraju na osnovu naplate poreza na dodatu vrednost.<sup>749</sup>

Uvođenje sopstvenih izvora prihoda Zajednice dovelo je do širenja nadležnosti Evropskog parlamenta u budžetskoj oblasti i to Luksemburškim ugovorom o izmeni ugovora o osnivanju od 22. aprila 1970. godine kojim je Parlament stekao pravo odlučivanja o pojedinim izdacima. Briselskim ugovorom od 22. jula 1975. godine Evropski parlament uz Savet, postaje druga grana budžetske vlasti dobivši pravo na “poslednju reč” u oblasti neobaveznih troškova, ali i nadležnost da u potpunosti odbaci predlog budžeta.<sup>750</sup>

Na budžet Evropske zajednice primenjivala su se načela javnih finansija, kao što je na primer, načelo budžetskog jedinstva, tj. upisivanja u budžet svih prihoda i

---

<sup>748</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de L' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995., p.180.

<sup>749</sup> Ph. Moreau Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 55.

<sup>750</sup> D. Simon, *Le systeme juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris 2001., p. 227.; Ph. Manin, *Les communautes europeennes -L' Union europeenne*, Pedone, 4 edition, Paris, 1998., p. 259.

rashoda Zajednice.<sup>751</sup> U sistemu se međutim pravila razlika između tzv. obaveznih i neobaveznih troškova. Prvi su obuhvatali sve one troškove čije je unosenje u budžet bilo neophodno da bi Zajednica ispoštovala svoje unutrašnje i spoljne obaveze koje proističu iz ugovora o osnivanju ili akata donesenih u njihovoj primeni.<sup>752</sup> Najviše je bilo reči o troškovima namenjenim zaštiti cena poljoprivrednih proizvoda (FEOGA garancije) koje su početkom sedamdesetih činile tri četvrtine budžeta Zajednice.<sup>753</sup> Neobavezni troškovi su se odnosili na strukturne kredite (socijalni i regionalni fond, istraživanja, energija, prevoz, pomoć za razvoj, životna sredina) a njihov obim je rastao, tako da su 1990. godine dostigli učešće od 50 odsto u budžetu Zajednice. Podela na dve vrste troškova je izvršena zbog nadležnosti Evropskog parlamenta.

Tok budžetske procedure bio je regulisan članom 272 ugovora o Evropskoj zajednici. Bilo je predviđeno da sve institucije Zajednice dostave Komisiji troškovna predviđanja za sledeću godinu na osnovu kojih ova poslednja utvrđuje pretpredlog budžeta koji zatim dostavlja Savetu. Savet kvalifikovanom većinom glasova određuje predlog budžeta i prosleđuje ga Evropskom parlamentu koji pak može da ga podrži, da se ne izjasni u predviđenom roku ili da predloži njegove izmene. U ovom poslednjem slučaju sledio je složen postupak koji je predviđao dvostruko čitanje predloga budžeta i u Savetu i u Parlamentu, slično kao i kod postupka koodlučivanja. U prethodnom izlaganju smo podvukli da je poslednju reč u budžetskoj oblasti imao Savet ili Evropski parlament u

---

<sup>751</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 168.

<sup>752</sup> Zajednička deklaracija Komisije, Saveta i Evropskog parlamenta od 30.6.1982. godine – JO br. 194 od 28.7.1982. godine.

<sup>753</sup> Ph. Moreau Defarges, *Les institutions européennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., str. 55

zavisnosti od vrste troškova. Evropski parlament je takođe bio ovlašćen da dvotrećinskom većinom glasova, ukoliko za to postoje "ozbiljni razlozi", odbaci predlog budžeta u celini.

B) Budžetske nadležnosti Evropskog parlamenta u ugovorima iz Lisabona

Ugovor o funkcionisanju Evropske unije utvrđen u Lisabonu 2009. godine, a u vezi sa budžetskim postupkom, predviđa ukidanje podele na obavezne i neobavezne troškove.<sup>754</sup> Naime, Evropski parlament i Savet bi trebalo da na osnovu primene posebnog zakonodavnog postupka utvrde troškove u celini. U tom smislu svaka od institucija osim Evropske centralne banke dostavlja Komisiji pre prvog jula, a za narednu budžetsku godinu, troškovna predviđanja. Komisija zatim ugrađuje prethodno pomenuta predviđanja u predlog budžeta.<sup>755</sup> Predlog budžeta sadrži predviđanja u pogledu prihoda i rashoda. Komisija podnosi predlog budžeta Evropskom parlamentu i Savetu najkasnije do 1. septembra za narednu budžetsku godinu. Ugovor iz Lisabona predviđa jedno "čitanje" budžeta u svakoj od institucija.<sup>756</sup> Tako će Savet da se izjasni o predlogu budžeta koji mu dostavlja Komisija. Ako u roku od 42 dana Evropski parlament odobri nacrt budžeta koji mu je dostavio Savet, ovaj će se smatrati usvojenim. Ukoliko pak, Parlament izglasa (apsolutnom većinom u odnosu na broj članova) amandmane na predlog budžeta, predsednici obe institucije će da sazovu "komitet pomirenja," osim ako Savet nije prihvatio sve amandmane Parlamenta u roku od 10 dana. Ukoliko komitet pomirenja u roku od 21 dan

---

<sup>754</sup> J-L. Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gaulino editeur, Paris, 2008., p. 85.

<sup>755</sup> Član 314 stav 1 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>756</sup> Član 314 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

utvrdi zajednički nacrt budžeta, Savet i Parlament imaju 14 dana da ga usvoje i to kvalifikovanom većinom i većinom izraženih glasova. Ako komitet ne uspe da izradi zajednički nacrt budžeta, ili ako obe instiucije odbace njegov predlog, Komisija je dužna da izradi novi predlog budžeta.

Nadležnost izvršavanja budžetskih troškova pripada Evropskoj komisiji. Komisija mora da vodi računa o pravilnom korišćenju sredstava namenjenih strukturnim fondovima i finasijskim programima Zajednice. Finansijsku i političku kontrolu nad radom Komisije vrši Evropski parlament.

Budžetsko pitanje tradicionalno izaziva periodične sporove među državama članicama.<sup>757</sup> Laburistička vlada je 1974. godine postavila pitanje daljeg članstva Velike Britanije u Evropskoj ekonomskoj zajednici jer je smatrala da ne dobija dovoljno sredstava za razvoj i da značajna sredstva odlaze na finansiranje Zajedničke poljoprivredne politike u kojoj ona zbog nerazvijene poljoprivrede malo učestvuje (većinu poljoprivrednih proizvoda Britanija uvozi iz zemalja Komonvelta). Britanski premijer Margaret Tačer je 1979. godine osporila koncept "sopstvenih prihoda Zajednice" kao privid<sup>758</sup> zatraživši da se poštuju sledeća načela: doprinosi država članica u budžet Zajednice moraju da odgovaraju učešću njihovog bruto nacionalnog proizvoda u ukupnom bruto nacionalnom proizvodu Zajednice (svako prema svom bogatstvu); svaka država članica treba da prima približno onoliko koliko uplaćuje. Britaniji se delimično izašlo u susret uvođenjem sistema korekcije, kojim se upoređuje

---

<sup>757</sup> Ph. Moreau Defarges, *Les institutions européennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 56.

<sup>758</sup> Ph. Moreau Defarges, *Les institutions européennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 56 -anegdota kaže da je gospođa Tačer istakla svoj zahtev na neposredan način - I want my money back!



uplata država članica na ime poreza na dodatu vrednost sa onim što primaju od Zajednice. Ukoliko postoji velika razlika između ova dva iznosa vrši se korekcija doprinosa. Od prijema nešto siromašnijih država u Evropsku ekonomsku zajednicu tokom osamdesetih godina (Grčka, Španija i Portugal) javili su se sporovi između bogatih država koje žele da „zakoče“ budžetsku potrošnju i siromašnih koje pak, žele što više da prime od Unije na ime razvoja.

### *Stav 3*

#### *Nadležnosti nadzora Evropskog parlamenta*<sup>759</sup>

##### A) Izglasavanje nepoverenja Komisiji

U skladu sa načelima na kojima počivaju savremene demokratske države, Evropskom parlamentu je dodeljena nadležnost da izglasa nepoverenje Komisiji, čime se njeni članovi obavezuju da kolektivno podnesu ostavke.<sup>760</sup>

S obzirom da je izglasavanje nepoverenja odluka sa ozbiljnim političkim posledicama, predviđena su stroga proceduralna pravila.<sup>761</sup> Predlog o izglasavanju nepoverenja mora da podnese najmanje jedna desetina članova Evropskog parlamenta u pismenom obliku uz obrazloženje. Nakon toga parlamentarci imaju tri dana za

---

<sup>759</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 271 i dalje; Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, Paris, édition 1996., p. 263 i dalje; J. Rideau, *Droit institutionnel de l' Union et de communautés européennes*, LGJD, Paris, 1994., p. 561 i dalje; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 138 i dalje

<sup>760</sup> Nekadašnji član 201 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 17 stav 8 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>761</sup> Član 234 ugovora o funkcionisanju Evropske unije; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 229.

razmišljanje pre rasprave i glasanja. Nepoverenje je usvojeno ukoliko u glasanju učestvuje apsolutna većina poslanika, a pri tome se njih dve trećine izjasni za predlog.

Iako na prvi pogled izgleda prirodno i demokratski, ovo pravo Parlamenta u kontekstu institucionalnog sistema Zajednica i Evropske unije nije bilo dovoljno utemeljeno.<sup>762</sup> Ako je reč o sistemu Evropske zajednice za uglj i čelik donekle je bilo logično da se Skupština ovlasti da izglasa nepoverenje Visokoj vlasti po podnošenju godišnjeg izveštaja o radu s obzirom da je upravo ova institucija bila nosilac odlučivanja, ali šta reći za sistem ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici i Evropskoj zajednici za atomsku energiju gde su nosioci odlučivanja bili međudržavni organi, Savet ministara i Evropski savet.<sup>763</sup> Prema odredbama ugovora o Evropskoj zajednici Evropski parlament nije bio ovlašćen da sankcioniše pomenute institucije, već Komisiju kojoj je bila uskraćena nadležnost odlučivanja i koja se objektivno vrlo često pojavljivala kao prirodni saveznik Parlamenta, u težnji da se "nacionalnim institucijama" Zajednice povere što šira ovlašćenja. Stoga je procedura izglasavanja nepoverenja vrlo retko korišćena, tačnije inicijativa je podneta osam, dok se do samog glasanja došlo svega šest puta.<sup>764</sup>

O krizi u vezi sa Komisijom Santer koja je je okončana njenom kolektivnom ostavkom u martu 1999. godine već je bilo reči u prethodnom izlaganju. Treba međutim napomenuti da je u Evropskom parlamentu, po

---

<sup>762</sup> Slobodan Zečević, *Evolucija nadležnosti Evropskog parlamenta*, Srpska politička misao, broj 4, 2011., UDK 342.53(4-672EU), str. 169-195.

<sup>763</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 276 i 277; Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 315; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Puf, Paris, 1997., p. 140.

<sup>764</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 315.

saznanju o nenamenskom trošenju sredstava Unije, pokrenuto pitanje poverenja Komisije Santer još u januaru 1998. godine. Tom prilikom se značajan, ali ne i dovoljan, broj parlamentaraca izjasnio za obaranje Komisije.<sup>765</sup> S obzirom na delikatnost situacija, ali i zbog pritisaka iz Evropskog parlamenta, Žak Santer zatim pristaje da imenuje komitet eksperata koji bi trebalo da istraži ovaj slučaj. U Parlamentu je pak jačala svest da kao demokratska institucija ima dužnost da nadzire valjano trošenje sredstava Unije, ali i da treba da sankcioniše suprotno ponašanje. S obzirom na relativno nepovoljan izveštaj "komiteta eksperata" kao i na sve izvesniju mogućnost da joj se u Parlamentu izglasa nepoverenje, Komisija Santer kolektivno podnosi ostavku u martu 1999. godine i pored toga što su dve najveće države Unije - Francuska i Nemačka smatrale da nije vreme za njeno rušenje.<sup>766</sup> Time je Evropski parlament kao institucija prvi put pokazao da može da se ponaša kao vrhovni organ vlasti, ali i da se izdigne iznad interesa država članica.

#### B) Tekući nadzor

U demokratskim državama uobičajeno je da skupština nadzire izvršnu vlast, te su u tom smislu Evropskom parlamentu poverena određena ovlašćenja.

Nadzor Parlamenta se vrši i putem rasprava o godišnjem izveštaju koji podnosi Komisija u vezi sa aktivnostima Unije<sup>767</sup> ili o posebnim izveštajima Komisije

---

<sup>765</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 315; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Puf, 3 edition, Paris, 2001., p. 229.

<sup>766</sup> Francuska i Nemačka su smatrale da nije oportuno da se ruši Komisija kojoj u kratkom vremenskom roku ističemandat.

<sup>767</sup> Nekadašnji član 200 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 233 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

pripremljenim na zahtev Parlamenta, ili pak kroz rasprave o aktuelnim ili hitnim problemima i događajima.<sup>768</sup>

U praksi, parlamentarni nadzor zasnovan na raspravi o izveštajima, proširen je na aktivnosti Saveta ministara i Evropskog saveta kako u oblasti privrede, tako i u oblasti spoljnopolitičke saradnje.<sup>769</sup> Tako na primer, predsednik Evropskog saveta podnosi izveštaj Parlamentu nakon svakog sastanka ovog organa i obaveštava ga o zauzetim stavovima.

Članovi Evropskog parlamenta su na osnovu nekadašnjeg člana 197 ugovora o Evropskoj zajednici (sadašnji član 230 ugovora o funkcionisanju Evropske unije) razvili spektar "parlamentarnih pitanja." Ugovori o osnivanju su predvideli da se pitanja postavljaju samo Komisiji, ali je i Savet prihvatio da odgovara na parlamentarna pitanja.<sup>770</sup> U praksi se javljaju tri vrste pitanja. Pitanja u pismenom obliku, usmena pitanja bez rasprave i usmena pitanja praćena raspravom. Pismena pitanja se dostavljaju unapred predsedniku Parlamenta koji ih prosleđuje nadležnoj instituciji (Komisiji ili Savetu), a odgovor se objavljuje u Službenom listu Evropske unije. Pravo da postavljaju usmena pitanja imaju političke grupe, komisije parlamenta ili pak, pet poslanika. Pitanja se dostavljaju predsedniku Parlamenta, dok o tome da li su prihvatljiva i o njihovom stavljanju na dnevni red odlučuje "biro" Parlamenta. Usmena pitanja se dostavljaju nadležnoj instituciji (Komisiji ili Savetu) nešto pre plenarne sednice Parlamenta na kojoj su na dnevnom redu, kako bi ova mogla blagovremeno da pripremi odgovor.

---

<sup>768</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 228.

<sup>769</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 316.

<sup>770</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L' Union européenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 140; Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 316.

Usmena pitanja bez rasprave se takođe dostavljaju birou parlamenta koji može da odluči da ih pretvori u pismena pitanja.

Po ugledu na britansku parlamentarnu proceduru, uveden je i tzv. "čas za pitanja (*question time*).<sup>771</sup> Poslanici Evropskog parlamenta mogu u periodu zasedanja jednom u nedelji da postavljaju pitanja predsedniku ili članovima Komisije. O prihvatanju pitanja odlučuje predsednik Parlamenta. Ova pitanja su vezana za aktuelne događaje i treba da budu kratka i konkretna, ne smeju da imaju ličnu konotaciju niti da sadrže tvrdnje ili sudove o pojedinim problemima. Parlament im posvećuje sat i po u svakom periodu zasedanja. Na kratka i konkretna pitanja Komisija ili Savet su dužni da daju precizne, kratke i konkretne odgovore.

Ugovorom o Evropskoj Uniji parlamentarni nadzor ojačan je institucionalizovanjem prava građana i pravnih lica<sup>772</sup> da podnose peticije Evropskom parlamentu,<sup>773</sup> kao i pravom Parlamenta da osniva privremene istražne komisije<sup>774</sup> čiji je cilj podnošenje izveštaja o primeni prava Unije. Pri tome ne treba gubiti iz vida i informacije koje Parlament dobija putem godišnjih izveštaja medijatora (zaštitnika građana) o radu institucija i organa uprave Unije.<sup>775</sup>

Prethodno iznete tehnike nadzora kojima raspolaže Evropski parlament su sadržane u Lisabonskom ugovoru o

---

<sup>771</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 316 i 317.

<sup>772</sup> Ovo pravo uživaju strana pravna i fizička lica stalno nastanjene u Evropskoj uniji.

<sup>773</sup> Nekadašnji član 194 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 227 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>774</sup> Nekadašnji član 138 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 226 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>775</sup> Nekadašnji član 195 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 228 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

funkcionisanju Evropske unije utvrđenim iz 2009. godine.<sup>776</sup>

#### Stav 4

### *Međunarodne nadležnosti Evropskog parlamenta*

Na nivou država pregovori i zaključivanje međunarodnih ugovora su u nadležnosti izvršnih organa odnosno predsednika republike ili vlade.<sup>777</sup> Skupštine tek u poslednjoj fazi imaju nadležnosti u smislu davanja konačne saglasnosti za obavezivanje države (ratifikacija). U nekim državama kao na primer u Francuskoj, ratifikacija je neophodna samo za određene kategorije ugovora, odnosno one najvažnije.

Zajednica je imala sopstvena pravila u ovoj oblasti koja su bila plod interesa država članica da međunarodnu funkciju zadrže pod nadzorom međudržavnog organa (Saveta ministara), želje Komisije da obezbedi usklađenost unutrašnjih i spoljnih akcija Zajednice i težnji Evropskog parlamenta da uspostavi demokratski nadzor i u oblasti međunarodnih odnosa.<sup>778</sup>

Ugovori iz Lisabona o reformi institucionalnog sistema Evropske unije praktično su ukinuli nekadašnju podelu na sporazume iz privredne sfere za koje je bila nadležna Evropska zajednica i sporazume iz oblasti spoljne i bezbednosne politike koje Evropska unija nije mogla da zaključi jer nije imala status pravnog lica.<sup>779</sup> S

---

<sup>776</sup> Od član 223 do člana 234 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>777</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 edition, Paris, 1998., p. 269.

<sup>778</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 173 i 174.

<sup>779</sup> Član 218 ugovora o funkcionisanju Evropske unije ; Slobodan Zečević, *Evolucija nadležnosti Evropskog parlamenta*, Srpska politička misao, broj 4, 2011., UDK 342.53(4-672EU), str. 169-195.

obzirom da je prema odredbama ugovora o Evropskoj uniji iz Lisabona iz 2009. godine, Evropska unija dobila status pravnog lica,<sup>780</sup> ista može da zaključuje sporazume sa jednom ili više država članica, kao i međunarodnim organizacijama.<sup>781</sup> Postupak zaključivanja međunarodnog sporazuma regulisan je članom 218 ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Pregovori o zaključivanju međunarodnog sporazuma otvaraju se na preporuku Komisije ili Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku kada se sporazum odnosi na spoljnu i bezbednosnu politiku. Savet donosi odluku kojom daje odobrenje za početak pregovora i određuje, u zavisnosti od prirode sporazuma, ovlašćenog pregovarača. Osim kada se sporazum isključivo odnosi na oblast spoljne politike i bezbednosti, Savet donosi odluku o zaključivanju međunarodnog sporazuma po pribavljanju odobrenja ili po konsultovanju Evropskog parlamenta.<sup>782</sup> Savetu je potrebno odobrenje Evropskog parlamenta za zaključivanje: sporazuma o pridruživanju, sporazuma o pristupanju Unije Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i suštinskih sloboda, sporazuma koji stvaraju specifičan institucionalni okvir ili uređuju postupke saradnje, sporazuma koji imaju značajne budžetske posledice po Uniju, te sporazuma koji se odnose na oblasti u kojima se primenjuje redovni zakonodavni postupak ili

---

<sup>780</sup> Član 47 ugovora o Evropskoj uniji prema predlogu iz Lisabona.

<sup>781</sup> Član 37 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>782</sup> U članu 218 stav 6 su izričito navedeni međunarodni sporazumi koji zahtevaju saglasnost Evropskog parlamenta. Reč je o: sporazumima o pridruživanju; sporazumu o pristupanju Unije evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i suštinskih sloboda; sporazumima koji stvaraju specifičan institucionalni okvir i koji uređuju postupke saradnje; sporazumima koji imaju značajne budžetske posledice po Evropsku uniju; sporazumima koji se odnose na oblasti gde se primenjuje redovni zakonodavni postupak ili poseban zakonodavni postupak koji predviđa dobijanje saglasnosti od Evropskog parlamenta.

pak gde se primenjuje poseban zakonodavni postupak koji zahteva odobrenje Evropskog parlamenta. U ostalim slučajevima Savet donosi odluku o zaključivanju sporazuma po konsultovanju Evropskog parlamenta.

U toku čitavog postupka zaključivanja međunarodnog sporazuma Savet odlučuje kvalifikovanom većinom osim kada je članom 218 stav 8 ugovora o funkcionisanju Evropske unije izričito predviđeno drugačije. Na primer, jednoglasna odluka Saveta je potrebna da bi se zaključio sporazum u oblasti gde se traži jednoglasna odluka da bi se usvojio akt Unije. Pored toga, konsenzus u Savetu neophodan je za zaključivanje sporazuma o pridruživanju i sporazuma o ekonomskoj, finansijskoj i tehničkoj saradnji sa državama kandidatima za pristupanje Uniji. Jednoglasna odluka Saveta je potrebna i za zaključivanje sporazuma kojim Unija pristupa Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i suštinskih sloboda.

### Stav 5

#### *Tendencija da se nacionalni Parlamenti priključe institucionalnom sistemu Evropske unije*

Ugovorima iz Lisabona iz 2009. godine određeno je da nacionalni parlamenti treba da imaju veću ulogu u procesu evropske integracije.<sup>783</sup> Lisabonskim ugovorom predviđen je mehanizam nadzora poštovanja načela subzidijarnosti i proporcionalnosti od strane nacionalnih parlamenata.<sup>784</sup> Tako je Komisija pored ostalog dužna da obavesti nacionalne parlamente o predlozima evropskih zakonodavnih akata koje upućuje na usvajanje Evropskom

---

<sup>783</sup> Član 12 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>784</sup> Protokol Lisabonskog ugovora koji se odnosi na ulogu nacionalni parlamenata u Evropskoj uniji.



parlamentu i Savetu, a isto važi i za predloge država (posebno u oblasti spoljne politike, pravosuđa i unutrašnjih poslova) kao i za preporuke Evropske centralne banke i zahteve Evropske investicione banke čiji je cilj usvajanje evropskog zakonodavnog akta. Svaki predlog zakonodavnog akta mora da bude praćen zabeleškom koja se odnosi na poštovanje načela subzidijarnosti i proporcionalnosti. Nacionalni parlamenti imaju rok od osam nedelja da dostave Komisiji »obrazloženo mišljenje« kojim osporavaju njen zakonodavni predlog zbog ugrožavanja načela subzidijarnosti. Odluka nacionalnih parlamenata usvaja se većinom glasova pri čemu je svakom nacionalnom parlamentu dodeljeno po dva glasa (kod država članica koje imaju dvodomni parlament svako veće raspolaže jednim glasom). U slučaju da nacionalni parlamenti osporavaju predlog Komisije ova poslednja je dužna da ga preispita. Ako Komisija i dalje ostaje pri svom spornom predlogu zakonodavnog akta predviđen je poseban postupak. Naime, o njenom predlogu u svetlu načela subzidijarnosti razmatraju i odlučuju Savet (potrebno je 55 odsto glasova *za*) i Evropski parlament (većina glasova).



## **IV Glava**

# **Evropski savet kao izvedeni međdržavni organ Evropske unije**

### **I Poglavlje**

## **Osnivanje Evropskog saveta**

Izvorno ugovori o osnivanju nisu predvideli postojanje Evropskog saveta u institucionalnom sistemu Zajednica. Ovaj organ zapravo vuče korene iz prakse periodičnih sastanaka šefova država ili vlada članica Evropskih zajednica u okviru tzv. "konferencije na vrhu" koja se razvila početkom 60-ih godina.<sup>785</sup> U to vreme se naime javila potreba da se na nivou najviših rukovodilaca država članica razmene mišljenja i kada je to moguće postignu dogovori o rešavanju spornih pitanja. Ove dogovore bi potom formalizovale klasične institucije Zajednice svojim aktima i odlukama.<sup>786</sup> Konferencije na vrhu su predstavljale oblik "međdržavne saradnje" i kao takve odgovarale tadašnjim pogledima francuske vlade na evropsku integraciju. Francuski predsednik De Gol

---

<sup>785</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006, p. 111; J. Rideau, *Droit institutionnel de L' Union et des Communautés, europeennes*, L.G.D.J., Paris 1994., p. 217. D. Simon, *Le system juridique commuanautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p.215 ; Slobodan Zečević, *Evropski savet kao izvedeni međdržavni organ Evropske unije*, Međunarodna politika, broj 1142, jul-septembar 2011., UDK 341.181ES, str. 51-62. Sastanci na vrhu održani su u Parizu i Bonu 1961. godine, Rimu 1967. godine, Hagu 1969. godine, Parizu 1972., Kopenhagenu 1973. godine i Parizu 1974. godine.

<sup>786</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 edition, Paris, 1996., p. 179.

nameravao je da ozvaniči i institucionalizuje sastanke na vrhu ugovorom o političkoj Uniji.<sup>787</sup> Međutim, zbog dubokih razlika među članicama Zajednice u vezi sa "planom Fuše (Fouchet)" 1962. godine i sporova oko primene načina odlučivanja 1965. godine, sastanci na vrhu nisu održavani sve do maja 1967. godine kada je u Rimu postignut dogovor o stupanju na snagu ugovora o spajanju izvršnih organa Zajednica. U istorijskom smislu, značajan samit na vrhu je održan posle odlaska sa vlasti francuskog predsednika De Gola, 1. i 2. decembra 1969. godine u Hagu na kome su donete odluke o: početku pregovora o prijemu sa Velikom Britanijom i drugim državama kandidatima, uvođenju sopstvenih izvora prihoda Zajednice, pripremi studije o uspostavljanju političke Unije i izveštaja o stvaranju ekonomske i monetarne Unije.<sup>788</sup> Posle toga, konferencije šefova država ili vlada članica Zajednice održavane su jednom godišnje (Pariz - 1972. godine, Kopenhagen - 1973. godine).

Odluka o osnivanju specifičnog organa pod nazivom "Evropski savet" doneta je na konferenciji šefova država ili vlada članica Zajednice održanoj u Parizu 9. decembra 1974. godine. Na predlog francuskog predsednika Valeri Žiskar Destena<sup>789</sup> konferencije na vrhu ustupile su mesto redovnim sastancima šefova država ili vlada članica Zajednice u okviru organa nazvanog "Evropski savet". U Pariskom saopštenju osnivanje Saveta se objašnjavalo potrebom za "globalnim pristupom" u cilju usklađivanja aktivnosti Evropskih zajednica sa saradnjom u oblasti spoljne politike. U tom smislu, odlučeno je da se šefovi država ili vlada članica Zajednice sastaju u pratnji

---

<sup>787</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 221.

<sup>788</sup> *L' elargissement et l' achievement de la Communauté, L' Europe de Yalta à Maastricht*, Le Monde editions, Paris, 1993., p. 64 i 65.

<sup>789</sup> V. Giscard d' Estaing, *Le pouvoir et la vie*, Compagnie, Paris, 1988., p. 117 i dalje.

ministara inostranih poslova, redovno tri puta godišnje i "onda kada je to neophodno". Ova značajna institucionalna novina je međutim počivala na krhkoj pravnoj osnovi s obzirom da je osnivanje Evropskog saveta ustanovljeno običnim saopštenjem.<sup>790</sup> Još spornije je bilo što je prema Pariskom saopštenju nagovešteno da bi Evropski savet mogao da preuzme ulogu Saveta ministara, legalne institucije Zajednice predviđene odredbama osnivačkih ugovora, čime bi se izvršio problematičan prenos nadležnosti od jednog organa ka drugom mimo odredbi ugovora. Pored toga, postavilo se pitanje na koji bi način šefovi država u Evropskom savetu donosili odluke u oblasti Zajednice, ako imamo u vidu da ovaj organ po pravilu odlučivao konsenzusom?

Po završetku sastanka Evropskog saveta održanog u Londonu 29. i 30. januara 1977. godine objavljeno je saopštenje u kojem su naznačene njegove nadležnosti i pravila o organizaciji rada.<sup>791</sup> Prema Londonskom saopštenju, Savet vrši tri funkcije:

1) Omogućava učesnicima da razmene mišljenja o različitim temama bez usvajanja odluka ili zauzimanja stavova. U tom slučaju razgovori su neformalni i o njima se ne vodi zapisnik.

2) Omogućava učesnicima da vode raspravu u cilju donošenja odluka, davanja smernica za buduće akcije i usvajanja političkih stavova koji predstavljaju poglede Zajednice. Prilikom ove vrste sastanaka vodi se zapisnik. Ova druga funkcija Saveta posvećena je u stvari delatnosti u oblasti spoljno-političke saradnje.

3) Ima zadatak da reši one probleme koji nisu mogli da budu rešeni na nižim nivoima. S tim u vezi,

---

<sup>790</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 129.

<sup>791</sup> J. Rideau, *Droit institutionnel de L' Union et des Communautés européennes*, L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002., p. 299.

Savet je dužan da poštuje relevantne odredbe ugovora i drugih sporazuma.

Treća funkcija potvrđuje da je Evropski savet smatrao da po potrebi može da odigra ulogu Saveta ministara Zajednice, odnosno da usvoji odluke koje nisu mogle da budu usvojene na ministarskom nivou s tim da se pridržava postupka predviđenog ugovorima. Naravno, s tim u vezi postavilo se pitanje na osnovu kog pravnog akta Evropski savet sam sebi dodeljuje ovu nadležnost.

U Štutgartskoj deklaraciji iz 1983. godine o Evropskoj uniji šefovi država ili vlada zemalja članica podvlače da "kada deluje u oblasti Zajednica, Evropski savet to čini u smislu Saveta predviđenog ugovorima."<sup>792</sup>

U praksi međutim, iako se detaljno bavio pitanjima iz oblasti koje su u nadležnosti Zajednica, Evropski savet nije nikada usvajao komunitarne akte odnosno nije prisvojio ulogu klasične institucije Zajednice.<sup>793</sup> Njegova aktivnost se svodila na traženje rešenja koja bi bila saopštena javnosti u obliku "zaključaka Evropskog saveta". Potom bi se Evropski savet povukao i prepustio klasičnim institucijama Zajednice da sprovedu dogovoreno u delo, tj. da sve pretvore u komunitarne pravne akte.

Evropski savet je u formalno-pravnom smislu priznat kao organ tek 1987. godine usvajanjem Jedininstvenog Evropskog Akta.<sup>794</sup> U ugovoru je naznačen njegov sastav i periodičnost sastajanja (inače smanjena na dva puta godišnje), ali se nije ulazilo u pitanje njegovih nadležnosti.

---

<sup>792</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 222.

<sup>793</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes*, L' Union européenne, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 180.

<sup>794</sup> Član 2 Jedininstvenog Evropskog Akta.

U ugovoru o Evropskoj uniji iz Maastrichta Evropski savet se pominje u tzv. zajedničkim odredbama.<sup>795</sup> Reč je o organu koji daje podsticaj za razvoj Unije i određuje opšte političke smernice delovanja. Dakle, tvorcima Maastrichtskog ugovora nisu se opredelili da izmene odredbe ugovora o Evropskoj zajednici i da Evropski savet pridodaju spisku klasičnih institucija Zajednice, jer su ga formalno-pravno odvojeno tretirali kao jednu vrstu vrhovnog organa Evropske unije hibridnog statusa,<sup>796</sup> koji rešava probleme nerešive na nižim nivoima, utvrđuje opšte smernice razvoja i usvaja opšte političke stavove Unije. Doduše, prema odredbama ugovora iz Maastrichta i Amsterdama, Evropski savet je izuzetno mogao da deluje i u oblasti Zajednica, jer bio ovlašćen da utvrđuje na osnovu izveštaja Saveta ministara zaključke o "pravcima ekonomske politike i zapošljavanja" država članica i Zajednice. Ti zaključci nisu bili obavezujući akti, već su služili Savetu ministara u formaciji "ecofin" da formuliše preporuke o pravcu ekonomske politike.<sup>797</sup> Sa donošenjem ugovora iz Lisabona 2009. godine, Evropski savet postaje punopravna institucija Evropske unije, s obzirom da je uvršten u spisak njenih najvažnijih organa.<sup>798</sup>

---

<sup>795</sup> Član D, tj. današnji član 4 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>796</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 129; J. Rideau, *Droit institutionnel de L' Union et des Communautés européennes*, L.G.D.J., Paris, 1994., p. 222; Ph. Manin, *Les Communautés européennes*, L' Union européenne, Pedone, 4 édition, Paris, 1998., p. 209.

<sup>797</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes*, L' Union européenne, Pedone, 4 édition, Paris, 1998., p. 210.

<sup>798</sup> Član 13 stav 1 ugovora o Evropskoj uniji.

## II Poglavlje

### Sastav i način rada Evropskog saveta

U sastav Evropskog saveta su ulazili šefovi država ili vlada članica Unije, i predsednik Komisije.<sup>799</sup> Šefovima država ili vlada su pomagali ministri inostranih poslova, a predsedniku Komisije jedan od njenih članova, međutim ova lica nisu bila članovi Evropskog saveta i nisu učestvovala u donošenju odluka.<sup>800</sup> Sednicama Evropskog saveta posvećenim pitanjima iz oblasti ekonomske i monetarne Unije su prisustvovali ministri ekonomije i finansija.<sup>801</sup>

U većini država članica šefovi država prema nacionalnim ustavima imaju samo protokolarna ovlašćenja tako da na sednicama Evropskog saveta u najvećem broju učestvovali predsednici vlada. Izuzetak u tom pogledu su Francuska i donekle Finska čiji predsednici imaju značajnu ulogu u političkom životu tih država.<sup>802</sup>

Evropski savet se sastajao najmanje dva puta u 6 meseci pod predsedništvom države članice koja predsedava i Savetom ministara.<sup>803</sup> Jedan od dva sastanka koji se držao u 6 meseci je bio neformalne prirode, te nekadašnji predsedavajući s tim u vezi po pravilu nisu objavljivali zaključke.<sup>804</sup> Sednice Evropskog saveta su se ranije održavale na teritoriji države članice koja je vršila

---

<sup>799</sup> Nekadašnji član 4 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>800</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 182.

<sup>801</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 224; Slobodan Zečević, *Evropski savet kao izvedeni međudržavni organ Evropske unije*, *Međunarodna politika*, broj 1142, jul-septembar 2011., UDK 341.181ES, str. 51-62.

<sup>802</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 224.

<sup>803</sup> Nekadašnji član 4 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>804</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 225.



funkciju predsedavajućeg. Međutim, ugovorom iz Nice je bilo predviđeno da će od 2002. godine polovina sastanaka Evropskog saveta da se održava u Briselu, a kada Unija bude brojala 18 članova da će svi njegovi sastanci da se održavaju u ovom gradu.<sup>805</sup> Od 01. maja 2004. godine svi sastanci Evropskog saveta se održavaju u Briselu što olakšava pripremu sednica. Sastanke Evropskog saveta je pripremao Savet ministara u formacijama opšti i spoljni poslovi.<sup>806</sup> Sastanak Saveta ministara na kome se utvrđuje nacrt dnevnog reda za sednicu Evropskog saveta se održavao najmanje 4 nedelje unapred. Dan pre sastanka Evropskog saveta, Savet ministara je utvrđivao konačni dnevni red koji je mogao da se dopuni isključivo jednoglasnom odlukom članova Evropskog saveta.<sup>807</sup>

S obzirom da je Evropski savet dugo počivao na neformalnoj osnovi, nije bilo pravne regulative koja se odnosi na pravila o radu i odlučivanju. U praksi rad Saveta se odvijao u dva dela.<sup>808</sup> U prvom delu šefovi država ili vlada i predsednik Komisije koji bi stigli u popodnevnom časovima dan pre sastanka, bi vodili neformalne razgovore, dok bi ministri inostranih poslova uz predstavnika Komisije odvojeno pregovarali i pripremali odluke. Zatim bi se sutradan održavala plenarna sednica Saveta koja bi tekla po prethodno utvrđenom dnevnom redu. Predsedavajući Evropskog saveta bi vodio raspravu i pravio sintezu diskusija i predloga oko kojih bi mogao da se postigne konsenzus. Iako nije postojala pravna odredba

---

<sup>805</sup> Deklaracija br. 22 aneksirana za ugovor iz Nice. Ovde je reč o kompezaciji datoj Belgiji za manji broj glasova njenog ministra prilikom odlučivanja kvalifikovanom većinom u Savetu u odnosu npr. na Holandiju.

<sup>806</sup> J. Rideau, *Droit institutionnel de L' Union et des Communautés europeennes*, L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002., p. 299.

<sup>807</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 225.

<sup>808</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 216; J. Rideau, *Droit institutionnel de L'Union et des Communautés europeennes*, L.G.D.J., Paris, 1994., p. 220.

u tom smislu Evropski savet je usvajao odluke po pravilu konsenzusom.<sup>809</sup> Izuzetno u dva slučaja došlo je do preglasavanja i to prilikom donošenja odluke 1985. godine o izmeni osnivačkih ugovora i odluke iz 1994. godine o određivanju kandidata za predsednika Komisije.<sup>810</sup> Na kraju sastanka Evropski savet je usvajao i objavljuvao zaključke.<sup>811</sup> Zaključci nisu morali da sadrže sve aspekte diskusije i sve teme koje su bile predmet razgovora. Kao aneks zaključaka mogle su da se jave rezolucije ili pak izveštaji predsedavajućeg koje je odobrio Evropski savet, a u kojima je često bila sadržana suština donetih odluka. Odluke sa neformalnih sastanaka Evropskog saveta mogli su da dovedu do usvajanja i objavljivanja *deklaracija*. Predsedavajući je bio dužan da posle svake sednice obavesti Evropski parlament o rezultatima rada.<sup>812</sup>

- Sastav i način rada Evropskog saveta prema predlogu Evropskog ustava i odredbama ugovora iz Lisabona iz 2009. godine

Predlogom ugovora koji uspostavlja Evropski ustav iz 2004. godine utvrđene su promene u pogledu sastava i načina rada Evropskog saveta koje su gotovo u potpunosti prenete u ugovore iz Lisabona iz 2009. godine.<sup>813</sup> Tako je Evropskim ustavom,<sup>814</sup> ali i ugovorom iz Lisabona predviđeno da Evropski savet postaje

---

<sup>809</sup> J. Rideau, *Droit institutionnel de L' Union et des Communautés européennes*, L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002., p. 300; Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 183.

<sup>810</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 226.

<sup>811</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 216.

<sup>812</sup> Član 4 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>813</sup> Slobodan Zečević, *Evropski savet kao izvedeni međudržavni organ Evropske unije*, Međunarodna politika, broj 1142, jul-septembar 2011., UDK 341.181ES, str. 51-62.

<sup>814</sup> Član I-19 predloga Evropskog ustava.

punopravna institucija Evropske unije.<sup>815</sup> Imajući u vidu tu činjenicu, utvrđeno je da Evropski savet mora da ima potpuniju i precizniju regulativu u pogledu načina rada. Stoga, Evropski savet treba, prostom većinom glasova svojih članova, da usvoji unutrašnji pravilnik o radu.<sup>816</sup>

Ugovorom iz Lisabona predviđeno je da se Evropski savet sastaje dva puta u 6 meseci na poziv svog predsednika.<sup>817</sup> Sastanku uz predsednika Evropskog saveta, šefove država ili vlada država članica i predsednika Komisije može da prisustvuje, kada to zahteva dnevni red, po jedan ministar iz država članica i član Komisije.<sup>818</sup> Visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednosnu politiku učestvuje u radu Evropskog saveta bez prava glasa.<sup>819</sup> Evropski savet donosi odluke i akte koji su osporivi pred Sudom pravde.<sup>820</sup>

Ono što je predstavljalo najveću novinu u predlogu Evropskog ustava, a što je preuzeto i ugovorima iz Lisabona, jeste uvođenje stalnog mesta predsednika Evropskog saveta. Naime, ugovorom o Evropskoj uniji iz Lisabona, predviđeno je da Evropski savet bira svog predsednika kvalifikovanom većinom<sup>821</sup> i da ga smenjuje po istom postupku.<sup>822</sup> Predsednik Evropskog saveta ne može da obavlja ni jednu nacionalnu funkciju,<sup>823</sup> što znači da ovaj više nije nosilac izvršne vlasti u jednoj od država članica. Takođe, mandat predsednika nije rotirajući na svakih 6 meseci, već stalan i iznosi dve i po godine, a

---

<sup>815</sup> Član 13 stav 1 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>816</sup> Član 235 stav 3 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>817</sup> Član 15 stav 3 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>818</sup> Član 15 stav 3 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>819</sup> Član 15 stav 2 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>820</sup> J-L. Sauron, *Comprendre le traité de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008., p. 48.

<sup>821</sup> Član 15 stav 5 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>822</sup> Član 15 stav 5 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>823</sup> Član 15 stav 6 ugovora o Evropskoj uniji.

može da se obnovi jednom. Praksa će pokazati da li će postati uobičajeno da se predsedniku Evropskog saveta produži mandat ili će poput predsednika Evropskog parlamenta biti promenjen po isteku dve i po godine. Na mesto prvog stalnog predsednika Evropskog saveta imenovan je bivši belgijski premijer Herman Van Rompuy (Herman Van Rompuy).<sup>824</sup> Van Rompuy je započeo svoj prvi mandat 1 januara 2010. godine a isti mu je produžen u junu 2012. za još dve i po godine do 30 novembra 2014. godine.<sup>825</sup> Iako posvećen funkciji Van Rompuy je bio kritikovan zbog relativno bledog nastupa u javnosti u odnosu na ekonomsku krizu sa kojom je bila suočena Evropska unija od 2009., ili pak u vezi sa ukrajinskom krizom i njenim odnosom prema Rusiji tokom 2014. godine. Na sastanku održanom 30. avgusta 2014. godine šefovi država ili vlada članica Unije složili su se da izaberu poljskog predsednika vlade Donalda Tuska za novog predsednika Evropskog saveta.<sup>826</sup> Reč je o pripadniku stranke umerenog desnog centra koji govori nemački jezik i blizak je političkim stranovištima nemačke kancelarke Angele Merkel.<sup>827</sup>

Inače, oko stalnosti funkcije predsednika koja predstavlja značajnu institucionalnu novinu, vođene su rasprave u okviru evropske konvencije koja je pripremala predlog Evropskog ustava.<sup>828</sup> Pristalice tradicionalnog sistema rotacije su smatrale da izabrani predsednik Evropskog saveta ne bi raspolagao dovoljnim autoritetom u odnosu na predsednike država i vlada članica Evropske unije. Oni koji su bili skloni rešenju o uvođenju mesta

---

<sup>824</sup> Internet, 10.03.2010., <http://www.europa.eu>

<sup>825</sup> <http://www.wikipedia.org>, Internet, 15.10.2014.

<sup>826</sup> <http://www.european-council.europa.eu>, 14.10.2014.

<sup>827</sup> Piotr Smolar, *Le Polonais Donald Tusk, nouveau president du Conseil européen*, <http://www.lemonde.fr>, 14.10.2014.

<sup>828</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 230 i 231.

stalnog predsednika su pak isticali da rotirajući predsedavajući nije bio dovoljno nepristrasan u arbitriranju kao i da nije raspolagao neophodnim vremenom da bi obavio zadatke koji su mu povereni. Izbor je na kraju išao u korist stalnosti predsedničke funkcije, koja bi trebalo da dovede do efikasnijeg zastupanja stavova Unije na međunarodnoj sceni. Pored prethodno iznetog argumenta potrebno je imati u vidu da bi u Uniji sa 27 članica primenom sistema rotacije velike države poput Nemačke i Francuske čekale 14 godina na svoje predsedavanje.<sup>829</sup> Stoga je za njih možda i bilo bolje rešenje da pokušaju da nametnu svog kandidata za stalnog predsednika Evropskog saveta. U štampi se pominjalo da je dobar profil za mesto predsednika lice koje je već obavljalo funkciju šefa države ili predsednika vlade na nacionalnom nivou.<sup>830</sup> Tako je u novembru 2009. godine i došlo do kandidature bivšeg belgijskog premijera Van Rompuja za koga se smatra da je imao podršku nemačke i francuske vlade.<sup>831</sup>

Predsednik Evropskog saveta ima nadležnost da predstavlja Uniju u oblasti spoljne i bezbednosne politike.<sup>832</sup> Pored toga, predsednik predsedava svim sednicama Evropskog saveta, posreduje u iznalaženju konsenzusa za donošenje odluka, uspostavlja dijalog sa drugim institucijama i podnosi izveštaj Evropskom parlamentu posle svakog sastanka Evropskog saveta.

---

<sup>829</sup> A. Pecheul, *Le traite de Lisbonne – La constitution malgre nous?*, Editions Cujas, Paris, 2007., p. 29.

<sup>830</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 231.

<sup>831</sup> Internet, 11.03.2009., <http://www.lefigaro.fr>

<sup>832</sup> Član 15 stav 5 i 6 ugovora o Evropskoj uniji.

### III Poglavlje

## Nadležnosti Evropskog saveta

Evropski savet kao vrhovni organ Unije ima zadatak da obezbedi sklad i kontinuitet aktivnosti koje se vode u različitim oblastima delovanja Evropske unije (privreda, spoljna politika i bezbednost, pravosuđe i unutrašnji poslovi).<sup>833</sup> Evropski savet daje neophodne podsticaje za razvoj Unije i određuje opšte političke pravce i prioritete njenog delovanja.<sup>834</sup> Politički autoritet daje Savetu mogućnost da razreši nastale probleme na nižim nivoima. Reč je o razlikama koje se na primer, javljaju u Savetu ministara u okviru privredne integracije, čime se sprečava blokada institucionalnog sistema Unije.

Na sastanku održanom u Sevilji 21. i 22. juna 2002. godine Evropski savet je pojasnio svoj način rada. Dnevni red Evropskog saveta sadrži dve vrste tačaka dnevnog reda. O jednim se raspravlja da bi se odredile opšte političke smernice, o drugima se pregovara da bi se usvojile odluke.<sup>835</sup> Opšte političke smernice su sadržane u zaključcima Evropskog saveta. Neke od njih su toliko široke i neodređene da nemaju trenutnu primenu. Zaključci međutim mogu da sadrže podsticaj za delovanje drugim institucijama Unije ili pak da sadrže osnovna načela na osnovu kojih druge institucije treba da deluju.<sup>836</sup>

---

<sup>833</sup> Slobodan Zečević, *Evropski savet kao izvedeni međudržavni organ Evropske unije*, Međunarodna politika, broj 1142, jul-septembar 2011., UDK 341.181ES, str. 51-62.

<sup>834</sup> Nekadašnji član 4 ugovora o Evropskoj uniji. Sadašnji član 15 stav 1 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>835</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 226 i 227.

<sup>836</sup> Zaključci o: prelasku na neposredan izbor poselnika Evropskog parlamenta, uvođenju monetarne Unije, aktivnostima u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova na primer.

Odluke Evropskog saveta nisu pravni akti u klasičnom smislu, već održavaju politički dogovor šefova država ili vlada članica Unije. Neke od njih se predočavaju Savetu ministara kako bi ovaj poslednji, poštujući odredbe ugovora o osnivanju, preduzeo konkretne aktivnosti. Druge odluke Evropskog saveta imaju neposrednu primenu. Reč je na primer o odlukama: o proširenju Evropske unije na nove članice; o pristupanju izmenama ugovora o osnivanju.

U oblasti spoljno-političke saradnje država članica Unije Evropski savet je nadležan da usvoji opšte pravce delovanja.<sup>837</sup> Stoga se posle gotovo svakog sastanka Evropskog saveta objavljuju deklaracije koje se odnose na aktuelne međunarodne probleme. Evropski savet usvaja i “zajedničke strategije” u oblastima gde države članice imaju zajedničke interese.

Ugovori iz Lisabona iz 2009. godine predviđaju da Evropski savet usvaja odluke u oblasti spoljne politike jednoglasno na predlog države članice, Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku ili Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku uz podršku Komisije.<sup>838</sup> Prema ugovoru iz Lisabona Evropski savet ima pravo da jednoglasno donese odluku kojom ovlašćuje Savet ministara da usvoji odluku u oblasti spoljnih poslova kvalifikovanom većinom iako ugovor predviđa primenu konsenzusa.<sup>839</sup> Ovo pravo Evropskog saveta se ne primenjuje na odluke koje imaju vezu sa oblašću odbrane.

- Imenovanje Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku

---

<sup>837</sup> Član 13 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>838</sup> Član 31 stav 1 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>839</sup> Član 31 stav 3 ugovora o Evropskoj uniji.

Prema ugovoru iz Nice, Visokog predstavnika za spoljnu i bezbednosnu politiku birao je na neodređeno vreme Savet ministara kvalifikovanom većinom, a ovaj je ujedno bio i generalni sekretar Saveta.<sup>840</sup> Predlog Evropskog ustava je predviđao uvođenje funkcije ministra spoljnih poslova Unije koji bi ujedno bio i potpredsednik Komisije. Ministra spoljnih poslova je trebalo da odredi Evropski savet kvalifikovanom većinom i uz saglasnost predsednika Komisije na 5 godina i po istom postupku bi mogao i da ga smeni.<sup>841</sup> Dakle, ministar spoljnih poslova bi zavisio od volje Evropskog saveta kao međudržavnog organa, dok bi istovremeno bio član Komisije kao institucije nadsudnacionalne prirode. Ovo rešenje je trebalo da omogući da jedno lice zastupa spoljno-političke stavove Unije na međunarodnoj sceni. Njime bi se izbegla do tada postojeća “konfuzija” jer su stavove Unije na međunarodnom planu zastupali predsedavajući Evropskog saveta, predsedavajući Saveta ministara, Visoki predstavnik za spoljnu i bezbednosnu politiku, predsednik Komisije, komesar za spoljne poslove, komesar za proširenje a ponekad i predsednik Evropskog parlamenta. Prema Evropskom ustavu ministar spoljnih poslova trebalo je da dobije nadležnost da podnese predloge odluka u oblasti spoljne politike Savetu sa ili bez podrške Komisije.<sup>842</sup> Predlog ministra nije imao istu težinu kao i predlozi zakonodavnih akata Komisije. Međutim, ako bi predlog ministra spoljnih poslova podržao Evropski savet, o njemu bi u Savetu ministara moglo da se odlučuje kvalifikovanom većinom.<sup>843</sup> U vezi sa prethodno iznetim

---

<sup>840</sup> Član 207 ugovora o Evropskoj zajednici. Imenovanje Visokog predstavnika kvalifikovanom većinom je uvedeno ugovorom iz Nice. Ugovor iz Amsterdama je naime predviđao primenu konsenzusa.

<sup>841</sup> Član I-28 predloga Evropskog ustava.

<sup>842</sup> Član III 299 predloga Evropskog ustava.

<sup>843</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 334.



treba imati u vidu da Savet u oblasti spoljne politike po pravilu odlučuje jednoglasno.

U ugovorima o reformi institucionalnog sistema Evropske unije iz Lisabona odustalo se od uvođenja funkcije ministra spoljnih poslova Unije. Tvorci prethodno pomenutih ugovora su se opredelili da zadrže funkciju Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku.<sup>844</sup> Visokog predstavnika imenuje i smenjuje Evropski savet, kvalifikovanom većinom uz saglasnost predsednika Komisije. Visoki predstavnik je istovremeno i potpredsednik Komisije. Prema ugovorima iz Lisabona Visoki predstavnik vodi spoljnu i bezbednosnu politiku Unije.<sup>845</sup> Svojim predlozima isti doprinosi utvrđivanju spoljne politike i izvršava je kao ovlašćeni predstavnik Saveta.<sup>846</sup> Funkcioner o kome je reč stalno predsedava formacijom Saveta “spoljni poslovi.” Na mesto Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku odlukom Evropskog saveta iz 2009. godine postavljena je Britanka Ketrin Ešton.<sup>847</sup> Smatra se da je ovo rešenje zapravo kompenzacija za Veliku Britaniju budući da njen kandidat Toni Bler nije izabran za predsednika Evropskog saveta usled protivljenja nemačke i francuske vlade. Kritičari ugovora iz Lisabona ukazivali su na činjenicu da, između odredbi o nadležnostima Visokog predstavnika u ugovorima iz Lisabona i odredbi o ministru spoljnih poslova u predlogu Evropskog ustava, gotovo i da nema razlike.<sup>848</sup>

Na sastanku Evropskog saveta 30.08.2014. godine za Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu

---

<sup>844</sup> Član 18 stav 1 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>845</sup> Član 18 stav 2 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>846</sup> Član 18 stav 2 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>847</sup> Internet, 10.03.2010., <http://www.lefigaro.fr>

<sup>848</sup> A. Pecheul, *Le traite de Lisbonne – La constitution malgres nous ?*, Editions Cujas, Paris, 2008., p. 29 i 30.

politiku kandidovana je Italijanka Federika Mogerini (Federica Mogherini), obzirom da je gospođi Ketrin Ešton istekao mandat.<sup>849</sup> Mogerinijeva je dobila podršku grupacije evropskih socijalističkih partija obzirom da je bila ministar spoljnih poslova u italijanskoj levičarskoj vladi<sup>850</sup> premijera Matea Rencija (Matteo Renzi).<sup>851</sup> Njena kandidatura predstavlja protivtežu izboru bivšeg poljskog premijera Donalda Tuska (Donald Tusk) za predsednika Evropskog saveta kao i kandidaturi Žana Kloda Junkera (Jean-Claude Juncker) za predsednika Komisije. Naime, ovaj prvi je izabran na predlog umerene desnice tj. Evropskih narodnih partija i uz snažnu podršku nemačkog predsednika vlade Angele Merkel dok Junker takođe pripada istoj političkoj grupaciji. Pored toga, izbor gospođe Mogerini bio je način da se uravnoteži geografsko-demografska zastupljenost na odgovornim funkcijama u Evropskoj uniji, odnosno da se da na značaju i uticaju državi sa juga Evrope sa velikim brojem stanovnika.<sup>852</sup> U ovom kontekstu treba imati u vidu da Luksemburžanin Junker dolazi iz male države sa severa, dok Poljak Tusk zastupa istočnu Evropu. Inače, Federika Mogerini se nametnula kao kandidat za ovu važnu evropsku funkciju i pored kritika zbog manjka iskustva u oblasti spoljnih poslova i tolerantnog odnosa italijanske levičarske vlade prema Rusiji u kontekstu ukrajinske krize.<sup>853</sup> Kao ozbiljan kandidat za Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku izversno vreme je slovila i Kristalina Georgijeva iz Bugarske. Ovoj

---

<sup>849</sup> Cecile Barbieri, *Un duo italo-polonais complete le casting des Hauts postes de l' UE*, Internet, <http://www.euroactive.fr>, 04.09.2014.

<sup>850</sup> Vlada Demokratske partije – bivši komunisti.

<sup>851</sup> Thomas Guien, *Qui est Matteo Renzi, le nouveau Premier ministre italien?*, Internet, <http://www.metronews.fr>, 08.09.2014.

<sup>852</sup> Internet, <http://www.metronews.fr>, 04.09.2014.

<sup>853</sup> Internet, <http://www.metronews.fr>, 04.09.2014.

poslednjoj nisu išle u prilog političke (pripadništvo umerenoj desnici) i geografsko-demografske (poreklo iz relativno male države iz istočne Evrope) okolnosti.

*\* Diplomatska služba Unije*

U vršenju funkcije Visokom predstavniku Unije za spoljnu i bezbednosnu politiku pomaže diplomatska služba Unije zadužena za spoljno-političke aktivnosti. Služba je sačinjena od funkcionera iz službi sekretarijata Saveta i Komisije, kao i od diplomatskih službenika država članica poslatih u diplomatsku službu Evropske unije.<sup>854</sup> Služba Evropske unije o kojoj je reč deluje u saradnji sa diplomatskim službama država članica.

*\* Zaključak*

Iz svega prethodno iznetog uočavamo da je Evropski savet najviša instanca Evropske unije čije polje delovanja nije ograničeno, te ovaj organ može da se bavi kako privrednim, tako i spoljnopolitičkim i bezbednosnim pitanjima.<sup>855</sup> U praksi, sastanci Evropskog saveta predstavljaju ključni događaj za proces Evropske integracije s obzirom da se u okviru ovog organa postižu najvažniji politički dogovori (na primer, odluke o izmeni ugovora o osnivanju, odluka o uvođenju jedinstvene evropske valute) ili se rešavaju problemi koji su na nivou Saveta ministara bili nerešivi (na primer, problem doprinosa Velike Britanije budžetu Zajednice koji se javio početkom 80-ih godina XX veka). Suštinski uticaj Evropskog saveta, kao tipičnog međudržavnog organa, na proces odlučivanja međutim, donekle remeti institucionalnu ravnotežu zamišljenu još ugovorima o osnivanju Evropskih zajednica.

---

<sup>854</sup> Član 27 stav 3 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>855</sup> Ph. M. Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 43.



## **V Glava**

# **Sud pravde Evropske unije**

Ugovorima o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik iz 1951. i Evropske ekonomske zajednice iz 1957. godine bilo je predviđeno uspostavljanje Suda pravde za svaku Zajednicu posebno.<sup>856</sup> Međutim, konvencijom koja je potpisana istovremeno kada i ugovori o Evropskoj ekonomskoj zajednici i Evropskoj zajednici za atomsku energiju prethodno pomenuti sudovi su objedinjeni u jedinstveni Sud pravde Evropskih zajednica.<sup>857</sup> U praksi je zapravo Sud pravde Evropske zajednice za uglj i čelik proširio svoje nadležnosti na Evropsku ekonomsku zajednicu i Evropsku zajednicu za atomsku energiju. Prema predlogu Evropskog ustava ova institucija trebalo je da promeni naziv u Sud pravde Evropske unije.<sup>858</sup> Novi naziv trebalo je da pokrije sam Sud pravde, Sud velike instance (tj. sadašnji Prvostepeni sud) i Posebne sudove (današnja Sudska odeljenja), iako se radi o tri odvojena organa.

Ugovori iz Lisabona iz 2009. godine predviđaju da je Sud pravde Evropske unije složen organ koji obuhvata sam Sud pravde, Sud (nekadašnji Prvostepeni sud) i Posebne sudove.<sup>859</sup>

---

<sup>856</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 146.

<sup>857</sup> Član 5 ugovora o Evropskoj uniji i član 7 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>858</sup> Član I-29 predloga Evropskog ustava.

<sup>859</sup> Član 19 ugovora o Evropskoj uniji prema predlogu iz Lisabona.

# I Poglavlje

## Sud pravde

### *Stav 1*

### *Sastav Suda pravde*

Sud pravde čine sudije<sup>860</sup> koje donose sudske presude i javni pravobranioci čiji je zadatak da nezavisno i nepristrasno sudskom veću podnesu obrazložene zaključke o pravnim pitanjima u vezi sa kojim su se stranke obratile Sudu.<sup>861</sup> Javni pravobranioci međutim ne učestvuju u donošenju presude.<sup>862</sup>

Broj sudija i javnih pravobranilaca određen je ugovorima o osnivanju, a povećava se jednoglasnom odlukom Saveta na predlog Suda.<sup>863</sup> Broj sudija inicijalno je odgovarao broju država članica, s tim što je uvećavan za jedan kada je broj članica Zajednica bio paran.<sup>864</sup> Ugovorom iz Nice je pak, bilo određeno da iako Sud odlučuje uvek u neparnom broju, broj sudija treba da odgovara broju država članica.<sup>865</sup> Iz prethodno iznetog se vidi da države članice nisu težile da, kao u slučaju drugih institucija Unije poput Komisije i Evropskog parlamenta na primer, ograničavaju broj članova Suda pravde, iako je ovaj stalno rastao sa svakim novim prijemom država u

---

<sup>860</sup> Član 19 stav 2 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>861</sup> Član 252 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>862</sup> Nekadašnji članovi 221 i 222 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 19 stav 2 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>863</sup> Nekadašnji član 221 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 252 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>864</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 388.

<sup>865</sup> Član 221 ugovora o Evropskoj zajednici.

Zajednice i Uniju. Razlog tome je bilo stalno povećanje broja predmeta o kojima je Sud pravde odlučivao.

Ugovorom iz Lisabona potvrđeno je da Sud pravde čine po jedan sudija iz svake od država članica.<sup>866</sup>

Ugovorima o osnivanju utvrđeno je da pri Sudu pravde ima 8 javnih pravobranilaca.<sup>867</sup> Broj pravobranilaca može da se poveća jednoglasnom odlukom Saveta na predlog Suda pravde. U praksi četiti velike države (Nemačka, Francuska, Velika Britanija i Italija) uvek imaju svog javnog pravobranioca dok se predstavnici drugih država članica rotiraju na preostala četiti mesta. Broj javnih pravobranilaca do sada nije povećavan. S tim u vezi treba uzeti u obzir da je do donošenja ugovora iz Nice učešće javnog pravobranioca u postupku bilo obavezno. Ugovorom iz Nice je član 222 ugovora o Evropskoj zajednici promenjen u smislu da javni pravobranioci podnose obrazložene zaključke o predmetu samo kada je to predviđeno statutom Suda pravde. Ipak ugovori iz Lisabona iz 2009. godine predviđaju povećanje broja javnih pravobranilaca.<sup>868</sup> Na zahtev Poljske Sud pravde je od Saveta tražio da se broj javnih pravobranilaca poveća na 11. O ovom predlogu Savet treba da se izjasni jednoglasno.<sup>869</sup>

Sudije i javni pravobranioci se imenuju zajedničkim sporazumom predstavnika vlada država članica.<sup>870</sup> Slično kao i kod imenovanja komesara u praksi države su raspolagale diskrecionim pravom da odrede

---

<sup>866</sup> Član 19 stav 2 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>867</sup> Član 252 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>868</sup> Deklaracija koja se tiče člana 252 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>869</sup> J-L.Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008., p. 54.

<sup>870</sup> Nekadašnji član 223 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 19 stav 2 ugovora o Evropskoj uniji.

svog kandidata za člana Suda. Do danas nije bilo primera da vlada jedne države članice osporava predlog druge članice u vezi sa njenim kandidatom za vršenje sudske funkcije.<sup>871</sup>

Prema odredbama ugovora iz Lisabona uslov je da kandidati za sudije treba da pružaju jemstvo u pogledu nepristrasnosti, da u svojim državama ispunjavaju uslove za obavljanje najviših sudskih dužnosti ili pak, da su opšte priznati pravni stručnjaci.<sup>872</sup> U praksi se pak događalo da države članice zanemare stručne kriterijume prilikom određivanja kandidata za člana Suda, povodeći se političkim razlozima.<sup>873</sup> Stoga je predlogom Evropskog ustava<sup>874</sup> a kasnije i ugovorima iz Lisabona predviđeno da se članovi Suda pravde imenuju po konsultovanju posebnog komiteta sastavljenog od bivših sudija Suda pravde, Prvostepenog suda i najviših sudskih instanci država članica.<sup>875</sup> Komitet je zadužen da izda mišljenje o kandidatima za sudije i javne pravobranioce Suda pravde.

## *Stav 2*

### *Status članova Suda pravde*

Članovi suda se imenuju na šest godina,<sup>876</sup> a mandat je obnoviv bez ograničenja.<sup>877</sup> Parcijalno Sud se obnavlja svake tri godine.<sup>878</sup> Pre stupanja na dužnost

---

<sup>871</sup> Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 389.

<sup>872</sup> Nerkadašnji član 232 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 253 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>873</sup> Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 389.

<sup>874</sup> III deo predloga Evropskog ustava.

<sup>875</sup> Član 255 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>876</sup> Član 19 stav 2 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>877</sup> Član 253 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>878</sup> Član 253 ugovora o funkcionisanju Evropske unije; L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 148.



članovi Suda javno polažu zakletvu. Članovi Suda mogu da budu smenjeni ili da im se oduzme pravo na penziju jednoglasnom odlukom sudija i javnih pravobranilaca.<sup>879</sup>

Funkcija sudije i javnog pravobranioca nespojiva je sa bilo kojom drugom funkcijom ili profesionalnom delatnošću.<sup>880</sup> Članovi suda uživaju privilegije i imunitete predviđene protokolom o privilegijama i imunitetima. Po isteku mandata bivše sudije i javni pravobranioци imaju obavezu da poštuju načela poštenja i savesnosti, tj. da ne prihvataju određene funkcije i novčana davanja.

### *Stav 3*

#### *Organizacija rada Suda pravde*

Sudije Suda pravde, većinom glasova među sobom, biraju predsednika Suda<sup>881</sup> na mandat od tri godine koji je obnoviv.

Ugovorom iz Nice su izvršene izmene u pogledu organizacije rada Suda.<sup>882</sup> Prema nekadašnjem članu 221 ugovora o Evropskoj zajednici, a sadašnjem članu 251 ugovora o funkcionisanju Evropske unije Sud zaseda u većima, velikom veću ili izuzetno na plenarnoj (opštoj) sednici kada je to predviđeno Statutom. Veća čine 3 ili 5 sudija i imaju svog predsednika koga biraju članovi veća. Time su veća od 3 ili 5 sudija postala praktično uobičajena

---

<sup>879</sup> Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 389.

<sup>880</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 149; Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 390.

<sup>881</sup> Nekadašnji član 223 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 253 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>882</sup> O ovome opširnije u zborniku : Le traite de Nice, premiers analyses, PUS, Strasbourg, 2001., D. Simon, A. Rigaux, La reforme du systeme juridictionnel communautaire, p. 133 i dalje.

ili opšta sudska veća.<sup>883</sup> Pred “velikim većem” koga čine 11 sudija uključujući i predsednika Suda pravde vodi se postupak na zahtev jedne od država članica ili institucije Unije učesnika u sporu. Na plenarnoj sednici koja podrazumeva učešće predsednika suda i svih sudija odlučuje se o tzv. “političkim pitanjima”, tj. o službenoj ostavci medijatora, članova Komisije, Obračunskog suda ili pak, o predmetima za koje Sud smatra da su od “izuzetnog značaja.”

Sud pravde je nadležan da odredi zapisničara koji obavlja sudske i upravne dužnosti.<sup>884</sup> Zapisničar se imenuje na šest godina. Sudske dužnosti zapisničara se sastoje u praćenju postupka, obaveštavanju stranaka i prosleđivanju sudskih akata, vođenju arhive i slično. Zapisničar takođe, vodi brigu o finansijskom poslovanju i računovodstvu Suda.

Sud pravde raspolaže brojnim upravnim službama (jezički odsek, arhiva, odsek publikacija, informatički odsek itd...).

#### *Stav 4*

#### *Opšte naznake o postupku*

Organizacija sudske vlasti u Zajednici bila je uređena ugovorima o osnivanju,<sup>885</sup> statutom Suda pravde i pravilnicima o postupku Suda pravde i Prvostepenog Suda.<sup>886</sup> Statut Suda pravde bio je u vidu protokola

---

<sup>883</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 232.

<sup>884</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 390.

<sup>885</sup> Od člana 220 do člana 245 nekadašnjeg ugovora o Evropskoj zajednici. Reč je o sadašnjem 5 odeljku ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>886</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes*, L' Union européenne, Pedone, 4 édition, Paris, 1998., p. 221; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 230.

aneksiran za ugovor o osnivanju Evropske zajednice i činio je njegov sastavni deo, te je po pravilu mogao da se menja jedino u skladu sa postupkom o izmeni samog ugovora. Međutim, donošenjem Jedinstvenog Evropskog Akta 1987. godine predviđeno je da III glava Statuta koja se odnosi na postupak može da se izmeni na predlog Suda po konsultovanju Komisije i Evropskog parlamenta, jednoglasnom odlukom Saveta ministara. Ugovorom iz Nice je pak, određeno<sup>887</sup> da je ovaj "samostalni postupak" izmene primenljiv na čitav Statut (izuzev I glave), kao i da je i Komisija ovlašćena da predloži izmenu Statuta, s tim da je dužna da o tome konsultuje Sud pravde. Sud pravde i Prvostepeni sud u dogovoru sa Sudom pravde, su donosili svoje "pravilnike o postupku" uz odobrenje Saveta. Ovi pravilnici su se prema ugovoru iz Nice usvajali kvalifikovanom većinom glasova.<sup>888</sup> Prema ugovoru iz Lisabona iz 2009. godine Sud pravde Evropske unije utvrđuje svoj pravilnik o postupku koji zatim treba da potvrdi Savet.<sup>889</sup>

Sudski postupak se sastoji iz pismenog i usmenog dela.<sup>890</sup> U pismenom delu, sudskoj pisarnici se dostavlja uvodni zahtev, posle koga dolazi do određivanja sudije izvestioca zaduženog da prati predmet od početka do kraja, kao i da predloži istražne radnje. Zahtev (žalba) podnosioca se prosleđuje tuženom koji raspolaže rokom od mesec dana da dostavi odgovor, odnosno podnesak odbrane. Podnosilac žalbe može da dostavi repliku, a tuženi svoj odgovor (dupliku). Sud preduzima istražne radnje i po potrebi traži dodatna razjašnjenja od stranaka. U usmenom delu sudija izvestilac čita "izveštaj o raspravi"

---

<sup>887</sup> Član 245 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>888</sup> Član 223 stav 6 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>889</sup> Član 253 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>890</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 233.

koji je prethodno pripremio, saslušavaju se pledoajei strana učesnica u sporu i zaključci javnog pravobranioca. Sud se zatim povlači na većanje iza zatvorenih vrata koje rezultira usvajanjem presude (presuda se objavljuje u zborniku Suda pravde).

Na Sudu, stranke obavezno zastupaju lica koja su članovi advokatskih komora država članica. Institucije Zajednice i države članice slobodno određuju svoje zastupnike. U sporu se koristi jezik tuženog, a presude se objavljuju na svim jezicima država članica. Većanje se odvija na francuskom jeziku koji je tzv. "radni jezik" Suda pravde.

### *Stav 5*

#### *Nadležnosti Suda pravde*

Sud pravde je nadležan da obezbedi poštovanje prava koje proizilazi iz tumačenja i primene ugovora o osnivanju.<sup>891</sup> Iz prethodno iznetog proizilazi da Sud prevashodno ima nadležnosti u oblasti privredne integracije. Ugovorima o Evropskoj uniji iz Lisabona izričito je navedeno da Sud pravde nije nadležan da proverava zakonitost odredbi o Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici, kao ni akata koji su na osnovu prethodno pomenutih odredbi doneti.<sup>892</sup> Međutim, istim su predviđene gotovo opšte nadležnosti Suda pravde u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, osim kada je reč o

---

<sup>891</sup> Nekadašnji član 220 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 19 stav 1 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>892</sup> Član 275 ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Međutim, Sud pravde je nadležan za žalbe koje se odnose restriktivne preduzete mere prema fizičkim licima koje usvojio Savet na osnovu 2 glave V zaglavlja ugovora o Evropskoj uniji (zamrzavanje imovine, zabrana izdavanja viza i sl.).

policijskim operacijama i operacijama održavanja javnog reda koje se vrše na osnovu primene nacionalnog prava.<sup>893</sup>

Prilikom nabiranja postupaka koji su vođeni pred Sudom pravde treba imati u vidu da su neki od njih od 1987. godine preneti u nadležnost Prvostepenog suda odnosno u nadležnost današnjeg Suda, o čemu će biti reči u kasnijem izlaganju.

