

Abeceda prava Evropske unije

Profesor Klaus-Diter Borhart

Sadržina ove publikacije ne odražava bezuslovno zvanični stav Evropske unije. Informacije i uverenja izneta u ovom tekstu predstavljaju isključivo odgovornost autora.

Autorska prava fotografija

U nastavku su navedene lokacije na kojima se čuvaju ilustracije koje su reprodukovane i/ili korišćeni izvori, zajedno sa nosiocima autorskih prava.

Preduzete su sve mere kako bi se pronašli nosioci prava različitih reprodukovanih ilustracija i fotografija. Ukoliko imate bilo kakvo pitanje, molimo Vas da se obratite izdavaču:

Kancelarija za publikacije Evropske unije
2, rue Mercier
2985 Luksemburg
LUKSEMBURG

Stranice 8, 23, 35, 54, 65, 82, 92, 112 i 118 izvornog dokumenta: Medijska biblioteka Evropske komisije, © Evropska unija, 2010. godine

Europe Direct je služba koja Vam pomaže u nalaženju odgovora na pitanja o Evropskoj uniji.

Besplatni telefonski broj (*):

00 800 6 7 8 9 10 11

(* Neki mobilni operateri ne dozvoljavaju pristup pozivnim brojevima 00 800 ili ih naplaćuju.)

Više informacija o Evropskoj uniji možete naći na internetu (<http://europa.eu>).

Kataloški podaci se nalaze na kraju ove publikacije.

Luksemburg: Kancelarija za publikacije Evropske unije, 2013. godine

ISBN 978-92-9238-133-2

doi:10.2871/64850

© Evropska unija, 2010.

Umnožavanje je dozvoljeno uz navođenje izvora.

Štampano na Kosovu

NAPOMENA ZA ČITAOCA

Abeceda prava Evropske unije uzima u obzir izmene Evropskih ugovora izvršene Lisabonskim ugovorom. Osim na mestima gde postoji direktan citat ili gde to zahteva istorijski kontekst, navedeni članovi se odnose isključivo na konsolidovane verzije Evropskih ugovora (Službeni glasnik Evropske unije C 83 od 30. marta 2010. godine). Informacije navedene u ovom izdanju datiraju od 30. marta 2010. godine.

Sadržaj

- 007 PREDGOVOR**

- 009 OD PARIZA DO LISABONA PREKO RIMA, MASTRIHTA,
AMSTERDAMA I NICE**

- 018 OSNOVNE VREDNOSTI EVROPSKE UNIJE**
- 019 Evropska unija kao garant mira**
- 020 Jedinstvo i jednakost kao uvek aktuelna tema**
- 020 Osnovne slobode**
- 021 Načelo solidarnosti**
- 021 Poštovanje nacionalnog identiteta**
- 021 Potreba za bezbednošću**
- 022 Osnovna prava**

- 027 „USTAV“ EVROPSKE UNIJE**
- 027 Pravna priroda EU**
- 030 Zadaci Evropske unije**
- 034 Ovlašćenja Evropske unije**
- 039 Institucije Evropske unije**
- 042 Institucije: Evropski parlament – Evropski savet – Savet – Evropska komisija – Sud pravde Evropske unije – Evropska centralna banka – Revizorski sud**
- 071 Savetodavna tela: Evropski ekonomski i socijalni komitet – Komitet regiona**
- 073 Evropska investiciona banka**

- 074 PRAVNI POREDAK EU**
- 074 EU kao tvorevina prava i zajednica utemeljena na pravu**
- 075 Pravni izvori prava Unije**
- 076 *Osnivački ugovori Evropske unije kao primarni izvor prava Unije – Pravni instrumenti Evropske unije kao sekundarni izvor prava Unije – Međunarodni sporazumi Evropske unije – Opšta pravna načela – Pravni običaj – Sporazumi među državama članicama***

- 081 Načini delovanja EU**
- 083** Uredbe – Direktive – Odluke – Preporuke i mišljenja – Rezolucije, deklaracije i akcioni programi
- 091 Zakonodavni proces u Evropskoj uniji**
- 093** Redovni zakonodavni postupak – Postupak potvrđivanja – Pojednostavljeni postupak
- 097 Sistem pravne zaštite EU**
- 097** Postupak u slučaju kršenja ugovora – Zahtevi za poništenje – Tužbe zbog nepostupanja – Tužbe za naknadu štete – Tužbe službenika Zajednice – Sporovi zbog патената Unije – Žalbeni postupak – Privremena pravna zaštita – Postupak donošenja preliminarne odluke
- 104 Odgovornost država članica za kršenje prava Unije**
- 104 Odgovornost država članica za pravne akte ili nepostupanje - Odgovornost za povredu prava Unije od strane sudova**
- 107 POZICIJA PRAVA UNIJE U ODNOSU NA PRAVNI SISTEM U CELINI**
- 107 Autonomija pravnog poretka Evropske unije**
- 108 Interakcija između prava Unije i nacionalnog prava**
- 109 Konflikti između prava Unije i nacionalnog prava**
- 110 Direktna primenljivost prava Unije na nacionalno pravo – Prvenstvo prava Unije nad nacionalnim pravom – Tumačenje nacionalnog prava u skladu sa pravom Unije**
- 119 ZAKLJUČCI**
- 120 ANEKS**

Predgovor

Pravni poredak koji je stvorila Evropska unija (EU) već je postao sastavni deo našeg političkog života i društva. Na osnovu Ugovora o Uniji, svake godine se donose hiljade odluka koje imaju presudan uticaj na države članice EU i živote njihovih građana. Pojedinci su odavno prestali da budu samo građani svojih država, gradova ili opština; oni su i građani Unije. Samo iz tog razloga, njihova informisanost o pravnom poretku koji utiče na njihov svakodnevni život je od presudnog značaja. Međutim, nije jednostavno razumeti kompleksnost strukture i pravnog poretka Unije. To je delom posledica načina izražavanja u samim Ugovorima, koji je često donekle nejasan, sa implikacijama koje nije lako prihvatiti. Dodatni činilac je nepoznavanje mnogih koncepata kojima se u Ugovorima želi ovladati situacijom. Stranice koje slede predstavljaju pokušaj da se pojasni struktura Unije kao i potpornih stubova evropskog pravnog poretka i na taj način doprinese boljem razumevanju među građanima EU.



7. maja 1948. godine, Hag
Vinstonu Čerčilu je priređena srdačna dobrodoš-
lica na Kongresu Evrope. Bivši britanski premijer,
koji je u to vreme bio vođa opozicije, predse-
davao je na inauguracionom zasedanju Kongresa.
U svom obraćanju 19. septembra 1946. godine u
Cirihu, pozvao je na evropsko jedinstvo.

Od Pariza do Lisabona, preko Rima, Mاستrihta, Amsterdama i Nice

Do perioda neposredno nakon Drugog svetskog rata, naš koncept države i naš politički život se razvijao skoro u potpunosti na osnovu nacionalnih ustava i zakona. Na tom osnovu su zasnovana pravila ponašanja obavezujuća ne samo za građane i stranke u našim demokratskim državama, već i za samu državu i njene organe. Bio je potreban potpun kolaps Evrope i njen politički i ekonomski pad da bi se stvorili uslovi za novi početak i pružio podstrek ideji novog evropskog poretka.

Uopšteno posmatrajući, koraci prema ujedinjenju u Evropi od Drugog svetskog rata stvorili su zbunjujuću mešavinu brojnih i kompleksnih organizacija koje je teško pratiti. Na primer, OECD (Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj), ZEU (Zapadnoevropska unija), NATO (Organizacija severnoatlanskog pakta), Savet Evrope i Evropska unija koegzistiraju bez bilo kakvih stvarnih međusobnih veza. Broj zemalja članica u ovim različitim organizacijama varira od 10 (ZEU) do 47 (Savet Evrope).

Ovaj niz organizacija dobija logičnu strukturu samo ukoliko posmatramo njihove specifične ciljeve. One se mogu podeliti u tri glavne grupe.

PRVA GRUPA: EVROATLANTSKE ORGANIZACIJE

Evroatlantske organizacije su nastale kao rezultat savezništva između Sjedinjenih Američkih Država i Evrope posle Drugog svetskog rata. Nije slučajno da je prva evropska organizacija u posleratnom periodu, OEES (Organizacija za evropsku ekonomsku saradnju), osnovana 1948. godine, bila oformljena na inicijativu Sjedinjenih Država. Tadašnji državni sekretar Sjedinjenih država, Džordž Maršal, pozvao je države Evrope 1947. godine da udruže snage u obnavljanju svojih ekonomija i obećao američku pomoć. Ona je došla u vidu Maršalovog plana, koji je stvorio temelj za brzu rekonstrukciju zapadne Evrope. U početku, najvažniji cilj OEES-a bio je da se liberalizuje trgovina

među državama. Kada su 1960. godine SAD i Kanada postale članice, postavljen je i dodatni cilj, a to je promovisanje ekonomskog napretka u trećem svetu kroz razvojnu pomoć. OEES je tada postala OECD.

NATO je 1949. godine osnovan kao vojni savez sa Sjedinjenim Državama i Kanadom. Zapadnoevropska unija (ZEU) je osnovana 1954. godine da bi se osnažila saradnja među državama Evrope u oblasti bezbednosne politike. Ona je spojila države koje su sklopile Briselski ugovor (Belgiju, Francusku, Luksemburg, Holandiju i Veliku Britaniju) uz dodatak Savezne Republike Nemačke i Italije. Grčka, Španija i Portugal su takođe postale njene članice. ZEU je označila početke bezbednosne i odbrambene politike u Evropi 1954. godine. Međutim, njena uloga se nije dalje razvijala, jer je većina njenih ovlašćenja preneti na druge međunarodne institucije, pre svega NATO, Savet Evrope i EU. ZEU je zadržala odgovornost za kolektivnu odbranu, što predstavlja ulogu koja tek treba da bude preneti na EU.

DRUGA GRUPA: SAVET EVROPE I OEBS

Karakteristika koja je zajednička za drugu grupu evropskih organizacija je to što imaju strukturu koja omogućava učešće što većeg broja država. Istovremeno, postojala je svest o tome da ove organizacije neće prekoračiti granice tradicionalne međunarodne saradnje.

U ove organizacije spada i Savet Evrope, koji je osnovan kao politička institucija 5. maja 1949. godine. Njegov statut ne pominje bilo kakve korake prema federaciji ili zajednici, niti predviđa prenos ili objedinjavanje suverenih prava. Odluke o svim važnim pitanjima zahtevaju jednoglasnost, što znači da svaka zemlja ima pravo veta; ista postavka se može videti i u Savetu bezbednosti Ujedinjenih nacija (UN). Savet Evrope je stoga osmišljen imajući u vidu samo međunarodnu saradnju. Savet je doneo brojne konvencije u oblasti ekonomije, kulture, socijalne politike i prava. Najvažnija – i najpoznatija – od njih je Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (Evropska konvencija o ljudskim pravima ili ECHR) od 4. novembra 1950. godine. Ova Konvencija ne samo što je omogućila da se državama članicama postavi minimalni standard očuvanja ljudskih prava; ona je ustanovila i sistem pravne zaštite koji omogućava organima formiranim u Strazburu u okviru nje (Evropska komisija za ljudska prava i Evropski sud za ljudska prava) da osuđuju kršenje ljudskih prava u državama članicama.

U ovu grupu organizacija spada i Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS), osnovana 1994. godine kao naslednik Konferencije za evropsku bezbednost i saradnju. OEBS je obavezan načelima i ciljevima utvrđenim u Završnom aktu iz Helsinkija iz 1975. godine i Pariskoj povelji iz 1990. godine. Uz mere za izgradnju poverenja među evropskim zemljama, ovi ciljevi obuhvataju i formiranje „sigurnosne mreže“ koja bi omogućila miroljubivo rešavanje sukoba. Kao što pokazuju događaji iz bliske prošlosti, pred Evropom je i dalje dug put u ovom pogledu.

TREĆA GRUPA: EVROPSKA UNIJA

Treću grupu evropskih organizacija čini Evropska unija. Karakteristika koja je potpuno nova u EU i koja je čini različitom od uobičajenih vrsta međunarodnih saveza država je to što su države članice ustupile deo svojih suverenih prava EU i prenele Uniji ovlašćenja da postupa samostalno. U ostvarivanju ovih ovlašćenja, EU je u mogućnosti da izdaje suverene akte koji imaju istu snagu kao i zakoni u pojedinačnim državama.

Kamen temeljac Evropske unije je postavio tadašnji ministar inostranih poslova Francuske, Robert Šuman, u svojoj deklaraciji od 9. maja 1950. godine, u kojoj je izneo plan koji je razradio sa Žanom Moneom, za ujedinjenje evropske industrije uglja i čelika u Evropsku zajednicu za ugalj i čelik. To bi, kako je izjavio, predstavljalo istorijsku inicijativu za „organizovanu i vitalnu Evropu“, koja je „nezamenljiva za civilizaciju“ i bez koje se „mir u svetu ne bi mogao održati“. „Šumanov plan“ je konačno postao realnost zaključivanjem Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za ugalj i čelik (EZUČ, ili na engleskom ECSC) između šest država osnivača (Belgije, Nemačke, Francuske, Italije, Luksemburga i Holandije) 18. aprila 1951. godine u Parizu (Pariski ugovor) i njegovim stupanjem na snagu 23. jula 1952. godine. Zajednica je osnovana na period od 50 godina, i „integrisana“ je u Evropsku zajednicu kada je njen osnivački Ugovor istekao 23. jula 2002. godine. Do nastavka razvoja došlo je nekoliko godina kasnije u vidu Rimskih ugovora od 25. marta 1957. godine, na osnovu kojih su formirane Evropska ekonomska zajednica (EEZ) i Evropska zajednica za atomsku energiju (Euratom); one su započele sa radom stupanjem Ugovora na snagu 1. januara 1958. godine.

Stvaranje Evropske unije na osnovu Ugovora iz Mاستrihta označilo je naredni korak na putu političkog ujedinjenja Evrope. Iako je Ugovor potpisan u

Mastrihtu 7. februara 1992. godine, brojne prepreke u procesu ratifikacije (saglasnost građana Danske tek nakon drugog referenduma; sudski postupak u Nemačkoj da bi se odobrenje Ugovora od strane parlamenta proglasilo neustavnim) značile su da ugovor nije stupio na snagu do 1. novembra 1993. godine. Ugovor je predstavljan kao „nova faza u procesu stvaranja sve čvršćeg jedinstva među narodima Evrope“. Sadržao je instrument kojim se formira Evropska unija, iako taj proces nije doveo do kraja. Bio je to prvi korak na putu koji je na kraju doveo do Evropskog ustavnog sistema.

Nastavak razvoja došao je u vidu Ugovora iz Amsterdama i Nice, koji su stupili na snagu 1. maja 1999. i 1. februara 2003. godine. Cilj ovih reformi bio je da se očuva kapacitet EU za efikasno delovanje u Uniji proširenoj sa 15 na 27 ili više članica. Ova dva ugovora su se stoga fokusirala na institucionalne reforme i u Nici je, u poređenju sa prethodnim reformama, politička volja da se produbi evropska integracija bila relativno slaba.

Kasnije kritike sa više strana dovele su do započinjanja debate o budućnosti EU i njenoj institucionalnoj organizaciji. Kao rezultat toga, 5. decembra 2001. godine u Lakenu (Belgija), šefovi država i vlada usvojili su Deklaraciju o budućnosti Evropske unije, u kojoj se EU obavezala da postane demokratskija, transparentija i efikasnija, a samim tim da otvori put ka donošenju ustava. Prvi korak ka postizanju ovog cilja učinjen je osnivanjem Evropske konvencije, kojom je predsedavao bivši predsednik Francuske, Valeri Žiskar Desten, sa zadatkom da sastavi nacrt Evropskog ustava. U ime konvencije, predsedavajući je 18. jula 2003. godine predsedniku Evropskog saveta zvanično predao nacrt Ugovora koji je sačinila konvencija. Taj nacrt su, uz određene amandmane, usvojili šefovi država i vlada 17. i 18. jula u Briselu nakon pristupanja 10 novih država članica 1. maja 2004. godine i izbora za Evropski parlament sredinom juna 2004. godine.

Ustav je trebalo da pretvori Evropsku uniju i Evropsku zajednicu kakve poznajemo u novu, jedinstvenu Evropsku uniju zasnovanu na jednoj jedinoj Ustavnoj povelji. Samo bi Evropska zajednica za atomsku energiju nastavila da postoji kao zasebna Zajednica – iako bi nastavila da bude usko vezana za Evropsku uniju.

Međutim, ovaj pokušaj donošenja ustava je propao u procesu ratifikacije. Nakon što ga je inicijalno prihvatilo 13 od 25 država članica, Ugovor je odbačen na referendumima u Francuskoj (54,68% protiv, uz izlaznost od 69,34%) i Holandiji (61,7% protiv, uz izlaznost od 63%).

Nakon perioda razmatranja od skoro dve godine, donet je novi paket reformi u prvoj polovini 2007. godine. Ovaj paket reformi predstavljao je pomak od ideje Evropskog ustava u okviru koje bi svi postojeći Ugovori bili povučeni i zamenjeni jedinstvenim tekstom pod nazivom „Ugovor o uspostavljanju Ustava za Evropu“. Umesto toga, sačinjen je Reformski ugovor, koji je kao Ugovori iz Maastrichta, Amsterdama i Nice pre njega, izvršio suštinske promene u postojećim Ugovorima o EU kako bi se ojačao kapacitet Evropske unije za delovanje unutar i izvan Unije, osnažio njen demokratski legitimitet i uvećala sveukupna efikasnost delovanja EU. U skladu sa tradicijom, ovaj Reformski ugovor je nazvan Lisabonski ugovor.

Ugovor je sačinjen neobično brzo, uglavnom zbog činjenice da su sami šefovi država i vlada, u zaključcima sednice Evropskog saveta koja je održana 21. i 22. juna 2007. godine u Briselu, detaljno izložili na koji način i u kojoj meri bi izmene o kojima se pregovaralo na međuvladinoj konferenciji 2004. godine bile unete u postojeće Ugovore. Njihov pristup je bio neuobičajen jer se nisu ograničili samo na opšte smernice koje je trebalo sprovesti na međuvladinoj konferenciji, već su sami osmislili strukturu i sadržaj izmena koje je trebalo izvršiti i vrlo često utvrđivali sam tekst odredaba. Najvažnije sporne tačke su bile razgraničenje nadležnosti između Unije i država članica, budućnost zajedničke spoljne i bezbednosne politike, nova uloga nacionalnih parlamenata u procesu integracije, ugrađivanje Povelje o osnovnim pravima u pravo Unije i mogućnost napretka u oblasti policijske i pravosudne saradnje u krivičnim predmetima.

Stoga je Međuvladina konferencija koja je održana 2007. godine imala malo manevarskog prostora i samo je imala ovlašćenje da sprovede neophodne izmene u tehničkom smislu. Rad Međuvladine konferencije je okončan 18. i 19. oktobra 2007. godine i dobio je političku saglasnost Evropskog saveta, koji se u isto vreme neformalno sastao u Lisabonu. Konačno, Ugovor su formalno potpisali šefovi država i vlada 27 država članica EU 13. decembra 2007. godine u Lisabonu.

Međutim, proces ratifikacije ovog Ugovora se pokazao izuzetno teškim. Iako je Lisabonski ugovor, za razliku od Ugovora o uspostavljanju Ustava za Evropu bio uspešno ratifikovan u Francuskoj i Holandiji, najpre je naišao na prepreku u vidu prvog referenduma u Irskoj 12. juna 2008. godine (53,4% protiv, uz izlaznost od 53,1%). Irski građani su tek nakon više pravnih garancija o (ograničenom) okviru novog Ugovora pozvani da na drugom referendumu glasaju o Lisabonskom ugovoru u oktobru 2009. godine. Ovog puta

je Ugovor dobio široku podršku stanovništva Irske (67,1% za, uz izlaznost od 59%). Uspeh referenduma u Irskoj otvorio je put za ratifikaciju Lisabonskog ugovora u Poljskoj i Češkoj Republici. U Poljskoj, predsednik Kačinski je uslovio potpisivanje instrumenta o ratifikaciji pozitivnim ishodom irskog referenduma. Predsednik Češke, Vaclav Klaus je takođe u početku želeo da sačeka referendum u Irskoj, ali je potom uslovio potpisivanje instrumenta o ratifikaciji garancijom da na „Benešove dekrete“ iz 1945. godine, kojima su zabranjeni zahtevi za povraćaj zemljišta u oblastima Republike Češke koje su prethodno pripadale Nemačkoj, neće uticati Lisabonski ugovor, a naročito Povelja o osnovnim pravima sadržana u Ugovoru o EU. Po pronalaženju rešenja za ovaj zahtev, češki predsednik je potpisao instrument o ratifikaciji 3. novembra 2009. godine. Tako je proces ratifikacije završen u poslednjoj od 27 država članica i Lisabonski ugovor je mogao da stupi na snagu 1. decembra 2009. godine.

Lisabonskim ugovorom se Evropska unija i Evropska zajednica spajaju u jedinstvenu Evropsku uniju. Reč „zajednica“ se svuda zamenjuje rečju „unija“. Unija zamenjuje i nasleđuje Evropsku zajednicu. Međutim, pravo Unije i dalje oblikuju sledeća tri Ugovora.

Ugovor o Evropskoj uniji

Ugovor o Evropskoj uniji (Ugovor o EU – „UEU“) potpuno je restrukturiran kroz sledećih šest naslova: Zajedničke odredbe (I), Odredbe o demokratskim načelima (II), Odredbe o institucijama (III), Odredbe o intenziviranoj saradnji (IV), Opšte odredbe o spoljnom delovanju Unije i specifične odredbe o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici (V) i Završne odredbe (VI).

Ugovor o funkcionisanju Evropske unije

Ugovor o funkcionisanju Evropske unije („UFEU“) je razvijen na osnovu Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. Ima uglavnom istu strukturu kao Ugovor o EZ. Najvažnije izmene se odnose na spoljno delovanje EU i uvođenje novih poglavlja, u vezi sa energetsom politikom, saradnjom policije i sudstva u krivičnim predmetima, svemirom, sportom i turizmom.

Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju

Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju (EAEC Ugovor – „Euratom ugovor“) dopunjavao je nekoliko puta. U svakom od ovih slučajeva, amandmani su dati u protokolima priloženim uz Lisabonski ugovor.

Ugovor o Evropskoj uniji (UEU) i Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (UFEU) imaju jednak pravni položaj. Ovo izričito pravno objašnjenje je neophodno, jer novi naziv starog Ugovora o EZ („Ugovor o funkcionisanju Evropske unije“) i nivoi uređivanja u oba Ugovora odaju utisak da je UEU neka vrsta ustava ili osnovnog ugovora, dok je UFEU zamišljen kao ugovor o implementaciji. Međutim UEU i UFEU po svojoj prirodi nisu ustavni. Izrazi koji se generalno koriste u Ugovorima odražavaju tu promenu pristupa u odnosu na raniji nacrt ustava. Izraz „ustav“ se više ne koristi; „Ministar spoljnih poslova EU“ se naziva „Visoki predstavnik Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku“; a od definicija „pravo“ i „okvirno pravo“ se odustalo. Dopunjeni i izmenjeni Ugovori isto tako ne sadrže članove koji se odnose na simbole EU, poput zastave, himne i slogana. Prvenstvo prava EU nije eksplicitno izložen u ugovoru već je izvedeno, kao i ranije, iz sudske prakse Suda pravde Evropske unije, a na tu sudsku praksu se poziva i deklaracija sa obrazloženjem.

Lisabonski ugovor napušta i „tri stuba“ EU. Prvi stub, koji u osnovi čine jedinstveno tržište i politika EZ, sjedinjen je s drugim stubom, koji čine zajednička spoljna i bezbednosna politika, dok treći stub obuhvata saradnju policije i sudstva u krivičnim predmetima. Međutim, posebne procedure koje se odnose na zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, uključujući i evropsku odbranu, ostaju na snazi; deklaracije međuvladine konferencije priložene uz Ugovor naglašavaju posebnu prirodu ove oblasti politike i precizno utvrđene odgovornosti država članica u tom pogledu.

EU trenutno ima 27 država članica. Njih pre svega čine svih šest članica osnivača EEZ, odnosno Belgija, Nemačka (uključujući i teritoriju nekadašnje NDR nakon ujedinjenja dve Nemačke 3. oktobra 1990. godine), Francuska, Italija, Luksemburg i Holandija. 1. januara 1973. godine Danska (danas bez Grenlanda, koji je na referendumu u februaru 1982. godine tesnom većinom izglasao da ne ostane u EZ), Irska i Velika Britanija su se pridružile Zajednici; Planirano pristupanje Norveške je odbijeno na referendumu u oktobru 1972. godine (sa 53,5% protiv članstva u EZ). „Širenje prema jugu“ je započeto pristupanjem Grčke 1. januara 1981. godine i završeno 1. januara 1986. godine pristupanjem Španije i Portugala. Do sledećeg proširenja je došlo 1. januara 1995. godine, kada su se Austrija, Finska i Švedska priključile EU. U Norveškoj je referendum doveo do ponavljanja ishoda od pre 22 godine, sa neznatnom većinom (52,4%) protiv članstva Norveške u Evropskoj uniji. 1. maja 2004. godine baltičke države Estonija, Letonija i Litvanija, istočno-

evropske i centralnoevropske države Češka Republika, Mađarska, Poljska, Slovenija i Slovačka, kao i dva mediteranska ostrva, Kipar i Malta, priključile su se EU. Samo nešto više od dve godine posle toga, proširenje ka istoku je u tom periodu okončano pristupanjem Bugarske i Rumunije 1. januara 2007. godine. Time je broj država članica uvećan sa 15 na 27, a broj stanovnika EU porastao za približno 90 miliona i dostigao 474 miliona. Ovo istorijsko proširenje EU je kruna dugotrajnog procesa koji je doveo do ponovnog ujedinjenja Evrope podeljene „gvozdenom zavesom“ i hladnim ratom više od pola veka. Ono iznad svega odražava želju da se donese mir, stabilnost i ekonomski prosperitet ujedinjenom evropskom kontinentu.

U toku su pregovori o budućim pristupanjima, prvenstveno sa Turskom, koja je podnela svoj zahtev za članstvo 14. aprila 1987. godine. Međutim, odnosi između EU i Turske sežu dalje u prošlost od tog vremena. Još davne 1963. godine, Turska i EEZ su sklopile sporazum o pridruživanju, koji se odnosio na mogućnost članstva. Godine 1995. oformljena je carinska unija i Evropski savet je u Helsinkiju decembra 1999. godine doneo odluku da zvanično dodeli Turskoj status kandidata za članstvo. Bio je to izraz uverenja da ta država poseduje osnovne karakteristike demokratskog sistema, iako su još uvek postojali ozbiljni nedostaci u pogledu ljudskih prava i zaštite manjina. Decembra 2004. godine, na osnovu preporuke Komisije, Evropski savet je konačno dao zeleno svetlo za otvaranje pristupnih pregovora sa Turskom; oni traju od oktobra 2005. godine. Konačni cilj ovih pregovora je pristupanje ali nema garancija da će taj cilj biti ostvaren. Postoji i saglasnost unutar Evropske unije da pristupanje nije moguće pre 2014. godine. Svako takvo pristupanje mora biti temeljno pripremljeno kako bi se omogućila nesmetana integracija i izbeglo ugrožavanje dostignuća ostvarenih za više od 50 godina evropske integracije. Ostali kandidati za pristupanje su Hrvatska, gde je put za početak pregovora o pritupanju otvoren u oktobru 2005. godine i Bivša jugoslovenska Republika Makedonija, kojoj je dodeljen zvanični status kandidata u decembru 2005. godine, bez utvrđenog datuma početka pregovora. Island je podneo zahtev za članstvo 17. jula 2009. godine. Dana 24. februara 2010. godine, Evropska komisija je dala preporuku Savetu za otvaranje pristupnih pregovora sa Islandom.