Sud pravde je nadležan da odlučuje u vezi sa pravnim akcijama koje se vode protiv država članica. Tako Sud pravde odlučuje u vezi sa „tužbama zbog neizvršenja“<sup>894</sup> čiji je predmet da ustanovi moguće propuste država članica u pogledu ispunjavanja obaveza nametnutih pravom Unije. Ugovorima iz Lisabona predviđeno je da Sud pravde Evropske unije, uz presudu kojom osuđuje državu članicu zbog neprenošenja direktive u nacionalno zakonodavstvo, može da izrekne novčanu kaznu ili sudske penale.<sup>895</sup>

Pred Sudom pravde se takođe vode postupci protiv Unije i njenih organa. Sud pravde je nadležan da proverava zakonitost akata koje usvajaju institucije Unije (Savet, Komisija, Evropski parlament i Evropska centralna banka), tj. da po prijemu „tužbe za poništajem“ proglasi komunitarni akt ništavim.<sup>896</sup> Ugovorima iz Lisabona polje primene tužbe za poništaj akta širi se i na akte koje su usvojile agencije i organi Unije.<sup>897</sup>

Pored tužbe za poništajem kojim se sankcioniše činjenje institucija Unije, javlja se se još jedna vrsta

---

<sup>893</sup> J-L. Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008, p. 127.

<sup>894</sup> Nekadašnji članovi 226 i 227 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji članovi 258 i 259 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>895</sup> Član 261 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>896</sup> Nekadašnji članovi 230 i 231 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji članovi 263 i 264 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>897</sup> Član 263 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

pravne akcije čiji je predmet da sankcioniše njihovo ćutanje. Reč je o kažnjavanju institucija zbog izostanka usvajanja akata predviđenih ugovorom na osnovu “žalbe zbog izostanka.”<sup>898</sup> Sud u sporovima odlučuje i o nadoknadi štete koju je prouzrokovala Unija vršeci svoje aktivnosti.<sup>899</sup>

S obzirom da pojedine odredbe prava Unije imaju neposrednu primenu u državama članicama, građani i preduzeća mogu u skladu sa načelom “direktne primene” da se pozovu na njih u sporovima koji se vode pred nacionalnim sudovima. Stoga je nužna saradnja nacionalnih i evropskih sudskih organa u cilju valjane jednoobrazne primene normi prava Unije. U tom smislu predviđeno je da nacionalne sudske instance mogu da upute sudskim organima Unije “prejudicijelno pitanje tumačenja” i “prejudicijelno pitanje procene valjanosti.”<sup>900</sup> Prvo za cilj ima da obezbedi nacionalnom sudu pred kojim se vodi spor a u kome dolazi do primene prava Unije, da dobije od Suda pravde neophodna razjašnjenja u vezi sa smislom tog prava koja će mu omogućiti da donese presudu. Predmet drugog pitanja jeste da pruži odgovor nacionalnom sudu u pogledu njegovih argumentovanih sumnji u zakonitost određene odredbe prava Unije.

Iz prethodno iznetog može da se uoči da pojedine aktivnosti Suda pravde odgovaraju aktivnostima ustavnih sudova kako u unitarnim, tako i u federalnim državama.<sup>901</sup> Sud pravde je dužan da vodi računa o poštovanju podele

---

<sup>898</sup> Nekadašnji član 232 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 265 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>899</sup> Nekadašnji član 235 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 268 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>900</sup> Nekadašnji član 234 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 267 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>901</sup> S. Samardžić, Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice, Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd 1998., p. 107; D. Simon, Le système juridique communautaire, Puf, Paris, 2001., p. 483 i 484.

nadležnosti između Unije i država članica. Pored toga, Sud nadzire i poštovanje nadležnosti koje su dodijeljene institucijama Unije kao i zakonitost normativnih akata koje ove usvajaju. Sud pravde je dužan da proceni usklađenost međunarodnih sporazuma koje institucije Unije žele da usvoje sa odredbama ugovora o osnivanju.

U drugom segmentu Sud pravde deluje kao instanca pravne zaštite od protivpravnih radnji kojima mogu biti pogođena fizička i pravna lica u Uniji.<sup>902</sup>

## II Poglavlje

### Sud

Sud pravde je dugo bio jedina sudska institucija Zajednice, međutim broj predmeta o kojima je rešavao povećavao se iz godine u godinu.<sup>903</sup> Kako inicijativa Suda pravde o osnivanju prvostepenog komunitarnog suda za upravni postupak iz 1974. godine nije naišla na podršku kod država članica, iako je Komisija podnela predlog u tom smislu 1978. godine,<sup>904</sup> Jedinstvenim Evropskim Aktom je bilo utvrđeno pravo Saveta ministara da uspostavi Prvostepeni sud.<sup>905</sup> Savet je ustanovio Prvostepeni sud odlukom broj 88/591 od 24. oktobra 1988. godine.<sup>906</sup>

Legitimnost Prvostepenog suda dodatno je utemeljena njegovim pominjanjem u ugovoru o Evropskoj

---

<sup>902</sup> S. Samardžić, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd 1998., p. 107.

<sup>903</sup> *Le traite de Nice, premiers analyses*, PUS, Strasbourg, 2001., D. Simon, A. Rigaux, *La reforme du systeme juridictionnel communautaire*, p. 136.

<sup>904</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 236; Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 390.

<sup>905</sup> Član 168 A ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici.

<sup>906</sup> JOCE n° L. 319 od 25.11.1988.

uniji iz Maastrichta,<sup>907</sup> s tim što nije smatran posebnom institucijom već sudskim organom vezanim za Sud pravde. Ugovorom iz Nice<sup>908</sup> položaj Prvostepenog suda je ojačan s obzirom da je i njemu kao i Sudu pravde dodeljena nadležnost da obezbedi “poštovanje prava u tumačenju i primeni ugovora o osnivanju.” Priznanje da je Prvostepeni sud jedna od “grana sudske vlasti Zajednice” nije značilo da se išlo toliko daleko da mu se prizna status “institucije Zajednice” kako je to bilo predviđeno članom 7 ugovora o Evropskoj zajednici.

Ugovorima iz Lisabona iz 2009. godine ovaj organ je nazvan »Sudom« a predstavljen kao jedan od sudova u sastavu Suda pravde Evropske unije.<sup>909</sup>

### *Stav 1*

#### *Sastav i status članova Suda*

Članovi Suda se imenuju “zajedničkim sporazumom” država članica na mandat od šest godina<sup>910</sup> među licima koja pružaju jemstva u pogledu nepristrasnosti i koja poseduju stručne kvalifikacije za obavljanje sudskih dužnosti. Međutim, kao i kod izbora članova Suda pravde, vlade država članica su dužne da pre imenovanja članova Suda konsultuju komitet sastavljen od bivših sudija Suda pravde, nekadašnjeg Prvostepenog suda i najviših sudskih instanci država članica.<sup>911</sup> Inače, godište i rang u nacionalnoj sudskoj hijerarhiji kandidata za članove nekadašnjeg Prvostepenog suda po pravilu su bili

---

<sup>907</sup> Nekadašnji član 168 A a sadašnji član 225 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>908</sup> Član 220 stav 1 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>909</sup> Član 19 stav 1 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>910</sup> Nekadašnji član 225 ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici. Sadašnji član 254 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>911</sup> Član 255 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.



nešto niži od onih koje su posedovali kandidati za sudije Suda pravde.<sup>912</sup>

Članovi Suda su isključivo sudije. Prema članu 19 stav 2 Lisabonskog ugovora o Evropskoj uniji, određeno je da je Sud sastavljen od najmanje po jednog sudije iz svake od država članica, s tim što se konačan broj sudija utvrđuje njegovim statutom.<sup>913</sup> Ovako fleksibilan stav prema broju sudija objašnjava se sve većim obimom rada Suda. U vezi sa prethodno iznetim treba imati u vidu da je Sud dobio nadležnost da rešava o brojnim i suštinski značajnim sporovima iz oblasti poslovnog prava Evropske unije.<sup>914</sup>

U sastavu Suda nema javnih pravobranilaca, ali je bilo predviđeno da jedan od sudija po potrebi može da vrši ovu funkciju u sporu od posebne važnosti.<sup>915</sup>

Status članova Suda gotovo je identičan predhodno izloženom statusu sudija Suda pravde.

Članovi suda pre stupanja na funkciju polažu zakletvu pred Sudom pravde, koji je isključivo nadležan da donese odluku o njihovom smenjivanju.

## *Stav 2*

### *Organizacija rada Suda*

Članovi suda među sobom biraju predsednika Suda na mandat od tri godine (mandat je obnoviv).<sup>916</sup> Sud zaseda u odeljenjima sastavljenim od tri do pet sudija ili

---

<sup>912</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 391.

<sup>913</sup> Član 254 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>914</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 391. – U proteklih godinama došlo je do razvoja evropskog prava konkurencije.

<sup>915</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 236; Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 391.

<sup>916</sup> Član 254 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

čak i u formaciji sa jednim sudijom.<sup>917</sup> Zasedanja u plenarnom veću su izuzetak.

Sud je u vezi sa Sudom pravde i zato koristi sve njegove službe, ali sam imenuje svog zapisničara i ima odvojenu pisarnicu.<sup>918</sup>

Postupak pred Sudom globalno odgovara postupku pred Sudom pravde.

### *Stav 3 Nadležnosti suda*

Izvorno u skladu sa odredbama ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici Prvostepeni sud nije bio sud opšte nadležnosti koji rešava u prvom stepenu, već sudski organ kome je na osnovu jednoglasne odluke Saveta na predlog Suda pravde i uz konsultovanje Komisije i Evropskog parlamenta, dodeljeno ovlašćenje da rešava o određenoj vrsti sporova, osim o onima koji se tiču prejudicijelnih postupaka.<sup>919</sup> U cilju rasterećenja Suda pravde, Prvostepeni sud je izmenama ugovora o osnivanju izvršenim ugovorom iz Nice, postao sudski organ nadležan da odlučuje u prvom stepenu o svim vrstama pravnih akcija koje su pokrenula pravna i fizička lica.<sup>920</sup> Prvostepni sud dakle, nije imao nadležnost u predmetima gde su tužiocima bile države članice i institucije Zajednice. Prilikom pregovora o tekstu ugovora iz Nice razmatralo se rešenje po kome bi ovaj organ postao prvostepni sud opšte

---

<sup>917</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 236.

<sup>918</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 196.

<sup>919</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 396.

<sup>920</sup> Nadležnosti Prvostepenog suda su navedene u članu 225 stav 1 ugovora o Evropskoj zajednici.

nadležnosti.<sup>921</sup> Ovo rešenje nije prošlo jer države članice nisu želele da Prvostepni sud odlučuje o sporovima kojima prethodno pomenute pridaju veliku važnost.

Članom 256 ugovora o funkcionisanju Evropske unije utvrđenim u Lisabonu određene su nadležnosti današnjeg Suda. Tako je Sud nadležan u prvom stepenu po tužbi za poništaj akta<sup>922</sup> i žalbi zbog izostanka<sup>923</sup> koje podnose pravna i fizička lica. Sud u prvom stepenu rešava i sporove između Unije i njenih službenika ili tzv., sporove javne uprave.<sup>924</sup> Pored toga, Sud je nadležan da rešava po tužbama za nadoknadu štete, kada je "kompromisornom klauzulom" određena nadležnost sudskih organa Unije.<sup>925</sup> Nasuprot prethodno iznetom, akcija zbog neizvršenja<sup>926</sup> obaveza predviđenih pravom Unije ostaje u nadležnosti Suda pravde. U suštini ugovori iz Lisabona postavljaju načelo da Sud rešava u prvom stepenu, osim onda kada je ova nadležnost dodeljena Posebnim sudovima osnovanim u skladu sa članom 257 ugovora o funkcionisanju Evropske unije ili pak kada je određena vrsta spora izričito dodeljena u nadležnost Sudu pravde.

Protiv izrečenih presuda Suda u prethodno pomenutim postupcima moguće je uputiti žalbu Sudu pravde u skladu sa pravilima utvrđenim statutom samog

---

<sup>921</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 396.

<sup>922</sup> Nekadašnji član 230 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 263 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>923</sup> Nekadašnji član 232 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 265 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>924</sup> Nekadašnji član 236 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 270 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>925</sup> Nekadašnji član 235 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 272 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>926</sup> Nekadašnji član 226 i 227 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 258 i 259 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

Suda.<sup>927</sup> Žalba nije prihvatljiva ako se njome osporava procena činjeničnog stanja. Njen predmet treba da se odnosi na pravna pitanja kao što su: nenadležnost Suda; nepravilnosti u postupku na štetu podnosioca žalbe; kršenje normi prava Unije.

Ugovorom iz Nice iz 2003. godine proširena je nadležnost Prvostepenog suda budući da je ovaj bio ovlašćen da odlučuje i o pojedinim prejudicijelnim pitanjima postavljenim u skladu sa članom 224 ugovora o Evropskoj zajednici, u “specifičnim oblastima predviđenim statutom.” Isto rešenje preneto je u ugovor o funkcionisanju Evropske unije iz Lisabona.<sup>928</sup> Ostaje nepoznanica o kojim bi to “specifičnim oblastima” moglo biti reči, ali javile su se pretpostavke da se radi o pitanjima iz oblasti krivotvorenja komunitarnih marki, tumačenja zajedničke carinske tarife ili iz oblasti prava konkurencije.<sup>929</sup> Novina o kojoj je reč je, međutim, mogla da ugrozi jednoobraznost tumačenja i primene prava Unije. Stoga je stavom 3 člana 256 ugovora o funkcionisanju Evropske unije predviđeno da “ako Sud smatra da spor o kome rešava zahteva donošenje presude koja može da utiče na jedinstvo i sklad prava Unije, tada je dužan da prosledi predmet Sudu pravde na odlučivanje.” Takođe, u slučaju ozbiljne opasnosti po jedinstvo i sklad prava Unije, presude Suda o prejudicijelnim pitanjima mogu izuzetno da budu preispitane pred Sudom pravde.<sup>930</sup> Bilo kako bilo, deklaracija br. 12 koja je bila aneksirana za ugovor iz Nice pozivala je Sud pravde i Komisiju da u

---

<sup>927</sup> Nekadašnji član 225 stav 1 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 256 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>928</sup> Član 256 stav 3 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>929</sup> *Le traite de Nice, premiers analyses*, PUS, 2001., Strasbourg, D. Simon, A. Rigaux, *La reforme du systeme juridictionnel communautaire*, p. 158.

<sup>930</sup> Nekadašnji član 225 stav 3 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 256 stav 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

celini prouče raspodelu nadležnosti između Suda pravde i Prvostepenog suda i da s tim u vezi ponude odgovarajuća rešenja.

U predlogu Evropskog ustava iz 2004. godine Prvostepenom sudu je promenjen naziv u “Sud”, mada ga pojedini francuski autori nazivali “Sudom velike instance”, s obzirom da je trebalo da rešava u drugom stepenu po žalbama na presude Posebnih sudova.<sup>931</sup> Sastav, organizacija rada i nadležnosti Suda nisu bitno menjani u odnosu na ugovor iz Nice.

U prethodnom izlaganju naglasili smo da se i u ugovorima iz Lisabona takođe upotrebljava termin “Sud.”<sup>932</sup> Ugovori iz Lisabona određuju da je Sud nadležan da rešava po žalbama na presude Posebnih sudova.

### III Poglavlje Posebni sudovi

Problem stalnog povećanja broja predmeta pred Sudom pravde i nekadašnjim Prvostepenim sudom, za koji se znalo da će postati još izraženiji sa pristupanjem država centralne i istočne Evrope, prouzrokovao je potrebu za preobražajem sudskog sistema Evropske unije.<sup>933</sup> Stoga je ugovorom iz Nice<sup>934</sup> predviđena mogućnost osnivanja “sudskih odeljenja” pri Prvostepenom sudu, čiji bi zadatak bio da rešavaju u “prvom stepenu” o “specifičnim

---

<sup>931</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 391.

<sup>932</sup> Član 19 ugovora o Evropskoj uniji prema predlogu iz Lisabona.

<sup>933</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 237; *Le traité de Nice, premiers analyses*, PUS, Strasbourg, 2001., D. Simon, A. Rigaux, *La réforme du système juridictionnel communautaire*, p. 146 i dalje.

<sup>934</sup> Izmene člana 220 ugovora o Evropskoj zajednici.

oblastima” (na primer, o sporovima između Zajednice i njenih službenika). Ugovorom iz Nice predviđeno je da se sudska odeljenja osnivaju jednoglasnom odlukom Saveta, na predlog Komisije i po konsultovanju Suda Pravde i Evropskog parlamenta ili pak, na zahtev Suda pravde po konsultovanju Komisije i Evropskog parlamenta.<sup>935</sup> Odlukom Saveta se određuje sastav i obim nadležnosti sudskog odeljenja. Članovi sudskih odeljenja imenuju se polazeći od kriterijuma nepristrasnosti i sposobnosti da obavljaju sudske funkcije. Sudsko odeljenje je na osnovu sporazuma sa Sudom pravde trebalo da ustanovi svoj pravilnik o postupku, koji bi Savet odobrio kvalifikovanom većinom glasova.

Protiv presuda Sudskih odeljenja bilo je moguće podneti tužbu Prvostepenom sudu čiji je sadržaj vezan za pravna pitanja, ili žalbu ako je to predviđeno odlukom o osnivanju sudskog odeljenja, koja može da se odnosi kako na pravna, tako i na činjenična pitanja.<sup>936</sup>

*\* Sud javne službe*

Komisija je u novembru 2003. godine dostavila Savetu predlog o osnivanju posebnog Suda javne službe.<sup>937</sup> Na osnovu prethodno pomenutog predloga Savet je 2. novembra 2004. godine doneo odluku<sup>938</sup> da pri Prvostepenom sudu ustanovi Sud javne službe koji broji sedam članova. Inače, ovaj je mogao da se poveća na osnovu odluke Saveta donete kvalifikovanom većinom. Prilikom imenovanja Savet je trebalo da vodi računa da sastav Suda bude uravnotežen uzevši u obzir geografske kriterijume, kao i pravne sisteme država članica.

---

<sup>935</sup> Član 225 A ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>936</sup> Član 225 A ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>937</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 165; Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 392.

<sup>938</sup> Odluka Saveta br. 2004/752/CE, JOUE L 333 od 9.11.2004.

Kandidature za članove Suda javne službe razmatrao je poseban komitet sastavljen od bivših sudija Suda pravde i Prvostepenog suda.<sup>939</sup> Komitet je utvrdio spisak lica koja su kvalifikovana za obavljanje funkcije. Spisak je brojaio dvostruko više kandidata od broja sudija koji treba da se imenuju. Na osnovu prethodno pomenutog spiska Savet ministara je odredio članove Suda.

Sudije Suda javne službe imaju mandat od šest godina koji je obnoviv. Članovi Suda među sobom imenuju predsednika Suda na mandat od tri godine koji je takođe obnoviv. Sud zaseda u većima sastavljenim od po 3 sudije, 5 sudija, ili na plenarnoj sednici.<sup>940</sup>

Sud javne službe nadležan je u prvom stepenu za nastale sporove između Unije i njenih službenika.<sup>941</sup>

- Posebni sudovi u predlogu evropskog ustava i u ugovorima iz Lisabona

Predlogom ugovora o Evropskom ustavu iz 2004. godine bilo je predviđeno da Sudska odeljenja postanu Posebni (specijalizovani) sudovi. Ovi poslednji bi zapravo bili pomoćni sudski organi „Suda velike instance.“<sup>942</sup> Posebni sudovi trebali su da budu osnovani donošenjem «evropskog zakona».

I u ugovorima iz Lisabona reč je o osnivanju Posebnih sudova pridodatih Sudu koji su nadležni da u prvom stepenu odlučuju o određenim vrstama sporova u specifičnim oblastima. Posebni sudovi se osnivaju na osnovu uredbe donete u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom.<sup>943</sup> Postupak o kome je reč

---

<sup>939</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 166.

<sup>940</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 166.

<sup>941</sup> Postupci vezani za nekadašnji član 236 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>942</sup> Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 392.

<sup>943</sup> Član 257 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

podrazumeva zajedničku odluku Evropskog parlamenta i Saveta koja se donosi na predlog Komisije i po konsultovanju Suda pravde ili na zahtev Suda pravde uz konsultovanje Komisije. Uredbom o osnivanju Posebnog suda utvrđuje se njegov sastav i preciziraju razmere njegovih nadležnosti. Članovi Posebnih sudova se imenuju polazeći od kriterijuma nepristrasnosti i sposobnosti da obavljaju sudske funkcije. Protiv presuda Posebnih sudova moguće je uložiti tužbu Sudu čiji je sadržaj vezan za pravna pitanja, ili žalbu ako je to predviđeno odlukom o osnivanju Posebnog suda, koja može da se odnosi kako na pravna, tako i na činjenična pitanja.



## **VI Glava**

### **Obračunski sud**

#### **I Poglavlje**

#### **Nadležnosti Obračunskog suda**

Obračunski sud je osnovan 22. jula 1975. godine na inicijativu Evropskog parlamenta Briselskim “ugovorom o izmenama budžetskih odredbi.”<sup>944</sup> Njegov položaj u institucionalnom sistemu potvrđen je izmenama ugovora o Evropskoj zajednici izvršenim ugovorom iz Mاستrihta 1993. godine u smislu da doprinosi ostvarivanju zadataka poverenih Zajednici.<sup>945</sup> U ugovoru o Evropskoj uniji iz Lisabona, Obračunski sud se nalazi na spisku najvažnijih institucija Evropske unije.<sup>946</sup>

I pored naziva koji nosi, ovaj organ zapravo nema klasičnu sudsku funkciju,<sup>947</sup> već ima zadatak da vrši finansijski nadzor,<sup>948</sup> tj. da ispituje zakonitost i regularnost ukupnih prihoda i rashoda Unije i da utvrdi valjanost izvršavanja budžeta. Takođe, obračunski sud proverava prihode i rashode svih organa koje je osnovala Unija<sup>949</sup>, osim ako aktom o osnivanju nije predviđeno drugačije. S tim u vezi Sud podnosi Evropskom parlamentu i Savetu

---

<sup>944</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995., p. 103

<sup>945</sup> Izmene izvršene u članu 7 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>946</sup> Član 13 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>947</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 170; D. Simon, *Le systeme juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p.231.

<sup>948</sup> Nekadašnji član 246 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 287 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>949</sup> Član 287 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

deklaraciju kojom potvrđuje pouzdanost računa i zakonitost pratećih finansijskih operacija.<sup>950</sup>

Finansijski nadzor može da se vrši na licu mesta u institucijama Unije i u državama članicama uz saradnju sa njihovim nadležnim organima ukoliko njihove službe rade sa fondovima Unije.<sup>951</sup> S obzirom na povećanje broja prevara i zloupotreba prilikom korišćenja sredstava Unije, ugovorom iz Amsterdama su proširena istražna ovlašćenja Obračunskog suda.<sup>952</sup> Sud je ovlašćen da na licu mesta vrši proveru u prostorijama svake organizacije koja upravlja prihodima i rashodima u ime Unije kao i u državama članicama uključujući i prostorije pravnih i fizičkih lica ukoliko ova dobijaju sredstva iz budžeta Unije.<sup>953</sup> Sud izdaje godišnji izveštaj o nalazima istraga koji se objavljuju u službenom listu Evropske unije. Pored toga, Obračunski Sud je nadležan da pripremi posebne izveštaje ili da dostavi mišljenja na zahtev institucija Unije. Sud je zadužen da pomaže Evropskom parlamentu i Savetu prilikom provere izvršavanja budžeta.

---

<sup>950</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 171; član 287 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>951</sup> Nekadašnji član 188 C stav 3 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 287 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>952</sup> Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 341.

<sup>953</sup> Nekadašnji član 248 stav 3 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 287 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

## II Poglavlje

### Sastav Obračunskog suda

Članove Obračunskog suda imenuje Savet kvalifikovanom većinom glasova po konsultovanju Evropskog parlamenta, među licima koja su u državama članicama obavljala kontrolno-finansijske funkcije i koja poseduju neophodne stručne kvalifikacije.<sup>954</sup> Ugovorom iz Nice bliže je određeno da svaka država članica imenuje po jednog člana Obračunskog suda, što je potvrđeno i odredbama ugovora iz Lisabona.<sup>955</sup> Reč je o licima koja pružaju jemstva u pogledu ličnog integriteta. Članovi se imenuju na mandat od šest godina koji je obnoviv. Predsednika suda određuju njegovi članovi na period od tri godine koji može da bude produžen za još tri.<sup>956</sup>

Status članova Obračunskog suda odgovara statusu članova Komisije i Suda pravde u smislu njihove nezavisnosti. Članovi suda treba da rade u interesu Unije i zabranjeno im je da primaju uputstva od vlada država članica ili nekih drugih organizacija.<sup>957</sup> Funkcije u Sudu isključuju vršenje drugih poslova. Načela poštenja i savesnosti nalažu bivšim članovima Suda da i po prestanku mandata ne prihvataju poslove i davanja koja bi

---

<sup>954</sup> Nekadašnji član 247 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 286 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>955</sup> Nekadašnji član 247 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 285 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>956</sup> Nekadašnji član 247 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 286 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>957</sup> Član 286 stav 4 ugovora o funkcionisanju Evropske unije; L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 170.

mogla da se dovedu u vezu sa njihovim radom u Sudu<sup>958</sup>.  
Član Obračunskog suda se smenjuje isključivo odlukom  
Suda pravde, a na predlog samog Obračunskog suda.<sup>959</sup>

---

<sup>958</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 170.

<sup>959</sup> Član 286 stav 6 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

## **VII Glava**

### **Evropska centralna banka**

Imajući u vidu ekonomsko ustrojstvo federalne države gde je jedinstveno tržište nadgrađeno jedinstvenom valutom (recimo, Sjedinjene Američke Države), tvorci ugovora o Evropskoj uniji iz Mاستrihta iz 1993. godine ustanovili su program za uvođenje evropske monetarne Unije zasnovane na zajedničkoj evropskoj valuti „evru.“<sup>960</sup> Prethodno pomenutim ugovorom je predviđeno i osnivanje organa poput Evropske centralne banke i Sistema evropskih centralnih banaka koji su nadležni da upravljaju zajedničkom valutom.<sup>961</sup> Organi monetarne Unije su međutim bili odvojeni od drugih institucija, a njihova nezavisnost bila je zajamčena kako u odnosu na prethodno pomenute, tako i u odnosu na države članice. Tako se u ugovoru o Evropskoj zajednici, Evropska centralna banka nije pominjala u III delu ugovora posvećenom institucijama, već u III delu posvećenom politikama Zajednice i to posebno u glavama 2, 3 i 4 vezanim za ekonomsku i monetarnu politiku. Pored toga, statut Evropske centralne banke i Sistema evropskih centralnih banaka bio je regulisan protokolom br. 3 aneksiranim za ugovor o Evropskoj zajednici.

Prethodno izložen pristup radikalno je promenjen Lisabonskim ugovorom o Evropskoj uniji iz 2009. godine. Naime, u ovom tekstu Evropska centralna banka se navodi u III glavi ugovora o Evropskoj uniji na spisku njenih

---

<sup>960</sup> Slobodan Zečević, *Uloga Evropske centralne banke u institucionalnom sistemu Evropske unije*, Međunarodna politika, broj 1148, oktobar-decembar 2012., UDK 336.711(4-672EU), str. 40-51.

<sup>961</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 323.

glavnih institucija uz Evropski parlament, Evropski savet, Savet, Komisiju, Sud pravde i Obračunski sud.<sup>962</sup>

Evropska centralna banka je počela sa radom sa stupanjem na snagu treće faze ostvarivanja ekonomske i monetarne Unije 1. januara 1999. godine, onako kako je i bilo predviđeno ugovorom iz Mastrihta.<sup>963</sup> U prethodnoj pripreмноj fazi od 1. januara 1994. do 31. decembra 1998. godine ulogu specijalizovanog monetarnog organa imao je Evropski monetarni institut, koji je ukinut sa stupanjem u funkciju Evropske centralne banke. Sedište Evropske centralne banke nalazi se u Frankfurtu, u Nemačkoj.<sup>964</sup>

## I Poglavlje

### Evropska centralna banka

Organi Evropske centralne banke su direktorijum, Savet guvernera i upravni odbor.

#### *Stav 1*

#### *Organi Evropske centralne banke*

##### A) Direktorijum

Direktorijum Evropske centralne banke čine predsednik, potpredsednik i 4 člana koje imenuju zajedničkim dogovorom šefovi država ili vlada članica zone „evra“, na preporuku Saveta, a po konsultovanju Evropskog parlamenta i Saveta guvernera Evropske

---

<sup>962</sup> Član 13 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>963</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union européenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 507; Ph. Manin, L' Union européenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 323.

<sup>964</sup> Ph. Manin, L' Union européenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 327.

centralne banke.<sup>965</sup> Članovi direktorijuma moraju da budu državljani država članica kojima je evro nacionalna valuta. Članovi se biraju na osam godina (mandat nije obnovljiv) u funkciji profesionalnog iskustva i stručnosti u oblasti bankarstva i finansija.<sup>966</sup> Članovi direktorijuma se smenjuju isključivo odlukom Suda pravde, a po zahtevu Saveta guvernera ili direktorijuma. Predsednik Direktorijuma predsedava Savetom guvernera Evropske centralne banke i pozvan je da učestvuje u radu Saveta (bez prava glasa) kada ovaj odlučuje o pitanjima vezanim za Sistem evropskih centralnih banaka.<sup>967</sup> Iz prethodno iznetog proistče, da predsednik Direktorijuma zapravo ima ulogu predsednika banke.<sup>968</sup>

Imenovanje predsednika Evropske centralne banke je za države članice isto toliko važno kao i imenovanje predsednika Komisije.<sup>969</sup> Međutim, postupak imenovanja predsednika Evropske centralne banke u potpunoj je nadležnosti država članica, bez prava učešća Evropskog parlamenta.

Direktorijum je zadužen za operativno rukovođenje bankom, u skladu sa pravcima delovanja u oblasti monetarne politike koje je odredio Savet guvernera.<sup>970</sup> Direktorijum daje uputstva nacionalnim centralnim bankama.

#### B) Savet guvernera

---

<sup>965</sup> Nekadašnji član 112 stav 2 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 283 stav 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>966</sup> Nekadašnji član 112 stav 2 b ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 283 stav 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>967</sup> Predsednik Evropske centralne banke je francuz Žan Klod Triše.

<sup>968</sup> Slobodan Zečević, *Evropski savet kao izvedeni međudržavni organ Evropske unije*, Međunarodna politika, broj 1142, jul-septembar 2011., UDK 341.181ES, str. 51-62.

<sup>969</sup> Ph. Manin, L' Union européenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 326.

<sup>970</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union européenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 508.

Savet guvernera Evropske centralne banke je njen rukovodeći organ sačinjen od rukovodioca Evropske centralne banke (direktorijuma) s jedne i od guvernera Centralnih banaka država članica koje su usvojile evro kao zajedničku valutu, s druge strane.<sup>971</sup> Savet guvernera odlučuje po pravilu prostom većinom glasova, dok je za kvorum potrebno prisustvo dve trećine njegovih članova. U slučaju podele glasova odlučuje glas predsednika Evropske centralne banke. Zbog pristupanja država članica čija je ekonomska snaga slaba, a da bi se sprečila mogućnost da ove preglasaju ekonomski najače članice Unije, Savet okupljen na nivou šefova država ili vlada članica Evropske unije je 21. marta 2003. godine usvojio odluku koja treba da promeni način glasanja u okviru Saveta guvernera.<sup>972</sup> Novi sistem predviđa složen model stvaranja manjih skupova država članica sastavljenih u funkciji visine njihovog bruto nacionalnog proizvoda. Zatim, predviđena je rotacija u pogledu korišćenja prava glasa između prethodno pomenutih skupova, dok članovi direktorijuma imaju stalno pravo glasa. Predsedavajući Saveta i jedan član Komisije mogu da prisustvuju sednici Saveta guvernera bez prava učešća u odlučivanju.

Savet guvernera određuje monetarnu politiku i utvrđuje operacije u cilju njenog sprovođenja. Ove operacije zatim izvršava direktorijum Evropske centralne banke.<sup>973</sup> Iz prethodno iznetog izvodi se zaključak da

---

<sup>971</sup> Član 283 stav 1 ugovora o funkcionisanju Evropske unije; L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union eurpeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 509.

<sup>972</sup> Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 326. Odluka o kojoj je reč je ratifikovana u državama članicama i stupila je na snagu 1.6.2004. godine. Za njenu primenu potrebno je da 15 država članica uđe u zonu evra. Za sada ih ima 13.

<sup>973</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union eurpeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 509; Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 325.



Savet guvernera odlučuje o visini kamatnih stopa. U vezi sa ovim pitanjem moguće su tenzije između onih članova Saveta guvernera koji su za podizanje kamatnih stopa u cilju borbe protiv inflacije i onih koji bi naprotiv, da spuste kamate u cilju oživljavanja privredne aktivnosti.<sup>974</sup>

### C) Upravni odbor Evropske centralne banke

Pored navedenih organa, statut Evropske centralne banke predviđa i uspostavljanje upravnog odbora banke koga čine predsednik, potpredsednik banke i svi guverneri Nacionalnih centralnih banaka država članica.<sup>975</sup> Upravni odbor ima zadatak da doprinese ostvarivanju ciljeva Evropske centralne banke. U praksi osnovni zadatak upravnog odbora je da ispita ekonomsko stanje u državama članicama koje ne učestvuju u trećoj fazi monetarne Unije i o tome dostavi izveštaj Savetu. Na osnovu ovog izveštaja, doneće se eventualna odluka o uključivanju države koja je pod režimom odstupanja u monetarnu Uniju.

## *Stav 2*

### *Nadležnosti Evropske centralne banke*

Evropska centralna banka je po svom statusu nadnacionalni organ u institucionalnom sistemu Evropske unije.<sup>976</sup> Radi se o banci koja ima status pravnog lica,<sup>977</sup> sopstveni kapital, službenike i nadležnost za usvajanje

---

<sup>974</sup> S. Marti, V. Ragot, *L' euro en poche*, La documentation Française, Paris, 1997., p. 59.

<sup>975</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 327.

<sup>976</sup> Slobodan Zečević, *Uloga Evropske centralne banke u institucionalnom sistemu Evropske unije*, Međunarodna politika, broj 1148, oktobar-decembar 2012., UDK 336.711(4-672EU), str. 40-51.

<sup>977</sup> Nekadašnji član 107 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 282 stav 3 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

pravne regulative (uredbe, odluke, preporuke i mišljenja).<sup>978</sup> Kapital Evropske centralne banke čine sredstva u visini od pet milijardi evra koja su uložile nacionalne centralne banke, u skladu sa prethodno utvrđenim kriterijumima, a koji zavise od visine bruto nacionalnog proizvoda.<sup>979</sup>

Evropska centralna banka je po prirodi nezavisan organ te njeni rukovodioci ne mogu da primaju niti da traže upustva od institucija Unije, vlada država članica ili drugih organizacija.<sup>980</sup> Unija i vlade države članica dužne su da ne vrše pritisak na Evropsku centralnu banku.

A) Evropska centralna banka je nadležna da emituje i vodi politiku kursa evra

Ovlašćenja Evropske centralne banke su veoma značajna i ogledaju se pre svega u njenom isključivom pravu da emituje i daje odobrenja za emisiju novca nacionalnim centralnim bankama.<sup>981</sup> Evropska centralna banka emituje jedinstvenu valutu potpuno nezavisno u odnosu na političku vlast i nacionalne banke država članica. Ona je ključna institucija koja bi trebalo da jemči stabilnost cena, što znači da je prinuđena da podiže kamatne stope u slučaju inflatornih tendencija.<sup>982</sup> Međutim, treba imati u vidu da i pored toga što je monetarna vlast u rukama Evropskih organa, drugi segmenti ekonomske politike i dalje ostaju u nadležnosti

---

<sup>978</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998., p. 227; L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L' Union européenne*, Dalloz, 6 édition, Paris, 2006., p. 510.

<sup>979</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L' Union européenne*, Dalloz, 6 édition, Paris, 2006., p. 510.

<sup>980</sup> Nekadašnji član 108 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 282 stav 3 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>981</sup> Nekadašnji član 106 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 282 stav 3 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>982</sup> S. Marti, V. Ragot, *L' euro en poche, La documentation Française*, Paris, 1997., p. 58.

država članica kao što je recimo, budžetska potrošnja (mada ne treba zaboraviti Evropska pravila u pogledu budžetskog deficita kao i „Ugovor o stabilnosti, usklađivanju i upravljanju“).

B) Evropska centralna banka ima nadležnost nadzora nad kreditnim ustanovama

Na osnovu uredbe Saveta br. 2012/0242 od 1. januara 2013. godine osnovana je tzv. „Evropska bankarska unija.“ Reč je o konceptu o jedinstvenom uređivanju pružanja finansijskih usluga, o jedinstvenom evropskom nadzoru banaka, o zajedničkom okviru koji bi jemčio depozite, kao i o rešavanju problema onih banaka koje ne mogu da odgovore svojim obavezama unutar evro područja. Koncept Evropske bankarske Unije se odnosi pre svega na države članice evro područja, ali je otvoren i za učešće drugih država članica Unije. U sklopu koncepta o Evropskoj bankarskoj uniji Evropskoj centralnoj banci poverene su nove nadležnosti federalnog tipa u smislu njenog ovlašćenja da odobri ili povuče dozvolu za rad kreditnim ustanovama i njenog prava nadzora nad poslovanjem kreditnih ustanova u evro području. Uredba Saveta broj 2012/0242 ima za cilja da produbi integraciju unutar unutrašnjeg evropskog bankarskog tržišta. Predlog uredbe br. 2012/0242 zasnovan je na članu 127 stav 6 ugovora o funkcionisanju Evropske unije koji daje nadležnost Savetu da na osnovu posebnog postupka a po konsultovanju Evropskog parlamenta i Evropske centralne banke poveri ovoj poslednjoj specifične zadatke vezane za nadzor kreditnih i drugih finansijskih ustanova izuzev osiguravajućih društava.

1. Evropska centralna banka dobija federalne nadležnosti nadzora nad kreditnim ustanovama država članica evro područja

U proteklom periodu od nekoliko godina Evropska unija je napredovala u uspostavljanju unutrašnjeg tržišta bankarskih usluga obzirom da u mnogim državama članicama značajan deo tržišta drže bankarske grupacije koje imaju sedišta u drugoj državi članici. Kreditne ustanove su geografski razgranale svoje aktivnosti posebno unutar evro područja. U tom kontekstu 2009. godine izbila je svetska finansijska kriza koja je pretila destabilizacijom banaka iz evro područja. Naime, pouzdanost kreditne ustanove bila je vezana za finansijsko stanje države članice u kojoj je osnovana. Visina javnog duga ili negativne perspektive privrednog rasta u pojedinim državama članicama, kao i solventnost pojedinih njihovih banaka, pospešivale su negativne tendencije ne samo u toj državi već su se međusobno ukrštale i jačale jedna drugu unutar Unije. Ovakve tendencije bile su pretnja za opstanak pojedinih kreditnih ustanova, kao i za stabilnost finansijskog sistema evro područja. Naime, usled postojanja jedinstvene evropske valute, pogoršanje stanja u oblasti finansija u jednoj državi članici ugrožava ekonomski razvoj i stabilnosti evro područja u celini. U tom smislu Evropski parlament i Evropski savet su se 2000. i 2012. godine založili za federalni nadzor na nivou Unije bankarskog sektora koji bi vršila Evropska centralna banka. Zaključak je bio da treba da se osnuje „evropska bankarska Unija“ koja bi počivala na jedinstvenom uređivanju pružanja finansijskih usluga, na jedinstvenom evropskom nadzoru banaka, na zajedničkom okviru koji bi jemčio depozite, kao na i rešavanja problema onih banaka koje ne mogu da odgovore svojim obavezama. Ova bankarska Unija prevashodno bi trebala da zaživi u okviru evro područja, ali bi bila otvorena i za učešće drugih država članica.<sup>983</sup> Po

---

<sup>983</sup> Slobodan Zečević, *Institucionalno prilagođavanje Evropske unije u*

uvodjenju jedinstvenog nadzora nad bankama u evro području, Evropski mehanizam stabilnosti bi na osnovu svoje odluke mogao da neposredno rekapitalizuje banke.

Evropska centralna banka je već imala federalne nadležnosti u institucionalnom sistemu Evropske unije u smislu da je ovlašćena da emituje novac i da vodi politiku kursa evra. Uredbom br. 2012/0242 ista dobija dodatne federalne nadležnosti u oblasti nadzora kreditnih ustanova država učesnica u evropskoj bankarskoj Uniji, tj. članica evro područja koji vrši u saradnji sa nadležnim organima država članica (narodnim bankama država članica).<sup>984</sup> U ovom odnosu Evropska centralna banka je nadređena nacionalnim organima država članica koji moraju da izvršavaju uputstva ove prve.<sup>985</sup>

Kreditne ustanove koje traže dozvolu za rad prvo treba da se obrate nacionalnom organu u državi članici učesnici u kojoj žele da se nastane i da ispune zahteve predviđene nacionalnim propisima.<sup>986</sup> Zatim, nacionalni organ države članice učesnice donosi odluku kojom predlaže Evropskoj centralnoj banci da izda saglasnost za rad. Dalje, Evropska centralna banka izdaje dozvolu za rad pod uslovom da kreditna ustanova ispunjava zahteve predviđene pravom Evropske unije. Evropska centralna banka je ovlašćena i da povuče dozvolu za rad iz razloga predviđenim aktima Unije, na sopstvenu inicijativu ili pak na zahtev nacionalnog organa države članice učesnika. Nacionalni organ može da zatraži od Evropske centralne

---

*kontekstu svetske ekonomske krize*, Zbornik radova Instituta za evropske studije u Beogradu, Kriza Evropske unije – okviri, dometi, trendovi, ISBN 978-86-82057-44-4.

<sup>984</sup> Član 5 uredbe br. 2012/0242

<sup>985</sup> Član 5 stav 4 uredbe br. 2012/0242

<sup>986</sup> Član 13 uredbe br. 2012/0242

banke da povuče datu dozvolu i zbog kršenja odredbi nacionalnog prava.

Pored izdavanja i povlačenja dozvole za rad Evropska centralna dobila je nadležnost da nadzire kreditne ustanove država članica evro područja ne bi li obezbedila njihovo zdravo i finansijski obazrivo poslovanje.<sup>987</sup> U tom smislu Evropska centralna banka je ovlašćena da izvrši procenu kupovina ili otuđivanja udela u kreditnim ustanovama; da se stara o poštovanju obaveza o finansijskoj obazrivosti kreditnih ustanova u smislu zahteva u vezi sa visinom sopstvenih sredstava, zahteva u oblasti visokog rizika i likvidnosti kao i u pogledu poštovanja obaveza informisanja javnosti o obazrivosti u poslovanju; da nametne kreditnim ustanovama u slučajevima predviđenim pravom Unije dodatne zahteve u vezi sa finansijskom obazrivošću; da nametne kreditnim ustanovama zahteve u vezi sa odgovornim upravljanjem, kao i postupke procene adekvatnosti njihovog kapitala; da nametne rešenja, strategije i mehanizme kojima se obezbeđuje dobro upravljanje koje je vezano za pokrivanje rizika; da sprovodi testove finansijske izdržljivosti kreditne ustanove, itd...

Da bi obavila uspešno svoju ulogu Evropska centralna banka je ovlašćena da vrši istrage u državama članicama evro područja. U tom smislu Evropska centralna banka putem odluke može da zatraži da joj se dostave sve neophodne informacije vezane za nadzor nad kreditnim ustanovama uključujući i one u periodičnim intervalima.<sup>988</sup> Dalje, Evropska centralna banka ima nadležnost „opšte istrage“ koja podrazumeva pravo da izričito traži da joj se dostave određena dokumenta, da ispita poslovne knjige kreditne ustanove, da zatraži

---

<sup>987</sup> Član 4 uredbe br. 2012/0242

<sup>988</sup> Član 9 uredbe br. 2012/0242

pismene ili usmene izjave od nadležnih lica ili zaposlenih, kao i da ispita svako fizičko ili pravno lice koje je voljno da joj da korisne informacije u vezi sa poslovanjem kreditne ustanove koja je pod istragom. Nadležni organi država dužni su da pruže asistenciju službenicima Evropske centralne banke koja će im omogućiti da pristupe poslovnim prostorijama kreditne ustanove koja je pod istragom, kao i da ispituju sva lica koja mogu da daju relevantne informacije. Agenti Evropske centralne banke su ovlašćeni da zapečate poslovne prostorije i knjige kreditne ustanove tokom istrage. U slučaju da je za određene istražne radnje neophodna dozvola nacionalnog sudskog organa, Evropska centralna banka je nadležana da istu zatraži. Nacionalni sudski organ može da zatraži objašnjenja od Evropske centralne banke u vezi sa uputnošću određenih istražnih radnji, ali ne može da ospori potrebu za istim niti da traži da mu se dostave dobijene informacije koje stoje u dosijeu Evropske centralne banke.<sup>989</sup>

2. Odvajanje vršenja nadzora od vršenja ovlašćenja u oblasti monetarne politike

Evropska centralna banka vrši dužnosti koje su joj poverene uredbom br. 2012/0242 odvojeno od vršenja nadležnosti u oblasti monetarne politike, ali i u drugim oblastima.<sup>990</sup> U tom smislu planiranje i izvršavanje zadataka nadzora vrši „Komitet za nadzor“ koji je unutrašnji organ Evropske centralne banke, a koga čine četiri predstavnika Evropske centralne banke koje određuje njen direktorijum i od po jednog predstavnika država članica učesnica koje imenuje nacionalni organ

---

<sup>989</sup> Član 12 uredbe br. 2012/0242

<sup>990</sup> Član 18 uredbe br. 2012/0242; Slobodan Zečević, *Institucionalno prilagođavanje Evropske unije u kontekstu svetske ekonomske krize*, Zbornik radova Instituta za evropske studije u Beogradu, Kriza Evropske unije – okviri, dometi, trendovi, ISBN 978-86-82057-44-4.

ovlašćen za nadzor nad kreditnim ustanovama.<sup>991</sup> Ovim Komitetom predsedava jedan od članova Direktorijuma (izuzev njegovog predsednika) Evropske centralne banke koga bira Savet guvernera, dok ulogu potpredsednika Savet guvernera poverava jednom od svojih članova. Savet guvernera usvaja unutrašnji pravilnik o radu Komiteta za nadzor, koji se pored ostalog odnosi i na dužinu mandata njegovog predsednika i podpredsednika, s tim što mandat o kome je reč ne može da bude duži od pet godina.

Evropska centralna banka je dužna da podnese godišnji izveštaj u vezi sa nadzorom kreditnih ustanova Evropskog parlamenta, Savetu, Komisiji i Evrogrupi.<sup>992</sup> Evropska centralna banka je dužna da odgovori u pismenom ili usmenom obliku na pitanja Evropskog parlamenta ili Evrogrupe vezana za ovu oblast.

Aktivnosti nadzora Evropske centralne banke finansiraju se putem uplata koje snose kreditne ustanove. Visina uplate zavisi od veličine kreditne ustanove i potencijalnog rizika.<sup>993</sup>

### 3. Završne odredbe

Uredba br. 2012/0242 stupa na snagu 1. januara 2013. godine. Međutim, Evropska centralna banka počinje sa nadzorom najvećih kreditnih ustanova sa 1. julom 2013. godine, dok se puna primena njenih ovlašćenja na sve kreditne ustanove vrši od 1. januara 2014. godine.<sup>994</sup>

---

<sup>991</sup> Član 19 uredbe br. 2012/0242.

<sup>992</sup> Član 21 uredbe br. 2012/0242.

<sup>993</sup> Član 24 uredbe br. 2012/0242.

<sup>994</sup> Član 27 uredbe br. 2012/0242.



## II Poglavlje

### Sistem evropskih centralnih banaka

Sistem Evropskih centralnih banaka čine Evropska centralna banka i Centralne banke država članica čija je nacionalna valuta evro.<sup>995</sup> U vezi sa prethodno iznetim potrebno je imati u vidu da je Evropska centralna banka organ Evropske unije, a da su nacionalne centralne banke ostale nacionalni organi. Stoga je ugovorima o osnivanju predviđeno postojanje Sistema evropskih centralnih banaka koji nije organ u pravom smislu te reči, već predstavlja strukturu kojom se omogućava integrisanje nacionalnih centralnih banaka u sistem Evropske unije.<sup>996</sup> Stvaranjem monetarne Unije, monetarna politika je izašla iz sfere nacionalne nadležnosti i ušla u polje nadležnosti Evropske centralne banke pod čijom vlašću su i centralne banke država članica.<sup>997</sup> U tom smislu nacionalne centralne banke su dužne da deluju u skladu sa uputstvima Evropske centralne banke, kao i da Savetu guvernera Evropske centralne banke dostave sva tražena obaveštenja, jer prema njemu ne važi načelo "bankarske tajne".<sup>998</sup>

---

<sup>995</sup> Nekadašnji član 107 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 282 stav 1 ugovora o funkcionisanju Evropske unije; Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 324.

<sup>996</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998., p. 227.

<sup>997</sup> S. Marti, V. Ragot, *L' euro en poche, La documentation Française*, Paris, 1997., p. 57.

<sup>998</sup> Slobodan Zečević, *Uloga Evropske centralne banke u institucionalnom sistemu Evropske unije*, Međunarodna politika, broj 1148, oktobar-decembar 2012., UDK 336.711(4-672EU), str. 40-51.

<sup>998</sup> Slobodan Zečević, *Uloga Evropske centralne banke u institucionalnom sistemu Evropske unije*, Međunarodna politika, broj 1148, oktobar-decembar 2012., UDK 336.711(4-672EU), str. 40-51.

Nacionalne centralne banke mogu da nastave sa vršnjem funkcija u okviru svojih država, ali samo ako one nisu u suprotnosti sa ciljevima Sistema evropskih centralnih banaka.

Status Nacionalnih centralnih banaka regulisan je nacionalnim normama, s tim što se određena pravila Unije odnose i na ovu oblast. Tako je određeno da su:<sup>999</sup>

- nacionalne centralne banke nezavisne u odnosu na političku vlast u svojim državama.

- guvereneri Nacionalnih centralnih banaka pravno zaštićeni. Guverner ne može da bude smenjen za vreme trajanja mandata koji iznosi pet godina, osim u slučaju ozbiljne greške u radu ili ako više ne ispunjava uslove za obavljanje dužnosti. Smenjeni guverner ili Savet guvernera Evropske centralne banke može da prosledi odluku o smenjivanju Sudu pravde koji proverava njenu valjanost. Ovo praktično znači da Sud proverava ispravnost nacionalnih pravnih akata, što predstavlja novinu u komunitarnom sistemu.<sup>1000</sup>

Prema članu 282 stav 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije najvažniji cilj Sistema evropskih centralnih banaka je da održi stabilnost cena. Organ o kome je reč vodi kursne operacije, drži i upravlja zvaničnim kursnim rezervama država članica i vodi brigu o funkcionisanju sistema plaćanja.

Prilikom vršenja svojih nadležnosti Evropska centralna banka i nacionalne centralne banke mogu da obavljaju sledeće operacije.<sup>1001</sup> Prethodno pomenute imaju pravo da otvaraju račune kreditnim i javnim ustanovama, kao i ostalim učesnicima na finansijskom tržištu. Pored

---

<sup>999</sup> Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 324 i 325.

<sup>1000</sup> Ph. Manin, Les Communautés européennes, L' Union européenne, Pedone, 4 édition, Paris, 1998., p. 226.

<sup>1001</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union européenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 513.

toga iste mogu da kupuju i prodaju finansijske proizvode ili dragocene metale kao i da pozajme ili pozajmljuju sredstva. Evropska centralna banka nadležna je da nametne kreditnim ustanovama polaganje obavezne rezerve kod nje same, ili kod nacionalne centralne banke, u funkciji monetarne politike koju sprovodi.

Ugovorima iz Lisabona iz 2009. godine nije suštinski menjan položaj Evropske centralne banke. Ipak, predviđeno je da Evropska centralna banka i nacionalne centralne banke, čija je valuta evro, čine “Evro-sistem” i vode monetarnu politiku Unije.<sup>1002</sup> Ugovori iz Lisabona i dalje predviđaju postojanje Sistema evropskih centralnih banaka kojim zapravo rukovode organi Evropske centralne banke.<sup>1003</sup>

Evropska centralna banka i Sistem evropskih centralnih banaka imaju potpunu nadležnost da vode evropsku monetarnu politiku, te njihove odluke imaju odlučujući uticaj na odnos kursa evra prema drugim “velikim međunarodnim” valutama, kao i na ekonomske tokove unutar Evropske unije.<sup>1004</sup> S obzirom da je stepen privrednog rasta u Evropskoj uniji od 2003. godine bio niži nego u Sjedinjenim Amerčkim Državama i Velikoj Britaniji, predsednik Evropske centralne banke i njen Savet guvernera bili su na meti kritika jer su sprovodili restriktivnu monetarnu politiku visokih kamatnih stopa. Evropska centralna banka je pak, smatrala da je održanje stabilnosti cena u skladu sa nekadašnjim članom 105 ugovora o Evropskoj zajednici osnovni cilj Sistema evropskih centralnih banaka. Prethodno pomenuti cilj je

---

<sup>1002</sup> Član 282 stav 1 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1003</sup> Član 282 stav 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1004</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 328.

predviđen i ugovorom o funkcionisanju Evropske unije iz Lisabona.<sup>1005</sup>

---

<sup>1005</sup> Član 282 stav 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

## ***II Odsek*** ***Sporedni organi Evropske unije***

### **I Glava** **Savetodavni organi Evropske unije**

Evropskom parlamentu, Savetu i Komisiji u radu pomažu Ekonomsko-socijalni komitet i Komitet regiona kao savetodavno organi.<sup>1006</sup>

#### **I Poglavlje** **Ekonomsko-socijalni Komitet**

Ekonomsko-socijalni Komitet je sastavljen od predstavnika organizacija poslodavaca, zaposlenih i drugih društvenih aktera iz socijalno-ekonomske, profesionalne, građanske i kulturne sfere. Broj članova Komiteta ne prelazi 350.<sup>1007</sup> Svaka država članica raspolaže određenim kontingentom tj. brojem članova koje predlaže u Komitet u zavisnosti od broja stanovnika.<sup>1008</sup> Savet na osnovu predloga država članica zatim usvaja spisak članova Komiteta. Pre odluke o imenovanju članova Komiteta Savet je dužan da s tim u vezi konsultuje Komisiju i po potrebi zatraži mišljenje odgovarajućih Evropskih organizacija koje deluju u određenim ekonomskim ili socijalnim oblastima, ili pak zastupaju civilno društvo.<sup>1009</sup>

---

<sup>1006</sup> Član 300 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1007</sup> Član 301 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1008</sup> Ph. Manin, L' Union europeenne, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 320.

<sup>1009</sup> Član 302 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

Odluku o sastavu Ekonomsko-socijalnog Komiteta jednoglasno usvaja Savet, na predlog Komisije. Članovi Komiteta imenuju se na mandat od pet godina koji je obnoviv i dužni su da vrše funkciju nezavisno i u opštem interesu Unije. Članovi Komiteta zatim, na mandat od dve i po godine biraju predsednika i Biro komiteta koga čine dva potpredsednika, 12 izabranih članova i predsednici sekcija i grupa.<sup>1010</sup> Naime, u okviru Komiteta postoje sekcije koje pokrivaju oblasti u nadležnosti Unije i koje predstavljaju pandan parlamentarnim komisijama. Pored toga, članovi Komiteta se udružuju u „grupe,“ ali ne po političkim afinitetima već polazeći od profesionalnih aktivnosti.

Ekonomsko-socijalni Komitet ima isključivo savetodavnu ulogu u institucionalnom sistemu Evropske unije.<sup>1011</sup> Naime, ugovori o osnivanju u određenim slučajevima predviđaju da su Evropski parlament, Savet i Komisija dužni da konsultuju Ekonomsko-socijalni Komitet. Ugovorima iz Lisabona Evropski parlament je u ovom pogledu stavljen u jednak položaj sa Savetom i Komisijom. Pored toga, Evropski parlament, Savet i Komisija mogu da zatraže mišljenje Komiteta onda kada smatraju da bi ono bilo od koristi. Ekonomsko-socijalni Komitet sa svoje strane procenjuje da li je svrsishodno da izda mišljenje o određenom pravnom aktu. Institucija koja traži mišljenje od Ekonomsko-socijalnog Komiteta ima pravo da naznači rok u kome ovo treba da bude izdato. Ovaj rok međutim, ne sme da bude kraći od mesec dana od dana dostavljanja akta predsedniku Ekonomsko-socijalnog Komiteta.

---

<sup>1010</sup> Član 303 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1011</sup> Član 304 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

## II Poglavlje

### Komitet regiona

Komitet regiona je ustanovljen ugovorom o Evropskoj uniji iz Maastrichta iz 1993. godine, na inicijativu Nemačke i Belgije inače karakterističnih po regionalnoj organizaciji državne teritorije.<sup>1012</sup> Komitet regiona čine predstavnici regionalnih ili lokalnih organa koji su nosioci mandata u regionalnoj ili lokalnoj skupštini, ili je pak reč o licima politički odgovornim pred izabranim regionalnim ili lokalnim skupštinama.<sup>1013</sup> Savet na osnovu predloga država članica ustanovljava spisak članova i zastupnika Komiteta.<sup>1014</sup> Svaka od država članica ima svoj kontigent članova komiteta koji odgovara njenom kontigentu u Ekonomsko-socijalnom Komitetu.<sup>1015</sup> Broj članova i zastupnika u Komitetu ne sme da bude veći od 350, a mandat im iznosi pet godina. Komitet odražava nivo teritorijalne organizacije države, te su primera radi u francuskom kontigentu zastupljeni predstavnici regiona, departmana i komuna.

Slično kao i Ekonomsko-socijalni Komitet, Komitet regiona izdaje mišljenja na zahtev Evropskog parlamenta, Saveta i Komisije kada je to predviđeno ugovorom ili na sopstvenu inicijativu.

---

<sup>1012</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 322.

<sup>1013</sup> Član 300 stav 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1014</sup> Član 305 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1015</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 322.





## **II Glava**

### **Evropska investiciona banka**

Članovi Evropske investicione banke su države članice<sup>1016</sup> koje učestvuju u kapitalu banke u zavisnosti od njihove ekonomske snage.<sup>1017</sup> Zadatak Evropske investicione banke je da doprinese uravnoteženom razvoju evropskog tržišta bez potresa, a u interesu Unije.<sup>1018</sup> U tom smislu Banka raspoložuje sopstvenim i prikuplja sredstva na tržištu kapitala. Evropska investiciona banka odobrava pozajmice i daje garancije u cilju finansiranja različitih projekata. Reč je o: razvoju manje razvijenih regiona; modernizaciji preduzeća ili stvaranju novih aktivnosti koji ne mogu u potpunosti da se finansiraju sredstvima država članica; projektima od zajedničkog interesa za više država članica koji zbog svog obima ili prirode ne mogu u potpunosti da se pokriju sredstvima država članica.<sup>1019</sup>

---

<sup>1016</sup> Član 308 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1017</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 339.

<sup>1018</sup> Član 309 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1019</sup> Član 309 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.



**V DEO**  
**Nadležnosti Evropske unije**



## **I Glava**

### **Podela nadležnosti između Evropske unije i njenih država članica**

Podela nadležnosti između Evropske unije i njenih država članica u političkom smislu je problematična tema. Naime, dodela nadležnosti Uniji podrazumeva umanjivanje nadležnosti njenih članica čime se dovodi u pitanje suverenitet ovih poslednjih.<sup>1020</sup> Izvorno, ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici rešio je problematiku podele nadležnosti između Zajednice i država članica na sledeći način. Ugovorom o osnivanju Zajednici se poveravaju pobrojani zadaci, dok sve druge oblasti ostaju u nadležnosti država članica.<sup>1021</sup> Izmenama ugovora o osnivanju ugovorom o Evropskoj uniji iz Maastrichta iz 1993. godine još je izraženije podvučena primena načela dodele u pogledu određivanja nadležnosti Zajednice. Naime, članom 3B ugovora o Evropskoj zajednici bilo je predviđeno da „Zajednica deluje u granicama nadležnosti koje su joj dodeljene i ciljeva koji su joj upućeni ovim ugovorom.“ U ovom kontekstu treba imati u vidu da izabrano rešenje nije posebno inovativno ako imamo u vidu da teorije o državnom suverenitetu predviđaju da su nadležnosti države neograničene dok su nadležnosti međunarodne organizacije ili federacije pobrojane i ograničene međunarodnim ugovorom odnosno federalnim ustavom.<sup>1022</sup> Iz prethodno iznetog proističe da su

---

<sup>1020</sup> A..Berramdane, J. Rossetto, *Droit de l' Union europeenne*, LGDJ, 2 edition, Paris, 2013, 227.

<sup>1021</sup> Član 3 ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici.

<sup>1022</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, Paris, 2005, 129; D. Simon, *Le systeme juridique communautaire*, PUF.droit, 3 edition, Paris, 2001, 127.

nadležnosti Zajednice mogle da se menjaju odnosno uvećaju jedino izmenama ugovora o osnivanju utvrđenim na međuvladinim konferencijama i uz izričito datu saglasnost država članica u vidu ratifikovanja predloženih izmena. Primena načela dodele nadležnosti obavezala je institucije Zajednice kada uređuju putem zakonodavnih ili drugih akata određenu oblast, da se pozovu na pravnu odredbu u ugovoru o osnivanju koja im daje pravni osnov za takvo uređivanje.

U praksi međutim, širenje nadležnosti Evropske zajednice odnosno Evropske unije odvijalo se po dva osnova. Ono je imalo svoj zakoniti oblik u vidu promena ugovora o osnivanju s jedne, ali je pored toga bilo prisutno i prećutno širenje nadležnosti na osnovu tumačenja odredbi ugovora o osnivanju ili putem pravne prakse Suda pravde s druge strane. Vrlo izražen trend širenja naležnosti Zajednice na osnovu zakonodavnog delovanja njenih institucija bio je prisutan od 1989. godine po donošenju Jedinstvenog Evropskog Akta, a u kontekstu utvrđenog programa ostvarivanja unutrašnjeg tržišta.<sup>1023</sup> Naime, smatralo se da svaka oblast koja ima dodirne tačke sa problematikom dobrog funkcionisanja unutrašnjeg tržišta može da bude predmet uređivanja od strane institucija Zajednice. Na ovaj način pojedine oblasti koje ugovorom o osnivanju nisu bile poverene Zajednici postepeno su prelazile u njenu nadležnost čime je pojačan takozvani „spill over“ odnosno efekat preliivanja. Države članice su se ubrzo usprotivile ovakvom ugrožavanju njihovog suvereniteta te su već ugovorom o Evropskoj uniji iz Matrihta iz 1993. godine težile da urede način na koji institucije Zajednice koriste svoje nadležnosti na osnovu uvođenja odredbi o poštovanju načela supzidijarnosti i

---

<sup>1023</sup> A. Berramdane, J. Rossetto, *Droit de l' Union europeenne*, LGDJ, 2 edition, Paris, 2013, 232.

proporcionalnosti.<sup>1024</sup> Međutim, vremenom se pokazalo da iste ne smatraju donete mere dovoljnim te je u njima jačala ideja o potrebi jasnog određivanja oblasti u kojima Evropska unija ima nadležnosti dok bi sve ostale oblasti ostale u sferi uređivanja država članica. Pored toga smatralo se da bi uređivačka dinamika institucija Zajednice odnosno Unije trebalo da se obuzda i uokviri.

### *Stav 1*

## *Zakonito širenje nadležnosti Evropske zajednica/Evropske unije putem promena odredbi ugovora o osnivanju*

Ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici iz Rima iz 1957. godine predvideo je kao svoje najvažnije ciljeve uspostavljanje carinske Unije i zajedničkog tržišta između država članica potpisnica. Zajedničko tržište je trebalo da se ostvari na osnovu pravnih normi sadržanih u ugovoru o osnivanju o uspostavljanju slobodnog protoka, robe, ljudi i kapitala, kao i o slobodnom pružanju usluga između država članica. Pored toga, ugovor iz Rima predvideo je još neke oblasti koje bi uredile institucije Zajednice tako što bi ustanovile takozvane „zajedničke politike“ poput poljoprivrede, prevoza, ali i utvrđivanjem i vođenjem zajedničke spoljne komercijalne politike. Već sa donošenjem Jedinstvenog Evropskog Akta 1989. godine Zajednica dobija nove zadatke.<sup>1025</sup> Reč je o uspostavljanju tzv. „unutrašnjeg tržišta“ koje bi se ostvarilo prevashodno na osnovu usaglašavanja proizvodnog, komercijalnog,

---

<sup>1024</sup> Preambula ugovora o Evropskoj uniji, član 5 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>1025</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, Paris, 2005, 46 ; B. Alomar, S. Daziano, Th. Lambert, J. Sorin, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013, 110.

ekološkog i drugog zakonodavstva država članica, čime bi se uklonile prepreke u kretanju robe i u pružanju usluga nastale zbog različitih nacionalnih propisa. Ovaj ugovor širi nadležnosti Zajednice još i u oblastima zaštite životne sredine, istraživanja, regionalne politike, kao i u socijalnoj sferi. Ugovorom iz Mاستrihta iz 1993. godine predviđeno je da je novoimenovana Evropska zajednica zadužena da ostvari ekonomsku i monetarnu Uniju,<sup>1026</sup> a tu se pre svega misli na stvaranje uslova za uvođenje u opticaj jedinstvene evropske valute evra i osnivanje Evropske centralne banke. Ugovor o Evropskoj uniji iz Mاستrihta iz 1993. godine dodaje nove nadležnosti Zajednici odnosno Uniji poput onih u oblasti, zdravlja, zaštite potrošača, obarzovanja, kulture i državljanstva.<sup>1027</sup> Ugovor iz Amsterdama iz 1999. godine predviđa prebacivanje nadležnosti u oblasti doseljavanja i azila iz trećeg stuba međudržavne saradnje u nadležnost Zajednice, kao i nove nadležnosti u oblasti zapošljavanja.<sup>1028</sup> Ugovori iz Lisabona takođe idu korak dalje u pogledu širenja nadležnosti Evropske unije jer predviđaju primenu redovnog zakonodavnog postupka za uređivanje Saradnje država članica u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova.<sup>1029</sup> Tako se redovni zakonodavni postupak odnosi na uređivanje politike prelaska granica, azila i doseljavanja. Isti postupak je primenljiv i u oblasti usklađivanja normi građanskog i krivičnog prava država članica. Redovni zakonodavni postupak podrazumeva da

---

<sup>1026</sup> VII glava ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>1027</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, Paris, 2005, 51 ; B. Alomar, S. Daziano, Th. Lambert, J. Sorin, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013, 110.

<sup>1028</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, Paris, 2005, 55 ; B. Alomar, S. Daziano, Th. Lambert, J. Sorin, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013, 110..

<sup>1029</sup> V glava ugovora o funkcionisanju Evropske unije.



se zakonodavni akt donosi na predlog Komisije, većinom glasova u Evropskom parlamentu i kvalifikovanom većinom glasova u Savetu.<sup>1030</sup>

U ovom kontekstu treba imati u vidu da je zakonitim prenosom nadležnosti došlo do nestajanja pojedinih nadležnosti država članica bez da su one pripale Uniji.<sup>1031</sup> Tako su države članice zbog primene odredbi ugovora o osnivanju izgubile pravo da ustanove carine ili druga trgovinska ograničenja u međusobnim odnosima.

## *Stav 2*

### *Prećutno širenje nadležnosti Zajednice/Unije na osnovu tumačenja odredbi ugovora o osnivanju i pravne prakse Suda pravde*

A) Širenje nadležnosti Zajednice na osnovu člana 308 ugovora o Evropskoj zajednici

Zajednica je bila dužna da deluje „u granicama nadležnosti koje su joj dodeljene i ciljeva koji su joj upućeni ugovorom o osnivanju.“<sup>1032</sup> Međutim, stvari u pogledu podele nadležnosti između Zajednice i država članica nisu bile tako jasne kako je to na prvi pogled izgledalo. Naime, u članu 308 ugovora o Evropskoj zajednici<sup>1033</sup> bilo je predviđeno da „kada se akcija Zajednice pojavljuje kao neophodna da bi se ostvario, u kontekstu funkcionisanja zajedničkog tržišta, jedan od njenih ciljeva bez da je predmetni ugovor predvideo nadležnosti u te svrhe, Savet na osnovu jednoglasne odluke, na predlog Komisije i po konsultovanju

---

<sup>1030</sup> Član 289 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1031</sup> G. Isaac, M. Blanquet, *Droit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012, 75.

<sup>1032</sup> Nekadašnji član 5 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>1033</sup> Izvorno član 235 ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici.

Evropskog parlamenta, donosi neophodne mere.“ Ova odredba je zapravo značila da nadležnosti Zajednice nisu bile kruto određene, već su mogle da se prilagode prema potrebama i okolnostima. Doduše, suverenitet država je i dalje bio zaštićen ako imamo u vidu da je za ovakvo delovanje Zajednice u funkciji ostvarivanja neophodnih ciljeva bila potrebna jednoglasna odluka svih ministara država članica u Savetu. Ipak, u prvo vreme član 308 ugovora o Evropskoj zajednici intezivno je korišćen<sup>1034</sup> čime je došlo do širenja nadležnosti Zajednice mimo zvaničnih promena osnivačkog ugovora na međuvladinim konferencijama država članica. Tako su u praksi putem akata Saveta ustanovljene zajedničke politike, pre nego što su iste kodifikovane izmenama osnivačkih ugovora poput politike zaštite životne sredine, regionalne ili politike zaštite potrošača.<sup>1035</sup> Pored toga, Savet je doneo odluku o povećanju kapaciteta zaduživanja ili o osnivanju novih organa poput Fonda za regionalni razvoj ili određenih agencija.

B) Širenje nadležnosti Zajednice na osnovu presuda Suda pravde

Širenju nadležnosti Zajednice doprinela je i sudska praksa Suda pravde. Naime, Sud pravde je primenio teoriju prisutnu u međunarodnom javnom pravu o tumačenju norme međunarodnog ugovora u funkciji „korisnog dejstva.“<sup>1036</sup> Reč je o tome da se tekst norme ne tumači bukvalno onako kako glasi već u funkciji njegovih krajnjih ciljeva. S tim u vezi problem je mogao da nastane zbog činjenice da su ugovori o osnivanju Zajednica ovim

---

<sup>1034</sup> A. Berramdane, J. Rossetto, *Droit de l' Union europeenne*, LGDJ, 2 edition, Paris, 2013, 228.

<sup>1035</sup> G. Isaac, M. Blanquet, *Droit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012, 77.

<sup>1036</sup> B. Alomar, S. Daziano, Th. Lambert, J. Sorin, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013, 114.

poslednjim izričito dodelili odnosno pobrojali nadležnosti. Bez obzira na prethodno izneto Sud pravde se ipak opredelio da koristi teoriju o „korisnom dejstvu.“ Tako je Sud smatrao da iako ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici nije ovoj davao nadležnosti u oblasti krivičnog prava, delimično usklađivanje nacionalnog krivičnog zakonodavstva dozvoljeno je radi efikasnog ostvarivanja zajedničke politike zaštite životne sredine. Dakle, institucije Zajednice mogu normativno da uređuju određenu oblast ne samo onda kada je to izričito predviđeno na osnovu odredbi osnivačkog ugovora, već i onda kada je to neophodno da bi se ostvarila norma koja je izričito predviđena u ugovoru o osnivanju.

U oblasti spoljnih poslova, pri čemu se misli na međunarodne ekonomske odnose jer je Evropska ekonomska zajednica bila jedino nadležana u oblasti ekonomije, predstavljalo je problem što su prema odredbama osnivačkog ugovora Zajednici date vrlo uske nadležnosti (tarifni i komercijalni sporazumi,<sup>1037</sup> sporazumi o pridruživanju).<sup>1038</sup> Stoga je Sud pravde razvio tezu o „prećutnim (podrazumevajućim)“ nadležnostima Zajednice. U presudi od 31. marta 1971. godine<sup>1039</sup> Sud pravde ukazuje da nadležnosti Zajednice ne proističu samo iz ovlašćenja izričito dodeljenih ugovorom o osnivanju. Spoljno-politička ovlašćenja mogu da proisteknu iz akata koje su donele institucije Zajednice u okviru primene odredbi ugovora o osnivanju, posebno ako je reč o ostvarivanju ustanovljene zajedničke politike. Čim je Zajednica donela određena zajednička pravila radi ostvarivanja zajedničke politike, države članice ni pojedinačno a ni kolektivno više ne mogu da ugovoraju sa

---

<sup>1037</sup> Nekadašnji član 113 i 114 ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici.

<sup>1038</sup> Nekadašnji član 238 ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici.

<sup>1039</sup> CJCE, 31.03.1971, AETR, aff. 22/70, Rec. 263.

trećim državama obaveze koje su u suprotnosti sa tim pravilima. Ovde Sud pravde zapravo povlači paralelu između unutrašnjih i spoljnih nadležnosti Zajednice, pojašnjavajući da zajednička pravila doneta u ostvarivanju zajedničke politike jesu takve prirode da opravdavaju međunarodne nadležnosti Zajednice u istoj oblasti.<sup>1040</sup> U pravnoj praksi polovinom, 70-ih godina prošlog veka<sup>1041</sup> Sud pravde ide korak dalje jer naglašava da su spoljno-političke nadležnosti Zajednice automatsko produženje unutrašnjih nadležnosti,<sup>1042</sup> te da ako je neophodno njeno međunarodno delovanje nije ni potrebno da je prethodno bila preduzeta unutrašnja normativna aktivnost u toj oblasti. U ovom slučaju dakle, državama članicama se praktično oduzimaju njihove spoljno-političke nadležnosti za zaključivanja međunarodnih ugovora u određenim oblastima mimo odredbi osnivačkog ugovora.

C) Širenje nadležnosti Zajednice radi dobrog funkcionisanja „unutrašnjeg tržišta“

Širenje nadležnosti Zajednice bilo je posebno izraženo donošenjem Jedinstvenog Evropskog Akta 1989. godine. Naime, ovim ugovorom bilo je predviđeno da je Savet nadležan da donese mere za približavanje zakonodavstava država članica čiji je predmet ustanovljavanje i funkcionisanje „unutrašnjeg tržišta.“<sup>1043</sup> Približavanje zakonodavstava država članica na nivou Zajednice trebalo je da spreči nacionalna ometanja slobodnog kretanja i prodaje robe ili prava na

---

<sup>1040</sup> A. Berramdane, J. Rossetto, *Droit de l' Union europeenne*, LGDJ, 2 edition, Paris, 2013, 231

<sup>1041</sup> CJCE, 14.07.1976., Kramer; CJCE, 26.04.1977., avis 1/76, Rec. 741.

<sup>1042</sup> D. Simon, *Le systeme juridique communautaire*, PUF.droit, 3 edition, Paris, 2001, 144.

<sup>1043</sup> Nekadašnji član 95 stav 1 ugovora o Evropskoj zajednici.

prekogranično pružanje usluga koja su nastajala usled nacionalnih razlika u proizvodnim propisima o kvalitetu ili pakovanju robe, u ekološkim standardima i slično. U tom smislu na predlog Komisije usvojeno je oko tri stotine do najsitnijih detalja preciznih pravnih tekstova koji su morali da omoguće dobro funkcionisanje unutrašnjeg tržišta, u smislu ostvarivanja slobode kretanja robe i slobodnog pružanje usluga.<sup>1044</sup> Ovakvom normativnom preciznošću su sužavane slobode tumačenja akta Zajednice, ali i izbor načina da se on primeni od strane organa država članica.

Šta više, pojam dobrog funkcionisanja unutrašnjeg tržišta davao je Zajednici mogućnosti da reguliše oblasti koje inicijalno nisu bile predviđene u ugovoru o osnivanju. Tako je izvorno oblast kulture bila u nadležnosti država članica, međutim kako su kulturni proizvodi postajali predmet komercijalizacije (na primer, audiovizuelna prava) isti su ulazili u polje ostvarivanja unutrašnjeg tržišta tj. komunitarnog prava. Pored toga, prekid trudnoće je mogao da se posmatra kroz slobodu pružanja medicinskih usluga unutar Zajednice ili profesionalni sport sa aspekta slobode kretanja radnika. Države članice su imale utisak da polje primene komunitarnog prava može beskonačno da se širi, obzirom da većina ljudskih aktivnosti ima svoj ekonomski aspekt pa se samim tim tiču dobrog funkcionisanja unutrašnjeg tržišta.<sup>1045</sup> Za suverenitet država dodatnu opasnost je predstavljalo i to što su se norme o usklađivanju nacionalnih propisa u funkciji ostvarivanja unutrašnjeg tržišta donosile na predlog Komisije kvalifikovanom većinom u Savetu uz

---

<sup>1044</sup> A. Berramdane, J. Rossetto, *Droit de l' Union europeenne*, LGDJ, 2 edition, Paris, 2013, 232.

<sup>1045</sup> J.-P- Jacques, *Droit institutionnel de l' Union europeenne*, Dalloz collection Cours, 2 edition, Paris, 2003, 141; B. Alomar, S. Daziano, Th. Lambert, J. Sorin, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013, 177.

saglasnost Evropskog parlamenta, odnosno prema danas važećem redovnom zakonodavnom postupku kako je on nazvan ugovorima iz Lisabona iz 2009. godine.

### Stav 3

#### *Uređivanje procesa širenja nadležnosti Zajednice/Unije*

Širenje nadležnosti Zajednice mimo odredbi ugovora o osnivanju izazvalo je zabrinutost u državama članicama. Naročito negativan stav prema ovoj pojavi imale su one države članice, poput Velike Britanije koja Evropsku uniju nikada nije videla kao tvorevinu sa federalnom perspektivom već kao područje slobodne trgovinske razmene iz koga preduzeća izvlače korist. Na ovaj progresivni tok širenja nadležnosti Zajednice koji se odvijao u fazama i stvarao nepovratnu integraciju u određenim oblastima, a koji istovremeno stalno traži dalje i dublje integrisanje, u Velikoj Britaniji se tradicionalno loše gledalo. Britanci su prethodno opisani proces nazivali „efektom preliivanja (spill over effect).“<sup>1046</sup>

A) Kočenje procesa širenja nadležnosti Evropske zajednice/Evropske

unije u pravnoj praksi Suda pravde

Sud pravde se trudio da ukoči proces širenja nadležnosti Zajednice u međunarodnoj sferi. Naime, u svom mišljenju koje se odnosilo na pristupanje Zajednice ugovorima iz Marakeša, kojima je okončan urugvajski ciklus i osnovana Svetska trgovinska organizacija, Sud

---

<sup>1046</sup> Michel Clapie, *Manuel des institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010., p. 23; Denys Simon, *Le systeme juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 108; Armel Pecheul, *Le traite de Lisbonne, La constitution malgres nous?*, Editions Cujas, Paris, 2008., p. 13.

naglašava da države članice gube svoje nadležnosti da zaključuju međunarodne ugovore u određenoj oblasti jedino ako su već bila ustanovljena zajednička pravila na nivou Zajednice. Samo u meri u kojoj su ustanovljena zajednička pravila na unutrašnjem planu međunarodne nadležnosti Zajednice postaju isključive.<sup>1047</sup>

B) Uvođenje u ugovore o osnivanju načela supzidijarnosti i proporcionalnosti

a) Načelo supzidijarnosti

Načelo supzidijarnosti koje je uneto u ugovore o osnivanju ugovorom o Evropskoj uniji iz Maastrichta 1993. godine upotrebjeno je radi uređivanja korišćenja nadležnosti od strane institucija Evropske zajednice. Prema mišljenju pojedinih autora ovo načelo ima svoj izvor u doktrini katoličke crkve koja je polazila od pretpostavke da je štetno za socijalni poredak da se oduzmu nadležnosti nižoj vlasti da bi se ove poverile širem odnosno višem kolektivitetu, ako ova prva može da ispuni sama tu funkciju.<sup>1048</sup> Dakle, načelo počiva na koncepciji da uređivanje treba da se vrši na što je moguće bližem nivou građanima.<sup>1049</sup> Nekadašnjim članom 5 stav 2 ugovora o Evropskoj zajednici bilo je predviđeno da »u oblastima koje nisu u njenoj isključivoj nadležnosti, Zajednica deluje saglasno načelu supzidijarnosti, samo u meri u kojoj ciljeve razmatrane akcije države članice ne mogu dovoljno da ostvare, odnosno ako ciljevi zbog veličine i dejstava razmatrane akcije mogu bolje da se ostvare na komunitarnom nivou.« Načelo supzidijarnosti

---

<sup>1047</sup> CJCE, 15.11.1994., Avis 1/94, Rec. I-5267.

<sup>1048</sup> A. Berramdane, J. Rossetto, *Droit de l' Union europeenne*, LGDJ, 2 edition, Paris, 2013, 239; B. Alomar, S. Daziano, Th. Lambert, J. Sorin, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013, 177.

<sup>1049</sup> J-L. Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008., p. 58; J. Rideau, *Droit institutionnel de L' Union et des communautes europeennes*, L.G.D.J., Paris 1994., p. 406 i dalje.

protivno uvreženom mišljenju nije se odnosilo, niti je umanjivalo isključive nadležnosti Zajednice, niti je pravilo krutu podelu nadležnosti između Zajednice i država članica, već se ticalo oblasti gde su nadležnosti između Zajednice i država članica bile podeljene.<sup>1050</sup> Ono je služilo da se uredi normativno delovanje u oblastima gde su nadležnosti Zajednice i država članica bile konkurentne, odnosno da organizuje podelu nadležnosti. Utvrđena podela nadležnosti između evropskih i nacionalnih organa kao takva ne bi bila „zacementirana“ već je mogla da evoluiru tokom vremena.<sup>1051</sup> U praksi načelo supzidijarnosti je ipak trebalo da doprinese zaštiti ovlašćenja država članica koja su bila ugrožena sve preciznijim zakonodavnim delovanjem Zajednice putem direktiva u oblasti ostvarivanja tzv. »unutrašnjeg tržišta«. Države članice su smatrale da im ostaje sve manje prostora za bilo kakvo normativno uređivanje. Institucije Zajednice su prilikom donošenja zakonodavnih ili drugih akata bile dužne da uzmu u obzir i primene načeka supzidijarnosti i proporcionalnosti.<sup>1052</sup> Tako je u skladu sa međuinstitucionalnim sporazumom i zaključcima Evropskog saveta utvrđeno sledeće.<sup>1053</sup> Komisija treba da vodi računa da ne predlaže propise u oblastima koje nisu suštinske i koje mogu da ostanu u nadležnosti država, da više koristi direktive pod uslovom da nisu suviše detaljne odnosno da ostavljaju dovoljno prostora državama za

---

<sup>1050</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 150.

<sup>1051</sup> G. Isaac, M. Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, Sirey, 10 édition, Paris, 2012, 92.

<sup>1052</sup> S. Samardžić, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd 1998., p. 57.

<sup>1053</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L'Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998., p. 101 i 102.; J. Rideau, *Droit institutionnel de L'Union et des communautés européennes*, L.G.D.J., Paris 1994., p. 417 i dalje.



izbor načina njihove primene, kao i da pristupi širim konsultacija pre nego što uopšte predloži »zakonodavni tekst« razmatrajući čitavu inicijativu u svetlu načela supzidijarnosti. Savet je pak bio dužan da po prijemu predloga Komisije razmotri da li je ovaj u skladu sa načelom supzidijarnosti, kao i da li su izmene teksta koje on predlaže u saglasnosti sa tim načelom, što je opet važno i za Evropski parlament.

Danas, prema ugovoru o Evropskoj uniji donetom u Lisabonu 2009. godine član 5 stav 3 glasi: u skladu sa načelom supzidijarnosti, u oblastima koje nisu u njoj isključivoj nadležnosti, Unija deluje jedino ako i u meri u kojoj države članice ciljeve razmatrane akcije ne mogu da se ostvare na zadovoljavajući način, kako na centralnom, tako i na regionalnom i lokalnom nivou, odnosno ako iz razloga veličine i dejstva razmatrane akcije, ova može bolje da bude ostvarena na nivou Unije. Iz prethodno iznetog uočavamo da je ugovorima iz Lisabona mogućnost uređivanja Unije u oblastima podeljenih nadležnosti u regresiji. Naime, nadležnost država članica je praktično postavljena kao pravilo dok je nadležnost Unije višestruko uslovljena. Unija treba da dokaže da zbog veličine i dejstva akcije ovu može bolje da ostvari u odnosu ne samo na centralni, već i na regionalni ili lokalni nivo državne vlasti. Ovde je reč o nazadovanju u odnosu na nekadašnji ugovor o Evropskoj zajednici koji je ustanovio jednu vrstu konkurencije između delovanja Zajednice i država članica, u smislu da je Zajednica bila nadležna da uređuje određenu oblast ako bi njeno delovanje bilo efikasnije iako je delovanje država članica zadovoljavajuće.<sup>1054</sup> U ugovorima iz Lisabona kriterijum

---

<sup>1054</sup> G. Isaac, M. Blanquet, *Droit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012, 92.

lociranja vršenja vlasti tumači se tako da se ne traži najefikasniji, već najniži efikasan nivo vršenja vlasti.

Politička primena načela supzidijarnosti uređena je protokolom koji prati ugovore iz Lisabona. Prema protokolu o primeni načela supzidijarnosti i proporcionalnosti. Komisija je dužna, osim u hitnim slučajevima, da pre nego što predloži zakonodavni akt pristupi konsultacijama u vezi sa načelom supzidijarnosti. U tom smislu Komisija najčešće organizuje javne rasprave ili objavljuje analitička dokumenta (na primer, bela ili zelena knjiga). Svaka normativna inicijativa, bez obzira da li ona dolazi od Komisije ili nekog drugog organa, mora da bude obrazložena u pogledu uvažavanja načela supzidijarnosti i proporcionalnosti, odnosno da sadrži argumente na osnovu kojih se vidi da zacrtani ciljevi sadržani u predlogu akta mogu da budu bolje ostvareni na nivou Unije. Novinu predviđenu ugovorima iz Lisabona predstavlja obaveza da se svaki zakonodavni predlog prosledi nacionalnim parlamentima. U roku od osam nedelja od prijema predloga nacionalni parlament ima pravo da uputi obrazloženo mišljenje Evropskom parlamentu, Savetu i Komisiji u kome izlaže razloge zbog kojih smatra da predlog nije u skladu sa načelom supzidijarnosti. U postupku izjašnjavanja nacionalnim parlamentima koji imaju jedno veće su dodeljena dva glasa dok kod država koje imaju bikameralni parlament svako od veća ima jedan glas. U slučaju da obrazložena mišljenja kojima se dovodi u pitanje poštovanje načela supzidijarnosti imaju najmanje trećinu od ukupnog broja glasova dodeljenih nacionalni parlamentima, Komisija ili drugi predlagač je dužan da preispita svoj predlog. Po preispitivanju, Komisija ili drugi predlagač može da ostane pri svom predlogu. Ugovorima iz Lisabona dakle nacionalni parlamenti dobijaju institucionalnoj mogućnosti

da ukoče zakonodavni entuzijazam Komisije u oblastima podeljenih nadležnosti između Unije i država članica. Doduše ovi rešavaju pitanje načina učešća nacionalnih parlamenata u vršenju zakonodavne vlasti na nivou Unije koji je postavljeno još 1990. godine.<sup>1055</sup> S tim u vezi treba imati u vidu da se razmišljalo se o različitim rešenjima, od osnivanja Senata kao drugog parlamentarnog veća u kome bi bili predstavnici nacionalnih parlamenta do onih skromnijih solucija poput osnivanja „ad hoc“ organa zaduženog da se bavi pitanjima supzidijarnosti (Savet ili Veće supzidijarnosti).

b) Načelo proporcionalnosti

Ugovorom iz Matrihta je u ugovor o Evropskoj zajednici uz načelo supzidijarnosti uvedeno načelo proporcionalnosti.<sup>1056</sup> Danas važeći član 5 stav 4 ugovora o Evropskoj uniji iz Lisabona nalaže da „u skladu sa načelom proporcionalnosti sadržaj i oblik akcije Unije ne prelazi preko onog neophodnog da bi se dostigli ciljevi ugovora.« Iako ih često dovode u vezu, načela supzidijarnosti i proporcionalnosti nemaju istu funkciju. Supzidijarnost daje odgovor na pitanje ko ima ovlašćenje da deluje u oblastima gde su nadležnosti Unije i država članica konkurentne. Načelo proporcionalnosti primenjuje se kasnije u smislu da određuje dokle može da ide nadležnost uređivanja Unije.<sup>1057</sup> Konkretno, upotreba načela proporcionalnosti znači da prilikom primene određene nadležnosti, onda kada Unija ima izbor između više modela jednako efikasnog delovanja, ova treba da izabera onaj model koji ostavlja više slobode državama

---

<sup>1055</sup> G. Isaac, M. Blanquet, *Droit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012, 96.

<sup>1056</sup> Član 5 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>1057</sup> G. Isaac, M. Blanquet, *Droit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012, 100.

članicama ili preduzećima. U tom smislu institucije Unije treba sebi da postave pitanje da li je zakonodavna intervencija neophodna ili je pak moguća primena drugog modela poput međusobnog priznavanja regulative država članica, donošenja preporuke Unije, pristupanje podršci saradnje država članica ili finansijskoj podršci. Čak i kada je zakonodavno delovanje Unije neophodno, ova poslednja mora da vodi računa da ne preteruje sa uređivanjem. U tom smislu ako ugovorom o osnivanju nije precizirana vrsta akta koja se donosi u određenoj oblasti, onda je preporučljivo da se u uređivanju koristi direktiva kao akt koji je manje agresivan po suverenitet država u odnosu na uredbu.

*Stav 4*

*Ugovorima iz Lisabona izvršena je podela  
nadležnosti između Evropske unije i država  
članica*

Otpor država članica prema prećutnom širenju nadležnosti Zajednice odnosno Unije u političkom smislu se izrazila kroz inicijativu da se jasnije podele i odrede međusobne nadležnosti. U tom smislu treba uzeti u obzir zaključke Saveta u deklaraciji iz Lakena iz 2000. godine ili pak, deklaraciju o budućnosti Evropske unije aneksiranu za ugovor iz Nice iz 2003. godine.<sup>1058</sup> U tom kontekstu su se čak nemačke pokrajine zabrinule za svoja ovlašćenja te su se zalagale da se ustanovi spisak nadležnosti na osnovu kojeg bi se jasno utvrdilo šta kome pripada, iako je bilo uočljivo da bi primena ovako krutog rešenja ukočila komunitarnu dinamiku integracije.

---

<sup>1058</sup> A. Berramdane, J. Rossetto, *Droit de l' Union europeenne*, LGDJ, 2 edition, Paris, 2013, 235.

Kao odgovor na prethodno pomenute inicijative ugovorima iz Lisabona iz 2009. godine u pisanom obliku je kodifikovana podela nadležnosti između Evropske unije i država članica koja je do tada bila prisutna u pravnoj praksi Suda pravde i kod određenog broja teoretičara.<sup>1059</sup> Reč je o podeli na oblasti gde Unija ima isključivu nadležnosti, na oblasti gde su nadležnosti između Unije i država članica konkurentne odnosno podeljene i na nadležnosti dodeljene Uniji ali samo da bi podržala, uskladila ili upotpunila akcije država članica.<sup>1060</sup>

A) Oblasti gde Unija ima isključive nadležnosti

Ugovor o funkcionisanju Evropske unije u članu 3 jasno određuje oblasti koje su u isključivoj nadležnosti Evropske unije. Reč je o carinskoj uniji, o normama o konkurenciji koje su neophodne da obezbede dobro funkcionisanje unutrašnjeg tržišta, o monetarnoj politici država članica čija valuta je evro, o očuvanju bioloških resursa mora u okviru zajedničke politike robova kao i o zajedničkoj komercijalnoj politici. U ovim oblastima države članice mogu da deluju samo na osnovu ovlašćenja dobijenih od Unije ili da bi primenile akte koje je ova donela.<sup>1061</sup> Iz prethodno iznetog proizilazi da aktivnost država članica u oblasti isključivih nadležnosti Unije nije zabranjena ili isključena već je uslovljena dozvolom ili nadzorom njenih institucija. U praksi, nekadašnja Zajednica je dozvoljavala državama članicama da uređuju oblast koja je u njenoj isključivoj nadležnosti samo da bi sprečila pravnu prazninu koja je mogla da nastane zbog nečinjenja njenih institucija ili onda kada nije mogla da

---

<sup>1059</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, Paris, 2005, 140; D. Simon, *Le systeme juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 131.

<sup>1060</sup> Član 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1061</sup> Član 2 stav 1 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

zaključi međunarodni komercijalni ugovor za šta je bila nadležna jer joj primera radi, države nekadašnjeg sovjetskog bloka nisu priznavale status pravnog lica.<sup>1062</sup>

B) Oblasti gde Evropska unija i države članice imaju podeljene nadležnosti

U članu 4 ugovora o funkcionisanju Evropske unije nabrajaju se samo glavne oblasti gde su nadležnosti između Unije i država članica podeljene, što znači da bi takvih oblasti moglo da bude još. U oblast podeljenih nadležnosti spadaju unutrašnje tržište, socijalna politika, politika ekonomskog, socijalnog i teritorijalnog usklađivanja, poljoprivreda i ribolov, životna sredina, zaštita potrošača, prevoz, transevropske mreže, energija, područje slobode, bezbednosti i pravde i zajednička bezbednost u zdravstvu. U ovim oblastima vlast uređivanja odnosno donošenja pravno obavezujućih akata između Unije i država članica deli se na sledeći način. Države članice mogu da vrše svoje nadležnosti odnosno da donose pravne norme u onoj meri u kojoj Evropska unija nije vršila odnosno koristila svoje. Dakle, čim je Unija odlučila da iskoristi svoje nadležnosti uređivanja u određenoj oblasti ugovorom definisanih podeljenih nadležnosti, države članice više ne mogu da vrše svoja ovlašćenja uređivanja, odnosno bar ne na takav način da to bude u suprotnosti sa normom Unije.

C) Nadležnosti podrške Evropske unije

U članu 6 ugovora o funkcionisanju Evropske unije navedene su oblasti gde Unija samo podržava uređivačku akciju država članica. Reč je o zaštiti i poboljšanju ljudskog zdravlja, o industriji, kulturi, turizmu, obarzovanju, stručnom usavršavanju, sportu,

---

<sup>1062</sup> G. Isaac, M. Blanquet, *Droit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012, 87.

omladini, civilnoj zaštiti i upravnoj saradnji. U ovim oblastima Evropska unija ne može putem svojih zakonodavnih akata da vrši usklađivanje nacionalnih zakonodavstava.

*Stav 5*

*Ugovori iz Lisabona ograničavaju mogućnost širenja i predviđaju mogućnost regresije nadležnosti Evropske unije*

A) Ograničavanje mogućnosti da Evropska unija podesi svoje nadležnosti ostvarenju ciljeva za koje smatra da su od zajedničkog interesa

U prethodnom izlaganju uočili smo da je podjela nadležnosti između Zajednice i država članica izvorno bila uređena putem načela dodele, odnosno da je Zajednica mogla da uređuje oblasti i da ostvaruje ciljeve koji su joj povereni na osnovu ugovora o osnivanju. Međutim, u članu 308 ugovora o Evropskoj zajednici,<sup>1063</sup> institucijama Zajednice je dato pravo da donesu odredbu kojom će da prilagode, odnosno podesi svoje nadležnosti ostvarenju cilja neophodnog za dobro funkcionisanje zajedničkog tržišta. Da bi ovakava odredba, kojom su najčešće u praksi širene nadležnosti delovanja Zajednice, bila doneta, dovoljna je bila jednoglasna odluka Saveta na predlog Komisije i uz obično konsultovanje Evropskog parlamenta. Odredba o kojoj je reč bila je ključna za dinamičan razvoj evropske integracije jer je institucijama Zajednice omogućavala da uredi određene aspekte privrednog života i onda kada za to nije bilo pravne osnove u ugovoru o osnivanju. Pored toga ista je

---

<sup>1063</sup> Nekadašnji član 235 ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici.

omogućavala da se premosti blokada koja bi nastala primenom klasičnog postupka promena osnivačkih ugovora na međuvladinim konferencijama uz njihovo ratifikovanje u državama članicama. Budući da nije bilo izmena osnivačkih ugovora između 1957. i 1986. godine čak 650 akata je doneto primenom postupka o kome je reč.<sup>1064</sup>

Imajući u vidu politički pritisak država članica, u pravcu sprečavanja Unije da se mimo njihove volje domogne novih oblasti uređivanja koji je postajao pre donošenja ugovora iz Lisabona, bilo je za očekivati da se postupak iz člana 308 ugovora o Evropskoj zajednici stavi van snage. Međutim, to se nije dogodilo, ali je njegova primena višestruko uslovljena. Naime, član 352 ugovora o funkcionisanju Evropske unije predviđa da „kada se akcija Unije javlja kao neophodna, u okviru jedne od politika utvrđenih ugovorima, da bi se dostigli ciljevi kojima teže ugovori bez da su ovi predvideli ovlašćenja delovanja u te svrhe, Savet na osnovu jednoglasne odluke a na predlog Komisije i uz odobrenje Evropskog parlamenta, usvaja odgovarajuće odredbe.“ Na prvi pogled član 352 ugovora o funkcionisanju Evropske unije širi mogućnosti podešavanja nadležnosti Unije jer ove više nisu samo vezane za dobro funkcionisanje zajedničkog tržišta, već za sve politike koje su u njenoj nadležnosti. Ipak, time se preseca „embrionalna veza“ između korišćenja ove odredbe sa dinamikom funkcionisanja unutrašnjeg tržišta. U članu 352 ugovora o funkcionisanju Evropske unije dalje se kaže da je Savet dužan da više ne konsultuje kao što je to bio slučaj kod ugovora o Evropskoj zajednici, već da traži saglasnost za donošenje ovakve odredbe od

---

<sup>1064</sup> G. Isaac, M. Blanquet, *Droit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012, 78.



Evropskog parlamenta. U članu 352 ugovora o funkcionisanju Evropske unije dalje se ističe da je Komisija dužna da skrene pažnju nacionalnim parlamentima na ovakav predlog ne bi li ovi poslednji mogli da vrše svoja novostečena ovlašćenja nadzora u pogledu poštovanja načela supzidijarnosti. Dalje, u istom članu se podvlači da predložene mere ne mogu da se odnose na usklađivanje zakonodavstva država članica u slučaju da ugovori o osnivanju isključuju takvo usklađivanje. Pored toga član 352 ugovora o funkcionisanju Evropske unije ne može da se koristi radi ostvarivanja ciljeva iz oblasti regulisanih Zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom. Dopuna prethodno pomenutih uslovljavnja je sadržana u Deklaraciji 42 aneksiranoj za ugovore iz Lisabona koja predviđa da član 352 ne može da posluži kao osnov za širenje nadležnosti Unije izvan opšteg okvira koji proizilazi iz celine odredbi ugovora, posebno onih koje se odnose na zadatke i akcije Unije. Dakle, odredbe člana 352 ugovora o funkcionisanju Evropske unije ne mogu da se koriste kao osnov za donošenje normi koje bi imale za posledicu da izmene ugovore o osnivanju van postupka predviđenog u te svrhe. Iz prethodno izloženog, jasno se vidi namera da se spreči široko korišćenje člana 352 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

B) Ograničavanje mogućnosti „prelivanja“ u oblastima konkurentnih odnosno podeljenih nadležnosti između Unije i država članica

Upravo je zakonodavnim delovanjem u ovim oblastima Unija postepeno gasila nacionalne nadležnosti na nepovratan način. Smatralo sa da čim je Unija normativno delovala u određenoj oblasti podeljenih nadležnosti, ista više ne može da se vrati u nadležnost

državama članicama.<sup>1065</sup> Ugovori iz Lisabona teže da spreče shvatanje koje proizvodi ovakvo prelivanje nadležnosti u korist Unije. U tom kontekstu treba imati u vidu „Protokol broj 25 o vršenju podeljenih nadležnosti“ koji precizira da kada Unija pokrene akciju u određenoj oblasti, polje primene vršenja nadležnosti pokriva samo elemente uređene aktom Unije, odnosno ne pokriva sve druge oblasti. Ovim uskim tumačenjem sadržaja akta Unije, želi da se spreči da čitava jedna oblast pređe u njenu nadležnost.

Međutim, što je još važnije ugovori iz Lisabona predviđaju mogućnost regresije odnosno vraćanja oblasti podeljenih nadležnosti od Evropske unije ka državama članicama. Tako član 2 stav 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije predviđa da u oblastima podeljenih nadležnosti „države članice ponovo vrše svoje nadležnosti u meri u kojoj Unija nije ili je odlučila da prestane da vrši svoje.“ Ovo može da se dogodi primera radi u slučaju da je Unija donela odluku da ukine zakonodavni akt ne bi li bolje poštovala načela supzidijarnosti i proporcionalnosti.<sup>1066</sup> U tom smislu Savet je ovlašćen da od Komisije zatraži da podnese predlog o stavljanju van snage zakonodavnog akta Unije.<sup>1067</sup>

C) Ugovori iz Lisabona predviđaju mogućnost umanjivanja nadležnosti Evropske unije

Ugovori iz Lisabona se ne zaustavljaju na prethodno iznetom. Šta više, prema članu 48 stav 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije na međuvladinoj

---

<sup>1065</sup> G. Isaac, M. Blanquet, *Droit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012, 86.

<sup>1066</sup> A. Berramdane, J. Rossetto, *Droit de l' Union europeenne*, LGDJ, 2 edition, Paris, 2013, 237; G. Isaac, M. Blanquet, *Droit general de l' Union europeenne*, Sirey, 10 edition, Paris, 2012, 86.

<sup>1067</sup> Član 241 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

konferenciji država članica, u skladu sa redovnim postupkom izmene osnivačkih ugovora, može da se donese odluka o izmenama kojima se uvećavaju, ali i umanjaju nadležnosti dodeljene Uniji. Odredba o kojoj je reč utoliko je zanimljiva jer je u suprotnosti sa načelom utvrđenim u preambuli osnivačkih ugovora koje proglašava „da su države članice rešene da nastave sa procesom koji stvara bez prestanka sve užu uniju među narodima Evrope.“ Pored toga, ista je u koliziji sa pravnom praksom Suda pravde koji je na osnovu teze o utemeljivačkoj ulozi ugovora o osnivanju razvijao shvatanje o konačnoj i „neopozivoj“ prirodi nadležnosti dodeljenih Zajednici odnosno Uniji. U tom smislu, Sud pravde je govorio o „konačnom ograničenju suverenih prava država članica“<sup>1068</sup> koje je po svojoj prirodi „stvarno, neuslovljivo i neopozivo.“<sup>1069</sup> Mogućnost umanjivanja nadležnosti Evropske unije dalje znači da i njene pravne tekovine odnosno takozvani „*acquis communautaire*“ ne može da se posmatra kao nešto što je konačno stečeno.

### Zaključak

Proces evropske integracije je od njegovog pokretanja bio karakterističan po tome što se u federalističkom duhu išlo na prebacivanje sve više novih oblasti koje su uređivale države članice ka institucijama Zajednice odnosno Evropske unije. Ovaj proces nije obustavljen donošenjem ugovora iz Lisabona 2009. godine ako imamo u vidu da je njima izvršena komunitarizacija oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Naime, institucijama Unije je povereno da na osnovu redovnog zakonodavnog postupka izvrše usklađivanje

---

<sup>1068</sup> CJCE, 15.07.1964., *Costa/Enel*, aff. 6/64, Rec. 1141.

<sup>1069</sup> CJCE, 09.03.1978., *Simmenthal*, aff. 106/77, Rec. 629.

zakonodavstava država članica u oblasti građanskog i krivičnog prava. Ugovori iz Lisabona imaju i tu pogodnost da je u njima po prvi put izvršena sistematizacija oblasti u kojima je Evropska unija isključivo nadležna, oblasti gde dolazi do podele nadležnosti između Unije i država članica kao i onih oblasti gde Unija može samo da podrži akciju njenih članica. Međutim, ovi predviđaju mogućnost da se neke od oblasti podeljenih nadležnosti u kojima je Unija već normativno delovala vrate u nadležnost državama članicama. Pored toga, u članu 48 stav 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije utvrđuje se mogućnost da se na osnovu redovnog postupka izmena ugovora o osnivanju, umanje nadležnosti Evropske unije. Na kraju, ugovori iz Lisabona teže da ograniče mogućnosti institucija Evropske unije da koristeći član 352 ugovora o njenom funkcionisanju prilagode svoje nadležnosti aktivnostima za koje smatraju da su u datom trenutku neophodne. Iz prethodno iznetog uočavamo da reforme izvršene u Lisabonu 2009. godine zapravo otvaraju mogućnost za regresiju nadležnosti Evropske unije. S tim u vezi, nameće se pitanje šta je prouzrokovalo ovakvu promenu pravca, suprotnu višedecenijskom federalističkom elanu kojim je bio obeležen proces evropske integracije?

Pre svega treba imati u vidu da i pored određenih federalnih osobina Evropska unija nije postala federalna, već je Unija suverenih država. Iako je suverenitet država decenijama umanjivan u različitim oblastima (uređivanje funkcionisanja unutrašnjeg tržišta, monetarna unija, međunarodni ekonomski odnosi, pravosuđe i unutrašnji poslovi) izgleda da se došlo do određene granice kada ove više ne prihvataju da se njihove nadležnosti krnje, pogotovu ne na prećutan način kroz zakonodavno delovanje evropskih institucija. U ovom kontekstu treba

imati u vidu Britansku politiku otpora efektu preliivanja nadležnosti (spill over) za koji žele da zainteresuju druge države članice poput Danske, Poljske, Bugarske itd... Pored toga treba uzeti u obzir da je nosilac federalističkih integracionih procesa bila osovina Pariz-Berlin, a da u poslednjih petnaestak godina i nema nekakve upečatljive francusko-nemačke inicijative u oblasti evropskih integracija. Možda je razlog tome što je i za Francusku, imajući u vidu stepen ustupljenog državnog suvereniteta posebno u oblasti ekonomije, postalo previše problematično da nastavi dalje u istom pravcu.

Ustupanje novih nadležnosti institucijama Evropske unije u Briselu postalo je sporno zbog toga što se smatra da ove poslednje imaju nedostatak demokratske legitimnosti. Naime, građani Unije ih posmatraju kao udaljene tehno-kratske organe koji nemaju izvornu podršku naroda. Stoga bi u kontekstu daljeg prenosa nadležnosti na Evropsku uniju, bilo neophodno da se ojača demokratski legitimitet evropskih vlasti. S tim u vezi, predsednik Komisije Žoze Manuel Barozo (Jose Manuel Barroso) u svom govoru pred evropskim poslanicima od 12. septembra 2012. godine<sup>1070</sup> o stanju Unije, istakao je da ova mora da ide u drugom pravcu i da usvoji drugačiju filozofiju u budućnosti koja bi bila prilagođena novom svetu u nastajanju. Globalizacija traži povećanje evropskog jedinstva kroz veću integraciju, ali ova poslednja pak je uslovljena jačanjem evropske demokratije odnosno demokratizacije institucionalnog sistema Evropske unije. U svetu koji je u punom preobražaju da bi evropske države očuvale svoje interese, Unija mora da postane ozbiljan akter na globalnom nivou. Tako Barozo daje primere koji odražavaju brizinu i obim aktuelnih

---

<sup>1070</sup> Internet, 17.09.2012., <http://www.europa.eu>, Jose Manuel Durao Barroso, discours sur l'etat de L' Union.

preobražaja. U XX veku država od deset do petnaest miliona stanovnika mogla je da bude svetska sila, ali danas i najveće evropske države izgledaju beznačajne u odnosu na Sjedinjene Američke Države ili Kinu. Istorijski procesi se ubrzavaju pa je Velikoj Britaniji tako trebalo 155 godina da udvostruči svoj unutrašnji bruto društveni proizvod, Sjedinjenim Američkim Državama 50, a Kini svega 15 godina. Stoga Barozo smatra da je neophodno da se ojača ekonomska unija u smislu potpunog ostvarivanja unutrašnjeg evropskog tržišta. Takođe, neophodna je reforma tržišta rada u pravcu ravnoteže između fleksibilnosti i sigurnosti kao i stvaranje pravog evropskog tržišta rada odnosno mogućnosti za svakog građanina Unije da lako nađe posao u drugoj državi članici. Međutim, Barozo takođe smatra da je u interesu država članica da usaglase svoje poreske politike. Tako predsednik Komisije ističe da budžet Evropske unije treba da bude „ambiciozan“ - okrenut investicijama, privrednom rastu, istraživanjima i modernizaciji poljoprivrede. Takođe, predsednik Komisije smatra da je Evropskoj uniji u stvari potrebna efikasna vlada i adekvatan budžet da bi došlo do ekonomskih rezultata i izlaska iz krize. Pri tome, Barozo misli da postojeći evropski institucionalni sistem ne treba da se menja, već da treba da se iskoriste postojeće institucije tj. Komisija i Evropski parlament i da se ojača njihova demokratska legitimnost i nadležnosti. U tom smislu Barozo se zalaže za jačanje evropskih političkih partija, jer se do sada politička rasprava vodila na nacionalnom nivou. Tako bi se na izborima za Evropski parlament kandidovale evropske političke partije koje bi unapred istakle svog kandidata za predsednika Komisije i to već od parlamentarnih izbora 2014. godine. Barozo na kraju predlaže da Evropska unija evoluiru u pravcu demokratske „federacije država-nacija“ čime bi se

odgovorilo na rastući nacionalizam i populizam u Evropi. Institucije evropske federacije (Evropski parlament i Komisija) imala bi veće i dublje nadležnosti u ekonomskoj i monetarnoj sferi. Ovakve reforme zahtevaju donošenje novog ugovora u oblasti evropskih integracija kojim bi bili izmenjeni postojeći, što pak podrazumeva saglasnost i onih država članica koje se protive federalnom ustrojstvu Evropske unije.





## **II Glava**

### **Teritorijalna nadležnost Evropske unije**

Ugovori o osnivanju i pravo Evropske unije primenjuje se na teritoriji država članica Unije onako kako je ona određena nacionalnim pravnim normama,<sup>1071</sup> što znači da teritorija Unije zapravo predstavlja zbir teritorija država članica. Unija nije dakle kao njene države članice stekla i zaokružila svoju teritoriju prolazeći kroz dug istorijski proces. Pored toga, Evropska unija nema poput federalnih država nadležnost da upravlja svojom teritorijom. Ukoliko jedna od država članica izgubi deo teritorije, Uniji ne preostaje ništa drugo nego da primi k znanju ovu činjenicu i izvuče konsekvence u kontekstu primene prava Evropske unije.<sup>1072</sup> Međutim, treba imati u vidu da su prema ugovorima iz Lisabona države članice solidarno dužne da pomognu i da brane članicu Unije koja bi bila spolja napadnuta.

Ugovori o osnivanju Evropske unije se primenjuju na teritoriji država članica onako kao je ona određena nacionalnim pravom. U vezi sa prethodno iznetim treba uzeti u obzir specifičan položaj određen prekomorskih teritorija država članica. U tom smislu pravo Evropske unije se primenjuje na teritoriji francuskih prekomorskih departmana (npr. Gvadelupa, Martinik, Sveti Martin), kao i na Asorskim i Kanarskim ostrvima i na Maderi. Međutim, zbog udaljenosti, klimatskih uslova i reljefa, male površine, zavisnosti od trgovine ograničenim brojem proizvoda i slabe razvijenosti, Savet na predlog Komisije i uz konsultovanje Evropskog parlamenta, kvalifikovanom

---

<sup>1071</sup> Član 52 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1072</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 118.

većinom utvrđuje specifične uslove za primenu prava Evropske unije na prekomorskim teritorijama država članica.<sup>1073</sup> Pravo Evropske unije se primenjuje i na evropskim teritorijama čije spoljne poslove vodi jedna od evropskih država. Reč je konkretno o Gibraltaru čiji suverenitet vrši Velika Britanija. Pored toga, pravo Evropske unije se primenjuje i na Alandskim ostrvima koja pripadaju Finskoj, ali pod uslovima predviđenim posebnim protokolom vezanim za sporazum o pristupanju Finske, Austrije i Švedske. S druge strane, u načelu pravo Unije se ne primenjuje na Anglo-normandskim ostrvima i ostrvu Man koja su zavisna od Velike Britanija. Takođe, pravo Evropske unije se ne primenjuje na drugim prekomorskim teritorijama koje su predviđene članom 355 ugovora o funkcionisanju Evropske unije (npr. Farska ostrva i delovi Kipra koji su pod suverenitetom Velike Britanije).

---

<sup>1073</sup> Član 349 ugovora o Evropskoj uniji.

### **III Glava**

## **Personalna nadležnost Evropske unije nad njenim državljanima**

### **I Poglavlje**

## **Uslovi za sticanje državljanstva Evropske Unije**

Odluka o ustanovljavanju državljanstva Evropske unije zadirala je u prirodu i smisao procesa evropske integracije. Naime, samo postojanje državljanstva Evropske unije ovoj poslednjoj bi dalo odlike federalne države a njeni građani bi stekli prava i obaveze koja bi postojala uporedo sa onim predviđenim nacionalnim pravom.<sup>1074</sup> Protiv ovakvog rešenja bile su pristalice tzv. koncepta Unije zasnovane na međudržavnoj saradnji.

Uvođenje državljanstva Evropske unije bilo je predviđeno u predlogu nacrta ugovora o Evropskoj uniji koji je pripremio Evropski parlament 1984. godine pod nazivom projekat "Spineli", ali je ono ustanovljeno tek ugovorom iz Mاستrihta 1993. godine.<sup>1075</sup> Ustanovljavanje državljanstva Unije nije značilo istovremeno i uvođenje evropske nacionalnosti, jer je prethodno pomenuto vezano po automatizmu za posedovanje državljanstva država članica. Ugovorom iz Amsterdama iz 1999. godine dopunjena je odredba o državljanstvu u smislu da državljanstvo Unije upotpunjuje nacionalno državljanstvo

---

<sup>1074</sup> Philippe Moreau Deforge, *Les institutions européennes*, Arman Colin, Paris 1998, str. 146

<sup>1075</sup> nekadašnji član 8 koji je ugrađen u ugovor o Evropskoj zajednici ugovorom iz Mاستrihta.

i ne zamenjuje ga.<sup>1076</sup> Ovim se izašlo u susret onima koji su strahovali od izražene federalizacije Unije i stavljanja nacionalnog državljanstva u drugi plan. Težnje zagovornika federalizma da objedine i prošire prava državljana Unije u jednom članu ugovora su u tom trenutku ostale neostvarene.<sup>1077</sup>

U ugovoru o Evropskoj zajednici utvrđenim u Nici 2003. godine<sup>1078</sup> ali i u ugovoru o funkcionisanju Evropske unije iz Lisabona iz 2009. godine, odredbe o državljanstvu Evropske unije sadržane su u posebnom delu.<sup>1079</sup>

Članom 20 ugovora o funkcionisanju Evropske unije određeno je da je državljanin Unije svako lice koje poseduje državljanstvo jedne od država članica. Državljanstvo Unije se dodaje nacionalnom državljanstvu i ne zamenjuje ga.

## II Poglavlje

### Prava vezana za državljanstvo Evropske Unije

#### *Stav 1*

#### *Pravo slobode kretanja i boravka*

Ugovorom o Evropskoj ekonomskoj zajednici bilo je predviđeno pravo na slobodu kretanja i zapošljavanja

---

<sup>1076</sup> Nekadašnji član 17 ugovora o Evropskoj zajednici ugrađen ugovorom iz Amsterdama.

<sup>1077</sup> Georges Berthu, Dominique Souchet, *Le traité d' Amsterdam contre la démocratie*", Liberté politique, Paris, 1998

<sup>1078</sup> II deo ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>1079</sup> II deo ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

radnika unutar Zajednice,<sup>1080</sup> pravo lica koje vrše nezavisna zanimanja<sup>1081</sup> poput advokata, lekara ili arhitekata, da se nastane, obavljaju svoj posao ili pak pruže usluge<sup>1082</sup> u drugoj državi članici, kao i pravo na slobodno nastanjivanje preduzeća na teritorijih drugih država članica putem osnivanja filijala i predstavništva. Iz prethodno iznetog moglo je da se zaključi da je sloboda kretanja i nastanjivanja bila vezana za vršenje ekonomskih aktivnosti. I pored ovog uslovljavanja, sloboda kretanja i boravka je široko tumačena.<sup>1083</sup> Sud pravde je na primer išao korak dalje u širenju prava na slobodu kretanja unutar Zajednice, jer je protumačio da korisnici određene usluge poput one turističke mogu bez uslovljavanja da otputuju u drugu državu članicu u kojoj treba da im bude pružena prethodno pomenuta usluga.<sup>1084</sup> Savet je 1990. godine doneo tri direktive kojima je pravo boravka u državama članicama dodelio studentima, penzionerima i regulisao korišćenje ovog prava za državljane članica Zajednice koji nisu bili obuhvaćeni postojećim normama komunitarnog prava.<sup>1085</sup> U praksi, granična kontrola prilikom prelaska građana država članica Zajednice iz jedne države članice u drugu, bila je obična formalnost.

Ugovorom o Evropskoj uniji iz Mاستrihta određeno je da pravo na slobodu kretanja i boravka praktično proističe iz posedovanja državljanstva Evropske unije. U tom smislu svaki državljanin Evropske unije ima pravo da se kreće i slobodno boravi na teritoriji država članica, izuzev ograničenja i uslova predviđenih ugovorima o

---

<sup>1080</sup> Nekadašnji član 39 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>1081</sup> Nekadašnji član 43 do 48 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>1082</sup> Nekadašnji čla 49 do 55 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>1083</sup> Louis Cartou, *L' Union européenne*, Dalloz, Paris 1996., 2 édition, str. 264

<sup>1084</sup> CJCE, 31.1.1984., Luisi et Carboni, aff. C-286/82.

<sup>1085</sup> N. Ligneul, O. Tambou, *Droit europeen du marche*, Ellipses, Paris, 2006., p. 54.

osnivanju i odredbi usvojenih u cilju njihove primene.<sup>1086</sup> Evropski parlament i Savet su nadležni da putem redovnog zakonodavnog postupka usvoje mere u cilju olakšavanja korišćenja prava na slobodu kretanja i boravka.<sup>1087</sup> Pored toga, primenom posebnog zakonodavnog postupka Savet može da usvoji mere koje se tiču zdravstvenog osiguranja i socijalne zaštite, a koje doprinose lakšem korišćenju prava na slobodu kretanja i boravka unutar Unije.<sup>1088</sup>

Korišćenja prava na slobodno kretanje unutar Unije bilo je ojačano posebnim međunarodnim ugovorima zaključenim između pojedinih država članica mimo komunitarnog prava. Reč je o tzv. Šengenskim sporazumima od 14. juna 1985. i 19. juna 1990. godine kojima su se pojedine države članice Zajednice bile dogovorile da međusobno uklone granične prelaze, usaglase uslove i postupke za dobijanje viza prema državljanima trećih država, kao i da međusobno jačaju policijsku, carinsku i pravosudnu saradnju. Šengenske odredbe su stupile na snagu 26. marta 1995. godine i primenjivale su ih Francuska, Nemačka, države Beneluksa, Španija i Portugalija. Tokom 1996. godine ovim državama su se pridružile Italija, Grčka, Austrija, Danska, Finska i Švedska kao i dve države koje nisu članice Unije, Norveška i Island. Sporazumi iz Šengena su, uz pravne tekovine proistekle iz njihovog sprovođenja, ugrađeni u ugovor o Evropskoj uniji ugovorom iz Amsterdama 1999. godine. Nove članice primljene u Uniju 2004. godine su se pak obavezale da preuzmu tekovine Šengena u celosti, s tim što su samo neke od njih u mogućnosti da ih u potpunosti primene, a reč je o:

---

<sup>1086</sup> Nekadašnji član 18 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 21 stav 1 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1087</sup> Član 21 stav 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1088</sup> Član 21 stav 3 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

Mađarskoj, Češkoj, Slovačkoj, Poljskoj, Sloveniji, Estoniji, Litvaniji, Letoniji i Malti. Švajcarska se 2009. godine takođe pridružila području Šengena, dok Velika Britanija, Irska i Danska samo u nekim delovima primenjuju tekovine sporazuma iz Šengena.<sup>1089</sup>

## *Stav 2*

### *Biračko pravo državljana Evropske Unije*

#### A) Opštinski izbori

Prema članu 22 stav 1 ugovora o funkcionisanju Evropske unije državljanin Evropske Unije koji boravi na teritoriji druge države članice, a pri tome ne poseduje državljanstvo ove poslednje, ima biračko i pravo da bude biran na opštinskim izborima u državi članici u kojoj je nastanjen, pod istim uslovima kao i njeni građani. Savet je nadležan da uredi način primene ovog prava donoseći mere, s tim u vezi, putem primene posebnog zakonodavnog postupka.

Određba o učešću građana Evropske unije na lokalnim izborima ugrađena 1993. godine Matriškim ugovorom u ugovor o Evropskoj zajednici ocenjena je kao jedna od najsmelijih i prouzrokovala je promenu Ustava u više država članica. Pravo učešća na nacionalnim opštinskim izborima u suštini nije bilo vezano za ekonomske aktivnosti Unije, već je bilo neposredna posledica uvođenja državljanstva Evropske Unije.<sup>1090</sup> Kao i u predhodnom slučaju Savet je uredio načine vršenja ovog prava.<sup>1091</sup> Ustanovljeno je načelo "nacionalnog

---

<sup>1089</sup> Internet, <http://www.europa.eu>, 17.8.2008., Ch. Gavalda, G. Parleani, Droit des affaires de l' Union européenne, Litec, 5 edition, Paris, 2006, p. 171.

<sup>1090</sup> Philippe Manin, Les Communautés européennes, L' Union européenne, Pedone, Paris, édition 1998, str. 113

<sup>1091</sup> Direktiva Saveta od 19.12.1994

tretmana" državljana Unije koji im obezbeđuje da uživaju ista prava u ovoj oblasti kao i građani države u kojoj borave. Državama članicama je ipak, ostavljena mogućnost da mesta predsednika i potpredsednika lokalnog organa vlasti rezervišu isključivo za svoje građane kao i da ne dozvole državljanima Unije izabranim u lokalne organe, da učestvuju u izboru poslanika jednog od veća Nacionalne skupštine.

#### B) Izbori za Evropski parlament

Građanin Unije nastanjen u jednoj od država članica, iako nije njen državljanin, ima pravo da glasa i bude biran na izborima za Evropski parlament u toj državi, pod istim uslovima kao i njeni građani.<sup>1092</sup> Kada je u pitanju korišćenje ovog prava, ovom odredbom stavljena je tačka na razlike u rešenjima koje su postojale od države do države članice. Razlike su se pojavile kao logična posledica odsustva jedinstvenog izbornog zakona koji bi važio za teritoriju cele Unije.

Način primene prava glasa na izborima za Evropski parlament uređuje Savet na osnovu posebnog zakonodavnog postupka, tj. jednoglasnom odlukom po konsultovanju Evropskog parlamenta.<sup>1093</sup> Tako je Savet 6. decembra 1993. godine, usvojio direktivu kojom je određeno da glasanje u državi boravka isključuje pravo glasa u državi porekla, čime se sprečava dvostruko glasanje. Birač je dužan da izričito izrazi želju da glasa u državi u kojoj je nastanjen. Lice kome su oduzeta građanska prava u državi porekla ne može da uživa ista u državi boravka.

---

<sup>1092</sup> Član 22 stav 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1093</sup> Član 22 stav 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.



*Stav 3*

*Pravo na podnošenje peticija, na građansku inicijativu i obraćanje zaštitniku građana*

A) Pravo na podnošenje peticija i građansku inicijativu

Državljeni Evropske unije imaju pravo na podnošenje peticija Evropskom parlamentu.<sup>1094</sup> Ovo pravo se bliže reguliše odredbama člana 227 ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Inače, pravo na podnošenje peticija izvorno je bilo predviđeno unutrašnjim pravilnikom Parlamenta, da bi bilo ozvaničeno ugovorom iz Maastrichta 1993. godine. Peticije mogu da se podnesu pojedinačno ili kolektivno u dogovoru sa drugim građanima Unije ili licima. Korišćenje ovog prava je odobreno ne samo državljanima Unije, već i fizičkim i pravnim licima koja su nastanjena ili koja imaju statutarno sedište u jednoj od država članica. Podnošenje peticije uslovljeno je temama vezanim za aktivnosti Unije, te Evropski parlament u tom kontekstu razmatra da li će da primi peticiju.

Građani Evropske unije imaju pravo i na građansku inicijativu.<sup>1095</sup> Evropski parlament i Savet na osnovu redovnog zakonodavnog postupka uređuju korišćenje prava na građansku inicijativu, uključujući i pitanje minimalnog broja država članica iz kojih građani koji podnose inicijativu treba da budu poreklom. U tom smislu članom 11 ugovora o Evropskoj uniji određeno je da najmanje milion građana Unije poreklom iz država

---

<sup>1094</sup> Nekadašnji član 21 ugovora o Evropskoj zajednici. Sadašnji član 24 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1095</sup> Član 24 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

članica, čiji broj ne sme da bude „zanemarljiv,“ može da se obrati Komisiji sa inicijativom da ova poslednja u okviru svojih nadležnosti formuliše predlog pravnog akta. Predlog o kome je reč treba da se odnosi na pitanja za koja građani smatraju da zahtevaju usvajanje pravnog akta.

#### B) Obraćanje zaštitniku građana

Građani Unije imaju pravo da se obrate evropskom „zaštitniku građana.“<sup>1096</sup> Reč je o jednoj od novina uvedenoj ugovorom iz Mastrihta koja je proistekla iz slične funkcije koja je postojala u mnogim državama članicama (Švedska, Francuska). Evropski zaštitnik građana je zadužen da prima žalbe fizičkih i pravnih lica, kao i lica stalno nastanjenih u državama članicama u vezi sa radom službi i institucija Unije.<sup>1097</sup> Na osnovu pritužbi za koje smatra da bi mogle da budu osnovane, na ličnu inicijativu ili pak na osnovu pritužbi koje mu je prosledio član Evropskog parlamenta, zaštitnik građana istražuje da li postoje anomalije u radu evropskih institucija. Putem podnošenjem izveštaja zaštitnik građana obaveštava Evropski parlament i instituciju čiji rad je doveden u pitanje o rezultatima istrage. Na osnovu istraga koje je sprovodio zaštitnik građana priprema i godišnji izveštaj koji dostavlja Evropskom parlamentu.

Evropski parlament bira zaštitnika građana po okončanju izbora za članove Evropskog parlamenta. Njegov mandant odgovara poslaničkom mandatu, tako da iznosi pet godina i obnoviv je.<sup>1098</sup> Uslovi koji se traže od kandidata za ovu funkciju su posedovanje državljanstva Unije, moralni integritet i određeno pravno iskustvo. Prilikom preuzimanja funkcije, zaštitnik građana se obavezuje pred Sudom pravde da će nezavisno i

---

<sup>1096</sup> Član 24 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1097</sup> Član 228 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1098</sup> Član 228 stav 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

nepristrasno da vrši svoju dužnost. Ukoliko prekrši preuzete obaveze, Evropski parlament može da zatraži od Suda pravde njegovo razrešenje. Tokom mandanta, Zaštitnik građana ne može da vrši ni jednu drugu političku, upravnu ili profesionalnu aktivnost.

#### *Stav 4*

### *Zaštita državljana Evropske Unije na teritoriji trećih država*

U skladu sa članom 23 ugovora o funkcionisanju Evropske unije, građanin Unije uživa na teritoriji treće države, na kojoj država članica čiji je državljanin nema diplomatsko predstavništvo, zaštitu diplomatskih i konzularnih predstavništava svih država članica Unije pod istim uslovima kao njihovi građani. Bliža primena ovog člana regulisana je odlukom "predstavnik država članica okupljenih u Savetu"<sup>1099</sup> kojom je predviđeno da državljani Unije uživaju konzularnu zaštitu odnosno pomoć u slučaju smrtnog slučaja, nesreće ili ozbiljne bolesti, hapšenja, pritvora, pretrpljenog nasilja, kao i pravo na dodelu sredstava za povratak u zemlju pod uslovom da na teritoriji treće države nema njihovog diplomatskog predstavništva. Dodeljivanje finansijske pomoći građaninu Unije uslovljeno je pristankom njegove matične države.

U međunarodnom pravu nije neuobičajeno da država bez diplomatskog predstavništva u drugoj državi, zamoli njoj prijateljsku treću državu koja takvo predstavništvo ima, da preuzme diplomatsku zaštitu njenih građana. Međutim, pružanje ovog vida pomoći zahteva bar prećutnu saglasnost treće države na kojoj se državljanin

---

<sup>1099</sup> Odluka od 19.12.1995., JOCE L. 314/73.

Unije u tom trenutku nalazi,<sup>1100</sup> jer prema običajnoj normi međunarodnog prava pružanje konzularne zaštite podrazumeva "povezanost državljanstvom" povređenog lica sa državom koja mu pruža pomoć.<sup>1101</sup> S tim u vezi, ugovorom o funkcionisanju Evropske unije određeno je da države članice trebaju da preduzmu sve neophodne mere, kao i da pokrenu odgovarajuće međunarodne pregovore, ne bi li obezbedile diplomatsku zaštitu o kojoj je reč.<sup>1102</sup> Savet je sa svoje strane ovlašćen da putem posebnog zakonodavnog postupka, a po konsultovanju Evropskog parlamenta, usvoji direktive koje uspostavljaju mere saradnje i koordinacije da bi se olakšala predmetna diplomatska zaštita.

---

<sup>1100</sup> Philippe Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, Paris, édition 1998, str. 114

<sup>1101</sup> CIJ, "Notthebohm", 6.4.1955., Rec. 1955; Barcelona Traction, 5.2.1970., Rec. 1970

<sup>1102</sup> Član 23 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

## **IV Glava**

# **Materijalne nadležnosti Evropske unije**

### **I Poglavlje**

## **Nadležnosti Evropske unije u oblasti ekonomije**

### *Stav 1*

#### *Unutrašnje tržište*

Tok evropske integracije započeo je u ekonomskoj sferi potpisivanjem ugovora o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik u Parizu 1951. godine, a zatim i ugovora o Evropskoj ekonomskoj i Zajednici za atomsku energiju u Rimu 1957. godine. Oblast ekonomije je bila najpogodniji teren za pokretanje integracionih procesa, jer je doprinosila razvoju ratom opustošenih evropskih država dok je istovremeno u manjoj meri ugrožavala državni suverenitet. Najvažniji od tri ugovora o osnivanju bio je ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici, s obzirom da je predviđao uvođenje «opšteg» zajedničkog tržišta za gotovo sve proizvode, te je samim tim ova Zajednica bila nosilac najvećeg dela integrativnih aktivnosti.

Države mogu da uspostave režim slobodnog kretanja robe na regionalnom nivou na dva načina.<sup>1103</sup> Prema prvom modelu, u cilju podsticanja povećanja robne razmene, države potpisnice zaključuju sporazum o osnivanju područja »slobodne razmene« u okviru koga

---

<sup>1103</sup> J. Shapira, G. Le Tallec, J.-B. Blaise, Droit europeen des affaires, Puf, Paris, edition 1994., str. 150.

međusobno ukidaju carine, ali zadržavaju pravo da vode carinsku politiku prema trećim državama. Primenom drugog modela, države se opredeljuju za stvaranje »carinske unije« što znači da će pored međusobnog ukidanja carina da ustanove zajedničku carinsku tarifu prema trećim državama. Ovaj poslednji model je složeniji jer podrazumeva usklađen ekonomski razvoj država potpisnica koji često evoluiraju prema jednoj vrsti »ekonomske unije«. Ugovorom o Evropskoj ekonomskoj zajednici bilo je predviđeno da je »Zajednica zasnovana na carinskoj Uniji koja obuhvata celokupnu robnu razmenu«, <sup>1104</sup> što je podrazumevalo ukidanje carina između država članica i uvođenje zajedničke carinske tarife prema trećim državama. <sup>1105</sup> Carinska Unija je uspostavljena postepenim snižavanjem, sve do potpunog ukidanja carina među državama članicama, zaključno sa 01. julom 1968. godine, tj. pre krajnjeg roka predviđenog za 01. januar 1970. godine kada je isticao tzv. »prelazni period«.. <sup>1106</sup>

Da bi obezbedili slobodno kretanje robe, tvorcii ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici zabranili su takse koje imaju isto dejstvo kao i carine, kao i količinska ograničenja na uvoz i izvoz robe u okviru Zajedničkog tržišta. Pored slobodnog kretanja robe Rimski ugovor je propisao pravo na slobodu kretanja ljudi. Tu se prevashodno mislilo na pravo radnika i članova njihovih porodica da se slobodno kreću i zapošljavaju unutar Zajednice bez diskriminacije, <sup>1107</sup> ali i na pravo pripadnika nezavisnih zanimanja (na primer, lekara i advokata) kao i

---

<sup>1104</sup> Član 23 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>1105</sup> S. Samardžić, Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice, Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd 1998., p. 22.

<sup>1106</sup> J. Shapira, G. Le Tallec, J.-B. Blaise, Droit europeen des affaires, PUF, Paris, 1994., p. 151.

<sup>1107</sup> Član 39 ugovora o Evropskoj zajednici.

preduzeća da se slobodno nastanjuju i pružaju svoje usluge u državama članicama.<sup>1108</sup> Ugovorom o Evropskoj ekonomskoj zajednici bila je utvrđena i postepena liberalizacija kretanja kapitala između država članica.<sup>1109</sup> Istim je predviđeno uspostavljanje zajedničke poljoprivredne politike čija je suština bila u utvrđivanju garantovanih cena otkupa za poljoprivredne proizvode, ustanovljavanju sistema cenovne zaštite od tržišnih ili monetarnih udara kao i u uvođenju prelevmana (taksi) na poljoprivredne proizvode poreklom iz država van Zajednice.<sup>1110</sup> Na osnovu odredbi ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici postavljene su i osnove za uvođenje zajedničke politike saobraćaja i drugih zajedničkih politika u privrednim oblastima koje su od značaja za Zajednicu. Sve tri Evropske zajednice dobile su status pravnog lica u međunarodnim odnosima. Reč je o sposobnosti da zaključuju međunarodne ugovore u u privrednoj sferi.

Donošenjem Jedinstvenog Evropskog Akta 1987. godine države članice su želele da unaprede evropsku privrednu integraciju, obzirom da je ovim ugovorom utvrđen program za uspostavljanje »unutrašnjeg tržišta« čije je ostvarivanje predviđeno najkasnije do 31. decembra 1992. godine.<sup>1111</sup> Jedinstvenim Evropskim Aktom određeno je da je unutrašnje tržište »prostor bez unutrašnjih granica u okviru koga je obezbeđeno slobodno kretanje robe, ljudi, usluga i kapitala.«<sup>1112</sup> U tom smislu, ugovorom je predviđeno ukidanje graničnih kontrola robe

---

<sup>1108</sup> Član 43 i 49 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>1109</sup> Nekadašnji član 67 ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici. Danas su članom 56 ugovora o Evropskoj zajednici zabranjena ograničenja u pogledu kretanja kapitala.

<sup>1110</sup> Ph. Moreau Defarges, *Les institution europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 120.

<sup>1111</sup> Nekadašnji član 8 A ugrađen JEA u ugovor EEZ.

<sup>1112</sup> Nekadašnji član 8 A ugrađen JEA u ugovor EEZ.

unutar Zajednice, kao i uklanjanje tehničkih prepreka (nacionalnih propisa) koji sprečavaju slobodan protok iste. U tom smislu na osnovu programa utvrđenog Jedinstvenim Evropskim Aktom institucije Zajednice su donele niz zakonodavnih akata kojima je izvršeno usaglašavanje tehničkih normi država članica poput tehničkih propisa o kvalitetu proizvoda, pakovanju i etiketama na proizvodima, normama u oblasti zaštite potrošača koje su mogle da ometaju ulazak robe iz drugih država članica.<sup>1113</sup>

Oslobađanje kretanja robe u okviru Evropske ekonomske zajednice dovelo je do izuzetno pozitivnih privrednih rezultata. Naime, obim trgovinske razmene unutar Zajedničkog tržišta izražen u nekadašnjoj evropskoj obračunskoj jedinici »eki«-ju je sa 22 milijarde u 1958. godini porastao na 460 milijardi u 1986. godini.<sup>1114</sup> Velika Britanija, koja je pristupila Zajednici tek 1973. godine, je za samo sedam godina članstva povećala plasman svojih proizvoda na Zajedničkom tržištu za 25 odsto. Ovakvi rezultati su bili mogući ne samo zbog liberalizacije robne razmene već i usled zajedničke carinske tarife koja je uspostavljena u odnosu na treće države, čime je utvrđena tarifna politika Zajednice prema inostranstvu.

## *Stav 2*

### *Monetarna Unija*

A) Razlozi za uvođenje jedinstvene evropske valute

---

<sup>1113</sup> Ch. Gavalda, G. Parleani, Droit des affaires de l' Union europeenne, Litrec, 4 edition, str. 76.

<sup>1114</sup> J. Shapira, G. Le Tallec, J.-B. Blaise, Droit europeen des affaires, Puf, Paris, edition 1994., str. 151.



Unutrašnje evropsko tržište je razvojem evropske integracije postalo prostor na kome živi oko 500 miliona potrošača i u okviru koga je ostvarena sloboda kretanja robe, ljudi, kapitala i pružanja usluga. Istorijski gledano jedna od poslednjih prepreka procesu evropske ekonomske integracije bilo je postojanje različitih nacionalnih valuta država članica. Uvođenje jedinstvene evropske valute trebalo je da doprinese zaokruživanju procesa ekonomske integracije, ali i da doprinese ostvarivanju sledećih ciljeva.<sup>1115</sup> Sa jedinstvenom evropskom valutom nestali bi troškovi konverzije kako za pojedince, tako i za preduzeća. Naime, stanje pre uvođenja jedinstvene valute bilo je takvo da bi pojedinac koji bi u svakoj od država članica menjao 1000 zapadnonemačkih maraka, platio isti iznos na ime bankarskih provizija. Pored toga, evropska valuta trebalo je da zaštiti pojedince i preduzeća od devalvacija nacionalnih valuta. Imajući u vidu prethodno izneto preduzeća su prilikom izvoznih poslova, a u cilju sopstvene komercijalne zaštite u cenu proizvoda uračunavala troškove osiguranja od devalvacije u državi izvoza, što je uticalo na povećanje cena. Dalje, cene robe izražene u jedinstvenoj valuti zbog bolje čitljivosti za potrošače trebalo je da pospeše razmenu unutar Unije i povećaju konkurenciju među preduzećima. Na posletku, jedinstvena valuta trebalo je da ulaganje kapitala na evropsko finansijsko tržište učini atraktivnijim za strane investitore (recimo, američke i japanske penzione fondove), s obzirom da je bilo zamišljeno da evropski novac počiva na zdravim ekonomskim osnovama. Usled povećanja obima stranih ulaganja i količine novca na evropskom finasijskom tržištu stvorili bi se uslovi za odobravanje povoljnijih kredita preduzećima, što bi opet

---

<sup>1115</sup> Serge Marti, Vanessa Ragot, *L' euro en poche*, La documentation Française, Paris, 1997., str. 44 i dalje

posredno doprinelo oživljavanju proizvodnje, investicija i većoj zaposlenosti.

B) Istorijski pregled razvoja monetarne integracije

Izvorno, članom 107 ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici iz 1957. godine postavljeno je načelo da “države članice vode svoju politiku u oblasti kursa valute kao problem od zajedničkog interesa”. Sa produbljivanjem ekonomske integracije rasla je i potreba za zajedničkom Evropskom monetarnom politikom u cilju obezbeđivanja valutne stabilnosti, koju su ugrožavale monetarne krize (devalvacija franka 1968. i 1969. godine i devalvacija dolara koji više nije imao zlatnu podlogu 1971. godine).<sup>1116</sup> Stoga je na osnovu izveštaja “Werner” 21. marta 1972. godine stvorena tzv. “monetarna zmija” u okviru koje su se šest država članica dogovorile da ograniče fluktuacije svojih valuta jedne prema drugoj u razmeri od  $\pm 2, 25$  odsto u odnosu na zvaničan kurs. Cilj je bio da se državama članicama nametnu stroge obaveze u monetarnoj sferi ne bi li Zajednica postala područje monetarne stabilnosti. Nešto ambiciozniji i celovitiji pristup monetarnom problemu učinjen je sa stvaranjem Evropskog monetarnog sistema 15. marta 1979. godine. Njime je predviđeno da svaka valuta ima pivot kurs prema evropskoj obračunskoj jedinici “eki“-ju kao i marže fluktuacije u odnosu na pivot kurs od kojih država članica ne sme da se udaljava. U cilju održanja sistema osnovan je i fond monetarne solidarnosti tj. “Evropski fond za monetarnu saradnju (EFMS)” čiji je zadatak bio da državama dodeljuje kratkoročnu pomoć u vidu kredita radi stabilizovanja kursa. I pored solidnih rezultata (1989. godine u EMS ulaze španska pezeta, a 1990. godine i

---

<sup>1116</sup> L. Cartou, L' Union européenne, Dalloz, 2 édition, Paris, 1996, p. 526 i dalje; Ph. Moreau Defarges, Les institutions européennes, Armand Colin, 3 édition, Paris, 1998., p. 118 i dalje.

britanska funta), Evropskom monetarnom sistemu je zamereno da u suštinu predstavlja područje nemačke marke, jer su ostale države članice morale da vode računa da se njihova valuta ne udalji od kursa ove prve. Dominacija marke je bila prouzrokovana značajem nemačke privrede kao ekonomski najjače, njenom stabilnošću, rigoroznom antiinflacionom politikom Bundesbanke itd... Ujedinjenje Nemačke 1989. godine dovelo je do potrebe za većim investiranjem u istočnoj Nemačkoj i inflatornih tendencija protiv kojih se Bundesbanka borila povećanjem kamata. Rast kamatnih stopa je pak usporio privrednu aktivnost u čitavoj zapadnoj Evropi.