EU sada isto tako odlučno radi i na novim proširenjima u regionu Zapadnog Balkana. Doneta je odluka da se na države Zapadnog Balkana primeni ista metodologija koja je prethodno primenjivana za nove države članice. Produženi proces stabilizacije i pridruživanja stoga ostaje opšti okvir za na-

predovanje država Zapadnog Balkana na svom putu ka pristupanju. Prvi važan korak u tom smeru su „Evropska partnerstva“ koja su sklopljena sa Albanijom, Bosnom i Hercegovinom i Srbijom i Crnom Gorom, uključujući Kosovo ⁽¹⁾. Evropska partnerstva, dopunjavana po potrebi, imaju ulogu da pomognu državama Zapadnog Balkana u pripremi za članstvo u skladu sa usaglašenim okvirom i u izradi akcionih planova sa vremenskim rokovima za sprovođenje reformi, kao i detaljima u smislu načina na koji nameravaju da ispune preduslove za dublju integraciju u EU.

Ustanovljena je i mogućnost napuštanja Evropske unije. Klauzula o napuštanju je uneta u Ugovor o EU i omogućava državi članici da napusti Uniju. Unija ne postavlja uslove kada je reč o takvom napuštanju; sve što je za to potrebno je sporazum između EU i dotične države članice o aranžmanima vezanim za njeno istupanje. Ukoliko se ne može postići takav sporazum, napuštanje će stupiti na snagu bez ikakvog sporazuma dve godine nakon obaveštenja o nameri da se napusti Unija. Međutim, ne postoji odredba za isključenje države članice iz Evropske unije zbog ozbiljnih i učestalih kršenja Ugovora.

(1) - U skladu sa Rezolucijom 1244 Saveta bezbednosti UN donetom 10. juna 1999. godine.

Osnovne vrednosti Evropske unije

Član 2 Ugovora o Evropskoj uniji (vrednosti Unije)

Unija se zasniva na vrednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina. Ove vrednosti su zajedničke za države članice u društvu u kome preovlađuju pluralizam, nepostojanje diskriminacije, tolerancija, pravda, solidarnost i ravnopravnost žena i muškaraca.

Član 3 Ugovora o Evropskoj uniji (ciljevi Unije)

1. Cilj Unije je unapređenje mira, njenih vrednosti i blagostanja njenih građana.

2. Unija svojim građanima nudi prostor slobode, bezbednosti i pravde bez unutrašnjih granica, na kojem je osigurano slobodno kretanje lica uz odgovarajuće mere u pogledu kontrole spoljnih granica, azila, imigracije kao i sprečavanja i borbe protiv kriminala.

3. Unija uspostavlja unutrašnje tržište. Ona radi na održivom razvoju Evrope, koji počiva na uravnoteženom ekonomskom razvoju i stabilnosti cena, visoko konkurentnoj socijalnoj tržišnoj ekonomiji, čiji je cilj puna zaposlenost i društveni napredak, kao i visok nivo zaštite i poboljšanja kvaliteta životne sredine. Unija podstiče naučni i tehnološki napredak.

Unija se bori protiv socijalne isključenosti i diskriminacije, podstiče socijalnu pravdu i zaštitu, ravnopravnost žena i muškaraca, solidarnost među generacijama i zaštitu prava deteta.

Unija unapređuje ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju, kao i solidarnost među državama članicama.

Unija poštuje svoju bogatu kulturnu i jezičku raznolikost i osigurava očuvanje i uvećanje evropske kulturne baštine.

4. Unija uspostavlja ekonomsku i monetarnu uniju čija je valuta evro.

5. U svojim odnosima sa ostalim delom sveta, Unija podržava i podstiče svoje vrednosti i interese i doprinosi zaštiti svojih građana. Unija doprinosi miru, bezbednosti, održivom razvoju Zemlje, solidarnosti i uzajamnom poštovanju naroda, slobodnoj i pravičnoj trgovini, iskorenjivanju siromaštva i zaštiti ljudskih prava, naročito prava deteta, kao i strogom poštovanju i razvoju međunarodnog prava, uključujući poštovanje načela Povelje Ujedinjenih nacija.

[...]

Temelji ujedinjene Evrope postavljeni su na osnovnim idejama i vrednostima koje obavezuju i države članice, a koje prenose u praksu operativne institucije Zajednice. To su trajni mir, jedinstvo, jednakost, sloboda, solidarnost i sigurnost. Priznati ciljevi EU su očuvanje načela slobode, demokratije i vladavine prava koja su zajednička za sve države članice, kao i zaštita osnovnih i ljudskih prava. Upravo to su vrednosti kojima bi trebalo da teže i države koje žele da se pridruže Evropskoj uniji u budućnosti. Uz to, za ozbiljne i učestale povrede tih vrednosti i načela svakoj državi članici se mogu izreći kazne. Ukoliko šefovi država i vlada, postupajući na osnovu predloga jedne trećine država članica ili Komisije, a nakon pribavljanja saglasnosti Evropskog parlamenta, ustanove da je došlo do ozbiljne i učestale povrede osnovnih vrednosti i načela Evropske unije, Savet može kvalifikovanom većinom datoj državi članici privremeno uskratiti neka od prava koja proizlaze iz primene Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, uključujući i pravo glasanja u Savetu. S druge strane, obaveze koje važe za države članice na osnovu ugovora ostaju obavezujuće. Naročito se vodi računa o uticaju na prava i obaveze građana i preduzeća.

EVROPSKA UNIJA KAO GARANT MIRA

Ne postoji veća motivacija za ujedinjenje Evrope od želje za mirom. U prošlom veku, dva svetska rata su se vodila u Evropi između zemalja koje su sada članice Evropske unije. Stoga je politika Evrope istovremeno i politika mira, a formiranje EU je istovremeno stvorilo i najsvetliju tačku okvira za mir u Evropi, na osnovu koje se onemogućava rat između država članica. Dokaz toga je pedeset godina mira u Evropi. Što se više evropskih država pridruži Evropskoj uniji to će okvir za mir biti sve snažniji. Poslednja dva proširenja EU, koja obuhvataju 12 uglavnom istočnoevropskih i srednjoevropskih država, predstavljaju veliki doprinos u tom pogledu.

JEDINSTVO I JEDNAKOST KAO UVEK AKTUELNA TEMA

Jedinstvo je uvek aktuelna tema. Problemi današnjice se mogu savladati samo ukoliko evropske države prate stazu koja ih vodi jedinstvu. Mnogi ljudi smatraju da bez evropske integracije i bez Evropske unije ne bi bilo moguće obezbediti mir (kako u Evropi, tako i širom sveta), demokratiju, pravo i pravdu, ekonomski prosperitet i socijalnu sigurnost i garantovati ih u budućnosti. Nezaposlenost, neodgovarajući razvoj i zagađenje životne sredine su odavno prestali da budu samo nacionalni problemi i ne mogu se rešiti samo na nacionalnom nivou. Jedino se u kontekstu Evropske unije može ustanoviti stabilan ekonomski poredak, a samo zajedničkim evropskim naporima možemo osigurati međunarodnu ekonomsku politiku koja unapređuje evropsku ekonomiju i doprinosi socijalnoj pravdi. Bez unutrašnje povezanosti Evropa ne može potvrditi svoju političku i ekonomsku nezavisnost od ostatka sveta, niti može povratiti svoj uticaj na međunarodnoj sceni kao i svoju ulogu u svetskoj politici.

Jedinstvo može opstati samo tamo gde je jednakost pravilo. Ni jedan građanin Unije ne sme biti doveden u nepovoljan položaj ili diskriminisan na osnovu svoje nacionalnosti. Moramo se boriti protiv rodne i rasne diskriminacije kao i diskriminacije na osnovu etničkog porekla, veroispovesti ili uverenja, invaliditeta, starosti ili seksualne orijentacije. Povelja o osnovnim pravima Evropske unije ide još dalje. Zabranjena je svaka diskriminacija na osnovu boje kože, genetskih osobina, jezika, političkog ili drugog mišljenja, pripadnosti nacionalnim manjinama, vlasništva ili rođenja. Osim toga, svi građani Unije su jednaki pred zakonom. Kada je reč o državama članicama, načelo jednakosti znači da ni jedna država nema prednost u odnosu na drugu, a prirodnim razlikama kao što su veličina, broj stanovnika i različitost struktura mora se pristupati u skladu s načelom jednakosti.

OSNOVNE SLOBODE

Sloboda direktno proizlazi iz mira, jedinstva i jednakosti. Stvaranje većeg entiteta povezivanjem 27 država istovremeno omogućava slobodu kretanja izvan nacionalnih granica. Tu se posebno misli na slobodu kretanja radnika, slobodu poslovnog organizovanja, slobodu pružanja usluga, slobodno kretanje roba i slobodno kretanje kapitala. Ove osnovne slobode garantuju poslovnim ljudima slobodu odlučivanja, radnicima slobodu da odaberu mesto gde će raditi a potrošačima slobodu izbora iz najvećeg mogućeg dijapazona proi-

zvoda. Sloboda konkurencije omogućava preduzećima da svoju robu i usluge nude neuporedivo većem krugu potencijalnih klijenata. Radnici mogu tražiti zaposlenje i menjati posao prema sopstvenim željama i interesima na celoj teritoriji EU. Potrošači mogu odabrati najjeftinije i najkvalitetnije proizvode iz mnogo veće ponude robe koja je rezultat povećane konkurencije.

Međutim, tranziciona pravila u nekim slučajevima i dalje važe za građane država članica koje su pristupile Evropskoj uniji 1. maja 2004. godine i 1. januara 2007. godine. Ugovor o pristupanju sadržao je izuzetke naročito u pogledu slobodnog kretanja radnika, slobode pružanja usluga i slobode poslovnog organizovanja. Kao rezultat toga, „stare“ države članice EU mogu ograničiti slobodno kretanje radnika koji su državljani „novih“ država članica u trajanju od jedne do sedam godina, pri čemu je pristup zapošljavanju predmet nacionalnog ili bilateralnog prava.

NAČELO SOLIDARNOSTI

Solidarnost je neophodan korektivni element slobode, jer se bezobzirno iskorišćavanje slobode uvek dešava na štetu drugih. Iz tog razloga, da bi opstao okvir Zajednice, on uvek mora priznavati solidarnost njenih članica kao osnovno načelo, a sve prednosti, odnosno prosperitet kao i teškoće ravnopravno i pravedno deliti između država članica.

POŠTOVANJE NACIONALNOG IDENTITETA

Poštuju se nacionalni identiteti država članica. Nije zamišljeno da se države članice „rasformiraju“ u EU, već da joj doprinesu svojim posebnim kvalitetima. Upravo ta raznolikost nacionalnih karakteristika i identiteta pruža Evropskoj uniji moralni autoritet, koji se opet primenjuje u korist EU kao celine.

POTREBA ZA BEZBEDNOŠĆU

Sve ove osnovne vrednosti su u krajnjoj liniji zavisne od bezbednosti. Naročito nakon napada na SAD 11. septembra 2001. godine, borba protiv terorizma i organizovanog kriminala u Evropi je ponovo u centru pažnje. Nastavlja se učvršćivanje saradnje policije i pravosuđa, i pojačava se zaštita spoljnih granica EU.

Međutim, bezbednost u evropskom kontekstu takođe podrazumeva socijalnu sigurnost svih građana koji žive u Evropskoj uniji, sigurnost zapošljavanja i sigurne opšte ekonomske i poslovne uslove. U tom pogledu, institucije EU se pozivaju da omoguće građanima i preduzećima da planiraju svoju budućnost tako što će stvoriti uslove od kojih zavise.

OSNOVNA PRAVA

Osnovne vrednosti i ideje u srži EU obuhvataju i osnovna prava pojedinaca, građana Unije. Istoriju Evrope već više od 200 godina karakterišu kontinuirani naponi da se unapredi zaštita osnovnih prava. Polazeći od deklaracija o ljudskim i građanskim pravima iz 18. veka, osnovna prava i građanske slobode sada su čvrsto ukorenjeni u ustavima većine civilizovanih država. To naročito važi za države članice EU, čiji su pravni sistemi izgrađeni na osnovu vladavine prava i poštovanja dostojanstva, slobode i prava na lični razvoj pojedinca. Postoje i brojne međunarodne konvencije o zaštiti ljudskih prava, među kojima je od veoma velikog značaja i Evropska konvencija o ljudskim pravima.

Tek 1969. godine je Sud pravde uspostavio sudsku praksu koja bi služila kao okvir za osnovna prava. To je zbog toga što je Sud u početku odbijao sve postupke koji su se odnosili na osnovna prava uz objašnjenje da se ne treba baviti predmetima koji spadaju u delokrug nacionalnog ustavnog prava. Sud je morao da promeni svoj stav između ostalog i zbog toga što je i sam bio oličenje prvenstva prava Unije i njegove prednosti nad nacionalnim pravom; ovo prvenstvo se može jedino čvrsto uspostaviti ukoliko je pravo Unije samo po sebi dovoljno da garantuje zaštitu osnovnih prava istom pravnom snagom kao i nacionalni ustavi.

Početak ove sudske prakse bila je presuda Stauder, u kojoj je predmet spora bila činjenica da je primalac socijalne pomoći za žrtve rata smatrao da potreba davanja svog imena i prezimena prilikom prijavljivanja za kupovinu maslaca po povlašćenim cenama u vreme Božića predstavlja povredu njegovog ljudskog dostojanstva i načela jednakosti. Iako je Sud pravde u tumačenju odredbe Zajednice došao do zaključka da nije bilo neophodno da korisnici daju svoje ime, pa je samim tim zapravo razmatranje pitanja povrede osnovnih ljudskih prava postalo izlišno, na kraju je odlučio da opšta osnovna načela pravnog poretka Zajednice, koje Sud pravde mora da štiti, obuhvataju i poštovanje osnovnih prava. To je bio prvi put da je Sud pravde prepoznao postojanje samostalnog okvira osnovnih prava EU.



1. - 3. juna 1955. godine, Taormina (Italija),
Jozef Beh, Pol-Anri Spak i Jan Vilem Bejen u bašti hotela u
kome su boravili tokom Konferencije u Mesini.
Ova tri ministra spoljnih poslova sačinila su Memorandum
Beneluksa o kojem je Šestorka raspravljala tokom te
konferencije.

U početku je Sud razvijao svoje mere zaštite osnovnih prava iz više odredaba Ugovora. To je naročito slučaj sa brojnim zabranama diskriminacije koje se u specifičnim okolnostima odnose na pojedine aspekte opšteg načela jednakosti. Primeri obuhvataju zabranu svake diskriminacije na osnovu nacionalnosti (Član 18 UFEU), sprečavanje različitog tretiranja ljudi zbog pola, rase, etničkog porekla, veroispovesti ili uverenja, invaliditeta, starosti ili seksualne orijentacije (Član 10 UFEU), jednako tretiranje roba i lica kada je reč o četiri osnovne slobode (sloboda kretanja roba – Član 34 UFEU; sloboda kretanja lica – Član 45 UFEU; pravo poslovnog organizovanja – Član 49 UFEU; i sloboda pružanja usluga – Član 57 UFEU), sloboda konkurencije (Član 101 et seq. UFEU) i jednake zarade za muškarce i žene (Član 157 UFEU). Četiri osnovne slobode Zajednice, koje garantuju osnovne slobode profesionalnog života mogu se posmatrati i kao osnovno pravo Zajednice na slobodu kretanja i slobodu izbora i bavljenja nekom profesijom. Izričite garancije su date i za pravo na udruživanje (Član 153 UFEU), pravo na peticiju (Član 24 UFEU) i zaštitu poslovne i profesionalne tajnosti (Član 339 UFEU).

Sud pravde je postepeno razvijao i dopunjavao te početne pokušaje zaštite osnovnih prava, kroz pravo Zajednice. To je radio tako što je priznavao i primenjivao opšta pravna načela, pozivajući se na ideje koje su zajedničke za ustave država članica i na međunarodne konvencije o zaštiti ljudskih prava čije su potpisnice države članice. Među njima se ističe Evropska konvencija o ljudskim pravima, koja je pomogla da se uobličie suština osnovnih prava u Uniji i mehanizmi za njihovu zaštitu. Na osnovu toga je Sud priznao niz sloboda kao osnovnih prava garantovanih pravom Zajednice: pravo vlasništva, slobodu obavljanja nekog zanimanja, nepovredivost doma, slobodu mišljenja, opšta prava ličnosti, zaštitu porodice (npr. pravo članova porodice da se pridruže radniku migrantu), ekonomsku slobodu, slobodu veroispovesti ili vere, kao i određen broj osnovnih proceduralnih prava kao što su pravo na pravedan sudski postupak, načelo poverljivosti prepiske između advokata i klijenta (poznato kao „poverljiva komunikacija“ u državama u kojima važi običajno pravo), zabrana ponovnog kažnjavanja za isto krivično delo ili obaveza da se navede obrazloženje određenog pravnog akta EU.

Jedno naročito važno načelo na koje se često pozivaju pravni sporovi je načelo jednakog tretmana. Jednostavno rečeno, to znači da bi u sličnim predmetima trebalo postupati na isti način ukoliko ne postoji objektivno opravdan razlog za njihovo razlikovanje. Međutim, suprotno međunarodnom običaju, Sud pravde je utvrdio da to načelo ne sprečava podvrgavanje sopstvenih dr-

žavljana i domaćih proizvoda oštrijim zahtevima od onih koji važe za građane ili proizvode drugih država članica. Takva „obrnuta diskriminacija“ je neizbežna posledica ograničenog obima ovlašćenja Unije i ne može se regulisati pravom Zajednice. Prema dosadašnjim presudama Suda, pravila koja zahtevaju liberalizaciju a koja proističu iz osnovnih sloboda, primenjuju se samo na prekograničnu trgovinu. Na pravila kojima se reguliše proizvodnja i puštanje u promet domaćih proizvoda ili pravni status građana u sopstvenoj državi članici može se uticati pravom Zajednice samo ukoliko je Unija uvela mere harmonizacije.

Sudska praksa Suda pravde je obezbedila Uniji obiman fond kvazi-ustavnog prava. Načelo proporcionalnosti u praksi prednjači među ostalim načelima. To znači da je potrebno vagati ciljeve i angažovana sredstva i pokušati da se oni održe u pravilnoj ravnoteži, kako građani ne bi bili podvrgnuti prevelikom teretu. Među ostalim osnovnim načelima na kojima se zasniva pravo Unije, tu su opšta načela upravnog prava i pojam pravne sigurnosti: neophodno je štititi legitimna očekivanja, isključuje se mogućnost retroaktivne primene odredaba koje nameću obaveze ili ukidanje legitimno stečenih pogodnosti, dok se pravna sigurnost čiji je tradicionalni naziv prirodna pravda, mora osigurati u upravnim postupcima Komisije i sudskim postupcima Suda pravde. Poseban značaj se pridaje većoj transparentnosti, što znači da se odluke moraju donositi na što otvoreniji način i što je moguće bliže građanima. Važan aspekt te transparentnosti je što svaki građanin EU ili pravno lice registrovano u državi članici može imati pristup dokumentima Saveta ili Komisije. Podaci o svim donacijama i subvencijama iz budžeta EU se takođe moraju pružati fizičkim ili pravnim licima pomoću baza podataka dostupnih svakom građaninu Unije.

Uz dužno poštovanje za sva dostignuća Suda pravde u razvoju nepisanih osnovnih prava, takav proces izvođenja „evropskih osnovnih prava“ imao je jedan ozbiljan nedostatak: Sud pravde bio je ograničen na pojedinačne predmete. Iz tog razloga nije mogao da iz opštih pravnih načela razvija osnovna prava za sve oblasti u kojima se to činilo potrebnim ili poželjnim. Nije mogao ni da razrađuje obim i ograničenja zaštite osnovnih prava onoliko uopšteno i jasno koliko je bilo neophodno. Kao rezultat toga, institucije Evropske unije nisu mogle dovoljno precizno procenjivati da li je postojala opasnost da se prekrši neko od osnovnih prava ili ne. Nijedan građanin na koga je to imalo uticaj nije mogao bez dodatnih napora prosuditi da li je povređeno neko od njegovih osnovnih prava.

Dugo se pristupanje EU Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima smatralo izlazom iz ove situacije. Međutim, u svom Mišljenju 2/94, Sud je utvrdio da prema postojećem pravu, EU nije imala ovlašćenje da pristupi konvenciji. Sud je naveo da je poštovanje ljudskih prava uslov zakonitosti akata Evropske unije. Međutim, pristupanje Konvenciji bi podrazumevalo znatnu promenu postojećeg sistema Unije za zaštitu ljudskih prava, jer bi EU morala da uđe u zaseban međunarodni institucionalni sistem, kao i integraciju svih odredaba konvencije u pravni poredak Unije. Sud je zauzeo stanovište da bi svaka izmena sistema zaštite ljudskih prava u Evropskoj uniji koja bi imala jednako fundamentalne institucionalne implikacije za Uniju i države članice, imala ustavni značaj i time bi prekoračila granice ovlašćenja predviđenih Članom 352 UFEU. Pristupanje EU konvenciji je stoga posebno predviđeno u Članu 6(2) Ugovora o Evropskoj uniji. Međutim, Lisabonski ugovor je napravio dodatni, odlučujući korak prema stvaranju zajedničkog ustavnog prava za Evropsku uniju i postavio zaštitu osnovnih prava u EU na novi temelj. Novi član o osnovnim pravima u Ugovoru o EU (Član 6 UFEU) odnosi se na Povelju Evropske unije o osnovnim pravima, koju proglašava obavezujućom za aktivnosti institucija EU i država članica, sve dok primenjuju i sprovode pravo Unije.

Ova Povelja o osnovnim pravima je zasnovana na nacrtu koji je prethodno izradila konvencija od 16 predstavnika šefova država i vlada zemalja članica i predsednika Evropske komisije, 16 članova Evropskog parlamenta i 30 članova nacionalnih parlamenata (po dva iz svake tadašnje države članice), kojom je predsedavao profesor Roman Hercog. Predsednici Evropskog parlamenta, Saveta i Evropske komisije su je svečano proglasili „Poveljom o osnovnim pravima Evropske unije“ 7. decembra 2000. godine. Tokom pregovora o evropskom ustavu, ova Povelja o osnovnim pravima je revidirana i postala je sastavni deo Ugovora o ustavu za Evropu od 29. oktobra 2004. godine. Nakon neuspeha Ugovora, Povelju o osnovnim pravima su ponovo svečano proglasili „Poveljom o osnovnim pravima Evropske unije“ predsednici Evropskog parlamenta, Saveta i Evropske komisije 12. decembra 2007. godine u Strazburu, ovog puta kao zaseban instrument. U Ugovoru o EU se ta verzija pominje kao obavezujuća. Time Povelja o osnovnim pravima postaje pravno obavezujuća i uspostavlja se primenljivost osnovnih prava u pravu Unije. Međutim, to se ne odnosi na Poljsku i Veliku Britaniju. Te dve države članice nisu bile u mogućnosti, ili nisu želele da usvoje sistem osnovnih prava iz povelje, jer su se bojale da bi imale obavezu da odustanu od, ili barem da promene, neka nacionalna stanovišta koja se, na primer, odnose na verska pitanja ili na tretiranje manjina. Njih tako ne obavezuju osnovna prava povelje, nego sudska praksa Suda pravde, kao i ranije.

„Ustav“ Evropske unije

Svaka društvena organizacija ima ustav. Ustav je sredstvo kojim se definiše struktura političkog sistema, odnosno, određuje se međusobni odnos različitih delova i njihov odnos prema celini i postavljaju se zajednički ciljevi i pravila za donošenje obavezujućih odluka. Ustav Evropske unije, kao saveza država kojem su dodeljeni konkretni zadaci i funkcije, stoga mora biti u stanju da odgovori na ista pitanja kao i ustav neke države.

U državama članicama na politički sistem utiču dva glavna načela: vladavina prava i demokratija. Stoga sve aktivnosti Unije, ako žele da poštuju osnovne uslove prava i demokratije, moraju da imaju i pravni i demokratski legitimitet: elemente na kojima se zasniva, njenu strukturu, ovlašćenja, način na koji funkcionise, položaj država članica i njihovih institucija, kao i položaj građana.

Nakon neuspeha Ugovora o ustavu za Evropu od 29. oktobra 2004. godine, „ustav“ EU još uvek ne postoji u jednom sveobuhvatnom ustavnom dokumentu kao što je to slučaj sa većinom ustava njenih država članica, već potiče iz zbira pravila i osnovnih vrednosti koje vladajuće strukture smatraju obavezujućim. Ta pravila se delom mogu naći u evropskim Ugovorima i u pravnim instrumentima koje stvaraju institucije Unije, ali se delimično zasnivaju i na običaju.

PRAVNA PRIRODA EU

Svako razmatranje pravne prirode EU mora početi uvidom u njene karakteristične osobine. Iako je pravna priroda Evropske unije izložena u dvema odlukama Suda pravde 1963. i 1964. godine koje su predstavljale presedan a odnosile su se na tadašnju Evropsku ekonomsku zajednicu, te presude još uvek važe i za Evropsku uniju u njenom sadašnjem obliku.

VAN GEND & LOOS

U ovom pravnom sporu, holandsko saobraćajno preduzeće Van Gend & Loos podnelo je tužbu protiv holandskih carinskih vlasti zbog carine na uvoz hemijskog proizvoda iz Nemačke koja je bila veća od carine prilikom

prethodnih uvoza. Preduzeće je to smatralo povredom Člana 12 Ugovora o EEZ, koji zabranjuje uvođenje novih uvoznih carina ili povećanje postojećih carina između država članica. Sud u Holandiji je obustavio postupak i obratio se Sudu pravde radi razjašnjenja u pogledu obima i pravnih implikacija gore navedenog člana Ugovora o osnivanju EZ.

Sud pravde je iskoristio taj predmet kao šansu da iznese niz zapažanja fundamentalne prirode koja se odnose na pravnu prirodu EU. U svojoj presudi, Sud je naveo da:

„Zadatak Ugovora o EEZ, kojim se uspostavlja jedinstveno tržište čije je funkcionisanje od direktnog interesa za zainteresovane strane u Zajednici, podrazumeva da je taj Ugovor više od sporazuma koji stvara samo međusobne obaveze između država potpisnica. Takvo gledište potvrđuje i preambula Ugovora, koja ne samo da se odnosi na države, već i na narode. Ono je takođe potvrđeno još konkretnije formiranjem institucija kojima su poverena suverena prava, čija primena utiče i na države članice i na njihove građane (...) Iz toga se može zaključiti da Zajednica predstavlja novi pravni poredak međunarodnog prava u čiju su korist države ograničile svoja suverena prava, mada u ograničenim oblastima, a njegovi subjekti obuhvataju ne samo države članice, već i njihove državljane.“

KOSTA PROTIV ENEL-A

Samo godinu dana kasnije, predmet *Kosta protiv ENEL-a* dao je Sudu pravde priliku da detaljnije izloži svoj stav. Činjenice ovog predmeta su bile sledeće: Italija je 1962. godine nacionalizovala preduzeća za proizvodnju i distribuciju električne energije i prenela njihovu imovinu na ENEL, nacionalni komitet za električnu energiju. Kao akcionar Edison Volt-a, jedne od nacionalizovanih kompanija, g. Kosta je smatrao da je lišen svoje dividende i zbog toga je odbio da plati račun za potrošnju električne energije u iznosu od 1926 lira. U postupku pred arbitražnim sudom u Milanu, jedan od argumenata koje je g. Kosta izneo kako bi opravdao svoje ponašanje bio je taj da je zakonom o nacionalizaciji prekršen niz odredaba Ugovora o EEZ. Da bi mogao da izvrši ocenu argumenata g. Koste u odbrani, sud je zatražio od Suda pravde tumačenje različitih aspekata Ugovora o EEZ. U svojoj presudi, Sud pravde je u vezi sa pravnom prirodom EEZ naveo sledeće:

„Za razliku od običnih međunarodnih ugovora, Ugovor o EEZ je stvorio sopstveni pravni sistem koji je (...) postao sastavni deo pravnih sistema država članica i njihovi sudovi su obavezni da ga primenjuju. Stvaranjem Zajednice

na neodređeni vremenski period, sa sopstvenim institucijama, sopstvenom karakterom, sopstvenim pravnim nadležnostima i s nadležnošću zastupanja na međunarodnom nivou, a posebno i stvarnim ovlašćenjima koje potiču iz ograničavanja suverenosti ili prenosa ovlašćenja sa država na Zajednicu, države članice su ograničile svoja suverena prava ... i tako stvorile pravni sistem koji obavezuje kako njihove državljane, tako i njih same.“

Na osnovu svojih detaljnih zapažanja, Sud je doneo sledeći zaključak:

„Iz svih ovih zapažanja sledi da pravo koje proizlazi iz Ugovora, nezavisnog izvora prava, ne bi moglo, zbog svoje posebne i originalne prirode, da bude zamenjeno domaćim zakonskim odredbama bez obzira na to kako su one formulisane, a da pri tome ne izgubi svoj karakter prava Zajednice i da se pri tome ne dovede u pitanje pravni osnov same Zajednice.“

U svetlu tih presuda, elementi koji u celosti karakterišu posebnu pravnu prirodu EU su sledeći:

- institucionalni sistem koji omogućava da delovanje EU sledi opšti evropski interes, odnosno da se u njemu odražava i na njega utiče interes Unije utvrđen u ciljevima;
- prenos ovlašćenja na institucije Unije u većoj meri nego u drugim međunarodnim organizacijama i proširen na oblasti u kojima države obično zadržavaju svoja suverena prava;
- uspostavljanje sopstvenog pravnog poretka koji ne zavisi od pravnih poredaka država članica;
- direktna primenljivost prava Unije, što čini odredbe prava Unije primenljivim u potpunosti i jednako u svim državama članicama, te daje prava i nameće obaveze kako državama članicama, tako i njihovim građanima;
- prvenstvo prava Unije, čime se obezbeđuje da se pravo Unije ne može opozvati ili izmeniti i dopuniti nacionalnim pravom, tako da u slučaju sukoba između ova dva prava ono ima prednost nad nacionalnim pravom.

Evropska unija je stoga autonomni entitet sa sopstvenim suverenim pravima i pravnim poretkom nezavisnim od država članica, kome su podložni i države članice i njihovi građani u okviru nadležnosti EU.

Evropska unija po svojoj prirodi ima određene karakteristike zajedničke sa uobičajenim tipom međunarodne organizacije ili strukturom saveznog tipa, ali i niz razlika.

Evropska unija sama po sebi još uvek nije „gotov proizvod“; ona je u procesu razvijanja i njen konačni oblik se još uvek ne može predvideti.

Jedina karakteristika koja je zajednička za EU i tradicionalne međunarodne organizacije je ta što je ona takođe nastala kao rezultat međunarodnog ugovora. Međutim, EU je već daleko odmakla od tih početaka. Razlog je to što su Ugovori o osnivanju EU, iako zasnovani na međunarodnim ugovorima, doveli do formiranja nezavisne Unije koja ima svoja suverena prava i odgovornosti. Države članice su prenele neka od svojih ovlašćenja na Uniju. Uz to, zadaci koji su povereni Evropskoj uniji u mnogome se razlikuju od onih u drugim međunarodnim organizacijama. Dok međunarodne organizacije imaju jasno definisane zadatke tehničke prirode, EU ima oblasti odgovornosti koje zajedno čine najvažnije attribute državnosti.

Na osnovu ovih razlike između EU i tradicionalnog tipa međunarodne organizacije, EU se nalazi u procesu sticanja statusa sličnog statusu pojedinačne države. Delimično odricanje država članica svojih suverenih prava se posebno uzima kao znak da je Evropska unija već bila organizovana prema načelima savezne države. Međutim, to gledište ne uzima u obzir da institucije EU imaju ovlašćenja samo u određenim oblastima radi ispunjavanja ciljeva definisanih u Ugovorima. To znači da one ne mogu slobodno da biraju svoje ciljeve na način na koji to radi suverena država, niti mogu da se suočavaju sa izazovima s kojima se suočavaju današnje moderne države. EU nema sveobuhvatne nadležnosti koje uživaju suverene države, ni ovlašćenje da uspostavlja nove oblasti odgovornosti („nadležnost nad nadležnošću“).

Evropska unija zato nije ni međunarodna organizacija u običajenom smislu ni savez država, već autonoman entitet negde između ta dva oblika. Danas se u pravnim krugovima koristi izraz „nacionalna organizacija.“

ZADACI EVROPSKE UNIJE

Spisak zadataka poverenih Evropskoj uniji veoma podseća na ustavni poređak neke države. Nisu to samo usko definisani tehnički zadaci kakve obično preuzimaju međunarodne organizacije, već oblasti nadležnosti koje, gledano u celini, predstavljaju osnovne attribute državnosti.

Spisak zadataka poverenih EU je veoma raznolik i obuhvata ekonomske, socijalne i političke aktivnosti.

Ekonomski zadaci su usmereni na uspostavljanje jedinstvenog tržišta koje ujedinjuje nacionalna tržišta država članica i na kome se mogu nuditi i prodavati sva roba i usluge pod istim uslovima kao i na unutrašnjem tržištu, a kome svi građani Unije imaju isti i slobodan pristup.

Plan stvaranja zajedničkog tržišta je u osnovi bio ispunjen kroz program čiji je zadatak bio da se u celosti formira unutrašnje tržište do 1992. godine, koji je pokrenuo tadašnji predsednik Komisije Žak Delor i koji su odobrili tadašnji šefovi država i vlada, dok su institucije Unije uspele da ustanove pravni okvir za pravilno funkcionisanje jedinstvenog tržišta. Ovaj okvir je danas u velikoj meri oblikovan nacionalnim merama transpozicije, a rezultat toga je da je jedinstveno tržište već postalo realnost. To jedinstveno tržište se može osetiti i u svakodnevnom životu, naročito pri putovanju unutar EU, gde je kontrola identiteta na državnim granicama odavno ukinuta.

Unutrašnje tržište podržava ekonomska i monetarna unija.

Međutim, zadatak EU kada je reč o ekonomskoj politici nije da kreira i upravlja evropskom ekonomskom politikom, već da koordinira nacionalnim ekonomskim politikama kako odluke jedne ili više država članica ne bi imale negativne posledice na funkcionisanje jedinstvenog tržišta. S tim ciljem je usvojen Pakt za stabilnost i rast, kako bi države članice dobile detaljne kriterijume koje njihove odluke o budžetskoj politici moraju da zadovolje. Ukoliko to ne učine, Evropska komisija može izdati upozorenja, a u slučaju kontinuiranog prekomernog budžetskog deficita Savet može izreći i kazne.

Zadatak EU u monetarnoj politici je bio i ostao uvođenje jedne valute u EU i centralizovano kontrolisanje monetarnih pitanja. U ovoj oblasti je već ostvaren izvestan uspeh. Dana 1. januara 1999. godine, evro je uveden kao jedinstvena evropska valuta u državama članicama koje su već ispunile kriterijume konvergencije utvrđene za tu svrhu. To su bile Belgija, Nemačka, Irska, Španija, Francuska, Italija, Luksemburg, Holandija, Austrija, Portugal i Finska. Nacionalne valute ovih država su 1. januara 2002. godine zamenjene novčanicama i kovanicama evra. Od tada, njihova svakodnevna plaćanja i finansijske transakcije vrše se samo u jednoj valuti – u evru. Grčka i Švedska isprva nisu ispunjavale kriterijume konvergencije. Grčka je uključena 1. januara 2001. godine. Švedska, koja u početku nije mogla da ispuni kriterijume uglavnom zbog činjenice

da nije učestvovala u kursnom mehanizmu evropskog monetarnog sistema („čekaonica“ za evro), podleže odstupanju, pri čemu Komisija i Evropska centralna banka moraju podnositi izveštaje o konvergenciji za Švedsku najmanje svake dve godine, u kojima Savetu mogu preporučiti pridruživanje Švedske. Ukoliko dođe do takve preporuke i Savet je odobri, Švedska neće moći da odbije svoje učešće. Ipak, među stanovništvom Švedske trenutno ne postoji velika podrška za priključivanje evro zoni. Na referendumu iz 2003. godine, 55,9% građana bilo je protiv uvođenja evra. U istraživanju sprovedenom u decembru 2005. godine, 49% je još uvek bilo protiv evra, dok je 36% bilo za. U Danskoj i Velikoj Britaniji je situacija drugačija. Te države članice su osigurale mogućnost izuzeća, što im omogućava da donesu odluku da li i kada žele da započnu proceduru verifikacije ispunjenosti kriterijuma za pridruživanje jedinstvenoj valuti. Nove države članice su takođe obavezne da prihvate evro kao svoju nacionalnu valutu čim ispune kriterijume konvergencije. Ni jedna od novih država članica nema obezbeđenu klauzulu o izuzeću, dok većina njih želi da uvede evro što je pre moguće. Slovenija (1. januar 2007.), Kipar (1. januara 2008.), Malta (1. januara 2008.) i Slovačka (1. januara 2009.) već su to ostvarile, čime se „evro zona“ – skup država čija je valuta evro – proširila na 16 država članica.

Uz oblasti ekonomske i monetarne politike, postoje mnoge druge oblasti ekonomske politike u okviru kojih EU ima odgovornosti. One posebno obuhvataju poljoprivrednu politiku i politiku ribarstva, saobraćajnu politiku, potrošačku politiku, strukturnu i kohezionu politiku, politiku istraživanja i razvoja, politiku istraživanja svemira, politiku zaštite životne sredine, zdravstvenu politiku, trgovinsku politiku i energetska politiku.

U socijalnoj politici EU ima zadatak da stvori uslove da koristi ekonomske integracije ne osete samo oni koji su aktivni u ekonomiji, već da oblikuje socijalnu dimenziju jedinstvenog tržišta. Jedna od polaznih tačaka u tom smislu je uvođenje sistema socijalne sigurnosti za radnike migrante. U okviru tog sistema, radnici koji su radili u više od jedne države članice i zbog toga pripadali različitim sistemima socijalnog osiguranja, neće biti u nepovoljnom položaju kada je reč o njihovoj socijalnoj sigurnosti (starosna penzija, invalidska penzija, zdravstvena zaštita, porodični dodaci, naknade za nezaposlene). Još jedan prioritetni zadatak socijalne politike, u pogledu problema nezaposlenosti u EU, koji već godinama predstavlja razlog za zabrinutost, vezan je za potrebu da se osmisli evropska strategija zapošljavanja. Time se traži od država članica i EU da razviju strategiju zapošljavanja a naročito da promovišu kvalifikovanu, obučenu i prilagodljivu radnu snagu, pri čemu bi

i tržišta rada morala da se prilagođavaju ekonomskim promenama. Promovisanje zapošljavanja se smatra pitanjem od zajedničkog interesa i zahteva od država članica da koordiniraju svoje nacionalne mere unutar Saveta. EU će doprinositi visokom nivou zaposlenosti podsticanjem saradnje između država članica i, ukoliko je to neophodno, dopunjavanjem njihovih aktivnosti uz poštovanje njihovih nadležnosti.

U odnosu na politiku u užem smislu, Evropska unija ima zadatke u oblastima vezanim za državljanstvo Unije, politiku saradnje policije i pravosuđa u krivičnim predmetima, kao i zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku. Institucija građanstva Unije je dodatno ojačala prava i interese državljana zemalja članica u EU. Oni uživaju pravo slobodnog kretanja unutar Unije (Član 21 UFEU), pravo da glasaju i budu birani na lokalnim izborima (Član 22 UFEU), pravo na zaštitu diplomatskih i konzularnih predstavništava svake države članice (Član 23 UFEU), pravo na peticiju Evropskom parlamentu (Član 24 UFEU) i u kontekstu opšte zabrane diskriminacije, imaju pravo da u svim državama članicama budu tretirani na isti način kao i njihovi državljani (Član 20 (2) zajedno sa Članom 18 UFEU). U pogledu jedinstvene spoljne i bezbednosne politike, EU naročito ima sledeće zadatke:

- Očuvanje zajedničkih vrednosti, osnovnih interesa i nezavisnosti Evropske unije;
- Jačanje bezbednosti Evropske unije i njenih država članica;
- Garantovanje mira u svetu i jačanje međunarodne bezbednosti;
- Podsticanje međunarodne saradnje;
- Unapređivanje demokratije i vladavine prava, kao i očuvanje ljudskih prava i osnovnih sloboda;
- Uspostavljanje zajedničke odbrane.

S obzirom na to da Evropska unija nije samostalna država, ovi zadaci se mogu obavljati samo korak po korak. Tradicionalno gledano, spoljna a naročito bezbednosna politika su oblasti u kojima je državama članicama naročito stalo da zadrže sopstveni (nacionalni) suverenitet. Još jedan razlog zbog koga je teško definisati zajedničke interese u ovoj oblasti je taj što jedino Francuska i Velika Britanija poseduju nuklearno oružje. Problem je i to što neke države članice ne pripadaju NATO-u ili Zapadnoevropskoj uniji. Zato

se i dalje većina odluka koje se odnose na „zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku“ trenutno donosi na osnovu međudržavne saradnje. U međuvremenu je nastao niz instrumenata koji predstavljaju čvrst pravni okvir za saradnju među državama.

U oblasti pravosudne saradnje u krivičnim predmetima, najvažnija uloga Evropske unije je da izvršava zadatke koji su u interesu Evrope u celini. Oni, između ostalog, obuhvataju borbu protiv organizovanog kriminala, sprečavanje trgovine ljudima i procesuiranje krivičnih dela. S obzirom na to da organizovani kriminal više ne može da se efikasno suzbija na nacionalnom nivou, neophodno je zajedničko delovanje na nivou EU. Dva veoma pozitivna koraka su već preduzeta kroz direktivu o pranju novca i formiranje Evropske policijske službe, Europol, koji je aktivan od 1998. godine (Član 88 UFEU). Ova saradnja se isto tako odnosi i na omogućavanje i ubrzanje saradnje u sudskim postupcima i sprovođenju presuda, olakšavanje izručenja između država članica, uspostavljanje minimuma pravila vezanih za sastavne elemente krivičnih dela i kazni u oblasti organizovanog kriminala, terorizma, trgovine ljudima i seksualnog iskorišćavanja žena i dece, protivzakonite trgovine drogom i protivzakonite trgovine oružjem, pranja novca i korupcije (Član 83 UFEU). Jedan od najznačajnijih pomaka u pravosudnoj saradnji EU bio je formiranje Eurojust-a, u aprilu 2003. godine (Član 85 UFEU). Sa sedištem u Hagu, Eurojust čini tim sudija i tužilaca iz svih država EU. Njihov posao je da pomognu u koordinaciji istrage i u procesuiranju teških prekograničnih krivičnih dela. Iz Eurojust-a Savet može da formira Kancelariju evropskog javnog tužioca za potrebe borbe protiv krivičnih dela koja utiču na finansijske interese Unije (Član 86 UFEU). Dalji napredak je ostvaren kroz evropski nalog za hapšenje, koji važi u celoj EU od januara 2004. godine. Nalog može biti izdat za svako lice optuženo za krivično delo za koje je zaprećena minimalna kazna više od jedne godine zatvora. Evropski nalog za hapšenje je osmišljen kako bi zamenio dugotrajne postupke izručenja.

OVLAŠĆENJA EVROPSKE UNIJE

Ugovori o osnivanju EU ne prenose na institucije Unije bilo kakva opšta ovlašćenja za preduzimanje svih mera koje su neophodne kako bi se ostvarili ciljevi Ugovora, već definišu obim ovlašćenja za postupanje u svakom od poglavlja. Kao osnovno načelo, EU i njene institucije nemaju ovlašćenje da donose odluke o svojim pravnim osnovama i nadležnostima; načelo speci-



6. decembar 1977. godine, Brisel.

Demonstracije kojima se zahtevaju izbori za Evropski parlament zasnovani na opštem pravu glasa i jedinstvena evropska valuta, za vreme sastanka Evropskog saveta 5. i 6. decembra 1977. godine

fičnog dodeljivanja ovlašćenja (Član 2 UFEU) i dalje važi. Ovu metodu su odabrale države članice kako bi omogućile da se predaja njihovih ovlašćenja lakše prati i kontroliše.

Obim pitanja koji pokriva specifična dodela ovlašćenja varira u zavisnosti od prirode zadataka koji su dodeljeni Evropskoj uniji. Nadležnosti koje nisu prenete na EU ostaju u isključivom ovlašćenju država članica. Ugovor o Evropskoj uniji izričito navodi da pitanja državne bezbednosti ostaju u isključivoj nadležnosti članica država.

To naravno pokreće pitanje gde se nalazi granica između nadležnosti EU i država članica. Ta granica se utvrđuje na osnovu tri kategorije nadležnosti:

- Isključiva nadležnost EU (Član 3 UFEU) u oblastima gde se može pretpostaviti da će mera na nivou EU biti efikasnija nego mera u bilo kojoj državi članici koja nije koordinirana. Te oblasti su jasno definisane i obuhvataju carinsku uniju, uspostavljanje pravila tržišne konkurencije koja su neophodna za funkcionisanje unutrašnjeg tržišta, monetarnu politiku država evro zone, zajedničku trgovinsku politiku i delove zajedničke politike ribarstva. U ovim oblastima samo Evropska unija ima pravo da izrađuje i donosi pravno obavezujuće akte, dok države članice mogu to da čine samo ukoliko ih za to ovlasti Evropska unija ili za potrebe primene akata Unije (Član 2(1) UFEU);
- Podeljena nadležnost između EU i država članica (Član 4 UFEU) u oblastima u kojima će aktivnost na nivou Evrope dodatno doprineti aktivnostima država članica. Podeljena nadležnost postoji za pravila unutrašnjeg tržišta, ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju, poljoprivredu i ribarstvo, zaštitu životne sredine, saobraćaj, trans-evropske mreže, snabdevanje energijom i oblast slobode, bezbednosti i pravde, kao i kod zajedničkih bezbednosnih pitanja u oblasti javnog zdravlja, istraživanja i tehnološkog razvoja, istraživanja svemira, razvojne saradnje i humanitarne pomoći. U svim ovim oblastima EU može prva ostvarivati svoje nadležnosti, ali samo u pitanjima koja su definisana relevantnim instrumentom Unije, a ne u celoj oblasti politike. Države članice ostvaruju svoje nadležnosti u meri u kojoj ih Evropska unija ne ostvaruje ili je prestala da ih ostvaruje (Član 2(2) UFEU). Druga od pomenutih situacija nastaje kad relevantna EU institucija odluči da ukine neki zakonodavni akt, naročito radi poštovanja načela podređenosti i proporcionalnosti. Savet može, na inicijativu jednog ili više

svojih članova, zatražiti od Komisije da podnese predloge za ukidanje nekog zakonodavnog akta;

- Nadležnost za sprovođenje aktivnosti podrške (Član 6 UFEU). Nadležnost EU za sprovođenje aktivnosti podrške je ograničena na koordinaciju i dopunjavanje aktivnosti država članica; Evropska unija ne može vršiti usklađivanje nacionalnog prava u relevantnim oblastima (Član 2(5) UFEU). Odgovornost za pripremu zakonskih propisa zato ostaje na državama članicama, koje time dobijaju veliku slobodu postupanja. Oblasti koje pokriva ova kategorija nadležnosti su zaštita i unapređenje ljudskog zdravlja, industrija, kultura, turizam, obrazovanje, mladi, sport i stručno usavršavanje, civilna zaštita i administrativna saradnja. U oblastima zapošljavanja i ekonomske politike, države članice izričito priznaju potrebu da nacionalne mere budu koordinirane unutar Evropske unije.

Trebalo bi napomenuti da nadležnosti Evropske unije u oblasti koordinacije ekonomske politike i politike zapošljavanja, kao i u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike ne potpadaju ni pod jednu od te tri kategorije i zato ne pripadaju ovoj grupi nadležnosti. Međutim, sačinjena je deklaracija u kojoj se navodi da zajednička spoljna i bezbednosna politika EU neće uticati na nadležnost država članica u okviru njihovih sopstvenih spoljnih politika i predstavljanja u svetu. Uz ova posebna ovlašćenja za postupanje, ugovori o Uniji prenose na institucije ovlašćenja da deluju kada je to neophodno za funkcionisanje jedinstvenog tržišta ili za osiguravanje nenarušene konkurencije (videti Član 352 UFEU – dispozitivna ovlašćenja ili klauzula fleksibilnosti). Međutim, ovi članovi ne prenose na institucije bilo kakvo opšte ovlašćenje koje bi im omogućilo da izvršavaju zadatke izvan ciljeva predviđenih Ugovorima, dok institucije Unije ne mogu da proširuju svoja ovlašćenja na štetu ovlašćenja država članica. U praksi su se mogućnosti koje ovo ovlašćenje pruža koristile veoma često, s obzirom na to da se EU vremenom suočavala sa novim zadacima koji nisu bili predviđeni u vreme sklapanja osnivačkih Ugovora, a za koje iz tog razloga u Ugovorima nisu dodeljena odgovarajuća ovlašćenja. Primeri toga su zaštita životne sredine i potrošača ili osnivanje Evropskog fonda za regionalni razvoj kao sredstva za prevazilaženje jaza između razvijenih i slabije razvijenih regiona Evropske unije. Međutim, sada se za navedene oblasti dodeljuje posebna nadležnost. Takve posebne odredbe znače da je praktični značaj dispozitivnih ovlašćenja znatno opao.

Za ostvarivanje ovih ovlašćenja potrebno je odobrenje Evropskog parlamenta. Konačno, postoje i dodatna ovlašćenja za preduzimanje mera koje su neophodne za efikasnu i svrsishodnu primenu ovlašćenja koja su već izričito dodeljena (podrazumevana ovlašćenja). Ova ovlašćenja su stekla poseban značaj kada je reč o spoljnim poslovima. Ona omogućavaju Evropskoj uniji da preuzme obaveze prema državama nečlanicama i drugim međunarodnim organizacijama u oblastima koje se nalaze na spisku zadataka poverenih Evropskoj uniji. Izvrstan primer je presuda Suda pravde u predmetu Kramer. Taj slučaj se odnosio na kapacitet EU da saraduje sa međunarodnim organizacijama na utvrđivanju ribarskih kvota i da, u slučaju gde je to potrebno, preuzme obaveze po tom pitanju u skladu sa međunarodnim pravom. Obzirom da o tome nije postojala posebna odredba u Ugovoru, Sud je došao do zaključka da neophodna spoljna nadležnost EU potiče iz njene unutrašnje nadležnosti za politiku ribarstva u skladu sa jedinstvenom poljoprivrednom politikom.

Međutim, Evropska unija se u ostvarivanju tih ovlašćenja vodi načelom supsidijarnosti, preuzetim iz rimokatoličke socijalne doktrine, a ono je steklo praktično ustavni status inkorporiranjem u Ugovor o EU (Član 5 (3)). To načelo ima dva aspekta: afirmativnu tvrdnju da EU mora delovati tamo gde se zadati ciljevi mogu bolje ostvariti na nivou Unije, čime se njena ovlašćenja povećavaju, kao i negativnu tvrdnju da ona ne sme delovati tamo gde se ciljevi na zadovoljavajući način mogu ostvariti pojedinačnim postupcima država članica, čime se njena ovlašćenja ograničavaju. To praktično znači da sve institucije Unije, a posebno Komisija, moraju uvek da pokazuju da postoji realna potreba za zajedničkim pravilima i zajedničkim delovanjem. Da parafraziramo Monteskeja, kad nije neophodno da EU preduzme određenu meru, neophodno je da ne preduzme nikakvu meru. Ako se ukaže potreba za pravilima Unije, sledeće pitanje koje se postavlja odnosi se na to kakav bi bio njihov intenzitet i oblik. Odgovor proizilazi iz načela proporcionalnosti koje je ušlo u pravo Unije kroz odluke Suda pravde Evropske unije i koje je deo Ugovora o EU, u vezi sa odredbama o nadležnostima (Član 5 (4)). To znači da je neophodno temeljno proceniti potrebu uvođenja određenog pravnog instrumenta da bi se videlo postoji li manje ograničavajuće sredstvo kojim bi se ostvario isti rezultat. Najvažniji zaključak koji je potrebno doneti u opštem smislu jeste da okvirna zakonska akta, minimalni standardi i međusobno priznavanje postojećih standarda država članica uvek moraju biti u prednosti u odnosu na detaljne zakonske odredbe.

Nacionalni parlamenti sada takođe mogu proveravati usklađenost s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti. Za tu potrebu je uveden sistem za rano upozoravanje, koji nacionalnim parlamentima omogućava izdavanje mišljenja sa obrazloženjem u roku od osam nedelja od dostavljanja nacrt zakonskog akta, u kome navode zbog čega smatraju da dati nacrt zakonskog akta nije u skladu s načelima supsidijarnosti i proporcionalnosti. Ukoliko takvo obrazloženo mišljenje podrži najmanje jedna trećina glasova dodeljenih nacionalnim parlamentima (gde svaki nacionalni parlament ima po dva glasa, a u slučaju sistema sa dva doma, svaki dom ima po jedan glas), nacrt zakonskog akta će morati da revidira institucija koja ga je izdala (najčešće je to Komisija). Nakon te revizije, nacrt može da se zadrži, izmeni i dopuni, odnosno povuče. Ukoliko odluči da zadrži nacrt, Evropska komisija mora izdati obrazloženo mišljenje u kome navodi zbog čega smatra da je nacrt u skladu s načelom supsidijarnosti. Obrazloženo mišljenje se podnosi zakonodavcu EU zajedno s obrazloženim mišljenjima nacionalnih parlamenata, kako bi ta mišljenja mogla da se uzmu u obzir u zakonodavnom postupku. Ukoliko većinom od 55% članova Saveta EU ili većinom glasova prisutnih poslanika Evropskog parlamenta zakonodavac EU zaključi da nacrt nije u skladu s načelom supsidijarnosti, nacrt zakonskog akta se neće više razmatrati.

INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE

član 13 Ugovora o Evropskoj uniji (institucionalni okvir)

1. Unija ima institucionalni okvir, čija je svrha da promoviše njene vrednosti, zalaže se za njene ciljeve, služi njenim interesima, interesima njenih građana i interesima država članica, kao i da obezbedi doslednost, efikasnost i kontinuitet njenih politika i mera.

Institucije Unije su:

- Evropski parlament;
- Evropski savet;
- Savet;
- Evropska komisija (u daljem tekstu pod nazivom „Komisija“),
- Sud pravde Evropske unije,
- Evropska centralna banka,
- Revizorski sud.

2. Svaka institucija deluje u okviru ovlašćenja koja su joj dodeljena Ugovorima i u skladu s procedurama, uslovima i ciljevima koji su u njima navedeni. Institucije međusobno postupaju u duhu iskrene saradnje.

3. Odredbe koje se odnose na Evropsku centralnu banku i Revizorski sud, kao i detaljne odredbe o ostalim institucijama, utvrđene su Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije.

4. Evropskom parlamentu, Savetu i Komisiji pomažu Ekonomski i socijalni komitet, kao i Komitet regiona, čija je uloga savetodavna.

PREGLED INSTITUCIJA EVROPSKE UNIJE, PREMA UFEU

EVROPSKI SAVET 27 šefova država ili vlada, predsednik Evropskog saveta i predsednik Komisije		
SAVET 27 ministara (po jedan iz svake države članice)		EVROPSKI PARLAMENT 751 predstavnik ⁽²⁾
	EVROPSKA KOMISIJA 27 članova (do 2014.)	
KOMITET REGIONA 350 članova (maksimalno)		EVROPSKI EKONOMSKI I SOCIJALNI KOMITET 350 članova (maksimalno)
	SUD PRAVDE EVROPSKE UNIJE	
EVROPSKA CENTRALNA BANKA	REVIZORSKI SUD 27 članova (po jedan iz svake države članice)	EVROPSKA INVESTICIONA BANKA

(2) - Stupanjem Lisabonskog ugovora na snagu 1. decembra 2009. godine, broj predstavnika se privremeno povećao na 754. Međutim, do sledećih izbora 2014. godine se ponovo mora uspostaviti maksimalan broj od 751 predstavnika.

DRŽAVA ČLANICA	BROJ GLASOVA U SAVETU	BROJ MESTA U EVROPSKOM PARLAMENTU
NEMAČKA	29	99
FRANCUSKA	29	78
ITALIJA	29	78
VELIKA BRITANIJA	29	78
ŠPANIJA	27	54
POLJSKA	27	54
RUMUNIJA	14	35
HOLANDIJA	13	27
BELGIJA	12	24
ČEŠKA REPUBLIKA	12	24
GRČKA	12	24
MAĐARSKA	12	24
PORTUGAL	12	24
ŠVEDSKA	10	19
BUGARSKA	10	18
AUSTRIJA	10	18
DANSKA	7	14
SLOVAČKA	7	14
FINSKA	7	14
IRSKA	7	13
LITVANIJA	7	13
LETONIJA	4	9
SLOVENIJA	4	7
ESTONIJA	4	6
KIPAR	4	6
LUKSEMBURG	4	6
MALTA	3	5

Još jedno pitanje koje je vezano za uređenje Evropske unije odnosi se na njenu organizaciju. Koje su institucije Unije? S obzirom na to da EU obavlja funkcije koje su najčešće rezervisane za države, da li ona ima vladu, parlament, upravne organe i sudove poput onih koje poznajemo u državama

članicama? Aktivnosti na izvršavanju zadataka poverenih Evropskoj uniji i usmeravanje procesa integracije namerno nisu prepuštene državama članicama ili međunarodnoj saradnji. Evropska unija ima institucionalni sistem koji joj omogućava da daje nove podsticaje i utvrđuje ciljeve ujedinjenja Evrope, kao i da kreira pravni sistem koji je osmišljen tako da je isti i obavezujući u svim državama članicama kada je reč o pitanjima koja spadaju u njenu odgovornost.

Glavni akteri u institucionalnom sistemu EU su institucije Evropske unije – Evropski parlament, Evropski savet, Savet, Evropska komisija, Sud pravde Evropske unije, Evropska centralna banka i Revizorski sud. Pomoćni organi u institucionalnom sistemu EU su Evropska investiciona banka, Evropski ekonomski i socijalni komitet i Komitet regiona.

INSTITUCIJE

Evropski parlament (Član 14 UEU)

Evropski parlament predstavlja narode država članica EU. Nastao je kao spoj Zajedničke skupštine EZUČ, Skupštine EEZ i Skupštine Euratom-a, koje su sjedinjene u „skupštinu“ u skladu sa Konvencijom o određenim zajedničkim institucijama Evropskih zajednica iz 1957. godine („prvi Ugovor o spajanju“). Naziv nije zvanično izmenjen u „Evropski parlament“ sve dok Ugovor o EZ nije izmenjen i dopunjen Ugovorom o Evropskoj uniji, iako je taj korak samo odražavao već uobičajenu praksu koja datira još od vremena kada je Skupština sama promenila svoj naziv u „Evropski parlament“, 1958. godine.

Sastav i izbori

Od stupanja Lisabonskog ugovora na snagu 1. decembra 2009. godine, Evropski parlament ima 754 mesta. Ovaj broj prevazilazi maksimum od 751 člana propisan Ugovorom o Evropskoj uniji (Član 14(2)), ali mora biti prihvaćen u zakonodavnom periodu 2009-14, jer poslanici EP izabrani u junu ne mogu da izgube svoja mesta. Međutim, na sledećim izborima 2014. godine će morati da se poštuje maksimalni broj članova. Mesta se dodeljuju državama članicama tako da, iako svaki član iz visoko naseljene države članice zastupa više građana od nekog člana iz države s manjim brojem stanovnika, ni jedna država s manjim brojem stanovnika nema više mesta od neke države s većim brojem stanovnika. Opšte je pravilo da

je najmanji broj mesta po državi članici šest, a najveći 96, s tim da je zbog kasnog stupanja Lisabonskog ugovora na snagu, napravljen izuzetak za Nemačku u zakonodavnom periodu 2009-14, kojim joj se dozvoljava da ima 99 predstavnika (članovi EP izabrani u junu 2009. godine ne mogu da izgube svoja mesta zbog stupanja Lisabonskog ugovora na snagu).

Savet će tek utvrditi tačan sastav. To je trebalo da bude učinjeno pre direktnih izbora za Evropski parlament održanih u junu 2009. godine. Međutim, s obzirom na to da Ugovor iz Lisabona nije stupio na snagu pre izbora u junu 2009. godine, nova pravila o sastavu Evropskog parlamenta nisu mogla biti primenjena na zakonodavni period 2009-14. Umesto toga, raspodela mesta za predstavnike koja je utvrđena po pristupanju Bugarske i Rumunije primenjena je i na te izbore za Evropski parlament. Nakon što je Lisabonski ugovor stupio na snagu 1. decembra 2009. godine, broj poslanika se povećao za 18 i iznosio je 754, gde su novi članovi pristigli iz 12 različitih država članica.

Saziv Evropskog parlamenta za zakonodavni period 2009-2014. je grafički prikazan ispod. Izmene do kojih je došlo Lisabonskim ugovorom su obeležene.

**PRESEDNIK
14 potpredsednika
5 kvestora (konsultativna uloga)**

Predsednik, potpredsednici i kvestori čine Biro, koji Parlament bira na period od dve i po godine. Još jedan organ, Konferencija predsednika, takođe obuhvata i predsedavajuće političkih grupa. Ona je odgovorna za organizaciju rada Parlamenta i za odnose sa drugim institucijama EU i institucijama izvan Unije.

Do 1979. godine, predstavnici u Evropskom parlamentu birani su iz članstva nacionalnih parlamenata, koji su ih delegirali u Evropski parlament. Iako je u samim Ugovorima predviđeno da narodi država članica direktno biraju članove Parlamenta na opštim izborima, prvi direktni izbori su održani tek u junu

PLENARNA SEDNICA PARLAMENTA SA 754 ČLANA	
DRŽAVA ČLANICA	BROJ MESTA U EVROPSKOM PARLAMENTU
NEMAČKA	99
FRANCUSKA	72+2
ITALIJA	72+1
VELIKA BRITANIJA	72+1
ŠPANIJA	50+4
POLJSKA	50+1
RUMUNIJA	33
HOLANDIJA	25+1
BELGIJA	22
ČEŠKA REPUBLIKA	22
GRČKA	22
MAĐARSKA	22
PORTUGAL	22
ŠVEDSKA	18+2
BUGARSKA	17+1
AUSTRIJA	17+2
DANSKA	13
SLOVAČKA	13
FINSKA	13
IRSKA	12
LITVANIJA	12
LETONIJA	8+1
SLOVENIJA	7+1
ESTONIJA	6
KIPAR	6
LUKSEMBURG	6
MALTA	5+1

1979. godine, zato što više prethodnih inicijativa nije urodilo plodom. Izbori se sada održavaju svakih pet godina, što odgovara trajanju jednog „zakonodavnog perioda“. Nakon višedecenijskih napora, jedinstvena izborna procedura je konačno uvedena aktom o izboru poslanika Evropskog par-

lamenta direktnim opštim pravom glasa od 20. septembra 1976. godine, u poslednjoj verziji dopunjenoj odlukom Saveta od 25. juna i 23. septembra 2002. godine (poznatim pod nazivom Akt o direktnim izborima). Prema ovom aktu, svaka država članica sama utvrđuje svoju izbornu proceduru, ali je obavezna da primenjuje ista osnovna demokratska pravila: direktni opšti izbor, proporcionalna zastupljenost, slobodno i tajno glasanje, minimalna starost (za pravo glasa u svim državama članicama to je 18 godina, osim u Austriji gde je starosna granica za pravo glasa snižena na 16 godina), petogodišnji mandat koji se može obnoviti, nekompatibilnosti (član EP ne može obavljati dve funkcije istovremeno, npr. funkciju sudije, javnog tužioca, ministra; oni su isto tako podložni zakonima svoje države, što im dodatno može ograničiti mogućnost da imaju više od jednog mesta ili funkcije), datum izbora i ravnopravnost žena i muškaraca. U nekim državama (Belgija, Grčka i Luksemburg), glasanje je obavezno. Uz to, 14. jula 2009. godine je stupio na snagu statut za poslanike Evropskog parlamenta. Ovaj novi statut čini uslove za rad članova EP transparentnijim i sadrži jasna pravila. On isto tako uvodi jednaku zaradu za sve predstavnike EP, koja se isplaćuje iz budžeta EU.

Sada kada se Parlament bira direktno, on uživa demokratski legitimitet i može se zaista tvrditi da predstavlja građane država članica EU. Ali puko postojanje neposredno izabranog Parlamenta ne može zadovoljiti osnovni uslov demokratskog uređenja, a to je da sva javna vlast mora poticati iz naroda. To ne znači samo da proces odlučivanja mora biti transparentan, a institucije koje donose odluke predstavničke; potreban je i parlamentarni nadzor, dok Parlament mora prepustiti legitimitet institucijama Unije koje učestvuju u procesu odlučivanja. U toj oblasti je poslednjih godina ostvaren veliki napredak. Ne samo da se prava Parlamenta kontinuirano proširuju, već je Lisabonski ugovor izričito ustanovio obavezu da se EU u aktivnostima mora pridržavati načela predstavničke demokratije. Posledica toga je da su svi građani Unije direktno predstavljeni u Parlamentu i imaju pravo aktivnog učešća u demokratskom životu EU. Osnovni cilj toga je da se odluke donose na što otvoreniji način i što je moguće bliže građanima. Političke stranke na nivou EU moraju da doprinesu oblikovanju evropskog identiteta i da izražavaju volju građana Unije. Ako postoji neki nedostatak trenutnog demokratskog modela EU, onda je on u tome što Evropski parlament, za razliku od pravih parlamenata parlamentarnih demokratija, ne bira vladu koja mu je odgovorna.

Član 10 UEU (predstavnička demokratija)

1. Funkcionisanje Unije zasniva se na predstavničkoj demokratiji.
2. Građani su direktno zastupljeni na nivou Unije u Evropskom parlamentu.
Države članice u Evropskom savetu predstavljaju njihovi šefovi država ili vlada a u Savetu ih predstavljaju njihove vlade, koje su i same demokratski odgovorne pred svojim nacionalnim parlamentima, odnosno svojim građanima.
3. Svaki građanin ima pravo da učestvuje u demokratskom životu Unije. Odluke se donose na što otvoreniji način i što je moguće bliži građanima.
4. Političke stranke na evropskom nivou doprinose kreiranju evropske političke svesti i izražavanju volje građana Unije.

Međutim, razlog za taj nedostatak je što na nivou EU jednostavno ne postoji vlada u uobičajenom smislu te reči. Umesto toga, funkcije vlade koje su predviđene Ugovorima Unije obavljaju Savet i Evropska komisija u skladu sa određenim obrascem podele poslova. Uprkos tome, Ugovor iz Lisabona je dodelio Parlamentu velika ovlašćenja u pogledu imenovanja u Komisiji, od toga da predsednika Komisije bira Parlament na preporuku Evropskog saveta, do glasanja Parlamenta kojim se odobrava ceo kolegijum komesara („pravo investiture“). Međutim, Parlament nema takav uticaj na članstvo Saveta, koje je podložno parlamentarnoj kontroli samo u meri u kojoj svaki od njegovih članova, kao nacionalni ministar, odgovara svom nacionalnom parlamentu.

Značaj uloge Evropskog parlamenta u zakonodavnom procesu Evropske unije znatno se povećao. Podizanjem procedure saodlučivanja na nivo uobičajene zakonodavne procedure, Evropski parlament se u suštini pretvorio u „jednog od zakonodavaca“, zajedno sa Savetom.

U redovnom zakonodavnom postupku, Parlament može ne samo da predlaže izmene i dopune zakonodavnih akata pri različitim tumačenjima, već može, uz određena ograničenja, izdejsstvovati njihovo usvajanje od strane Saveta. Zakonodavni akti Unije ne mogu se donositi bez dogovora između Saveta i Evropskog parlamenta.

Tradicionalno gledano, Parlament je isto tako imao važnu ulogu u procedurama utvrđivanja budžeta. Lisabonski ugovor je dodatno proširio budžetska ovlašćenja Evropskog parlamenta, definišući da Parlament mora da odobri višegodišnji finansijski plan i dodeljujući mu ovlašćenja zajedničkog odlučivanja o svim rashodima (više se ne pravi razlika između obaveznih i neobaveznih rashoda).

Parlament ima pravo da se saglasi sa svim značajnijim međunarodnim sporazumima koji se odnose na oblast u kojoj se odluke donose zajedničkim odlučivanjem, kao i sa Ugovorima o pristupanju zaključenim sa novim državama članicama, koji definišu uslove za prijem.

Nadzorna ovlašćenja Evropskog parlamenta su se vremenom u znatnoj meri povećala. Ona se ostvaruju uglavnom kroz činjenicu da Komisija mora da odgovara Parlamentu, da brani svoje predloge pred njim i da mu podnosi godišnji izveštaj o aktivnostima EU radi rasprave. Parlament može dvotrećinskom većinom svojih članova da izglasa nepoverenje i na taj način prisili Komisiju da kao organ podnese ostavku (Član 234 UFEU). Do sada je nekoliko takvih predloga dato Parlamentu, ali ni jedan još nije bio ni blizu potrebnoj većini. Ostavka Santerove komisije 1999. godine bila je podstaknuta odbijanjem Parlamenta da je razreši dužnosti po pitanju finansijskog upravljanja; izneti predlog za izglasavanje nepoverenja takođe je bio neuspešan, iako uz tesnu razliku. S obzirom na to da Savet u praksi takođe odgovara na parlamentarna pitanja, Parlament ima mogućnost direktne političke rasprave sa dve najvažnije institucije. Ova nadzorna ovlašćenja Parlamenta su od tada uvećana. On je sada ovlašćen i da osniva specijalne istražne komitete koji bi se bavili konkretnim slučajevima navodne povrede prava Zajednice ili nepravilnostima u upravljanju. Na primer, komitet ove vrste je korišćen kako bi se ispitala odgovornost Komisije za zakasnelu reakciju na „bolest kravljeg ludila“ u Velikoj Britaniji, koja je predstavljala i opasnost po život i zdravlje ljudi. U Ugovorima je sadržano i pravo svakog fizičkog ili pravnog lica da podnosi peticije Parlamentu, kojima se potom bavi stalni Komitet za peticije. Na kraju, Parlament je iskoristio i svoje ovlašćenje da imenuje zaštitnika građana (Ombudsman-a) kome se mogu podnositi žalbe o nepravilnostima u radu institucija ili organa Unije, s izuzećem Suda pravde. Zaštitnik građana može sprovoditi istrage i o takvim postupcima mora informisati dotičnu instituciju ili organ, a Parlamentu mora podneti izveštaj o rezultatu svoje istrage.

Radne procedure

Osnovna pravila kojima se reguliše rad Parlamenta definisana su u poslovniku.

Članovi Evropskog parlamenta formiraju političke grupe. S obzirom na to da Parlament ima status institucije Unije, to su grupacije političkih stranaka iz cele Unije, koje prevazilaze državne granice.

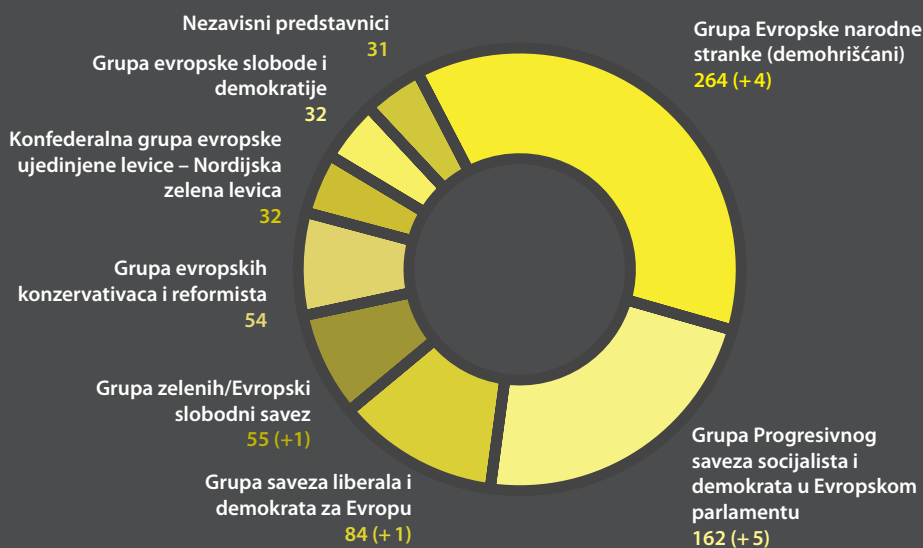
Parlament održava svoje jednonedeljne plenarne sednice u Strazburu jednom mesečno, osim u avgustu. Mogu se održavati i dodatne sednice, posebno

u vezi sa budžetom. Kraće sednice (koje traju dan ili dva) održavaju se u Briselu. Konačno, hitne sednice mogu se sazivati zbog rešavanja bitnih aktuelnih problema, što Parlamentu omogućava da bez odlaganja iznese svoj stav o pitanjima od značaja (kao što su pitanja Unije, međunarodna pitanja, kršenje ljudskih prava). Sve plenarne sednice su otvorene za javnost.

Postupci odlučivanja

Apsolutna većina dobijenih glasova obično je dovoljna za donošenje odluke. Međutim, kako Parlament dobija na značaju, postavljaju se sve strožiji uslovi u pogledu prisutnosti predstavnika u Evropskom parlamentu. Čitav niz odluka može se usvojiti samo ukoliko ih podrži apsolutna većina svih članova Parlamenta. Konačno, svaki predlog da se izglasa nepoverenje Evropskoj komisiji ne samo da mora biti podržan od strane većine članova Evropskog parlamenta, već mora biti izglasan dvotrećinskom većinom glasova.

POLITIČKE GRUPE U EVROPSKOM PARLAMENTU ⁽³⁾



(3) - Tamo gde je bilo poznato, dodatnih 18 poslanika u Evropskom parlamentu raspoređeno je u političke grupacije nakon stupanja Lisabonskog ugovora na snagu; nominacije za sedam poslanika iz Francuske, Italije, Poljske i Velike Britanije nisu još bile predate.

STALNI KOMITETI EVROPSKOG PARLAMENTA

Komiteet za spoljne poslove (uz potkomitete za ljudska prava i za bezbednost i odbranu)

Komiteet za razvoj

Komiteet za međunarodnu trgovinu

Komiteet za budžete

Komiteet za budžetsku kontrolu

Komiteet za ekonomsku i monetarnu politiku

Komiteet za zapošljavanje i socijalnu politiku

Komiteet za životnu sredinu, javno zdravlje i bezbednost hrane

Komiteet za industriju, istraživanje i energiju

Komiteet za unutrašnje tržište i zaštitu potrošača

Komiteet za saobraćaj i turizam

Komiteet za regionalni razvoj

Komiteet za poljoprivredu i ruralni razvoj

Komiteet za ribarstvo

Komiteet za kulturu i obrazovanje

Komiteet za pravna pitanja

Komiteet za građanske slobode, pravosuđe i unutrašnje poslove

Komiteet za ustavna pitanja

Komiteet za prava žena i ravnopravnost polova

Komiteet za peticije

Sedište

Evropski savet je odlučio da sedište Parlamenta bude u Strazburu i tako je okončao provizorni status aranžmana koji je važio 30 godina. Postalo je ustaljena praksa da se plenarne sednice održavaju u Strazburu i Briselu, a sastanci političkih grupacija i komiteta u Briselu u nedeljama kada Parlament ne zaseda, kao i da generalni sekretarijat bude u Luksemburgu. Odluka Saveta o lokacijama sedišta institucija potvrdila je validnost tih aranžmana, uz uslov da se 12 perioda mesečnih plenarnih sednica održava u Strazburu. Nepovoljna posledica takve odluke je da predstavnici u Evropskom parlamentu i neki zvaničnici i službenici Parlamenta moraju da putuju između Strazbura, Brisela i Luksemburga – što je veoma skupo rešenje.

Evropski savet (Član 15 UEU)

Evropski savet se razvio iz samita odnosno konferencija na vrhu šefova država ili vlada EU. Na Pariskom samitu iz decembra 1974. godine odlučeno je da sastanci moraju da se održavaju tri puta godišnje, a opisani su kao Evropski savet. Od tog vremena, Evropski savet je postao nezavisno telo Evropske unije (Član 13 UEU).

Šefovi država ili vlada i predsednik Evropske komisije se u tom smislu sastaju najmanje dva puta godišnje. Kada to nalažu pitanja o kojima se raspravlja, članovi Evropskog saveta mogu odlučiti da svakome od njih u radu pomaže jedan ministar, a u slučaju predsednika Komisije, jedan član Evropske komisije (Član 15(3) UEU).

Lisabonskim ugovorom uspostavljena je kancelarija predsednika Evropskog saveta ⁽⁴⁾. Predsednik Evropskog saveta ima, za razliku od dosadašnjeg predsedništva, evropski mandat a ne nacionalni, u trajanju od dve i po godine s punim radnim vremenom. Lice koje se imenuje za predsednika mora imati izvanrednu ličnost, a bira se kvalifikovanom većinom glasova članova Evropskog saveta. Mandat se može obnoviti jednom. Zadaci predsednika obuhvataju pripremu i praćenje sastanaka Evropskog saveta i predstavljanje EU na međunarodnim samitima u oblasti spoljne i bezbednosne politike.

Stvarna funkcija samog Evropskog saveta je uspostavljanje opštih političkih smernica za delovanje EU. On to čini donošenjem osnovnih odluka o politici i davanjem uputstava i smernica Savetu ili Evropskoj komisiji. Evropski savet je na taj način usmerio svoj rad na ekonomsku i monetarnu uniju, Evropski monetarni sistem, direktne izbore za Parlament i niz pitanja u vezi pristupanja.

(4) - Herman van Rompaj, u to vreme premijer Belgije, nominovan je za prvog predsednika Evropskog saveta i preuzeo je tu dužnost 1. decembra 2009. godine.

Savet (Član 16 UEU)

Sastav i predjedavanje Savetom

Savet se sastoji od predstavnika vlada država članica. Svih 27 država članica šalju po jednog predstavnika – najčešće je to, iako to nije obavezno slučaj, resorni ministar ili pomoćnik ministra odgovoran za pitanja o kojima se raspravlja. Važno je da ovi predstavnici budu ovlašćeni da postupaju na način koji ima obavezujući efekat na njihove vlade. Sama činjenica da vlade mogu biti predstavljane na različite načine očigledno znači da nema stalnih članova u Savetu; umesto toga, predstavnici koji sede u Savetu sastaju se u devet različitih sastava, u zavisnosti od trenutnog predmeta rasprave. To su: (1) „Savet opštih poslova i spoljnih poslova“: kao „Savet opštih poslova“, ovaj Savet koordinira rad Saveta u različitim sastavima i zajedno sa predsednikom Evropskog saveta i Evropskom komisijom priprema sastanke Evropskog saveta; kao „Savet spoljnih odnosa“ bavi se spoljnim delovanjem Evropske unije u skladu sa strateškim smernicama Evropskog saveta i osigurava doslednost i koherentnost njenog delovanja. „Savet opštih poslova i spoljnih odnosa“ čine ministri spoljnih poslova; sastancima o opštim poslovima predsedava aktuelno predsedništvo, a sastancima o spoljnim poslovima predsedava visoki predstavnik Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku. Postoji još osam sastava Saveta u kojima učestvuju ministri država članica zaduženi za pojedine resore: (2) „Ekonomska i finansijska pitanja“ (poznat pod nazivom Savet Ekofin); (3) „Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova“, (4) „Zapošljavanje, socijalna politika, zdravstvo i zaštita potrošača“, (5) „Konkurentnost“, (6), „Saobraćaj, telekomunikacije i energetika“, (7) „Poljoprivreda i ribarstvo“, (8) „Zaštita životne sredine“ i (9) „Obrazovanje, mladi i kultura“.