Stvaranjem „unutrašnjeg tržišta“ putem ukidanja poslednjih barijera za protok robe i kapitala, integrisano Evropsko tržište postalo je jedinstven prostor otvoren prema svetu, što opet znači da je bilo podložno svetskim ekonomskim i monetarnim krizama. Imajući u vidu prethodno izneto za Zajednicu je, u ekonomskom smislu, najsvrsishodnije rešenje bilo oživljavanje ideje o ekonomskoj i monetarnoj Uniji tj. o stvaranju Evropske centralne banke i jedinstvene evropske valute. U političkom smislu, jedinstvena evropska valuta smatrala se ključnim korakom ka federalizaciji Zajednice koja je trebalo da doprinese sprečavanju pojave dezintegracionih tendencija i nacionalizma. Stoga je, još na sastanku Evropskog saveta u održanom Madridu od 26 - 27. juna 1989. godine, doneta odluka o početku rada na ostvarivanju ekonomske i monetarne Unije.<sup>1117</sup>

Ugovorom o Evropskoj uniji iz Mاستrihta iz 1993. godine bilo je predviđeno da će ekonomska i monetarna Unija da se realizuje u tri faze. Na sastanku Evropskog

---

<sup>1117</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 500.

saveta u Madridu 1995. godine odlučeno je da „evro“ (euro) bude naziv evropske valute.<sup>1118</sup>

Države članice su kroz prizmu ekonomske i monetarne Unije videle način da zadovolje pojedine nacionalne interese.<sup>1119</sup> Tako je Francuska težila Evropi sa jačim identitetom koja bi imala jedinstvenu valutu, zajedničku spoljnu politiku i odbranu, ali se nadala i da će preko svojih predstavnika u Evropskoj centralnoj banci uticati na monetarnu politiku, umesto da se ravna kao do tada prema rigoroznoj politici Bundesbanke. Nemačka je želela da sistem na kome počiva Bundesbanka proširi na ostale države, dok su pak Britanci odbacili proces "federalizacije", a samim tim i jedinstvenu evropsku valutu.

Ugovorom iz Mاستrihta iz 1993. godine Evropskoj zajednici su radi ostvarivanja ekonomske i monetarne Unije dodeljena nova ovlašćenja. Predviđen je program sa više stanica čiji<sup>1120</sup> je krajnji cilj bio uvođenje jedinstvene evropske valute koja će u potpunosti iz opticaja izbaciti nacionalne valute država članica (marku, franak, liru, pezetu, itd...). Prva pripremna faza, započela je na neformalnoj osnovi pre potpisivanja ugovora iz Mاستrihta i trajala je od 1. jula 1990. do 31. decembra 1993. godine. U ovom razdoblju vršeno je usklađivanje ekonomskih politika država članica i to na sledeći način: usvajanjem zakonskih propisa kojima se obezbeđuje slobodan protok kapitala; zabranom monetarnog finansiranja javnog

---

<sup>1118</sup> Le Monde, lundi 18 decembre, 1995., H. de Bresson, PH. Lemaitre, Les 15 baptisent "euro" la future monnaie unique. Francuskoj je bio bliži naziv "eki", ali na insistiranje kancelara Nemačke Kola koga je podržala većina šefova država ili vlada članica usvojen je naziv "evro."

<sup>1119</sup> Ph. Moreau Defarges, Les institutions européennes, Armand Colin, 3 édition, Paris, 1998., p. 121

<sup>1120</sup> Ph. Manin, Les Communautés européennes, L' Union européenne, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 106 i dalje.

deficita; ukidanjem obaveznih pozajmica finansijskom sektoru; zabranom davanja državnih garancija za finansiranje javnih subjekata; uspostavljanjem programa koji omogućavaju praćenje usklađenosti ekonomskih politika država članica. U prvoj fazi, osnovan je monetarni komitet kao konsultativni organ. Druga faza je trajala od 1. januara 1994. do 31. decembra 1998. godine, a označena je kao predoperativna. U tom razdoblju nastavljeni su naponi ka usklađivanju i smanjivanju javnog deficita država članica i osnovan je Evropski monetarni institut kao embrion buduće Evropske centralne banke. Treća faza je bila operativna, odnosno završna i započela je 01. januara 1999. godine. U ovoj fazi je “proradio” sistem Evropskih centralnih banaka i Evropska centralna banka, a uspostavljena je i jedinstvena evropska valuta “*evro*”. Uslovi koje su države članice morale da zadovolje da bi učestvovala u trećoj fazi monetarne Unije bili su strogi. Nivo inflacije nije mogao da bude veći od 1,5 odsto od proseka inflacije triju najuspešnijih država Unije; nivo dugoročnih kamatnih stopa nije mogao da bude veći od 2 poena u odnosu na srednji nivo triju najuspešnijih država; budžetski deficit nije trebalo da prelazi 3 odsto od nacionalnog bruto proizvoda; javni dug je morao da bude manji od 60 odsto u odnosu na bruto nacionalni proizvod. U skladu sa odlukom Evropskog saveta od 02. maja 1998. godine uslove za učešće u trećoj fazi, monetarne Unije ispunile su sledeće države: Francuska, Nemačka, Holandija, Belgija, Luksemburg, Italija, Španija, Porugaliya, Austrija, Irska i Finska. Velika Britanija i Danska<sup>1121</sup> nisu učestvovala iz političkih razloga, iako su

---

<sup>1121</sup> Velika Britanija i Danska su prema ugovoru iz Mاستrihta dobile pravo da naznače da ne žele da učestvuju u trećoj fazi ekonomske i monetarne Unije i pored toga što ispunjavaju tražene kriterijume

ispunjavale tražene uslove, dok Grčka i Švedska<sup>1122</sup> u to vreme nisu zadovoljavale neke od propisanih kriterijuma.<sup>1123</sup> Grčka je međutim, uspela da ispuni tražene uslove, te je ušla u zonu evra od 1. januara 2001. godine. Slovenija je uvela evro 1. januara 2007., a Kipar i Malta su to učinili 1. januara 2008. godine.<sup>1124</sup> Slovačka je u zonu evra ušla 1. januara 2009. godine, čime je postala šesnaesta članica „evro-grupe.“

Stupanjem na snagu treće faze realizacije monetarne Unije, jednoglasnom odlukom država članica koje u njoj učestvuju, a koja se donosi na predlog Komisije i nakon konsultovanja Evropske centralne banke, određen je nepovratan kurs između valuta država učesnica i kurs *evra* prema nacionalnim valutama. Time je evro postao valuta u pravom smislu te reči, a nacionalne valute njegovi "pododeljci."<sup>1125</sup> U razdoblju od 1999-2002. godine, nacionalne valute su još uvek bile u opticaju,<sup>1126</sup> ali je predviđena mogućnost bezgotovinskog plaćanja u evrima (čekom, kreditnom karticom i preko računa). U razdoblju između 1. januara 2002. i 1. jula 2002. godine plaćanja su se vršila paralelno u evropskim i nacionalnim novčanicama, s tim što su nacionalne valute postepeno povlačene iz optičaja. Od 1. jula 2002. godine u opticaju je isključivo evro, s tim što je građanima omogućeno da još

---

<sup>1122</sup> Švedska nije uzela učešća u mehanizmu valutne stabilnosti koji je bio predviđen Evropskim monetarnim sistemom već je ostavila da njena valuta fluktuiru u odnosu na druge evropske valute.

<sup>1123</sup> Ph. Moreau Defarges, *Les institutions européennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 122; Ph. Manin, *Les Communautés européennes*, L' Union européenne, Pedone, 4 édition, Paris, 1998., p. 130.

<sup>1124</sup> <http://www.europa.eu>, 30.10.2008.

<sup>1125</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes*, L' Union européenne, Pedone, Paris, édition 1998., p. 131.

<sup>1126</sup> S. Marti, V. Ragot, *L' euro en poche*, La documentation Française, Paris, 1997., p. 10 i 11.

izvesno vreme u bankama zamene nacionalne valute za evropsku.

### *Stav 3* *Ekonomska unija*

#### A) Pravci ekonomske politike

Jedinstvena evropska valuta nužno doprinosi procesu federalizacije Evropske Unije čiji ekonomski sistem sve više podseća na sistem Sjedinjenih Američkih Država u smislu postojanja jedinstvenog tržišta i valute. Evropska valuta međutim nameće potrebu za zajedničkom ekonomskom politikom, ali je problem u tome što Unija nema centralnu vlast i što vođenje ekonomske politike ostaje u nadležnosti država članica. S druge strane u ugovorima iz Lisabona stoji da su države članice načelno dužne da vode svoju ekonomsku politiku tako da ostvare ciljeve Unije onako kako su oni određeni članom 3 ugovora o Evropskoj uniji.<sup>1127</sup> Pored toga, previđeno je da države članice vrše usklađivanje svojih ekonomskih politika u Savetu, obzirom da je ekonomska politika pitanje od zajedničkog interesa.<sup>1128</sup> Savet je ovlašćen da na osnovu preporuka Komisije utvrdi predlog opštih pravaca ekonomskih politika država članica koji upućuje Evropskom savetu. Na osnovu ovog predloga Evropski savet usvaja zaključak o pravcima ekonomskih politika država članica. Koristeći zaključak Evropskog saveta, Savet utvrđuje preporuke kojima se preciziraju opšti pravci delovanja u oblasti ekonomske politike.<sup>1129</sup>

Na osnovu izveštaja Komisije, Savet nadzire ekonomsku situaciju u svakoj od država članica u Uniji,

---

<sup>1127</sup> Član 120 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1128</sup> Član 121 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1129</sup> Član 121 stav 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

kao i usklađenost ekonomskih politika sa prethodno utvrđenim opštim pravcima. Da bi se ostvario prethodno pomenuti nadzor, države članice su dužne da dostave Komisiji sva neophodna obaveštenja o važnim odlukama u oblasti ekonomske politike. Ukoliko se uoči da ekonomska politika neke od država članica nije u skladu sa opštim pravcima Evropskog saveta, kao i da ista pretili da ugrozi funkcionisanje ekonomske i monetarne Unije, Komisija upućuje upozorenje toj državi. Takođe na predlog Komisije, Savet određenoj državi može da uputi neophodne preporuke.

U slučaju teškog ekonomskog stanja u jednoj od država članica usled problema u snabdevanju određenim proizvodom ili u slučaju prirodnih katastrofa Savet na predlog Komisije može da odluči da joj uputi pomoć, čime se izražava međusobna solidarnost država članica.<sup>1130</sup>

#### B) Problem budžetskog deficita

Države članice su dužne da izbegavaju previsok budžetski deficit.<sup>1131</sup> U obzir se uzima deficit države, lokalnih organa uprave i organizama socijalne zaštite. Borba protiv visokog deficita je prioritet u Uniji, jer je poznato da države sa izraženim deficitom budžeta imaju tendenciju da ga pokriju zadužujući se (na primer, emitovanjem hartija od vrednosti), a potom pribegavaju inflaciji da bi umanjile stvarnu vrednost državnog duga.<sup>1132</sup> S tim u vezi treba imati u vidu da je recimo, Nemačka pristala da se odrekne sopstvene valute pod uslovom da joj se garantuje stabilnost cena, odnosno da se inflacija spreči svim raspoloživim sredstvima.

---

<sup>1130</sup> Član 122 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1131</sup> Član 126 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1132</sup> Serge Marti, Vanessa Ragot, L' euro en poche, La documentation Française, Paris, 1997., str. 72 i 73



Praćenje stanja u vezi sa deficitom država članica u nadležnosti je Komisije. U slučaju da smatra da postoji previsok deficit ili pak da postoji opasnost da do njega dođe u jednoj od država članica, Komisija je dužna da istoj uputi dopis u obliku „mišljenja“ kao i da o svemu obavesti Savet. Ukoliko zaključi da postoji previsok deficit, Savet na osnovu predloga Komisije diskreciono upućuje preporuke državi članici putem kojih od ove poslednje zahteva da postojeće stanje okonča u određenom roku. U slučaju da utvrdi da ništa nije preduzeto u vezi sa njegovim preporukama u predviđenom roku, Savet može da učini preporuke javnim. Ukoliko i posle toga ne dođe do promena stanja, Savet je ovlašćen da pozove pomenutu državu da u određenom roku preduzme mere za smanjenje deficita koje smatra nužnim da bi se situacija popravila. U cilju procene ostvarenih napora u primeni preporučenih mera, Savet može da zatraži od države članice da mu prema utvrđenom kalendaru dostavlja periodične izveštaje. Sve dok se država prekršilac ne povinuje njegovim zahtevima Savet je ovlašćen da primeni ili da intenzivira primenu sledećih mera: da zahteva od države o kojoj je reč da objavi dodatne informacije pre izdavanja obveznica i hartija od vrednosti; da pozove Evropsku investicionu banku da revidira svoju politiku pozajmica državi o kojoj je reč; da zatraži od države članice da kod Unije položi beskamatni depozit; da nametne novčane kazne.

I pored prethodno iznetog, Nemačka je strahovala da će pojedine članice Unije (npr. Italija ili Španija) gubeći mogućnost da manipulišu kursom domaće valute posegnuti za pozajmicama na finasijskom tržištu izdajući hartije od vrednosti. Problematično je bilo šta bi se dogodilo ukoliko ove države ne budu u stanju da isplate dug? Da li bi u tom slučaju druge države morale da

plaćaju za njih? Nemačka nije u potpunosti bila zadovoljna merama predviđenim ugovorom o osnivanju za borbu protiv previsokog deficita, te je zatražila da se države članice koje su u evro području obavežu putem potpisivanja “pakta o stabilnosti” na automatsko sankcionisanje visokog deficita.<sup>1133</sup> Pomenuti pakt usvojen je u junu 1997. godine na sastanku Evropskog saveta u Amsterdamu posle teških pregovora između nemačke i francuske vlade i na zahtev ove poslednje nazvan je “Paktom stabilnosti i rasta”. U skladu sa odredbama pakta, države su dužne da Savetu i Komisiji svake godine dostave svoj “program stabilnosti”. Savet može da pozove pojedine države da izmene dostavljeni program ukoliko ga smatra neodgovarajućim. U slučaju da dođe do pojave budžetskog deficita (više od tri odsto u odnosu na nacionalni bruto proizvod) Savet je dužan da u određenom roku utvrdi stanje, uputi preporuke državi prekršiocu, pozove je da ispuní svoje obaveze i na kraju preduzme sankcije ukoliko se ova oglašuje o njegove zahteve. Sankcija se javlja u vidu naloga državi članici prekršiocu da položi beskatatni depozit kod Evropske centralne banke koji može da se pretvori u novčanu kaznu ukoliko ne smanji deficit.

C) Institucionalne reforme u budžetskoj sferi u Evropskoj uniji prozrokovane svetskom finansijskom krizom iz 2009. godine

Izbijanjem svetske finansijske krize 2009. godine već zadužene države članice Evropske unije morale su da se prekomerno zaduže kako bi sanirale stanje u finansijskom sektoru i spasile ušteđevinu građana u bankama. Od polovine 2009. godine Grčka je žrtva

---

<sup>1133</sup> PH. M. Defarges, *Les intitutions europeennes*, Armand Colin, Paris, 3 edition, str. 125.; Philippe Manin, *Les Communautés européennes*, L' Union européenne, Pedone, Paris, édition 1998, str. 124 i 125

špekulativnih napada aktera na svetskim finansijskim tržištima.<sup>1134</sup> Naime, ovi poslednji videli su pukotinu u zoni evra, u smislu da ugovorom iz Mastrohta nije dozvoljeno da se države članice zone evra pozajmljuju kod Evropske centralne banke. Stoga su države članice evro područja u potpunosti zavisile od pozajmica na svetskim finansijskim tržištima, što je inače neuobičajeno za razvijene države. Usled svetske finansijske krize, na svetskim tržištima krenule su špekulacije u vezi sa kreditnom sposobnošću najslabijih karika u zoni evra, tj. sa Portugalijom, Irskom, Španijom i posebno Grčkom. Američke agencije za ocenu finansijskog rejtinga (Fitch, Moody's i Standard & Poors) smanjivale su kreditni rejting ovih država i time povećavale kamatne stope kod njihovih novih zaduživanja. Istovremeno, stvarala se i psihoza da je moguć bankrot država članica Unije iz zone evra, odnosno da je moguć raspad evropske monetarne, pa i Unije u celini.

Evropska unija je posle izbijanja svetske finansijske 2009. godine i usled dužničke krize pojedinih njenih država članica bila prinuđena da odgovori na pokušaje destabilizacije i dezintegracije evro područja i Unije u celini. U tom smislu u septembru 2012. godine stupio je na snagu međunarodni ugovor kojim je osnovan Evroski mehanizam stabilnosti. Reč je o međunarodnoj finansijskoj instituciji tj. organizmu koji su osnovale države članice Evropske unije koje su istovremeno članice evro područja. Cilj Evropskog mehanizma stabilnosti je da pruži finansijsku podršku onim njegovim članovima u finansijskim teškoćama koji ne mogu ili kojima preči opasnost da ne budu u stanju da uzimaju pozajmice na finansijskom tržištu zbog izuzetno visokih špekulativnih

---

<sup>1134</sup> Crise Grecque, plan d' austerite et agences de notation, les dessous d' un scandale europeen, [www.pandoravox.com](http://www.pandoravox.com), 14.06.2011.

kamata. Druga mera koju je preduzela Unija jeste potpisivanje „Ugovora o stabilnosti, usklađivanju i upravljanju“ 02.03.2012. godine od strane 25 država članica, izuzimajući Veliku Britaniju i Češku koji je stupio na snagu 01.01.2013. godine. Ovim međunarodnim ugovorom u javnosti još poznatim kao „Evropski budžetski pakt“, koji je doveden u vezu sa pravom i institucijama Evropske unije, predviđena je obaveza pre svega država članica iz zone evra, ali i drugih potpisnica da dovedu svoje budžete javne administracije u ravnotežu ili u suficit, da zajednički usklade svoju ekonomsku politiku kao i da poboljšaju upravljanje zonom evra. Treća mera je bilo osnivanje „Evropske bankarske unije“ na osnovu uredbe Saveta br. 2012/0242 koja je stupila na snagu 01.01.2013. godine a počinje da se primenjuje na veće kreditne ustanove od 01.07.2013. dok njena primena u punom obimu počinje 01.01.2014. godine.

a) Evropski mehanizam stabilnosti (EMS)

1. Osnivanje Evropskog mehanizma stabilnosti kao međunarodne finansijske institucije

U maju 2010. godine, suočene sa finansijskom krizom koja je pogodila Grčku i opasnošću da se destabilizuje zona evra a da bi umirile finansijska tržišta, države članice su u dogovoru sa Međunarodnim monetarnim fondom odlučile da ustanove „Mehanizam finansijske stabilizacije.“<sup>1135</sup> Ovaj mehanizam je promovisan usvajanjem posebne uredbe, a bio je zasnovan na fondu od 750 miliona evra koji je omogućavao državama članicama u finansijskim teškoćama da dobiju kredite od Unije pod povoljnim uslovima i time izbegnu pozajmice sa visokim kamatnim stopama koje su im nuđene na svetskim finansijskim tržištima. Iako je

---

<sup>1135</sup> U vezi sa ovim pitanjem interesantna analiza je izvršena na sajtu: Internet, 14.01.2011, <http://www.toutteleurope.eu>

mehanizam o kome je reč bio privremenog karaktera jer je ustanovljen na tri godine, države članice su na sastanku Evropskog saveta u oktobru 2010. godine naznačile da žele da ga učine stalnim. S tim u vezi postavilo se pitanje da li je mehanizam finansijske stabilizacije u saglasnosti sa ugovorima iz Lisabona. Naime, član 125 ugovora o funkcionisanju Evropske unije predviđa da države članice same podnose svoje finansijske obaveze i da ni Unija ni druge države članice ne mogu da preuzmu taj teret.<sup>1136</sup> Ova odredba je zapravo uneta u ugovore o osnivanju još ugovorom iz Matrihta iz 1993. godine, na insistiranje Nemačke koja je njome uslovila svoje pristupanje ekonomskoj i monetarnoj Uniji. Cilj Nemačke je bio da države članice učini finansijski odgovornim i odvрати ih od nerazumnog zaduživanja na finansijskim tržištima. Izuzetak u vezi sa pravilom postavljenim u članu 125 predviđen je u članu 122 stav 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Naime, kada je jedna od država članica suočena sa teškoćama ili pak pretnjom ozbiljnim teškoćama usled prirodnih katastrofa ili vanrednih događaja koji izmiču njenoj kontroli, Savet na predlog Komisije može pod određenim uslovima da joj dodeli finansijsku pomoć. Prilikom usvajanja uredbe kojom je ustanovljen Fond za finansijsku stabilizaciju, Savet se pozvao na član 122 stav 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije da bi prikazao predmetnu uredbu saglasnom sa odredbama ugovora o osnivanju. Savet je naime ukazao da je pogoršanje finansijske krize prouzrokovalo ozbiljno pogoršanje uslova za dobijanje pozajmica za više država članica koje ne može samo da se objasni ekonomskim zakonitostima. Dakle, Savet smatra da je ovde reč o vanrednoj situaciji koja izmiče kontroli

---

<sup>1136</sup> Ova odredba ugovora se u štampi popularno naziva „klauzulom o ne izvlačenju potonulog.“

država članica. Zaključak Saveta je možda tačan u vezi sa budžetskim teškoćama koje imaju neke od država članica, ali je vrlo problematičan kada je u pitanju Grčka čije su teškoće zapravo prouzrokovane lošim upravljanjem javnim finansijama od strane nekoliko grčkih vlada. U ovom poslednjem slučaju ugovori o osnivanju zapravo zabranjuju spasavanje od bankrotstva države članice koja je sama odgovorna za svoje probleme. Pravne nedoumice su još uvećane presudom nemačkog Ustavnog suda iz maja 2010. godine. Suočen sa pitanjem koje mu je postavilo više univerzitetskih profesora o pravnoj valjanosti uredbe Unije o finansijskoj stabilizaciji, nemački Ustavni sud je zaključio da se radi o meri koja je hitno doneta usled nepredvidljive situacije. Sud je naime želeo da se izvuče iz delikatne situacije jer je s jedne strane kršenje ugovora o osnivanju bilo vidljivo, ali s druge strane isti ipak nije želeo da svojom presudom doprinese destabilizovanju evro područja. Nemački Ustavni sud dakle, zaključuje da je „mehanizam finansijske stabilnosti“ u skladu sa odredbama ugovora o osnivanju *a posteriori* tj. gledano unazad, ali da postojanje istog ne bi mogao da se produži u budućnosti. Ovo je jedan od razloga koji naveo nemačku kancelarku Angelu Merkel da od svojih partnera traži izmene odredbi ugovora o osnivanju u smislu osnivanja stalnog mehanizma finansijske pomoći državama članicama iz evro područja u teškoćama.

Evropski savet na sastanku 17. Decembra 2010. godine da je neophodno da države članice evro područja uspostave stalni Evropski mehanizam stabilnosti (EMS), koji bi preuzeo ulogu Evropske izvršne finansijske stabilnosti i Mehanizma finansijske stabilizacije koji je bio privremenog karaktera. U okviru Evropskog saveta postignut je dogovor da se EMS ustanovi na osnovu

pojednostavljenog postupka izmene odredbi ugovora o osnivanju da bi se izbegao proceduralno komplikovaniji redovni postupka izmene ugovora o osnivanju.<sup>1137</sup> Ovaj poslednji naime podrazumeva da Evropski savet treba da sazove Evropsku konvenciju koja bi pripremila predloge izmena osnivačkih ugora, pa da se zatim u vezi sa ovim predlogom raspravlja na međuvladinoj konferenciji država članica kao i da se isti ratifikuje u svim državama članicama.<sup>1138</sup> Imajući u vidu na primer evroskeptične stavove vlade Velike Britanije, teško je moglo da se razumno pretpostavi da bi primena redovnog postupka promene ugovora o osnivanju dao rezultat. Stoga se na inicijativu Nemačke i Francuske vlade išlo na „pojednostavljeni postupak.“<sup>1139</sup> Ovaj poslednji podrazumeva da vlade država članica, Evropski parlament i Komisija imaju pravo da podnesu Evropskom savetu predloge o izmeni dela ili celine trećeg dela ugovora o funkcionisanju Evropske unije koji se odnosi na unutrašnje politike i akcije Unije. Evropski savet je pak ovlašćen da na osnovu jednoglasne odluke izmeni treći deo ugovora o funkcionisanju Evropske unije po konsultovanju Evropskog parlamenta, Komisije i Evropske centralne banke ako je reč o monetarnoj oblasti. Ova odluka stupa na snagu pod uslovom da je potvrde države članice u skladu sa njihovim ustavnim pravilima (ratifikacija). Odluka Evropskog saveta može samo da ojača nadležnosti dodeljene Uniji u ugovorima o osnivanju. Tako je Evropski savet na sastanku od 25 marta 2011. godine doneo odluku<sup>1140</sup> da izmeni član 136 ugovora o funkcionisanju Evropske unije koji se inače

---

<sup>1137</sup> Član 48 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1138</sup> Internet, 21.02.2013., [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)

<sup>1139</sup> Član 48 stav 6 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1140</sup> Odluka br. 2011/199/EU

odnosi na države članice evro područja u smislu uvođenja stalnog mehanizma finansijske stabilnosti. Ove izmene je 23.03.2011. godine podržao i Evropski parlament. U tom smislu odredbama člana 136 ugovora o funkcionisanju Evropske unije je dodato sledeće: „države članice čija je valuta evro mogu da ustanove „Mehanizam stabilnosti“ koji će biti aktiviran ako je to neophodno da bi se očuvala stabilnost evro područja u celini. Dodeljivanje neophodne finansijske pomoći će biti strogo uslovljeno.“

Međuvladin ugovor o uspostavljanju Evropskog mehanizma stabilnosti je čak dva puta potpisan i to 11.07.2011. a zatim uz određene izmene i 02.02.2012. godine. U septembru 2012. Godine Nemački ustavni sud je dao saglasnost nemačkoj vladi da pristupi EMS-u pod uslovom da se nemačko učešće ograniči na 190 milijardi evra. Obzirom da je 80 odsto članica potpisnica već ratifikovalo ugovor o EMS-u, ratifikacijom Nemačke su stvoreni uslovi da ovaj stupi na snagu 27.09.2012. godine.<sup>1141</sup>

## 2. Ciljevi Evropskog mehanizma stabilnosti

Evropski mehanizam stabilnosti je međunarodna finansijska institucija tj. organizam koji su putem međunarodnog ugovora osnovale države članice Evropske unije, članice evro područja. Cilj EMS je da pruži finansijsku podršku onim njegovim članovima koji ne mogu ili kojima pretila opasnost da ne budu u stanju da uzimaju pozajmice na finansijskom tržištu.<sup>1142</sup> Evropski mehanizam stabilnosti može da pruži finansijsku podršku radi očuvanja stabilnosti u jednoj od država članica iz evro područja, pod uslovom da je ova neophodna radi očuvanja finansijske stabilnosti evro područja u celini i svih njegovih država članica. U te svrhe Evropski mehanizam

---

<sup>1141</sup> Internet, 21.02.2013., [www.wikipedia.org](http://www.wikipedia.org)

<sup>1142</sup> Ugovor o Evropskom mehanizmu stabilnosti,



stabilnosti treba da mobiliše sredstva u visini do 700 milijardi evra kapitala koji se deli na 7 miliona deonica od kojih svaka ima vrednost od 100 000 evra.<sup>1143</sup> Ova sredstva uplaćuju države članice EMS u skladu sa ugovorenim ključem a koji se izračunava u funkcije privredne snage svake od njih.<sup>1144</sup> Procentualno najveći deo odobrenog kapitala EMS uplaćuje Nemačka (27, 15 odsto) i to tako što treba da upiše 1 900 248 deonica što iznosi nešto preko 190 milijardi evra a zatim sledi Francuska (20, 38 odsto) itd... Kapital Evropskog mehanizma stabilnosti medjutim se deli na oslobođena odnosno stvarno uplaćena sredstva i sredstva po pozivu koja članice uplaćuju po potrebi. Vrednost oslobođenih sredstava iznosi 80 milijardi dok sredstva po pozivu iznose 620 milijardi evra. Članice Evropskog mehanizma stabilnosti se ugovorom bespovratno i bezuslovno obavezuju da uplate svoje doprinose u kapital EMS. Savet guvernera EMS u svakom trenutku može da pozove države učesnice da se uplate ne oslobođeni kapital u rokovima koje sam odredi.<sup>1145</sup> Pored toga upravni odbor EMS ima pravo da pozove na uplatu neoslobođenog kapitala da bi se uspostavio nivo oslobođenog kapitala čime se vrši apsorpcija gubitaka. Savet guvernera je nadležan i da promeni visinu oslobođenog kapitala koji iznosi 80 milijardi evra.<sup>1146</sup> U odredjenim okolnostima ukoliko generalni direktor utvrdi da EMS ne može da odogovori svojim obavezama plaćanja prema poveriocima, ovaj poziva na uplatu oslobođenog ili neoslobođenog kapitala. Članice EMS-a se bespovratno i bezuslovno obavezuju da uplate tražena sredstva u roku od

---

<sup>1143</sup> Član 8 ugovora o Evropskom mehanizmu stabilnosti.

<sup>1144</sup> Član 8 ugovora o Evropskom mehanizmu stabilnosti.

<sup>1145</sup> Član 9 ugovora o Evropskom mehanizmu stabilnosti.

<sup>1146</sup> Član 10 ugovora o Evropskom mehanizmu stabilnosti.

sedam dana od prijema zahteva. EMS izuzetno može da finansira države članice preko finansijskog tržišta, odnosno da na osnovu odluke Saveta guvernera organizuje kupovinu obveznica jedne od njegovih država članica na tržištu.<sup>1147</sup> EMS je takođe ovlašćen da pozajmljuje sredstva na finasijskim tržištima, na osnovu modaliteta koje utvrđuje Generalni direktor u skladu sa smernicama Upravnog odbora.<sup>1148</sup>

Evropski mehanizam stabilnosti uplaćuje finansijsku pomoć na izričit zahtev države članice evro područja koja je u teškoćama. Na osnovu prethodno pomenutog zahteva predsednik Evropskog mehanizma stabilnosti treba da zatraži od Komisije koja je pak u vezi sa Evropskom centralnom bankom da proceni rizik po stabilnost evro područja kao i da izvrši procenu potrebe za finansiranjem države članice u teškoćama.<sup>1149</sup> Na osnovu ove analize Savet guvernera EMS daje saglasnost da se pomogne državi članici i ovlašćuje Komisiju da se sa njom pregovora o zaključivanju protokola u tom smislu. Komisija je nadležana da potpiše prethodno pomenuti protokol uz odobrenje Saveta guvernera. Zatim upravni odbor EMS odobrava sporazum o pomoći i rukovodi tehničkim aspektom realizacije posla u smislu da odlučuje o uslovima za isplatu prve tranše pomoći. EMS ustanovljava sistem uzbunjivanja koji treba da obezbedi da država članica uredno vraća odobrena sredstva, dok Komisija u saradnji sa Međunarodnim monetarnim fondom proverava da li je ekonomska politika države članice korisnika sredstava u skladu sa dogovorenim. Na osnovu ovog poslednjeg izveštaja upravni odbor EMS odlučuje o isplati sledećih tranši pomoći. Savet guvernera

---

<sup>1147</sup> Član 15 ugovora o Evropskom mehanizmu stabilnosti.

<sup>1148</sup> Član 17 ugovora o Evropskom mehanizmu stabilnosti.

<sup>1149</sup> Član 13 ugovora o Evropskom mehanizmu stabilnosti.

može da odluči i da odobri pozajmicu članici pod uslovima o kojima odlučuje generalni direktor EMS.<sup>1150</sup> Savet guvernera izuzetno može da odluči i da kupi obveznice države članice na primarnom tržištu.<sup>1151</sup> Evropski mehanizam stabilnosti je ovlašćen da pozajmljuje sredstva na finansijskim tržištima pod uslovima koji određuje njegov generalni direktor a na osnovu smernica upravnog odbora.<sup>1152</sup>

3. Rukovodeći organi Evropskog mehanizma stabilnosti

Evropski mehanizam stabilnosti ima svoje organe koje čine Savet guvernera na čelu sa njegovim predsednikom kao i Upravi odbor kojim rukovodi generalni direktor.

- Savet guverner

Svaka od država članica EMS imenuje jednog guvernera i njegovog zamenika.<sup>1153</sup> Guverner je član vlade države članice zadužen za finansije (ministar finansija) u čijem odsustvu sve poslove u njegovo ime obavlja njegov zamenik. Savet guvernera odlučuje da li će njime da predsedava predsednik Evrogrupe, tj. ministar finansija one države članice koji stalno predsedava Savetom u formaciji „eko-fin“ (ekonomija i finansije) ili će da izabere među svojim članovima predsednika i potpredsednika na mandat od dve godine. Kao posmatrači u radu Saveta guvernera mogu da učestvuju član Komisije zadužen za ekonomska i monetarna pitanja i predsednik Evropske centralne banke kao i predsednik evro-grupe ako nije izabran za predsednika EMS-a. Pored toga posmatrači mogu da budu i predstavnici država članica Unije koje

---

<sup>1150</sup> Član 14 ugovora o Evropskom mehanizmu stabilnosti.

<sup>1151</sup> Član 15 ugovora o Evropskom mehanizmu stabilnosti.

<sup>1152</sup> Član 17 ugovora o Evropskom mehanizmu stabilnosti

<sup>1153</sup> Član 5 ugovora o Evropskom mehanizmu stabilnosti.

nisu potpisnice sporazuma o EMS-u a koji učestvuju zajedno sa članicama EMS-a u finansijskoj podršci državi članici iz evro područja koja je u teškoćama. Na kraju, i druga lica poput predstavnika Medjunarodnog monetarnog fonda mogu da budu pozvana da prisustvuju sednicama Saveta guvernera. Inače, Savet guvernera najvažnije odluke donosi jednoglasno poput onih koji se tiču emitovanje novih deonica, poziva da se uplate neoslobodjena sredstva, promene kapitala, promena ključa učešća u kapitalu, prijem novih članova u EMS. Savet guvernera odlučuje kvalifikovanom većinom koja podrazumeva da 80 odsto izraženih glasova bude za odluku. Predstavnici država članica u EMS u postupku odlučivanja kvalifikovanom većinom imaju onoliko glasova koliko su upisali deonica u kapital EMS-a. Za kvorum je potrebno prisustvo 2/3 članova sa pravom glasa a koji predstavljaju dve trećine od ukupno dodeljenih glasova. Savet guvernera odlučuje kvalifikovanom većinom o tehničkim aspektima pristupanja novog člana EMS-u, o izboru da li će predsednik Saveta guvernera bude predsednik Evrogrupe ili pak da se kvalifikovanom većinom izaberu predsednik i potpredsednik Saveta guvernera, o unutrašnjem pravilniku o radu, o izboru ili smeni generalnog direktora, o merama da se naplate iznosi koje duguje član EMS-a itd... Savet guvernera određene odluke donosi i prostom većinom glasova njegovih članova.

- Upravni odbor

Guverneri određuju jednog člana Upravnog odbora EMS-a i njegovog zamenika među llicima koja poseduju visok nivo stručnosti u ekonomskoj i finansijskoj oblasti.<sup>1154</sup> Član Komisije zadužen za ekonomske i monetarne poslove i predsednik Evropske centralne banke

---

<sup>1154</sup> Član 6 ugovora o Evropskom mehanizmu stabilnosti.

mogu da odrede po jednog posmatrača u Upravnom odboru. Predstavnici država članica van zone evra koji učestvuju od slučaja do slučaja u operacijama finansijske pomoći u korist jedne od država članica evro područja su takodje pozvani da učestvuju kao posmatrači na sednicama Upravnog odbora. Savet guvernera ima pravo da pozove i druga lica a posebno predstavnike institucija i organizacija da prisustvuju sednicama kao posmatrači. Upravni odbor donosi odluke kvalifikovanom većinom glasova sem kada je ugovorn predviđeno drugačije.

Upravni odbor je nadležan da se stara da upravljanje Evropskim mehanizmom stabilnosti bude u skladu sa odredbama ugovora o osnivanju i pravilnika EMS-a koji je usvojio Savet guvernera. Upravni odbor donosi odluke predviđene ugovorom ili pak one koje mu poverava Savet guvernera. Upravni odbor određuje koje su aktivnosti nespojive sa funkcijom člana upravnog odbora (administratora) i njegovog pomoćnika, određuje opšti pravilnik EMS-a i svoj unutrašnji pravilnik.

- Generalni direktor

Generalnog direktora EMS-a imenuje Savet guvernera medju kandidatima koji poseduju državljanstvo jedne od članica EMS-a i međunarodno iskustvo na visokom nivou u oblasti ekonomisje i finansija.<sup>1155</sup> Generalni direktor se imenuje na 5 godina sa mogućnošću još jednog produžetka mandata. O njegovoj smeni odlučuje Savet guvernera. Generalni direktor predsedava sastancima Upravnog odbora i učestvuje na sastancima Saveta guvernera.

Generalni direktor upravlja službama EMS-a i odgovoran je za njihovu organizaciju u smislu da imenuje i smenjuje službenike u skladu sa službeničkim statutom koji usvaja Upravni odbor. Generalni direktor je zakonski

---

<sup>1155</sup> Član 7 ugovora o Evropskom mehanizmu stabilnosti.

zastupnik EMS-a i zadužen je za svakodnevno upravljanje na osnovu upustava koje dobija od Upravnog odbora.

#### 4. Finansijsko upravljanje Evropskim mehanizmom stabilnosti

Generalni direktor je ovlašćen da da sprovodi opreznu investicionu politiku u smislu investiranja i u te svrhe može da koristi oslobodjeni kapital ne bi li ostvario dobit.<sup>1156</sup> Takodje ovaj može da koristi ostvarenu dobit da bi pokrio administrativne troškove. Ukoliko bi oslobodjeni kapital fond rezervi bili iznad traženih nivoa, upravni odbor većinom glasova može da odluči da se isplate dividende državama članicama.

Savet guvernera je dužan da ustanovi fond rezervi<sup>1157</sup> koji se puni neto prihodima EMS-a kao i prihodima od izrečenih kazni članovima EMS-a u skladu sa postupkom nadzora, sankcionisanja prevelikih deficita kao i na osnovu postupka vezanog za makroekonomsku neravnotežu a u skladu sa ugovornom o funkcionisanju Evropske unije.

Ukoliko EMS iskaže gubitke ovi će biti kao prvo pokriveni korišćenjem sredstava iz fonda rezervi, ili kao drugo oslobodjenim kapitalom ili pak na kraju neoslobođenim kapitalom. Ukoliko jedna od članica EMS-a ne ispoštuje poziv da uplati kapital, EMS će pozvati druge države članice da uplate veći iznos da bi organizam raspolagao predviđenim sredstvima. Savet guvernera će zatim da traži od države članice koja je prekršila svoje obaveze da plati kamatu. Kada ova poslednja napokon uplati sredstva višak će biti isplaćen državama članicama u skladu sa odlukom Saveta guvernera.<sup>1158</sup>

---

<sup>1156</sup> Član 18 ugovora o Evropskom mehanizmu stabilnosti.

<sup>1157</sup> Član 20 ugovora o Evropskom mehanizmu stabilnosti.

<sup>1158</sup> Član 21 ugovora o Evropskom mehanizmu stabilnosti.

Upravni odbor je taj koji je zadužen da odobri budžet EMS-a. Savet guvernera odobrava godišnji račun i objavljuje godišnji izveštaj u kome polaže račune članicama o dobiti i gubitcima po tromesečjima.<sup>1159</sup>

Savet guvernera imenuje unutrašnji računovodstveni savet koga čine tri člana.<sup>1160</sup> Reč je o licima koja su nezavisna i koja ne smeju da primaju nikakva uputstva. Unutrašnji računovodstveni savet kontroliše račune EMS-a i proverava da li je u skladu sa propisima. Ovaj organ šalje izveštaj Savetu guvernera o finansijskom stanju EMS-a.

5. Opšte i pravne odredbe ugovora o Evropskom mehanizmu stabilnosti

Sedište EMS-a je u Luksemburgu s tim što može da ustanovi kancelariju za vezu u Briselu. U cilju ostvarivanja ciljeva koji su mu povereni EMS uživa imunitet i privilegije na teritoriji svake od njegovih država članica. EMS ima pravo da stiče i otuđi pokretna i nepokretna dobra, da zaključuje ugovore, da se pojavljuje pred sudom kao i da zaključuje ugovore i protokole neophodne da bi se obezbedile njegove privilegije imuniteti.<sup>1161</sup> Dobra i finansijska sredstva u posedu EMS-a uživaju sudski imunitet u svim aspektima, sem ako je sam EMS izričito odustao od imuniteta u okviru određene procedure ili na osnovu ugovora. Dobra u vlasništvu EMS-a ne mogu da budu predmet pretresa, oduzimanja, eksproprijacije, niti bilo kakvog posedovanja od strane izvršnih, sudskih, upravnih ili zakonodavnih vlasti. Arhive i dokumenta EMS-a su nepovredivi. Rukovodioci EMS-a (predsednik Saveta guvernera, guverneri, zamenici guvernera, članovi Upravnog odbora i njihovi zamenici i

---

<sup>1159</sup> Član 23 ugovora o Evropskom mehanizmu stabilnosti.

<sup>1160</sup> Član 24 ugovora o Evropskom mehanizmu stabilnosti.

<sup>1161</sup> Član 35 ugovora o Evropskom mehanizmu stabilnosti.

generalni direktor) i njegovi službenici uživaju imunitet što znači da ne mogu da budu gonjeni zbog akata koje su preduzeli vršeći svoju službenu dužnost. Njihovi službeni papiri i dokumenti su takodje nepovredivi. Savet guvernera može da skine imunitet rukovodiocima EMS-a, dok je generalni direktor ovlašćen da skine imunitet službenicima EMS-a.

U okviru službenih aktivnosti, EMS, njegova imovina (aktiva), prihodi i dobra, kao i njegove operacije i transakcije koje su us skladu sa osnivačkim ugovorom, su izuzeti od svih neposrednih poreza.<sup>1162</sup>

Sva pitanja vezana za tumačenje i primenu odredbi ugovora EMS kao i njegovih propisa koja bi se pojavila izmedju EMS i jednog od njegovih članica, ili medju članicama rešava Savet guvernera.<sup>1163</sup> Ukoliko jedna od članica EMS-a osporava odluku Saveta guvernera o sporu rešava Sud pravde Evropske unije. Presuda Suda pravde je obavezujuća za stranke koje moraju da je izvre u roku koji postavlja Sud u svojoj presudi.

b) Ugovor o stabilnosti, usklađivanju i upravljanju

Ugovor o stabilnosti, usklađivanju i upravljanju je potpisan 02.03.2012. godine od strane 25 država članica Evropske unije, izuzimajući Veliku Britaniju i Češku. Stupio je na snagu 1 januara 2013. godine obzirom da ga je u 2012. godini ratifikovala dvanaest država potpisnica tj. koje su podnele instrumente ratifikacije. Ovim međunarodnim ugovorom, koji je doveden u vezu sa pravom i institucijama Evropske unije, predviđena je obaveza pre svega država članica iz zone evra, ali i drugih potpisnica da dovedu svoje budžete javne administracije u ravnotežu ili u suficit, da zajednički usklade svoju

---

<sup>1162</sup> Član 36 ugovora o Evropskom mehanizmu stabilnosti.

<sup>1163</sup> Član 37 ugovora o Evropskom mehanizmu stabilnosti.



ekonomsku politiku kao i da poboljšaju upravljanje zonom evra.

Reč je o međunarodnom ugovoru koji je zaključen između država članica Unije u skladu sa međunarodnim javnim pravom, tj. o pravnom aktu koji se formalno nalazi van prava Evropske unije. Međutim, njegove odredbe u perspektivi treba da se inkorporiraju u pravo Evropske unije. Tako je samim ugovorom o stabilnosti, usklađivanju i upravljanju predviđeno da će Unija u roku od 5 godina od njegovog stupanja na snagu, a na osnovu stečenog iskustva u njegovoj primeni, da donese mere kojima će da integriše njegov sadržaj u „evropski pravni okvir.“<sup>1164</sup> U tom smislu određeno je da se odredbe predmetnog ugovora primenjuju jedino ukoliko su u skladu sa odredbama ugovora o osnivanju i pravom Unije. Time se stavlja do znanja da odredbe Ugovora o stabilnosti, usklađivanju i upravljanju moraju da budu takve da se uklapaju u hierarhiju normi prava Evropske unije. Mehanizam o kome je reč podseća na onaj upotrebljen u vezi sa sporazumima iz Šengena. Naime, prelazak državnih granica unutar Zajednice odnosno Unije bio je uređen sporazumima iz Šengena iz 1985. i 1990. godine, tj. klasičnim međunarodnim ugovorima zaključenim između pojedinih država članica. Zatim su prethodno pomenuti, uz pravne tekovine proistekle iz njihovog sprovođenja, bili uneti ugovorom iz Amsterdama iz 1999. godine u ugovor o Evropskoj uniji, čime su postali sastavni deo pravnog poretka Unije.<sup>1165</sup>

1. Odredbe o finansijskog stabilnosti  
*Strukturni deficit javne administracije*

---

<sup>1164</sup> Član 16 ugovora o stabilnosti, usklađivanju i upravljanju.

<sup>1165</sup> Slobodan Zečević, Poslovno pravo Evropske unije I, Centar za Evropsku uniju, Beograd, 2008.

Ovim međunarodnim ugovorom, koji je doveden u vezu sa pravom i institucijama Evropske unije, predviđena je obaveza pre svega država članica iz zone evra, ali i drugih potpisnica da dovedu svoje budžete javne administracije u ravnotežu ili u suficit. Time bi se države rasteretile obaveza da vraćaju dugove, ali bi se i špekulacije aktera na finansijskim tržištima učinile bespredmetnim. U tom smislu države potpisnice se obavezuju da njihov godišnji strukturni deficit javne administracije bude manji od 0,5 odsto, osim u izuzetnim okolnostima predviđenim ugovorom.<sup>1166</sup> Reč je naime o „okolnostima“ na koje vlade potpisnice ne mogu da utiču a imaju osetno dejstvo na javne finansije ili pak o periodima izražene ekonomske recesije onako kako su određeni izmenjenim Paktom o stabilnosti i rastu. Pored toga, državama članicama čiji je javni dug manji od 60 procenata od nacionalnog bruto proizvoda dozvoljeno je da imaju strukturni deficit do 1 odsto.<sup>1167</sup>

Države članice na osnovu predloga Komisije treba da ustanove nacionalni „mehanizam ispravke“ koji se automatski primenjuje u slučaju da dođe do udaljavanja od zadatog cilja vezanog za deficit javne administracije. Mehanizam treba da počiva na stalnim i obavezujućim pravilima, po mogućnosti ustavne prirode ili pak na pravilima čije je puno poštovanje obezbeđeno tokom odvijanja budžetskog postupka na neki drugi način. Strane potpisnice uspostavljaju na nacionalnom nivou „mehanizam ispravke“ polazeći od zajedničkih načela koja je predložila Komisija. U „zajedničkim načelima“ Komisija određuje prirodu, obim, i vremenske rokove korektivnih mera koje države članice potpisnice treba da

---

<sup>1166</sup> Član 3 Ugovora o stabilnosti, usklađivanju i upravljanju.

<sup>1167</sup> Bertrand Nouel, Poruquoi le Traite de tabilite europeen sera ratifie par la France, [www.ifrap.org](http://www.ifrap.org), 21.05.2012. ,

sprovedu (uključujući one koje se primenjuju u izuzetnim okolnostima), kao i ulogu i nezavistan status nacionalne institucije zadužene da nadzire poštovanje normi o strukturnom deficitu. Ukoliko, pošto je saslušala jednu od ugovornih strana Komisija donese zaključak da ova nije poštovala obaveze vezane za uspostavljanje nacionalnog „mehanizma ispravke“, druge ugovorne strane stiču pravo da je prijave Sudu pravde. Takođe, ukoliko jedna od ugovornih strana, nezavisno od izveštaja Komisije, smatra da druga ugovorna strana ne poštuje obaveze o kojima je reč, ova prva ima pravo da se obrati Sudu pravde. Ugovorne strane su dužne da poštuju presudu Suda pravde. Ako ugovorna strana prema mišljenju Komisije ili druge ugovorne strane nije izvršila presudu Suda pravde, ove poslednje mogu da se obrate Sudu sa zahetvom da se prekršiocu izreknu novčane ili zatezne kazne koje ne prelaze 0,1 odsto BDP-a ugovorne strane prekršioca.

#### *Javni dug strana potpisnica*

Države potpisnice se ugovorom obavezuju da nemaju javni dug veći od 60 odsto u odnosu na BDP.<sup>1168</sup> Ukoliko bi se to dogodilo, država potpisnica je dužna da ustanovi program budžetskog i ekonomskog partnerstva sa Unijom uz detaljan opis reformi koje treba da sprovede da bi na efikasan i trajan način suzbila prevelik deficit. Sadržaj i oblik ovog programa treba da budu definisani u pravu Evropske unije. Program za smanjenje deficita zatim treba da odobri Savet i Komisija, kao i da prate njegovu primenu na osnovu primene „Pakta o stabilnosti i rastu.“ Dakle, država članica sa previsokim deficitom stavlja se pod „pojačan nadzor“ organa Evropske unije.

Države članice čija je valuta evro obavezuju se da podrže predloge i preporuke Komisije ako ova smatra da jedna od država članica iz zone evra ne poštuje kriterijume

---

<sup>1168</sup> Član 4 Ugovora o stabilnosti, usklađivanju i upravljanju.

o deficitu u okviru postupka o visokom deficitu. Ova obaveza se ne primenjuje jedino ukoliko bi joj se države članice zone evra suprotstavile kvalifikovanom većinom u Savetu.<sup>1169</sup> Ovde je reč o tzv. „obrnutoj primeni kvalifikovane većine“, jer u Savetu više ne mora da se glasa kvalifikovanom većinom da bi se pokrenuo postupak vezan za previsok deficit već da bi se ovaj blokirao.

2. Usklađivanje ekonomskih politika država članica potpisnica

*Mere usklađivanja*

Ugovor o kome je reč predviđa zajedničko određivanje i usklađivanje ekonomskih politika ugovornih strana.<sup>1170</sup> U tom smislu strane potpisnice se obavezuju da na osnovu ugovora o funkcionisanju Evropske unije usklade svoje ekonomske politike, da zajedno sprovode ekonomsku politiku koja promoviše privredni rast kao i da preduzimaju mere koje omogućavaju dobro funkcionisanje zone evra.<sup>1171</sup> Pored toga, države članice zone evra prihvataju da pribegnu merama predviđenim ugovorom o funkcionisanju Evropske unije<sup>1172</sup> u smislu jačanja praćenja budžetske discipline i određivanja pravaca ekonomske politike. Države članice potpisnice obavezuju se da, pre nego što preduzmu ozbiljne ekonomske reforme o njima, prethodno razgovaraju sa drugim ugovornim stranama, ne bi li se otvorila mogućnost da se reformske mere međusobno usklade.<sup>1173</sup>

*Prijavljivanje emitovanja obveznica javnog duga*

---

<sup>1169</sup> Član 7 Ugovora o stabilnosti, usklađivanju i upravljanju.

<sup>1170</sup> Član 9 Ugovora o stabilnosti, usklađivanju i upravljanju.

<sup>1171</sup> Član 9 Ugovora o stabilnosti, usklađivanju i upravljanju.

<sup>1172</sup> Reč je o merama predviđenim članom 136 ugovora o funkcionisanja Evropske unije.

<sup>1173</sup> Član 11 Ugovora o stabilnosti, usklađivanju i upravljanju.

Ugovorne strane se obavezuju da unapred prijave emitovanje javnog duga Savetu i Komisiji.<sup>1174</sup>

### 3. Rukovođenje zonom evra

Ugovorom o stabilnosti, usklađivanju i upravljanju uvodi se i jedna institucionalna novina. Reč je o samitima šefova država ili vlada zone evra kojima prisustvuje predsednik Komisije i Evropske centralne banke, a koji bi trebalo da se odvijaju dva puta godišnje.<sup>1175</sup> Predsednika samita zone evra određuju prostom većinom šefovi država ili vlada zone evra prilikom imenovanja predsednika Evropskog saveta, na period od 2,5 godine koji je obnoviv. Sastanci šefova država ili vlada zone evra treba da budu posvećeni raspravi o pitanjima vezanim za zonu evra, pitanjima o upravljanju zonom i donošenju strateških odluka. Tako šefovi država ili vlada zone evra učestvuju u razgovorima o povećanju kompetentnosti, o promenama globalnog ustrojstva zone evra i o suštinskim pravilima koja se u njoj primenjuju. Samite o kojima je reč priprema Savet u formaciji Evro-grupa, koju čine ministri ekonomije i finansija država članica zone evra. Predsednik zone evra podnosi izveštaj Evropskom parlamentu posle svakog sastanka.

Uvođenje samita na vrhu zone evra, odraz je težnje da se na nivou najviših državnih funkcionera članica zone redovno razmenjuju mišljenja i donose ključne i strateške odluke. Kao i što formacija Saveta koju čine ministri ekonomije i finansija evro-grupe ima stalnog predsedavajućeg koji se bira prostom većinom,<sup>1176</sup> tako je isto rešenje predviđeno i za samite šefova država ili vlada članica zone evra. Stalni predsednik bi trebalo da doprinese kontinuitetu u pripremanju i donošenju odluka.

---

<sup>1174</sup> Član 6 Ugovora o stabilnosti, usklađivanju i upravljanju.

<sup>1175</sup> Član 12 Ugovora o stabilnosti, usklađivanju i upravljanju.

<sup>1176</sup> Član 2 Protokola o „Evrogrupi“ aneksiranog za ugovore iz Lisabona.

Izbor predsednika samita zone evra prostom većinom inače, predstavlja izuzetak, jer odudara od uobičajenog jednoglasnog ili odlučivanja kvalifikovanom većinom u Evropskom savetu. Međutim, i ovim se suštinski ne izlazi iz klasičnih institucionalnih šema važećih u Zajednicama i Uniji od 1957. godine, te se nameće pitanje nije li u stvari potrebno da zona evra ima klasičnog predsednika vlada koji bi imao ovlašćenje da samostalno i brzo donese neophodne odluke u kriznim situacijama.

#### 4. Zaključna razmatranja

Ugovor o stabilnosti, usklađivanju i upravljanju je međunarodni ugovor koga je potpisalo je 25 država članica Evropske unije, dok dve države članice Velika Britanija i Češka Republika to nisu učinile ne želeći da se odreknu dela suvereniteta u budžetskoj sferi. Iako je reč o međunarodnom ugovoru zaključenom u skladu sa pravilima međunarodnog javnog prava, isti je zapravo u čvrstoj vezi sa pravom Unije, te njegova primena i tumačenje ne može da bude u suprotnosti sa odredbama ugovora o osnivanju. U tom smislu samim ugovorom o stabilnosti, usklađivanju i upravljanju predviđeno je da najduže za 5 godina od njegovog stupanja na snagu, sadržaj ovog treba da se integriše u pravni poredak Evropske unije.<sup>1177</sup>

Ugovor o kome je reč stupa na snagu 01. Januara 2013. godine ako ga je ratifikovalo najmanje dvanaest država članica čija je valuta evro. U suprotnom ugovor može da stupi na snagu prvog dana meseca koji sledi po podnošenju dvanaestog instrumenta ratifikacije od strane ugovorne strane čija je valuta evro.<sup>1178</sup> Finska je bila dvanaesta država članica koja je 21.12.2012. godine

---

<sup>1177</sup> Član 16 Ugovora o stabilnosti, usklađivanju i upravljanju.

<sup>1178</sup> Član 14 Ugovora o stabilnosti, usklađivanju i upravljanju.

podnela instrument ratifikacije.<sup>1179</sup> Inače, do sada je trinaest država članica evro područja ratikovalo ovaj ugovor (Nemačka, Francuska, Austrija, Kiapr, Španija, Estonija, Grčka, Irska, Italija, Finska, Portugalija, Slovenija i Slovačka) ka i 4 države članice van njega (Danska, Letonija, Litvanija i Rumunija).

## II Poglavlje

### Zajednička spoljna, bezbednosna i politika odbrane Evropske unije

Evropska integracija se u početku odvijala u okviru Evropskih zajednica tj. u oblasti privrede, ali ovo ograničenje se tokom vremena pokazalo neodrživim iz sledećih razloga.<sup>1180</sup> Postojanje jedinstvenog evropskog tržišta nametalo je kao imperativ određivanje zajedničke politike u različitim oblastima privrede, poput poljoprivrede, industrije, saobraćaja i zajednički nastup na međunarodnim konferencijama. Pored toga, kako na primer Evropska zajednica kao industrijska sila nije bila bogata naftom, nužno je bila zainteresovana za oblast Bliskog istoka ili afrički kontinent, odnosno za odnose sa državama proizvođačima ove sirovine. Zajednici je dakle bila potrebna usklađena spoljna politika jer su Francuska i Nemačka, kao i druge evropske države pojedinačno gledano postale politički i vojno slabije u odnosu na super sile tog vremena – Sjedinjene Američke Države i Sovjetski Savez.<sup>1181</sup> U državama članicama zajednice

---

<sup>1179</sup> Internet, 10.04.2013., <http://fr.wikipedia.org>

<sup>1180</sup> L. Cartou, *L' Union europeenne*, Dalloz, 2 edition, Paris, 1996., p. 41 i 42.

<sup>1181</sup> M. Clapie, *Manuel d' institutions europeennes*, 3 edition, Flammarion, Paris, 2010., p. 47.

jačala je svest da je jedini način da se povrati nekadašnji spoljno-politički i vojni uticaj u svetu, međusobna saradnja i zajedničko spoljnopolitičko delovanje. Spoljno politička saradnja država članica Evropske ekonomske zajednice pokrenuta je na osnovu izveštaja Davinjon iz 1969. godine da bi po prvi put bila pravno ozvaničena Jedinstvenim Evropskim Aktom iz 1989. godine. Ugovorom o Evropskoj uniji iz Mastrihta Zajednička spoljna i bezbednosna politika postaje jedan od tri stuba na kojima počiva Evropska unija. Izmenama ugovora o osnivanju koje su usledile saradnja o kojoj je reč je učvršćena. Ugovori iz Lisabona iz 2009. godine<sup>1182</sup> unapredili su u institucionalnom smislu mehanizme Saradnje u oblasti spoljne politike, bezbednosti i odbrane, pre svega uvođenjem mesta predsednika Evropskog saveta i Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku koji je ujedno i podpredsednik Komisije, a koji imaju nadležnost da zastupaju stavove Unije na međunarodnoj sceni. Pored toga, Evropska unija je dobila status pravnog lica koji joj omogućava da zaključuje međunarodne ugovore ne samo u privrednoj, što je bio slučaj do sada, već i oblasti spoljne politike i odbrane. Ovim međutim Unija nije postala federalna država sa jedinstvenom spoljnom i odbrambenom politikom koju vode demokratski izabrani federalni organi, već je sve i dalje ostalo na nivou saradnje država članica koja podrazumeva jednoglasno donošenje najvažnijih odluka u međudržavnim organima Unije (Evropskom savetu i Savetu). Ovim rešenjem se i dalje štiti suverenitet država članica u za njih osetljivim oblastima spoljne politike i odbrane, ali se istovremeno

---

<sup>1182</sup> J-L. Sauron *Comprendre le traité de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008 ; N. Sarkozy, *Un traité pour l' Europe*, Dalloz, Paris, 2008.



slabi i čini neefikasnim uticaj Evropske unije kao celine u međunarodnim odnosima.

*Stav 1*  
*Zajednička spoljna i bezbednosna politika*  
*Evropske unije*

A) Istorijski razvoj zajedničke spoljne i bezbednosne politike Evropske unije

Pokušaji da se uspostavi spoljno-politička i vojna integracija javili su se 1952. i 1953. godine sa nacrtima ugovora o odbrambenoj i političkoj Zajednici.<sup>1183</sup> Ugovor o Evropskoj odbrambenoj zajednici su na inicijativu Francuske potpisale svih šest država članica Evropske zajednice za uglj i čelik. Ipak, taj ugovor nije stupio na snagu jer u Francuskoj skupštini, u kojoj su u to vreme bili najuticajniji degolisti i komunisti nije ratifikovan zbog značajnog ugrožavanja odbrambenog suvereniteta ove zemlje, odnosno stavljanja francuskih vojnih snaga pod kapu NATO pakta.<sup>1184</sup> Francuska je posle dolaska De Gola na vlast, početkom 60-ih godina prošlog veka, pokušala da popuni prazninu u oblasti evropske spoljno-političke i vojne integracije na drugim osnovama. Reč je o »planu Fuše«<sup>1185</sup> kojim je predviđena saradnja u oblasti spoljnih poslova, odbrane i privrede u okviru »Unije evropskih

---

<sup>1183</sup> S. Samardžić, *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd 1998., p. 18; Ph. Moreau Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 20; D. Simon, *Le systeme juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 16; Ph. Manin, *Les communautees europeennes - L' Union Europeenne*, Pedone, 4 edition, Paris 1998., p. 15.

<sup>1184</sup> M. Clapie, *Manuel d' institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010., p. 125 ; 3Le Monde, L' Europe de Yalta a Maastricht 1945-1993, Le Monde editions, Paris, 1993., p. 32 i 33.

<sup>1185</sup> Le Monde, L' Europe de Yalta a Maastricht 1945-1993, Le Monde editions, Paris, 1993., p. 50 i 51.

država« koja bi počivala na načelima poštovanja državnog suvereniteta i međudržavnog dogovaranja. Međutim, Holandija i Belgija nisu želele da se odreknu federalnih mehanizama integracije Evropske ekonomske zajednice, niti su imale poverenja u De Golove zamisli o Evropskoj odbrani predvođenoj Francuskom, smatrajući da je američka zaštita u okviru NATO-a efikasnija.

Nova inicijativa u oblasti Evropske spoljno-političke saradnje pokrenuta je posle De Golovog odlaska sa vlasti na sastanku šefova država članica Evropske ekonomske zajednice u Hagu 1969. godine.<sup>1186</sup> Šefovi država su zadužili ministarstva inostranih poslova država članica da zajednički pronađu »najbolje rešenje« za pokretanje saradnje u oblasti spoljnih poslova. Izveštaje o ovoj problematici su pripremili politički direktori u ministarstvima inostranih poslova država članica. Na čelu radne grupe bio je belgijski direktor Davinjon, pa je ovaj dokument i danas poznat pod njegovim imenom.<sup>1187</sup> Izveštaj »Davinjon«<sup>1188</sup> podržali su ministri spoljnih poslova država članica po konsultovanju Evropskog parlamenta. Time je pokrenuta saradnja država članica Zajednice u oblasti spoljnih poslova, što je samo po sebi predstavljalo diplomatski uspeh. Ipak, ne treba gubiti iz vida da je prethodno pomenuta počivala na neformalnom dokumentu koji je u međunarodnom javnom pravu poznat kao »džentlmenski dogovor država«,<sup>1189</sup> a ne na formalnom međunarodnom ugovoru. Dometi saradnje bili

---

<sup>1186</sup> L. Cartou, J-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006, p. 691.

<sup>1187</sup> M. Clapie, *Manuel d' institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010., p. 149.

<sup>1188</sup> D. Simon, *Le systeme juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 34; Ph. Moreau Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998., p. 138.

<sup>1189</sup> D. Carreau, *Droit international*, Pedone, Paris, 1986., p. 181 i dalje.

su skromni jer je bilo predviđeno međusobno redovno obaveštavanje i konsultovanje u oblasti spoljne politike kao i zauzimanje i preduzimanje ukoliko je to moguće, zajedničkih stavova i akcija. U tom smislu bilo je predviđeno da se ministri inostranih poslova država članica Evropske ekonomske zajednice sastaju najmanje jednom u šest meseci u okviru saradnje u oblasti spoljnih poslova. U slučaju izuzetno značajnih zbivanja na svetskoj sceni bilo je moguće da se sazove i sastanak šefova država ili vlada članica. Ove sastanke je pripremao »Politički komitet« koga su činili direktori u ministarstvima spoljnih poslova država članica zaduženi za politička pitanja.

Stupanjem na snagu Jedinstvenog Evropskog Akta 1987. godine, Evropska saradnja dobila je mnogo čvršću pravnu osnovu.<sup>1190</sup> III Glava Jedinstvenog Evropskog Akta koja se odnosila na saradnju država članica u oblasti spoljne politike nije ugrađena u ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici, tako da Zajednica nije bila nadležna za oblast o kojoj je reč. Predmet Jedinstvenog Evropskog Akta bio je da ustanovi mehanizme spoljno-političke saradnje među državama članicama s jedne, kao i saradnje država članica sa Zajednicom po pitanjima spoljne politike s druge strane (Evropsku ekonomsku zajednicu zastupala je Komisija). Intenzitet spoljno-političke saradnje bio je relativno slab, što se i ogledalo u sledećim naznakama: "strane će se truditi da ostvare koliko je moguće zajedničku evropsku spoljnu politiku". Jedinstveni Evropski Akt je ostavio po strani pitanja odbrane i unutrašnjih poslova.

---

<sup>1190</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 181; B. Alomar, S. Daziano, Th. Lambert, J. Sorin, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013., p. 451.

Donošenjem ugovora iz Maastrichta 1993. godine, saradnje u oblasti spoljnih poslova i bezbednosti<sup>1191</sup> s jedne, i pravosuđa i unutrašnjih poslova<sup>1192</sup> s druge strane, postaju sledeća dva stuba na kojima počiva Evropska unija. Unija je dobila u nadležnost da ustanovi zajedničku spoljnu i politiku bezbednosti i da time afirmiše sopstveni identitet na međunarodnoj sceni. Novinu predstavlja i napuštanje stava o posebnim organima za političku saradnju koji se zamenjuje idejom o delovanju institucija Evropske unije u sva tri stuba (Zajednice, Zajednička spoljna i bezbednosna politika, Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova). Ugovorom iz Maastrichta su i pitanja bezbednosti Unije tj. odbrane uključena u Saradnju u oblasti spoljne politike,<sup>1193</sup> s tim što je bilo predviđeno da zajednička politika odbrane treba da se ostvari u „dogledno vreme.“

Izmene ugovora o Evropskoj uniji izvršene ugovorom iz Amsterdama iz 1999. godine išle su u pravcu daljeg afirmisanja nadležnosti Unije u oblasti spoljnih poslova. Tako je članom 11 ugovora o Evropskoj uniji određeno da „Unija određuje i sprovodi spoljnu i politiku bezbednosti.“ Pored toga, uvedena je funkcija Visokog predstavnika za spoljnu i bezbednosnu politiku<sup>1194</sup> koji je ujedno bio i generalni sekretar Saveta. Visoki predstavnik je trebalo da učestvuje u formulisanju, elaboriranju i sprovođenju odluka u oblasti spoljnih poslova i bezbednosti. Kasnije, stupanjem na snagu ugovora iz Nice 2003. godine, Visoki predstavnik za spoljnu i bezbednosnu politiku imenovan je u Savetu

---

<sup>1191</sup> V glava ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1192</sup> VI glava ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1193</sup> Član J-4 ugovora o Evropskoj uniji prema ugovoru iz Maastrichta.

<sup>1194</sup> Član 18 stav 3 i 207 stav 2 ugovora o Evropskoj zajednici.

kvalifikovanom većinom glasova.<sup>1195</sup> Savet je dobio pravo da po potrebi odredi i svog specijalnog predstavnika kome se poverava mandat vezan za određena politička pitanja.<sup>1196</sup> Ugovorom iz Amsterdama predviđeno je da će Unija postupno da definiše zajedničku odbrambenu politiku<sup>1197</sup> koja uključuje humanitarne akcije, akcije evakuisanja, misije za održavanje mira i misije vojnih snaga na uspostavljanju mira.

Ugovori iz Lisabona iz 2009. godine predviđaju pomak napred u oblasti evropske zajedničke spoljne politike, bezbednosti i odbrane. Tako je ugovorom o Evropskoj uniji previđeno da nadležnosti Unije u oblasti spoljne politike i bezbednosti pokrivaju sve oblasti spoljne politike i sva pitanja vezana za bezbednost Unije, uključujući i postupno elaboriranje odbrambene politike koja može da dovede do zajedničke evropske odbrane.<sup>1198</sup> U odnosima sa ostatkom sveta Unija treba da afirmiše svoje vrednosti i interese i da doprinese zaštiti svojih građana.<sup>1199</sup> Njen zadatak je zapravo da očuva sopstvene vrednosti, suštinske interese, bezbednost, nezavisnost i integritet.<sup>1200</sup> Iz prethodno iznetog proizilazi da su tvorcii ugovora iz Lisabona težili da ojačaju subjektivitet Unije na međunarodnoj sceni. Pojedinci čak smatraju da je ovde reč o nameri da Unija postane međunarodni akter koji je nadređen državama članicama u međunarodnim odnosima.<sup>1201</sup> U prilog teze o jačanju međunarodnog

---

<sup>1195</sup> Član 207 stav 2 ugovora o Evropskoj zajednici izmenjen ugovorom iz Nice.

<sup>1196</sup> Član 18 stav 5 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1197</sup> Član 17 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1198</sup> Član 24 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1199</sup> Član 3 stav 5 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1200</sup> Član 21 stav 2 a ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1201</sup> A. Pecheul, *Le traite de Lisbonne, La constitution malgre nous?*, Editions Cujas, Paris, 2008., p. 73 i 74.

subjektiviteta Unije, naravno ide i činjenica da joj je ugovorima iz Lisabona dodeljen status pravnog lica.<sup>1202</sup>

Međutim, oblast Zajedničke spoljne i bezbednosne politike podvrgnuta je posebnim pravilima i mehanizmima odlučivanja koji se razlikuju od onih predviđenih u oblasti privrede.

B) Mehanizmi Zajedničke spoljne i bezbednosne politike Evropske unije

a) Institucionalni aspekti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike

Obzirom da je Zajednička spoljna i bezbednosna politika Evropske unije zasnovana na saradnji država članica uz poštovanje državnog suvereniteta logično je da u institucionalnom smislu ovom oblašću dominira donošenje odluka u međudržavnim institucijama. Tako Evropski savet koji okuplja šefove država ili vlada članica Unije je nadležan da prepozna strateške interese Unije, utvrdi ciljeve i opšte pravce spoljne i bezbednosne politike.<sup>1203</sup> Sa svoje strane Savet na nivou ministara inostranih poslova država članica, a na osnovu strateških opredeljenja Evropskog saveta, utvrđuje spoljnu i bezbednosnu politiku Unije i donosi odluke za njeno sprovođenje. Ipak, jasna je namera da se kroz ugovore iz Lisabona iz 2009. godine institucionalno ojača efikasnost odlučivanja i zastupanja Unije na međunarodnom planu. Tako ugovori iz Lisabona predviđaju da Evropski savet kvalifikovanom većinom glasova i uz saglasnost predsednika Komisije imenuje na pet godina Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku koji je ujedno i potpredsednik Komisije.<sup>1204</sup> Ovim rešenjem je stvorena institucionalna veza Saveta i

---

<sup>1202</sup> Član 47 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1203</sup> Član 26 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1204</sup> Član 18 ugovora o Evropskoj uniji.

Komisije u oblasti spoljnih poslova i bezbednosti. Naime, Visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednosnu politiku predsedava sednicama Saveta u formaciji spoljni poslovi (ministri inostranih poslova) i ima nadležnost da svojim predlozima doprinese utvrđivanju spoljne i bezbednosne politike Unije.<sup>1205</sup> Visoki predstavnik dakle, dobija ulogu predlagača odnosno inicijatora odluka koju imaju članovi Komisije kao predlagači zakonodavnih akata u oblasti ekonomije. Ipak, treba imati u vidu da Visoki predstavnik za razliku od privredne oblasti nije isključivi podnosilac predloga spoljno-političkih odluka, budući da to pravo imaju i predstavnici država odnosno njihovi ministri koji zasedaju u Savetu. Visoki predstavnik na osnovu naloga Saveta ovlašćen je da zastupa odnosno izvršava politiku Unije u oblasti spoljnih poslova i odbrane na međunarodnom planu. U tom smislu ovaj može da vodi politički dijalog sa trećom stranom i da iznosi stavove Unije u međunarodnim organizacijama i na međunarodnim konferencijama. Visoki predstavnik ima hijerarhijsku nadležnost rukovođenja Jedinicom za planiranje i uzbunjivanje.<sup>1206</sup> Ovaj organ osnovan ugovorom iz Amsterdama u sastavu je sekretarijata Saveta, a čine ga stručnjaci iz sekretarijata Saveta, država članica i Komisije. Njegov zadatak je da prati međunarodnu situaciju, kao i da ustanovi krizne oblasti u svetu, interese Unije i da o tome obaveštava Svet.

Donošenje odluka u Evropskom savetu i Savetu u oblasti spoljnih poslova bilo je i ostaje zasnovano na jednoglasju, te tu ugovori iz Lisabona nisu ništa promenili.<sup>1207</sup> Dovoljno je da je jedna od dvadeset osam

---

<sup>1205</sup> Član 27 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1206</sup> B. Alomar, S. Daziano, Th. Lambert, J. Sorin, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013., p. 456.

<sup>1207</sup> Član 31 ugovora o Evropskoj uniji.

članica protiv predložene odluke pa da se ista ne donese. Usvajanje zakonodavnih akata u ovoj oblasti je isključeno. Međutim, u ovom kontekstu treba imati u vidu da je još ugovorom iz Amsterdama<sup>1208</sup> predviđeno da države članice mogu da pribegnu konstruktivnom uzdržavanju<sup>1209</sup> prilikom glasanja čime omogućavaju da se donose odluka i sprovodi politika Unije. Izglasana odluka ne obavezuje državu članicu apstinenta, ali je primorava da ne ulazi u sukob sa usvojenom politikom. Mehanizam konstruktivnog uzdržavanja je primenljiv sve dok broj uzdržanih država članica ne prelazi trećinu od ukupnog broja članica Unije. Izuzetno, odluke u oblasti spoljnih poslova i bezbednosti mogu da budu donete i kvalifikovanom većinom glasova Saveta. Reč je o odlukama primene „zajedničke strategije“ koja je prethodno jednoglasno usvojena u Evropskom savetu ili o odlukama kojima se sprovodi „zajednički stav ili akcija“, a koja je prethodno jednoglasno usvojena u Savetu. Savet odlučuje kvalifikovanom većinom i o stavu ili akciji Unije koju usvaja na predlog Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku, ako je Evropski savet od Visokog predstavnika tražio da podnese predlog u tom smislu. Ipak i u ovim slučajevima predstavnici država mogu da se usprotive odlučivanju kvalifikovanom većinom ukoliko smatraju da bi time bili ugroženi neki od njihovih vitalnih nacionalnih interesa, pod uslovom da obrazlože o kakvim interesima je reč.<sup>1210</sup> U ovom slučaju Visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednosnu politiku ovlašćen je da u kontaktu sa državom članicom koja se poziva na zaštitu vitalnih interesa pokušava da za

---

<sup>1208</sup> B. Alomar, S. Daziano, Th. Lambert, J. Sorin, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013., p. 455.

<sup>1209</sup> Član 31 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1210</sup> Član 31 stav 2 ugovora o Evropskoj uniji.



nju pronade prihvatljivo rešenje. U suprotnom, Savet ima mogućnost da na osnovu odluke donete kvalifikovanom većinom prosledi sporno pitanje "višoj instanci", tj. Evropskom savetu koji pak odlučuje jednoglasno.

Iz prethodno izloženog uočava se da nadnacionalni organi Unije u oblasti spoljnih poslova i odbrane imaju sporednu ulogu. Tako su Komisiji uskraćena gotovo monopolska ovlašćenja u pogledu podnošenja predloga zakonodavnih akata koja inače ima u oblasti privrede. Pored toga, Evropski parlament nema zakonodavne nadležnosti u oblasti spoljne politike i bezbednosti. Visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednosnu politiku dužan je samo da konsultuje Evropski parlament u vezi sa glavnim aspektima i suštinskim opredeljenima spoljne i bezbednosne politike Unije i da ga obaveštava o istoj. Evropski parlament ima pravo da postavlja pitanja i upućuje preporuke Savetu i Visokom predstavniku za spoljne poslove i bezbednosnu politiku, kao i da dva puta godišnje organizuje rasprave na tu temu.<sup>1211</sup> Pored Evropskog parlamenta ni Sud pravde Evropske unije nema suštinska ovlašćenja u oblasti spoljne politike i odbrane, čime se još jednom podvlači „međudržavna“ priroda ovih saradnji.

U ugovoru o Evropskoj uniji iz Lisabona javlja se značajna novina u vidu uspostavljanja diplomatske službe Unije. Naime, Visokom predstavniku u radu pomaže „Evropska služba za spoljne aktivnosti.“<sup>1212</sup> Ova služba deluje u saradnji sa diplomatskim službama država članica. Službu za spoljne aktivnosti Unije čine službenici otposlani iz generalnog sekretarijata Saveta i Komisije, kao i službenici upućeni na rad u Službu iz diplomatskih službi država članica. Za prvog sekretara Evropske sužbe

---

<sup>1211</sup> Član 36 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1212</sup> Član 27 ugovora o Evropskoj uniji.

za spoljne aktivnosti imenovan je bivši francuski ambasador u Vašingtonu Pjer Vimont (Pierre Vimont).<sup>1213</sup> Evropska diplomatska služba bi trebala da ima u svom sastavu oko pet hiljada ljudi. Delegacije Komisije u trećim državama trebalo bi da se uključe u sastav Evropske službe za spoljne aktivnosti čime bi praktično postale ambasade Evropske unije.

b) Instrumenti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike

Evropska unija izražava svoju spoljnu i bezbednosnu politiku određujući njene opšte pravce, usvajajući odluke, ali i jačajući sistematske saradnje između država članica. Zajednička spoljna i bezbednosna politika se ne sprovodi putem zakonodavnih akata, te se raspodela nadležnosti poverena institucijama Unije u ovoj oblasti bitno razlikuje u odnosu na onu koja postoji u oblasti privrede.

- Evropski savet utvrđuje strateške interese Unije, njene ciljeve i opšte pravce spoljne i bezbednosne politike

Evropski savet ima nadležnost da odredi strateške interese Unije, njene ciljeve i opšte pravce spoljne i bezbednosne politike uključujući i za ona pitanja koja imaju veze sa oblašću odbrane.<sup>1214</sup> Pored toga, još je ugovorom iz Amsterdama utvrđeno da, ako međunarodna situacija to zahteva, predsednik Evropskog saveta može da sazove vanrednu sednicu ne bi li se utvrdili „strateški pravci“ odnosno „zajednička strategija“ Unije prema aktuelnom razvoju događaja. Tako je Evropski savet u Kelnu u junu 1999. godine utvrdio „zajedničku strategiju“ Evropske unije prema Rusiji.<sup>1215</sup> S tim u vezi treba imati u

---

<sup>1213</sup> B. Alomar, S. Daziano, Th. Lambert, J. Sorin, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013., p. 459.

<sup>1214</sup> Član 26 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1215</sup> B. Alomar, S. Daziano, Th. Lambert, J. Sorin, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013., p. 454.

vidu da je Rusija najvažniji ekonomski partner Evropske unije,<sup>1216</sup> ako znamo da ova poslednja ostvaruje sa Rusijom čak 49 procenata uvoza (pretežno energenata) i čak 54 odsto od ukupnog izvoza. Tako Evropska unija uvozi pedeset procenata gasa i dvadeset odsto nafte iz Ruske federacije. U ovom kontekstu je 2005. godine zaključen sporazum između Evropske unije i Rusije o četiri „zajednička prostora.“ Reč je o zajedničkom ekonomskom prostoru, prostoru slobode, bezbednosti i pravde, prostoru spoljne bezbednosti kao i o prostoru istraživanja i obrazovanja. Međutim, smisao ovog sporazuma se različito tumači među stranama potpisnicama. Za Evropsku uniju ovaj sporazum je trebalo da posluži da se razvije tržišna privreda i demokratija u Rusiji.

- Odluke Saveta o zajedničkim akcijama i stavovima Unije

Evropska unija operativno deluje u međunarodnim odnosima putem odluka koje jednoglasno usvaja Savet. Na osnovu donetih odluka pokreću se „zajedničke akcije“<sup>1217</sup> ili se usvajaju „zajednički stavovi“ Unije vezani za međunarodne odnose. Odluka Sveta treba da sadrži napomene o tome šta je cilj usvojene zajedničke akcije, koji je njen domet, kolika sredstva se odvajaju u tu svrhu, koji su uslovi pod kojima se akcija realizuje, kao i eventualno koliko je njeno vremensko trajanje.<sup>1218</sup> Operativne akcije koje je preduzela Evropska unija tiču se, primera radi, održavanja mira na Bliskom istoku, dostavljanje humanitarne pomoći u Bosni i Hercegovini,

---

<sup>1216</sup> B. Alomar, S. Daziano, Th. Lambert, J. Sorin, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013., p. 455.

<sup>1217</sup> Član 28 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1218</sup> Član 28 ugovora o Evropskoj uniji.

pomoć u demokratskoj tranziciji u Južnoafričkoj Republici, vojne intervencije u Kongu 2003. godine.<sup>1219</sup>

Odlukom Saveta može da se odredi i „zajednički stav“<sup>1220</sup> Unije o pojedinom geografskom ili tematskom pitanju. Države članice su zatim dužne da usklade svoju politiku sa njenim sadržajem. Tako su među prvima usvojeni zajednički stavovi o politici prema Rusiji, Bliskom Istoku, o konfliktu u Liberiji, Sijera Leoneu i Angoli.<sup>1221</sup>

Savet usvaja "odluke" po pravilu jednoglasno, izuzev kada ugovor o Evropskoj uniji predviđa drugačije o čemu je već bilo reči.<sup>1222</sup> Mere primene zajedničkih akcija i stavova usvajaju se kvalifikovanom većinom. Savet određuje kvalifikovanom većinom i specijalne predstavnike Unije zadužene za određene međunarodne probleme.

- Sistematska saradnja država članica u cilju određivanja zajedničkog pristupa međunarodnim problemima

Države članice su dužne da se u okviru Evropskog saveta i Saveta dogovaraju o svim pitanjima spoljne i bezbednosne politike koja su od zajedničkog interesa, a u cilju određivanja zajedničkog pristupa međunarodnim problemima.<sup>1223</sup> Pored toga, pre nego što preduzmu akcije ili preuzmu obaveze na međunarodnom planu koje bi mogle da ugroze interese Unije, države članice treba da konsultuju svoje partnere u Evropskom savetu i Savetu.

---

<sup>1219</sup> B. Alomar, S. Daziano, Th. Lambert, J. Sorin, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013., p. 452.

<sup>1220</sup> Član 29 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1221</sup> B. Alomar, S. Daziano, Th. Lambert, J. Sorin, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013., p. 452.

<sup>1222</sup> Član 31 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1223</sup> Član 31 stav 2 ugovora o Evropskoj uniji.

Polazeći od usklađenih stavova država članica, Unija brani svoje interese na međunarodnoj sceni. Države članice su takođe dužne da budu međusobno solidarne. Kada je Evropski savet ili Savet usvojio zajednički pristup međunarodnom problemu, Visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednosnu politiku i ministri država članica treba u tom smislu koordinirano da deluju. Diplomatska predstavništva država članica i delegacije Unije u trećim državama i međunarodnim organizacijama sprovode zajednički pristup, ali i odluke o zajedničkim stavovima i akcijama. U tom smislu prethodno pomenuta diplomatska predstavništva razmenjuju informacije i zajednički procenjuju stanje u trećim državama.<sup>1224</sup>

Države članice su dužne da usklađeno deluju i u okviru međunarodnih organizacija i konferencija, zastupajući interese Unije.<sup>1225</sup> Ovu koordinaciju obezbeđuje Visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednosnu politiku. U okviru međunarodnih organizacija i konferencija na kojima ne učestvuju sve članice Unije, države članice učesnice su te koje brane stavove Unije. Države članice Unije koje su članice Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija međusobno saraduju i obaveštavaju o njegovom radu druge članice, kao i Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku. Ukoliko je Unija zauzela stav o pitanju koje je na dnevnom redu Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija, države članice koje u njemu zasedaju treba da zatraže da Visoki predstavnik bude pozvan u Savet bezbednosti da izloži stavove Unije.

U ovom kontekstu treba imati u vidu da se sredstva za operativno delovanje u oblasti spoljne politike nalaze u budžetu Evropske unije sa izuzetkom troškova saradnje u

---

<sup>1224</sup> Član 35 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1225</sup> Član 34 ugovora o Evropskoj uniji.

oblasti odbrane koje ostaju u nadležnosti nacionalnih budžeta.<sup>1226</sup>

*Stav 2*  
*Zajednička politika bezbednosti i odbrane*  
*Evropske unije*

A) Uspostavljanje zajedničke politke bezbednosti i odbrane Evropske unije

Međunarodna organizacija pod nazivom Zapadna unija osnovana je 1948. godine (Francuska, Velika Britanija, Belgija, Holandija i Luksemburg)<sup>1227</sup> sa ciljem da čini odbrambenu branu prema Nemačkoj. Godine 1954. organizacija je promenila naziv u „Uniju zapadne Evrope.“ Ugovor o kome je reč predviđao je međusobnu vojnu pomoć članica u slučaju agresije i njihovo zajedničko vojno delovanje i saradnju. Organizacija je vremenom marginalizovana, mada je delimično aktivirana od 1990. godine u kontekstu jugoslovenske krize jer je u saradnji sa NATO učestvovala u pojedinim operacijama (embargo na Dunavu, policijsko održavanje bezbednosti u Mostaru).<sup>1228</sup> Od ugovora iz Mastrihta ova organizacija se postepeno utopila u Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku Evropske unije.

Najveći udarac pokušajima da se uspostavi vojna saradnja država članica zapadne Evrope je neuspeh u ostvarivanju predlog ugovora o Evropskoj odbrambenoj

---

<sup>1226</sup> B. Alomar, S. Daziano, Th. Lambert, J. Sorin, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013., p. 497.

<sup>1227</sup> M. Clapie, *Manuel d' institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010., p. 52 i dalje ; B. Alomar, S. Daziano, Th. Lambert, J. Sorin, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013., p. 492.

<sup>1228</sup> B. Alomar, S. Daziano, Th. Lambert, J. Sorin, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013., p. 492.

zajednici iz 1952. godine.<sup>1229</sup> Ideja je bila da se ustanove nacionalne vojne jedinice koje bi ulazile u sastav i pod komandu institucija Evropske odbrambene zajednice,<sup>1230</sup> a tu se pre svega mislilo na Savet kao međudržavni i Komesarijat kao nadnacionalni organ, uz simbolično učešće Skupštine i Suda pravde Zajednice.<sup>1231</sup> Međutim, francuska skupština odbila je da ratifikuje ovaj ugovor 1954. godine u cilju očuvanja suvereniteta u oblasti odbrane. Stoga je odbrana država zapadne Evrope ostala uređena na nacionalnom, ali i na međunarodnom nivou u okviru NATO pakta kao međunarodne organizacije u kojoj dominantan položaj imaju Sjedinjene Američke Države.<sup>1232</sup> Na nacionalnom nivou među vojskama država članica Unije dominiraju vojne snage Velike Britanije i Francuske. Velika Britanija je od 1952. godine stekla atomsko naoružanje, s tim što je ugovorima iz Nasaua iz 1963. godine čvrsto povezana u vojno-strateško partnerstvo sa Sjedinjenim Američkim Državama koje joj pored ostalog omogućava da zadrži status vojne sile i da smanji teret vojnih izdataka.<sup>1233</sup> Francuska je proizvela atomsku bombu 1960. a od 1966. godine je usvojila koncept vojne samostalnosti i povukla se iz integrisane komande NATO pakta da bi se u nju vratila 4. aprila 2009. godine.<sup>1234</sup> Nemačka je od 1955. godine integrisana u

---

<sup>1229</sup> M. Clapie, *Manuel d' institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010., p. 128.

<sup>1230</sup> M. Clapie, *Manuel d' institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010., p. 123.

<sup>1231</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 34.

<sup>1232</sup> M. Delarue, *Vie et mort d' une armee europeenne*, L' Eruope de Yalta a Maastricht, Le Monde editions, Paris, 1993., p. 33.

<sup>1233</sup> B. Alomar, S. Daziano, Th. Lambert, J. Sorin, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013., p. 491.

<sup>1234</sup> M. Clapie, *Manuel d' institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010., p. 66 i dalje ; B. Alomar, S. Daziano, Th. Lambert, J. Sorin, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013., p. 512.

NATO pakt i na njenoj teritoriji se nalazilo tri četvrtine od oko 110 000 američkih vojnika stacioniranih u Evropi. Praktično, od njegovog osnivanja 4. aprila 1949. Godine, potpisivanjem Vašingtonskog sporazuma o Severnoatlanskom ugovoru, NATO<sup>1235</sup> uz rukovodeću ulogu SAD vojno obezbeđuje odbranu država Zapadne u odnosu prema članicama Varšavskog pakta, a posle njegovog raspada 1989. godine bezbednost većeg dela država evropskog kontinenta, kao i politički ekonomski poredak na njemu. Istorijski razvoj događaja koji je usledio pokazao je da Evropska unija ne može da ostane vojno razjedinjena i nepodobna da deluje na Evropskom kontinentu, ali i u kriznim područjima u svetu. U prilog tome treba uzeti u obzir raspad Varšavskog pakta 1989. godine, kao i izbijanje jugoslovenske krize 1991. godine. Takođe, od 2001. godine Sjedinjene Američke Države teže da izvrše bolju preraspodelu svojih snaga u smislu da smanje vojno prisustvo u Japanu, Južnoj Koreji i na Evropskom kontinentu u cilju većeg prisustva na Bliskom Istoku, na Kavkazu i u Centralnoj Aziji.<sup>1236</sup> Tako bi američko vojno prisustvo bilo svedeno na 30 000 vojnika koji bi bili prebačeni iz vojnih baza u Nemačkoj i Velikoj Britaniji u Italiju.

U ovom kontekstu treba videti zajedničku francusko-nemačku inicijativu o produbljivanju evropske saradnje i stvaranja evropskog stuba odbrane unutar NATO pakta iz 1987. godine.<sup>1237</sup> Međutim, ozbiljna prepreku u ostvarivanju samostalnog evropskog koncepta odbrane ležala je u činjenici da evropske države koje su

---

<sup>1235</sup> M. Clapie, *Manuel d' institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010., p. 64 i dalje.

<sup>1236</sup> B. Alomar, S. Daziano, Th. Lambert, J. Sorin, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013., p. 497.

<sup>1237</sup> B. Alomar, S. Daziano, Th. Lambert, J. Sorin, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013., p. 495.



imale sopstveno nuklearno oružje poput Francuske i Velike Britanije nisu mogle da jemče da bi ovo moglo da posluži za zaštitu njihovih partnera iz Evropske ekonomske zajednice, tj. da bi moglo da se koristi van polja odbrane njihovih usko nacionalnih interesa.<sup>1238</sup>

Prethodno izloženo stanje donekle se menja ugovorom iz Mastirhta iz 1993. godine kojim su sva pitanja vezana za bezbednost Unije uključena u okvire drugog stuba tj. Zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Međutim, zajednička politika odbrane trebalo je da se ostvari u „dogledno vreme.“ Ključnu ulogu u operacionalizaciji evropske odbrane trebalo je da odigra sestrinska organizacija "Unija zapadne Evrope."<sup>1239</sup> Problem je međutim bio u tome što je Unija zapadne Evrope po prirodi bila heterogena organizacija koja je u svom sastavu imala države različitog statusa. Jedne su bile njene punopravne članice, ali istovremeno i članice Atlantskog pakta (npr. Nemačka, Francuska, Velika Britanija, Italija, Grčka itd...), druge su bile pridružene članice (Turska, Island, Norveška), treće su bile posmatrači (Švedska, Finska, Austrija), dok su četvrte bile pridruženi partneri (Češka, Poljska, Rumunija, Bugarska itd...). Među ovim državama postojale su velike razlike u konceptu odbrane koje je bilo teško uskladiti, a koje su išle u rasponu od neutralnosti (Austrija, Finska), samostalnog nuklearnog odvrćanja (Francuska) do čvrste integracije u NATO pakt (Velika Britanija, Holandija).

Ozbiljan pomak u uvođenju zajedničke politike odbrane učinjen je po francusko-britanskom sastanku na vrhu u San Malou 1998. godine.<sup>1240</sup> Naime, u deklaraciji iz

---

<sup>1238</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N. 6, Paris, 2005., p. 183.

<sup>1239</sup> M. Clapie, *Manuel d' institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010., p. 57.

<sup>1240</sup> M. Clapie, *Manuel d' institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010., p. 75.

San Maloa Velika Britanija je po prvi put prihvatila tezu da Evropska unija treba da ima samostalni vojni kapacitet da bi mogla da reaguje u slučaju međunarodnih kriza. Deklaracija je nastala kao reakcija na krizu na Balkanu i praktično je utemeljila pravo Unije da razvija samostalnu odbrambenu moć odnosno politiku bezbednosti i odbrane na osnovu odluka Evropskog saveta.<sup>1241</sup> U tom smislu usledio je izveštaj predsedavajućeg Evropskog saveta iz Kelna od 4. juna 1999. godine kojim se traži jačanje zajedničke evropske politike bezbednosti i odbrane.

Ugovorom iz Amsterdama iz 1999. godine naznačeno je da zajednička politika odbrane Unije treba da se „postepeno uspostavlja“<sup>1242</sup>, a ne „u dogledno vreme“ kako je bilo predviđeno ugovorom o Evropskoj uniji iz Mاستrihta. Prethodno izneto je značilo da institucije Unije, služeći se instrumentima predviđenim ugovorima o osnivanju, mogu da donose odluke koje bi dale sadržinu zajedničkoj politici odbrane.<sup>1243</sup> Tako je politika odbrane dobila određeno, doduše ograničeno značenje, jer se odnosila na humanitarne misije, misije održavanja mira kao i na borbene misije upravljanja krizama uključujući i misije o ponovnom uspostavljanju mira. Iz prethodno iznetog proisteklo je da je pitanje odbrana teritorije Unije van njene nadležnosti.

Ugovorom iz Nice ukinute su sve odredbe koje su se odnosile na moguće korišćenje Unije zapadne Evrope u oblasti odbrane Unije, koja je zbog svog složenog sastava zapravo blokirala razvoj zajedničke odbrambene politike.<sup>1244</sup> Zbog toga je odlučeno da se operativne aktivnosti Unije

---

<sup>1241</sup> B. Alomar, S. Daziano, Th. Lambert, J. Sorin, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013., p. 496.

<sup>1242</sup> Član 17 nekadašnjeg ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1243</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N. 6, Paris, 2005., p. 185.

<sup>1244</sup> Le traite de Nice, premieres analyses, PUS, 2001 – Ch. Carotenuto, *Le deuxieme et troisiem piliers*, p. 211

zapadne Evrope prenesu na Evropsku uniju. Iz prethodno iznetog proističe da je Evropska unija sama nadležna da uspostavi odbrambenu politiku u okvirima koje je sebi postavila. Odbrambena politika se međutim i dalje nije odnosila na odbranu teritorije Unije, a nije bila predviđena ni odredba o međusobnoj pomoći u slučaju agresije na jednu od država članica.

U konkretnom smislu, Evropska unija na osnovu jednoglasnih odluka šefova država ili vlada članica okupljenih u Evropskom savetu učestvovala je u mirovnim i policijskim operacijama širom sveta.<sup>1245</sup> Tako je Evropska unija osnovala operativne snage koje su učestvovala u pojedinim operacijama poput policijske misije u Bosni kojom su odmenjene snage Ujedinjenih Nacija u 2002. godini. Zatim su od decembra 2004. godine snage Evropske unije sa 7000 ljudi učestvovala u održavanju mira u Bosni (operacije EUFOR, a zatim ALTHEA). Od decembra 2002. do 31. marta 2003. godine Evropska unija je obezbeđivala stabilnost i bezbednost u Makedoniji umesto snaga NATO-a (operacija CONCORDIA). Pored toga, Unija je od juna do septembra 2003. godine imala misiju uspostavljanja mira u Demokratskoj Republici Kongo, uz učešće 1400 vojnika (operacija ARTEMIS) a njene snage su potom zamenile snage Ujedinjenih nacija. U 2008. godini na osnovu rezolucije Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija br. 1778 Evropska unija je uputila 3700 ljudi u istočni Čad i severoistočni deo Centralnoafričke Republike radi zaštite izbeglica, dostavljanja humanitarne pomoći i zaštite osoblja Ujedinjenih nacija. Ova akcija je okončana 15. marta 2009. godine. Od aprila 2010. godine Evropska

---

<sup>1245</sup> B. Alomar, S. Daziano, Th. Lambert, J. Sorin, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013., p. 499 ; Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005., p. 186 i 187.

unija učestvuje u obuci Somalijske vojske u cilju stabilizacije te države i pomoći njenom stanovništvu.

Pored vojnih, Evropska unija je učestvovala i u civilnim operacijama koje upotpunjuju ove prve. Reč je o zadacima koji se obavljaju u sledećim oblastima:<sup>1246</sup> policijske operacije; uspostavljanje pravne države; jačanje organa uprave; zaštita civilnog stanovništva u slučaju prirodnih nepogoda. U tom smislu Evropska unija je učestvovala u jačanju pravne države u Gruziji (Eurojust-Themis juli 2004.-2005. godine) i u Iraku (Eurojust-Lexen) u cilju pravne obuke iračkih službenika. Ova poslednja operacija vremenski je produžavana u više navrata, a započeta je 2005. godine.<sup>1247</sup> Evropska unija učestvuje u očuvanju reda u Avganistanu kako u glavnom gradu Kabulu, tako i na regionalnom nivou. Odlukom Saveta od 18. maja 2010. godine predviđeno je da učešće Unije u ovoj operaciji treba da traje tri godine.

B) Zajednička politika bezbednosti i odbrane u ugovorima iz Lisabona  
iz 2009. godine

Ugovor o Evropskoj uniji iz Lisabona koji je stupio na snagu 2009. godine predviđa poseban odeljak posvećen odredbama o Zajedničkoj politici bezbednosti i odbrane. Odredbe ugovora produbljuju saradnju država članica bez unošenja revolucionarnih promena u ovoj oblasti. Naime, ugovor iz Lisabona utvrđuje da Unija ima „zajedničku“ politiku bezbednosti i odbrane koja je sastavni deo njene zajedničke spoljne i bezbednosne politike.<sup>1248</sup> Međutim, ova politika treba postupno da se izgrađuje da bi na kraju dovela do uspostavljanja zajedničke odbrane i to kada

---

<sup>1246</sup> B. Alomar, S. Daziano, Th. Lambert, J. Sorin, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013., p. 500.

<sup>1247</sup> Poslednji put je produžena odlukom Saveta od 24 marta 2009. godine do 30. juna 2012. godine.

<sup>1248</sup> Član 42 stav 1 ugovora o Evropskoj uniji.

bude doneta jednoglasna odluka u tom smislu u Evropskom savetu. Ovu odluku bi zatim trebalo da potvrde države članice na osnovu postupka ratifikacije. U međuvremenu, ugovorima iz Lisabona je predviđeno da politika Unije u oblasti odbrane ne ugrožava specifičnu prirodu politike odbrane svake od država članica i uvažava njihove obaveze prema NATO paktu.<sup>1249</sup> Iz prethodno iznetog proizilazi da u ovom trenutku ne postoji jedinstvena evropska vojska koja bi branila teritorijalni integritet Unije i slobodu i prava njenih stanovnika. Reč je o tome da Unija obavezivanjem država članica da stave na raspolaganje Uniji deo njihovih vojnih i civilnih kapaciteta, obezbeđuje operativne vojne i civilne kapacitete u cilju ostvarivanja zajedničke politike bezbednosti i odbrane.<sup>1250</sup> Unija zapravo najviše deluje van svoje teritorije u misijama čiji je cilj održanje mira, predupređivanje sukoba ili jačanje međunarodne bezbednosti u skladu sa poveljom Ujedinjenih nacija.

a) Institucionalni okvir Zajedničke politike bezbednosti i odbrane

Odluke u oblasti Zajedničke politike bezbednosti i odbrane donosi Savet u formaciji spoljni poslovi (ministri inostranih poslova država članica) na osnovu jednoglasne odluke njegovih članova.<sup>1251</sup> Međutim, i ovde postoji mogućnost tzv. „konstruktivnog uzdržavanja“ države članice koja ne može da glasa *za* jer ne može da primeni odluku, ali prihvata da ista obavezuje Uniju.<sup>1252</sup> Odluke se donose na osnovu predloga Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i politiku bezbednosti, ili na osnovu inicijative predstavnika jedne od država članica u Savetu.

---

<sup>1249</sup> Član 42 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1250</sup> Član 42 stav 3 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1251</sup> Član 42 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1252</sup> Član 31 ugovora o Evropskoj uniji.

Ugovorima iz Lisabona Savet je pored ostalog dobio nadležnost da poveri određeni zadatak skupini država članica u cilju očuvanja vrednosti kojima je Unija privržena i radi služenja njenim interesima.<sup>1253</sup> Reč je o državama članicama koje imaju neophodne kapacitete za takav zadatak. Odluka Saveta sadrži odredbe o cilju misije, njenom obimu i o načinu izvođenja. Države članice učesnice zajedno sa Visokim predstavnikom za spoljne poslove i politiku bezbednosti rukovode akcijom uz redovno obaveštavanje Saveta.<sup>1254</sup> Ukoliko povereni zadatak proizvodi ozbiljne posledice ili pak zahteva suštinske izmene ciljeva, Savet je dužan da donese nove odluke u tom smislu. Zadaci o kojima je reč mogu da budu vojne i civilne prirode. U ugovoru se govori o:<sup>1255</sup> razoružanju, humanitarnim zadacima evakuacije, o vojnoj asistenciji, o prevenciji sukoba i održanju mira, o upravljanju krizama angažovanjem borbenih snaga, o uspostavljanju mira, stabilizaciji i okončanju sukoba, kao i o borbi protiv terorizma.

U oblasti odbrane i bezbednosti određenu ulogu imaju i specijalizovani organi koji pomažu Savetu u njegovom radu. Reč je pre svega o Političko-bezbednosnom komitetu (COPS) sa sedištem u Briselu, osnovanom odlukom Evropskog saveta na samitu u Helsinskiju 1999. godine.<sup>1256</sup> To je organu koga čine ambasadori država članica. Ovaj organ prati međunarodnu situaciju, daje mišljenja i priprema odluke Saveta u oblasti bezbednosti i odbrane. Pored toga, postoji i Vojni komitet koga čine načelnici generalštabova vojski država članica koji se sastaju najmanje dva puta godišnje. Ovi imaju

---

<sup>1253</sup> Član 42 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1254</sup> Član 44 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1255</sup> Član 43 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1256</sup> L. Cartou, J-L Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L' Union europeenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006., p. 706.

stalne predstavnike u Vojnom komitetu u Briselu. Zadatak Vojnog Komiteta je da savetuje i daje predloge Političko-bezbednosnom komitetu o čisto vojnim aspektima određenih kriznih stanja. Pripremu sednica Saveta, vezanu za civilna pitanja, vrši Civilni komitet.

b) Jačanje međusobne solidarnosti država članica u oblasti odbrane

Ugovorom o Evropskoj uniji iz Lisabona uvedena je odredba o međusobnoj odbrani država članica koja je inače postojala u ugovoru o Zapadno-evropskoj uniji kao i u nacrtu ugovora o Evropskoj odbrambenoj zajednici iz 1952. godine. Ukoliko je jedna od država članica predmet oružane agresije na svojoj teritoriji, druge države članice Unije su dužne da joj pomognu svim raspoloživim sredstvima.<sup>1257</sup> Isto važi i u slučaju terorističkog napada, ljudske ili prirodne katastrofe.<sup>1258</sup> Međutim, ova odredba ne ugrožava specifičnu prirodu politike odbrane i bezbednosti pojedinih država članica, kao i obaveze pojedinih država u okviru Severno-atlantske alijanse. U vezi sa prethodno iznetim treba imati u vidu da su pojedine države članice opredeljene za neutralnost, dok druge imaju utvrđene obaveze u okviru NATO pakta. Dakle, pružanje pomoći isključivo će zavisiti od suverene odluke države članice.

Ugovori iz Lisabona ostavljaju mogućnost stalne ojačane strukturne saradnje između država članica koje to žele u oblasti odbrane.<sup>1259</sup> Reč je o državama koje odgovaraju visokim kriterijumima u pogledu vojnih kapaciteta. Države članice koje žele da ustanove jaču i stalnu strukturnu saradnju u oblasti odbrane treba da

---

<sup>1257</sup> Član 42 stav 7 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1258</sup> Član 31 ugovora o Evropskoj uniji i član 222 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1259</sup> Član 42 stav 6 ugovora o Evropskoj uniji.

prijave svoje namere Savetu i Visokom predstavniku Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku.<sup>1260</sup> U roku od tri meseca od prijave Savet na osnovu odluke donete kvalifikovanom većinom i po konsultovanju Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku, odobrava uspostavljanje stalne strukturne saradnje.<sup>1261</sup> Druge države članice kasnije takođe mogu da se priključe već uspostavljenoj stalnoj strukturnoj saradnji na osnovu prijave upućene Savetu i Visokom predstavniku. Savet donosi odluku o priključenju nove države članice stalnoj strukturnoj saradnji na osnovu odluke donete kvalifikovanom većinom, a po konsultovanju Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku. Država članica po istom postupku može da bude suspendovana iz stalne strukturne saradnje ukoliko više ne ispunjava uslove za učešće u njoj.<sup>1262</sup> Države članice koje to žele, mogu pak da se povuku iz učešća u stalnoj strukturnoj saradnji na osnovu prijave koju su dostavile Savetu.<sup>1263</sup> Inače, odluke i preporuke Saveta koje se donose u okviru stalne strukturne saradnje usvajaju se jednoglasno od strane predstavnika država članica učesnica.

Član 42 stav 3 ugovora o Evropskoj uniji iz Lisabona predviđa i osnivanje Evropske odbrambene agencije. Agencija ima zadatak da postepeno ojača vojne kapacitete država članica razvojem istih, pokretanjem istraživačkih programa, kao i naoružavanjem. Međutim, rad Evropske odbrambene agencije umnogome zavisi od stavova država članica. Tako Francuska smatra da bi pomenuta agencija trebalo da se bavi uspostavljanjem

---

<sup>1260</sup> Član 46 stav 1 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1261</sup> Član 46 stav 2 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1262</sup> Član 46 stav 4 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1263</sup> Član 46 stav 5 ugovora o Evropskoj uniji.



osnova za razvoj evropske odbrambene industrije, dok Velika Britanija misli da bi ova trebala da kupuje vojnu opremu i kod isporučilaca van Evropske unije.<sup>1264</sup> U ovom kontekstu treba imati u vidu da su ministri odbrane država članica na inicijativu Evropske odbrambene agencije 2007. godine utvrdili strategiju za ustanovljavanje industrijske i tehnološke osnove evropske odbrane. Prethodno pomenuti tekst podvlači da treba da se utvrde tehnologije koje Unija mora da osvoji, kao i industrijski kapaciteti koji treba da se održe ili stvore. S tim u vezi, dvadeset država članica je odobrilo sredstva za zajednička istraživanja u visini od pedeset pet miliona evra koja su namenjena poboljšanju operativne zaštite vojnika, kao i za razvoj bespilotnih letelica koje se koriste u vojne svrhe.<sup>1265</sup>

#### Zaključak

Uspostavljanje i strukturiranje saradnje između država članica Evropske unije u oblasti spoljnih poslova, bezbednosti i odbrane jeste nesumnjiv uspeh ako imamo u vidu da je reč o poljima koja najviše zadiru u državni suverenitet. Ova saradnja omogućava državama članicama da usklade svoje aktivnosti na međunarodnoj sceni i da afirmišu vrednosti kojima su privržene a to je promocija mira, demokratije i ljudskih prava. Ista je omogućila i zaključivanje više ugovora o dobrosusedskoj saradnji sa državama severne Afrike (Maroko, Tunis, Jordan, Egipat, Liban, Izrael, Palestinska vlast) i državama istočne Evrope (Ukrajina i Moldavija).<sup>1266</sup> Primetno je i da saradnja u oblasti spoljnih poslova i odbrane sa svakom promenom ugovora o osnivanju dobija čvršći efikasniji oblik.

---

<sup>1264</sup> B. Alomar, S. Daziano, Th. Lambert, J. Sorin, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013., p. 509.

<sup>1265</sup> B. Alomar, S. Daziano, Th. Lambert, J. Sorin, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013., p. 509.

<sup>1266</sup> B. Alomar, S. Daziano, Th. Lambert, J. Sorin, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013., p. 462.

Ugovori iz Lisabona iz 2009. godine unapredili su institucionalne mehanizme u ovoj oblasti i to jačanjem jedinstvenog zastupanja interesa Unije na međunarodnoj sceni putem uvođenja funkcije predsednika Evropskog saveta i Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku, koji je ujedno i podpredsednik Komisije. Ovom poslednjom funkcijom uspostavljena je institucionalna veza između Saveta i Komisije prilikom odlučivanja u oblastima o kojima je reč. Pored toga, Evropska unija je dobila status pravnog lica koji joj omogućava da zaključuje međunarodne ugovore ne samo u privrednoj, što je bio slučaj do sada, već i u oblasti spoljne politike i odbrane. Ipak, ne treba gubiti iz vida da su dostignuti dometi skromni upravo jer je reč o institucionalnim mehanizmima međudržavne saradnje koji isključuju mogućnost utvrđivanja i vođenja jedinstvene politike, odnosno efikasnog delovanja karakterističnog za federalne države. Istorijski gledano, evropske odluke o zajedničkom pristupu međunarodnim problemima često su bile blede, zakasnele i bez uticaja na spoljno-političke događaje jer su odražavale kompromis između različitih interesa država članica.<sup>1267</sup> U kriznim situacijama ih je pak, bilo teško i artikulirati usled dijametralno suprotnih stavova država članica. Tako je recimo, nemačka vlada početkom 90-ih godina XX veka podržavala otepljenje Slovenije, Hrvatske i BiH od SFR Jugoslavije,<sup>1268</sup> dok su Francuska i Velika Britanija ukazivale da bi njihovo preuranjeno priznanje bez regulisanja pitanja sukcesije i prava manjina moglo da izazove katastrofalne posledice. Kako je Nemačka jednostrano priznala Sloveniju i

---

<sup>1267</sup> G. Berthu, D. Souchet, *Le traité d' Amsterdam contre la démocratie*, Liberte politique, Paris, 1988., str. 231.

<sup>1268</sup> G. Berthu, D. Souchet, *Le traité d' Amsterdam contre la démocratie*, Liberte politique, Paris, 1988., str. 221; Ph. Moreau Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colind, 3 edition, Paris, 1998., p. 180.

Hrvatsku u decembru 1991. godine,<sup>1269</sup> Francuska i Velika Britanija su u januaru 1992. godine u ime „evropskog jedinstva“, odnosno da ne bi minirale osnivanje Evropske unije unutar koje je trebala da se razvije Zajednička spoljna i bezbednosna politika, odlučile da je prate čime su zapravo ispunili nemačka očekivanja.<sup>1270</sup> Prema mišljenju ondašnjih ministara spoljnih poslova Sjedinjenih Američkih Država Vorena Kristofera i Francuske Alena Dime, a i prema analizima pojedinih francuskih autora, Nemačka snosi glavnu odgovornost za paljenje fitilja građanskog rata u bivšoj SFRJ.<sup>1271</sup> S druge strane, iako se sukob u Bosni i Hercegovini odvijao na evropskom tlu, Evropska unija prema njemu nije imala dovoljno jasno definisan stav te je rešenje pronađeno 1995. godine pod pokroviteljstvom Sjedinjenih Američkih Država, na američkom tlu u vojnoj bazi u Dejtonu.<sup>1272</sup> U drugim kriznim situacijama pak nije postojala evropska saglasnost pa samim tim ni mogućnost usvajanja zajedničkih stavova i usklađenog nastupa u oblasti spoljne politike. Primera radi, Francuska i Nemačka su bile protiv vojne intervencije Sjedinjenih Američkih Država u Iraku koja je pokrenuta 20. marta 2003. godine, a koju su s druge strane podržale Velika Britanija, Španija i Italija, ali i pojedine države kandidati za ulazak u Evropsku uniju u to vreme, poput Poljske, Češke ili Mađarske. Stoga ne čudi da je ugovorom o Evropskoj uniji iz Lisabona iz 2009. godine učinjen još jedan pokušaj da se ojača zajednički nastup

---

<sup>1269</sup> M. Clapie, *Manuel d' institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010., p. 165.

<sup>1270</sup> M. Clapie, *Manuel d' institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010., p. 165.

<sup>1271</sup> M. Clapie, *Manuel d' institutions europeennes*, Flammarion, 3 edition, Paris, 2010., p. 165 ; G. Berthu, D. Souchet, *Le traite d' Amsterdam contre la democratie, Liberte politique*, Paris, 1988., str. 221.

<sup>1272</sup> Ph.. Moreau Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colind, 3 edition, Paris, 1998, p. 180.

država članica u oblasti spoljne politike i bezbednosti. U vezi sa prethodno iznetim nameće se suštinsko pitanje - da li interes Unije na međunarodnom planu uopšte može da odgovara zbiru interesa država članica? Ukoliko pođemo od pretpostavke da Unija ima sopstvene spoljno-političke interese koji bi trebalo da budu efikasno zastupljeni u međunarodnim odnosima, onda bi istoj bili nephodni i federalni organi, odnosno predsednik ili vlada koja bi delovala u skladu sa smernicama Evropskog parlamenta. Ovim bi opet bio suštinski ugrožen suverenitet država članica i u oblasti spoljne politike i odbrane, a reč je o domenima za koje države inače smatraju da im po prirodi stvari pripadaju u nadležnost.

U oblasti bezbednosti i odbrane nesumnjivo su, takođe, napravljeni pomaci unapred. Od 2000. godine Evropska unija sa svojim snagama učrstvuje u vojnim i civilnim operacijama širom sveta. Ipak, treba uzeti u obzir da Evropska unija nema jedinstvenu odbrambenu zaštitu sopstvene teritorije, već su strategije odbrane različite od države do države članice, a da u krajnjoj liniji bezbednost na Evropskom kontinentu jemči NATO pakt. Ovo poslednje i ne čudi kada Unija nema jedinstvenu spoljnu politiku od koje zapravo zavisi bezbednosna politika. Pored nedostatka zajedničke koncepcije bezbednosti i odbrane članice Evropske unije ne odvajaju dovoljno sredstava za naoružanje. S tim u vezi treba imati u vidu da Sjedinjene Američke Države posvećuju 4,5 odsto BDP-a u vojne svrhe što iznosi oko polovinu svih svetskih troškova za odbranu. Vojno najznačajnije članice Evropske unije Velika Britanija i Francuska izdvajaju svega 2,6 odnosno 2,3 odsto BDP-a u te svrhe.<sup>1273</sup> Problem je i to što evropske države ne udružuju sredstva za odbranu na nivou

---

<sup>1273</sup> B. Alomar, S. Daziano, Th. Lambert, J. Sorin, *Grandes questions europeennes*, Sedes, 3 edition, Paris, 2013., p. 507.

Unije, već razvijaju svoje nacionalne vojne industrije te, primera radi, proizvode različite borbene avione (francuski Rafal, britanski Evro fajter ili švedski Gripen) ili pak imaju čak 23 različita nacionalna programa za proizvodnju borbenih vozila. Činjenica da se evropska sredstva ne koncentrišu na nivou budžeta Unije dovodi do manjka novca za osvajanje novih tehnološkoj tj. tehnološkog zaostatka u oblasti naoružanja u odnosu na Sjedinjene Američke Države ili Rusiju. Ugovori iz Lisabona predviđaju rešavanje ovog hendikepa kroz delovanje Evropske odbrambene agencije.

Zajednička spoljna, bezbednosna i odbrambena politika Evropske unije zapravo je žrtva nedovoljno jasne političke vizije njenog daljeg razvoja. Unija je razapeta između primene konfederalnog koncepta međudržavne saradnje koji je očigledno nedovoljno efikasan da odgovori izazovima savremenog doba i procesa federalizacije ovih oblasti koja se nameće kao imperativ efikasnosti, ali koji istovremeno suštinski ugrožava državni suverenitet njenih članica.

### III Poglavlje

## Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova

### *Stav 1*

### *Uspostavljanje saradnje država članica u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova*

Pojava prekograničnog kriminala kako na globalnom, tako i na regionalnom nivou, dovedi do potrebe za saradnjom država u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Ovaj zahtev posebno je došao do

izražaja u okviru Evropskih zajednica i Evropske unije gde je stvaranjem jedinstvenog Evropskog tržišta na kojem se slobodno kreću roba, ljudi i kapital olakšan prelazak granica. Istorijski gledano, ova prohodnost je imala izuzetno povoljno dejstvo na privredu i građane u vidu rasta proizvodnje, životnog standarda i slobode kretanja, ali je s druge strane omogućila razvoj transnacionalnog organizovanog kriminala u različitim oblicima (terorizam, trgovina drogom, ljudima, umetničkim predmetima, vozilima, korupcija itd...).

Razvoj međudržavne saradnje u oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa i uvođenje jednoobraznosti u oblasti krivičnog prava sukobljava se sa suverenitetom država koje smatraju da im po prirodi stvari pripada nadležnost da propišu norme krivičnog prava i krivičnog postupka kao i da gone i kažnjavaju počiniocima krivičnih dela.<sup>1274</sup> Saradnju i usklađivanje normi krivičnog prava otežavaju i razlike među evropskim nacionalnim pravnim sistemima poput razlika između anglosaksonskog i kontinentalnog prava. Isticanje državnog suvereniteta u prvi plan međutim, ne sprečava stvarni gubitak suvereniteta u slučaju da kriminalci prelascima državnih granica ostanu nekažnjeni za učinjene prestupe i kršenje nacionalnih zakona. Stoga je evropska saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova bila nužna jer je doprinosila efikasnijoj primeni nacionalnog prava, te samim tim posredno i jačanju državnog suvereniteta.<sup>1275</sup>

Upravo zbog prethodno navedenog, evropske države su posle drugog svetskog rata razvile saradnju u oblasti krivičnog prava. Cilj je bio da se evropeizaciji zločinaca suprotstavi evropeizacija u oblasti krivičnog

---

<sup>1274</sup> J. Pradel, G. Corstens, *Droit penal europeen*, Dalloz, 2 edition, p. 40.

<sup>1275</sup> M. Sabatier, *La cooperation policiere europeenne*, L' Harmattan, Paris, 2001., p. 235.

gonjenja. Saradnja evropskih država u oblasti krivičnog prava prvo se javila u okviru Saveta Evrope čiji je jedan od zadataka bio upravo unapređenje pravne saradnje.<sup>1276</sup> Zadatak Saveta Evrope bio je i da pripremi evropske konvencije i multilateralne sporazume koje bi potom ratifikovale države članice. Tako je 13. decembra 1957. godine<sup>1277</sup> usvojena „Evropska konvencija o ekstradiciji“ kojom je bio uređen režim ekstradicije između četrdeset država članica Saveta Evrope i Izraela. Pored nje 20. aprila 1959. godine zaključena je Evropska konvencija o međusobnoj sudskoj pomoći“ kojom su određeni postupci i režimi elementarne sudske pomoći. Ovu konvenciju je ratifikovalo trideset devet članica Saveta Evrope i Izrael. U okviru Saveta Evrope usvojeno je još 7 specijalizovanih konvencija, s tim što ih je ratifikovao mali broj država. Na primer, „Evropsku konvenciju za suzbijanje saobraćajnih prestupa“ od 30. novembra 1964. godine ratifikovale su svega 4 države, „Evropsku konvencija za nadzor osuđenih lica ili lica koja su uslovno oslobođena“ od 30. novembra 1964. godine ratifikovalo je svega 12 država, „Evropsku konvenciju o međunarodnoj vrednosti krivičnih presuda“ od 28. maja 1970. godine ratifikovalo je 11 država i Evropska konvencija o prosleđivanju krivičnih postupaka od 15. maja 1972. godine je na snazi u 15 država. Pored toga, u okviru Saveta Evrope bilo je predviđeno zaključivanje “sporazuma” koji nisu morali da se ratifikuju u državama članicama. Savet Evrope odnosno njegov komitet ministara takođe je bio nadležan da izdaje i preporuke u oblasti krivičnog prava tamo gde nije neophodno zaključivanje konvencija. Preporuke su se

---

<sup>1276</sup> J. Pradel, G. Corstens, Droit penal europeen, Dalloz, 2 edition, p. 40.

<sup>1277</sup> J. Pradel, G. Corstens, Droit penal europeen, Dalloz, 2 edition, p. 43 i dalje.

odnosile na pitanja od manjeg značaja ili na praktičnu primenu zaključenih konvencija.

Kada je reč o saradnji u oblasti krivičnog prava u okviru Evropske ekonomske zajednice, jedna od prvih inicijativa u tom smislu pokrenuta je 1977. godine, na predlog francuskog predsednika Valeri Žiskara Destena.<sup>1278</sup> Desten je smatrao da bi između tadašnjih 9 država članica Evropske ekonomske zajednice mogao da se stvori objedinjen "krivični prostor." U tom smislu bilo je predviđeno da se usvoji konvencija o pojednostavljivanju ekstradicije, da se unapredi sudska pomoć između država članica, da se prizna međunarodna važnost krivičnih presuda kao i da se izručivanje osuđenih između država članica Zajednice učini opštim. Evropski savet je u vezi sa prethodno iznetim osnovao radnu grupu visokih funkcionera država članica Evropske ekonomske zajednice koji su bili pod nadzorom ministara pravde država članica. Prethodno pomenuta radna grupa je međutim pripremila samo dva teksta i to sporazum iz Dablina o primeni konvencije Saveta Evrope o saradnji u oblasti terorizma i Konvenciju u krivičnoj oblasti opšte prirode koja nije potpisana zbog protivljenja holandske vlade.

Do suštinskog napretka u saradnji zapadnoevropskih država u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova dolazi sa usvajanjem ugovora o Evropskoj uniji u Matrihtu iz 1993. godine. Naime, ovim ugovorom predviđeno je da pored integracije u oblasti privrede u okviru Evropskih zajednica i saradnje država članica u oblasti spoljnih poslova tj. Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP), saradnja država članica u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova (SPUP) bude treći stub na kome počiva Evropska unija. Time je ova

---

<sup>1278</sup> J. Pradel, G. Corstens, *Droit penal europeen*, Dalloz, 2 edition, p. 44 i 45.



poslednja dobila zvaničan oblik i učinjena je obavezujućom za države članice Unije. Pored toga, ugovorom iz Mاستrihta određena je institucionalna struktura i postupak usvajanja odluka u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova.

Ugovorom iz Mاستrihta Evropska unija se obavezala da svojim građanima obezbedi visok stepen zaštite u prostoru slobode, bezbednosti i pravde.<sup>1279</sup> Saradnja država članica u oblasti unutrašnjih poslova odnosila se na policijsku i carinsku saradnju, saradnju sudskih organa, zaštitu granica, zajedničku borbu protiv nelegalnog doseljavanja itd... S obzirom da je u okviru Evropske unije bio omogućen slobodan protok ljudi, robe, kapitala kao i sloboda nastanjivanja i pružanja usluga došlo je i do porasta organizovanih oblika prekograničnog kriminala.<sup>1280</sup> S tim u vezi nekadašnjim članom 29 ugovora o Evropskoj uniji, Unija je dobila ovlašćenja za akcije prevencije i borbu protiv organizovanog i drugog kriminala, a posebno za suzbijanje: trgovine ljudima i krivičnih dela uperenih prema deci; terorizma; trgovine drogom; oružjem; korupcije i prevara. Bilo je predviđeno da će policijska saradnja da se odvija neposredno između nadležnih organa država članica ili posredstvom Evropske policijske kancelarije (Europol). Naime, ugovorom o Evropskoj uniji iz Mاستrihta određeno je da je policijska saradnja pitanje od zajedničkog interesa,<sup>1281</sup> te je istim i predviđeno osnivanje Evropske policijske kancelarije Europol.

Zbog povezanosti suvereniteta država sa oblašću unutrašnjih poslova i pravosuđa treći stub Evropske unije

---

<sup>1279</sup> Član 29 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1280</sup> Le traite De Nice, premieres analyses, Presse Universitaire de Strasbourg, Strasbourg, 2001., Ch. Carotenuto, Le deuxieme et troisieme piliers, p. 219.

<sup>1281</sup> Nekadašnji član K1, sadašnji član 29 ugovora o Evropskoj uniji.

nije imao poput Zajednica mehanizme federalnog odlučivanja (usvajanje zakonodavnih akata većinom glasova u Savetu ministara, obavezno učešće Evropskog parlamenta u zakonodavnom postupku) već je ostao u okvirima međudržavne saradnje.<sup>1282</sup> Delovanje Unije u vezi sa trećim stubom delimično je izmenjeno ugovorima iz Amsterdama iz 1999. godine i Nice iz 2003. godine kojima su menjane odredbe ugovora o Evropskoj uniji.

### *Stav 2*

#### *Specijalizovani organ za policijsku saradnju - Europol*

Europol je ustanovljen Briselskom konvencijom<sup>1283</sup> od 26. jula 1995. godine koja je stupila na snagu 1. jula 1999. godine. Izvesno kašnjenje u osnivanju Eurola može da se objasni razlikama u pristupu u vezi sa prirodom ovog organa koja se javila među državama članicama Unije.<sup>1284</sup> S jedne strane bila je nemačko-holandska komunitarna koncepcija prema kojoj bi Europol raspolagao određenom samostalnošću u odnosu na države članice i bio bi integrisan u institucionalni okvir Evropske zajednice. Suprotan stav zastupale su Francuska i Velika Britanija koje su se zalagale za primenu načela međudržavne saradnje. Do preokreta je došlo 1994. godine pošto je francuski predsednik Miteran načelno podržao nemački predlog konvencije o Europolu.<sup>1285</sup>

---

<sup>1282</sup> M. Sabatier, La cooperation policiere europeenne, L' Harmattan, Paris, 2001., p. 261.

<sup>1283</sup> JOCE, C 316 od 2711.1995.

<sup>1284</sup> M. Sabatier, La cooperation policiere europeenne, L' Harmattan, Paris, 2001., p. 364.

<sup>1285</sup> Agence Europe, UE/Interieur, Communique 9.9.1994.

Europol čine upravni odbor, direktor koga jednoglasno imenuje Savet ministara uz mišljenje upravnog odbora, finansijski kontrolor i budžetski komitet.<sup>1286</sup> Države članice u Europol delegiraju oficire za vezu. Pored toga Europol ima sosptvene agente koje regrutuje direktor Europola u funkciji njihovih stručnih i ličnih kvaliteta. Ovde ne mora biti samo reč o policajcima, već i o kriminolozima, univerzitetskim profesorima, psihijatrima i drugim stručnjacima.<sup>1287</sup> Agenti ne zastupaju interese država članica iz kojih dolaze već rade isključivo u interesu Europola. Europol je dobio status pravnog lica tj. pravo da stiče imovinu, zaključuje ugovore, da se pojavljuje na sudu, te stoga može i da odgovara za nanetu štetu, na primer zbog nezakonitog ili netačnog korišćenja podataka kojima raspolaže, zbog štete koju su njegovi službenici (direktor, zamenici direktora ili agenti) naneli trećim licima prilikom vršenja svoje funkcije, ili usled nepoštovanja ugovora koje je zaključio.<sup>1288</sup> Dodatnim protokolom vezanim<sup>1289</sup> za konvenciju o Europolu zaključenim 23. jula 1996. godine države članice su se obavezale da će usvojiti deklaraciju koja omogućava nacionalnim sudovima ili pak, nacionalnim sudovima protiv čijih odluka nije moguće uložiti žalbu, da se obrate Sudu pravde sa prejudicijelnim pitanjem u slučaju da je pred njima pokrenuto pitanje tumačenja konvencije Europol.

Europol se bavi organizovanim kriminalom na »međunarodnom nivou«, tj. kriminalom koji ne može

---

<sup>1286</sup> J. Pradel, G. Corstens, Droit penal europeen, Dalloz, 2 edition, p. 177.

<sup>1287</sup> M. Sabatier, La cooperation policiere europeenne, L' Harmattan, Paris, 2001., p. 374.

<sup>1288</sup> M. Sabatier, La cooperation policiere europeenne, L' Harmattan, Paris, 2001., p. 380.

<sup>1289</sup> Akt Saveta od 23.7.1996. kojim se ustvrđuje dodatni protokol, JOCE N C 299/1 od 9.10.1996.

efikasno da se suzbije na nivou država članica.<sup>1290</sup> Reč je o ozbiljnim oblicima međunarodnog kriminala, tj. konkretnim indicijama koje otkrivaju postojanje kriminalne strukture ili organizacije koja ugrožava bar dve države članice Evropske unije.<sup>1291</sup> Europol će dakle, da se bori protiv kriminalne organizacije čije delovanje zbog svoje ozbiljnosti, obima i posledica je toliko opasno da zahteva zajedničku akciju država članica Unije.

Europol je nadležan za sledeće oblike organizovanog kriminala: trgovina narkoticima, trgovina nuklearnim i radioaktivnim materijama, nezakonito doseljavanje, trgovina ljudima i ukradenim vozilima.<sup>1292</sup> Kad je reč o terorizmu, prilikom pregovora o konvenciji Europol došlo je do izvesnih neslaganja prevashodno između Velike Britanije s jedne strane, koja je želela da zadrži nacionalni pristup borbi protiv terorizma imajući u vidu delovanje Irske republikanske armije i Španije s druge strane koja je upravo u saradnji policija na nivou Unije nameravala da se efikasnije obračuna sa baskijskom terorističkom organizacijom »ETA«. U tom smislu članom 2 stav 2 konvencije Europol predviđeno je da će dve godine po stupanju na snagu iste, on operativno da obrađuje učinjena dela ili koja mogu biti počinjena u okviru terorističkog delovanja a koja ugrožavaju život, fizički integritet, slobodu lica ili imovinu. Europolu su dodeljene nadležnosti i u oblasti pranja novca, a koje su u vezi sa prestupima o kojima je bilo reči u prethodnom izlaganju.<sup>1293</sup>

---

<sup>1290</sup> J. Pradel, G. Corstens, *Droit penal europeen*, Dalloz, 2 edition, p. 177.

<sup>1291</sup> Član 2 konvencije »Europol.« Član 88 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1292</sup> Član 2 stav 2 konvencije »Europol.«

<sup>1293</sup> Član 2 stav 2 konvencije »Europol.«

Jedan od prvih zadataka Europol<sup>1294</sup> je da omogući i olakša razmenu informacija između država članica. Pored toga, ovaj organ treba da pribavi, prikupi i analizira podatke kao i da da putem jedinica za saradnju koje postoje u državama članicama dostavi nadležnim organima država članica informacije koje se njih tiču kao i podatke o vezama između utvrđenih prestupa. Europol takođe olakšava istrage koje se vode u državama članicama, jer dostavlja nacionalnim jedinicama za saradnju neophodne informacije i upravlja informatičkom bazom podataka. Dakle, aktivnost Europol omogućava stalnu vezu između nadležnih organa i službi država članica i razmenu informacija. Ovaj organ ne služi samo za skladištenje podataka budući da vrši analizu dobijenih informacija i samostalno obaveštava države članice o svojim zaključcima da bi olakšao istragu nacionalne policije.<sup>1295</sup> Na osnovu dostavljenih analiza Europol pojedine policijske istrage mogu da dobiju drugi tok ili čak dovedu i do rasvetljavanja krivičnih dela.

Europol ima i dodatne funkcije, a to su: produblјivanje posebnih znanja koja koriste nadležni policijski organi država članica; pružanje strateških informacija radi efikasnog i racionalnog korišćenja nacionalnih resursa u operativnim aktivnostima; pripremanje opštih izveštaja o izvedenim poslovima. Iz prethodno iznetog proizilazi da Europol može da vrši »nadgledanje« krivične istrage koju vode nacionalni organi pružajući im logističku i strategijsku podršku.<sup>1296</sup>

---

<sup>1294</sup> Član 3 konvencije »Europol.« Član 88 stav 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1295</sup> M. Sabatier, *La cooperation policiere europeenne*, L' Harmattan, Paris, 2001., p. 372.

<sup>1296</sup> M. Sabatier, *La cooperation policiere europeenne*, L' Harmattan, Paris, 2001., 372. U tom smislu idu i odredbe člama 88 stav 2b ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

Takođe, funkcija Europolu je da pomaže nadležnim organima država članica u pogledu obrazovanja kadra, organizacije službi, prenošenja metoda prevencije kriminala i primene naučnih tehnika u policijskoj sferi.

Europol je povezan sa nacionalnim jedinicama za saradnju država članica. Ove poslednje su dužne da mu dostave sve informacije koje su neophodne za ispunjavanje njegovih zadataka, ali i da odgovore na njegove upite. Države članice dakle moraju da saraduju sa Europolom i ovu obavezu mogu da izbegnu samo ukoliko bi prenošenje informacija ugrozilo istragu koja je u toku, bezbednost lica ili obaveštajnu aktivnost vezanu za bezbednost države.<sup>1297</sup>

Europol raspolaže sa informatičkom bazom podataka<sup>1298</sup> sastavljenom od tri dela. Kao prvo postoji centralni informacioni sistem Europolu u kome se nalaze podaci o licima za koja se osnovano sumnja da su počinila ili učestvovala u krivičnim delima iz njegove nadležnosti, o licima koja su već osuđena zbog takvih dela, kao i o licima za koja se zbog određenih aktivnosti ozbiljno pretpostavlja da bi mogla da učestvuju u takvim krivičnim delima. Informatička baza se puni podacima koji stižu iz država članica preko oficira za vezu koji rade u Europolu, ali i analizama samog Europolu. Takođe, postoji i radna informatička kartoteka za analizu. U ovakvim kartotekama prikupljaju se podaci namenjeni analiziranju koji mogu da budu od pomoći prilikom krivičnih istraga. Članovi Europolu se bave strateškim i operativnim analizama. Strateške analize se odnose na opšte kriminalne pojave dok se operativne tiču konkretnih krivičnih istraga. Indeksni sistem je treća informatička baza podataka.

---

<sup>1297</sup> M. Sabatier, *La cooperation policiere europeenne*, L' Harmattan, Paris, 2001., p. 373.

<sup>1298</sup> Član 2 konvencije »Europol.«

Njegov predmet je da omogući oficiru za vezu, agentima ili direktoru Europolu i njegovim pomoćnicima da dobiju informaciju o tome da li je stvorena kartoteka podataka o određenoj kriminalnoj aktivnosti. Indeks daje obaveštenje o postojanju uskladištenih podataka ali bez naznaka o njihovom sadržaju.

Osnivanjem Europolu Evropska unija nije uspostavila pandan federalnoj policiji Sjedinjenih Američkih Država (FBI),<sup>1299</sup> s obzirom da je ova poslednja nadređena policijskim organima federalnih država i da raspolaže nadležnošću operativnog policijskog delovanja u Sjedinjenim Američkim Državama. Europol je prevashodno organ za saradnju i razmenu informacija ministarstava unutrašnjih poslova država članica Evropske unije. Ipak, postoje elementi koji ukazuju da bi Europol mogao da bude embrion buduće evropske federalne policije.<sup>1300</sup> Kao prvo, Europol poseduje pravni subjektivitet, organe i službenike. Pod dva, ovaj organ je jedna vrsta centra za obuku nacionalnih policajaca koji im omogućava da se bolje upoznaju i steknu usaglašene, jednoobrazne tehnike rada u borbi protiv organizovanog kriminala. Kao treće, Europol formira kartoteke podataka u cilju njihovog proučavanja i samostalno ih analizira. Na osnovu dobijenih zaključaka, on može da podstakne nacionalne organe država članica na pokretanje istrage, kao i da vrši funkciju supervizora krivičnih istraga.

---

<sup>1299</sup> J. Pradel, G. Corstens, *Droit penal europeen*, Dalloz, 2 edition, p. 178.

<sup>1300</sup> M. Sabatier, *La cooperation policiere europeenne*, L' Harmattan, Paris, 2001., p. 384 i dalje.

*Stav 3*  
*Specijalizovani organ za sudsku saradnju -*  
*Eurojust*

Na sastanku Evropskog saveta održanom u Tampereu 15. i 16. oktobra 1999. godine<sup>1301</sup> doneta je odluka da se učini kvalitativni korak napred u oblasti sudske saradnje u Evropskoj uniji, odnosno da se iz faze međudržavne sudske saradnje<sup>1302</sup> pređe na osnivanje evropskog organa zaduženog za tu oblast. Na međuvladinoj konferenciji o izmenama ugovora o osnivanju, održanoj u Nici tokom 2000. godine, doneta je odluka da se promene odredbe člana 29 ugovora o Evropskoj uniji, odnosno da se dodaju odredbe koje predviđaju osnivanje Evropske jedinice za sudsku saradnju pod nazivom Eurojust, zadužene da ostvari blisku saradnju sudskih vlasti država članica Unije.

A) Sastav Eurojust-a

Odlukom Saveta ministara o osnivanju Eurojust-a određeno je da ovaj organ ima status pravnog lica i da ga čine po jedan član iz svake od država članica koji je po zvanju tužilac, sudija ili policijski oficir sa određenim sudskim nadležnostima.<sup>1303</sup> Dosadašnje iskustvo je pokazalo da većina država članica u Eurojust delegira lica koja su bila zaposlena u tužilaštvu, s tim što su neke od njih odredile lica sa višim zvanjem (Francuska, Nemačka, Italija) dok su se druge opredelile za mlađe kadrove

---

<sup>1301</sup> Internet, 22.4.2005., [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

<sup>1302</sup> L' Espace penal europeen : enjeux et perspective, Institut d' etudes europeennes, D. Flore, D' un reseau judiciaire europeen a une juridiction penale europeenne, p. 10.

<sup>1303</sup> Internet, 22.4.2005., <http://www.europa.eu.int>



(Austrija i Grčka).<sup>1304</sup> Status članova Eurojust-a regulisan je nacionalnim normama država članica. Tako svaka od država članica određuje dužinu mandata, primanja, kao i prirodu sudskih ovlašćenja koju poseduje njen član Eurojust-a. Kada je reč o dužini mandata u odluci Saveta ministara o osnivanju Eurojust-a stoji da ova mora biti takva da omogući dobro funkcionisanje organa. S obzirom da predsednika ovog organa biraju njegovi članovi kao kolegijum na tri godine (odluku mora da potvrdi Savet ministara) bilo bi logično da države članice delegiraju svoje članove bar na isti vremenski period, što su neke od njih i učinile (Velika Britanija ), dok su se druge opredelile za nešto duži mandat (Luksemburg je delegirao svog člana na mandat od 4 godine). Međutim, pojedine države članice nisu precizirale dužinu mandata svog člana Eurojust-a, čime njegovu funkciju, *de facto*, čine »privremenom«.

Primetna je razlika u sastavu između Eurojust-a i Europol-a. Naime, u Europol-u postoji izvesni dualizam jer su direktor, njegovi zamenici i agenti službenici Europol-a, dok oficiri za vezu neposredno zavise od ministarstava unutrašnjih poslova država članica.<sup>1305</sup> Svi članovi Eurojust-a su pak, predstavnici država članica.

#### B) Nadležnosti Eurojust-a

Eurojust je zadužen za borbu protiv ozbiljnih oblika kriminala, a posebno organizovanog kriminala.<sup>1306</sup> Ovaj organ pokriva sve oblike organizovanog kriminala za

---

<sup>1304</sup> L' Espace penal europeen : enjeux et perspective, Institut d' etudes europeennes - D. Flore, D' un reseau judiciaire europeen a une juridiction penale europeenne, p. 16.

<sup>1305</sup> L' Espace penal europeen : enjeux et perspective, Institut d' etudes europeennes - D. Flore, D' un reseau judiciaire europeen a une juridiction penale europeenne, p. 16.

<sup>1306</sup> Član 3 i 4 odluke Saveta ministara od 28.2.2002. Član 85 stav 1 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

koje je nadležan i Europol, a to su: trgovina drogom i ljudima, terorizam, pranje novca, informatički kriminal, korupcija, prestupi protiv finansijskih interesa Unije itd... Eurojust je dodatno nadležan za sve oblasti kriminala ukoliko deluje na zahtev jedne od država članica Evropske unije. Inače, Eurojust je nadležan za istrage i krivična gonjenja koja se tiču najmanje dve države članice, s tim što može da pruži podršku istragama i krivičnim gonjenjima koje se tiču samo jedne države članice ili jedne države članice i treće države.<sup>1307</sup> Paralelizam u nadležnostima Europa i Eurojust-a javlja se da bi se ovom poslednjem omogućilo da deluje na zahtev Evropske policijske kancelarije. Kad je reč o slučajevima koji se tiču jedne države članice ili države članice i treće države, zamisao je bila da Eurojust bude organ koji može da pruži usluge ukoliko to želi jedna od država članica.

Eurojust ima zadatak da koordinira rad nadležnih organa država članica, da olakša međunarodnu pravnu pomoć i izvršavanje zahteva za ekstradicijom.<sup>1308</sup> U tom smislu Eurojust je zadužen za akcije podrške u vidu davanja informacija nadležnim organima država članica o saznanjima o kojima raspolaže u vezi sa istragama i gonjenjima. S tim u vezi Eurojust razmenjuje sva neophodna saznanja sa nadležnim sudskim organima država članica. U pitanju su saznanja o licima koja su predmet istraga, o žrtvama i o svedocima.<sup>1309</sup> Podaci koji se čuvaju u Eurojust-u odnose se na identitet lica (prezime, ime, datum i mesto rođenja, državljanstvo, boravište, zanimanje...) i na prirodu dela (krivična kvalifikacija, datum i mesto gde su dela počinjena, tip istrage...). Ovi

---

<sup>1307</sup> Član 3 stav 2 i 3 odluke Saveta ministara od 28.2.2002. Član 85 stav 1 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1308</sup> Internet, 22.4.2005., <http://www.europa.eu.int>

<sup>1309</sup> Internet, 22.4.2005., <http://www.europa.eu.int>

podaci su na raspolaganju samo članovima Eurojust-a, njihovim pomoćnicima i ovlašćenim službencima.

Eurojust takođe pomaže nadležnim organima država članica u cilju njihovog koordiniranog delovanja u istragama i krivičnim gonjenjima, deluje u cilju poboljšanja saradnje između nadležnih organa država članica i pruža podršku u vezi sa istragama i gonjenjima koje se tiču samo jedne države članice. Eurojust prenosi molbe za pravnu pomoć čija je suština u obavljanju istražnih radnji, ukoliko je njegovo delovanje neophodno radi koordiniranog izvršavanja istražnih radnji.<sup>1310</sup>

Međutim, pored poslova podrške i usklađivanja Eurojust može da ode i korak dalje. U tom smislu ovaj je ovlašćen da uputi zahtev nadležnim organima država članica radi obavljanja određenih radnji kao što su: preduzimanje istrage ili gonjenja na osnovu jasno utvrđenih činjenica; uzdržavanje od preduzimanja istrage ili gonjenja jer su nadležni organi druge države članice u boljem položaju da obave istu; ostvarivanje usklađenog delovanja između nadležnih organa dve ili više država članica; osnivanje zajedničkog tima koja će obaviti istragu ili gonjenje; dostavljanje Eurojust-u svih neophodnih informacija za ispunjavanje njegovih zadataka. Zahtevi Eurojust-a o kojima je reč nisu obavezujuće prirode i u tome je njihova slabost.<sup>1311</sup> Da bi se ojačala njihova pravna snaga, Savet ministara je predvideo da su države članice dužne da obrazlože razloge zbog kojih ne mogu da odgovore na zahtev Evropske sudske jedinice. Države članice se obavezuju da dostave obrazloženje samo

---

<sup>1310</sup> L' Espace penal europeen : enjeux et perspective, Institut d' etudes europeennes, D. Flore, D' un reseau judiciaire europeen a une juridiction penale europeenne, p. 14.