Predjedavanje Savetom – izuzimajući Savet ministara spoljnih poslova, kojim predsedava visoki predstavnik Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku – naizmenično preuzimaju države članice svakih šest meseci. Redosled po kome se dodeljuje mesto predsedavajućeg jednoglasno utvrđuje Savet. Funkcija predsedavajućeg se predaje 1. januara i 1. jula svake godine (2008: Slovenija i Francuska, 2009: Češka Republika i Švedska; 2010: Španija i Belgija; 2011: Mađarska i Poljska; 2012: Danska i Kipar; 2013: Irska i Litvanija, itd.). S obzirom na ove prilično brze „obrtre“, svako predjedavanje bazira svoju aktivnost na radnom programu koji se dogovara sa sledeća dva predjedavanja i tako važi u periodu od 18 meseci („timsko predjedavanje“). Predse-

davanje najvećim delom ima odgovornost za opštu koordinaciju rada Saveta i komiteta koji mu obezbeđuju ulazne podatke. Ono je isto tako značajno u političkom smislu tako što država članica koja trenutno obavlja funkciju predsedavanja Evropskom unijom ima snažniju ulogu na svetskoj sceni, dok male države članice time posebno dobijaju priliku da stanu rame uz rame sa „velikim igračima“ i da ostave svoj trag u evropskoj politici.

Sedište Saveta je u Briselu.



Zadaci

Glavni prioritet Saveta je zakonodavstvo, a taj zadatak izvršava zajedno s Parlamentom u postupku saodlučivanja. Savet je zadužen i za koordinaciju ekonomskih politika država članica. On isto tako utvrđuje budžet na osnovu preliminarne nacrti Komisije, iako ga mora odobriti i Parlament. Uz to, Savet izdaje preporuku Parlamentu o razrešenju Komisije u pogledu sprovođenja budžeta i odgovoran je za imenovanje članova Revizorskog suda, Evropskog ekonomskog i socijalnog komiteta i Komiteta regiona. Savet je takođe odgovoran za sklapanje sporazuma između država članica Evropske unije i onih koje nisu članice ili međunarodnih organizacija.

Radne procedure

Radne procedure Saveta su detaljno definisane u poslovniku. U praksi, aktivnosti Saveta se u osnovi sastoje od sledeće tri faze:

Priprema za sastanke Saveta

Pripremne radnje za sastanke Saveta vrše dva stalna organa u okviru njegove organizacione strukture: Komitet stalnih predstavnika i Generalni sekretarijat.

Komitet stalnih predstavnika, koji se najčešće naziva Koreper, a to je skraćena naziv njegovog francuskog naziva Comité des représentants permanents, priprema teren za rad Saveta i izvršava zadatke koje mu dodeli Savet. Da bi mogao da izvršava sve te zadatke, podeljen je na Koreper I (koji čine zamenci stalnih predstavnika i zadužen je prvenstveno za pripreme koje se odnose na tehnička pitanja kojima se bave različiti Saveti) i Koreper II (koji čine lično stalni predstavnici i u osnovi je zadužen za sva pitanja koja se odnose na politike). Poljoprivreda je jedina oblast koja ne podleže ovoj podeli zadataka; 1960. godine uspostavljen je Specijalni Komitet za poljoprivredu (SCA, koji je poznat i po svojoj francuskoj skraćenici CSA – Comité spécial de l'Agriculture) i preuzeo je zadatke Koreper-a koji su se odnosili na pitanja poljoprivrede.

Postoje dve vrste priprema koje vrše Koreper i SCA za sastanke Saveta. Prvo, ulažu se napor kako bi se postigao dogovor na nivou komiteta, u čemu pomaže oko 100 stalnih radnih grupa u okviru Saveta, koje rade u određenim sektorima. Oni mogu i zatražiti usluge „ad hoc grupa“, kojima se dodeljuje



20. jul 1979. godine u Strazburu. Simon Veil postala je predsednica prvog Evropskog parlamenta izabranog na neposrednim izborima.

zadatak da se bave određenim problemom u određenom periodu. Drugo, neophodno je pripremnim radom omogućiti da se unapred razrade pitanja o kojima će se diskutovati i odlučivati na sastancima Saveta, tako da članovi Saveta budu podrobno informisani. Ovi dvojaki pristupi se odražavaju u dnevnom redu sastanaka: pitanja o kojima je bilo moguće postići dogovor nazivaju se „A-stavke“, dok se pitanja o kojima nije doneta odluka i o kojima je potrebno još raspravljati nazivaju „B-stavke“.

Generalni sekretarijat obezbeđuje administrativnu pomoć Savetu (ali i Ko-reper-u i SCA). Preciznije, bavi se tehničkom stranom priprema za sastanke Saveta, zadužen je za obezbeđivanje usluga usmenog prevoda (predstavnici država članice govore svojim jezicima), on obezbeđuje sve neophodne pisane prevode, pruža pravne savete Savetu i komitetima i upravlja budžetom Saveta.

Sastanci saveta

Sastanke Saveta saziva njegov predsednik (predstavnik države članice koja predsedava Savetom ili visoki predstavnik/predstavnica Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku) na sopstvenu inicijativu, na zahtev jednog od njegovih članova ili na zahtev Evropske komisije. Predsednik priprema provizorni dnevni red za svaki sastanak, koji se sastoji od Dela A i Dela B.

Savet diskutuje i odlučuje samo o dokumentima i nacrtima koji su dostupni na 23 službena jezika (bugarski, češki, danski, holandski, engleski, estonski, finski, francuski, nemački, grčki, mađarski, irski, italijanski, letonski, litvanski, malteški, poljski, portugalski, rumunski, slovački, slovenački, španski i švedski). U hitnim slučajevima, ovo pravilo se može ukinuti jednoglasnim dogovorom. To isto tako važi i za predloge izmena i dopuna koji se iznesu i o kojima se raspravlja u toku sastanka.

Sastanci na kojima Savet raspravlja odnosno glasa o predlozima zakonodavnih akata otvoreni su za javnost. To u praksi znači da u prostorijama u zgradi Saveta postoji audio-vizuelni prenos uživo.

Upravo se u Savetu dovode u ravnotežu pojedinačni interesi država članica i interesi Unije. Iako države članice u Savetu prvenstveno brane sopstvene interese, njihovi članovi istovremeno moraju uzimati u obzir ciljeve i potrebe Unije kao celine. Savet je institucija Unije a ne međuvladina konferencija. Stoga se u razmatranjima Saveta ne traži najmanji zajednički imenilac između država članica, već prava ravnoteža između interesa Unije i država članica.

Postupci odlučivanja

U skladu sa Ugovorima EU, većinsko glasanje se primenjuje u Savetu – kao opšte pravilo, dovoljna je kvalifikovana većina (Član 16 (3) UEU). Prosta većina, pri čemu svaki član Saveta ima jedan glas, primenjuje se u pojedinačnim slučajevima i u manje osetljivim oblastima. (Prosta većina se trenutno postiže sa 14 glasova).

Metode izračunavanja kvalifikovane većine menjaće se u različitim fazama.

PONDERISANJE GLASOVA			
NEMAČKA	29	AUSTRIJA	10
FRANCUSKA	29	ŠVEDSKA	10
ITALIJA	29	DANSKA	7
VELIKA BRITANIJA	29	IRSKA	7
ŠPANIJA	27	LITVANIJA	7
POLJSKA	27	SLOVAČKA	7
RUMUNIJA	14	FINSKA	7
HOLANDIJA	13	ESTONIJA	4
BELGIJA	12	KIPAR	4
ČEŠKA REPUBLIKA	12	LETONIJA	4
GRČKA	12	LUKSEMBURG	4
MAĐARSKA	12	SLOVENIJA	4
PORTUGAL	12	MALTA	3
BUGARSKA	10		

Do 1. novembra 2014. godine primenjivaće se sistem nejednako raspodeljenih-ponderisanih glasova uveden Ugovorom iz Nice, koji velikim državama članicama omogućava veći uticaj. Prema tom sistemu, kvalifikovana većina se postiže kad postoji većina država članica sa najmanje 255 od 345 glasova, iako jedna država članica može zahtevati da države članice koje čine većinu predstavljaju najmanje 62% stanovništva EU.

Od 1. januara 2007. godine, broj glasova koje može dati neka država članica definisan je na sledeći način.

Dana 1. novembra 2014. godine, na snagu će stupiti novi sistem dvostruke većine, prema kome se kvalifikovana većina postiže kada za predlog za-

konodavnog akta glasa najmanje 55% država članica koje predstavljaju 65% stanovništva EU. Da bi se sprečilo da države članice s manjim brojem stanovnika blokiraju usvajanje odluke, blokirajuća manjina mora biti sačinjena od najmanje četiri države članice, a ukoliko taj broj nije dostignut smatraće se da postoji kvalifikovana većina čak i ako nije zadovoljen kriterijum broja stanovnika. Sistem dopunjuje mehanizam koji je veoma sličan „kompromisu iz Janjine“: ukoliko se ne postigne blokirajuća manjina, postupak odlučivanja može se obustaviti. U tom slučaju Savet ne glasa, već nastavlja s pregovorima u razumnom vremenskom periodu ako to zatraže članovi Saveta koji predstavljaju najmanje 75% stanovništva ili najmanje 75% država članica potrebnih da se formira blokirajuća manjina.

Od 1. aprila 2017. godine važiće isti mehanizam, ali će se procenti za formiranje blokirajuće manjine promeniti na najmanje 55% stanovništva ili najmanje 55% država članica. Savet taj sistem može izmeniti i dopuniti de jure običnom većinom. Međutim, jedan od protokola predviđa da se pregovori moraju prvo održati u Evropskom savetu i da svaka odluka doneta po tom pitanju mora biti jednoglasna.

Značaj većinskog glasanja ne leži toliko u činjenici da ono onemogućava male države da blokiraju važne odluke, koliko u tome da omogućava da se nadglasaju pojedinačne velike države članice. Međutim, „Luksemburški kompromis“ ostaje značajan politički činilac, barem kada je reč o praksi glasanja. Njime se dodeljuje pravo veta na meru Zajednice u slučajevima kada neka država članica smatra da su ugroženi njeni vitalni nacionalni interesi, a upotrebljen je kako bi se rešila kriza do koje je došlo 1965. godine kada je Francuska, u strahu da su ugroženi njeni nacionalni interesi u finansiranju zajedničke poljoprivredne politike, blokirala donošenje odluke u Savetu duže od šest meseci pomoću „politike prazne stolice“.

U slučaju odluka koje je potrebno doneti u naročito osetljivim političkim oblastima, Ugovori nalažu jednoglasnost. Međutim, usvajanje odluke se ne može blokirati uzdržavanjem od glasanja. Jednoglasnost je i dalje neophodna za odluke o pitanjima kao što su porezi, prava i obaveze zaposlenih, izmene i dopune odredaba o državljanstvu i utvrđivanje da li je država članica povredila ustavna načela, kao i za uspostavljanje načela i smernica u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike ili policijske i pravosudne saradnje u krivičnim predmetima.

Visoki predstavnik Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku (Član 18 UEU)

Visoki predstavnik/predstavnica Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku nije postao ministar spoljnih poslova EU kako je bilo planirano u ustavotvornom projektu; međutim, njegov položaj u institucionalnom sistemu je znatno ojačan i proširen. Najpre će se kancelarija visokog predstavnika spojiti s kancelarijom komesara za spoljne poslove. Na taj način visoki predstavnik dobija uporište i u Savetu, gde predsedava Savetom za spoljne poslove, i u Komisiji, gde ima funkciju potpredsednika zaduženog za spoljne poslove. Visokog predstavnika imenuje Evropski savet kvalifikovanom većinom, uz saglasnost predsednika Komisije. Pomaže mu novoosnovana služba spoljnih poslova, koju čine zvaničnici iz Evropske komisije ⁽⁵⁾ i predstavnici Generalnog sekretarijata Saveta, kao i delegirani predstavnici diplomatskih službi država članica.

Evropska komisija (Član 17 UEU)

SASTAV

27 članova
uključujući predsednika
prvi potpredsednik: visoki predstavnik Unije za spoljne poslove i
bezbednosnu politiku
6 potpredsednika

Prvobitno je bilo dogovoreno da od 2014. godine Evropska komisija više neće imati predstavnike iz svake države članice, već bi broj članova odgovarao dvema trećinama broja država članica, što znači da bi za trenutni broj od 27 država članica, broj članova Komisije 2014. godine bio 18. S tim ciljem bi se uveo sistem rotacije, da bi se osiguralo da komesar iz svake od država članica zauzima tu funkciju u dva od tri uzastopna mandata Komisije. Međutim, Evropski savet je dobio ovlašćenje da taj broj izmeni jednoglasnom odlukom, pa je takvu odluku i najavio u zaključcima sastanka održanog 18. i 19. juna 2009. godine u Briselu. Na tom sastanku se Evropski savet složio da donese odluku nakon stupanja Lisabonskog ugovora na snagu, sve u skladu

(5) - Baronica Ketrin Ešton, prethodno komesar za trgovinu, imenovana je na ovu funkciju.

sa neophodnim pravnim procedurama, prema kojoj bi Komisija nastavila da se sastoji od državljana iz svake države članice. Time je zadovoljen jedan od osnovnih uslova koje je postavila Irska prilikom organizovanja svog drugog referenduma o Lisabonskom ugovoru.

Sastav

Na čelu Komisije se nalazi predsednik kome pomaže sedam potpredsednika, uključujući i visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku kao prvog potpredsednika. S vremenom, položaj predsednika u Komisiji je znatno ojačao. On više nije „prvi među jednakima“ već uživa istaknut položaj time što Komisija mora postupati „prema političkim smernicama“ svog predsednika (Član 17 UEU). Predsednik tako ima „ovlašćenje da pruža smernice“. Predsednik donosi odluke vezane za unutrašnju organizaciju Komisije kako bi obezbedio da ona postupa dosledno i efikasno. Predsednik pored toga delegira dužnosti komesarima i može da menja dodeljene dužnosti tokom mandata Komisije. Predsednik imenuje potpredsednike i može zahtevati od člana Komisije da podnese ostavku. Istaknut položaj predsednika odražava se i kroz njegovo članstvo u Evropskom savetu.

Predsednik i članovi Komisije imenuju se na period od pet godina postupkom investiture: Evropski savet kvalifikovanom većinom predlaže Evropskom parlamentu kandidata za predsednika Komisije, vodeći računa o većini u Evropskom parlamentu. Evropski parlament potom bira predsednika većinom glasova svojih članova. Ukoliko kandidat ne dobije potrebnu većinu u Parlamentu, Evropski savet u roku od mesec dana predlaže Parlamentu novog kandidata. Države članice potom sastavljaju spisak novih lica koja će biti predložena kao kandidati za članove Komisije. Savet usvaja taj spisak kvalifikovanom većinom i u dogovoru sa predsednikom. Nakon što Evropski parlament izabere predsednika Komisije, parlament odobrava ostale članove Komisije. Po dobijanju odobrenja Parlamenta, Savet Evropske unije kvalifikovanom većinom zvanično imenuje članove Komisije, izuzimajući predsednika.

Članovi Komisije moraju biti izabrani „na osnovu svoje opšte kompetentnosti“ i moraju biti „potpuno nezavisni u obavljanju svojih dužnosti“ (Član 17 (3) UEU). Ne smeju tražiti ni dobijati uputstva od bilo koje vlade.

Sedište Evropske komisije je u Briselu.

Zadaci

Zadaci	
Predlaganje zakonodavstva Unije	Nadgledanje pridržavanja i pravilne primene prava Unije
Administracija i sprovođenje zakonodavstva Unije	Predstavljanje Evropske unije u međunarodnim organizacijama

Komisija je prvenstveno „pokretačka snaga“ politike Unije. Ona je početna tačka svake aktivnosti Unije, jer upravo Komisija iznosi predloge i nacрте zakonodavnih akata Unije Savetu (što se naziva pravom Komisije na inicijativu). Komisija nema slobodu da sama bira svoje aktivnosti. Ima obavezu da deluje ukoliko interes Unije tako zahteva. Savet (Član 241 UFEU), Evropski parlament (Član 225 UFEU) i grupa građana EU koja deluje u okviru građanske inicijative (Član 11(4) UEU) takođe mogu zatražiti od Komisije da pripremi određeni predlog. Od usvajanja Lisabonskog ugovora, u posebnim slučajevima koje predviđaju Ugovori, zakonodavni akti se mogu usvojiti na inicijativu grupe država članica ili Evropskog parlamenta, na preporuku Evropske centralne banke ili na zahtev Suda pravde ili Evropske investicione banke.

Komisija ima primarna ovlašćenja za pokretanje zakonskih akata u određenim oblastima (kao što su budžet Unije, strukturni fondovi, mere za borbu protiv poreske diskriminacije, obezbeđivanje finansiranja i zaštitne klauzule). Međutim, mnogo su šira ovlašćenja za implementaciju pravila Unije koja su Savet i Parlament preneli na Komisiju (Član 290 UFEU).

Komisija je pored toga i „čuvar prava Unije“. Ona nadgleda primenu i sprovođenje primarnog i sekundarnog zakonodavstva Unije u državama članicama, pokreće postupke zbog kršenja prava u slučaju bilo kakve povrede prava Unije (Član 258 UFEU) i kada je to potrebno, upućuje predmet Sudu pravde. Komisija interveniše i ukoliko neko fizičko ili pravno lice krši pravo Unije i izriče stroge kazne. U prethodnih nekoliko godina, napori da se spreči zloupotreba pravila Unije postali su važan deo rada Komisije.

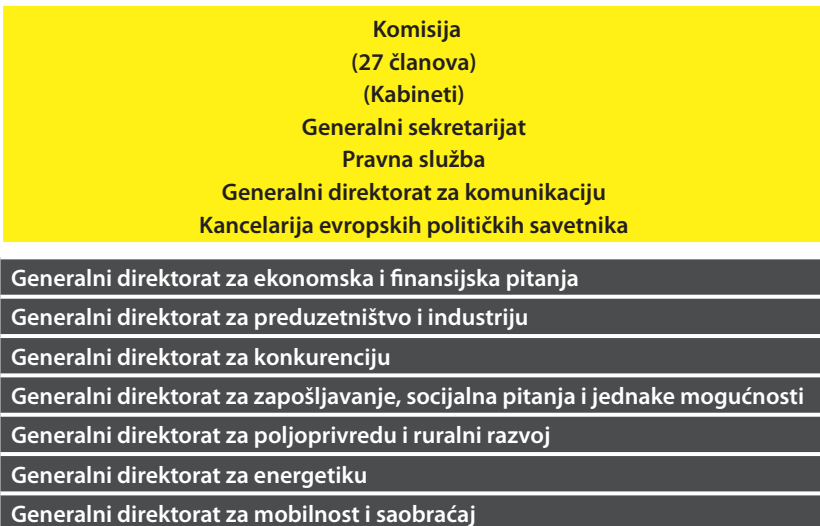
U tesnoj vezi sa ulogom čuvara je i zadatak zastupanja interesa Unije. Osnovno načelo je da Komisija ne sme da služi ničijim interesima osim interesa Unije. Ona se mora neprekidno zalagati, kroz često vrlo složene pregovore u

Savetu, da interes Unije prevlada i mora tražiti kompromisna rešenja koja taj interes uzimaju u obzir. Tako Komisija ima ulogu posrednika između država članica, što je uloga za koju je, zbog svoje neutralnosti, naročito prikladna i kvalifikovana.

Konačno, Komisija je – iako u ograničenoj meri – izvršno telo. To posebno važi u oblasti prava konkurencije, gde Komisija postupa kao obični upravni organ, proverava činjenice, izdaje odobrenja ili zabrane, a po potrebi izriče kazne. Ovlašćenja Komisije kada je reč o strukturnim fondovima i budžetu Evropske unije, takođe su veoma široka. Po pravilu, međutim, u pojedinačnim slučajevima same države članice moraju osigurati primenu pravila Unije. Prednost ovakvog rešenja uređenog ugovorima Unije je to što se građanima može približiti ono što je za njih još „nepoznata“ realnost evropskog sistema, kroz aktivnosti i u obliku koji su im poznati u sopstvenom nacionalnom sistemu.

Komisija predstavlja Uniju u međunarodnim organizacijama i zadužena je za svakodnevno funkcionisanje diplomatskih predstavništava Unije u okviru i izvan EU. Na osnovu ovlašćenja koja na nju prenosi Savet, Komisija je zadužena za pregovore o sporazumima sa međunarodnim organizacijama i državama nečlanicama. Komisija zastupa Uniju u sudovima država članica i – kada je to neophodno, zajedno sa Savetom – pred Sudom pravde.

UPRAVNA STRUKTURA EVROPSKE KOMISIJE



Generalni direktorat za životnu sredinu
Generalni direktorat za aktivnosti vezane za klimu
Generalni direktorat za istraživanje
Zajednički istraživački centar
Generalni direktorat za informaciono društvo i medije
Generalni direktorat za pomorska pitanja i ribarstvo
Generalni direktorat za unutrašnje tržište i usluge
Generalni direktorat za regionalnu politiku
Generalni direktorat za oporezivanje i carinsku uniju
Generalni direktorat za obrazovanje i kulturu
Generalni direktorat za zdravlje i zaštitu potrošača
Generalni direktorat za pravosuđe, slobodu i bezbednost
Generalni direktorat za spoljne odnose
Generalni direktorat za trgovinu
Generalni direktorat za razvoj
Generalni direktorat za proširenje
Europe Aid kancelarija za saradnju
Generalni direktorat za humanitarnu pomoć (ECHO)
Evrostat
Generalni direktorat za ljudske resurse i bezbednost
Generalni direktorat za informatiku
Generalni direktorat za budžet
Kancelarija za internu reviziju
Evropska kancelarija za borbu protiv prevara
Generalni direktorat za usmeno prevođenje
Generalni direktorat za pisano prevođenje
Kancelarija za publikacije
Kancelarija za infrastrukturu i logistiku u Briselu
Kancelarija za infrastrukturu i logistiku u Luksemburgu
Kancelarija za upravu i plaćanje pojedinačnih naknada
Evropska kancelarija za odabir osoblja

Sud pravde Evropske unije (Član 19 UEU)

Svaki sistem može opstati samo ukoliko njegova pravila nadgleda neki nezavisni organ. Štaviše, u uniji država se zajednička pravila – ukoliko su predmet kontrole nacionalnih sudova – tumače i primenjuju različito od jedne do druge

države. Jednoobrazna primena prava Unije u svim državama članicama bi na taj način bila ugrožena. Ti razlozi su doveli do osnivanja Suda pravde Zajednice 1952. godine, odmah nakon stvaranja prve Zajednice (EZUČ). Sud je 1957. godine postao pravosudni organ i u ostale dve Zajednice (Evropska ekonomska zajednica i Euratom). Danas je on pravosudni organ Evropske unije.

Pravosudni posao sada na tri nivoa obavljaju:

- Sud pravde kao najviša instanca pravnog poretka Zajednice (Član 253 UFEU);
- Opšti sud (Član 254 UFEU);
- Specijalizovani sudovi, koji mogu biti dodeljeni Opštem sudu radi donošenja odluka o predmetima u određenim oblastima (Član 257 UFEU).

Sud pravde

Sud pravde se trenutno sastoji od 27 sudija i 8 nezavisnih advokata, koji su imenovani „zajedničkim dogovorom vlada država članica“ na period od šest godina. Svaka država članica šalje po jednog sudiju. Da bi se obezbedio kontinuitet, delimična zamena polovine sudija i nezavisnih advokata vrši se svake tri godine, na početku pravosudne godine 6. oktobra. Sudije i samostalni advokati mogu biti ponovo imenovani.

Sudu asistira osam nezavisnih advokata, čiji je period obavljanja funkcije isti kao kod sudija; oni uživaju sudsku nezavisnost. Četiri od osam advokata su uvek iz „velikih“ država članica (Nemačka, Francuska, Italija i Velika Britanija) dok preostala četiri naizmenično dolaze iz preostale 23 države članice. Dužnost nezavisnog advokata je zasnovana na funkciji Commissaire du gouvernement (vladinog komesara) u Savetu država (Conseil d'État) i upravnim sudovima u Francuskoj. Ne sme se mešati sa državnim tužiocem ili sličnim funkcijama koje postoje u mnogim zemljama. Nezavisni advokati su uvedeni u Sudu kao protivteža izvornom sistemu sudskog postupka po principu „jednog nivoa“, odnosno nepostojanju žalbenog postupka. Njihov zadatak je dostavljanje „mišljenja“ sudu u vidu (neobavezujućih) predloga za odluku Suda, zasnovanih na nezavisnom i objektivnom razmatranju pravnih pitanja pokrenutih u datom predmetu. Ta mišljenja su sastavni deo usmenog postupka i objavljuju se zajedno s presudom u izveštajima suda. Nezavisni

advokati na presudu mogu uticati isključivo snagom argumenata iznetih u svojim mišljenjima; oni ne učestvuju u raspravama ili u glasanju o presudi.

SASTAV SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE	
27 sudija i 8 nezavisnih advokata koje vlade država članica sporazumno imenuju na period od 6 godina	
Vrste postupaka	
Postupci zbog neispunjavanja obaveza prema Ugovorima: Komisija protiv države članice (Član 258 UFEU); Država članica protiv države članice (Član 259 UFEU)	Zahtevi za poništenje i tužbe na osnovu nepostupanja, na zahtev neke institucije EU ili države članice u vezi sa nezakonitim postupkom ili nepostupanjem (Članovi 263 i 265 UFEU)
Predmeti koji su preneti iz nacionalnih sudova radi preliminarne presude, kako bi se razjasnilo tumačenje i validnost prava Unije (Član 267 UFEU)	Žalbe protiv odluka Opšteg suda (Član 256 UFEU)

Izbor sudija i nezavisnih advokata

Sudije i nezavisni advokati se biraju među osobama čija je nezavisnost nesumnjiva i koje imaju potrebne kvalifikacije za imenovanje na najviše sudijske funkcije u sopstvenim državama ili su priznati pravni stručnjaci (Član 253 UFEU). To znači da je moguće imenovati sudije, državne zvaničnike, političare, advokate ili univerzitetske predavače iz država članica. Raznolikost profesionalnih biografija i iskustava je korisna za Sud jer se time doprinosi sveobuhvatnoj proceni teoretskih i praktičnih aspekata činjenica i tačaka zakona koje se razmatraju. U svim državama članicama, izbor osobe koju će vlada predložiti za imenovanje na funkciju sudije ili nezavisnog advokata, kao i relevantna procedura za to, zadatak je izvršne vlasti. Procedure se u velikoj meri razlikuju i variraju od nedovoljno transparentnih do potpuno netransparentnih.



1. novembar 1992. godine

Ova fotografija kofera na karti Evrope ilustruje slobodno kretanje ljudi, koje je uvedeno Ugovorom iz Mاستrihta.

Pomoć im pruža novoosnovani savetodavni odbor za odabir sudija, čiji je zadatak davanje mišljenja o podobnosti kandidata za obavljanje funkcije sudije i nezavisnog advokata Suda pravde i Opšteg suda pre nego što vlade država članica sprovedu imenovanja (Član 255 UFEU). Odbor čini sedam članova odabranih među bivšim članovima Suda pravde i Opšteg suda, članova nacionalnih vrhovnih sudova i priznatih pravnika, od kojih jednog predlaže Evropski parlament.

Postupak

Sud može zasedati u sledećim sastavima:

- pun sastav Suda sa 27 sudija; odluka punog sastava još uvek je potrebna samo u postupcima opoziva s funkcije i u disciplinskim postupcima protiv članova organa Evropske unije. Predmeti se mogu proslediti punom sastavu Suda i od strane samog Suda pravde, ali isključivo kada se radi o izuzetno važnim postupcima i pitanjima koja predstavljaju presedane;
- Veliko veće sa 13 sudija;
- Veća sastavljena od pet i tri sudije.

Zadaci

Sud pravde je najviši, a istovremeno i jedini pravosudni organ za pitanja prava Unije. Generalno, njegov zadatak je da „garantuje poštovanje prava u tumačenju Ugovora“.

Ovakav opšti opis dužnosti obuhvata tri glavne oblasti:

- praćenje primene prava Unije, u institucijama EU pri implementaciji Ugovora kao i u državama članicama i kod pojedinaca vezano za njihove obaveze u skladu sa pravom Unije;
- tumačenje prava Unije;
- buduće oblikovanje prava Unije.

U izvršavanju tih zadataka, rad Suda obuhvata i pravno savetovanje i donošenje presuda. Pravni saveti se pružaju u vidu obavezujućih mišljenja o sporazumima koje EU želi da zaključi sa državama nečlanicama i međunarodnim or-

ganizacijama. Međutim, njegova funkcija organa zaduženog za upravljanje pravosuđem je mnogo važnija. U obavljanju te funkcije, Sud radi s predmetima koji bi u državama članicama, zavisno od njihovih nacionalnih sistema, bili dodeljeni različitim sudovima. On postupa kao ustavni sud kada se pred njim nađu sporovi između institucija Unije ili kada se utvrđuje zakonitost zakonodavnih akata; kao upravni sud, kada razmatra upravne akte Komisije ili nacionalnih vlasti koje primenjuju zakonodavstvo Unije; kao radni sud ili tribunal za radne sporove, kada se bavi slobodom kretanja, socijalnom sigurnošću ili jednakim mogućnostima; kao fiskalni sud, kada se bavi predmetima koji se odnose na valjanost i tumačenje direktiva u oblasti poreskog i carinskog prava; kao krivični sud, kada saslušava zahteve za odštetu ili kada tumači odredbe o sprovođenju presuda u građanskim i trgovinskim predmetima i u sporovima vezanim za evropska prava intelektualne svojine gde su dokazani osnovi za nadležnost Suda pravde (Član 262 UFEU).

Opšti sud

Kao i svi sudovi, Sud pravde je preopterećen. Broj predmeta koji mu se prosleđuje se konstantno povećava i nastaviće da raste, s obzirom na mogućnosti za nove sporove proistekle iz velikog broja direktiva usvojenih u kontekstu jedinstvenog tržišta i prenetih u nacionalno pravo država članica. Već ima naznaka da je Ugovor o Evropskoj uniji otvorio nova pitanja koja će konačno morati da razreši Sud. Zbog toga je 1988. godine osnovan Opšti sud kako bi se smanjio pritisak na Sud pravde.

Opšti sud nije nova institucija Unije već je sastavni deo Suda pravde. Uprkos tome, on je nezavisni organ, izdvojen od Suda pravde u organizacionom smislu. Posедуje svoj registar i poslovník. Predmeti koje rešava Opšti sud obeležavaju se oznakom „T“ (=Tribunal) (npr. T-1/99), a predmeti prosleđeni Sudu pravde obeležavaju se oznakom „C“ (engl. Court = sud) (npr. C-1/99).

Opšti sud čini 27 „članova“ čija stručnost, imenovanje i pravni status podležu jednakim uslovima kao i sudije Suda pravde. Iako je njihova glavna funkcija da zasedaju kao „sudije“, oni mogu biti i imenovani za „nezavisne advokate“ na ad hoc osnovi, u predmetima pred punim sazivom suda, ili u slučajevima pred jednim od veća ukoliko činjenice iz predmeta ili njegova pravna kompleksnost to zahtevaju. Ova mogućnost je do sada veoma retko korišćena.

SASTAV OPŠTEG SUDA		
27 sudija koje vlade država članica sporazumno imenuju na period od 6 godina		
Vrste postupaka		
Zahtevi za poništenje i tužbe na osnovu nepostupanja, na zahtev fizičkog i pravnog lica u vezi sa nezakonitim postupkom ili neposutpanjem prema pravnim aktima Unije (Članovi 263 i 265 UFEU)	Tužbe za naknadu šteta na osnovu ugovorne i vanugovorne odgovornosti (Članovi 268 i 340 (1) i (2) UFEU)	Žalbe protiv odluka Opšteg suda (Član 256 (2) UFEU)

Opšti sud zaseda u većima od pet sudija, tri sudije ili u određenim slučajevima od samo jednog sudije. On može zasedati i kao Veliko veće (13 sudija) ili kao plenum (27 sudija) ako to nalaže pravna kompleksnost ili značaj predmeta. Veće od tri sudije odlučuje u više od 80% predmeta koji dođu pred Sud.

Iako je opšti sud u početku bio nadležan samo za ograničenu grupu predmeta, sada ima sledeće zadatke:

- kao prvostepeni, odnosno pod pravnim nadzorom Suda pravde, Opšti sud je nadležan za donošenje presuda u zahtevima za poništenje i tužbama zbog nepostupanja koje protiv nekog organa Unije podnose fizička i pravna lica, vezano za arbitražnu klauzulu sadržanu u ugovoru koji sklapa Unija ili se sklapa u njeno ime, kao i u tužbama za naknadu štete protiv Evropske unije.
- Opšti sud postupa kao apelacioni sud u predmetima žalbi protiv odluka sudijskih panela.
- Planira se i da se na Opšti sud prenese i ovlašćenje za postupke preliminarnih presuda koje se odnose na određene oblasti; međutim, ta opcija još nije primenjivana.

Specijalizovani sudovi

Kako bi se smanjila opterećenost Suda pravde i poboljšala pravna zaštita u Uniji, Savet Evropske unije je 2004. godine Opštem sudu pridružio specijalizovani sud za službenike.

Ovaj specijalizovani sud je preuzeo od opšteg suda nadležnost za prvostepene presude koje se odnose na sporove sa službenicima EU.

Njega čini sedam sudija čiji je status sličan statusu članova Opšteg suda i koji se imenuju na period od šest godina. Moraju imati sposobnosti koje su obavezne za imenovanje na sudijsku funkciju. Specijalizovani sud obično zaseda u vidu panela od tri sudije, ali može donositi odluke i kao pun panel ili panel od pet sudija, ili kao jedan sudija. Odluke specijalizovanog suda su podložne pravu na žalbu Opštem sudu, ali samo vezano za pravna pitanja. S druge strane, prvi nezavisni advokat (ne strane koje su uključene!) može predložiti preispitivanje presude Opšteg suda ukoliko je ugrožen pravni entitet ili jedinstvo pravosuđa.

Evropska centralna banka (Članovi 129 i 130 UFEU)

Evropska centralna banka (ECB), sa sedištem u Frankfurtu na Majni nalazi se u samoj srži ekonomske i monetarne unije. Njen zadatak je da održava stabilnost evropske valute, evra, i da kontroliše količinu novca u opticaju (Član 128 UFEU).

Da bi mogla da obavlja ovaj zadatak, nezavisnost ECB garantovana je brojnim pravnim odredbama. U ostvarivanju svojih ovlašćenja ili prilikom obavljanja zadataka i vršenja dužnosti, Evropska centralna banka ili bilo koja nacionalna centralna banka ne smeju dobijati uputstva od institucija Unije, vlada država članica ili bilo kog drugog organa. Institucije EU i vlade država članica ne smeju da vrše uticaj na ECB (Član 130 UFEU).

ECB ima Upravni savet i Izvršni odbor. Upravni savet čine guverneri centralnih banaka iz 16 država članica evro-zone i članovi Izvršnog odbora ECB. Izvršni odbor, koji se sastoji od predsednika, potpredsednika i još četiri člana, praktično je zadužen za upravljanje Evropskom centralnom bankom. Predsednik i članovi se biraju zajedničkim dogovorom vlada država članica iz redova pojedinaca priznatog statusa i iskustva u monetarnim i bankarskim poslovima, na preporuku Saveta i nakon savetovanja s Evropskim parlamentom. Njihov mandat traje osam godina i ne mogu

biti ponovo izabrani da bi se osigurala nezavisnost članova izvršnog odbora (Član 283 UFEU).

Evropski sistem centralnih banaka (ESCB) čine ECB i centralne banke država članica (Član 129 UFEU). Ima zadatak da definiše i sprovedi monetarnu politiku Unije a ima i isključivo pravo autorizacije izdavanja novih novčanica i kovanica u okviru Unije. Isto tako, upravlja zvaničnim deviznim rezervama država članica i osigurava nesmetano funkcionisanje platnih sistema (Član 127(2) UFEU).

Revizorski sud (Članovi 285 i 286 UFEU)

Revizorski sud je oformljen 22. jula 1975. godine i počeo je sa radom u Luksemburgu oktobra 1977. godine. Od tog vremena mu je status napredovao do institucije Unije (Član 13 UEU). Sastoji se od 27 članova, što odgovara trenutnom broju država članica. Njih na period od šest godina imenuje Savet, koji kvalifikovanom većinom i nakon konsultacija s Evropskim parlamentom, odobrava spisak članova pripremljen u skladu sa predlozima država članica (Član 286(2) UFEU). Članovi biraju predsednika Revizorskog suda iz svojih redova na period od tri godine; predsednik može biti ponovo izabran.

Zadatak Revizorskog suda je da ispita da li su svi prihodi i rashodi ostvareni na zakonit i regularan način, kao i da li je finansijsko upravljanje kvalitetno. Za razliku od revizorskih sudova ili sličnih organa u nekim državama članicama, on nema nadležnosti za sprovođenje kontrolnih mera ili istraživanje sumnji da postoje nepravilnosti koje nastaju tokom njegovih istraga. Međutim, on je potpuno samostalan u donošenju svojih odluka o tome šta i kako ispituje. Na primer, sud može da ispita da li je korist koju su ostvarila privatna lica od finansijske podrške Unije u skladu sa pravom Zajednice.

Glavno oružje iz njegovog arsenala je činjenica da može da objavljuje svoje nalaze. Rezultati njegovih istraga se sumiraju u godišnjem izveštaju na kraju svake finansijske godine, koji se objavljuje u Službenom glasniku Evropske unije i tako se na njega skreće pažnja javnosti. Sud može pripremati i posebne izveštaje u bilo kom trenutku, vezano za određene oblasti finansijskog menadžmenta, koji se takođe objavljuju u Službenom glasniku.

SAVETODAVNA TELA

Evropski ekonomski i socijalni komitet (Član 301 UFEU)

Svrha Evropskog ekonomskog i socijalnog komiteta (EESK) je da obezbedi da različite ekonomske i socijalne grupe (naročito poslodavci i zaposleni, poljoprivrednici, prevoznici, poslovni ljudi, zanatlije, slobodna zanimanja i direktori malih i srednjih preduzeća) budu zastupljene u jednoj instituciji EU. On služi kao forum za potrošače, grupe za zaštitu životne sredine i udruženja.

Mesta se dodeljuju na sledeći način ⁽⁶⁾	
NEMAČKA	24
FRANCUSKA	24
ITALIJA	24
VELIKA BRITANIJA	24
ŠPANIJA	21
POLJSKA	21
RUMUNIJA	15
BELGIJA	12
BUGARSKA	12
ČEŠKA REPUBLIKA	12
GRČKA	12
MAĐARSKA	12
HOLANDIJA	12
AUSTRIJA	12
PORTUGAL	12
ŠVEDSKA	12
DANSKA	9
IRSKA	9
LITVANIJA	9
SLOVAČKA	9
FINSKA	9
ESTONIJA	7
LETONIJA	7

SLOVENIJA	7
KIPAR	6
LUKSEMBURG	6
MALTA	5

Evropski ekonomski i socijalni komitet čini najviše 350 članova (savetnika), odabranih iz najreprezentativnijih organizacija pojedinačnih država članica. Savet ih imenuje na period od pet godina, i jednoglasno usvaja spisak članova sastavljen u skladu sa predlozima svake države članice.

Članovi su raspoređeni u tri grupe (poslodavci, zaposleni i druge strane koje predstavljaju civilno društvo). Mišljenja koja se usvajaju na plenarynim sednicama pripremaju „studijske grupe“ koje čine članovi Evropskog ekonomskog i socijalnog komiteta (u kojima i njihovi zamenici takođe mogu učestvovati kao stručnjaci). EESK ima i blisku saradnju s komitetima Evropskog parlamenta.

Savet se, na predlog Komisije, u određenim okolnostima mora posavetovati sa EESK, koji je osnovan na temelju Rimskih ugovora. Komitet takođe daje mišljenja i na sopstvenu inicijativu. Ta mišljenja predstavljaju sintezu nekad veoma različitih gledišta i izrazito su korisna za Komisiju i Savet jer ukazuju na promene koje bi želele da vide grupe na koje predlog ima direktan uticaj. Mišljenja EESK data na sopstvenu inicijativu su već više puta imala značajne političke posledice, a jedan od primera je mišljenje o osnovnim socijalnim pravima u Evropskoj uniji od 22. februara 1989, koje je stvorilo osnovu za „Socijalnu povelju“ koju je predložila Komisija (i usvojilo 11 država članica).

Komitet regiona (Član 305 UFEU)

Ugovorom o Evropskoj uniji (Ugovor iz Matrihta) uspostavljeno je novo savetodavno telo: Komitet regiona (KR). Kao ni EESK, ni on nije striktno institucija EU, jer je njegova funkcija isključivo savetodavna i nije ovlašćen da donosi pravno obavezujuće odluke kao institucije s punim ovlašćenjima (Evropski parlament, Savet, Evropska komisija, Sud pravde, Revizorski sud, Evropska centralna banka).

Kao i EESK, Komitet regiona se sastoji od najviše 350 članova⁽⁶⁾. Članovi su predstavnici regionalnih i lokalnih vlasti u državama članicama, čiji mandat mora da se zasniva na izborima u organima koje predstavljaju ili tim organima moraju da budu politički odgovorni. Ovih 350 mesta se dodeljuje državama članicama po istom sistemu kao i za EESK. Članove imenuje Savet na period od pet godina, i on jednoglasno usvaja spisak članova sačinjen prema predlozima svake države članice. Članovi Komiteta biraju predsedavajućeg iz svojih redova, na period od dve godine.

Postoji niz oblasti u kojima Savet Evropske unije ili Evropska komisija moraju da se posavetuju sa ovim komitetom („obavezne konsultacije“): obrazovanje, kultura; javno zdravlje; trans-evropske mreže; saobraćaj, telekomunikacije i energetska infrastruktura; ekonomska i socijalna kohezija, politika zapošljavanja i socijalno zakonodavstvo. Savet se konsultuje s Komitetom redovno bez ikakve pravne obaveze, u vezi sa mnogim nacrtima zakonodavnih akata („neobavezne konsultacije“).

EVROPSKA INVESTICIONA BANKA (ČLAN 308 UFEU)

Kao finansijsku agenciju za „ravnomeran i stabilan razvoj“ Evropske unije, Unija na raspolaganju ima Evropsku investicionu banku (EIB), čije je sedište u Luksemburgu. EIB obezbeđuje zajmove i garancije u svim ekonomskim sektorima, posebno da bi potstakla razvoj manje razvijenih regiona, modernizaciju ili transformaciju preduzeća ili stvaranje novih radnih mesta i da bi podržala projekte od zajedničkog interesa za više država članica.

EIB ima trojnu strukturu: predvodi je Odbor guvernera koji čine ministri finansija država članica i koji utvrđuje smernice za kreditnu politiku i daje ovlašćenja za aktivnosti EIB izvan EU. Nakon Odbora guvernera sledi Odbor direktora sa 28 redovnih članova (po jedan predstavnik iz svake države članice i jedan iz Evropske komisije) i 18 zamenika. Članovi su obično visoki zvaničnici iz nacionalnih ministarstava finansija ili ekonomije. Odbor direktora donosi odluke o davanju zajmova i garancija, kao i o uzimanju zajmova. On garantuje da banka radi u skladu sa smernicama Odbora guvernera. Svakodnevnim aktivnostima EIB upravlja Upravni odbor, izvršni organ od devet članova imenovanih na period od šest godina.

6 - Izvor: Internet stranica Komiteta regiona; 344 člana u martu 2010. godine

Pravni poredak EU

Prethodno opisano uređenje EU a naročito osnovne vrednosti koje oličava, mogu se oživeti i dobiti sadržaj samo kroz pravo Unije. To Evropsku uniju čini pravnom realnošću u dva različita smisla: Stvorena je pomoću prava i utemeljena je na pravu.

EU KAO TVOREVINA PRAVA I ZAJEDNICA UTEMELJENA NA PRAVU

To je ono što je sasvim novo u vezi sa EU, i što je razlikuje od ranijih pokušaja da se ujedini Evropa. Unija ne funkcioniše pomoću sile ili podređivanja, već jednostavno pomoću zakona. Pravom se želi postići ono što se vekovima nije uspelo ostvariti „ognjem i mačem“. Samo se od jedinstva zasnovanog na slobodno donetoj odluci može očekivati trajnost: jedinstvo utemeljeno na osnovnim vrednostima kao što su sloboda i jednakost, koje je zaštićeno i pretvoreno u stvarnost putem prava. To predstavlja temeljno načelo ugovora kojima je stvorena Evropska unija.

Međutim, EU nije puka tvorevina prava, već ona radi na ostvarenju svojih ciljeva isključivo putem prava. To je zajednica utemeljena na pravu. Zajedničkim ekonomskim i društvenim životom naroda država članica ne upravlja se silom već pravom Unije. To je osnova institucionalnog sistema. On definiše postupak odlučivanja od strane institucija Unije i reguliše njihov međusobni odnos. Obezbeđuje institucijama mehanizme – u vidu uredbi, direktiva i odluka – za donošenje pravnih instrumenata koji su obavezujući za države članice i njihove građane. Na taj način sami pojedinci dolaze u središte pažnje Unije. Njen pravni poredak direktno utiče na njihov svakodnevni život u sve većoj meri. Daje im prava i nameće obaveze, tako da su i kao građani svojih država a i Unije vođeni hijerarhijom pravnih poredaka – to je fenomen koji je poznat iz saveznih ustava. Kao i svaki pravni poredak, i pravni poredak EU pruža samodovoljan sistem pravne zaštite čiji je cilj pristup pravu Unije i njegova primena. Pravo Unije pored toga definiše odnos između EU i država članica.

Države članice moraju preduzeti sve odgovarajuće mere kako bi osigurale ispunjavanje obaveza koje proističu iz Ugovora ili su posledica postupaka in-

stitucija Unije. One moraju omogućiti ispunjavanje zadataka Evropske unije i uzdržati se od bilo kakve mere koja bi mogla da ugrozi ostvarivanje ciljeva Ugovora. Države članice su odgovorne građanima EU za bilo kakvu štetu nastalu zbog kršenja prava Unije.

PRAVNI IZVORI PRAVA UNIJE

Izraz „pravni izvor“ ima dva značenja: u svom izvornom značenju, odnosi se na uzrok nastanka zakonske odredbe, to jest, na motivaciju iza stvaranja pravnog pojma. Prema toj definiciji, „pravni izvor“ prava Unije je volja da se očuva mir i stvori bolja Evropa kroz jače ekonomske veze, što predstavlja dva kamena temeljca Evropske zajednice. S druge strane, pravnim jezikom, „pravni izvor“ se odnosi na poreklo i oličenje zakona.

IZVORI PRAVA UNIJE

1. PRIMARNO ZAKONODAVSTVO

Ugovori o osnivanju Unije – Opšta načela prava

2. MEĐUNARODNI UGOVORI EU

3. SEKUNDARNO ZAKONODAVSTVO

Zakonodavni akti

Uredbe – Direktive – Odluke

Nezakonodavni akti

Delegirani akti – akti o sprovođenju

Ostali akti

Preporuke i mišljenja – međuinstitucionalni sporazumi -

Rezolucije, deklaracije i akcioni programi

4. OPŠTA NAČELA PRAVA

5. KONVENCIJE IZMEĐU DRŽAVA ČLANICA

Odluke Koreper-a – Međunarodni ugovor

OSNIVAČKI UGOVORI EU KAO PRIMARNI IZVOR PRAVA UNIJE

Prvi izvor prava Unije u ovom smislu su osnivački ugovori EU i njihovi različiti aneksi, prilozi i priloženi protokoli i kasnije dopune i izmene. Ovi osnivački ugovori i instrumenti koji ih menjaju i dopunjuju (najpre Ugovori iz Maastrichta, Amsterdama, Nice i Lisabona) i razni Ugovori o pridruživanju sadrže osnovne odredbe o ciljevima, organizaciji i načinu funkcionisanja EU i delove ekonomskog prava. Oni tako definišu ustavni okvir za život Evropske unije koji se odražava kroz interes Unije zakonodavnim i upravnim aktivnostima institucija Unije. Ugovori, koji predstavljaju pravne instrumente direktno stvorene od strane država članica, nazivaju se u pravnim krugovima primarnim pravom Unije.

PRAVNI INSTRUMENTI EU KAO SEKUNDARNI IZVOR PRAVA UNIJE

Zakoni koje donose institucije Unije primenjujući ovlašćenja koja su im dodeljena nazivaju se sekundarnim zakonodavstvom, što je drugi po značaju izvor prava Evropske unije.

Ono se sastoji od zakonodavnih akata, delegiranih akata, akata o implementaciji i drugih pravnih akata. „Zakonodavni akti“ su pravni akti usvojeni u redovnom ili posebnom zakonodavnom postupku (Član 289 UFEU). „Delegirani akti“ su nezakonodavni akti čija je primena opšta ili obavezujuća i kojima se dopunjuju ili modifikuju određeni manje bitni elementi zakonodavnog akta. Njih usvaja Komisija; zakonodavni akt mora biti sačinjen tako da izričito prenosi pravo Komisiji za tu potrebu. Dotičnim zakonodavnim aktom se izričito definišu ciljevi, sadržaj, oblast primene i trajanje prenosa ovlašćenja. Evropski parlament i Savet mogu da donesu odluku o opozivu prenosa ovlašćenja u bilo kom trenutku. Delegirani akt može da stupi na snagu samo ukoliko Evropski parlament i Savet ne ulože prigovor u roku predviđenom zakonodavnim aktom (Član 290 UFEU). „Akti o sprovođenju“ su izuzetak kada je reč o tom načelu, prema kome države članice u skladu sa svojim nacionalnim odredbama preduzimaju sve mere neophodne za sprovođenje obavezujućih pravnih akata EU. U slučajevima gde su potrebni jednaki uslovi za sprovođenje pravno obavezujućih akata EU, primenjuju se odgovarajući akti o sprovođenju koje uglavnom usvaja Komisija, dok u pojedinim izuzetnim slučajevima to čini Savet. Međutim, Evropski parlament i Savet unapred određuju pravila i opšta načela u vezi sa mehanizmima kojima države članice kontrolišu kako Komisija primenjuje ovlašćenja za implementaciju (Član 291 UFEU). Konačno, postoji čitav niz „ostalnih pravnih akata“

koje institucije Unije koriste kako bi izdavale neobavezujuće mere i izjave ili koje služe za regulisanje unutrašnjih aktivnosti EU ili njenih institucija, kao što su sporazumi ili aranžmani između institucija ili interni poslovnici.

Ovi pravni akti mogu imati razne oblike. Najvažniji od njih su navedeni i definisani u Članu 288 UFEU. Kao obavezujući pravni akti, oni s jedne strane obuhvataju opšte i apstraktne pravne odredbe, ali i specifične, individualne mere s druge strane. Oni isto tako omogućavaju institucijama Unije da daju neobavezujuće izjave. Međutim, taj spisak pravnih akata nije sveobuhvatan. Mnogi drugi pravni akti se ne uklapaju u specifične kategorije. Oni obuhvataju rezolucije, deklaracije, akcione programe i bele i zelene knjige. Postoje znatne razlike između različitih akata u smislu relevantne procedure, njihovog pravnog dejstva ili toga kome su upućeni; tim razlikama ćemo se detaljnije baviti u poglavlju „načini delovanja“.

Stvaranje sekundarnog zakonodavstva Unije je postepeni proces. Njegova pojava doprinosi vitalnosti primarnog zakonodavstva s obzirom na to da proizlazi iz Ugovora Unije, pa postepeno generiše i osnažuje evropski pravni poredak.

MEĐUNARODNI UGOVORI EVROPSKE UNIJE

Treći izvor prava Unije je povezan sa ulogom EU na međunarodnom nivou. Kao jedno od svetskih žarišta, Evropa ne može da se ograniči samo na upravljanje svojim unutrašnjim poslovima; ona mora da se bavi i ekonomskim, društvenim kao i političkim odnosima sa spoljnim svetom. Evropska unija zato sklapa ugovore u skladu sa međunarodnim pravom sa državama koje nisu članice unije („treće države“) i sa drugim međunarodnim organizacijama; ti ugovori variraju od onih koji obezbeđuju intenzivnu saradnju u oblasti trgovine ili u industrijskim, tehničkim i društvenim oblastima, do ugovora o trgovini pojedinim proizvodima.

Posebno je važno spomenuti tri tipa ugovora između EU i država koje nisu članice.

Sporazumi o pridruživanju

Pridruživanje ide mnogo dalje od prostog regulisanja trgovinske politike i obuhvata blisku ekonomsku saradnju i veliki raspon finansijske pomoći EU za relevantnu državu (Član 217 UFEU). Potrebno je istaći razliku između tri tipa sporazuma o pridruživanju.

Sporazumi koji održavaju posebne veze između država članica i država nečlanica

Poseban razlog za sklapanje sporazuma o pridruživanju bio je postojanje država i teritorija izvan Evrope sa kojima su Belgija, Danska, Francuska, Italija, Holandija i Velika Britanija zadržale posebno bliske ekonomske veze kao nasleđe svoje kolonijalne prošlosti. Uvođenje zajedničke spoljne carinske stope u Evropskoj uniji bi ozbiljno poremetilo trgovinu s tim teritorijama, zbog čega su bili neophodni posebni aranžmani. Svrha pridruživanja je tako promocija ekonomskog i društvenog razvoja tih država i teritorija, kao i uspostavljanje bliskih ekonomskih odnosa između njih i Unije u celini (Član 198 UFEU). Posledica toga je niz preferencijalnih sporazuma kojima je omogućen uvoz robe iz tih država po sniženim stopama ili bez carinskih stopa. Finansijska i tehnička pomoć iz Evropske unije se kanališe kroz Evropski fond za razvoj. Daleko najvažniji sporazum u praksi je EU-AKP sporazum o partnerstvu između EU i 70 država Afrike, Kariba i Pacifika („AKP“). Taj sporazum je nedavno pretvoren u paket ugovora o ekonomskom partnerstvu, kojima se državama AKP postepeno daje slobodan pristup evropskom unutrašnjem tržištu.

Sporazumi kao priprema za pristupanje Uniji ili za uspostavljanje carinske unije

Aranžmani o pridruživanju se koriste kao priprema država za potencijalno članstvo u Uniji. Ti aranžmani služe kao preliminarna faza prema pristupanju, tokom koje država koja podnosi zahtev za članstvo može da radi na prilagođavanju svoje ekonomije ekonomiji EU.