<sup>1311</sup> L' Espace penal europeen : enjeux et perspective, Institut d' etudes europeennes, D. Flore, D' un reseau judiciaire europeen a une juridiction penale europeenne, p. 14.

ukoliko im je zahtev uputio Eurojust kao kolegijum, a ne jedan od njegovih članova. Takođe, postoji izuzetak u pogledu davanja obrazloženja ukoliko je predmet zahteva Eurojust-a preduzimanje istrage ili gonjenja ili prepuštanje istrage ili gonjenja nadležnim organima druge države članice. Ipak i u ovom poslednjem slučaju odsustvo obrazloženja mora da počiva na suštinskim interesima države članice u oblasti bezbednosti ili na opasnosti da se dovede u pitanje odvijanje istrage ili bezbednost određenog lica.

C) Način rada Eurojust-a

U prethodnom izlaganju smo uočili da Eurojust vrši poverene zadatke posredstvom jednog ili više njegovih članova ili pak, delujući kao kolegijum. U prvom slučaju član Eurojust-a može da traži informacije od svog kolege koji se pak s tim u vezi obraća nadležnim organima svoje države članice. U cilju ostvarivanja svojih zadataka Eurojust može da deluje kao kolegijum kada to zatraži jedan ili više njegovih članova koji se bave određenim slučajem. Pored toga, Eurojust deluje kao kolegijum ako je u pitanju istraga ili gonjenje koje imaju uzgredne posledice na Uniju u celini ili koje se odnose i na države članice koje nisu u njih neposredno umešane. U cilju izvršavanja zadataka Eurojust-a, članovi ovog organa imaju sudske nadležnosti koje im dodeljuju njihove države članice.

*Stav 4*

*Mehanizmi saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova*

A) Stanje pre donošenja ugovora iz Lisabona

Izvorno, sredstva delovanja kojima su raspolagale institucije Evropske unije u okviru Saradnje u oblasti

pravosuđa i unutrašnjih poslova bila su sledeća. Savet ministara na predlog Evropske Komisije ili država članica po pravilu je jednoglasno usvajao različite pravne akte. Razlika između Saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova i Evropskih zajednica bila je lako uočljiva. Nadležnošću “normativne inicijative” nije raspolagala isključivo Evropska Komisija kao kod Evropskih zajednica, već je ova bila dodeljena i državama članicama. Odluke u Savetu ministara su se donosile jednoglasno da bi u potpunosti bio zaštićen suverenitet država članica dok je uloga Evropskog parlamenta u okviru trećeg stuba bila gotovo simbolična.

Prema odredbama nekadašnjeg člana 34 ugovora o Evropskoj uniji Savet je mogao da usvoji “zajedničke stavove” kojima je određivao pristup pojedinim problemima u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova.<sup>1312</sup> Recimo, Savet je 6. oktobra 1997. godine usvojio zajednički stav Unije o pregovorima u okviru Saveta Evrope i OCDE-u čiji je predmet bila borba protiv korupcije.<sup>1313</sup> Pored toga, prema odredbama ugovora iz Maastrichta Savet je mogao da odluči i o zajedničkim akcijama. Tako su usvojene zajedničke akcije:<sup>1314</sup> o formiranju posebnog odeljka Europol za drogu (10.03.1995. godine); u cilju približavanja zakonodavstava država članica u oblasti borbe protiv rasizma (15.7.1996. godine) i u oblasti borbe protiv toksikomanije (22.4.1996. godine). Ugovorom iz Amsterdama, kojim su delimično izmenjene odredbe ugovora o Evropskoj uniji usvojenog u Maastrichtu, napušten je koncept “zajedničkih akcija” koje su

---

<sup>1312</sup> Ph Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 edition, Paris 1998., p. 284.

<sup>1313</sup> JOCE N L279/1,13,10,97.

<sup>1314</sup> J. Pradel, G. Corstens, *Droit penal européen*, Dalloz, 2 edition, p. 41.

zamenjene institutom “okvirnih odluka.”<sup>1315</sup> Okvirne odluke su poput direktiva Zajednica imale za predmet da približe zakonodavstva država članica Unije tako što će da ih obavežu da dosegnu određeni cilj predviđen okvirnom odlukom, s tim što su ostavljale državama članicama u nadležnost da odaberu oblik i sredstva za ostvarivanje tog cilja. Pored toga, Savet je mogao da usvoji i “odluke” radi ostvarivanja ciljeva u oblasti policijske i sudske saradnje koje su obavezujuće ali nemaju neposrednu primenu u državama članicama, što znači da građani nisu mogli da se pozivaju na iste pred državnim organima ili nacionalnim sudovima. Savet je takođe imao nadležnost da ustanovi konvencije čije usvajanje preporučuje državama članicama u skladu sa njihovim ustavnim normama (ratifikacija). Delatnost Evropske unije u oblasti donošenja konvencija često se poklapala sa delatnošću Saveta Evrope. Međutim, Unija je želela da donese jednostavnije, efikasnije i samim tim lakše primenjive konvencije.<sup>1316</sup> U tom smislu primera radi, usvojene su konvencija od 26. jula 1995. godine o uspostavljanju Europolu i konvencija od 27. septembra 1996. godine koja se odnosi na ekstradiciju između država članica Evropske unije.

B) Stanje po donošenju ugovora iz Lisabona 2009. godine

Ugovori iz Lisabona određuju da Unija uspostavlja područje slobode, bezbednosti i pravde poštujući suštinska prava i različite nacionalne sisteme i pravne tradicije država članica.<sup>1317</sup> Prema ugovoru o funkcionisanju Evropske unije Evropski savet je nadležan da utvrdi

---

<sup>1315</sup> Član 34 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1316</sup> J. Pradel, G. Corstens, *Droit pénal européen*, Dalloz, 2 edition, p. 45.

<sup>1317</sup> Član 67 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

strateške pravce zakonodavnog i operativnog delovanja u području slobode, bezbednosti i pravde.<sup>1318</sup>

Ugovorima iz Lisabona utvrđen je ambiciozan pristup trećem stubu saradnje, jer je predviđeno značajno širenje normativnog delovanja putem redovnog zakonodavnog postupka tj. donošenje mera na predlog Komisije u Evropskom parlamentu i Savetu koji odlučuje kvalifikovanim većinom.<sup>1319</sup> Pored toga predviđene su gotovo opšte nadležnosti Suda pravde u ovoj oblasti, osim kada je reč o policijskim operacijama i operacijama održavanja javnog reda koje se vrše na osnovu primene nacionalnog prava.<sup>1320</sup> Savet je zadužen i da obezbedi saradnju između nadležnih službi država članica, kao i saradnju između prethodno pomenutih službi i Komisije usvajajući mere u tom smislu na predlog Komisije, a po konsultovanju Evropskog parlamenta.<sup>1321</sup>

Unija je dužna da obezbedi odsustvo provere ljudi prilikom prelaska unutrašnjih granica i da razvija zajedničku politiku u oblasti azila, doseljavanja i čuvanja spoljnih granica.<sup>1322</sup> Mere koje se odnose na politiku azila, unutrašnje i spoljne granice usvajaju se u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom, s tim što nacionalni parlamenti imaju nadležnost da upozore i privole Komisiju da preispita svoj predlog ukoliko smatraju da se njime krši načelo subzidijarnosti. Ugovor o funkcionisanju Evropske unije dozvoljava Uniji da uspostavi posebnu policijsku

---

<sup>1318</sup> Član 68 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1319</sup> Na primer člann 88 stav 1 ugovora o funkcionisanju Evropske unije koji se odnosi sudsku saradnje u oblasti građanskog prava; član 82 stav 1 ugovora o funkcionisanju Evropske unije koji se odnosi na saradnju u oblasti krivičnog prava. Član 87 stav 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije koji se odnosi na policijsku saradnju država članica.

<sup>1320</sup> J-L. Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008., p. 127.

<sup>1321</sup> Član 74 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1322</sup> Član 67 stav 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

jedinicu koja bi pomagala nacionalnim pograničnim policijama u nadgledanju granica.<sup>1323</sup> Pored toga Unija može, uz puno poštovanje ljudskih prava, da preduzme mere kojima bi nadzirala tokove doseljavanja.<sup>1324</sup>

Unija je nadležna da razvija saradnju u oblasti građanskog i krivičnog prava. Jedan od temelja te saradnje zasnovan je na načelu međusobnog priznavanja sudskih presuda.<sup>1325</sup> U oblasti građanskog prava Unija je nadležna da usvaja mere za približavanje zakonodavstava država članica u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom, izuzev u oblasti porodičnog prava gde se primenjuje konsenzus.<sup>1326</sup>

Međusobno priznavanje presuda između država članica predviđeno je i u oblasti krivičnog prava.<sup>1327</sup> Pored toga, navedene su oblasti u kojima može da dođe do usklađivanja zakonodavstava država članica na osnovu primene redovnog zakonodavnog postupka (na primer: usklađivanje pravila krivičnog postupka da bi se obezbedilo međusobno priznavanje presuda; predupređivanje i rešavanje problema sukoba nadležnosti država članica; podrška obuci zaposlenih u pravosuđu; saradnja sudskih organa država članica u okviru krivičnih gonjenja i izvršenja presuda). U drugim oblastima redovni zakonodavni postupak se koristi radi usvajanja “minimalnih pravila” poput onih u vezi sa međusobnim prihvatanjem dokaza, pravima lica u krivičnom postupku, pravima žrtava kriminala, itd.<sup>1328</sup> Pomenuta minimalna

---

<sup>1323</sup> Član 77 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1324</sup> Član 79 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1325</sup> Član 81 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1326</sup> J-L. Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008., p. 128.

<sup>1327</sup> Član 82 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1328</sup> Član 82 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.



pravila treba da uvažavaju razlike koje postoje između pravnih sistema država članica.

Donošenje minimalnih pravila putem direktiva predviđeno je i za oblast materijalnog krivičnog prava koje se odnosi na određivanje krivičnih prestupa i sankcija (tzv. “evrozločini”).<sup>1329</sup> Zakonodavno delovanje Unije je međutim ovde ograničeno na dva slučaja.<sup>1330</sup> Prvo, reč je o “ oblicima teškog kriminala” koji imaju prekograničnu dimenziju (terorizam, trgovina ljudima, seksualno iskorišćavanja žena i dece, trgovina drogom, nezakonita trgovina oružjem, pranje novca, falsifikovanje sredstava plaćanja, informatički i organizovani kriminal). Navedeni spisak može da se upotpuni u slučaju evolucije i pojave novih oblika kriminala i to na osnovu jednoglasne odluke Saveta i njene potvrde u Evropskom parlamentu.<sup>1331</sup> Pored toga, Unija može da uspostavi minimalna pravila i kada je približavanje zakonodavstava država članica neophodno da bi se obezbedilo ostvarivanje politika Unije u oblastima koje su bile predmet mera harmonizacije. Time se na primer, omogućava Uniji da deluje kada dolazi do falsifikovanja evra ili drugih proizvoda, kada je potrebna zaštita njenih finansijskih interesa, kada se vrše dela protiv očuvanja životne sredine i sl...

\* Evropsko tužilaštvo

U cilju borbe protiv prestupa koji ugrožavaju finansijske interese Unije, ugovorom o funkcionisanju Evropske unije iz Lisabona Savet je dobio nadležnost da primenjujući poseban zakonodavni postupak<sup>1332</sup> a polazeći od sastava Eurojust-a, donese uredbu kojom uspostavlja

---

<sup>1329</sup> J-L. Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008., p. 129.

<sup>1330</sup> Član 83 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1331</sup> Član 83 stav 1 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1332</sup> Savet odlučuje konsenzusom nakon potvrde uredbe od strane Evropskog parlamenta.

“Evropsko tužilaštvo.”<sup>1333</sup> Ukoliko oko ovog pitanja ne postoji konsenzus u Savetu, devet država članica može da pokrene ojačanu saradnju<sup>1334</sup> koja bi dovela do osnivanja Evropskog tužilaštva. Evropsko tužilaštvo bi bilo nadležno da po potrebi u saradnji sa Europolom vodi istragu, goni i optuži pred nadležnim sudskim organom lica koja su počinila dela ugrožavanja finansijskih interesa Unije, onako kako su ona određena uredbom donetom u te svrhe.

Ugovori iz Lisabona određuju da Unija razvija saradnju svih nadležnih organa država članica, uključujući policijske, carinske i druge represivne organe specijalizovane u oblasti prevencije i otkrivanja krivičnih dela.<sup>1335</sup> Pored toga, ugovori iz Lisabona predviđaju da Europol treba da podrži i ojača akcije policijskih organa država članica, kao i njihovu međusobnu saradnju u prevenciji i borbi protiv kriminala koji pogađa dve ili više država članica. Europol je dužan da podrži i borbu protiv terorizma, kao i borbu protiv svih drugih oblika kriminala koji ugrožavaju zajedničke interese u oblastima koje su predmet zajedničke politike Unije.<sup>1336</sup> Ugovori iz Lisabona određuju i da se uredbe koje regulišu način rada i zadatke Europola usvajaju redovnim zakonodavnim postupkom.

Ugovorima iz Lisabona potvrđeno je da Velika Britanija i Irska ne učestvuju (ili pak delimično učestvuju na način preciziran ugovorima u ostvarivanju evropskog područja slobode, bezbednosti i pravde, kao i u oblasti primene tekovina Šengenskih sporazuma, tzv. “opt out” odredba).<sup>1337</sup>

---

<sup>1333</sup> Član 86 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1334</sup> Član 20 stav 2 ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>1335</sup> Član 87 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1336</sup> Član 88 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1337</sup> J-L. Sauron, *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008., p. 132 i 133.

**VI DEO**  
**Pravni poredak Evropske unije**



# **I Glava**

## **Izvori prava Evropske unije**

### **I Poglavlje**

#### **Ugovori o osnivanju**

##### *Stav 1*

##### *Osnovne karakteristike ugovora o osnivanju*

A) Ugovori o osnivanju kao najviši izvor prava Evropske unije

Ugovori o osnivanju su osnovni, najvažniji i hijerarhijski najviši izvor prava Evropske unije. Naime, današnja Evropska unija zasnovana je na ugovoru o Evropskoj uniji i na ugovoru o funkcionisanju Evropske unije koji imaju istu pravnu vrednost.<sup>1338</sup> U skladu sa promenama osnivačkih ugovora izvršenim u Lisabonu, a koje su stupile na snagu 2009. godine, Evropska unija je zamenila i nasledila Evropsku zajednicu u okviru koje se od 1957. godine odvijala ekonomska integracija država članica. Danas, Evropska unija kao jedinstveni entitet deluje u oblasti privrede, spoljne i politike bezbednosti, kao i u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Međutim, treba imati u vidu da je većina odredbi iz nekada važećeg ugovora o Evropskoj zajednici i dalje prisutna u ugovoru o funkcionisanju Evropske unije.

B) Ustavna priroda ugovora o osnivanju

Kao što smo već napomenuli, Sud pravde je veoma rano u pravnoj praksi podvlačio specifičnosti ugovora o

---

<sup>1338</sup> Prvi član ugovora o Evropskoj uniji.

osnivanju u odnosu na druge međunarodne ugovore. Evropske Zajednice i Evropska unija su osnovane međunarodnim ugovorima zaključenim u skladu sa pravilima i postupcima međunarodnog javnog prava. Dakle, i Zajednice i Unija su odraz volje država članica koje su ih stvorile uvažavajući pri tome nacionalne ustavne norme<sup>1339</sup> (pregovori ovlašćenih predstavnika država, potpisivanje ugovora, ratifikacija).

Međutim, Sud pravde je u pravnoj praksi podvlačio specifičnosti ugovora o osnivanju Zajednica<sup>1340</sup> u odnosu na tzv. "obične međunarodne ugovore". U presudi "Van Gend en Loos"<sup>1341</sup> Sud je naglasio da "Ugovor Evropskoj ekonomskoj zajednici predstavlja više od sporazuma koji stvara međusobne obaveze među državama, jer Zajednica uspostavlja novi *pravni poredak međunarodnog prava* u čiju korist su države u određenim oblastima ograničile svoja suverena prava i čiji su subjekti ne samo države članice već i njihovi građani". U presudi Costa/Enel<sup>1342</sup> Sud je napustio termin "međunarodno pravo" u opisivanju pravnog sistema uspostavljenog ugovorima o osnivanju Zajednica da bi ga zamenio izrazom "*sopstveni pravni poredak*". U drugim presudama Sud naglašava da ugovor Evropskoj ekonomskoj zajednici, iako zaključen u obliku međunarodnog ugovora, ustvari predstavlja osnovnu *ustavnu povelju* jedne pravne Zajednice.<sup>1343</sup>

Imajući u vidu prethodno izloženo nameće se pitanje postoji li ustav i ustavno pravo Evropske unije?

---

<sup>1339</sup> Ph. Manin, Les Communautés européennes, L' Union européenne, Pedone, Paris, 1996., p. 53.

<sup>1340</sup> J. Boulouis, Droit institutionnel de l' Union européenne, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 195; Ph. Manin, Les Communautés européennes, L' Union européenne, Pedone, Paris, 1996., p. 57; D. Simon, Le système juridique communautaire, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 36.

<sup>1341</sup> CJCE, 05.02.1963., Van Gend en Loos., aff. 26/62, Rec. p. 3.

<sup>1342</sup> CJCE, 15.07.1964., Costa/Enel, aff. 6/64, Rec. 1141.

<sup>1343</sup> CJCE, 23.04.1986., Parti écologiste Les Verts, aff. 249/83, Rec. 1339.

Demokratski ustav kao najviši pravni akt počiva ili na volji građana izraženoj putem referendumu ili na odluci ustavotvorne skupštine, dok su tvorci osnivačkih ugovora ovlašćeni predstavnici vlada država članica. Stoga se smatra da u formalnom smislu ustav Unije ne postoji sve dok se o ovom pitanju neposredno ne izjasne njeni građani ili njihovi predstavnici u Evropskom parlamentu. U ovom kontekstu treba imati u vidu da je predlog ugovora koji uspostavlja Evropski ustav odbačen na referendumu u Francuskoj i Holandiji u maju i junu 2005. godine.

Međutim, prema shvatanju Suda pravde ugovori o osnivanju vrše funkciju ustava. Sud naime, ne smatra da su konstitutivni ugovori izgubili svoju inicijalnu prirodu već podvlači njihove specifičnosti odnosno činjenicu da predstavljaju osnovu potpunog i hijerarhijski uređenog pravnog poretka nalik onome koji imaju države, tako da ugovori za Uniju imaju analognu pravnu vrednost ustavu.<sup>1344</sup> Iako se u ugovorima o osnivanju ne govori o hijerarhiji normi, načelo hijerarhije primarnog<sup>1345</sup> u odnosu na izvedeno pravo očigledno se nameće. Institucije Unije usvajaju akte u okvirima nadležnosti koje su im poverene ugovorima o osnivanju. S druge strane, predviđeni su postupci za sankcionisanje institucija ukoliko prekrše odredbe primarnog prava, što znači da je nedopustivo da akt izvedenog prava bude suprotan odredbama ugovora.<sup>1346</sup> U oblasti međunarodnih odnosa, zaključivanje sporazuma između Unije i treće strane (države ili međunarodne organizacije) podređeno je saglasnošću sporazuma sa odredbama ugovora. Naime,

---

<sup>1344</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, Paris, 1996., p. 57.

<sup>1345</sup> R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, IMPP, Beograd, 1996., str. 37 i dalje.

<sup>1346</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 309.

država članica, Evropski parlament, Savet ili Komisija mogu da zatraže mišljenje Suda pravde u vezi sa saglasnošću međunarodnog ugovora koji Unija namerava da zaključi sa ugovorima o osnivanju. U slučaju negativnog mišljenja Suda pravde, međunarodni ugovor o kome je reč može da stupi na snagu samo ukoliko se njegove odredbe promene da bi bile saglasne sa ugovorima o osnivanju ili pak ako se izmene odredbe ugovora o osnivanju.<sup>1347</sup>

Kada je reč o međunarodnim sporazumima koje zaključuju države članice stvari su nešto složenije. Nesumnjivo je da sporazumi koje su one zaključile po stupanju na snagu ugovora o osnivanju, nisu u pravnom smislu relevantni. Dakle, na tu vrstu sporazuma, a protiv odredbi ugovora o osnivanju i komunitarnih akata ne mogu da se pozivaju ni države članice ni njihovi građani. Međutim, u skladu sa odredbama međunarodnog javnog prava sporazumi koje su zaključile države članice pre stupanja na snagu ugovora o osnivanju ne mogu biti ugroženi odredbama ovih poslednjih.<sup>1348</sup> U slučaju neusklađenosti odredbi takvih sporazuma sa pravom Unije, države članice su dužne da iste svim odgovarajućim sredstvima pokušaju da otklone. Sud pravde je pak smatrao da države moraju da uklone pomenute neusklađenosti pogotovu ako sporni međunarodni sporazum sadrži klauzulu o otkazivanju, jer im u suprotnom preti osuda zbog neizvršenja obaveza predviđenih pravom Unije.<sup>1349</sup>

---

<sup>1347</sup> Član 218 stav 11 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1348</sup> Vidi Bečku konvenciju iz 1969. godine o međunarodnim ugovorima, član 30 stav 4.

<sup>1349</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 311.



## *Stav 2*

### *Režim ugovora o osnivanju*

Režim ugovora o osnivanju odnosi se na polje primene i postupak izmene ugovora.<sup>1350</sup>

#### A) Polje primene ugovora o osnivanju

Polje primene ugovora o osnivanju sadrži dva aspekta, jedan je vremenski, a drugi teritorijalni. Kada je u pitanju prvi pomenuti aspekt bilo je predviđeno da Pariski ugovor kojim je uspostavljena Evropski Zajednica za uglj i čelik ima vremenski ograničeno trajanje. Ugovor o Evropskoj zajednici za uglj i čelik zaključen je na pedeset godina i istekao je 25. jula 2002. godine. Nasuprot njemu, Rimski ugovori o Evropskoj ekonomskoj i Zajednici za atomsku energiju zaključeni su na neodređeno vreme, s tim što je ovaj prvi prestao da važi sa stupanjem na snagu ugovora iz Lisabona 2009. godine. Ugovori o Evropskoj uniji i funkcionisanju Evropske unije iz Lisabona iz 2009. godine zaključeni su na neodređeno vreme.<sup>1351</sup>

O teritorijalnom i personalnom aspektu primene ugovora o osnivanju bilo je reči u prethodnom izlaganju.

#### B) Izmene ugovora o osnivanju

Pre donošenja ugovora o Evropskoj uniji, postupak izmene bio je posebno regulisan svakim od osnivačkih ugovora Zajednica. Mastroški ugovor je ukinuo pomenute odredbe i zamenio ih jedinstvenim postupkom izmene ugovora o osnivanju Zajednica i Unije.

U skladu sa odredbama ugovora o Evropskoj uniji iz Lisabona iz 2009. godine odredbe ugovora o osnivanju

---

<sup>1350</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 195 i dalje.

<sup>1351</sup> Član 53 ugovora o Evropskoj uniji i član 356 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

mogu da se menjaju u skladu sa redovnim ili pojednostavljenim postupkom.<sup>1352</sup>

a) Redovni postupak izmene ugovora o osnivanju

Prema članu 48 ugovora o Evropskoj uniji, predloge o izmenama ugovora na kojima počiva Unija mogu da podnesu Savetu vlade država članica, Evropski parlament ili Komisija. Ovi predlozi mogu da imaju za svrhu da uvećaju ili smanje nadležnosti koje su dodeljene Uniji. Predlozi se zatim prosleđuju Evropskom savetu i nacionalnim parlamentima država članica.

Ukoliko Evropski savet po konsultovanju Evropskog parlamenta i Komisije prostom većinom glasova odluči da se pređe na proučavanje predloženih izmena ugovora o osnivanju, predsednik Evropskog saveta saziva Konvenciju sastavljenu od predstavnika: nacionalnih parlamenata, šefova država ili vlada članica Unije, Evropskog parlamenta i Komisije. Konvencija ima zadatak da razmotri predložene izmene i da na osnovu odluke donete konsenzusom usvoji preporuku o izmenama ugovora o osnivanju koju upućuje konferenciji predstavnika vlada država članica.

Predsednik Saveta zatim, saziva međuvladinu konferenciju država članica sa ciljem da se na njoj zajedničkim sporazumom predstavnika vlada članica Unije konačno usaglase izmene ugovora o osnivanju. Izmene o kojima je reč stupaju na snagu po njihovom ratifikovanju u svim državama članicama.

U ovom kontekstu treba imati u vidu i sledeće. Evropski savet može da odluči prostom većinom glasova da ne sazove Konvenciju o promenama ugovora o osnivanju, jer smatra da obim predloženih promena to ne opravdava. Za ovakvu odluku međutim, Evropskom savetu je potrebno odobrenje Evropskog parlamenta. U

---

<sup>1352</sup> Član 48 ugovora o Evropskoj uniji.

tom slučaju Evropski savet sam utvrđuje mandat konferencije predstavnika vlada država članica.

Novinu u postupku izmene ugovora o osnivanju predstavlja još i ovo. Ukoliko u roku od dve godine od potpisivanja ugovora koji menja ugovore o osnivanju 4/5 država članica isti ratifikuje, ali jedna ili više država članica ima poteškoće i kasni sa postupkom ratifikacije, Evropski savet je nadležan da razmotri ovu politički problematičnu situaciju. Prethodno izneto u praksi znači da Evropski savet može da razmatra više rešenja za izlaz iz institucionalne blokade. Tako Evropski savet može da učini određene ustupke državama koje još nisu ratifikovale izmene ugovora, ili pak da vrši politički pritisak na njih da ratifikuju ugovor ili čak da odluči da izmene ugovora o osnivanju stupaju na snagu u većini država koje su izvršile ratifikaciju, dok istovremeno nemaju važnost u onim državama koje nisu okončale postupak ratifikacije a koje su u ubedljivoj manjini.

b) Pojednostavljeni postupak izmena ugovora o osnivanju

Vlade država članica, Evropski parlament ili Komisija imaju nadležnost da podnesu Evropskom savetu predloge o izmenama odredbi trećeg dela ugovora o funkcionisanju Evropske unije koji je posvećen politikama i unutrašnjim akcijama Unije. Evropski savet ima nadležnost da jednoglasno usvoji odluku o izmenama trećeg dela ugovora o funkcionisanju Evropske unije po konsultovanju Evropskog parlamenta i Komisije kao i Evropske centralne banke, ako se izmene odnose na institucionalne odredbe u monetarnoj sferi. Ova odluka stupa na snagu kada je odobre tj. ratifikuju države članice u skladu sa nacionalnim ustavnim normama.

## II Poglavlje

### Izvedeno pravo

Pod pojmom izvedeno pravo ili sekundarno pravo<sup>1353</sup> obuhvaćeni su pravni akti Unije tj. uredbe, direktive, odluke, mišljenja i preporuke,<sup>1354</sup> koje usvajaju institucije Unije na osnovu ovlašćenja predviđenih u ugovorima o osnivanju. Institucije Unije dakle, nisu nadležne da same izaberu odgovarajući pravni instrument u cilju izvršenja zadataka koji su im povereni, već moraju u zavisnosti od oblasti delovanja, da koriste vrstu akta predviđenu u ugovorima o osnivanju.<sup>1355</sup> Akti izvedenog prava predstavljaju jedan od izvora prava Unije.

#### *Stav 1*

#### *Zakonodavni akti*

U toku procesa evropske integracije javljale su se inicijative da se naziv pravnih akata koje usvajaju institucije Zajednice u oblasti ekonomije usklade sa nomenklaturom akata u državama članicama. U tom smislu u predlogu Evropskog ustava iz 2004. godine bilo je predviđeno uvođenje dve vrste zakonodavnih akata Unije,<sup>1356</sup> tj. „evropskih zakona“ i „okvirnih zakona,“ koji

---

<sup>1353</sup> Termin sekundarni izvori komunitarnog prava koriste pojedini naši i engleski autori (npr. R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, IMPP, Beograd, 1996., str. 41) dok se francuski autori opredeljuju za termin izvedeno pravo (npr. J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 202; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 2001., p. 313).

<sup>1354</sup> Član 288 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1355</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 2001., p. 316.

<sup>1356</sup> Član I-34 predloga ugovora o Evropskom ustavu.

bi zamenili uredbe i direktive Zajednice. Tvorci ugovora iz Lisabona iz 2009. godine odustali su od korišćenja termina „evropski zakoni.“ Međutim, ugovorima iz Lisabona je predviđeno da su svi akti usvojeni u skladu sa zakonodavnim postupkom, bilo redovnim ili posebnim, zapravo zakonodavni akti, a radi se o uredbama direktivama i odlukama.

A) Uredbe

Uredbe<sup>1357</sup> po svojim pravnim odlikama najviše liče na zakone koje usvajaju države. Reč je o obavezujućim normativnim aktima opšteg dometa koji se u celini odnose na apstraktne kategorije, a ne na ograničen broj primaoca, po čemu se razlikuju od pojedinačnih odluka<sup>1358</sup>. Uredbe su obavezne u svim svojim elementima i neposredno se primenjuju u svim državama članicama,<sup>1359</sup> te je isključena njihova selektivna ili delimična primena,<sup>1360</sup> izmena, pa i usvajanje nacionalnih normi koje bi bile u stanju da ugroze njihov sadržaj ili smisao.<sup>1361</sup> Uredbe imaju obavezujuće dejstvo prema svim pravnim subjektima bilo da je reč o pojedincima, državama članicama ili institucijama Unije.<sup>1362</sup>

---

<sup>1357</sup> Uredbe tj. na engleskom jeziku “regulations” ili na francuskom jeziku “règlements.” U prevodu ovog termina među domaćim autorima nije bilo jedinstvenog stava. R. Đurović je upotrebljavao izraz “odluka” (Međunarodno privredno pravo, Savremena administracija, Beograd, 1997., str. 119); R. Vukadinović se bio opredelio za termin “pravilo”, (Pravo Evropske unije, IMPP, Beograd, 1996., str. 42); u prevodu ugovora o Evropskoj uniji Lopandić i Janjević su koristili termin “uredba.”

<sup>1358</sup> CJCE, 14.12.1961., Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes, Rec. 901.

<sup>1359</sup> Član 288 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1360</sup> CJCE, 30.11.1972., Granaria, aff. 18/72, Rec., 1172.

<sup>1361</sup> CJCE, 18.2.1970., Bollman, aff. 40/69, Rec., 69.

<sup>1362</sup> J. Rideau, Droit institutionnel de L’ Union et des Communautés européennes, L.G.D.J, 4 edition, Paris, 2002., p.151.

Uredba na snagu stupa po objavljivanju u službenom listu Evropske Unije.<sup>1363</sup> Datum stupanja na snagu predviđen je samom uredbom, ili u slučaju izostanka, dvadesetog dana po njenom objavljivanju u Službenom listu Evropske unije.

Uredba je pravni akt koji treba da sadrži obrazloženje.<sup>1364</sup> Odsustvo obrazloženja je jedan od formalnih razloga za njeno poništavanje. Obrazloženje treba da sadrži opis celokupnog stanja koje je dovelo do potrebe za njenim donošenjem i ciljeve koje ovaj poslednji treba da ostvari. Obrazloženjem se građanima pružaju sredstva za ostvarivanje svojih prava, a sudskim instancama Unije elementi za pravni nadzor.<sup>1365</sup>

Institucije Unije deluju putem uredbi u različitim oblastima, ali se one najčešće koriste za organizovanje privrednih grana ili uređenje oblasti koje su u potpunoj nadležnosti Unije poput poljoprivrede, ili zaštite konkurencije.

#### B) Direktive

Direktive<sup>1366</sup> su instrumenti pravnog uređivanja koji odgovaraju podeli nadležnosti između Unije i država članica u smislu da Unija postavlja okvir koji ima za cilj da uskladi nacionalna zakonodavstva, ali države članice zadržavaju i deo normativnih nadležnosti.<sup>1367</sup> Putem direktiva zapravo se vrši zakonodavna aktivnost u dve faze. U prvoj fazi institucije Unije usvajaju pravni akt kojim se utvrđuju određeni ciljevi. Zatim, u drugoj fazi

---

<sup>1363</sup> Član 297 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1364</sup> Član 296 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1365</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. . 195.

<sup>1366</sup> R. Vukadinović koristi termin "uputstva", *Pravo Evropske unije*, IMPP, Beograd, 1996., str. 43.

<sup>1367</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, Paris, édition 1998, p. 300; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 324.

organi država članica nacionalnom normom vrše tzv. „prenošenje (transponovanje) direktive“, odnosno njeno unošenje u nacionalno zakonodavstvo.<sup>1368</sup> Na taj način se vrši usklađivanje nacionalnih prava čime se stvara neophodno pravno okruženje za uspostavljanje i delovanje unutrašnjeg tržišta.<sup>1369</sup> Pošto se kroz postupak implementacije delimično zadržavaju nacionalne zakonodavne nadležnosti, to su se direktive u praksi pokazale kao najpogodnije pravno sredstvo za postizanje onih ciljeva za koje nije potrebna, ili bar ne u prvoj fazi, potpuna jednoobraznost nacionalnih propisa, već samo njihovo usklađivanje.

Formalno pravno posmatrano direktive su za razliku od uredbi pojedinačni akti koji se upućuju jednoj ili više država članica. U praksi međutim, direktive se najčešće upućuju svim državama članicama i proizvode dejstvo na čitavoj teritoriji Unije, tako da ih i Sud pravde označava „normativnim aktima opšteg dometa.“<sup>1370</sup>

Član 288 ugovora o funkcionisanju Evropske unije određuje da direktiva obavezuje državu članicu kojoj je upućena u pogledu dostizanja traženih rezultata, a da se nacionalnim instancama prepušta nadležnost da izaberu pravni oblik i sredstva za njenu primenu. Cilj ovih akata praktično je da obavežu države članice da usvoje norme kojima će izmeniti nacionalnu pravnu regulativu i uskladiti je sa traženim rezultatima. Dakle, države su dužne da prenesu direktivu u nacionalno zakonodavstvo, ali zadržavaju pravo da izaberu način njene primene. Prenošenje može da podrazumeva obavezu ukidanja ili izmene nacionalnih propisa nespojivih sa sadržajem

---

<sup>1368</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001, p. 324.

<sup>1369</sup> R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, IMPP, Beograd, 1996., str. 43.

<sup>1370</sup> CJCE, 22.02.1984., *Kloppenburg*, aff. 70/83, Rec., 1075.

direktive, kao i usvajanje normi neophodnih radi ostvarivanja ciljeva direktive.<sup>1371</sup> Države su takođe dužne da izvrše prenošenje direktive u propisanom roku. Prethodno pomenuto vremensko uslovljavanje ključni je elemenat koji doprinosi jedinstvenoj i simultanoj primeni prava Unije u svim državama članicama. Države članice su dužne i da se sve do prenošenja direktive u nacionalno zakonodavstvo uzdrže od usvajanja nacionalnih normi koje bi ugrozile njenu punu primenu, odnosno ostvarivanje njima zacrtanih ciljeva.

Prilikom prenošenja sadržaja direktive u nacionalno pravo, nacionalni organi treba da poštuju smisao upotrebljenih termina i pojmova kako bi se obezbedilo jednoobrazno tumačenje teksta u svim državama članicama.<sup>1372</sup> Nacionalnim organima je zabranjeno da uvode odstupanja ili izuzetke koji nisu predviđeni direktivom, da je delimično ili selektivno primenjuju ili pak, da menjaju njenu normativnu sadržinu. Upravo radi jednoobrazne primene komuntarnog odnosno prava Unije, institucije Unije su išle na elaboriranje vrlo preciznih i detaljnih direktiva koje su ostavljale malo prostora državama članicama za izbor načina njihove primene.<sup>1373</sup>

Prema članu 288 ugovora o funkcionisanju Evropske unije države članice mogu da izaberu nacionalnim pravom predviđen oblik i sredstava za prenošenje direktive koji im omogućavaju da na najbolji način izvrše direktivu. Međutim, prema Sudu pravde izbor nacionalnog pravnog instrumenta mora da bude takav da

---

<sup>1371</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 327.

<sup>1372</sup> CJCE, 28.03.1990., *Vessoso et Zanetti*, C-206 i C-207/88, Rec., I-1461.

<sup>1373</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 210; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 325.



obezbedi korisno dejstvo direktive. Na primer, posezanje za zakonom neophodno je čim izvršenje direktive podrazumeva ukidanje ili izmenu postojećih nacionalnih zakonskih rešenja. Prenošnje direktive putem cirkularnog dopisa ocenjeno je nedovoljnim da bi ispunilo uslove vezane za stavljanje na uvid javnosti, pravnu sigurnost i stvarnu primenu direktive.<sup>1374</sup>

Direktive, koje se odnose na sve države članice objavljuju se u Službenom listu Evropske unije.<sup>1375</sup> Njihovo stupanje na snagu identično je uređeno kao i za uredbe. Direktive usvojene po drugim postupcima, stupaju na snagu danom njihovog saopštavanja primaocu.

### C) Odluke

Odluke su akti koje usvajaju institucije Unije, a koji se razlikuju od uredbi po tome što nemaju opšti domet.<sup>1376</sup> Odluke se uvek odnose na nekog pojedinačno tj. imaju svog primaoca (adresata), kome odobravaju prava ili nameću obaveze. Primalac odluke može da bude država članica, fizičko ili pravno lice.<sup>1377</sup> Izuzetno u slučajevima predviđenim ugovorom odluka može da se odnosi na sve države članice.

Odluka je obavezujuća u svim elementima za primaoca koga određuje.<sup>1378</sup> Tako se ovim aktima, na primer u oblasti konkurencije, preduzećima odobravaju prava, nameću obaveze ili pak izriču sankcije.

Odluke stupaju na snagu njihovim saopštavanjem primaocu, osim onih koje nemaju primaoca. U ovom

---

<sup>1374</sup> CJCE, 02.12.1986., Comm./Belgique, aff. 239/85, Rec. 3645.

<sup>1375</sup> Član 297 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1376</sup> J. Boulouis, Droit institutionnel de l' Union européenne, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 212.

<sup>1377</sup> D. Simon, Le système juridique communautaire, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 332; J. Rideau, Droit institutionnel de L' Union et des Communautés européennes, L.G.D.J, 4 édition, Paris, 2002., p. 160.

<sup>1378</sup> Član 288 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

poslednjem slučaju odluka se objavljuje u Službenom listu Evropske unije i stupa na snagu na dan kad je to njom predviđeno ili u odsustvu datuma, dvadesetog dana od njenog objavljivanja.

## *Stav 2*

### *Preporuke i mišljenja*

Prema članu 288 ugovora o funkcionisanju Evropske unije preporuke i mišljenja nisu obavezujuće prirode, već se njima pre poziva na usvajanje određenog ponašanja.<sup>1379</sup> Ovi akti mogu da se jave u oblastima gde Unija nema normativne nadležnosti ili u privrednim granama gde obavezujući akti mogu da se usvajaju tek po isteku prelaznog perioda. U ovom poslednjem slučaju preporuka ili mišljenje ima za cilj da državu članicu pripremi na pojavu obavezujućeg akta.

Komisija ima opštu nadležnost da formuliše preporuke i mišljenja o materiji regulisanoj ugovorima, kada ugovori to nalažu ili ukoliko ona to sama smatra neophodnim.

Imajući u vidu prethodno izneto, ne bi u potpunosti moglo da se tvrdi da su pomenuti akti izvor prava Evropske unije. Međutim, oni posredno mogu da budu izvor prava u slučaju kada se Komisija njima služi da bi pojasnila ili rasvetlila sadržaj obavezujućih akata.<sup>1380</sup>

---

<sup>1379</sup> R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, IMPP, Beograd, str. 44; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 212.

<sup>1380</sup> CJCE, 13.12.1989., Grimaldi, aff. 322/88, Rec., 4407.

*Stav 3*  
*Izvršna prava*

Izvršna prava predstavljaju akte Saveta, Komisije ili Evropske centralne banke koji sadrže naovčani namet na teret drugih lica, izuzev država članica.<sup>1381</sup> Prinudna naplata ovih prava vrši se na osnovu primene nacionalnih normi građanskog prava država članica na čijoj teritoriji i dolazi do izvršenja prava. Svaka od država članica određuje organ nadležan za proveru autentičnosti izvršnog prava. Posle obavljanja prethodno pomenute formalnosti zainteresovana strana pokreće postupak prinudnog izvršenja kod nadležnog nacionalnog organa.

*Stav 4*  
*Atipični akti*

Institucije Unije su posezale za određenim aktima kako bi uredile svoje međusobne odnose (međuinstitucionalni sporazumi),<sup>1382</sup> najavile svoje buduće predloge (saopštenja Komisije) ili eventualno iznele svoje stavove i preporučile način ponašanja u pojedinim oblastima (zaključci i rezolucije Saveta). Drugim aktima bili su najavljeni programski stavovi (program akcije, bela knjiga, zelena knjiga, kodeks ponašanja), dok su pak treći bili deklarativne prirode (deklaracije, zaključci, saopštenja, zapisnici i sl...). Nedostatak ovakvog delovanja leži u odsustvu pravne sigurnosti koja se javlja usled nejasnoća u vezi sa obavezujućim dejstvom akta, ali i zbog

---

<sup>1381</sup> Član 299 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1382</sup> Ovi akti su predviđeni članom 295 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

mogućnosti da se stvore obaveze i prava koja ne potpadaju pod nadležnost Suda pravde.<sup>1383</sup>

### III Poglavlje

## Sporazumi sa trećim državama i međunarodnim organizacijama

Posedovanje statusa pravnog lica Evropskoj uniji omogućava da učestvuje u međunarodnim odnosima i da zaključuje međunarodne sporazume sa jednom ili više trećih država i međunarodnim organizacijama u oblastima predviđenim ugovorima o osnivanju.<sup>1384</sup> Unija je ovlašćena da zaključuje međunarodne ugovore kada je u okviru primene politika Unije zaključivanje međunarodnog ugovora neophodno da bi se ostvario jedan od ciljeva ugovora o osnivanju, kada je njegovo zaključivanje predviđeno obavezujućim aktom Unije, ili onda kada bi odsustvo međunarodnog ugovora moglo da ugrozi primenu zajedničkih pravila ili izmeni njihov smisao. Međunarodni sporazumi koje je Unija zaključila obavezuju institucije Unije i države članice,<sup>1385</sup> tj. postaju sastavni deo pravnog poretka i u punoj meri predstavljaju izvor prava Unije.<sup>1386</sup> Inače, u ovom kontekstu treba imati u vidu da se Sud pravde opredelio za primenu monističkog koncepta prijema međunarodnog prava u pravni poredak Unije, što znači da nije potrebno da se međunarodna norma uvodi u pravni poredak Unije usvajanjem evropske norme.

---

<sup>1383</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 216.

<sup>1384</sup> Član 216 stav 1 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1385</sup> Član 216 stav 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1386</sup> CJCE, 30.4.1974. Haegeman, aff. 181/73, Rec. 449.

## IV Poglavlje

### Opšta pravna načela prava Unije i sudska praksa

#### *Stav 1*

#### *Opšta pravna načela prava Unije*

##### A) Izvori opštih pravnih načela prava Unije

Opšta pravna načela prava Unije nepisani su izvor prava koje izvlači sudski organ polazeći od zajedničkog fonda pravnih vrednosti i normi.<sup>1387</sup> Sud pravde kao jedna od glavna institucija i dugo jedini sudski organ Evropskih zajednica preuzeo je nadležnost da upotpuni evropsko pravo, prepoznajući opšta pravna načela osvrtno na međunarodno pravo, nacionalno pravo država članica kao i na strukturu komunitarnog pravnog sistema.

Iz međunarodnog prava izvučena su ona načela koja ne protivureče ustavnoj osnovi nekadašnjih Zajednica i Unije. Tako je prihvaćeno načelo međunarodnog prava prema kome država ne može da zabrani svom državljaninu pristup njenoj teritoriji, ali je odbačeno načelo reciprociteta kao radikalno suprotno komunitarnom odnosno pravnom sistemu Unije.<sup>1388</sup>

U procesu prepoznavanja opštih pravnih načela uzete su u obzir suštinske norme zajedničke za pravne poretke država članica sadržane u nacionalnim ustavima, zakonodavstvima ili u nacionalnoj sudskoj praksi. Pravna načela o kojima je reč međumim nisu morala da budu

---

<sup>1387</sup> D. Simon, *Y-a-t-il des principes generaux du droit communautaire?*, Droits, 1991., n° 14.

<sup>1388</sup> CJCE, 13.11.1964., *Comm/Belgique et Luxembourg*, aff. 90 et 91/63, Rec. 1217.

prisutna u svim nacionalnim pravima. Dovoljno je bilo da budu predviđena nekima od njih, s tim što bi značajne razlike među nacionalnim pravnim sistemima u tom pogledu sprečavale njihovo nametanje i primenu u pravu Zajednice, tj. Unije.

U treću kategoriju izvora prava spadaju ona načela koja proističu iz ustavne, ekonomske i političke osnove evropske integracije, koja izražavaju "zajedničke ciljeve ili vrednosti".

B) Tipologija opštih pravnih načela prava Unije

a) Suštinska prava

Suštinska (fundamentalna) prava upućuju na prava čoveka i politička prava koja jemče ustavi država članica<sup>1389</sup> i Evropska konvencija o ljudskim pravima.<sup>1390</sup>

Suštinska prava na koje se Sud pravde poziva u sudskoj praksi su:<sup>1391</sup> zaštita prebivališta, pošte i religiozna uverenja, pravo na svojinu, pravo na slobodno vršenje ekonomskih aktivnosti, sindikalna prava, pravo na izražavanje itd...

b) Načela svojstvena svakom organizovanom pravnom sistemu

Reč je o načelima kojima se jemči pravna sigurnost ili koja proističu iz delovanja "pravne države".<sup>1392</sup> Pravnu sigurnost obezbeđuje poštovanje "stečenih prava", jasnoća normi, objavljivanje akata, zabrana retroaktivnog dejstva pravnih akata i sl. Delovanje pravne države podrazumeva da su zajamčena prava odbrane, kao i poštovanje načela pravičnosti i valjane sudske uprave.

---

<sup>1389</sup> CJCE, 17.12.1970., *Intenationale Handelsgesellschaft*, aff. 11/70, Rec., 1135.

<sup>1390</sup> CJCE, 14.05.1974., *Nold*, aff. 4/73, Rec., 491.

<sup>1391</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, p. 230.

<sup>1392</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 223 i dalje; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 230 i 231.

c) Strukturna načela Unije

Strukturna načela Unije odražavaju načela na kojima počiva ekonomski i politički sistem koji je uspostavljen ugovorima o osnivanju.<sup>1393</sup> Načela ustavno-političke prirode su načelo institucionalne ravnoteže, subzidijariteta, komunitarne vernosti itd... U načela "ekonomske prirode" spadaju: načelo slobodnog kretanja, nediskriminacije, slobodne konkurencije, jedinstva tržišta i sl.

*Stav 2*

*Sudska praksa*

Nadležnost Suda pravde je prema odrebama ugovora o osnivanju bila ograničena na tumačenje i primenu prava.<sup>1394</sup> Međutim, u praksi je Sud pravde preuzeo "normativne nadležnosti" tako da njegova pravna praksa predstavlja jedan od izvora prava Unije.<sup>1395</sup> Više uzroka dovelo je do ovakvog razvoja događaja. Naime, u ovom kontekstu treba imati u vidu da je Sud pravde dugo bio jedina sudska instanca u komunitarnom pravnom sistemu, da mu je ugovorom dodeljena nadležnost da bude autentični tumač komunitarnog prava u smislu da je dužan da odgovori na prejudicijelna pitanja nacionalnih sudskih instanci, da je došlo do dinamičnog razvoja komunitarnog prava, kao i da su se i u komunitarnom, kao i drugim pravima javljale zakonske praznine koje je trebalo popuniti.

---

<sup>1393</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 225; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 231.

<sup>1394</sup> Član 220 nekadašnjeg ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>1395</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 225; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 234.

Prilikom tumačenja pravnih normi Sud pravde se nije ograničavao na njihovu tekstualnoj analizi. Metod Suda pravde je bio karakterističan po pozivanju na kontekst ugovora i volju strana da uspostave integrisan sistem, na "korisno dejstvo" normi, na krajnje ciljeve ugovora o osnivanju itd... Reč je o pristupu komunitarnom, tj. pravu Unije kao samostalnom, skladnom i specifičnom sistemu.<sup>1396</sup>

## V Poglavlje

### Hijerarhijski odnos između izvora prava

Odnosi u pravnom sistemu Evropske unije između izvora prava hijerarhijski su uređeni na sledeći način:<sup>1397</sup>

- Na vrhu piramide nalaze se ugovori o osnivanju kao najviši izvor prava Unije. Ugovori o osnivanju za Uniju imaju uporedivu vrednost kao ustavi za pravne države. Svaki akt protivan ugovorima o osnivanju može da bude poništen ili proglašen ništavim.

- Međunarodni sporazumi kojima je pristupila Unija imaju manju pravnu vrednost u odnosu na ugovore o osnivanju i opšta pravna načela, ali su viši izvor prava u odnosu na zakonodavne akte Unije. Akti institucija mogu da budu poništeni ili proglašenim ništavim, ukoliko su suprotni međunarodnom ugovoru koji je zaključila Unija sa trećim subjektom (državama ili međunarodnim organizacijama).

- Na sledećem mestu na lestvici nalaze se akti koje usvajaju institucije Unije, odnosno tzv „izvedeno pravo“.

---

<sup>1396</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 235.

<sup>1397</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, Paris, édition 1998., p. 307.



Unutar ovog izvora među uredbama, direktivama i odlukama zasnovanim na osnivačkim ugovorima ne postoji hijerarhijski odnos. Njihovo delovanje u pravnom sistemu je samostalno. Hijerarhija se pojavljuje u odnosu između baznih akata i akata primene, pri čemu su prvi viši izvor prava u odnosu na druge.<sup>1398</sup>

- Opšta pravna načela imaju posebno mesto u hijerarhiji izvora prava Unije. Nesumnjivo je na primer, da bi bilo nedopustivo da Unija zaključi međunarodni sporazum ili donese akt izvedenog prava koji bi bio u suprotnosti sa nekim od "suštinskih prava".

- Sudskom praksom se pak, upotpunjuju norme izvornog i izvedenog prava.

---

<sup>1398</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 234.



## **II GLAVA**

# **Odnos između prava Zajednice i prava država članica**

### **I Poglavlje**

## **Odlike prava Evropske unije**

### *Stav 1*

### *Samostalnost prava Evropske unije*

Sud pravde je u svojim presudama podvlačio posebnost i specifičnost pravnog poretka nekadašnjih Evropskih zajednica odnosno današnje Evropske unije u odnosu na nacionalne pravne poretke i međunarodno pravo. U presudi "Van Gend End Loos"<sup>1399</sup> Sud skreće ukazuje da je cilj ugovora o osnivanju uspostavljanje Zajedničkog tržišta čije se delovanje neposredno tiče pojedinaca, te su stoga ugovori o osnivanju više od sporazuma koji stvaraju međusobne obaveze među državama. Zajednice su uspostavile novi pravni poredak "međunarodnog prava", a države su ograničile svoja suverena prava u određenim oblastima u njegovu korist. Subjekti ovog novog pravnog poretka su države članice, ali i pravna i fizička lica. Termin "međunarodno pravo" međutim Sud pravde prestaje da koristi nekoliko meseci kasnije u presudi "Costa/ENEL",<sup>1400</sup> jer ocenjuje da je za razliku od drugih međunarodnih ugovora, ugovor o

---

<sup>1399</sup> CJCE, 05.02.1963., Van Gend en Loos/ Administration fiscale néerlandaise, aff. 26/62, Rec. p. 3. ; J. Boulouis, R-M. Chevalier, Grands arrêts de la CJCE, Dalloz, Tome 1, 5 édition, p. 4.

<sup>1400</sup> CJCE, 15.07.1964., Costa/ ENEL, aff. 6/64, Rec. p. 1141.

Evropskoj ekonomskoj zajednici ustanovio "sopstveni pravni poredak", a pravo koje proizilazi iz tog ugovora je specifične i originalne prirode. Dakle, reč je o težnji Suda da izgradi stav o *samostalnosti* komunitarnog pravnog poretka u odnosu na klasično međunarodno pravo i nacionalno pravo država članica.<sup>1401</sup> Sud je zasnovao svoj stav na tome da u pravu Zajednice postoji hijerarhija normi, da ovo pravo dobrim delom stvaraju institucije Zajednice kao i da se odnosi na pravna i fizička lica. Pojam samostalnosti pravnog poretka Zajednice, prema shvatanju Suda, isključuje mogućnost da Zajednica zaključivanjem međunarodnog sporazuma poremeti načela institucionalnog sistema na kome počiva.<sup>1402</sup>

## *Stav 2*

### *Načelo integracije*

Pravo Zajednice je bilo samostalno, ali je kao i međunarodno pravo uslovno rečeno bilo strano pravo u odnosu na nacionalna prava država članica,<sup>1403</sup> te se postavljalo pitanje njegovog uvođenja u nacionalne pravne poretke. Među državama članicama su međutim, bile prisutne razlike kad je reč o prijemu međunarodnog prava. Jedne su poput Velike Britanije, Irske, Danske, Nemačke i Italije usvojile tzv. "dualistički koncept" kojim se radikalno odvajao međunarodni i nacionalni pravni poredak. U ovim državama, da bi se međunarodna norma primenjivala na nacionalnoj teritoriji, bilo je nepohodno da se preobrazi (transformiše) odnosno uvede u nacionalno

---

<sup>1401</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 236 i dalje.

<sup>1402</sup> Mišljenja Suda 1/91 i 1/92 o sporazumu o uspostavljanju "zajedničkog ekonomskog prostora" između Zajednice i država članica EFTA.

<sup>1403</sup> R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, IMMPP Beograd, 1996., str. 49.

pravo pomoću nacionalnih zakonskih ili drugih normi. Monističke države članice poput Francuske, Belgije, Holandije, Luksemburga, Grčke, Španije i Portugalije su naprotiv, pravo tretirale kao univerzalnu i jedinstvenu pojavu čije sastavne delove čine međunarodno i unutrašnje pravo, te nije bila potrebna nikakva mera «pretvaranja».<sup>1404</sup> Ove države su naime, priznavale direktno pravno dejstvo normi međunarodnog prava, s tim što su mogle da odrede uslove koje treba da ispunjava međunarodna norma da bi proizvela direktno dejstvo.<sup>1405</sup>

U presudi "Van Gend en Loos" Sud pravde se načelno opredelio za monistički koncept ulaska komunitarnog prava u nacionalne pravne sisteme. Sud je rezonovao na sledeći način. S obzirom da se komunitarno pravo odnosi i na građane i na države članice, odnos između prava Zajednice i nacionalnog prava je takav da se komunitarni pravni poredak „*integriše*“ u pravne sisteme država po stupanju na snagu ugovora o osnivanju i samim tim nameće njihovim sudskim organima. Isti odnos se javlja između federalnog prava i prava federalnih jedinica. Opredeljenje za primenu načela integracije Sud pravde je obrazložio u mišljenju koje je izdao u vezi sa zaključivanjem sporazuma između Zajednice i država članica EFTA<sup>1406</sup> o "jedinstvenom evropskom ekonomskom prostoru." Sud naime smatra, da "ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici, iako zaključen u obliku međunarodnog sporazuma, nije ništa manje od *ustavne povelje* jedne pravne zajednice".

Pojedine nacionalne sudske instance država članica su u početku bile protiv primene načela integracije, ali je

---

<sup>1404</sup> R. Vukadinović, Pravo Evropske unije, IMPP, Beograd 1966., str. 53.

<sup>1405</sup> Ph. Manin, Les Communautés européennes, L' Union européenne, Pedone, Paris, édition 1998., p. 278

<sup>1406</sup> Mišljenje 1/91 od 14.12.1991., I-6079.

evolucija išla u pravcu njegovog priznavanja.<sup>1407</sup> Tako je ustavni sud Nemačke u presudi od 29. maja 1974. godine tvrdio da "pravo Zajednice nije sastavni deo nacionalnog pravnog poretka već čini poseban pravni poredak samostalnog izvora" da bi u presudi od 22. oktobra 1986. zaključio da "ugovori kojima su uspostavljene Zajednice, kao i izvedeno komunitarno pravo usvojeno na osnovu ovih ugovora, čine integralni deo pravnog poretka Savezne Republike Nemačke."

Usvajanje načela integracije praktično je primoralo države članice da primenjuju monistički koncept prijema komunitarnog prava u nacionalni pravni poredak. Norme Zajednice trebalo su da ulaze neposredno u unutrašnje pravo bez pomoći bilo koje nacionalne norme.<sup>1408</sup> Odstranjivanje dualizma vršilo se u praksi kada je reč o tzv. izvedenom pravu (uredbama i direktivama). Sud pravde je na primer, odbacio *italijanski* dualistički sistem pretvaranja komunitarnih akata (uredbi) u nacionalne akte,<sup>1409</sup> ali i dualističke stavove italijanske vlade koja je zastupala tezu da su italijanski sudovi isključivo nadležni da primenjuju nacionalno pravo, a ne i odredbe nekadašnjeg člana 177 ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici.<sup>1410</sup> Doduše, kada je reč o odredbama ugovora o osnivanju Zajednica, učinjeni su određeni ustupci dualističkim državama, naročito Velikoj Britaniji i Irskoj. Naime, prilikom ratifikacije osnivačkih ugovora Zajednica, britanski Parlament je izglasao tzv. "European

---

<sup>1407</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, Paris, édition 1998., p. 277.

<sup>1408</sup> CJCE, 03.04.1968., *Molkerei*, aff. 28/67, Rec. p. 211; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 241 i 242; Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, Paris, édition 1998., p. 278 i 279.

<sup>1409</sup> CJCE, *Variola*, 7.1.1973., aff. 34/73, Rec. p. 981

<sup>1410</sup> CJCE, 15.07.1964., "*Costa/ENEL*".

Communities Act" kojim je priznata neposredna i trenutna primenljivost komunitarnog prava u celini, obavezujuća za britanske organe i sudove. Irski parlament je takođe izglasao akt pod istim nazivom kojim se priznaje da "ugovori o osnivanju i akti koje usvajaju institucije Zajednice čine sastavni deo unutrašnjeg prava".

Iz prethodno iznetog uočavamo da načelo integrisanja pravnog poretka Zajednica odnosno Unije u nacionalne pravne poretke država članica prouzrokuje neposrednu primenu ovog prvog bez ikakvog nacionalnog normativnog posredništva. Međutim, to nije jedina posledica primene ovog načela s obzirom da je ono proizvelo i pravo građana Zajednice/Unije da se pozivaju na odredbe komunitarnog prava pred njihovim državnim organima u cilju ostvarivanja sopstvenih interesa. Radi se dakle, o teoriji "direktnog dejstva" komunitarnog tj. današnjeg prava Unije o kojoj će biti više reči u daljem izlaganju.

## II Poglavlje

### Direktno dejstvo prava Evropske unije

#### *Stav 1*

#### *Pojam direktnog dejstva*

Problematika "direktnog dejstva" nije nepoznata u međunarodnom pravu<sup>1411</sup> i ona sadrži dva aspekta. O prvom je već bilo reči, tj. o uvođenju međunarodnih normi u unutrašnje pravo odnosno o dualističkom i monističkom konceptu. Drugi aspekt se odnosi na problematiku

---

<sup>1411</sup> J. Boulouis, Droit institutionnel de l' Union européenne, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 246 ; D. Simon, Le système juridique communautaire, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 387.

stvaranja na osnovu međunarodnog prava, prava i obaveza u korist pojedinaca na koja će ovi moći neposredno da se pozivaju pred nacionalnim sudovima. Tako bi nacionalni sudovi u slučaju priznavanja direktnog dejstva, na zahtev pojedinaca primenjivali norme međunarodnog prava.

U međunarodnom pravu važi gotovo opšte načelo da međunarodni ugovori koje zaključuju države nisu izvor unutrašnjeg prava, osim ako ne postoji jasna volja država potpisnica da stvore prava i obaveze u korist pojedinaca.<sup>1412</sup> U tom slučaju radi se o tzv. "self executing" (samoizvršujućim) normama međunarodnog prava,<sup>1413</sup> koje mogu da primenjuju nacionalni sudovi po tužbama pojedinaca.

U pravu Zajednice/Unije bila je prisutna tendencija da se preokrene prethodno opšte pravilo, tj. da direktno dejstvo normi komunitarnog prava bude pravilo, a njegova neprimenljivost izuzetak<sup>1414</sup> koji se javlja jedino u slučaju da norma Zajednice odnosno Unije zbog svoje prirode ili sadržaja nije podesna da proizvodi direktno dejstvo. Pojedini autori, pozivajući se na presudu Suda pravde "Van Gend en Loos", smatraju da celokupno pravo Unije poseduje virtuelnu sposobnost da proizvede dejstvo u korist pojedinaca.<sup>1415</sup>

U ovom kontekstu treba imati u vidu da je ugovorima o osnivanju bilo predviđeno da direktno dejstvo imaju "uredbe"<sup>1416</sup> i odredbe ugovora koje se odnose na preduzeća, a u vezi sa očuvanjem slobodne

---

<sup>1412</sup> Ibid.

<sup>1413</sup> Odluka Stalnog međunarodnog suda od 3.2.1928. u slučaju "Dantzig Railway"

<sup>1414</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 246.

<sup>1415</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 243.

<sup>1416</sup> Sadašnji član 288 ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Nekadašnji član 189 ugovora o Evropskoj zajednici.



konkurencije.<sup>1417</sup> Dakle, ugovori o osnivanju nisu predvideli normu opšte prirode koja bi poverila njihovim odredbama ili pak, drugim zakonodavnim aktima institucija Zajednice izuzev uredbi, direktno dejstvo pred sudovima država članica. Direktna primena pojedinih normi komunitarnog prava je ustvari proizišla iz pravne prakse Suda pravde koji je razradio teoriju "direktnog dejstva" komunitarnog prava.

## *Stav 2*

### *Načelo direktnog dejstva*

Budući da nije postojala norma koja bi odredbama ugovora o osnivanju dodeljivala direktno dejstvo, postojalo je mišljenje da će sami nacionalni sudovi o tome da odlučuju od slučaja do slučaja.<sup>1418</sup> Međutim, Sud pravde je preuzeo ovu nadležnost zauzevši stav o direktnom dejstvu odredbi ugovora o osnivanju u presudi "Van Gend en Loos". U pitanju je bila tužba kojom je holandski trgovac "Van Gend en Loos" osporio pravo svom nacionalnom carinskom organu da na uvezeni formaldehid iz Nemačke primeni veću carinsku stopu od 8 odsto, koja je ranije iznosila samo 3 odsto. Do povećanja je došlo stupanjem na snagu carinske odluke 01. marta 1960. godine na osnovu Briselskog protokola zaključenog između Belgije, Holandije i Luksemburga. Međutim, članom 12 ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici bilo je zabranjeno povećanje carina među državama članicama. U tom smislu, uvoznik je stavio primedbu carinskom inspektoru koja je odbijena, a zatim se žalio i Carinskom sudu u Amsterdamu. Pozivajući se na, u to

---

<sup>1417</sup> Nekadašnji članovi 81 i 82 ugovora o Evropskoj zajednici. Sašnji članovi 101 i 102 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1418</sup> R. Vukadinović, Pravo Evropske unije, IMPP, Beograd, 1996., str. 60.

vreme važeći član 177 ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici (prejudicijelno pitanje tumačenja), Carinski sud je od Suda pravde zatražio da mu protumači odredbe člana 12 ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici uz odgovor na sledeće pitanje: da li odredbe člana 12 imaju unutrašnju primenu koju podrazumeva tužilac, odnosno da li građani mogu neposredno da vuku prava iz navedenog člana, koja štite nacionalni sudovi?

Sud pravde je u odgovoru na postavljeno pitanje pre svega napomenuo da je predmet ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici da uspostavi i obezbedi delovanje Zajedničkog tržišta, što ne zahteva učešće samo država već i drugih privrednih subjekata.<sup>1419</sup> Ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici dakle ne može da se posmatra kao sporazum koji stvara isključivo obaveze za države članice koje su ga potpisale. Iako to njime nije izričito predviđeno, ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici se očigledno direktno odnosi i na državljane država članica. Da bi potvrdio ovu tezu Sud pravde navodi sledeće argumente: Zajednica ima institucije na koje su države članice prenele određene nadležnosti, a koje se ne tiču samo država članica već i pojedinaca; Evropski parlament i Ekonomsko-socijalni komitet institucionalizuju učešće građana u stvaranju komunitarnog prava; ugovorom o osnivanju predviđen je postupak prosleđivanja prejudicijelnih pitanja od nacionalnih sudova ka Sudu pravde u cilju tumačenja odredbi komunitarnog prava, koji inače ne bi postojao da pojedinci ne mogu da se pozivaju na ove odredbe pred nacionalnim sudovima. Sud zaključuje da pravo Zajednice, nezavisno od zakonodavstva država članica, stvara prava i obaveze u korist njihovih državljana. Ova prava i obaveze proizilaze

---

<sup>1419</sup> J. Boulouis, R-M. Chevalier, Grands arrêts de la CJCE, Dalloz, Tome 1, 5 edition, p. 148.

iz izričitih ovlašćenja predviđenih ugovorom, ali i iz precizno određenih obaveza koje ugovor nameće državama članicama i institucijama Zajednice. Zbog toga su nacionalni sudovi dužni da obezbede vršenje pomenutih prava i poštovanje tih obaveza. Nešto kasnije u presudi "Costa/ENEL" Sud pojačava prethodno izložen stav tvrdnjom da se pravo Zajednice integriše u pravni sistem država članica te se samim tim nameće njihovim sudskim organima.

Kada je reč o konkretnom pitanju koje se odnosi na član 12 ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici, Sud zaključuje da njegove odredbe:

- izražavaju jasnu i безусловnu naredbu nečinjenja jer je reč o zabrani uvođenja novih ili povećanja postojećih carina;

- ne zahtevaju radi njihove primene usvajanje internog pravnog akta;

- ne zahtevaju zakonodavno delovanje država.

Stoga, Sud zaključuje da je *zabrana* iz člana 12 ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici, usled svoje prirode, u potpunosti podesna da *proizvede direktno dejstvo* u odnosima između država članica i njihovih pravnih subjekata. Sud još napominje da će zahvaljujući ovom "direktnom dejstvu" biti bolje zajemčeno poštovanje komunitarnog prava pošto će nacionalni sudovi moći da nadziru njegovu primenu.

Stav Suda pravde u slučaju "Van Gend en Loos" bio je i predmet kritike.<sup>1420</sup> Naime, analiza teksta člana 12 ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici jasno navodi na zaključak da se ovaj izričito odnosi na države članice. Pored toga, bilo je jasno da će polazeći od mišljenja Suda pravde pojedinci doći u situaciju da pred nacionalnim

---

<sup>1420</sup> J. Boulouis, Droit institutionnel de l' Union européenne, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., str. 248

sudovima sankcionišu države zbog "neispunjavanja obaveza predviđenih komunitarnim pravom", iako je prema odredbama ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici za to bio predviđen poseban postupak koji je mogla da pokrene Komisija ili druge države članice pred sudskim vlastima Zajednice. Bez obzira na prethodno navedeno, presuda u slučaju "Van Gend en Loos" je odlučujuća u pogledu priznavanja direktnog dejstva komunitarnog prava.

### III Poglavlje

#### Odlike direktnog dejstva

Iako načelno priznato u pravnoj praksi, direktno dejstvo se razlikuje u zavisnosti od vrste norme prava Unije.

#### *Stav 1*

#### *Ugovori o osnivanju*

U presudi "Van Gend en Loos" Sud pravde je na osnovu teorije direktnog dejstva postavio načelo neposredne primene odredbi ugovora o osnivanju, ali pod uslovom da se radi o jasnim i preciznim odredbama o nečinjenju koje nisu uslovljene i koje ne zahtevaju dodatnu zakonodavnu aktivnost države. U daljoj pravnoj praksi Suda vršeno je širenje polja primene teorije o direktnom dejstvu. Presudom "Lutticke"<sup>1421</sup> direktno dejstvo je priznato i odredbama ugovora koje obavezuju države članice na "činjenje" ako su precizno određene tj.

---

<sup>1421</sup> J. Boulouis, Droit institutionnel de l' Union européenne, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 248; CJCE, 16.06.1966., Lutticke, aff. 57/65, Rec. p. 293.

ako ne ostavljaju široko polje procene. Sud je priznao direktno dejstvo i odredbama ugovora koje još nisu upotunjene aktima izvedenog prava. Reč je o presudama "Reyners"<sup>1422</sup> i "Van Binsbergen"<sup>1423</sup> donesenim u vezi sa nekadašnjim članom 54 ugovora o Evropskoj zajednici (slobodno nastanjivanje i pružanje usluga), iako pomenuti član iskazuje načelo zabrane diskriminacije u funkciji nacionalne pripadnosti koje je tek trebalo da bude sprovedeno usvajanjem akata izvedenog prava.

Sud nije priznao direktno dejstvo odredbama ugovora koje sadrže programske obaveze opšte prirode za države članice.<sup>1424</sup> Reč je o nekadašnjem članu 117 ugovora o Evropskoj zajednici koji je predviđao da su države članice saglasne sa potrebom da se unaprede uslovi života i rada radne snage. Sud zaključuje da je reč o programskom načelu na koje ne može da se poziva pred nacionalnim sudom u cilju dovođenja u pitanje zakonitosti unutrašnje socijalne norme.<sup>1425</sup> Takođe, slično je i sa uslovnim ili nedovoljno preciznim odredbama ugovora o osnivanju.

Pojedinci mogu da se pozovu na odredbe ugovora o osnivanju koje imaju "direktno dejstvo" u takozvanim "vertikalnim sporovima" odnosno u sporovima sa državnim vlašću ali i u "horizontalnim sporovima", tj. u sporovima sa drugim pojedincima koji se vode pred nacionalnim sudovima.<sup>1426</sup>

---

<sup>1422</sup> CJCE, 01.06.1974., Reyners, aff.2/74, Rec. p. 631.

<sup>1423</sup> CJCE, 03.12.1974., Van Binsbergen, aff. 33/74, Rec. p. 1299.

<sup>1424</sup> Ph. Manin, Les Communautés européennes, L' Union européenne, Pedone, Paris, édition 1998., p. 316.

<sup>1425</sup> CJCE, 15.06.1978., Defrenne, aff. 149/77, Rec. p. 1365.

<sup>1426</sup> Ph. Manin, Les Communautés européennes, L' Union européenne, Pedone, Paris, édition 1996., p. 282.