Sporazum o Evropskom ekonomskom prostoru (EEP)

Sporazum o EEP dovodi (preostale) države članice Evropskog udruženja slobodne trgovine (EFTA-European Free Trade Association) (Island, Lihtenštajn i Norveška) na unutrašnje tržište i, zahtevajući od njih da usvoje skoro dve trećine zakonodavstva EU, postavlja čvrst temelj za kasnije pristupanje. U EEP, na osnovu *acquis communautaire* (skupa primarnog i sekundarnog zakonodavstva Unije), potrebno je da postoji slobodno kretanje robe, ljudi, usluga i kapitala, jedinstvena pravila konkurencije i državne pomoći kao i bliža saradnja kada je reč o paralelnim i pratećim politikama (životna sredina, istraživanje i razvoj, obrazovanje).

Sporazumi o saradnji

Sporazumi o saradnji nisu toliko dalekosežni kao sporazumi o pridruživanju, s obzirom na to da su usmereni isključivo na intenzivnu ekonomsku saradnju. Na primer, Evropska unija ima takve sporazume sa državama Magreba (Alžir, Maroko i Tunis), državama Mašreka (Egipat, Jordan, Liban i Sirija) i Izraelom.

Trgovinski sporazumi

Unija je sklopila znatan broj trgovinskih sporazuma sa pojedinim državama nečlanicama, sa grupama tih država ili u okviru međunarodnih trgovinskih organizacija u vezi sa carinama i trgovinskom politikom. Najznačajniji međunarodni trgovinski sporazumi su: Sporazum o osnivanju Svetske trgovinske organizacije (Sporazum o STO) i multilateralni trgovinski sporazumi koji iz njega proizilaze, posebno uključujući Opšti sporazum o carinskim stopama i trgovini (GATT iz 1994. godine); Kodeks o antidampingu i subvencijama, Opšti sporazum o trgovini uslugama (GATS); Ugovor o trgovinskim aspektima prava intelektualne svojine (TRIPS); kao i Sporazum o pravilima i proceduri za rešavanje sporova.

IZVORI NEPISANOG PRAVA

Do sada opisani izvori prava Unije imaju zajedničku karakteristiku da svi proizvode pisano pravo. Međutim, kao i svi pravni sistemi, pravni poredak EU ne može se sastojati samo od pisanih pravila: uvek će postojati praznine koje treba popuniti nepisanim pravom.

OPŠTA PRAVNA NAČELA

Nepisani izvori prava Unije su opšta pravna načela. To su pravila koja odražavaju elementarne pojmove prava i pravosuđa koje mora da poštuje svaki pravni sistem. Pisano pravo Unije se u najvećoj meri odnosi na ekonomska i društvena pitanja, pa je samo u ograničenoj meri u mogućnosti da odredi pravila ove vrste, što znači da opšta pravna načela predstavljaju jedan od najvažnijih izvora prava u Uniji. Ona omogućavaju da se popune praznine i da se razreše pitanja tumačenja postojećeg prava na najpravedniji mogući način.

Ova načela ostvaruju učinak primenom prava, posebno u presudama Suda pravde koji je odgovoran za obezbeđivanje „poštovanje prava u tumačenju i primeni ovog Ugovora“. Glavne referentne tačke pri utvrđivanju opštih pravnih

načela su načela koja su zajednička pravnim sistemima država članica. Ona pružaju osnovu na kojoj se mogu razvijati EU pravila neophodna za rešavanje određenog problema.

Uz načelo autonomije, direktne primenljivosti i prvenstva prava Unije, ostala pravna načela obuhvataju garantovanje osnovnih prava, načelo proporcionalnosti, zaštitu legitimnih očekivanja, pravo na propisno saslušanje i načelo odgovornosti država članica za povrede prava Unije.

Pravni običaj

Nepisano pravo Unije takođe obuhvata i pravni običaj. Podrazumeva se da on znači praksu koja se primenjuje i koja je prihvaćena, pa je time postala pravno utemeljena, čime doprinosi primarnom i sekundarnom zakonodavstvu ili ih menja. Mogućnost utemeljenosti pravnog običaja u pravu Evropske unije je u načelu prihvaćena. Međutim, postoje značajna ograničenja za njegovo uspostavljanje u kontekstu prava Unije. Prva prepreka je postojanje posebne procedure za izmene i dopune Ugovora (Član 54 UEU). To ne isključuje mogućnost pojave pravnog običaja, ali u velikoj meri otežava ispunjavanje kriterijuma prema kojima bi trebalo primenjivati i prihvatati neku praksu u dužem periodu. Druga prepreka za uspostavljanje pravnog običaja u institucijama Unije je činjenica da validnost svake aktivnosti neke institucije može poticati isključivo iz Ugovora, a ne iz stvarnog ponašanja te institucije ili njene namere da kreira pravne odnose. To znači da institucije Unije ne mogu da uspostave pravni običaj na nivou Ugovora ni na koji način; to mogu samo države članice – i to isključivo podložno gore navedenim strogim uslovima. Međutim, institucije se mogu pozivati na procedure i praksu koje se primenjuju i prihvataju kao deo zakona Unije prilikom tumačenja pravila koje su odredile, a koje bi mogle promeniti pravne posledice i delokrug dotičnog pravnog akta. Međutim, tu je potrebno je imati u vidu uslove i ograničenja koji potiču iz primarnog zakonodavstva Unije.

SPORAZUMI IZMEĐU DRŽAVA ČLANICA

Poslednji izvor prava Evropske unije predstavljaju sporazumi među državama članicama. Sporazumi ove vrste mogu se sklapati radi rešavanja problema koji su usko vezani za aktivnosti Unije, ali nikakva ovlašćenja nisu preneti na institucije EU; postoje i sveobuhvatni međunarodni sporazumi (ugovori i konvencije) između država članica koji su posebno namenjeni prevazilaženju nedostataka teritorijalno ograničenih aranžmana i stvaranju prava koje se u

jednakoj meri primenjuje širom EU. To je važno najpre u oblasti privatnog međunarodnog prava. Među tim sporazumima su i sledeći: Konvencija o sudskoj nadležnosti i ostvarivanju presuda u građanskim i trgovinskim predmetima (1968) koja je u međuvremenu zamenjena uredbom Saveta iz 2001. godine, osim u slučaju Danske, pa tako danas predstavlja deo sekundarnog zakonodavstva Unije; Konvencija o međusobnom priznavanju privrednih društava i pravnih lica (1968); Konvencija o ukidanju dvostrukog oporezivanja u vezi sa usklađivanjem transfera profita između povezanih preduzeća (1990) i Konvencija o pravu merodavnom za ugovorne obaveze (1980).

NAČIN DELOVANJA EU

Kada je formirana EU, bilo je potrebno osmisliti novi sistem zakonodavnih akata. Pre svega je trebalo odlučiti kakve forme bi zakonodavstvo Unije trebalo da ima i kakve bi efekte one imale. Institucije su morale biti u stanju da usklade razne ekonomske, društvene i ne manje značajne uslove zaštite životne sredine u različitim državama članicama, ali da to učine efikasno, odnosno, ne zaviseći od dobre volje države članica, kako bi se za sve građane Unije stvorili najbolji mogući uslovi za život. S druge strane, one nisu smele da se mešaju u domaći pravni sistem više nego što je to bilo nužno. Iz tog razloga je zakonodavni sistem Evropske unije utemeljen na načelu da se nacionalne odredbe moraju zameniti zakonodavstvom Unije tamo gde se isti aranžman, čak i u pogledu detaljnih stavki, mora primenjivati u svim državama članicama. S druge strane, tamo gde to nije neophodno, potrebno je uzeti u obzir postojeće pravne poretke u državama članicama.

Iz tog razloga je razvijen niz instrumenata koji su institucijama Unije omogućili uticaj na nacionalne pravne sisteme u različitoj meri. Najdrastičnije delovanje je zamena nacionalnih propisa propisima Unije. Postoje i propisi Unije kojima institucije utiču na pravne sisteme država članica samo posredno. Moguće je i preduzimanje mera kojima se utiče samo na određene primaoce ili na one koji mogu biti identifikovani kako bi se razrešio određeni predmet. Konačno, predviđeni su i pravni akti koji nisu obavezujući ni za države članice ni za građane Unije.

Ukoliko posmatramo delokrug pravnih instrumenata EU u smislu lica na koja se odnose i njihove praktične efekte u državama članicama, možemo ih podeliti na sledeći način.



	NA KOGA SE ODNOSI	EFEKTI
UREDBA	Sve države članice, fizička i pravna lica	Direktno primenljiva i u celosti obavezujuća
DIREKTIVA	Sve ili određene države članice	Obavezujuća u pogledu željenog rezultata. Direktno primenljiva samo u određenim okolnostima
ODLUKA	Nije definisano Sve ili određene države članice; određena fizička ili pravna lica	Direktno primenljiva i u celosti obavezujuća
PREPORUKA	Sve ili određene države članice, drugi organi EU, pojedinci	Nije obavezujuća
MIŠLJENJE (AVIS)	Sve ili određene države članice, ostali organi EU	Nije obavezujuće
	Nije definisano	Nije obavezujuće

UREDBE KAO „ZAKONI“ UNIJE

Uredbe su pravni akti koji omogućavaju institucijama Unije da prodru što je dublje moguće u domaće pravne sisteme. Odlikuju ih dve karakteristike koje su veoma neuobičajene za međunarodno pravo.

- Prva je njihov karakter Zajednice, što znači da se isti zakon donosi za celu Uniju, bez obzira na međunarodne granice i u potpunosti se primenjuje u svim državama članicama. Država članica nema pravo na nepotpunu primenu uredbe ili na odabir samo onih odredaba koje su joj prihvatljive, sa ciljem da osigura da neki akt kojem se protivi u trenutku njegovog usvajanja, ili koji je u suprotnosti sa onim što smatra svojim državnim interesom, ne postane pravosnažan. Ona isto tako ne može da se poziva na odredbe i prakse iz domaćih zakona kako bi sprečila obaveznu primenu određene uredbe.
- Druga je direktna primenljivost, što znači da pravni akti ne moraju da se prenose u nacionalno zakonodavstvo, već prenose prava ili nameću obaveze građaninu Unije na isti način kao i nacionalno pravo. Države članice i njihove vladajuće institucije i sudovi su vezane pravom Unije i moraju ga poštovati na isti način kao i nacionalno pravo.

Sličnosti između ovih pravnih akata i zakona donetih u državama članicama su očigledne. Ukoliko je u njihovom usvajanju učestvovao Evropski parlament (prema postupku zajedničkog odlučivanja – videti sledeći odeljak), one se opisuju kao „zakonodavni akti“. Parlament nije odgovoran za uredbе koje je usvojio sam Savet ili Evropska komisija, pa im barem kada je reč o postupku, nedostaju osnovne karakteristike zakonodavstva ove vrste.

DIREKTIVE

Direktiva je najvažniji zakonodavni instrument uz uredbu. Njena svrha je da pomiri dvojake ciljeve obezbeđivanja neophodne jednoobraznosti prava Unije kao i poštovanja raznolikosti nacionalnih tradicija i struktura. Ono što je prvenstveni cilj direktive, stoga nije unifikacija prava, što je svrha uredbi, nego njihovo usklađivanje. Ideja je da se uklone kontradiktornosti i neusaglašenosti između nacionalnih zakona i uredbа ili da se postepeno izglađe sve nedoslednosti da bi, koliko god je to moguće, u svim državama članicama postojali isti materijalni uslovi. Direktiva je jedno od osnovnih sredstava upotrebljenih za izgradnju jedinstvenog tržišta.

Direktiva je obavezujuća za države članice u pogledu cilja koji je potrebno ostvariti, ali nacionalnim vlastima ostavlja odluku o tome kako će dogovoreni cilj Zajednice biti inkorporiran u njihove domaće pravne sisteme. Obrazloženje takvog oblika zakonodavstva je da se njime dozvoljava blaži oblik intervencije u domaćoj ekonomskoj i pravnoj strukturi. Konkretno, države članice mogu da uzmu u obzir specijalne domaće okolnosti prilikom primene propisa Zajednice. Događa se da direktiva ne prevazilazi po važnosti zakone država članica, već postavlja pred države članice obavezu da prilagode svoje nacionalno pravo u skladu sa odredbama Zajednice. Rezultat je uglavnom postojanje zakonodavnog postupka na dva nivoa.

Najpre u početnoj fazi, direktiva definiše cilj koji je potrebno da na EU nivou ostvari neka ili sve države članice na koje se on odnosi, u specifičnom vremenskom periodu. Institucije Unije mogu izneti svoje ciljeve s toliko detalja, da državama članicama ne ostavi nikakav manevarski prostor, a to je zapravo učinjeno u direktivama o tehničkim standardima i zaštiti životne sredine.

Drugo, na nacionalnom nivou se ciljevi postavljeni na nivou EU prenose u stvarne zakonske ili upravne odredbe unutar država članica. Čak i ako u načelu države članice imaju slobodu da odrede oblik i metode koje primenjuju u prenošenju svojih obaveza donetih na nivou EU u svoje nacionalno zakono-

davstvo, kriterijumi EU se primenjuju kako bi se izvršila procena da li je to izvršeno u skladu sa pravom Evropske unije. Opšti princip je da je potrebno stvoriti pravnu situaciju u kojoj se prava i obaveze koje proističu iz direktive mogu prepoznati sa dovoljno jasnoće i izvesnosti kako bi se građaninu Unije omogućilo da se na iste poziva ili, ukoliko je to slučaj, ih osporava pred nacionalnim sudovima. To najčešće obuhvata usvajanje obaveznih odredaba nacionalnog prava ili ukidanje ili dopunu postojećih pravila. Administrativni običaj sam po sebi nije dovoljan, uzimajući u obzir da ga već po samoj prirodi relevantne vlasti mogu menjati po svojoj volji; a nije ni dovoljno zapažen.

Direktive po pravilu ne dodeljuju direktna prava niti nameću obaveze građaninu Unije. One su izričito namenjene samo državama članicama. Prava i obaveze za građane proizilaze samo iz mera koje donose vlasti država članica koje moraju da primene direktivu. Ta stavka nije ni od kakvog značaja za građane sve dok države članice poštuju svoje obaveze na nivou Unije. Međutim, za građane Unije postoje nepogodnosti ukoliko neka država članica ne primeni zahtevane mere potrebne za ostvarivanje ciljeva datih u direktivi, a koje bi mogle da im koriste, to jest, ako donete mere nisu adekvatne. Sud pravde je odbio da toleriše takve nepravilnosti, a dugi niz sudskih predmeta je utvrdio da u takvim slučajevima građani Unije mogu da tvrde da direktiva ili preporuka ima direktno dejstvo u postupcima pred nacionalnim sudovima, kako bi se osigurala prava koja su im dodeljena. Sud je direktno dejstvo definisao na sledeći način:

- Odredbe direktive moraju dovoljno jasno i precizno definisati prava za građane/preduzeća Evropske unije.
- Ostvarivanje tih prava nije uslovljeno bilo čime.
- Nacionalne zakonodavne vlasti ne smeju da imaju bilo kakav manevarski prostor u odnosu na sadržaj propisa koje je potrebno doneti.
- Vreme određeno za sprovođenje direktive je isteklo.

Odluke Suda pravde o direktnom dejstvu baziraju se na opštem mišljenju da država članica postupa dvosmisleno i protivzakonito ukoliko primenjuje svoj stari zakon koji nije prilagođen uslovima iz direktive. To je zloupotreba prava od strane države članice, a priznavanje direktnog efekta direktive je usmereno na borbu protiv svake takve povrede time što će se osigurati da država članica ne izvlači bilo kakvu korist kršeći pravo Unije. Stoga direktna posledica ima efekat kažnjavanja države članice koja ga krši. U tom kontekstu je značajna činjenica da je Sud pravde primenio dato načelo isključivo u

predmetima između građana i države članice, a i tada samo kada je direktiva bila u korist građana, a ne na njegovu štetu – drugim rečima, kad je položaj građana nakon dopune zakona u skladu sa direktivom bio povoljniji nego prema starom zakonu (poznato kao „vertikalno direktno dejstvo“). Međutim, primena vertikalnog direktnog dejstva direktiva ne sprečava da direktno dejstvo direktive u korist nekog pojedinca bude na štetu nekog drugog pojedinca (direktiva s dvostrukim dejstvom, što se često javlja u zakonu o nabavci i zakonu o zaštiti životne sredine). Trebalo bi smatrati ovu štetu kao negativni pravni refleks koji je neizbežna posledica obaveze država članica da po isteku roka za prenošenje pomire svoj pravni poredak i ciljeve direktive; ne postoji dalja šteta zbog priznavanja vertikalnog dejstva direktiva.

Sud pravde ne prihvata direktno dejstvo direktiva u odnosima među samim građanima („horizontalno direktno dejstvo“). Sud zbog kažnjive prirode tog načela zaključuje da ono nije primenjivo na odnose između fizičkih lica, s obzirom da se oni ne mogu smatrati odgovornim za posledice nastale zbog propusta države članice. Ono na šta građani moraju da se oslone je pouzdanost zakona i zaštita legitimnih očekivanja. Građani moraju imati mogućnost da računaju na efekat direktive koji se postiže nacionalnim merama za implementaciju. Međutim, u novijoj sudskoj praksi, Sud pravde je ublažio neprihvatanje direktnog dejstva direktiva u privatno-pravnim predmetima. Ono je ograničeno na situacije gde se jedna ugovorna strana poziva na pravo koje proizilazi iz direktive nasuprot drugoj strani koja se poziva na pravo koje proizilazi iz nacionalnog prava. To otvara put horizontalnoj implementaciji direktno primenjivih odredaba direktiva u situacijama koje se, na primer, odnose na usklađivanje s objektivnim nacionalnim pravom (npr. kada neko preduzeće želi da obaveže konkurenta da se pridržava nacionalnog zakona kojim se krši zakon direktive) ili implementaciju obaveza iz nacionalnog prava koje su u suprotnosti sa primenom direktive (kao što je odbijanje da se poštuje ugovor pozivanjem na nacionalne odredbe o zabrani koje krše zakon direktive).

Direktno dejstvo direktive ne znači uvek da odredba direktive dodeljuje prava pojedincima. Zapravo, odredbe direktive imaju direktno dejstvo ukoliko imaju dejstvo objektivnog prava. Isti uslovi važe i za prihvatanje tog dejstva i prihvatanje direktnog dejstva, gde je jedini izuzetak to što je, umesto jasnog i preciznog zakona donetog za građanina ili preduzeće iz Unije, utvrđena jasna i precizna obaveza za države članice. Tamo gde je to slučaj, sve institucije, to jest, zakonodavac, administracija i sudovi država članica, obavezani su

direktivom i automatski se moraju uskladiti i primenjivati je kao pravo Unije i kao prioritetno. Konkretno govoreći, oni zato imaju obavezu da tumače nacionalni zakon u skladu sa direktivom ili da daju prednost odredbama relevantne direktive kada je reč o primeni a u vezi sa spornim nacionalnim zakonom. Dalje, direktive imaju određeni ograničavajući efekat na države članice – čak i pre završetka perioda prenošenja direktive. U svetlu obavezujuće prirode direktive i njihove dužnosti da omoguće realizovanje zadataka Unije (Član 4 UEU), države članice moraju da se uzdrže, pre završetka perioda prenošenja direktive, od bilo kakvih mera koje bi mogle da ugroze postizanje cilja direktive.

U svojim presudama za predmete *Franković* i *Bonifaci* iz 1991. godine, Sud pravde je zaključio da su države članice obavezne da nadoknade štete u slučajevima gde je pretrpljen gubitak zbog propusta da se direktiva prenese u celini ili delom. Oba postupka su pokrenuta protiv Italije, zbog propusta da se pravovremeno izvrši prenos Direktive Saveta 80/987/EEZ, od 20. oktobra 1980. godine o zaštiti zaposlenih u slučaju stečaja poslodavca, čija je svrha bila da zaštiti prava zaposlenog na nadoknadu u periodu pre stečaja i otkaza zbog stečaja. U tu svrhu je trebalo formirati garantne fondove sa zaštitom od kreditora; trebalo je da ih finansiraju poslodavci, javne vlasti ili jedni i drugi zajedno. Problem sa kojim se Sud suočio bio je to što, iako je cilj direktive bio da prenese na zaposlene lično pravo na kontinuirano plaćanje naknade iz garantnih fondova, nacionalni sudovi nisu mogli tom pravu da obezbede direktno dejstvo, s obzirom na to da zbog nedostatka mera pomoću kojih se vrši prenos direktive nije bio oformljen garantni fond i nije bilo moguće utvrditi ko je bio dužnik u slučaju stečaja. Sud je doneo presudu da je Italija, zbog toga što nije prenela direktivu, uskratila zaposlenim radnicima njihova prava i samim tim je odgovorna za štetu. Bez obzira što obaveza naknade štete nije zapisana u pravu Unije, Sud pravde je vidi kao integralni deo pravnog poretka Evropske unije, jer pun efekat direktive ne bi bio osiguran i prava koja su njom preneti ne bi bila zaštićena bez mogućnosti građana Unije da zatraže i dobiju naknadu zbog povrede svojih prava od strane država članica koje postupaju u suprotnosti sa pravom EU.

ODLUKE

Treću kategoriju pravnih akata EU predstavljaju odluke. U nekim slučajevima institucije Unije mogu same biti odgovorne za primenu Ugovora i uredbi, što će biti izvodljivo samo ukoliko su u poziciji da preduzi-

maju mere koje su obavezujuće za određene pojedince, preduzeća ili države članice. Situacija u sistemima samih država članica je više-manje ista; zakonodavstvo će primenjivati organi vlasti u pojedinačnim slučajevima putem administrativnih odluka.

Ova funkcija se u pravnom poretku Evropske unije ostvaruje putem odluka, koje predstavljaju sredstvo redovno dostupno institucijama Unije kojim se nalaže preduzimanje određene mere u pojedinačnom slučaju. Institucije Unije stoga mogu zahtevati od neke države članice ili pojedinca da izvrši ili se uzdrži od neke aktivnosti, ili im može dodeliti prava ili nametnuti obaveze.

Osnovne karakteristike jedne odluke mogu se sažeto predstaviti na sledeći način:

- Odluka se razlikuje od uredbe po primenjivosti na pojedince: u njoj je neophodno imenovati lica na koja se odnosi i jedino je za njih odluka obavezujuća. Ovaj uslov je ispunjen ukoliko je u trenutku donošenja odluke moguće utvrditi kategoriju lica na koje se ona odnosi, a koja nije naknadno proširiva. Pravi se referenca prema samom sadržaju odluke, koji mora da ima direktno i individualno dejstvo na položaj građanina. Čak i treća lica mogu biti obuhvaćena njenom definicijom, ukoliko su, zbog ličnih kvaliteta ili uslova koji ih razlikuju od drugih lica, pojedinačno pogođeni ili ih je moguće identifikovati na isti način kao i lica na koje se odluka odnosi.
- Od direktive je razlikuje to što je u celosti obavezujuća (dok direktiva jednostavno navodi cilj koji je potrebno ostvariti).
- Direktno je obavezujuća za one kojima je upućena. Odluka upućena državi članici zapravo ima isti direktan efekat na građanina kao i direktiva.

PREPORUKE I MIŠLJENJA

Poslednja kategorija pravnih mera koje su izričito predviđene u Ugovorima su preporuke i mišljenja. Ona omogućavaju institucijama Unije da iznesu svoje viđenje državama članicama, a u nekim slučajevima i pojedinim građanima, koje nije obavezujuće i ne predstavlja pravnu obavezu za onog kome je namenjeno.

Stranka kojoj su namenjene se u preporukama poziva, bez nametanja pravne obaveze, da postupi na određeni način. Na primer, u slučajevima gde usvajanje ili izmena i dopuna neke pravne ili administrativne odredbe u državi članici izaziva poremećaj konkurencije na evropskom unutrašnjem tržištu, Komisija može da preporuči odgovarajuće mere toj državi, kako bi se izbegao takav poremećaj (Član 117(1), druga rečenica UFEU).

S druge strane, mišljenja daju institucije Unije kada daju procenu određene situacije ili događanja u Uniji odnosno u pojedinačnim državama članicama. U nekim slučajevima one pripremaju i put za naknadne pravno obavezujuće akte ili predstavljaju preduslov za postupak pred Sudom Pravde (Članovi 258 i 259 UFEU).

Stvarni značaj preporuka i mišljenja je politički i moralni. Obezbeđujući pravne akte ove vrste, autori Ugovora su predvideli da bi, s obzirom na autoritet institucija Unije i njihovu širu perspektivu i obimno znanje o uslovima izvan užeg nacionalnog okvira, oni na koje se instrumenti odnose trebalo da dobrovoljno poštuju preporuke koje su im upućene i da postupaju u skladu sa procenom institucija Unije o datoj situaciji. Međutim, preporuke i mišljenja mogu imati direktno pravno dejstvo kada predstavljaju preliminarne ili naknadne obavezne instrumente ili ako se institucija koja ih je dala sama obavezala, čime je dovela do legitimnih očekivanja koja je neophodno ispuniti.

REZOLUCIJE, DEKLARACIJE I AKCIONI PROGRAMI

Pored pravnih akata predviđenih Ugovorima, institucije Unije imaju na raspolaganju i mnoštvo drugih metoda stvaranja i oblikovanja pravnog poretka EU. Najvažniji među njima su rezolucije, deklaracije i akcioni programi.

Rezolucije: Može ih izdavati Evropski savet, Savet i Evropski parlament. One definišu zajednička mišljenja i namere vezane za opšti proces integracije i specifične zadatke u okviru i izvan EU. Rezolucije koje se odnose na unutrašnje funkcionisanje EU se, na primer, odnose na osnovna pitanja u vezi političke unije, regionalne politike, energetske politike i ekonomske i monetarne unije (naročito Evropskog monetarnog sistema). Primarni značaj ovih rezolucija je u tome što one pomažu u određivanju političkog smera budućeg rada Saveta. Kao manifestacije zajedničke političke volje, rezolucije u znatnoj meri olakšavaju postizanje konsenzusa u Savetu, a uz to garantuju barem minimalni nivo korelacije između struktura koje donose odluke u

Zajednici i država članica. Svaka vrsta procene njihovog pravnog značaja mora takođe uzeti u obzir i te funkcije, što znači da bi trebalo da ostanu fleksibilni instrument i ne budu ograničene prevelikim brojem pravnih uslova i obaveza.

Deklaracije: Postoje dve različite vrste deklaracija. Ukoliko se deklaracija odnosi na dalji razvoj Unije, kao što je Deklaracija o EU, Deklaracija o demokratiji i Deklaracija o osnovnim pravima i slobodama, ona je više-manje ekvivalentna rezoluciji. Deklaracije ovog tipa se uglavnom koriste kako bi se dospelo do široke javnosti ili specifične grupe lica kojima su upućene. Drugi tip deklaracija donosi se u kontekstu postupka odlučivanja u Savetu i one iznose stavove svih ili pojedinih članova Saveta o tumačenju odluka Saveta. Interpretativne deklaracije ovog tipa su redovna praksa u Savetu i predstavljaju neophodno sredstvo za postizanje kompromisa. Njihov pravni značaj bi trebalo ocenjivati prema osnovnim načelima tumačenja, prema kojima bi ključni faktor pri tumačenju značenja pravne odredbe trebalo da u svim slučajevima bude izvorna namera njenog autora. Međutim, ovo načelo važi samo ukoliko deklaracija privuče dovoljnu pažnju javnosti; na primer, to je zato što sekundarno zakonodavstvo Unije kojim se dodeljuju direktna prava pojedincima ne može biti ograničeno sekundarnim sporazumima koji još nisu javno dostupni.