## *Stav 2*

### *Međunarodni sporazumi Evropske unije*

Sud pravde nije isključio mogućnost da se u skladu sa načelom direktne primene komunitarnog prava pojedinci pozivaju na sporazum koji je zaključila nekadašnja Zajednica odnosno današnja Unija sa trećom državom ili međunarodnom organizacijom. Dakle, Sud zauzima isti stav kao i monističke države u pogledu direktnog dejstva međunarodnog prava.<sup>1427</sup> Međutim, direktno dejstvo odredbi ugovora zaključenih sa trećim državama za pojedince je moguće pod uslovom da: "imajući u vidu njihov sadržaj, predmet i prirodu, sadrže jasne i precizne obaveze čije izvršenje i dejstvo nije podređeno usvajanjem potonjih akata."<sup>1428</sup>

U tom smislu Sud pravde je odbio direktno dejstvo odredbama GATT-a,<sup>1429</sup> ali je istu priznao odredbama konvencije iz Jaunde, <sup>1430</sup> sporazumu o pridruživanju sa Grčkom<sup>1431</sup> kao i sporazumu o saradnji sa Marokom.<sup>1432</sup>

## *Stav 3*

### *Uredbe*

U skladu sa članom 288 ugovora o funkcionisanju Evropske unije uredbe u potpunosti obavezuju i neposredno se primenjuju u svim državama članicama, te

---

<sup>1427</sup> Ph. Manin, Les Communautés européennes, L' Union européenne, Pedone, Paris, édition 1996., p. 284.

<sup>1428</sup> CJCE, 30.09.1987., Demirel, aff. 12/86, Rec. p. 3719.

<sup>1429</sup> CJCE, 24.10.1973., Sluter, aff. 9/73, Rec. p. 1135; 12.12.1972., International Fruit, aff. 21/72, Rec. p. 1219.

<sup>1430</sup> CJCE, 05.02.1976., Bresciani, aff. 85/75, Rec. p. 129.

<sup>1431</sup> CJCE, 29.04.1982., Pabst et Richarz, aff. 17/81, Rec. p. 1331.

<sup>1432</sup> CJCE, 31.1.1991., Kziber, C-18/90, I, p. 199.

su samim tim izvor prava i obaveza za pojedince. Sud pravde sa svoje strane određuje da direktno dejstvo uredbi proističe iz njihove prirode, jer je nekadašnjim članom 249 ugovora o Evropskoj zajednici odnosno današnjim članom 288 ugovora o funkcionisanju Evropske unije izričito tako određeno.<sup>1433</sup> Pojedinci dakle mogu da se pozivaju na uredbu po njihovom stupanju na snagu, bilo između sebe, bilo u postupcima protiv države i njenih organa.<sup>1434</sup> Uredbe imaju veću pravnu vrednost od normi unutrašnjeg prava.<sup>1435</sup>

#### *Stav 4 Direktive*

Direktna primena direktiva bila je sporna iz više razloga.<sup>1436</sup> U prvom redu nekadašnji član 249 ugovora o Evropskoj zajednici odnosno danas važeći član 288 ugovora o funkcionisanju Evropske unije priznaje direktno dejstvo jedino uredbama, što bi značilo da ovo svojstvo nemaju drugi akti Unije. Kao drugo, direktive su upućene državama članicama koje biraju sredstva i način njihove primene. Sprovođenje direktiva je dakle uslovljeno normativnim delovanjem države članice, čime praktično dolazi do posredništva između pravnog akta Unije i pojedinaca, a prema stavu Suda pravde u presudi "Van Gend en Loos" upravo ovo posredništvo trebalo bi da isključi direktno dejstvo.

---

<sup>1433</sup> CJCE, 14.12.1971., Politi, aff. 43/71., Rec. p. 1039.

<sup>1434</sup> Vidi R. Vukadinović, Parvo Evropske unije, IMPP, Beograd, 1996., str. 64.

<sup>1435</sup> CJCE, 17.05.1972., Leonasio, aff. 93/71, Rec. p. 287.

<sup>1436</sup> D. Simon, Le système juridique communautaire, PUF, Paris, 1997., p. 250.; J. Boulouis, Droit institutionnel de L' Union européenne, Monchrestien, 5 edition, Paris, 1995., p. 250.

U presudi "Van Duyn"<sup>1437</sup> iz 1974. godine Sud pravde ipak zauzima načelan stav o direktnom dejstvu direktiva, u smislu da priznavanje istog zavisi od slučaja do slučaja tj. od prirode direktive. Sud podvlači da direktive imaju "prinudno dejstvo" prema državama članicama jer ih obavezuju na određeno ponašanje. Ovo prinudno dejstvo bi bilo "oslabljeno ukoliko bi pojedinci bili sprečeni da se pozivaju na direktive pred nacionalnim sudovima, a ovi poslednji opet bili onemogućeni da ih uzmu u obzir kao sastavne elemente komunitarnog prava."

Suštinski razlog da se direktivama dodeli svojstvo direktnog dejstva leži u sledećem. Sudski organi Unije nisu mogli da dozvole državi članici koja nije u predviđenom roku donela nacionalne implementirajuće mere direktive da se u postupku protiv pojedinca poziva na sopstveni propust, odnosno da primenjuje sopstveno neusaglašeno zakonodavstvo na uštrb lica koje se pridržava direktive.<sup>1438</sup> Ovo se upravo i dogodilo u slučaju "Ratti"<sup>1439</sup> gde je italijanski proizvođač razređivača pakovao proizvod u skladu sa direktivom tadašnje Evropske ekonomske zajednice, čime je prekršio neusaglašene italijanske propise. Naime, njegova matična država nije u predviđenom roku donela mere za njenu primenu. Pojedini teoretičari čak dovode u vezu probelmatiku o kojoj je reč sa načelom "estopela", prema kome države ne mogu da poriču ono što su prethodno potvrdile ili priznale učestvujući u donošenju propisa u okviru institucija Unije.<sup>1440</sup>

---

<sup>1437</sup> CJCE, 04.12.1974., Van Duyn, aff. 41/74, Rec. p. 1337.

<sup>1438</sup> Ph. Manin, Les Communautés européennes, L' Union européenne, Pedone, 4 édition, Paris, 1998., p. 320 i 321.

<sup>1439</sup> CJCE, 05.04.1979., Ratti, aff. 148/78, Rec. p. 1629.

<sup>1440</sup> D. Simon, Le système juridique communautaire, PUF, Paris, 1997., p. 251; D. Curtin, Directives, the effectiveness of judicial protection of individual rights, CML Rev., 709.



Iz prethodno izloženog proizilazi da direktno dejstvo direktiva u korist pojedinaca dolazi u obzir u tzv. patološkim ili neuobičajenim situacijama kada .<sup>1441</sup>

- Nacionalno pravo nije u skladu sa odredbama direktive na koju se pojedinac poziva. U tom slučaju se od nacionalnog suda zahteva da isključi dejstvo neusklađenih nacionalnih normi kako one ne bi mogle da utiču na ishod spora.

- Ne postoje nacionalne odredbe o primeni direktive tako da pojedinac ne može da ostvari svoja prava. U tom slučaju, građani mogu od nacionalnog suda da zatraže da im se omogući uživanje tih prava na osnovu neposredne primene odredbi direktive.

Ukoliko je direktiva putem nacionalnih normi ispravno implemetirana u nacionalno zakonodavstvo, pojedinac će da crpe svoja prava iz ovog poslednjeg.

S obzirom da direktive nameću obaveze državama članicama, njihovo direktno dejstvo je vertikalno tj. javlja se u sporovima pojedinca protiv države, u smislu da pojedinac pred nacionalnim sudom može da primora državu da ispoštuje svoje obaveze i da mu prizna prava koja mu pripadaju na osnovu direktive.<sup>1442</sup> Sud pravde je donekle proširio dejstvo vertikalne primene, pa je pojedincima priznao pravo da se pozivaju na odredbe direktive protiv države kao poslodavca,<sup>1443</sup> ali i protiv "organizama ili entiteta koji su podvrgnuti državnoj vlasti ili su pod njenom kontrolom ili pak, koji raspolažu prekomernom vlašću u poređenju sa onom koja proističe iz pravila primenljivih na odnose pojedinaca."<sup>1444</sup>

---

<sup>1441</sup> CJCE, 19.01.1982., U Becker, aff. 8/81, Rec p. 53; Ph. Manin, Les Communautés européennes, L' Union européenne, Pedone, 4 edition, Paris, 1998., p. 286.

<sup>1442</sup> D. Simon, Le système juridique communautaire, PUF, Paris, 1997.,p. 252.

<sup>1443</sup> CJCE, 26.02.1986., Marshall, aff. 152/84, Rec. p. 736.

<sup>1444</sup> CJCE, 12.07.1990., Foster, C-188/89, Rec. I-3313.

Sud pravde međutim ne priznaje horizontalno dejstvo direktiva tj. pravo na pozivanje na direktivu u sporu pojedinac protiv pojedinca, jer bi se time Uniji dalo ovlašćenje da neposredno nameće obaveze pojedincima, što ova inače može da čini donoseći uredbе u određenim oblastima predviđenim ugovorima o osnivanju.<sup>1445</sup> U ovom slučaju bi zapravo bila narušena suštinska razlika koja postoji između normativnog delovanja pomoću direktiva i uredbi, odnosno dovela bi se u pitanje tipologizacija zakonodavnih akata Unije utvrđena ugovorima o osnivanju kao i raspodela nadležnosti između Unije i država članica.<sup>1446</sup> Jedan deo teoretičara kritički posmatra stav o nepriznavanju horizontalnog dejstva direktiva koje sprečava pojedince da koriste njihove odredbe u sporovima protiv drugih pojedinaca.<sup>1447</sup> Sigurno je naime da neke od direktiva imaju dejstvo na odnose između pojedinaca pogotovu one koje regulišu "režime odgovornosti građanskog prava." U ovom slučaju neprimenljivost odredbi direktive dovodi u pitanje primat prava Unije budući da nacionalni sudovi neće moći da odbiju da postupe po neusklađenim nacionalnim normama. Zato su se i pojedini javni pravobranioци u sudskom postupku izjašnjavali u korist horizontalnog dejstva direktiva,<sup>1448</sup> ali je Sud pravde ostao pri svom prvobitnom stavu iznetom u presudi "Marshall."

Sud pravde smatra da sve odredbe direktive nemaju direktno dejstvo, već samo one koje su dovoljno

---

<sup>1445</sup> CJCE, 14.07.1994., Faccini Dori, aff. C-91/92, Rec. I-3325.

<sup>1446</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 254.

<sup>1447</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, Paris, 4 édition, p. 291.

<sup>1448</sup> Npr. zaključci pravobranioца Van Geverena u vezi sa slučajem "Marshall II" ili "Jacobs" u odluci "Nicole Vaneetveld", 3.3.1994., I-763, Rec. C-316/93 ili pak, "Lenza" u odluci "Faccini Dori", 14.7.1994., C-91/92, Rec. I-3325.

jasne i bezuslovne.<sup>1449</sup> Tako građani ne mogu da se pozovu na odredbe direktive koje državama članicama ostavljaju veliku "maržu procene" vezanu za njihovu primenu.<sup>1450</sup>

### *Stav 5* *Odluke*

Odluke proizvode integralno direktno dejstvo prema fizičkim i pravnim licima kojima su upućene.<sup>1451</sup> Odluka stvara u korist adresata, prava ili obaveze na koje ovaj može da se poziva pred nacionalnim sudom, s tim što i treća lica mogu da se pozivaju na odluku upućenu adresatu u sporu protiv njega. U oblasti konkurencije recimo, preduzeće kome je odobreno izuzeće od primene člana 101 ugovora o funkcionisanju Evropske unije<sup>1452</sup> ovlašćeno je da se pozove na isto u sporu sa drugim preduzećima. Trećem licu je takođe odobreno da se poziva pred nacionalnim sudom na odluku Komisije kojom se na primer, utvrđuje prekršaj preduzeća u vezi sa članom 101 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.<sup>1453</sup> Odluke koje se odnose na države članice obavezuju samo njih, ali to ne znači da pojedinci ne mogu da se pozivaju na iste u sporovima koji se vode pred nacionalnim sudovima.<sup>1454</sup>

---

<sup>1449</sup> CJCE, 01.07.1993., Van Cant, C-154/92, Rec. I-3811.

<sup>1450</sup> CJCE, 19.11.1991., Francovitch, C-6/90 et 9/90, I-5402; CJCE, 02.08.1993., Marschall, C-271/91, Rec. I-4367.

<sup>1451</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 254.

<sup>1452</sup> Član 101 ugovora o funkcionisanju Evropske unije sankcioniše sporazume među preduzećima koji ugrožavaju konkurenciju na evropskom unutrašnjem tržištu.

<sup>1453</sup> R. Kovar, *Immédiate du droit communautaire*, JCI, Europe, fasc. 432, sp. § 26.

<sup>1454</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 403.

## IV Poglavlje

### Prvenstvo prava Evropske unije

#### *Stav 1*

#### *Načelo prvenstva prava Evropske unije*

Za razliku od ustava federalnih država ugovori o osnivanju ne sadrže odredbe koje pravu Unije daju prvenstvo u odnosu na pravne norme država članica.<sup>1455</sup> Stoga sudske vlasti Unije nemaju ovlašćenje da poput Vrhovnog suda u klasičnoj federalnoj državi ponište nacionalnu normu koja je u suprotnosti sa pravom Unije. Iz prethodno iznetog moglo bi da se zaključi da je odnos između prava Zajednice/Unije i država članica uređen na isti način kao i odnos međunarodnog prava sa nacionalnim pravima država. Države članice načelno priznaju prednost međunarodnog u odnosu na nacionalno pravo, ali već smo istakli da je među njima bilo i onih koje su bile opredeljene za dualistički koncept prema kome međunarodna norma nema nikakvu unutrašnju vrednost ukoliko nije uvedena u nacionalni pravni poredak pomoću nacionalne norme. Značaj i vrednost međunarodne norme u hijerarhiji normi unutrašnjeg prava u ovom slučaju zavisi od prirode akta kojim se ova prva uvodi u nacionalno pravo.<sup>1456</sup>

U presudi "Costa/ENEL" međutim, Sud pravde je odbacio primenu dualističkog koncepta, pa samim tim i stavove po kojima bi odnos između komunitarnog prava i

---

<sup>1455</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 407.

<sup>1456</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 edition, Paris, 1996., p. 293.

prava država članica mogao da se zasniva na odnosu između međunarodnog i unutrašnjeg nacionalnog prava. Sud se izjašnjava u prilog integracije prava Zajednice u nacionalno pravo država članica koja pak podrazumeva *prvenstvo* prvog u odnosu na drugo. Stav Suda je između ostalog, bio zasnovan na specifičnoj prirodi komunitarnog prava, prenosu ovlašćenja i na trajnom ograničenju suvereniteta država članica u korist Zajednice. Postoje i dublji praktični razlozi za ovakvo shvatanje Suda pravde. Naime, ako bi države članice potonjim nacionalnim normama mogle da ospore ili umanje dejstvo odredbi prava Zajednice onda bi njihovo obavezivanje bilo samo uslovno. Sledila bi zatim razna odstupanja čime bi uspostavljanje i funkcionisanje jedinstvenog Evropskog tržišta bilo dovedeno u pitanje. Dakle, nacionalna norma ne može da izmeni komunitarno odnosno pravo Unije koje ima poseban samostalan izvor, jer bi se time dovela u pitanje pravna osnova Zajednice/Unije. Sud smatra da pravo Unije treba da se primenjuje jednoobrazno u svim državama članicama, odnosno da norme ovog prava bilo da se radi o izvornom ili izvedenom pravu moraju u svim državama članicama da imaju isto značenje, istu obavezujuću snagu i isti nepromenljiv sadržaj.<sup>1457</sup>

Načelo «prvenstva» odnosi se na sve izvore prava Unije, kako na odredbe ugovora o osnivanju, tako i na izvedeno pravo i primenjuje se na sve izvore nacionalnog prava.<sup>1458</sup> Tako čak ni ustavna odredba država članica ne može da spreči primenu prava Unije.<sup>1459</sup>

---

<sup>1457</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 409.

<sup>1458</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 edition, Paris, 1996., p. 295; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 260.

<sup>1459</sup> CJCE, 17.12.1970., *Internationale Handelsgesellschaft*, aff. 11/70, Rec. p. 1125.

## *Stav 2*

### *Primena načela prvenstva prava Unije*

A) Odstranjivanje nacionalne norme suprotne pravu Unije

Institucije Unije ne raspolazu ovlašćenjem da ponište ili proglase neprimenljivim pojedine odredbe nacionalnog prava koje su u suprotnosti sa pravom Unije. Prethodno pomenute doduše mogu da pokrenu tzv. akciju zbog neizvršenja čiji je cilj da utvrdi nespojivosti nacionalnog, sa pravom Unije i da obavežu državu članicu da ih ukloni. Međutim, Sud pravde je otišao korak dalje u afirmisanju načela prvenstva prava nekadašnje Zajednice. U presudi "Simmenthal"<sup>1460</sup> Sud obavezuje nacionalne sudove da, u slučaju suprotnosti između normi komunitarnog prava i akata nacionalnog prava, u celosti primenjuju komunitarno pravo i zaštite prava koje ovo dodeljuje pojedincima, odnosno da ostave neprimenjenim sve suprotne odredbe nacionalnog prava bez obzira na njihovu prirodu (zakoni, uredbe, pojedinačni akti). U konkretnom slučaju radilo se o posebnoj taksu koje je preduzeće "Simmenthal" na osnovu italijanskog zakona trebalo da plati na ime sanitarne kontrole uvezenog goveđeg mesa iz Francuske. Taksa o kojoj je reč bila je uvedena u suprotnosti sa odredbama komunitarnog prava, na osnovu italijanskog zakona donetog posle usvajanja komunitarne regulative, te je preduzeće od italijanskog suda tražilo njen povraćaj. Imajući u vidu uočene suprotnosti italijanske poreske vlasti su se pozvale na pravnu praksu Ustavnog suda Italije, iz koje proizilazi da

---

<sup>1460</sup> CJCE, 09.03.1978., Simmenthal, aff. 106/77, RTDE, 381, komentar D. Carreau.

jedino ovaj poslednji može da razreši pitanje neustavnosti zakona suprotnog regulativi Zajednice. Time se nacionalni sud pred kojim je pokrenut spor primoravao da prosledi slučaj ustavnom sudu. Italijanski sudija je posumnjao u ispravnost ovakvog shvatanja te se obratio Sudu pravde prejudicijelnim pitanjem u vezi sa tumačenjem posledica direktnog dejstva komunitarne norme suprotne nacionalnom zakonu. Insistirajući na neprimenljivosti nacionalnih normi suprotnih komunitarnoj regulativi, Sud pravde je otišao korak dalje ovlastivši nacionalne sudove da se ne pridržavaju ni onih nacionalnih normi koje ograničavaju njihovu nadležnost u ovakvim slučajevima. Prema mišljenju Suda sa zahtevima i prirodom komunitarnog prava nespojiva je pojava ma kakvih odredbi ili praksi koje bi za dejstvo imale da i privremeno umanje efikasnost prava Zajednice, zabranjujući nacionalnom sudu da ga primenjuje. Dakle, Sud pravde odbacuje svaku pomisao o prosleđivanju spornih odredbi italijanskog zakona Ustavnom sudu na ocenu. Sud zaključuje sledeće: "Nacionalni sudija koji je zadužen da u okviru svojih nadležnosti primenjuje odredbe komunitarnog prava dužan je da obezbedi puno dejstvo tih normi i da ostavi neprimenjenim na osnovu ovlašćenja koja ima, sve suprotne odredbe nacionalnog zakonodavstva, čak i one potonje, bez obaveze da traži ili da čeka njihovo prethodno odstranjivanje zakonodavnim putem ili drugim ustavnim postupcima."

U vezi sa prethodno iznetim važno je napomenuti da načelo prvenstva deluje u punom obimu jedino kod odredbi prava Unije koje poseduju direktno dejstvo, jer samo u tom slučaju pojedinci mogu da traže od nacionalnog suda da ne primenjuje neusklađene

nacionalne norme.<sup>1461</sup> U suprotnom, protiv države prekršioca preostaje da Komisija ili druge države članice pokrenu pred Sudom pravde "akciju zbog neizvršenja."

B) Saglasno tumačenje nacionalnog prava

U slučaju nedoumica u vezi sa smislom odredbi nacionalnog prava nadležni organi država članica treba da ih tumače u svetlu prava Unije.<sup>1462</sup> Načelo saglasnog tumačenja je od posebne koristi kada je u pitanju nacionalna regulativa vezana za primenu direktiva Unije. Naime, nacionalno pravo najčešće nije u flagrantnoj suprotnosti sa tekstom direktivom, ali ponekad sadrži praznine koje mogu da se popune saglasnim sudskim tumačenjem njenih odredbi.<sup>1463</sup> Čak i kada uopšte nisu donete nacionalne norme primene, smatra se da celokupno nacionalno pravo treba da se tumači u svetlu direktive. Ovde je reč o nameri da se u korist pojedinaca ustanove prava, ali i da direktiva bude pravilno primenjena.

C) Povraćaj nedugovanog

Organi država članica dužni su da otklone posledice nastale usled primene akata suprotnih pravu Unije, kao i da izvrše povraćaj sredstava koja su nezakonito stekli.<sup>1464</sup> Postupak povraćaja se vodi pred nacionalnim sudovima, u skladu sa pravilima nacionalnog prava.<sup>1465</sup> Međutim, Sud pravde je postavio određen okvir koji mora da se poštuje. Nacionalna pravila koja se odnose na postupak povraćaja u vezi sa kršenjem prava Unije ne mogu da budu nepovoljnija od onih koja važe kada je reč

---

<sup>1461</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 298.

<sup>1462</sup> CJCE, 04.02.1988., Murphy, aff. 157/86, Rec. p. 673

<sup>1463</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 299.

<sup>1464</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 300; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 272.

<sup>1465</sup> CJCE, 16.12.1976., Rewe, aff. 33/76, Rec. 1989.



o sličnim zahtevima u vezi sa unutrašnjim pravom. Tako uređenje načina za ostvarivanje povraćaja ne sme da ima dejstvo da praktično učini nemogućim ili izuzetno teškim isplatu taksi koje su naplaćene protivno pravu Unije.<sup>1466</sup> Države članice takođe nisu ovlašćene da usvajaju proceduralne propise koji sužavaju mogućnosti za pokretanje akcije povraćaja nezakonito stečenih sredstava.<sup>1467</sup>

#### D) Naknada štete

Države članice nesumnjivo su dužne da isprave negativne efekte koje su prouzrokovale nepoštovanjem odredbi prava Unije. S obzirom da se pravo Unije integriše u nacionalne pravne sisteme i stvara prava i obaveze u korist pojedinaca, građani su ovlašćeni da zatraže od nacionalnog suda da osudi državu na naknadu štete nastale usled kršenja njegovih odredbi,<sup>1468</sup> jer bi u suprotnom efikasnost primene normi prava Unije bila dovedena u pitanje. Obaveza država članica da isplate odštetu nerazdvojan je deo sistema ugovora o osnivanju zasnovan na članu 4 ugovora o Evropskoj uniji koji predviđa da države članice moraju da preduzmu sve opšte i pojedinačne mere da bi ispunile obaveze koje proističu iz ugovora o osnivanju i akata koje su usvojile institucije Unije.

U slučaju "Francovitch" Sud pravde je odredio da se naknada štete pojedincima nameće onda kada država nije izvršila «prenošenje» direktive u nacionalno pravo u predviđenom roku, pod uslovom da ova poslednja pojedincima jasno dodeljuje određena prava i da postoji neposredna uzročno posledična veza između kršenja obaveza od strane države članice i štete koju je pretrpeo

---

<sup>1466</sup> CJCE, 09.11.1983., San Giorgio, aff. 199/82, Rec. 3595.

<sup>1467</sup> CJCE, 09.11.1988, Deville, aff. 240/87, Rec., 3524.

<sup>1468</sup> CJCE, 19.11.1991., Francovitch et Bonifaci, aff. C-6 et 9/90, Rec. I-5357.

pojedinaac. Konkretno direktiva o kojoj je reč dodeljivala je prava radnicima u slučaju nesolventnosti ili stečaja njihovog poslodavca. Sud pravde je podvukao da se pitanje određivanja nadležnog suda kao i načini vršenja pravne akcije regulišu odredbama nacionalnog prava. Međutim suštinski i formalni uslovi za dobijanje odštete zbog nepoštovanja direktive ne mogu da budu nepovoljniji od onih vezanih za kršenje unutrašnjeg prava, niti tako uređeni da naknadu štete učine praktično nemogućom ili izuzetno teškom.

E) Primena nacionalnih sankcija u slučaju kršenja prava Unije

Država je dužna da prati primenu i da sankcioniše nepoštovanje prava Unije efikasnim, odvrćajućim i proporcionalnim sankcijama uporedivim po svojoj prirodi i značaju sa onim koje se primenjuju u slučaju kršenja normi nacionalnog prava.<sup>1469</sup> Dakle, ukoliko regulativom Unije nisu predviđene sankcije ili se pak, državama članicama prepušta da urede sankcionisanje, ove poslednje su dužne da obezbede efikasnu primenu prava Unije.

### *Stav 3*

#### *Teškoće u primeni načela prvenstva u državama članicama*

A) Italija

Ustavni sud Italije je u slučaju "Costa" zauzeo stav da bi u skladu sa načelima dualizma mogao odredbama ugovora o osnivanju da dodeli snagu zakona u unutrašnjem pravu, što bi značilo da bi neki potonji

---

<sup>1469</sup> CJCE, 02.02.1977., Amsterdam Bulb, aff. 50/76, Rec. 137; Deutsche Milchkontor, aff. 205 à 215/82, Rec. 2664.

nacionalni zakoni mogli da izmene ove prve.<sup>1470</sup> Ipak, u presudi "Frontini" od 27. decembra 1973. godine italijanski Ustavni sud pristaje da se odrekne dualističkog sistema kada je reč o komunitarnom pravu, ali ipak nalaže italijanskim sudovima da se u slučaju nespojivosti između komunitarnog prava i potonjeg italijanskog zakona obrate Ustavnom sudu radi tumačenja. U prethodnom izlaganju utvrđeno je da je Sud pravde presudom "Simmenthal" odbacio ovakav pristup. Ustavni sud Italije se povinovao dejstvu primene načela prvenstva komunitarnog prava tek 8. juna 1984. godine presudom u slučaju "Granital".

#### B) Francuska

Iako se Francuska opredelila za monistički sistem, kao i za primenu načela više pravne vrednosti međunarodnih ugovora u odnosu na domaće zakone, građanski i upravni sudovi su smatrali da nemaju ovlašćenje da odstrane primenu nacionalnog zakona koji su u suprotnosti sa odredbama međunarodnog ugovora.<sup>1471</sup> Ovakav stav, nespojiv sa pravom Zajednice/Unije, prvi su napustili građanski sudovi presudom "Société des cafés Jacque Vabre" od 24. maja 1973. godine kojom je priznato prvenstvo odredbi ugovora o osnivanju u odnosu na potonji nacionalni zakon. Francuski upravni sudovi, a pre svega "Državni savet" kao najviša sudska instanca u upravnom postupku su pak, izričito primenjivali načelo prvenstva potonjeg nacionalnog zakona,<sup>1472</sup> da bi konačno presudama "Nicolo" od 20. oktobra 1989. i "Boisdet" od 24. septembra 1990. godine priznali prvenstvo odredbi ugovora o osnivanju.

---

<sup>1470</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 305.

<sup>1471</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 306.

<sup>1472</sup> Presuda Državnog saveta Francuske u slučaju "Syndicat general des semoules de France", 01.03.1968., Rec. 1968.



**VII Deo**  
**Sudski postupci predviđeni pravom**  
**Evropske unije**



# I GLAVA

## Postupci protiv država članica

### I Poglavlje

#### Tužba zbog neizvršenja

##### *Stav 1*

##### *Predmet tužbe zbog neizvršenja*

Tužba zbog neizvršenja ima za predmet da ustanovi da li postoje propusti država članica u ispunjavanju obaveza koje su im nametnute pravom Unije, a njen cilj je da primora državu članicu koja je na ovaj način "javno prozvana" da prekine sa neizvršenjem.<sup>1473</sup> Pravna akcija o kojoj je reč zasnovana je na članovima 258, 259 i 260 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

Neizvršenje države članice može da proistekne iz usvajanja ili održavanja na snazi akata koji su nespojivi sa pravom Unije, ili da bude sadržano u uspostavljanju prakse (na primer, upravne prakse) suprotne pravu Unije.<sup>1474</sup> Države članice su dužne da uklone nacionalne norme koje su nespojive sa pravom Unije, čak i onda kada se ove prve više ne primenjuju<sup>1475</sup>. Sud pravde se u ovom pogledu opredelio za koncept pune pravne sigurnosti i jasnoće.

---

<sup>1473</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 361 ; Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, Paris, 2005, p. 405.

<sup>1474</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 2001., p. 615.

<sup>1475</sup> CJCE, 04.04.1974., *Comm./France, aff. dite du Code de travail maritime*, Rec. 359.

Neizvršenje može da bude sadržano u propustu države članice da donese mere predviđene ugovorom o osnivanju ili aktima izvedenog prava. U tom smislu česti su sporovi zbog neprenošenja odredbi direktiva u nacionalno pravo.

Neizvršenje se javlja i kada je jedna od država članica zaključila ili produžila važnost međunarodnog ugovora sa trećom državom koji je nespojiv sa pravom Unije.<sup>1476</sup>

Kašnjenje države članice u ispunjavanju obaveza predviđenih pravom Unije takođe je neizvršenje, jer nesinhronizovana primena njegovih odredbi ugrožava jedinstvo unutrašnjeg evropskog tržišta.<sup>1477</sup> U slučaju kašnjenja u donošenju mera primene akata Unije države članice ne mogu da se pravdaju neskrativim rokovima predviđenim nacionalnim pravom. Sud pravde naime smatra da su u postupku usvajanja uredbi i direktiva predstavnici država članica u institucijama Unije imali priliku da zatraže duže rokove.<sup>1478</sup>

Države članice takođe ne mogu da traže opravdanje za neizvršenje navodeći da ono proizilazi iz postupaka drugih državnih organa nad kojima zbog njihove nezavisne prirode nije bila moguća primena prinude (npr. Parlamenti, federalna država, regioni i sl.). Sud pravde podvlači da neizvršenje postoji bez obzira na državni organ čija je aktivnost ili neaktivnost prouzrokovala neispunjavanje obaveza.<sup>1479</sup> Sud pravde takođe odbija da uvaži kao razlog za neizvršenje "višu silu" prouzrokovanu ministarskim krizama, raspuštanjem

---

<sup>1476</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 615.

<sup>1477</sup> CJCE, 07.02.1973., *Comm./Italie*, aff. 39/72, Rec. 101.

<sup>1478</sup> CJCE, 22.02.1979., *Comm./Italie*, aff. 163/78, Rec. 771.

<sup>1479</sup> CJCE, 05.05.1970., *Comm./Belgique*, aff. 77/69, Rec. 237.



skupštine, vanrednim političkim događajima, štrajkovima u javnom sektoru i sl.<sup>1480</sup>

Iako je u međunarodnom pravu u ime reciprociteta dozvoljeno da se suspenduje izvršenje sopstvenih, kada druga strana ne poštuje njene obaveze, ovo pravilo ne važi u pravnom poretku Evropske unije. Države članice koje se terete za neizvršenje, odgovornosti ne oslobađa to što jedna ili više država članica krše iste ili neke druge norme prava Unije.<sup>1481</sup> Sud pravde smatra da ugovori o osnivanju uspostavljaju novi pravni poredak koji jasno predviđa prava i obaveze njegovih subjekata, kao i sankcije protiv eventualnih prekršilaca, tako da države članice ne mogu «same da dele pravdu.»<sup>1482</sup>

## *Stav 2*

### *Postupak utvrđivanja neizvršenja*

#### A) Pokretanje postupka

##### a) Nadležnost Komisije

Postupak utvrđivanja neizvršenja podvlači razliku koja postoji između pravnog sistema Unije i međunarodnog prava.<sup>1483</sup> Inicijativa za utvrđivanje neizvršenja nije isključivo prepuštena državama članicama, već je prevashodno poverena Komisiji kao instituciji nadležnoj da se stara o primeni odredbi ugovora o osnivanju i mera koje su usvojile institucije Unije u skladu sa ugovorima o osnivanju.<sup>1484</sup> Dakle, Komisija ima

---

<sup>1480</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 624.

<sup>1481</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 366.

<sup>1482</sup> CJCE, *Comm./Luxembourg et Belgique*, aff. 90 et 91/63, Rec. 1132.

<sup>1483</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 628.

<sup>1484</sup> Član 17 stav 1 ugovora o Evropskoj uniji.

ovlašćenje da pokrene pravnu akciju pred Sudom pravde Evropske unije ukoliko smatra da neka od država članica nije ispunila obaveze koje joj po ugovoru pripadaju. Odluka o podizanju tužbe zbog neizvršenja diskreciona je u smislu da Komisija samostalno procenjuje da li je bilo neizvršenja i da li je uputno pokrenuti postupak, što opet znači da nije predviđena mogućnost da je zainteresovana lica prinude na pravnu akciju.

U skladu sa nadležnošću nadzora poštovanja odredbi ugovora o osnivanju i u skladu sa svojim pojedinačnim zaduženjima, direkcije Komisije prate primenu prava Unije u različitim oblastima i time stiču saznanja u pogledu neizvršenja obaveza. Pored toga, informacije pristižu i kroz parlamentarna pitanja evropskih poslanika ili nezvanična obaveštenja država članica. Udruženja i građani se takođe obraćaju Komisiji putem "žalbi" koje podnose njenom generalnom sekretarijatu.<sup>1485</sup>

#### b) Nadležnost država članica

Pored Komisije, izuzetno i države članice mogu da pokrenu postupak utvrđivanja neizvršenja pred Sudom pravde Evropske unije kada smatraju da druga država članica ne ispunjava obaveze predviđene ugovorom.<sup>1486</sup> Međutim, pre akcije pred Sudom pravde država članica podnosilac dužna je da se obrati Komisiji koja je nadležna da vodi istražni postupak. Komisija će da omogući državi podnosiocu zahteva i braniocu da izlože pismeno i usmeno svoje argumente. Pošto je saslušala obe strane Komisija objavljuje rezultate sprovedene istrage u obliku "obrazloženog izveštaja." Ukoliko Komisija ne objavi

---

<sup>1485</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 325; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 435.

<sup>1486</sup> Član 259 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

izveštaj u roku od tri meseca, država članica ima pravo da se neposredno obrati Sudu pravde.

Ovaj vid pokretanja tužbe zbog neizvršenja retko se susreće u praksi.<sup>1487</sup> Naime, države članice se iz političkih razloga radije opredeljuju da posredno rešavaju sporove, tj. da nezvanično podstaknu Komisiju da iskoristi svoja ovlašćenja i sama otvori postupak zbog neizvršenja.<sup>1488</sup>

#### B) Pretparnična faza

##### \*Informativni razgovor

Ukoliko na osnovu stečenih saznanja smatra da postoje ozbiljne indicije o neizvršenju, Komisija uspostavlja nezvanične kontakte sa stalnim predstavništvom osumnjičene države članice u Briselu, kao i njenim nadležnim službama.<sup>1489</sup> Nije neuobičajeno da se zakažu i održe sastanci između predstavnika Komisije i države članice radi nalaženja sporazumnog rešenja.

##### \*Poziv na objašnjenje

Komisija je zatim dužna da u pismenom obliku uputi "poziv" državi članici da dostavi objašnjenja u vezi sa neispunjavanjem obaveza, čime bliže određuje predmet spora.<sup>1490</sup> Naime, u «pozivu na objašnjenje» Komisija precizira u čemu se sastoji kršenje prava Unije. U ovoj fazi Komisija može da obustavi postupak ako ju je država članica ubedila da neizvršenje ne postoji ili ga je naknadno uklonila. Ne retko u praksi posle prijema «poziva na

---

<sup>1487</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, Paris, 2005, p. 408.

<sup>1488</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 632.

<sup>1489</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 633.

<sup>1490</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 367.

objašnjenje» države članice preduzimaju mere da bi prekinule sa neizvršenjem.<sup>1491</sup>

\* **Objasnjeno mišljenje**

U slučaju da država članica nastavlja sa nezakonitim ponašanjem,<sup>1492</sup> Komisija izdaje "objasnjeno mišljenje" kojim određuje činjenične i pravne razloge zbog kojih smatra da postoji neizvršenje obaveza predviđenih pravom Unije, određuje načine za njegovo uklanjanje i naznačava rok u kome država članica treba isto da otkloni.

C) **Parnična faza**

a) **Podnošenje tužbe Sudu pravde**

Ukoliko i posle utvrđenog roka u «objasnjenom mišljenju» država članica i dalje istrajava u neizvršenju svojih obaveza, Komisija može da odluči da se tužbom obrati Sudu pravde.<sup>1493</sup> Dakle, Komisija slobodno rešava o tome da li će uopšte i kada da pokrene postupak pred Sudom pravde.<sup>1494</sup> Pored toga, Komisija nije dužna da dokazuje da ima osnovan interes za pokretanje spora, jer se smatra da je nadležna da se stara o očuvanju zakonitosti u Uniji.<sup>1495</sup> Lišavanje Komisije obaveze da dokazuje osnovan interes posebno je važno u slučaju da je država članica po obraćanju Komisije Sudu regulisala svoje sporno ponašanje u pogledu poštovanja prava Unije. Naime, tada bi Komisija izgubila pravo na tužbu zbog pomanjkanja razloga, s obzirom da je neizvršenje nestalo. Sud pravde međutim smatra da Komisija može da ima

---

<sup>1491</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, Paris, 2005, p. 407.

<sup>1492</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, Paris, 2005, p. 407.

<sup>1493</sup> Član 258 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1494</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 368; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 636; Ph. Manin, *Les Communautés européennes*, L' Union européenne, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 327.

<sup>1495</sup> CJCE, 04.04.1974., *Comm./France*, aff. 167/73, Rec. 359.

interes i da se utvrdi da li je neizvršenja bilo.<sup>1496</sup> Presuda Suda pravde je važna u ovakvim sporovima budući da predstavlja dodatni argument pravnim i fizičkim licima koja pred nacionalnim sudskim instancama traže odštetu od države za period kada je ova kršila pravo Unije. Presuda o kojoj je reč međutim nije uslov za dobijanje odštete, ako imamo u vidu da su u skladu sa načelom "direktnog dejstva prava Unije" nacionalni sudovi dužni da odstrane primenu i dejstvo nacionalnog prava suprotnog ovom prvom. Ipak, presuda o neizvršenju koji je doneo Sud pravde oslobađa nacionalnog sudiju postupka utvrđivanja kršenja odredbi prava Unije.<sup>1497</sup>

b) Sudski postupak

Podnosilac tužbe (u praksi je to najčešće Komisija) dužan je da prikupi i podnese dokaze da država članica nije izvršila svoje obaveze odnosno da nije poštovala pravo Unije. Imajući u vidu političke i pravne posledice eventualne osude zbog neispunjavanja ugovorom preuzetih obaveza, a u ime zaštite prava branioca Sud pravde odbija da razmatra optužbe koje nisu bile sadržane u inicijalnom "pozivu Komisije na objašnjenje".<sup>1498</sup> Ovim se državi članici omogućava da na osnovu ranije saopštenih elemenata pripremi odbranu s jedne, ali se istovremeno i insistira na kontinuitetu optužbi Komisije s druge strane.<sup>1499</sup> U ime zaštite prava branioca Sud može da odbaci tužbu u slučaju da Komisija nije ostavila dovoljno vremena državi članici da pripremi objašnjenja.<sup>1500</sup>

U slučaju ozbiljnih sumnji u pravnu valjanost nacionalnog zakonodavstva, a da bi sprečila nastanak

---

<sup>1496</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 636.

<sup>1497</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 450.

<sup>1498</sup> CJCE, 11.07.1984., *Comm./Italie*, aff. 51/83, Rec. 2793.

<sup>1499</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, Paris, 2005, p. 407.

<sup>1500</sup> CJCE, 02.02.1988., *Comm./Belgique*, aff. 293/85, Rec. 305.

neopopravljive štete, Komisija je nadležna da od Suda pravde zatraži da usvoji privremene mere kojim se suspenduje njegova primena.

D) Presuda Suda pravde

Presuda Suda pravde u sporovima zbog neizvršenja bila je deklarativne prirode.<sup>1501</sup> Njome se utvrđivala povreda komunitarnog prava i nalagalo državi članici prekršiocu da preduzme mere u cilju izvršenja presude u najkraćem roku.<sup>1502</sup> Sud pravde dakle, nije poput Vrhovnih sudova u federalnim državama raspolagao nadležnošću da poništi odredbe nacionalnog zakonodavstva koje su bile suprotne federalnom pravu. Ipak, presuda o neizvršenju nije bila bez pravnog dejstva. U skladu sa načelom integracije i prvenstva komunitarnog nad nacionalnim pravom, pravna i fizička lica su mogla pred nacionalnim sudovima da se pozivaju na presudu Suda pravde o neizvršenju, tj. da zahtevaju da se ne primenjuju nezakonite nacionalne norme, ili pak da traže odštetu od države zbog njihove primene.<sup>1503</sup>

Presuda o neizvršenju bila je od pravne koristi i kada su postojale razlike između Komisije i država članica u pogledu tumačenja smisla pojedinih odredbi komunitarnog prava. Naime, presuda Suda pravde o nezvršenju ima snagu tumačenja koje se nameće nacionalnim sudovima i u nekim budućim sporovima.<sup>1504</sup>

Iako su se u većini slučajeva države članice povinovale presudi Suda pravde o neizvršenju javljali su

---

<sup>1501</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 329; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 647.

<sup>1502</sup> Nekadašnji član 228 ugovora o Evropskoj zajednici. Danas važeći član 260 stav 1 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1503</sup> CJCE, 13.07.1972., *Comm./Italie*, aff. 48/71, Rec. 529.

<sup>1504</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 451.

se i suprotni primeri.<sup>1505</sup> S tim u vezi treba napomenuti da nepreduzimanje mera da se ukloni neizvršenje predstavlja novo neizvršenje koje može da bude predmet nove pravne akcije. Sud pravde se u takvim okolnostima trudio da prikaže otežavajuću prirodu neizvršenja, ali to nije značilo da je njegova druga presuda imala jače pravno dejstvo od one prve.<sup>1506</sup> Međutim, 1993. godine ugovorom iz Mاستrihta napravljen je zaokret jer je izmenjen član 228 ugovora o Evropskoj zajednici u smislu uvođenja novčanih kazni za države članice koje ne poštuju komunitarno pravo.

Danas prema odredbama ugovora o funkcionisanju Evropske unije iz Lisabona, Komisija ima nadležnost da nadzire države članice u pogledu izvršenja presuda Suda pravde. Komisija se obraća Sudu pravde ako smatra da država članica nije preduzela mere izvršenja presude. Međutim, prethodno je Komisija dužna da državi članici prekršiocu uputi poziv na objašnjenje.<sup>1507</sup> Imajući u vidu okolnosti u konkretnom slučaju, Komisija u svom podnesku Sudu pravde predlaže visinu iznosa novčane ili zateznu kaznu koja treba da se izrekne državi članici prekršiocu. Ukoliko utvrdi da se država članica zaista oglušila o sudsku presudu o neizvršenju, Sud pravde donosi odluku kojom nalaže državi članici da plati novčanu kaznu ili joj određuje zateznu kaznu u skladu sa predlogom Komisije, ili pak u skladu sa svojim kriterijumima.

---

<sup>1505</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 330.

<sup>1506</sup> CJCE, 07.02.1973., *Comm./Italie*, aff. 39/72, Rec.101; 13.07.1988., *Comm./France*, aff. 169/87, Rec. 4093; 23.03.1993., *Comm./Allemagne*, C-345/92.

<sup>1507</sup> Član 260 stav 2 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

Ugovor o funkcionisanju Evropske unije daje Komisiji novu nadležnost u ovoj oblasti. Reč je o nadzoru nad državama članicama u vezi sa prenošenjem direktiva usvojenih u skladu sa redovnim zakonodavnim postupkom u nacionalno zakonodavstvo.<sup>1508</sup> Naime, tvorci ugovora su imali u vidu da je najčešći oblik neizvršavanja obaveza predviđenih pravom Unije zapravo nepoštovanje direktiva. Kada država članica nije saopštila Komisiji mere kojima je prenela direktivu u nacionalno zakonodavstvo, ova poslednja može direktno da se obrati Sudu pravde. U slučaju da smatra da je to u datim okolnostima uputno, Komisija predlaže Sudu iznos novčane ili zateznu kaznu koja treba da se izrekne državi članici.<sup>1509</sup> Ukoliko sa svoje strane utvrdi da postoji neizvršenje, Sud pravde nalaže državi prekršiocu da plati novčanu ili određuje zateznu kaznu u granicama iznosa koji je predložila Komisija. Obaveza plaćanja stupa na snagu sa datumom koji je odredio Sud pravde u svojoj odluci. Iz prethodno iznetog proizilazi da država članica može da bude neposredno osuđena jer nije primenila direktivu, bez čekanja da se donese presuda po tužbi o neizvršenju.

---

<sup>1508</sup> Član 258 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1509</sup> Član 260 stav 3 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.



## **II GLAVA**

### **Pravne akcije usmerene protiv Evropske unije i njenih organa**

#### **I Poglavlje**

##### **Tužba za poništaj**

Prema članu 263 ugovora o funkcionisanju Evropske unije, kao i članovima 146 i 147 ugovora o Evropskoj zajednici za atomsku energiju, Sud pravde je nadležan da proverava zakonitost zakonodavnih akata koje usvajaju Savet, Komisija, Evropski parlament i Evropska centralna banka. U tom smislu Sud može na osnovu «tužbe za poništaj» da proglasi pojedine akte ništavim i nevažećim.

##### *Stav 1*

##### *Akti koji mogu da budu predmet poništaja*

Prema odredbama člana 263 ugovora o funkcionisanju Evropske unije tužbom za poništaj pred Sudom pravde može da se osporava zakonitost zakonodavnih akata Saveta, Komisije i Evropske centralne banke izuzev preporuka i mišljenja koje usvajaju prethodno pomenute institucije. Pored toga, osporivi su i akti Evropskog parlamenta i Evropskog saveta namenjeni da proizvedu pravno dejstvo prema trećim licima. Sud pravde je takođe nadležan da nadzire zakonitost akata drugih organa i organizama Unije koji proizvode dejstvo prema trećim licima.

Iz prethodno izloženog proističe da tužba za poništaj treba da se odnosi na akte koje su donele institucije Evropske unije, odnosno da njime ne mogu da se osporavaju akti država članica.<sup>1510</sup> U ovom kontekstu bilo je logično da pojedinačni akti koje donose države članice ne mogu da budu predmet tužbe za poništaj. Međutim, bili su sporni akti koje su zajednički usvajale države članice u oblasti evropske integracije, a koji nisu imali oblik akata nekadašnje Evropske zajednice. Na primer, u slučaju "A.E.T.R.", radilo se o «odluci» Saveta kojom su se države članice pozivale da zaključe međunarodni ugovor za račun Zajednice.<sup>1511</sup> Reagovavši na prethodno izloženu praksu Sud pravde je postavio pravilo prema kome se odluka usvojena u oblasti koja je u nadležnosti Zajednice smatra aktom Saveta koji može da bude osporen i poništen. Ovim je Sud pravde želeo da spreči države članice da uređuju oblasti u nadležnosti Zajednice putem neimenovanih akata, ignorišući postupke i nomenklaturu predviđenu komunitarnom pravom.<sup>1512</sup> U presudi "A.E.T.R." Sud postavlja još jedno važno načelo prema kome je moguće podnošenje tužbe za poništaj "protiv svih odluka institucija Zajednice koje proizvode pravna dejstva, bez obzira na njihovu prirodu i oblik." Dakle, ovde nije toliko bitan naziv akta ili tvrdnja njegovog tvorca, već njegov predmet i sadržaj, u smislu da je reč o obavezujućem aktu koji utiče na položaj žalioca, odnosno koji ima za cilj da proizvede pravno dejstvo

---

<sup>1510</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 510.

<sup>1511</sup> CJCE, 31.03.1971., *Comm./Conseil*, aff. 22/70, Rec. 263.

<sup>1512</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes*, L' Union européenne, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 373; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 328.

prema trećim licima.<sup>1513</sup> Tako je dozvoljeno da se traži poništavanje «saopštenja» Komisije kojim se navodno daje tumačenje direktive, a njime se zapravo nameću dodatne obaveze.<sup>1514</sup> Nebitan je i oblik u kome se javlja akt, pa je tako mogla da se ospori i zakonitost običnog pisma ili usmene odluke Komesara za konkurenciju kojom je zaključio o neprimenljivosti odredbi ugovora o osnivanju o koncentracijama, na operaciju kupovine firme "Dan Air" od strane "British Airways"-a.<sup>1515</sup>

Prethodno pomenuti stavovi Suda pravde iz pravne prakse postepno su kodifikovani i to prvo ugovorom iz Mastrihta iz 1993. godine, jer je dozvoljeno da se traži poništaj akta Evropskog parlamenta koji proizvodi pravno dejstvo prema trećim licima. Zatim su ugovorom o funkcionisanju Evropske unije iz Lisabona iz 2009. godine aktima Evropskog parlamenta pridodati i akti Evropskog saveta, ali i drugih organa i organizama Unije koji proizvode pravno dejstvo prema trećim licima. U ovom kontekstu uočava se težnja prisutna u ugovorima iz Lisabona da se Evropski savet tretira jednako kao i druge klasične institucije Unije. Naime, treba imati u vidu da je sve do donošenja ugovora iz Lisabona, Evropski savet imao ulogu «hibridnog», vrhovnog organa Evropske unije, čiji je položaj bio van institucionalnog sistema nekadašnje Evropske zajednice pa su i akti Evropskog saveta bili van domašaja njenih sudskih organa.

Predmet tužbe za poništaj ne mogu da budu programski akti koji ne stvaraju konkretna prava i obaveze, kao ni interne mere institucija koje ne proizvode dejstvo van njih.<sup>1516</sup> Prema shvatanju Sud pravde nije

---

<sup>1513</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 518.

<sup>1514</sup> CJCE, 13.06.1993., France/Comm., aff. C-325/91, Rec. I-3283.

<sup>1515</sup> TPI, 24.03.1994., "Air-France", aff. T-3/39, Rec. II-121.

<sup>1516</sup> CJCE, 07.07.1959., Phoenix Rheinrohr, aff. 20/58, Rec. 163.

svrsishodno da se traži poništaj akata koji ne prouzrokuju konkretnu štetu određenom licu. Takođe, predmet poništaja ne mogu biti ni pripremni akti koji nisu po svojoj prirodi konačni, već predstavljaju stanicu u postupku koji vodi ka donošenju krajnje odluke. U tom smislu, Sud pravde ne prihvata da razmatra tužbu za poništaj odluke Komisije o otvaranju istrage ili saopštavanju optužbi preduzeću u oblasti evropskog prava o zaštiti konkurencije. Ovde je reč o fazi u postupku do usvajanja krajnje odluke Komisije, protiv koje je pak predviđeno pravo na žalbu Sudu pravde.<sup>1517</sup> Množenje međufaznih žalbi tokom postupka praktično bi dovelo do paralize rada nadležne institucije.<sup>1518</sup>

## *Stav 2*

### *Podnosioci zahteva*

Ugovori o osnivanju razlikuju dve kategorije podnosioca tužbe za poništaj akta.<sup>1519</sup> U prvoj kategoriji nalaze se tzv. privilegovani "institucionalni podnosioci" koji su ovlašćeni da pokrenu postupak poništaja akata Unije o kojima je bilo reči u prethodnom izlaganju, bez dokazivanja osnovanog interesa. U drugoj kategoriji nalaze se tzv. obični podnosioci čiji zahtev Sud pravde može da primi pod uslovom da se nalaze u posebnom položaju prema spornom aktu.<sup>1520</sup>

#### A) Privilegovani podnosioci tužbe za poništaj

---

<sup>1517</sup> CJCE, 11.11.1981., IBM/Comm., aff. 60/81, Rec. 2639.

<sup>1518</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 520.

<sup>1519</sup> Član 263 ugovora o funkcionisanju Evropske unije; J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 332.

<sup>1520</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 522.

U kategoriju privilegovanih podnosioca tužbe za poništaj ulaze Komisija, Savet, države članice i Evropski parlament.<sup>1521</sup> Smatra se da prethodno pomenuti ne moraju da dokazuju opravdan interes za podizanje tužbe jer su po prirodi stvari zainteresovani za očuvanje zakonitosti u Uniji. Pri tome, treba imati u vidu da je Komisija u ugovorima o osnivanju označena kao institucija koja je dužna da se stara o poštovanju prava Unije, dok je pravo Saveta na tužbu proisteklo iz težnje za postizanjem međuinstitucionalne ravnoteže.<sup>1522</sup>

Međutim, izvorno prema odredbama ugovora o osnivanju Evropskih zajednica, Evropski parlament nije bio uvršten u tzv. privilegovane podnosiocce čime mu je bilo uskraćeno pravo da traži poništaj akata Saveta i Komisije. Sud pravde sa svoje strane nije pristajao na šire tumačenje odredbi nekadašnjeg člana 173 ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici kojim bi Parlamentu dao pravo na pravnu akciju, iako je priznao pravo drugim institucijama Zajednice da traže poništaj akata Parlamenta koji proizvode dejstvo prema trećim licima.<sup>1523</sup> Do preokreta u pravnoj praksi došlo je 1990. godine presudom Suda pravde u slučaju "uredba post Černobil".<sup>1524</sup> Naime, Sud je ocenio da može da prihvati u razmatranje tužbu Parlamenta za poništaj akta, pod uslovom da je svrha iste očuvanje njegovih nadležnosti, a njen osnov u kršenju ovih poslednjih. Ugovorom iz Matrihta iz 1993. godine kodifikovan je prethodno izložen stav Suda. Ugovorom iz Nice iz 2003. godine otišlo se pak korak dalje, jer je Evropski parlament svrstan u privilegovane podnosiocce

---

<sup>1521</sup> Član 263 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1522</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 333; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 523.

<sup>1523</sup> CJCE, 27.09.1988., *Parlement/Conseil*, aff. 302/87, Rec. 5637.

<sup>1524</sup> CJCE, 22.05.1990., *"Parlement/ Conseil"*, aff. C-70/88, Rec. I-2041.

koji ne moraju da pravdaju interes za poništaj akta druge institucije zaštitom sopstvenih nadležnosti,<sup>1525</sup> što je kasnije potvrđeno i u ugovoru o funkcionisanju Evropske unije iz Lisabona.<sup>1526</sup>

U privilegovane podnosiocce tužbe za poništaj spadaju i države članice, s obzirom da se smatra da su i one po prirodi stvari zainteresovane za očuvanje zakonitosti u Uniji. Tako država članica može da zatraži poništaj akta koji se odnosi na drugu državu članicu, bez obaveze da podnese dokaze da je ugrožena istim ili da je pretrpela štetu zbog njegove primene.<sup>1527</sup> Države članice su ovlašćene da osporavaju zakonitost i onih akata za čije su usvajanje glasale u Savetu.<sup>1528</sup>

Prema odredbama ugovora o funkcionisanju Evropske unije iz Lisabona, Sud pravde je još nadležan da primi zahtev za poništaj akta Obračunskog suda, Evropske centralne banke i Komiteta regiona pod uslovom da je njegova svrha zaštita nadležnosti ovih institucija.<sup>1529</sup>

#### B) Ostali podnosioci zahteva

Član 263 ugovora o funkcionisanju Evropske unije određuje da pravna i fizička lica mogu pod istim uslovima kao i privilegovani podnosioci (glavne institucije Unije i države članice) da podnesu tužbu za poništaj akta čiji su primaoci ili koji ih se neposredno i pojedinačno tiče, kao i protiv uredbenih akata koji ih se neposredno tiču, a ne sadrže izvršne mere. Iz prethodno izloženog proizilazi da pojedinci za razliku od privilegovanih podnosioca moraju da imaju opravdan interes za poništaj.<sup>1530</sup>

---

<sup>1525</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, Paris, 2005., p. 425.

<sup>1526</sup> Član 263 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1527</sup> CJCE, 21.03.1956., Pays-Bas/Haute Autorité, aff. 6/54, Rec. 201

<sup>1528</sup> CJCE, 12.07.1979., Italie/Conseil, aff. 166/78, Rec. 2575

<sup>1529</sup> Član 263 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1530</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 527.

a) Lice kome je akt upućen

Zamisao tvorca ugovora o osnivanju bila je da pravna i fizička lica imaju pravo da ospore zakonitost pojedinačnih, a ne opštih normativnih akata. U tom smislu, pravo na tužbu je širom otvoreno licu kome je akt upućen. U praksi fizička i pravna lica najčešće traže poništaj odluka Unije donetih u oblasti zaštite konkurencije.<sup>1531</sup>

b) Lice kome akt nije upućen

Stanje je složenije kada je reč o pravu fizičkih i pravnih lica da ospore akt koji im nije upućen. U načelu, kao što smo već napomenuli članom 263 ugovora o funkcionisanju Evropske unije, pojedincima je otvorena mogućnost da traže poništaj svih vrsta akata Unije koji na njih imaju neposredno i pojedinačno pravno dejstvo, iako su formalno upućeni drugom licu.<sup>1532</sup>

\*Vrste akta koje mogu da budu predmet tužbe za poništaj

Odluke koje se ne odnose na žalioca, tj. koje su upućene drugim licima ili državama članicama mogu da budu predmet tužbe za poništaj. Kada je reč o direktivama Sud pravde smatra da pojedinci mogu da traže njihov poništaj pod uslovom da sadrže «odredbe odlučujuće prirode» i tiču se neposredno podnosioca zahteva.<sup>1533</sup> Doduše, u praksi je vrlo teško da se dokaže da postoji pojedinačna i neposredna veza između direktive i određenog lica, jer Sud pravde najčešće ocenjuje da su direktive akti opšte normativne prirode. Zadatak za pravna i fizička lica je još teži kada žele da traže poništaj klasičnog akta opšte normativne prirode, kao što je uredba.

---

<sup>1531</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, Paris, 2005., p. 426.

<sup>1532</sup> CJCE, 15.07.1963., Plaumann, aff. 25/62, Rec. 197.

<sup>1533</sup> CJCE, 29.06.1994., Gouvernement de Gibraltar, aff. C-298/89, Rec. I-2885.

Sud je zaključio da pojedinci mogu da traže poništaj uredbi jedino ako se zapravo radi o "prerušanim pojedinačnim odlukama".<sup>1534</sup> Razlika između ovakvih "odluka" i normativnih uredbi je u tome što se prve odnose na ograničen, određen broj primaoca, dok su druge upućene apstraktnim kategorijama u celini.<sup>1535</sup> Ipak prethodni stav je u daljem razvoju pravne prakse bio donekle ublažen. Sud pravde je naime odredio da pojedini akti mogu da imaju istovremeno normativnu prirodu jer se primenjuju uopšte na sve ekonomske operatore ali i «pojedinačnu prirodu» u smislu da se jedan njihov deo posebno odnosi na određena lica.<sup>1536</sup> U konkretnom slučaju uredbom koja se odnosila na sve proizvođače sira uskraćeno je pojedinačno pravo jednog od preduzeća da koristi svoj grafički znak.

\*Akt koji se pojedinačno tiče određenog lica

Tužba za poništaj uzima se u razmatranje jedino ako se akt Unije pojedinačno tiče određenog lica. Sud pravde usko tumači ovaj uslov. Naime, u presudi «Plaumann»<sup>1537</sup> Sud objašnjava: «lica koja nisu primaoci odluke ne mogu da tvrde da ih se ova pojedinačno tiče osim ako ih ona ne pogađa usled određenih osobenih svojstava ili određenog činjeničnog stanja koje ih obeležava u odnosu na sva druga lica i time ih individualizuje isto kao i njenog primaoca». Dakle, Sud praktično smatra da je uslov ispunjen ako je institucija Unije unapred individualizovala pravna i fizička lica na koja će akt da se odnosi, kao i kada ga je i usvojila imajući

---

<sup>1534</sup> CJCE, 29.10.1980., *Roquette frère/Conseil*, aff. 138/79, Rec. 3333.

<sup>1535</sup> CJCE, 14.12.1962., *Confédération nationale des fruits et légumes*, aff. 16-17/62, Rec. 901.

<sup>1536</sup> CJCE, 18.05.1994., *Cordoniu SA*, C-309/89, Rec., I-1853.

<sup>1537</sup> CJCE, 15.07.1963., *Plaumann*, aff. 25/62, Rec. 197.



u vidu položaj tih lica.<sup>1538</sup> Iz prethodno iznetog proizilazi da pravno ili fizičko lice nema pravo da osporava akt usvojen na osnovu objektivnih elemenata, tj. objektivnog pravnog ili činjeničnog stanja, makar ono bilo i jedino koje je pogođeno donetom merom.<sup>1539</sup>

Nešto liberalniji stav u pogledu prijema tužbe za poništaj Sud pravde ima ukoliko je identifikacija i individualizacija pravnog ili fizičkog lica izvršena time što je ono učestvovalo u postupku čiji je cilj bio da se utvrdi zakonitost određenog stanja u Uniji.<sup>1540</sup> U tom slučaju Sud pravde priznaje pravo licu učesniku u postupku da ospori akt koji je donet po njegovom okončanju.<sup>1541</sup> Na primer, preduzeću koje je prijavilo Komisiji drugo preduzeće u vezi sa kršenjem evropskih normi o slobodnoj konkurenciji je dozvoljeno da pred Sudom pravde traži poništaj odluke Komisije o dodeljivanju izuzeća ili o arhiviranju slučaja.<sup>1542</sup> Takođe, biće prihvaćena tužba za poništaj preduzeća koja su prethodno tražila od Komisije da preispita državnu pomoć dodeljenu drugim preduzećima, što je ova putem odluke odbila da uradi.<sup>1543</sup>

**\* Neposredna veza između lica i akta**

Kada osporavaju akte koji im nisu upućeni obični podnosioci zahteva moraju da dokažu da su ih prethodno pomenuti neposredno ugrozili. Pojam "neposrednosti" se tumači u smislu da akt ima trenutno dejstvo na pravno i fizičko lice kojim mu nameće obaveze ili uskraćuje prava, bez da je potrebno pravno delovanje drugih organa Unije

---

<sup>1538</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 537; Ph. Manin, *Les Communautés européennes*, L' Union européenne, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 382.

<sup>1539</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, Paris, 2005., p. 430.

<sup>1540</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, Paris, 2005., p. 430; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 538.

<sup>1541</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, Paris, 2005., p. 430.

<sup>1542</sup> CJCE, 25.10.1977., Metro, aff. 26/76, Rec. 1875.

<sup>1543</sup> CJCE, 28.01.1986., Cofaz, aff. 169/84, Rec. 391.

ili država članica.<sup>1544</sup> Stim u vezi smatra se da pojedinac nije neposredno oštećen aktom Unije ukoliko ga pogađaju nacionalne mere njegove primene.<sup>1545</sup> U ovom slučaju pravno ili fizičko lice treba da osporava pred nacionalnim sudovima nacionalne mere primene.<sup>1546</sup>

\* Širenje mogućnosti prijema tužbe za poništaj ugovorima iz Lisabona

U članu 263 ugovora o funkcionisanju Evropske unije predviđeno je da pravna i fizička lica mogu da traže poništaj uredbenih akata koji ih se neposredno tiču i ne sadrže izvršne mere.<sup>1547</sup> Ovim se podnosiocu tužbe koji nije primalac ove vrste akata omogućava da samo dokaže da ga se akt neposredno tiče. Uslov postojanja pojedinačnog odnosa između podnosioca tužbe i uredbenog akta je u ovom slučaju ukinut, s tim što nastavlja da važi za druge akte. Odredba ugovora iz Lisabona ima za cilj da pravnim i fizičkim licima pruži realnije mogućnosti sudske zaštite u odnosu na opšte normativne akte, onda kada u tu svrhu ne mogu da koriste nacionalne mere primene.<sup>1548</sup>

### *Stav 3*

#### *Osnov za poništaj*

Odredbama ugovora o osnivanju predviđeni su osnovi za poništaj akata Unije<sup>1549</sup> a to su:

- *Nenadležnost*

---

<sup>1544</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 348.

<sup>1545</sup> CJCE, 16.06.1970., *Alcan Aluminium*, aff. 69/69, Rec. 385.

<sup>1546</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, Paris, 2005., p. 431.

<sup>1547</sup> Član 263 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1548</sup> U vezi sa usvojenim rešenjem javljaju se i teorijske kritike. Vidi: Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, Paris, 2005., p. 433.

<sup>1549</sup> Član 263 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

Ovde može biti reči o nenadležnosti Unije ili pak institucije, organa ili lica koje je usvojilo akt.<sup>1550</sup>

*- Kršenje suštinskih formi*

Suštinsko kršenje formalnosti može da bude sadržano u propustu konsultovanja druge institucije ili organa, ili pak u odsustvu obrazloženja.

*- Kršenje ugovora ili pravnih normi koje se odnose na njegovu primenu.*

Na primer, norma koja nije saglasna sa hijerarhijski višom normom može da bude predmet poništaja.

*- Zloupotreba ovlašćenja*

Zloupotreba ovlašćenja javlja se kada je institucija koja je usvojila akt koristila svoja ovlašćenja u druge ciljeve od onih koji su joj povereni, kada je zloupotrebljen postupak prilikom donošenja akta ili pak kada akt nema cilj od javnog interesa.

#### *Stav 4*

#### *Rok za podnošenje tužbe*

Rok za podnošenje tužbe za poništaj akta Unije iznosi dva meseca.<sup>1551</sup> Rok počinje da teče danom objavljivanja akta u službenom listu Evropske unije, ili danom uručenja žalioocu ili ako do toga nije došlo danom kada je ovaj poslednji stekao saznanje o postojanju akta.

Podnošenje tužbe za poništaj ne podrazumeva suspenziju primene spornog akta, osim ukoliko Sud pravde ne odluči drugačije. Razlog za odlaganje izvršenja akta može na primer da leži u nepopravljivoj šteti koju bi proizvela njegova primena.

---

<sup>1550</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 386 i dalje.

<sup>1551</sup> Član 263 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

*Stav 5*  
*Sudska presuda o poništaju akta*

A) Raspon sudske vlasti

Prema nekadašnjem članu 33 ugovora o Evropskoj zajednici za uglj i čelik Sud pravde nije trebalo da ulazi u razmatranje stanja odnosno činjenica i ekonomskih okolnosti koje su dovele do usvajanja akta, osim ako se nije radilo o pritužbi da je Visoka vlast zloupotrebila ovlašćenja ili prenebregla odredbe ugovora, ili pak pravne norme koje se odnose na njegovu primenu. Naime, Sud pravde Evropske zajednice za uglj i čelik bio je dužan da poštuje nadležnosti drugih institucija, kao i njihovo diskreciono pravo da usvajaju akte, a ne da rezonuje kao viša politička vlast u odnosu na njih.<sup>1552</sup>

Iako ova vrsta odredbi nije postojala u ugovoru o Evropskoj ekonomskoj zajednici Sud pravde je preneo tumačenje iz ugovora o Evropskoj zajednici za uglj i čelik te je u presudi "Grundig" naglasio da: „nadležnosti Komisije čine složena razmatranja u ekonomskoj sferi, te sudski nadzor mora da poštuje njihovu prirodu i da se ograniči na ispitivanje verodostojnosti činjenica i pravnih kvalifikacija koje je Komisija iz njih izvukla».<sup>1553</sup> Dakle, Sud bi trebalo da ograniči svoja ovlašćenja na analizu i proveru tačnosti materijalnih činjenica, da oprezno proceni njihovo pravno vrednovanje i da u najmanjoj meri proverava adekvatnost preduzetih mera sa ekonomskim

---

<sup>1552</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 550.

<sup>1553</sup> CJCE, 13.07.1966., Consten/Grundig, aff. 56 et 58/64, Rec. 429.

stanjem, izbegavajući da se upusti u procenu objektivne potrebe za donošenjem akta.<sup>1554</sup>

B) Dejstvo sudske presude o poništaju akta

Ukoliko smatra da postoji osnov za poništaj, Sud proglašava sporni akt Unije ništavim i nevažećim.<sup>1555</sup> Institucija koja je usvojila akt dužna je da izvrši presudu Suda,<sup>1556</sup> tj. da povuče akt kao i sve druge akte koji se na njemu zasnivaju. Prethodno pomenuta institucija i ubuduće treba da ima u vidu sadržinu presude Suda pravde, da ne bi došla u situaciju da ponovo usvoji akt sa istom greškom. Nepoštovanje sudske presude može da dovede do pokretanja pitanja odgovornosti Unije. Poništenje se odnosi na akt u celini, ili pak na jedan njegov deo ukoliko je ovaj odvojiv od celine.

Ništavost akta povlači za sobom retroaktivno brisanje svih dejstava koje je proizveo, s obzirom da je greška bila prisutna u samom začetku. Sud pravde je međutim ovlašćen, ukoliko to smatra neophodnim, da naznači koja se dejstva akta smatraju konačnim,<sup>1557</sup> odnosno da ograniči retroaktivno dejstvo presude o poništaju i time ostavi na snazi pojedine akte usvojene na osnovu poništenog akta<sup>1558</sup> čime garantuje pravnu sigurnost i kontinuitet prava.

---

<sup>1554</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 550.

<sup>1555</sup> Član 264 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1556</sup> Član 266 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1557</sup> Član 264 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1558</sup> CJCE, 26.03.1987., *Comm./Conseil*, aff. 45/86, Rec. 1493.

## II Poglavlje

### Tužba zbog izostanka

#### *Stav 1*

#### *Predmet i priroda tužbe zbog izostanka*

Uporedo i kao dopuna tužbe za poništajem kojom se sankcioniše činjenje institucija Unije, javlja se još jedna vrsta pravne akcije čiji je predmet da sankcioniše njihovo "ćutanje". Reč je o kažnjavanju institucija jer nisu donele (izostanak) akte predviđene ugovorom. Postupak o kome je reč omogućava žalioocu da prinudi instituciju ili organ Unije da donese akt na koji smatra da ima pravo.<sup>1559</sup> Međutim, uslovi da bi se tužba zbog izostanka prihvatila u razmatranje su strogi, tako da se ova retko koristi i zauzima marginalno mesto u sudskom sistemu Evropske unije.

U ugovoru o Evropskoj zajednici za uglj i čelik nije bila predviđena nezavisnost i samostalnost akcije zbog izostanka u odnosu na akciju za poništajem. Naime, podnosilac žalbe tražio je poništavanje prećutne odluke nadležnog organa kojom odbija da usvoji akt.<sup>1560</sup> Sud pravde je smatrao da može da prihvati tužbu zbog izostanka ukoliko je Visoka vlast propustila da usvoji akt iako je ugovor na to obavezuje, ili ako je samo pozvana da to učini ali se njena neaktivnost tumačila kao zloupotreba ovlašćenja.<sup>1561</sup> Takode, tužba je bila dozvoljena u slučaju

---

<sup>1559</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, Paris, 2005., p. 443.

<sup>1560</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 390; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p.558.

<sup>1561</sup> Nekadašnji član 33 ugovora o Evropskoj zajednici za uglj i čelik.

da je neaktivnost Visoke vlasti bila takve prirode da je prouzrokovala suštinske i stalne poremećaje u privredi države članice.<sup>1562</sup> U prethodno pomenutim slučajevima državama članicama, Savetu i preduzećima bilo je odobreno da od Visoke vlasti traže da reaguje putem usvajanja odluke ili preporuke, a ukoliko ova to ne bi učinila u roku od dva meseca otvarala se mogućnost tužbe Sudu pravde. Normativna apstinencija Visoke vlasti tumačila se kao "prećutna odluka o odbijanju", čije se poništavanje ustvari i tražilo.

Stvari su bile drugačije postavljene u ugovorima o Evropskoj ekonomskoj zajednici i Evropskoj zajednici za atomsku energiju,<sup>1563</sup> čija su rešenja danas preneti u ugovor o funkcionisanju Evropske unije iz Lisabona. Prema članu 265 ugovora o funkcionisanju Evropske unije nezakonito nečinjenje institucije predmet je akcije čiji cilj nije da poništi "prećutnu odluku" već da "utvrdi povredu (kršenje) ugovora". Međuzavisnost između dve akcije je i ovde prisutna. Recimo, ako nadležna institucija izričito odbije da prihvati zahtev za usvajanjem akta, tužba zbog izostanka više ne može da se koristi, već tužba za poništajem ove odluke na osnovu člana 263 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.<sup>1564</sup>

## *Stav 2*

### *Dopuštenost tužbe zbog izostanka*

A) Objektivni uslovi

a) Institucije čije ćutanje može da se sankcioniše

---

<sup>1562</sup> Nekadašnji član 37 ugovora o Evropskoj zajednici za ugalj i čelik.

<sup>1563</sup> Nekadašnji član 232 ugovora o Evropskoj zajednici i član 148 ugovora o Evropskoj zajednici za atomsku energiju.

<sup>1564</sup> CJCE, 08.03.1972., Nordgetreide, aff. 42/71, Rec. 105.

Ugovorom o Evropskoj zajednici za ugalj i čelik bilo je predviđeno da se tužba zbog izostanka podnosi isključivo protiv Visoke vlasti.<sup>1565</sup> U ugovoru o Evropskoj zajednici tužba je bila otvorena protiv "ćutanja" Komisije i Saveta kojim se krše njegove odredbe. Ugovorom iz Mastrihta prošireno je pravo na tužbu protiv Evropskog parlamenta i Evropske centralne banke.<sup>1566</sup> Prema odredbama ugovora o funkcionisanju Evropske unije iz Lisabona pak, tužba zbog izostanka može da se podnose zbog nečinjenja Evropskog parlamenta, Evropskog saveta, Saveta, Komisije ili Evropske centralne banke u slučaju da se njime krši ugovor.<sup>1567</sup> Ova odredba se odnosi i na apstinenciju od odlučivanja ostalih organa i organizama Unije.

b) Ćutanje kojim se krši ugovor

Ćutanje ili uzdržavanje institucije Unije ne znači istovremeno pojavu izostanka. Da bi se izostanak javio u smislu člana 265 ugovora o funkcionisanju Evropske unije potrebno je da nečinjenje institucije predstavlja kršenje ugovora, tj. da je prethodno pomenuta po ugovoru bila dužna da usvoji akt ali to nije učinila. U ugovoru o Evropskoj zajednici za ugalj i čelik se međutim, pravila razlika između slučaja kada je Visoka vlast bila dužna da usvoji odluku ili preporuku i situacije kada je raspolagala mogućnošću da deluje, ali to nije činila. U ovom drugom slučaju "izostanak" se javljao kada je uzdržavanje Visoke vlasti predstavljalo zloupotrebu ovlašćenja. S obzirom da ugovor o funkcionisanju Evropske unije ne pravi takvu razliku,<sup>1568</sup> izostanak postoji jedino ako je institucija bila

---

<sup>1565</sup> Nekadašnji član 35 ugovora o Evropskoj zajednici za ugalj i čelik.

<sup>1566</sup> Nekadašnji član 232 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>1567</sup> Član 265 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1568</sup> Ugovor o funkcionisanju Evropske unije nasleđuje rešenja koja su bila predviđena u ugovoru o Evropskoj zajednici.



dužna da deluje, a to nije učinila.<sup>1569</sup> U tom smislu izostanak se ne javlja onda kada je nadležna institucija odbila da deluje jer raspolaže "pravom procene." Na primer, Komisija raspolaže diskrecionim pravom u vezi sa otvaranjem postupka protiv preduzeća u oblasti zaštite konkurencije, Savet je raspolagao pravom procene kada je reč o donošenju mera za ostvarivanje zajedničke politike prevoza itd...

c) Odsustvo stava nadležne institucije

Podnošenje tužbe uslovljeno je prethodnim obraćanjem instituciji sa «pozivom da usvoji akt»,<sup>1570</sup> koji je u skladu sa odredbama ugovora bila dužna da donese. Tek ukoliko u roku od dva meseca nadležna institucija ne zauzme stav, otvara se pravo oštećenog da se u sledeća dva meseca obrati Sudu pravde ili Prvostepenom sudu. Ukoliko institucija izričito odbije da donese akt, ili pak usvoji akt koji ne zadovoljava podnosioca zahteva, ovom preostaje da zatraži njegov poništaj na osnovu člana 263 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.<sup>1571</sup> Sud je na primer ocenio da pismo Komisije kojim preduzeću stavlja do znanja da njegova žalba u oblasti prava konkurencije nije opravdana "predstavlja zauzimanje stava koje je takve prirode da čini tužbu zbog izostanka neprihvatljivom." <sup>1572</sup>

Tužba zbog izostanka načelno je dopuštena ukoliko institucija ne reaguje u roku od dva meseca, ali će ipak biti odbačena kada institucija zauzme stav po isteku tog roka, ali pre podnošenja tužbe Sudu.<sup>1573</sup> Sud takođe, donosi odluku o obustavi postupka ukoliko je institucija

---

<sup>1569</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 394.

<sup>1570</sup> Član 265 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1571</sup> CJCE, 28.01.1986., Cofaz, aff. 169/84, Rec. 391; 04.10.1983., Fediol, aff. 191/82, Rec. 2913.

<sup>1572</sup> CJCE, 18.09.1979., Gema, aff. 125/78, Rec. 3173.

<sup>1573</sup> CJCE, 14.12.1962., San Michele, aff. 5 à 11 et 13 à 15/62, Rec. 859.

usvojila akt po njegovom pokretanju, ali pre donošenja presude, jer je zahtev postao bespredmetan. Prema shvatanju Suda, njegova presuda u tom slučaju ne bi imala nikakvo dejstvo na instituciju čija je prethodna neaktivnost bila dovedena u pitanje.<sup>1574</sup>

B) Uslovi vezani za podnosioca žalbe

- Privilegovani podnosioci

U ugovoru o funkcionisanju Evropske unije privilegovani podnosioci su države članice i ostale institucije Evropske unije van "institucije branioca". Evropskom parlamentu je za razliku od tužbe za poništaj akta, relativno bezbolno priznato pravo na pokretanje akcije zbog izostanka.<sup>1575</sup> Ugovorom iz Mاستrihta pravo na tužbu je priznato i Evropskoj centralnoj banci<sup>1576</sup> ukoliko deluje u oblasti svojih nadležnosti.

- Ostali podnosioci

Ugovor o Evropskoj zajednici za ugalj i čelik priznavao je pravo na akciju zbog izostanka preduzećima, udruženjima i pojedincima, ako nije usvojen pojedinačni akt (odluka ili preporuka) koji je trebalo na njih neposredno da se odnosi, ili zbog zloupotrebe ovlašćenja s obzirom da nije usvojen opšti akt koji bi se njih ticao.<sup>1577</sup> Nekadašnji ugovor o Evropskoj zajednici odnosno današnji ugovor o funkcionisanju Evropske unije još je restriktivniji jer predviđa da tužba zbog izostanka fizičkih i pravnih lica može da bude primljena pod uslovom da prethodno pomenuta zameraju nadležnoj instituciji da im nije uputila akt, a pri tome nije reč o preporuci ili mišljenju.<sup>1578</sup> Dakle, prema doslovnom tumačenju člana

---

<sup>1574</sup> CJCE, 12.07.1988., Parlement/Conseil, aff. 377/87, Rec. 4017.

<sup>1575</sup> CJCE, 22.05.1985., Parlement/Conseil (Politique commune des transports), aff. 13/83, Rec. 1513.

<sup>1576</sup> Nekadašnji član 232 ugovora o Evropskoj zajednici.

<sup>1577</sup> Nekadašnji član 33 ugovora o Evropskoj zajednici za ugalj i čelik.

<sup>1578</sup> Član 265 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

265 ugovora o funkcionisanju Evropske unije pravna i fizička lica su ovlašćena da osporavaju ćutanje institucije pod uslovom da nije donet akt ĉiji su oni primaoci, ĉime se iskljućuje pravo na tužbu kada nije usvojena uredba s obzirom da je reć je o aktu opšte normativne prirode ili ako nije doneta odluka koja se tiće drugog lica, iako neposredno i pojedinaćno pogaća podnosioca zahteva.<sup>1579</sup>

Stav Suda po ovom pitanju vremenom je evoluirao jer je posredno stavio do znanja da bi mogao da izjednaći uslove prihvatanja tužbe zbog izostanka sa tužbom za poništajem,<sup>1580</sup> što znaći da bi zahtev zbog izostanka pojedinca bio dopušten ukoliko je ovaj neposredno i pojedinaćno pogoćen nedonošenjem akta.

### *Stav 3*

#### *Sudska presuda o izostanku*

Sud pravde, svojom presudom po tužbi zbog izostanka, odbacuje tužbu kao neosnovanu, ili pak "utvrćuje izostanak" suprotan ugovoru.<sup>1581</sup> U ovom drugom slućaju presuda Suda je deklarativne prirode jer se njome konstatuje izostanak, ali Sud ne raspolaće nadležnošću da s tim u vezi izda instituciji braniocu narećenja ili naloge.<sup>1582</sup> Mećutim, osućena institucija je dućzna da u razumnom roku usvoji odgovarajući akt i time prekine sa izostankom odnosno da izvrši presudu Suda pravde. Nepoštovanje sudske presude Suda pravde

---

<sup>1579</sup> D. Simon, *Le systēme juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 567.

<sup>1580</sup> CJCE, 15.01.1974., Holtz et Willemsen, aff. 134/73, Rec. 1.

<sup>1581</sup> Ćlan 266 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1582</sup> D. Simon, *Le systēme juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 570.

prekršaj je koji može da posluži kao osnov za pokretanje odgovornosti Evropske unije.

### III Poglavlje

#### Prigovor o nezakonitosti

Ovde je reč o pravnoj akciji kojom se na posredan način vrši nadzor poštovanja zakonitosti u Evropskoj uniji. Naime, u toku glavnog spora koji se vodi pred Sudom pravde ili Prvostepenim sudom gde je u igri primena akta opšteg dometa koji je usvojila jedna od institucija, stranke u sporu mogu da ulože prigovor o nezakonitosti tog akta.<sup>1583</sup> Prigovor o nezakonitosti dopušten je i onda kada akt o kome je reč nije bio predmet tužbe za poništajem. Međutim, da bi sudski organi Unije prihvatili prigovor o nezakonitosti neophodno je da se ispuni određen broj uslova koji se odnose na prirodu samog akta, kao i na pravnu vezu između akta i glavnog spora.

Kada je reč o prirodi akta čija se zakonitost osporava, prigovor treba da se odnosi na uredbe koje su usvojili Evropski parlament i Savet, ili pak na uredbe Saveta, Komisije i Evropske centralne banke. Dakle, predmet prigovora su akti opšte, a ne pojedinačne prirode.<sup>1584</sup>

Nužno je i da postoji pravna veza između akta opšteg dometa i glavnog spora. Ta veza može da bude sadržana u tome što su stranke ugrožene pojedinačnim aktom koji se na njih odnosi, a koji je donet na osnovu akta opšteg dometa.<sup>1585</sup> Takođe, moguće je da je akt

---

<sup>1583</sup> Član 277 ugovora o funkcionisanju Evropske unije; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 572.

<sup>1584</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 369.

<sup>1585</sup> CJCE, 28.10.1981., *Kruppe/Commission*, aff. 275/80 et 24/81, Rec. 2489.

opšteg dometa neposredno ili posredno primenljiv u konkretnom slučaju.<sup>1586</sup>

Pravo da ulože prigovor o nezakonitosti otvoreno je svim licima učesnicima u sporu, bez obzira da li se radi o institucionalnim podnosiocima, ili pak o preduzećima ili pojedincima.<sup>1587</sup> Podnosilac prigovora mora da dokaže interes za pokretanje pravnog postupka. Osnov za prigovor su kao i kod poništaja - nenadležnost, kršenje suštinskih formi, kršenje ugovora ili pravnih normi koje se odnose na njegovu primenu i zloupotreba ovlašćenja.

Prigovor nezakonitosti ne dovodi do usvajanja posebne sudske presude.<sup>1588</sup> Naime, nezakonitost akta koja se uzgredno utvrdi dovešće do njegovog neprimenjivanja u glavnom sporu.<sup>1589</sup> Takođe opšti akt koji je na osnovu prigovora proglašen nezakonitim, prouzrokuje poništavanje u glavnom sporu pojedinačnog akta koji je na njemu zasnovan. Međutim, time nije istovremeneo ukinut nezakoniti akt opšteg dometa koji ostaje na snazi sve dok ga institucija koja ga je usvojila ne povuče, što je ista dužna i da učini.

---

<sup>1586</sup> CJCE, 13.07.1966., *Italie/Conseil et Commission*, 32/65, Rec., 563.

<sup>1587</sup> Član 277 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1588</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 396.

<sup>1589</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 577.



### **III GLAVA**

## **Pravna odgovornost Evropske unije**

Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije predviđene su pravne akcije čiji je cilj da sudskim putem omogućće ostvarivanje naknade štete prouzrokovane aktivnošću Unije.<sup>1590</sup> Pravo na odštetu o kome je reč nije uobičajeno kod klasičnih međunarodnih organizacija, a nastalo je zbog širenja nadležnosti Zajednica odnosno Unije na uštrb ovlašćenja država članica.

### **I Poglavlje**

## **Vanugovorna odgovornost Evropske unije**

Zahtev za naknadu štete koju je prouzrokovala Evropska unija u isključivoj je nadležnosti njenih sudskih vlasti.<sup>1591</sup> U skladu sa pravilima o raspodeli sudske nadležnosti, Sud je nadležan da rešava po zahtevima pojedinaca, a Sud pravde po zahtevima država članica. Inače, zahtevi za nakanadu štete i nisu toliko brojni jer Unija za razliku od država vrši relativno malo «materijalnih aktivnosti». Njena odgovornost se pretežno dovodi u pitanje zbog usvajanja nezakonitih akata, posebno nezakonitih uredbi u oblasti zajedničke poljoprivredne politike.<sup>1592</sup>

---

<sup>1590</sup> Član 268 i 340 ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Odgovornost za prouzrokovanu štetu je predviđena i članom 188 ugovora o Evropskoj zajednici za atomsku energiju.

<sup>1591</sup> Član 268 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1592</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 397.

Ugovor o funkcionisanju Evropske unije izričito postavlja načelo obavezne nadoknade štete "koju je prouzrokovala Unija ili njeni službenici prilikom vršenja svojih dužnosti", ali ne utvrđuje režim ove pravne akcije.<sup>1593</sup> Prema članu 340 ugovora o funkcionisanju Evropske unije kao pravna osnova u ovoj oblasti trebalo bi da posluže "opšta pravna načela država članica", što je inače retko opredeljenje tvoraca osnivačkih ugovora. Kasnije je kroz pravnu praksu pojašnjeno da se radi o normama koje se odnose na odgovornost državnih vlasti koje proizilaze iz uporedne analize nacionalnih pravnih sistema, pri čemu se vodi računa o specifičnostima Unije.<sup>1594</sup>

### *Stav 1*

#### *Pripisivanje odgovornosti Evropskoj uniji*

A) Odgovornost pripisana instituciji Evropske unije

Zahtev za naknadu štete osnovan je pod uslovom da se nezakonito ponašanje pripisuje Evropskoj uniji tj. jednoj od njenih institucija ili službenika. U tom smislu predviđena je odgovornost Komisije, Saveta, Parlamenta, Evropske centralne banke ili samog Suda pravde, ali ne i samo njih. Odgovornost Evropske unije može da bude pokrenuta zbog delatnosti organizama Unije ustanovljenih na osnovu ugovora o osnivanju.<sup>1595</sup> Isto važi za sporedne organe koji su vezani za jednu od glavnih institucija.<sup>1596</sup>

---

<sup>1593</sup> Član 340 ugovora o funkcionisanju Evropske unije; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 578 i dalje.

<sup>1594</sup> Zaključci javnog pravobranioca u slučaju "Plauman", CJCE, 15.7.1963., aff. 25/62, Rec. 197.

<sup>1595</sup> CJCE, 02.12.1992., SGEEM et Etroy/BEI, C370-89, Rec. I-6244.

<sup>1596</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, Paris, 2005., p. 451; J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5



B) Odgovornost Evropske unije zbog rada njenih službenika

Evropska unija odgovara za štetu koje su svojim ponašanjem prouzrokovali njeni službenici u vršenju službe.<sup>1597</sup> Uslov za pokretanje odgovornosti Unije jeste da su akti službenika u neposrednoj vezi sa vršenjem službe, tj. da "predstavljaju neophodan produžetak uloge poverene institucijama Unije." <sup>1598</sup> Ovakav pristup je znatno uži od vladajućeg shvatanja u francuskom upravnom pravu koje dozvoljava da se državi pripisu štete prouzrokovane "prilikom vršenja službe", ili pak "sredstvima za njeno vršenje". <sup>1599</sup> Tako recimo, šteta koju je prouzrokovao službenik nekadašnje Zajednice upravljajući ličnim vozilom koje mu je služilo za obavljanje službe, nije mogla da se pripise Zajednici. Bilo bi drugačije jedino ako Zajednica ne bi mogla da izvrši zadatke koji su joj povereni, da nije koristila lično vozilo njenog službenika.

Ako je štetu prouzrokovao službenik Unije u vršenju službe, oštećeni će da traži naknadu štete pred sudovima Unije uz primenu prava Unije. Štete koje su prouzrokovali službenici van obavljanja funkcije su u isključivoj nadležnosti nacionalnog prava i suda.<sup>1600</sup> Evropska unija je ovlašćena da po isplati oštećenog, od njenog službenika traži da joj nadoknadi deo ili celokupnu štetu koju je prouzrokovao zbog ozbiljne profesionalne

---

édition, Paris, 1995., p. 353; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 585., p. 391.

<sup>1597</sup> Član 240 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1598</sup> CJCE, 10.07.1969., Sayag, aff. 9/69, Rec. 336.

<sup>1599</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, Paris, 2005., p. 451.

<sup>1600</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 586; Ph. Manin, *Les Communautés européennes*, L' Union européenne, Pedone, 4 édition, Paris, 1998., p. 405.

greške koju je počinio u/ili prilikom vršenja službe. Za ovu vrstu sporova nadležan je Sud pravde Evropske unije.

C) Raspodela odgovornosti

Institucije Evropske unije neretko pribegavaju tehnicima decentralizovanog upravljanja kojom primenu normi Unije poveravaju državama članicama. U slučaju da su nacionalni organi doneli mere primene akata Unije čime je prouzrokovana šteta, postavlja se pitanje kako da se reši problem raspodele odgovornosti?<sup>1601</sup> Oštećeni bi mogao da se nađe u dilemi da li da se obrati državi čije su ga službe oštetile, ili pak Uniji s obzirom da su državni organi uprave samo izvršavali njen propis. U skladu sa načelom solidarne odgovornosti, logično bi bilo da se oštećenom pruža mogućnost da se obrati bilo nacionalnom bilo organu Unije, ali prethodno pomenuto rešenje nije usvojeno zbog raspodele sudske vlasti između Unije i država članica. Naime, organi Unije ne mogu da presuđuju o odgovornosti država članica i obrnuto. Stoga je ovaj problem rešen na sledeći način.

- Ukoliko je država nezakonito primenila akt Unije, oštećeni se obraća sa zahtevom za naknadu štete nacionalnim sudovima i vodi spor protiv nacionalnih državnih vlasti u skladu sa normama nacionalnog prava.<sup>1602</sup> U tom smislu na primer, spor nastao zbog nepoštovanja sadržaja uredbe Unije<sup>1603</sup> ili neisplaćivanja sredstava koja su dodeljena u skladu sa odredbama prava Unije je u nadležnosti nacionalnih sudskih instanci. Doduše, nacionalni sudovi mogu da se obrate Sudu pravde

---

<sup>1601</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 587 i dalje.

<sup>1602</sup> CJCE, 13.02.1979., Granaria, aff. 101/78, Rec. 623.

<sup>1603</sup> CJCE, 02.03.1978., Debayser, aff. 12, 18 et 21/77, Rec., 533.

sa prejudicijelnim pitanjem tumačenja ili procene valjanosti akta Unije o kome je reč.<sup>1604</sup>

- S druge strane državne vlasti mogu i da ispravno primenjuju akt Unije koji je na snazi, a za koji će kasnije da se utvrdi da je nezakonit. U tom slučaju samo je odgovornost Evropske unije dovedena u pitanje, te bi Sud pravde bio isključivo nadležan da odlučuje o naknadi štete primenjujući norme prava Unije o odgovornosti. Međutim, Sud pravde je prepustio nadležnost nacionalnim sudovima za tzv. akcije isplate čiji je cilj priznavanje prava na isplatu iznosa ili povraćaj sredstava, a do čije isplate ili povraćaja nije došlo usled primene nezakonitog akta Unije.<sup>1605</sup> Nacionalni sud najčešće zaključuje o nezakonitosti akta Unije po njegovom upućivanju na tumačenje ili procenu valjanosti Sudu pravde (prejudicijelno pitanje), čime se pred nacionalnim sudom stvara pravo na odštetu bez pokretanja spora pred sudskim instancama Unije.<sup>1606</sup> Ukoliko cilj akcije nije isplata ili povraćaj iznosa čija je visina utvrđena važećim propisima Unije, reč je o klasičnom zahtevu za naknadu štete, koji se ostvaruje neposredno pred Sudom pravde.

- U slučaju da postoji kumulativna greška Evropske unije i države članice, prethodno je predviđeno pokretanje postupka pred nacionalnim sudom da bi se utvrdio stepen odgovornosti države članice, a zatim se podnosilac zahteva obraća sudskim instancama Unije radi dobijanja naknade za onaj deo štete koju je prouzrokovala institucija Unije.<sup>1607</sup> Ovako složen pravni mehanizam ide na uštrb oštećenog, jer postoji potencijalna opasnost da ne

---

<sup>1604</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 589.

<sup>1605</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 590.

<sup>1606</sup> CJCE, 25.10.1972., Haegeman, aff. 96/71, Rec. 1005.

<sup>1607</sup> CJCE, 14.07.1967., Kampffmeyer, aff. 5, 7 et 13 à 24/66, Rec. 317.

uspe efikasno da ostvari pravo na naknadu štete nastale primenom prava Unije.<sup>1608</sup>

## *Stav 2*

### *Uslovi prijema zahteva za naknadu štete*

#### A) Opšti uslovi

Zahtev za naknadu štete imaju pravo da podnesu sva fizička i pravna lica uključujući i države članice, koja su pretrpela štetu usled delovanja Unije ili njenih službenika.<sup>1609</sup> Lice koje smatra da je pretrpelo štetu nije dužno da se prethodno obrati nadležnoj instituciji sa zahtevom da mu ova istu nadoknadi.<sup>1610</sup> Ipak, ako je došlo do takvog zahteva koji je institucija izričito odbacila, oštećena strana ne mora da trži poništaj odluke o kojoj je reč, već se obraća Sudu pravde Evropske unije sa zahtevom za naknadu štete. U ovakvom slučaju zahtev treba da se podnese u roku od dva meseca od prijema sporne odluke institucije. Ukoliko nadležna institucija nije odgovorila oštećenom, zahtev za naknadu štete se podnosi onako kako je to i predviđeno kod tužbe zbog izostanka, tj. u roku od 4 meseca.

Akcija za naknadu štete zastareva u roku od pet godina od pojave događaja koji je proizveo.<sup>1611</sup> Sud pravde je široko tumačio ovu odredbu uzimajući u obzir trenutak kada je šteta nastala.<sup>1612</sup>

---

<sup>1608</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 593.

<sup>1609</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 594.

<sup>1610</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, Paris, 2005., p. 457 i 458.

<sup>1611</sup> Stav 46 statuta Suda pravde.

<sup>1612</sup> CJCE, 27.01.1982., *Birra Wurer*, aff. 256, 257, 265, 267/81 et 5/81, Rec., 85.

B) Samostalnost zahteva za naknadu štete

Zahtev za naknadu štete se najčešće zasniva na osporavanju zakonitosti akta Unije koji ju je prouzrokovao. S tim u vezi, javila se teza da se, dovodenjem u pitanje zakonitosti akta koji nije bio prethodno poništen u skladu sa članom 263 ugovora o funkcionisanju Evropske unije, ponovno otvaraju rokovi za poništaj i omogućava fizičkim i pravnim licima da ospore zakonitost akata Unije,<sup>1613</sup> odnosno da izbegnu primenu strogih uslova predviđenih članom 263 ugovora o funkcionisanju Evropske unije. U presudii "Plaumann"<sup>1614</sup> izgledalo je da se Sud pravde opredeljuje za ograničavajući pristup, tj. da isključuje prijem zahteva za naknadu štete bez prethodnog ili istovremenog poništaja akta koji ju je proizveo, čime praktično izjednačava ove dve akcije.

Nešto kasnije u pravnoj praksi Sud se jasno opredelio za samostalnost akcije za naknadu štete. Sud zaključuje da akcija odgovornosti zasnovana na nezakonitosti akta Unije ne može da se odbije samo zato što fizičko ili pravno lice ne bi moglo da zatraži poništavanje tog akta, jer je cilj akcije fizičkog ili pravnog lica isključivo naknada štete, tj. "davanje koje proizvodi dejstvo isključivo prema podnosiocu zahteva."<sup>1615</sup> Sudu međutim ostaje nadležnost da ne uzme u razmatranje zahteve koji imaju isti predmet i dejstvo kao i poništaj.

---

<sup>1613</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 édition, Paris, 1996., p. 398; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 596.

<sup>1614</sup> CJCE, 15.07.1963., Plaumann, aff. 25/62, Rec. 357.

<sup>1615</sup> CJCE, Zuckerfabrik Schoppenstedt, aff. 5/71, Rec. 975.

*Stav 3*  
*Uslovi za naknadu štete*

Naknada štete je uslovljena postojanjem sledećih elemenata:<sup>1616</sup> utvrđivanjem uzročne radnje ili čina Unije koja je takve prirode da stvara obavezu na obeštećenje; pojavom štete koja po svojim osobinama ispunjava sve uslove za nadoknadu; neposrednom uzročno-posledičnom vezom između inicijalne radnje i pretrpljene štete.

A) Uzročna radnja ili čin

a) Šteta nastala zbog materijalnih ili upravnih aktivnosti Unije

Odgovornost Unije može da nastane usled materijalne ili upravne aktivnosti njenih institucija ili službenika.<sup>1617</sup> Krivica može da bude sadržana u:<sup>1618</sup> lošoj organizaciji službi, lošem upravljanju, u davanju pogrešnih obaveštenja, izostanku nadzora, nepoštovanja mera bezbednosti, kršenju pravila poverljivosti itd... Tako je na primer, Unija prilikom izvođenja radova dužna da poštuje mere bezbednosti predviđene nacionalnim normama države članice. Odgovornost Unije se ovde ne dovodi u pitanje zbog kršenja nacionalne, već zbog nepoštovanja regulative Unije koja nalaže uvažavanje nacionalnih mera bezbednosti.<sup>1619</sup>

b) Šteta nastala usled vršenja normativno-ekonomske aktivnosti Unije

---

<sup>1616</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 353; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 598.

<sup>1617</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, Paris, 2005., p. 454.

<sup>1618</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 1997., p. 599.

<sup>1619</sup> CJCE, 27.03.1990., Grifoni/Commission, C-308/87, Rec., I-1229.

Odgovornost Unije može da bude dovedena u pitanje i kada je povreda zakonitosti počinjena prilikom vršenja normativno-ekonomske delatnosti pod uslovom da je prethodno pomenuta povreda veoma ozbiljna i da je naneta šteta pojedincima značajna.<sup>1620</sup> Ogovornost Unije treba da bude sadržana u dovoljno karakterističnom kršenju viših pravnih normi o zaštiti pojedinaca.<sup>1621</sup> Ograničenja koja postavlja Sud pravde javljajuse stoga što i u državama članicama normativni akti samo izuzetno mogu da dovedu do zahteva za naknadom štete. U suprotnom, zakonodavna vlast bi, svaki put kada treba da donese zakon od opšteg interesa, strepela od žalbi pojedinca koji bi tim zakonom bili ugroženi. Više pravne norme kojima se štite prava pojedinaca utvrđuju se od slučaja do slučaja. Primera radi reč je o poznatim pravnim načelima «zabrane diskriminacije» ili «osnovanog poverenja». Tako prebrzo usvajanje akta bez prethodnog dogovaranja i obaveštavanja onih na koje se odnosi i njegovo neposredno stupanje na snagu bez prelaznih mera predstavlja kršenje opšteg pravnog načela o "osnovanom poverenju". Sud pravde ovde primenjuje nemačku doktrinu "Schutznormtheorie"<sup>1622</sup> kojom se uslovljava isplata nadoknade štete prouzrokovane propisom državne uprave usvojenim u skladu sa njenim diskrecionim pravima, "ozbiljnom povredom viših normi o zaštiti pojedinaca".

Što se tiče "dovoljno karakterističnog kršenja prava Unije" jasno je da je neophodno da nadležni organ očigledno i ozbiljno ne poštuje granice koristeći svoje pravo na procenu. Konkretno reč je recimo o nepoštovanju

---

<sup>1620</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 400.

<sup>1621</sup> CJCE, 25.05.1978., HNL, 83/76, Rec., 1209.

<sup>1622</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 601.

više pravne norme, granice ovlašćenja<sup>1623</sup> ili pak o ozbiljnom propustu prilikom korišćenja nadležnosti procene.<sup>1624</sup>

U pogledu štete koja je naneta, Sud pravde jedino priznaje značajnu štetu, tj. onu koja prevazilazi finansijske rizike normalne ekonomske aktivnosti u toj privrednoj grani.<sup>1625</sup> Pored toga šteta mora da bude naneta ograničenom broju učesnika na tržištu.

c) Šteta koju su države članice prouzrokovale pravnim i fizičkim licima nepoštujući pravo Unije

Prema shvatanju Suda pravde uslovi za pokretanje odgovornosti organa država članica, zbog štete koju su naneli pojedincima ne poštujući odredbe prava Unije, ne treba da se razlikuju od onih koji važe za organe Unije u sličnim okolnostima.<sup>1626</sup> Naime, Sud smatra da zaštita prava koja pojedinci vuku iz prava Unije ne sme da varira u zavisnosti od toga da li je uzročnik štete nacionalni ili organ Unije. Sud definiše režim odgovornosti Unije uopšte na sledeći način. Pravo Unije priznaje pravo na odštetu ako su istovremeno ispunjena tri uslova: da je prekršena pravna norma Unije imala za predmet da dodeli prava pojedincima, da je kršenje prava dovoljno kakkteristično i da postoji neposredna uzročno-posledična veza između štete koju je počinio organ Unije ili države članice i pojedinca.

c) Evolucija režima odgovornosti Evropske unije

---

<sup>1623</sup> CJCE, 28.04.1988., Mudler, aff. 120/86, Rec. 2321.

<sup>1624</sup> Ph. Manin, Les Communautés européennes, L' Union européenne, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 401.

<sup>1625</sup> CJCE, 06.12.1984., Biovilac, 59/83, Rec., 4057.

<sup>1626</sup> CJCE, 4.07.2000., Laboratoires pharmaceutiques Bergaderm et J.J. Goupil, C-352/98P, Rec. I-5291.



Iz prethodno iznetog moglo bi da se zaključi da je režim odgovornosti Evropske unije evoluirao.<sup>1627</sup> Naime, prema shvatanju Suda pravde, bez obzira da li je štetu prouzrokovao organ Unije ili države članice i da li je reč o normativnoj, materijalnoj ili upravnoj aktivnosti, kriterijumi odgovornosti Unije su isti. Reč je o prethodno pomenuta tri uslova određena presudom Suda pravde u slučaju „Begraderm“ iz 2000. godine. Suštinski kriterijum za utvrđivanje odgovornosti Unije je u dovoljno karakterističnom kršenju odredbi njenog prava. Ogovor na pitanje da li je kršenja bilo, pak u mnogome zavisi od širine prava na procenu kojom raspolaže institucija ili organ koji primenjuje pravo Unije.

e) Odgovornost bez krivice

Većina pravnih sistema država članica poznaje odgovornost “bez greške” ili “zbog rizika” koja se primenjuje na državne organe.<sup>1628</sup> U okviru ugovora o Evropskoj zajednici za uglj i čelik odgovornost Zajednice bila je ograničena na slučajeve kada postoji krivica.<sup>1629</sup> Odgovornost bez krivice je eventualno mogla da se pojavi u okviru primene ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici i Evropskoj zajednici za atomsku energiju ili pak danas na osnovu primene ugovora o funkcionisanju Evropske unije, mada u praksi do toga još nije došlo.<sup>1630</sup> Naime, Sud pravde smatra da odgovornost Unije može da bude dovedena u pitanje i bez nezakonitog ponašanja njenog organa ili službenika. Međutim, potrebno je da podnosilac zahteva dokaže da je pretpreo posebnu i

---

<sup>1627</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, Paris, 2005., p. 455, 456 i 457.

<sup>1628</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, Paris, 2005., p. 457.

<sup>1629</sup> CJCE, 17.12.1959., *Acciaieria Ferriera di Roma*, aff. 23/59, Rec. 501.

<sup>1630</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998., p. 402; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 603.

neuobičajenu štetu kao neminovnu posledicu donošenja, od strane Unije, zakonitih odluka od opšteg interesa.

#### B) Pretrpljena šteta

Podnosilac zahteva može da traži nadoknadu svih vrsta štete bilo da je reč o moralnoj ili materijalnoj šteti.<sup>1631</sup> U većini pravnih sistema država članica uslov za nadoknadu štete je da ova poslednja bude stvarna. Sud pravde prihvata isplatu celokupne štete što uključuje pretrpljene gubitke i izgubljenu dobit. Jedino u slučaju da je šteta nastala usled dejstva nezakonitog normativnog akta, zahteva se podnošenje dokaza o posebnoj i nenormalnoj šteti.

Sud pravde proglašava Uniju odgovornom i određuje visinu nadoknade. Međutim, u praksi je prihvaćeno postojanje tzv. "principijelne osude" u slučajevima kada šteta ne može tačno brojčano da se odredi. Tada Sud vraća podnosioca zahteva pred nadležnu instituciju, na dogovor o proceni štete. Ukoliko stranke ne postignu dogovor o visini odštete, obratiće se ponovo Sudu pravde koji donosi konačnu presudu.

#### C) Kauzalna veza

Pokretanje odgovornosti Unije podrazumeva pripisivanje nezakonitog ponašanja njenim institucijama ili službenicima. Dakle, neophodno je da se utvrdi neposredna uzročno posledična veza između nezakonitog ponašanja Unije i pretrpljene štete, čime je isključena nadoknada za tzv. "rikošet štetu".<sup>1632</sup> Do prekida kauzalne veze može da dođe ukoliko se kao posrednik u primeni norme Unije jave organi države članice sa širokim diskrecionim pravima, ili ako je sam oštećeni svojim ponašanjem u mnogome doprineo nastanku štete ili nije

---

<sup>1631</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, Paris, 2005., p. 450.

<sup>1632</sup> CJCE, 21.01.1976., Dumortier, aff. 64 et 113/76 et 239/78, 27, 28 et 45/79, Rec. 3091.

preduzeo mere da je spreči,<sup>1633</sup> što opet dovodi do smanjivanja visine obeštećenja ili pak oslobađa Uniju od odgovornosti.

## II Poglavlje

### Ugovorna odgovornost Evropske unije

Ugovorna odgovornost Evropske unije za razliku od vanugovorne nije u isključivoj nadležnosti njenih sudskih vlasti. Naime, prema članu 340 ugovora o funkcionisanju Evropske unije nadležnost Suda pravde se određuje kompromisornom klauzulom sadržanom u javnom ili privatnom ugovoru koji je zaključila Unija ili koji je zaključen u njeno ime. Ugovorne strane mogu same da odrede i neki drugi nacionalni sud kao nadležan u slučaju spora. Ukoliko ne postoji klauzula o nadležnom sudu doći će do primene opštih pravnih pravila međunarodnog privatnog prava da bi se odredio nadležan sud.

U skladu sa članom 340 ugovora o funkcionisanju Evropske unije, ugovornim stranama se prepušta da biraju i pravo koje će se primenjivati u slučaju spora. Tako je moguća primena prava jedne od država članica, prava države koja nije u Uniji, opštih pravnih načela zajedničkih za države članice ili samog prava Unije.<sup>1634</sup> U slučaju odsustva bilo kakve klauzule u tom smislu, nadležni sud primenom pravila međunarodnog privatnog prava, određuje pravo koje se primenjuje na ugovor koji je

---

<sup>1633</sup> CJCE, 16.12.1963., *Acieries du Temple*, aff. 36/62, Rec. 589.

<sup>1634</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 581.

sklopila Unija ili koji je zaključen u njeno ime.<sup>1635</sup> Svi sporovi vezani za ugovor, bez obzira na njihov predmet ili prirodu potpadaju pod prethodno izložene norme.

---

<sup>1635</sup>Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998., p. 407.

## **IV GLAVA**

### **Saradnja sudskih vlasti država članica i Evropske unije**

Načelo direktne primene prava Unije omogućava pravnim i fizičkim licima da se u sporu pred nacionalnim sudovima pozovu na njegove odredbe. Međutim, prethodno izloženo povlači za sobom potrebu da se pravo Unije valjano i jednoobrazno primenjuje u svim državama članicama. Ovaj opšti cilj se relativno lako postiže u okviru nacionalnog pravnog sistema jer postoji hijerarhijska nadležnost, tako da zakonitost presuda nižih sudova proveravaju viši sudovi. U federalnim državama pak, najviša federalna sudska instanca ima nadležnost da poništi presude nižih sudova i time obezbedi usklađenost prava federalnih jedinica i federalnog prava.<sup>1636</sup> Međutim, pravni sistem Evropskih zajednica i Evropske unije inicijalno nije bio federalno koncipiran, tako da Sud pravde nije bio ovlašćen da poništi presude nacionalnih sudova i onda kada je u pitanju primena prava Unije.<sup>1637</sup> Ugovori o osnivanju su ustanovili nešto elastičniji, ali efikasan sistem međusudske saradnje. Sud pravde nema nadležnost da odlučuje o sporu već samo pravo da interveniše u toku postupka da bi nacionalnom sudu dao obavezujuća uputstva o pitanjima vezanim za pravo Unije.

Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije predviđena su dva pravna mehanizma sudske saradnje i to kroz postavljanje "prejudicijnog (prethodnog) pitanja tumačenja" i «prejudicijnog pitanja procene

---

<sup>1636</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, Paris, 2005., p. 465.

<sup>1637</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998., p. 413.

valjanosti“.<sup>1638</sup> Prvi ima za cilj da nametne ispravnu primenu prava Unije u državama članicama, a drugi da obezbedi primenu načela zakonitosti unutar Unije.<sup>1639</sup> Postupak saradnje se odvija u tri dela u smislu da nacionalni sud odlučuje o upućivanju pitanja, zatim ga Sud pravde razmatra a potom vraća nacionalnom sudu koji treba da izvuče konsenkvence iz stavova Suda pravde.<sup>1640</sup>

## I Poglavlje

### Prejudicijelno pitanje tumačenja

Prejudicijelno pitanje tumačenja ima za predmet da, nacionalnom sudu koji vodi spor u kome dolazi do primene prava Unije, obezbedi da dobije od Suda pravde neophodna razjašnjenja u vezi sa smislom tog prava koja će da mu omoguće da donese presudu. Prethodno pomenuta pravna akcija značajna je iz više razloga. S jedne strane, Sud pravde na ovaj način iznosi suštinska načela prava Unije, a s druge nacionalni sudovi postavljaju važna pitanja vezana za njihovu nadležnost, ali i u vezi usklađenosti nacionalnog sa pravom Unije.<sup>1641</sup> Inače, nekadašnjim ugovorom o Evropskoj zajednici za ugalj i čelik nije bilo predviđeno pravo na postavljanje prejudicijelnog pitanja tumačenja već samo pitanja pravne valjanost.<sup>1642</sup>

---

<sup>1638</sup> Član 267 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1639</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998., p. 413.

<sup>1640</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 294; D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997., p. 456.

<sup>1641</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998., p. 417 i dalje.

<sup>1642</sup> CJCE, 22.02.1990., Busseni, aff.221/88, Rec. I-495.

## *Stav 1*

### *Nadležnost za postavljanje prejudicijelnog pitanja*

Član 267 ugovora o funkcionisanju Evropske unije određuje da su isključivo "sudovi država članica" nadležni da se obrate Sudu pravde sa prejudicijelnim pitanjem. Uslov je dakle, da organ koji postavlja pitanje ima svojstvo suda, kao i da se nalazi u pravosudnom sistemu jedne od država članica. Pripadnost državi bila je sporna kada je reč o sudovima francuskih prekomorskih teritorija, kao što je na primer Polinezija, gde ne dolazi do pune primene prava Unije. Sud je priznao svojstvo nacionalnog suda "upravnom sudu Papeta" jer mu to svojstvo priznaje i francusko pravo.<sup>1643</sup>

Prilikom određivanja pojma suda, Sud pravde se služio sklopom referentnih osobina<sup>1644</sup> koje navode na zaključak da je reč o sudskoj instanci kao što su: zakonska zasnovanost, stalnost, obaveznost obraćanja, odvijanje protivrečnog postupka itd... Nezaobilazan je i tzv. "funkcionalni kriterijum" prema kome sud može biti jedino organ koji vrši sudsku funkciju tj. koji je zadužen da odlučuje u sporu.<sup>1645</sup> Time je isključena mogućnost da prejudicijelna pitanja postavljaju profesionalna udruženja kao što su na primer, advokatske komore, ukoliko su samo pozvane da izdaju mišljenja vezana za spor.<sup>1646</sup> Međutim, u ovoj oblasti Sud pravde ima elastičan pristup jer priznaje svojstvo suda i istražnim sudijama, pa čak i organu holandskog kraljevskog medicinskog udruženja, s obzirom

---

<sup>1643</sup> CJCE, 12.12.1990., Kaefer et Procacci, aff. C-100/89 et 101/89, Rec. I-4647.

<sup>1644</sup> CJCE, 30.06.1960., Vaassen Gobbels, aff. 61/65, Rec. 377.

<sup>1645</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 667.

<sup>1646</sup> CJCE, 18.06.1980., Borker, aff. 138/80, Rec. 1975.

da ne postoji pravo na žalbu protiv njegove odluke nacionalnim sudskim instancama, a u pitanju je bila primena prava nekadašnje Zajednice.<sup>1647</sup> Dakle, Sud pravde interesuje da li organ koji mu se obratio može da ima uticaj na primenu prava Unije, a da istovremeno nije podvrgnut nadzoru klasičnog višeg sudskog organa.<sup>1648</sup> Sud pravde smatra da je ispravna primena prava Unije važnija od uskog shvatanja pojma sudskog organa.

Primenom funkcionalnog kriterijuma moglo bi da se dozvoli da prejudicijelna pitanja postavljaju i arbitražni organi. Pomenutu mogućnost Sud pravde je do danas odbijao jer smatra da nije reč o sudskim organima država članica.<sup>1649</sup> Prema presudi Suda u slučaju "Nordsee", ocenjeno je da je arbitraža u konkretnom sporu fakultativna i da državni organi nisu učestvovali u utvrđivanju i načinu odvijanja postupka pred njom. Međutim, nacionalni sudovi zaduženi da nadziru odluke arbitražnog organa imaju pravo da postave pitanje tumačenja prava Unije koje se prethodno nametalo.

## *Stav 2*

### *Pribegavanje prejudicijelnom pitanju*

Nacionalni sud koji vodi glavni postupak isključivo je nadležan da Sudu pravde uputi prejudicijelno pitanje tumačenja,<sup>1650</sup> čime je ovo pravo uskraćeno strankama učesnicima u sporu. Stranke jedino mogu da traže od nacionalnog suda da se obrati Sudu pravde. Ukoliko ovaj to odbije, strankama jedino preostaje da se

---

<sup>1647</sup> CJCE, 06.10.1981., Broekmeulen, aff. 246/80, Rec. 2311.

<sup>1648</sup> Ph. Manin, L' Union européenne, Pedone, Paris, 2005., p. 467.

<sup>1649</sup> CJCE, 23.03.1982., Nordsee, aff. 102/81, Rec 1095.

<sup>1650</sup> D. Simon, Le système juridique communautaire, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 669.



žale višem sudu od koga će da zahtevaju da ukine prethodnu presudu i da se obrati Sudu pravde.<sup>1651</sup> Do upućivanja pitanja može da dođe na zahtev javnog tužilaštva, ili pak na inicijativu samog suda po službenoj dužnosti.<sup>1652</sup> Međutim, nacionalni sud je potpuno suveren u obraćanju Sudu pravde i u tome nijedno pravilo postupka ne može da ga spreči, pa ni stranke koje bi smatrale da je takvo pitanje nepotrebno. Nacionalni sud ima pravo da uputi prejudicijelno pitanje u bilo kojoj fazi postupka.<sup>1653</sup> Dakle, nacionalni sudovi koji vode postupak samostalno procenjuju u svetlu činjenica i argumenata stranaka u sporu da li je postavljanje prejudicijelnog pitanja umesno i nužno za donošenje presude.

U slučaju sumnje u smisao odredbi prava Unije, nacionalni sudovi koji ne odlučuju u poslednjem stepenu, mogu po potrebi da postave prejudicijelno pitanje tumačenja mišljenje Suda pravde Evropske unije.<sup>1654</sup> Prema odredbama ugovora o osnivanju nacionalni sudovi koji odlučuju u poslednjem stepnu dužni su da se obrate Sudu pravde u slučaju da sumnjaju u smisao odredbi prava Unije.<sup>1655</sup> Ovo naizgled paradoksalno rešenje, kojim se nižim sudovima poverava da tumače odredbe prava Unije radi rešenja spora a to isto pravo se uskraćuje višim sudovima, objašnjava se time što je u slučaju nezakonite odluke nižeg suda, strankama otvoreno pravo na žalbu višem sudu koji je dužan da se obrati Sudu pravde.<sup>1656</sup>

Međutim, viši nacionalni sudovi su smatrali da su ovlašćeni da prosuđuju o umesnosti i potrebi postavljanja

---

<sup>1651</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, Paris, 2005., p. 468.

<sup>1652</sup> CJCE, 16.06.1981., *Salonia*, aff. 126/80, Rec. 1563.

<sup>1653</sup> CJCE, 16.01.1974., *Rheinmuhlen*, aff. 167/73, Rec. 33.

<sup>1654</sup> Član 267 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1655</sup> Član 267 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>1656</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 676.

prejudicijnog pitanja. Sud pravde se u presudi "CILFIT"<sup>1657</sup> izjasnio o uslovima upućivanja pitanja predvidevši da se ono ne postavlja kada u vezi s njim već postoji pravna praksa tumačenja Suda pravde ili kada se pravilna primena prava Unije toliko očigledno nameće da ne ostavlja mesto za bilo kakvu sumnju. Ovo logično shvatanje Suda pravde zloupotrebio je Francuski državni savet koji je koristeći teoriju "jasnog akta" nametao sopstveno tumačenje prava nekadašnje Evropske zajednice i time sprečavao Sud pravde da zauzme stav, ili čak išao na to da nametne suprotno tumačenje od njegovog.<sup>1658</sup>

### *Stav 3*

#### *Prihvatljivost pitanja*

Nacionalni sud nadležan za upućivanje prejudicijnog pitanja tumačenja slobodan je da ga formuliše, ali i da proceni da li je ono neophodno, s obzirom da najbolje poznaje konkretan slučaj.<sup>1659</sup> Iako je Sud pravde, polazeći od prethodno iznetog shvatanja, dugo prihvatao gotovo sva pitanja, tokom vremena u njegovoj pravnoj praksi došlo je do promene stava.<sup>1660</sup> Tako je Sud odbio da razmatra pitanje ukoliko je očigledno "da tumačenje komunitarnog<sup>1661</sup> prava ili procena valjanosti njegovih odredbi koju traži nacionalni

---

<sup>1657</sup> CJCE, 06.10.1982., CILFIT, aff. 283/82, Rec. 3415.

<sup>1658</sup> Ph. Manin, Les Communautés européennes, L' Union européenne, Pedone, 4 édition, Paris, 1998., p. 420 i 421.

<sup>1659</sup> J. Boulouis, Droit institutionnel de l' Union européenne, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 302.

<sup>1660</sup> J. Boulouis, Droit institutionnel de l' Union européenne, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 311; Ph. Manin, Les Communautés européennes, L' Union européenne, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 424; D. Simon, Le système juridique communautaire, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 671 i dalje.

<sup>1661</sup> Današnje pravo Evropske unije.

sud, nemaju nikakve veze sa činjenicama ili predmetom glavnog spora». <sup>1662</sup> Pitanje se odbija i kada nacionalni sud jasno ne dokaže u čemu bi tumačenje prava Unije bilo od koristi za rešenje glavnog spora. <sup>1663</sup> Neophodno je i da glavni spor bude stvaran. Sud ne želi da odgovara na pitanje koje je proisteklo iz veštački prouzrokovanog spora u cilju donošenja presude o nespojivosti zakonodavstva druge države članice sa pravom Unije. <sup>1664</sup>

#### *Stav 4*

#### *Postupak vezan za prejudicijelno pitanje*

##### A) Postupak upućivanja pitanja

Nacionalni sud koji želi da postavi pitanje odlaze donošenje presude u sporu i odlučuje o upućivanju pitanja putem presude ili posebne odluke onako kako je to predviđeno nacionalnim pravom. <sup>1665</sup> Pitanje (najčešće uz spise predmeta) dostavlja pisarnica nacionalnog suda pisarnici Suda pravde Evropske unije koja je dužna da obavesti stranke u glavnom sporu, države članice i Komisiju o postavljenom pitanju. Prethodno pomenuta lica imaju rok od dva meseca da po potrebi podnesu svoja pismena zapažanja u vezi sa postavljenim pitanjem.

Sud pravde određuje sudiju izvestioca koji razmatra postavljeno pitanje i odlučuje po potrebi o dodatnim istražnim radnjama. <sup>1666</sup> Tako sudija izvestilac može da zatraži dodatna obaveštenja i podatke od nacionalnog suda, stranaka, institucija Unije ili od vlada

---

<sup>1662</sup> CJCE, 16.06.1981., Salonia, aff. 126/80, Rec. 1576.

<sup>1663</sup> CJCE, 16.07.1992., Wienand Meilicke, aff. C-83/91, Rec. I-4919.

<sup>1664</sup> CJCE, 11.03.1980., Foglia/Novello, aff. 104/79, Rec. 745.

<sup>1665</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 684.

<sup>1666</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris 1998., p. 426.

država članica. Pismena faza se sastoji u podnošenju zapažanja, a usmena je nastavak ove prethodne jer omogućava licima koja su učestvovala pismenim putem da još jednom obrazlože svoj stav. U postupku pred Sudom pravde upotrebljava se jezik nacionalnog suda koji je uputio pitanje.

**B) Razmatranje pitanja**

U sklopu izjašnjavanja o prejudicijalnom pitanju Sud pravde nije nadležan da primenjuje pravo Unije na konkretan slučaj, već da razjasni smisao odredbe prava Unije nacionalnom sudu kako bi ovaj poslednji mogao da donese presudu. Predmet pitanja nacionalnog sudije je često sumnja u spojivost nacionalnog sa pravom Unije. Međutim, u okviru primene člana 267 ugovora o funkcionisanju Evropske unije Sud pravde nije ovlašćen da presuđuje o valjanosti nacionalnog prava, ali je naglasio da je nadležan da nacionalnom sudu pruži elemente tumačenja prava Unije koji omogućavaju ovom poslednjem da prosudi o usklađenosti nacionalnog prava, što predstavlja posredan način da se obezbedi prvenstvo prava Unije.<sup>1667</sup> Sud pravde je takođe nadležan da pristupi preformulisanoj pitanja koje mu je postavljeno da bi pružio traženi odgovor, ako je ono prevazilazilo okvire njegove funkcije ili ukoliko je bilo neprecizno sročeno.<sup>1668</sup>

Predmet prejudicijalnog pitanja tumačenja mogu da budu odredbe ugovora o osnivanju, akti institucija Unije i međunarodni ugovori koje je zaključila Unija. Sud pravde nije nadležan da tumači odredbe nacionalnog prava, osim ako ovo ne upućuje na pravo Unije, tako da je tumačenje ovog poslednjeg neophodno da bi se primenilo ono prvo.<sup>1669</sup>

---

<sup>1667</sup> CJCE, 07.02.1984., Jongeneel Kaas, aff. 237/83, Rec. 501.

<sup>1668</sup> CJCE, Pigs Marketing Board, aff. 83/78, Rec. 2347.

<sup>1669</sup> CJCE, 18.10.1990., Dzodzi, aff. C-297/88 et C-197/89, Rec. I-3783.

Odgovor Suda pravde je apstraktan budući da "osvetljava" pravnu normu, ali i istovremeno koristan za rešenje glavnog spora.<sup>1670</sup> Sud dakle mora da pomiri teorijske i praktične zahteve. Previše decidan odgovor koji predviđa rešenje glavnog spora izašao bi iz okvira člana 267 ugovora o funkcionisanju Evropske unije i ugrozio nadležnosti nacionalnog suda i obrnuto, suviše apstraktan odgovor bi stavio pred teškoće nacionalni sud ali i ugrozio jednoobraznost tumačenja normi prava Unije.

### *Stav 5* *Presuda Suda pravde*

Odgovor Suda pravde na prejudicijelna pitanja javlja se u obliku klasične sudske presude, osim što se umesto formule "Sud odlučuje" upotrebljava početna formulacija "Sud kazuje kao pravo".<sup>1671</sup> Nacionalni sud je dužan da uzme u obzir odgovore Suda pravde, jer bi bilo paradoksalno da onaj koji je tražio tumačenje kao neophodno za donošenje presude u glavnom sporu, odbije da ga koristi.<sup>1672</sup> Međutim, nacionalni sudovi imaju pravo da zatraže novo tumačenje ukoliko smatraju da odgovor Suda pravde nije bio dovoljno jasan, ako je činjenično ili pravno stanje evoluiralo ili pak, ako žele da prouzrokuju promene u pravnoj praksi.<sup>1673</sup> Dakle, tumačenje ne mora da bude konačno, ali se nameće kao obavezujuće ne samo sudu koji je postavio pitanje već svim nacionalnim

---

<sup>1670</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 694.

<sup>1671</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 698.

<sup>1672</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 313.

<sup>1673</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 700.

sudovima, u smislu da ovi ne mogu da tumače odredbe prava Unije suprotno stavovima sadržanim u presudi Suda pravde.

Tumačenje koje Sud pravde daje je ono koje je trebalo da važi od dana usvajanja norme Unije. Prema tome, protumačenu pravnu normu Unije primenjuju svi nacionalni sudovi,<sup>1674</sup> čak i na one pravne odnose rođene pre odluke Suda pravde (reč je o retroaktivnom dejstvu "ex tunc"). Izuzetno, primenjujući načelo pravne sigurnosti a da bi izbegao ozbiljne poremećaje koje bi njegovo tumačenje proizvelo na ranije uspostavljene pravne odnose, Sud pravde može izričito da ograniči vremensko dejstvo svoje presude.<sup>1675</sup>

## II Poglavlje

### Prejudicijelno pitanje procene valjanosti

Prejudicijelno pitanje procene valjanosti uređeno je istim članom ugovora o funkcionisanju Evropske unije kao i pitanje tumačenja,<sup>1676</sup> tako da postoje mnogobrojne analogije između dva postupka. Stoga će u daljem izlaganju biti reči samo o specifičnostima prvog.

#### *Stav 1*

#### *Predmet pitanja*

Prejudicijelno pitanje procene valjanosti ima za predmet da pruži odgovor nacionalnom sudu u pogledu

---

<sup>1674</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998., p. 427.

<sup>1675</sup> CJCE, 08.04.1976.; Defrenne, aff. 43/75, Rec. 455.

<sup>1676</sup> Član 267 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

njegovih argumentovanih sumnji u zakonitost određene odredbe prava Unije koju treba da primeni u sporu. Putem odgovora na ovo pitanje Sud pravde ima priliku da, uporedivši spornu odredbu sa celinom hijerarhijski viših normi, zapravo obezbedi poštovanje hijerarhije normi unutar prava Unije.<sup>1677</sup> U tom smislu Sud pravde je nadležan da proglasi nevažećim svaki akt koji nije saglasan sa hijerarhijski višom odredbom prava Unije.<sup>1678</sup>

Prejudicijelno pitanje procene valjanosti isključivo se odnosi na akte koje usvajaju institucije Unije (izvedeno pravo). Njime ne može da se ospori validnost odredbi ugovora o osnivanju kao hijerarhijski najviših pravnih norma prava Unije. Pored toga, presude koje je doneo Sud pravde takođe ne mogu da budu predmet pitanja o kome je reč s obzirom da imaju autoritet „presuđene stvari.“<sup>1679</sup>

Sud pravde prihvata ispitivanje saglasnosti odredbi prava Unije sa odredbama međunarodnog ugovora koji je ova zaključila,<sup>1680</sup> pod uslovom da odredbe međunarodnog ugovora imaju direktno dejstvo. U suprotnom, pozivanje na međunarodni ugovor prihvatljivo je ako sporne odredbe prava Unije upućuju na prethodno pomenuti, ili pak ako je Unija svojim aktima izvršavala njime predviđene obaveze.<sup>1681</sup>

---

<sup>1677</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, Paris, 2005., p. 476.

<sup>1678</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998., p. 429.

<sup>1679</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, Pedone, Paris, 2005., p. 475.

<sup>1680</sup> F.E.D.I.O.L., 22.06.1989., aff. 70/87, Rec. 1781; 07.05.1991., Naakajima, aff. C-69/89, Rec. I-2069.

<sup>1681</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998., p. 430.

*Stav 2*

*Upućivanje pitanja procene valjanosti*

U članu 267 ugovora o funkcionisanju Evropske unije ne pravi se razlika između prejudicijelnih pitanja procene valjanosti i tumačenja, kada je reč o stepenu nacionalnog suda koji je dužan da uputi pitanje. Teorijski, to bi značilo da bi prvostepeni nacionalni sud u toku postupka mogao da oceni akt Unije nezakonitim. S druge strane, nacionalni sud koji odlučuje u poslednjem stepenu bi u skladu sa presudom Suda pravde u slučaju "CILFIT" mogao da odstrani primenu akta Unije na teritoriji države članice bez konsultovanja Suda pravde, jer je "jasno utvrdio" da je ovaj nezakonit.<sup>1682</sup> Imajući u vidu opasnosti prethodno izoženog, Sud pravde je postavio pravilo prema kome nacionalni sudovi nemaju nadležnost da proglase nevažećim akte Unije.<sup>1683</sup> Ovim Sud pravde obavezuje sudove država članica, uključujući i one koji ne odlučuju u poslednjem stepenu, da mu upute pitanje procene valjanosti ukoliko sumnjaju u validnost akta Unije.<sup>1684</sup> Dakle, nacionalni sud koji ne odlučuje u poslednjem stepenu je nadležan da ocenjuje pitanje valjanosti akta, odbaci argumente stranaka i utvrdi da je ovaj važeći. U slučaju da sumnja u njegovu valjanost dužan je da prosledi akt na ocenu Sudu pravde, što takođe važi i za nacionalni sud koji odlučuje u poslednjem stepenu. Prethodno izložen stav Suda pravde pretrpeo je teorijske kritike u smislu da

---

<sup>1682</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 680.

<sup>1683</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, Paris, 2005., p. 472.

<sup>1684</sup> CJCE, Foto-Frost, aff. 314/85, Rec. 4225.



se radi o neovlašćenoj izmeni<sup>1685</sup> nekadašnjeg člana 234 ugovora o Evropskoj zajednici odnosno danas važećeg člana 267 ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Pored toga, pristup Suda pravde je smatran problematičnim jer bi potencijalno mogao da izazove pravnu nesigurnost i nejedinstvenu primenu prava Unije. Na primer, jedan nacionalni sud može da utvrdi da je komunitarni akt važeći, a drugi da ga uputi na razmatranje Sudu pravde jer sumnja u njegovu valjanost.<sup>1686</sup>

### *Stav 3*

#### *Presuda Suda pravde*

Postupanje Suda pravde vezano za procenu valjanosti akta Unije slično je onom koje se javlja kod tužbe za poništajem predviđene članom 263 ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Sud razmatra valjanost akta u odnosu na celokupno "zakonodavstvo Unije u bloku."<sup>1687</sup> Ovde se misli na ugovore o osnivanju, izvedeno pravo, međunarodne sporazume koje je zaključila Unija i opšta pravna načela. Osnovi za iznošenje tvrdnje o nevalidnosti akta Unije su: nenadležnost, povreda osnovnih formi, povreda odredbi ugovora o osnivanju i zloupotreba ovlašćenja.<sup>1688</sup>

Ukoliko Sud pravde odbaci pretpostavke da akt nije važeći, nacionalni sud je ovlašćen da ga primenjuje u sporu koji se pred njim vodi. U suprotnom, ako Sud

---

<sup>1685</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p. 680.

<sup>1686</sup> J. Boulouis, *Droit institutionnel de l' Union européenne*, Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995., p. 300.

<sup>1687</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001., p.680 i 681.

<sup>1688</sup> CJCE, 05.10.1994., Antonio Crispoltoni, C-133/93, C-300/93 et C-362/93, Rec., I-4863.

pravde utvrdi da je akt nevažeći, nacionalni sud je dužan da ga ne primenjuje kao ni one nacionalne norme koje se na njemu zasnivaju.<sup>1689</sup>

Sud pravde smatra da odgovor na prejudicijelno pitanje ocene valjanosti ima opšti domet, tj. naglašava da presuda kojom se na osnovu člana 267 ugovora o funkcionisanju Evropske unije utvrđuje nevalidnost akta institucije Unije i pored toga što je neposredno upućena nacionalnom sudu koji se njemu obratio, predstavlja dovoljan razlog za svaki drugi sud da smatra taj akt nevažećim za potrebe presude koju tek treba da donese.<sup>1690</sup>

I kada je Sud pravde odbacio argumente kojima se osporava validnost akta Unije, nacionalni sud može isti ponovo da ospori, ali na drugoj osnovi. Nacionalnom sudu naravno, nije dozvoljeno da proglasi akt Unije nevažećim. Stavove suda pravde ipak je doveo u pitanje Državni savet Francuske koji je, u odluci "O.N.I.C." od 13. juna 1986. godine, zastupao tezu da odgovor Suda pravde na prejudicijelno pitanje procene valjanosti nema "snagu presuđene stvari" te se ne nameće drugim sudovima, osim onom koji ga je i postavio.<sup>1691</sup>

Upućivanje prejudicijelnog pitanja procene valjanosti od strane nacionalnog suda dovodi do preispitivanja zakonitosti akta Unije. Međutim, ovu pravnu akciju ne treba izjednačavati sa tužbom za poništaj akta zasnovanoj na članu 263 ugovora o funkcionisanju Evropske unije.<sup>1692</sup> Naime, "prejudicijelna presuda" Suda pravde nema dejstvo da odstrani nevažeći akt iz regulative

---

<sup>1689</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998., p. 431.

<sup>1690</sup> CJCE, 13.05.1981., *Int. Chemical Corporation*, aff. 66/80, Rec. 1191.

<sup>1691</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 432.

<sup>1692</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 702.

Unije. Ipak, institucija koja je usvojila nevalidan akt dužna je da ga izmeni ili povuče,<sup>1693</sup> iako odredbe ugovora o osnivanju koje se odnose na prejudicijelno pitanje procene valjanosti to ne predviđaju. Sud pravde naime, smatra da se ova obaveza nameće na osnovu primene po analogiji člana 266 ugovora o funkcionisanju Evropske unije koji reguliše dejstvo presude o poništaju.<sup>1694</sup>

Sud takođe smatra da je nadležan da vremenski ograniči dejstvo nevalidnosti akta Unije, kao i da nametne nacionalnom sudu obavezu da izvuče zaključke iz tog ograničenja. Sud i u ovom slučaju koristi tehniku rezonovanja „po analogiji“ pozivajući se na član 264 ugovora o funkcionisanju Evropske unije koji mu dodeljuje pravo da u vremenu ograniči dejstvo presude o poništaju. Razlozi za nadležnost Suda pravde o kojoj je reč leže u tome što bi retroaktivna primena njegove presude ugrožavala pravnu sigurnost i što bi u određenim slučajevima mogla da ima negativno dejstvo, odnosno da ugrozi stečena prava ili suštinske interese. U slučaju "Providence agricole de Champagne", na primer Sud nalaže da proglašavanje akta nevažećim ne može da dovede u pitanje isplate koje su izvršene pre njegove presude, čime ograničava dejstvo donete presude na budućnost.<sup>1695</sup>

---

<sup>1693</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 3 édition, Paris, 2001., p. 702.

<sup>1694</sup> CJCE, 19.10.1977., Ruckdeschel, aff. 117/76 et 16/77, Rec. 1753.

<sup>1695</sup> CJCE, 15.10.1980., Providence agricole de Champagne, aff. 4/79, rec. 2836.



## **Bibliografija**

*Berramdane A., Rosseto J.*

Droit institutionnel de l' Union europeenne,  
Montchrestien, Paris, 2005.

*Berthu G., Souchet D.*

Le traité D' Amsterdam contre la démocratie, Liberté  
politique, O.E.I.L., Paris, 1998.

*Boulouis J.*

Droit institutionnel de L' Union européenne,  
Montchrestien, 5 édition, Paris, 1995.

*Boulouis J., Chevalier R. M.*

Les grands arrêts de la Cour de justice des  
Commuanutés, 1 vol., Dalloz, 5 édition, Paris, 1991.

*Bureau J.-Ch.*

La politique agricole commune, Editions La  
Decouverte, Paris, 2007.

*Cartou L.*

L' Union européenne, Dalloz, 2 édition, Paris, 1996.

*Cartou L., Clergerie J-L, Gruber A, Rambaud P.*

L' Union europeenne, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006.

*Clapie M.*

Manuel d' institutions europeennes, Flammarion, 3  
edition, Paris, 2010.

*Constantinesco V., Gautier Y., Simon D.*

Le Traite de Nice, premieres analyses, PUS,  
Strasbourg, 2001.

*Giscard d'Estaing V.*

La constitution pour l' Europe, Albain Michel, Paris,  
2003.

*Goldman B., Lyon-Caen A., Vogel L.*

Droit commercial européen, Dalloz, 5 édition, Paris,  
1994.

*Defarges Ph. M.*

Les institutions européennes, Arman Colin, 3  
édition, Paris, 1998.

*Dimitrijević V., Stojanović R.*

Međunarodni odnosi, Beograd, 1988.

*Dinh N. Q., Daillier P., Pellet A.*

Droit international public, L.G.D.J., 3 edition, Paris,  
1987.

*Dubouis L., Gueydan*

Grands textes de droit communautaire et de l' Union  
européenne, Dalloz, 4 édition, Paris, 1996.

*Durović R.*

Međunarodno privredno pravo, Savremena  
administracija, Beograd, 1997.

*Durović R.*

Međunarodno privredno udruživanje, Pravni fakultet  
- Beograd, 1985.

*Hartli T.C.*

Osnovi prava Evropskih zajednica, BPC, Beograd, 1998.

*Hiks S.*

Politički sistem Evropske unije, Službeni glasnik, Beograd, 2007.

*Icard Ph.*

Droit materiel et politiques communautaires, ESKA Editions, Paris, 1999.

*Isaac G.*

Droit communautaire général, Masson, 5 édition, Paris, 1996.

*Jacque J. P.*

Droit institutionnel de l' Union europeenne, Dalloz, 5 edition, Paris, 2009.

*Kent P.*

Law of the European Union, M&E Pitman Publishing, 2 edition, London, 1996.

*Ligneul N, Tambou O.*

Droit europeen du marche, Ellipses, Paris, 2006.

*Le Monde éditions*, collection l' Histoire au jour le jour.

L' Europe de Yalta à Maastricht 1945-1993., Paris, 1993.

*Manin Ph.*

Les communautés européenne, L' Union européenne, Pedone, 4 édition, Paris, 1998.

*Manin Ph.*

L' Union europeenne, Pedone, Paris, 2005.

*Marti S., Ragot V.*

L' Euro en poche, La documentation française, Paris, 1997.

*Mioche Ph.*

De l' idée européenne à l' Europe, Hachette, Paris, 1997.

*Pecheul A.*

Le traite de Lisbonne – La Constitution malgre nous?, Editions Cujas, Paris, 2008.

*Predić- Knežević V.*

Ogledi o suverenosti, IPS, Beograd, 2001.

*Račić O., Dimitrijević V.*

Međunarodne organizacije, Beograd, 1988.

*Rideau J.*

Droit institutionnel de l' Union et des Communautés européenne, L.G.D.J., Paris, 1994.

*Rideau J.*

Droit institutionnel de l' Union et des Communautés européennes, L.G.D.J., 4 edtion, Paris, 2002.



*Samardžić S.*

Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice,  
Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd,  
1998.

*Sarkozy N.*

Un traite pour l' Europe, Dalloz, Paris, 2008.

*Sauron J-L.*

Comprendre le traite de Lisbonne, Gualino editeur,  
Paris, 2008.

*Scotto M.*

Les intitutions européennes, Editions Le Monde  
poche, Paris, 1997.

*Shapira J., Le Tallec G., Blaise J.-B.*

Droit europeens des affaires, PUF, Paris, 1984.

*Schwartz B.*

Le Droit aux Etats-Unis, une creation permanente,  
Economica, Paris, 1979.

*Simon D.*

Le système juridique communautaire, PUF, Paris,  
1997.

*Simon D.*

Le système juridique communautaire, PUF, 3  
edition, Paris, 2001.

*Siđanski D.*

Federalistička budućnost Evrope, Prosveta, Beograd, 1996.

*Sous la direction de: Constantinesco V., Gautier Y., Simon D.*

Le traite de Nice, premieres analyses, PUS, Strasbourg, 2001.

*Vedie H-L.*

L' europe a vingt-cinq, Dunod, Paris, 2005.

*Vukadinović R.*

Pravo Evropske unije, IMPP, Beograd, 1996.

*Zečević S.*

Evropska unija– institucije i pravo, Evropski univerzitet, Beograd, 2003.

*Zečević S.*

Pravo konkurencije Evropske unije, FIM, Beograd, 1999.

*Zečević S.*

Evropska unija za sve Evropljane, Centar za Evropsku uniju, Beograd, 2004.

*Zečević S.*

Poslovno pravo Evropske unije I - *sloboda kretanja robe ,ljud i kapitala* - Centar za Evropsku uniju, Beograd, 2008.

**Stručni časopisi**

Međunarodni problemi – Institut za međunarodnu politiku i privredu

Pravni život – Udruženje pravnika Srbije

Revija za Evropsko pravo – Udruženje za pravo Evropske unije

Revue trimestrielle de droit europeen (RTDE) – Sirey, Paris