Akcioni programi: Ove programe pripremaju Savet i Komisija na svoju inicijativu ili na predlog Evropskog saveta i oni služe kako bi se u praksi primenili zakonodavni programi i opšti ciljevi predviđeni Ugovorima. Ukoliko je program izričito predviđen Ugovorima, institucije Unije su obavezane tim odredbama pri njegovom planiranju. U Uniji se ti programi objavljuju kao Bele knjige. S druge strane, drugi programi se u praksi posmatraju kao opšte smernice bez pravno obavezujućeg efekta. Međutim, oni su pokazatelj planiranih aktivnosti institucija Unije. Takvi programi se u Uniji objavljuju kao Zelene knjige.

OBJAVLJIVANJE I KOMUNIKACIJA

Zakonodavni akti u vidu uredbi, direktiva upućenih svim državama članicama i odluka u kojima nije navedeno kome su upućene, objavljuju se u Službenom glasniku Evropske unije (Serija L = Zakonodavstvo). Oni stupaju na snagu na dan koji je naveden u njima, ili ukoliko datum nije preciziran, dvadesetog dana od njihovog objavljivanja.

Nezakonodavni akti u vidu uredbi, direktiva ili odluka, u slučaju kada u njima nije precizirano kome su upućene, potpisuje predsednik institucije koja ih je usvojila. Objavljaju se u Službenom glasniku (Serija C = Komunikacija).

Ostale direktive i odluke koje preciziraju kome su upućene, dostavljaju se licima kojima su upućene i uručenjem stupaju na snagu.

Ne postoji obaveza objavljivanja neobavezujućih instrumenata ili informisanja o njima, ali oni se obično objavljuju u Službenom glasniku („Obaveštenja“).

ZAKONODAVNI PROCES U EU

Dok se u državama volja naroda uglavnom izražava u parlamentu, predstavnici vlada država članica koji se sastaju u Savetu su dugo igrali odlučujuću ulogu u izražavanju volje EU. To je prosto bilo zbog toga što se Evropska unija ne sastoji od jedne „evropske nacije“ već svoje postojanje i formu duguje kombinovanom doprinosu svojih država članica. One nisu jednostavno prenele deo svog suvereniteta na EU, već su ga udružile na osnovu razumevanja da će zadržati zajedničko ovlašćenje njegove primene. Međutim, u toku razvoja i produbljivanja procesa evropskih integracija, ova podela ovlašćenja u procesu odlučivanja, koji je u početku bio usmeren na odbranu nacionalnih interesa država članica, razvila se u nešto mnogo uravnoteženije, uz stalno jačanje statusa Evropskog parlamenta. Prvobitna procedura, u kojoj je Parlament samo konsultovan, bila je pre svega proširena na saradnju sa Savetom, da bi Parlament konačno dobio ovlašćenja zajedničkog odlučivanja u zakonodavnom procesu Evropske unije.

Prema Lisabonskom ugovoru, ova ovlašćenja Parlamenta za zajedničko odlučivanje postala su „redovan zakonodavni postupak“, to jest, „opšte pravilo“, čime je dodatno ojačan demokratski kredibilitet EU. Postupak zajedničkog odlučivanja sastoji se od zajedničkog usvajanja uredbi, direktiva ili odluka od strane Evropskog parlamenta i Saveta na osnovu predloga Komisije. Samo u nekoliko izričito određenih slučajeva usvajanje uredbi, direktiva ili odluka od strane Evropskog parlamenta uz učešće Saveta ili od strane Saveta uz učešće Evropskog parlamenta, predstavlja poseban zakonodavni postupak. Uz ove zakonodavne postupke, postoji i „postupak odobrenja“, koji Evropskom parlamentu daje konačnu odluku o stupanju nekog pravnog instrumenta na snagu, kao i „pojednostavljeni postupak“, koji se primenjuje kada samo jedna institucija Unije izdaje neobavezujuće instrumente.



2. i 3. decembar 1985. godine, Luksemburg.

Na marginama Evropskog saveta, Evropljani federalisti demonstriraju u korist Evropske unije i ukidanja granica, što će među nekim državama biti primenjeno tek 10 godina kasnije.

Tok postupka

Faza formulacije

U principu, mehanizam pokreće Komisija, koja priprema predlog za usvajanje mere Unije (što je poznato kao „pravo na inicijativu“). Predlog priprema odsek Komisije koji se bavi određenom oblašću; u ovoj fazi se odsek često savetuje s nacionalnim ekspertima. To se ponekad odvija u vidu rasprava posebno sazvanih komiteta; drugi način je da relevantni odseci Komisije upute pitanja ekspertima. Međutim, Komisija nije obavezna da prihvati savet nacionalnih eksperata u pripremi svojih predloga. Nacrt koji Komisija priprema, a u kome je do najsitnijih detalja razrađen sadržaj i oblik mere, ide pred Komisiju kao celinu, i tada je dovoljna prosta većina da bi bio usvojen. To je sada „predlog Komisije“ i šalje se istovremeno Savetu i Evropskom parlamentu, a kada su neophodne konsultacije i Evropskom ekonomskom i socijalnom komitetu i Komitetu regiona, uz detaljna objašnjenja.

Prvo čitanje u Parlamentu i Savetu

Predsednik Evropskog parlamenta prosleđuje predlog Parlamentarnom komitetu za koordinaciju radi daljeg razmatranja. O rezultatu diskusija u komitetu raspravlja se na plenarnoj sednici Parlamenta, i on je dat u vidu mišljenja kojim se predlog usvaja, odbija ili se predlažu amandmani. Parlament potom dostavlja svoj stav Savetu.

Savet tada pri prvom čitanju može postupiti na sledeći način.

- Ukoliko odobri mišljenje Parlamenta, akt se usvaja u formi tog mišljenja; time se završava zakonodavni postupak.
- Ukoliko Savet ne odobri mišljenje Parlamenta, on usvaja svoj stav u prvom čitanju i prosleđuje ga Evropskom parlamentu.

Savet informiše Evropski parlament o svim razlozima koji su ga doveli do usvajanja svog stava. Komisija informiše Evropski parlament o svim detaljima svog stanovišta.

Drugo čitanje u Parlamentu i Savetu

Od trenutka kada se stanovište Saveta prosledi Evropskom parlamentu, on ima rok od tri meseca da preduzme nešto od dole navedenog:

- (1) Da odobri mišljenje Saveta ili da ne donese odluku; akt o kome je reč se u tom slučaju smatra usvojenim uz formulaciju koja odgovara stanovištu Saveta;
- (2) Da odbije stanovište Saveta većinom svojih članova; predloženi akt će se smatrati neusvojenim i time će zakonodavni postupak biti završen;
- (3) Da većinom svojih članova dopuni stanovište Saveta; tako izmenjen tekst Parlamenta će se proslediti Savetu i Komisiji, koja daje mišljenje o tim amandmanima.

Savet raspravlja o izmenjenom stanovištu i ima tri meseca od prijema amandmana Parlamenta da preduzme nešto od dole navedenog:

- (1) Može prihvatiti sve amandmane Parlamenta; akt u pitanju se u tom slučaju smatra usvojenim. Kvalifikovana većina je dovoljna ukoliko je i Komisija saglasna sa amandmanima; ukoliko to nije slučaj, Savet može odobriti amandmane Parlamenta isključivo jednoglasno.

Procedura pomirenja

Proceduru pomirenja inicira predsednik Saveta u dogovoru s predsednikom Evropskog parlamenta. U njegovoj osnovi je Komitet za pomirenje, koji trenutno sastavljen od 27 predstavnika, svih iz Saveta i Evropskog parlamenta. Komitet za pomirenje ima zadatak da postigne dogovor o zajedničkom tekstu kvalifikovanom većinom u roku od šest nedelja od sazivanja, na bazi stavova Evropskog parlamenta i Saveta sa drugog čitanja.

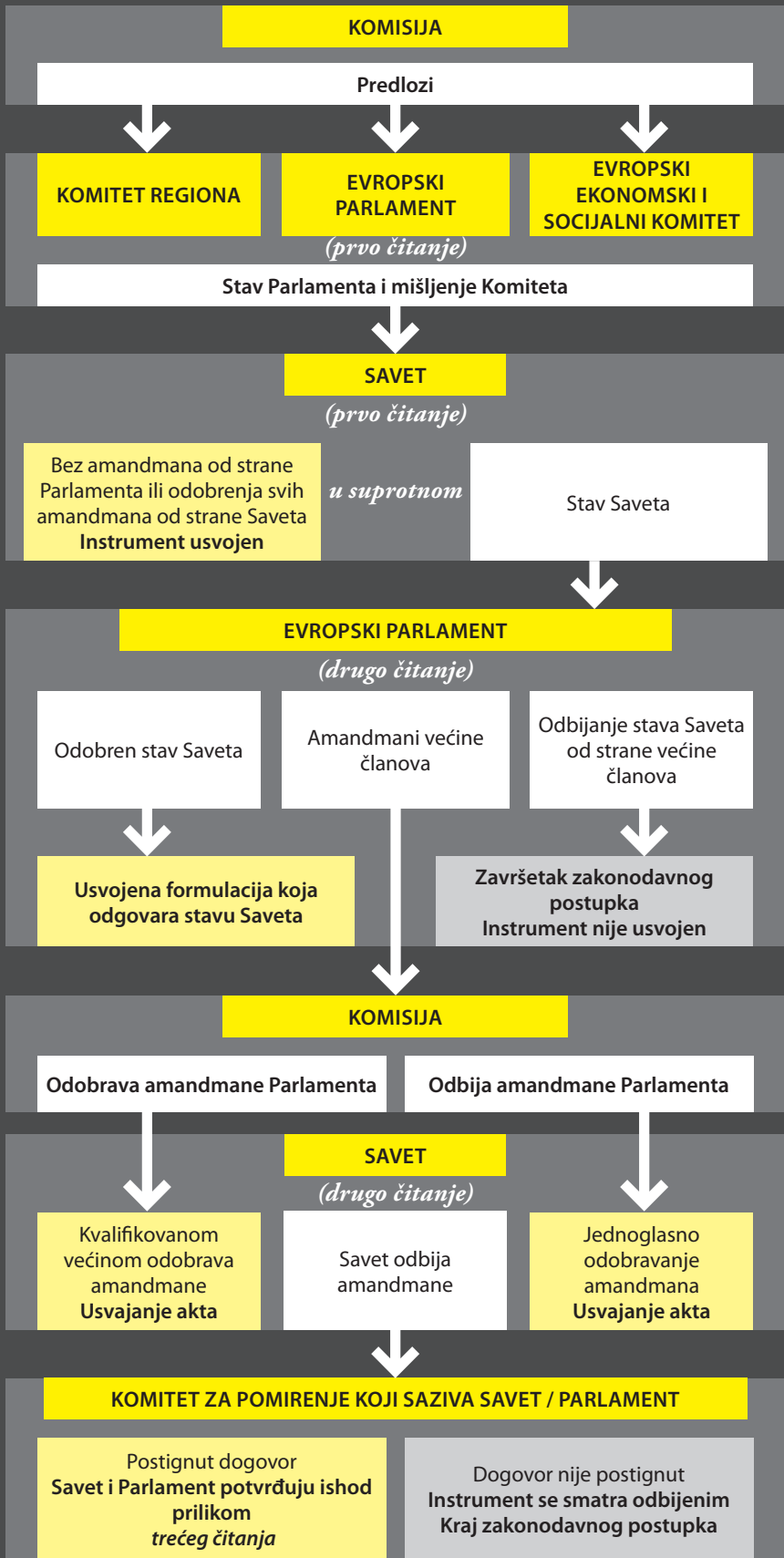
Komisija učestvuje u radu Komiteta za pomirenje i preduzima sve neophodne inicijative sa ciljem da pomiri stanovišta Evropskog parlamenta i Saveta.

Ukoliko u roku od šest nedelja od sazivanja Komitet za pomirenje ne usvoji zajednički tekst, predloženi akt se smatra neusvojenim.

Treće čitanje u Parlamentu i Savetu

Ukoliko u roku od šest nedelja od sazivanja Komitet za pomirenje usvoji zajednički tekst, Evropski parlament će većinom glasova, a Savet kvalifikovanom većinom, imati period od šest nedelja od tog odobrenja za usvajanje dotičnog akta, u skladu sa zajedničkim tekstom. Ukoliko to ne učine, predloženi akt se smatra neusvojenim a zakonodavni postupak je završen.

REDOVNI ZAKONODAVNI POSTUPAK (ČLAN 294 UFEU)



Objavljivanje

Konačni tekst (na 23 aktuelna zvanična jezika Unije: bugarskom, češkom, danskom, holandskom, engleskom, estonskom, finskom, francuskom, nemačkom, grčkom, mađarskom, irskom, italijanskom, letonskom, litvanskom, malteškom, poljskom, portugalskom, rumunskom, slovačkom, slovenačkom, španskom i švedskom) potpisuju predsednici Evropskog parlamenta i Saveta, potom se on objavljuje u Službenom Glasniku Evropske unije ili, ukoliko je upućen određenoj grupi, dostavlja se primaocima.

Postupak zajedničkog odlučivanja predstavlja izazov i šansu za Parlament. Da bi postupak uspešno funkcionisao, mora postojati dogovor unutar Komiteta za pomirenje. Međutim, postupak takođe radikalno menja odnos između Parlamenta i Saveta. Dve institucije su sada postavljene na isti nivo u zakonodavnom postupku i potrebno je da Parlament i Savet pokažu svoju sposobnost postizanja kompromisa i usmere svoje napore u Komitetu za pomirenje ka postizanju dogovora.

POSTUPAK ODOBRENJA

Još jedan od najvažnijih oblika učesća Parlamenta u zakonodavnom postupku je postupak odobravanja, gde se neki pravni instrument može usvojiti samo uz prethodno odobrenje Parlamenta. Taj postupak, međutim, ne daje Parlamentu nikakav prostor za direktan uticaj na prirodu zakonskih odredaba. Na primer, parlament ne može predlagati bilo kakve amandmane ili osiguravati njihovo prihvatanje tokom postupka odobravanja; njegova uloga je ograničena na prihvatanje ili odbijanje pravnog instrumenta koji mu je predat.

Postoji odredba koja se odnosi na ovaj postupak, u vezi sa pristupanjem novih država članica, sklapanjem sporazuma o pridruživanju, sporazuma sa važnim budžetskim implikacijama za EU i sporazuma sa državama nečlanicama u oblastima politike za koje važi redovni zakonodavni postupak (Član 218(6) UFEU).

POJEDNOSTAVLJENI POSTUPAK

Prema pojednostavljenom postupku, nije neophodan predlog Komisije da bi se pokrenuo zakonodavni postupak.

Taj postupak se primenjuje kod mera u okviru sopstvenih ovlašćenja Komisije (kao što je odobravanje državne pomoći).

Pojednostavljeni postupak se primenjuje i za usvajanje neobavezujućih instrumenata, pogotovo preporuka i mišljenja koje donose Komisija ili Savet. Komisija nije ograničena na ono što je izričito predviđeno Ugovorima, već može i da formuliše preporuke i daje mišljenje tamo gde ih smatra neophodnim.

U pojednostavljenom postupku, pravni akti se usvajaju prostom većinom.

SISTEM PRAVNE ZAŠTITE EU

Unija koja ima ambicije da bude zajednica vođena zakonom mora obezbediti svojim građanima kompletan i efikasan sistem pravne zaštite. Sistem pravne zaštite Unije ispunjava taj uslov. On prepoznaje pravo pojedinca na efikasnu sudsku zaštitu prava koja potiču iz prava Unije. Ta zaštita je jedno od osnovnih pravnih načela koja su rezultat ustavnih tradicija zajedničkih za sve države članice i Evropsku konvenciju o ljudskim pravima (Član 6 i 13) i nju garantuje pravni sistem Evropske unije (Sud pravde, Opšti sud i specijalizovani sudovi). Radi ostvarenja te zaštite postoji čitav niz postupaka, koji su opisani u daljem tekstu.

POSTUPAK U SLUČAJU KRŠENJA (ČLAN 258 UFEU)

To je postupak kojim se utvrđuje da li neka država članica ne ispunjava obavezu koja joj je zadata pravom Unije. Sprovodi se isključivo pred Sudom pravde Evropske unije. S obzirom na ozbiljnost optužbe, obraćanju Sudu pravde mora prethoditi preliminarni postupak u kom se državi članici daje mogućnost da iznese svoje primedbe. Ukoliko se spor ne razreši u ovoj fazi, Komisija (Član 258 UFEU) ili druga država članica (Član 259 UFEU) može pokrenuti postupak u Sudu. U praksi, inicijativu uglavnom preuzima Komisija. Sud sprovodi istragu žalbe i donosi odluku da li je došlo do kršenja Ugovora. Ukoliko je to slučaj, od države članice koja je prekršila ugovor se tada zahteva da preduzme mere koje su neophodne za poštovanje presude. Ukoliko država članica ne poštuje presudu donetu protiv nje, Komisija ima mogućnost da zatraži donošenja druge presude Suda kojom se državi nalaže da plati određeni iznos ili kaznu (Član 260 UFEU). Dakle, postoje ozbiljne finansijske posledice za državu članicu koja nastavlja da zanemaruje sudsku presudu donetu protiv nje zbog kršenja Ugovora.

ZAHTEVI ZA PONIŠTENJE (ČLAN 263 UFEU)

Zahtevi za poništenje su sredstvo objektivne sudske kontrole aktivnosti institucija i organa Unije (apstraktna sudska revizija) i oni obezbeđuju građaninu pristup pravosuđu EU, iako uz određena ograničenja (garancija individualne pravne zaštite).

Oni se mogu podnositi protiv svih mera institucija i organa Unije koje proizvode obavezujući pravni učinak koji bi mogao da utiče na interese tužioca, ozbiljno menjajući njihov pravni položaj. Pored država članica, zahteve za poništenje mogu da podnesu Evropski parlament, Savet, Komisija, Revizorski sud, Evropska centralna banka i Komitet regiona, pod uslovom da se pozivaju na kršenje prava koja su im dodeljena.

Građani i preduzeća, s druge strane, mogu pokretati postupak samo protiv rešenja koja su upućena njima lično ili koja, iako upućena nekom drugom, imaju direktno individualno dejstvo na njih. Sud pravde smatra da je to slučaj ukoliko je lice pogođeno na toliko specifičan način, da postoji jasna razlika između njega i drugih lica ili preduzeća. Kriterijum „direktnosti“ ima za cilj da se obezbedi da se predmet prosleđuje Sudu pravde ili Opštem sudu ukoliko je činjenica da je pravni status tužioca pogoršan jasno utvrđena, kao i priroda tog negativnog uticaja. Uslov „individualnog slučaja“ je isto tako predviđen radi sprečavanja podnošenja „povezanih tužbi“.

Ukoliko se zahtev pozitivno reši, Sud pravde ili Opšti sud mogu da proglašaju instrument nevažećim i to sa retroaktivnim dejstvom. U određenim uslovima, može se proglasiti nevažećim isključivo sa danom donošenja presude. Međutim, da bi se zaštitila prava i interesi lica koja pokreću pravne sporove, izjava o ništavnosti može biti izuzeta iz svakog takvog ograničenja.

TUŽBE ZBOG NEPOSTUPANJA (ČLAN 265 UFEU)

Ovaj vid postupka dopunjava pravnu zaštitu koja je dostupna protiv Evropskog parlamenta, Evropskog saveta, Saveta, Komisije i Evropske centralne banke. Postoji preliminarni postupak kojim podnosilac tužbe prvo mora da obavesti instituciju o njenoj obavezi da ispuni svoju dužnost. Predmet tužbe koju podnose institucije je tvrdnja da je organ u pitanju prekršio Ugovor nedonošenjem odluke koja je bila zahtevana od njega. U slučajevima gde žalbu podnosi građanin ili preduzeće, predmet tužbe zbog nepostupanja se ograničava na tvrdnju da je institucija prekršila Ugovor propuštajući da up-

uti pojedinačnu odluku tom podnosiocu tužbe. Presuda prosto utvrđuje da je propust bio nezakonit. Sud pravde/Opšti sud nema nadležnost da naloži donošenje odluke: od strane protiv koje je doneta presuda samo se zahteva da preduzme mere u skladu sa presudom (Član 266 UFEU).

TUŽBE ZA NAKNADU ŠTETE (ČLANOVI 268 I 340(2) UFEU)

Građani i preduzeća – kao i države članice – koji pretrpe štetu zbog propusta službenika institucija EU imaju mogućnost da podnesu zahteve za naknadu štete pred Sudom pravde. Osnova za odgovornost Evropske unije nije u potpunosti definisana Ugovorima i inače se upravlja opštim načelima koja su zajednička zakonima država članica. Sud je to korigovao, smatrajući da moraju biti zadovoljeni sledeći uslovi pre nego što se može isplatiti naknada za štetu: (1) mora da postoji nezakonita radnja institucije Unije ili nekog od njenih službenika u okviru obavljanja svoje funkcije. Nezakonita radnja nastupa ukoliko postoji ozbiljna povreda propisa prava Unije kojim se daje pravo pojedincu, preduzeću ili državi članici ili je donet kako bi se oni zaštitili. Zakoni kod kojih je prepoznata zaštitna priroda su prvenstveno osnovna prava i slobode unutrašnjeg tržišta ili osnovna načela zaštite legitimnih očekivanja i proporcionalnosti. Povreda je u dovoljnoj meri ozbiljna ukoliko je data institucija u većoj meri izašla iz okvira svojih diskrecionih ovlašćenja. Sud se trudi da ograniči svoje zaključke na usku kategoriju lica pogođenih spornom merom i na obim pretrpljene štete, koja mora da bude veća od relativnog komercijalnog rizika koji je očekivan u datom poslovnom sektoru; (2) šteta mora zaista biti pretrpljena; (3) neophodno je da postoji uzročno-posledična veza između akta institucije Unije i pretrpljene štete; (4) nije neophodno dokazivati nameru ili nemar.

TUŽBE SLUŽBENIKA ZAJEDNICE (ČLAN 270 UFEU)

Sporovi između Evropske unije i njenih službenika ili njihovih nadživelih članova porodice mogu se takođe rešavati pred Sudom Pravde. Nadležnost za ovakve tužbe ima specijalizovani sud za službenike pri Opštem sudu.

SPOROVI O PATENTIMA UNIJE (ČLANOVI 257 I 262 UFEU)

Pravni osnov za formiranje Suda Unije za patente uveden je Ugovorom iz Nice. Sud Unije za patente, koji će tek biti oformljen i koji će se nalaziti pri Sudu Pravde, imao bi nadležnost nad sporovima u vezi sa budućim ev-

ropskim patentnim sistemom. Preciznije, bavio bi se postupcima vezanim za povrede i validnost patenata Unije. Cilj formiranja evropskog patentnog sistema je da putem jedinstvenog postupka olakša i učini jeftinijom zaštitu novih izuma u svim državama članicama Evropske unije. Tako će biti eliminisani konkurentski nedostaci koji pogađaju evropske inovatore i stimulisace se investicije u istraživanje i razvoj.

APELACIONI POSTUPAK (ČLAN 256(2) UFEU)

Odnos između Suda pravde i Opšteg suda osmišljen je tako da su presude Opšteg suda podložne pravu žalbe Sudu pravde, isključivo vezano za pravna pitanja. Žalba može biti zasnovana na nedostatku nadležnosti Opšteg suda, kršenju procedure kojim se negativno utiče na interese podnosioca žalbe ili na povredi prava Unije od strane Opšteg suda. Ukoliko je žalba opravdana i proceduralno prihvatljiva, Sud pravde ukida presudu Opšteg suda. Ukoliko je predmet zreo za donošenje sudske odluke, Sud pravde može da donese sopstvenu presudu; u suprotnom mora da vrati predmet Opštem sudu, koji je obavezan pravnom procenom Suda pravde.

Sličan sistem danas postoji između specijalizovanih sudova i Opšteg suda, pri čemu opšti sud analizira odluke specijalizovanih sudova kao da je apelacioni sud. Odluku Opšteg suda o žalbi može ponovo preispitati Sud pravde, iako samo u specijalnim okolnostima.

PROVIZORNA PRAVNA ZAŠTITA (ČLANOVI 278 I 279 UFEU)

Tužbe podnete Sudu pravde ili Opštem sudu, ili žalbe na presude koje su doneli, nemaju obustavljajuće dejstvo. Međutim, moguće je zatražiti od Suda pravde ili Opšteg suda rešenje o obustavi primene akta koji se osporava (Član 278 UFEU) ili donošenje privremenog sudskog rešenja (Član 279 UFEU).

Opravdanost svakog zahteva za donošenje privremenih mera procenjuju sudovi na osnovu sledeća tri kriterijuma: (1) potencijal za uspeh u smislu glavnog pitanja (*fumus boni juris*): procenjuje se od strane suda u preliminarnoj sažetoj analizi argumenata koje je izneo podnosilac žalbe; (2) hitnost rešenja: procenjuje se na osnovu toga da li je rešenje koje je zatražio podnosilac zahteva neophodno kako bi se izbegla ozbiljna i nepopravljiva šteta; kriterijumi koji se koriste u donošenju ove procene obuhvataju prirodu i ozbiljnost prekršaja i njegove specifične i nepovratno štetne posledice po imovinu podnosioca zahteva kao i druge predmete pravne zaštite; finan-

sijski gubitak je ozbiljne i nepopravljive prirode samo ukoliko se ne može nadoknaditi čak i ukoliko se predmet reši u glavnom postupku u korist podnosioca zahteva; (3) procena interesa: štetne posledice koje će podnosilac zahteva verovatno pretrpeti ukoliko njegov zahtev za donošenje privremene mere bude odbijen ocenjuju se u odnosu na interes Evropske unije da se mera odmah primeni, kao i u odnosu na štetne posledice po treća lica u slučaju da privremena mera bude doneta.

PRELIMINARNE PRESUDE (ČLAN 267 UFEU)

U pitanju je postupak kojim nacionalni sudovi mogu da zatraže smernice o pravu Unije od Suda pravde. U slučajevima kada se od nacionalnog suda zahteva primenjivanje odredaba Unije u predmetu na kome radi, sud može obustaviti postupak i zatražiti od Suda pravde pojašnjenje validnosti instrumenta Unije u pitanju i/ili tumačenje instrumenta i Ugovora. Sud pravde odgovara presudom umesto savetodavnog mišljenja; time se naglašava obavezujuća priroda njegove presude. Postupak donošenja preliminarne presude, za razliku od ostalih postupaka koji se u ovom tekstu razmatraju, nije parnični postupak, već samo jedna faza u postupku koji počinje i završava se pred nacionalnim sudovima.

Cilj je da se obezbedi jednoobrazno tumačenje prava Unije a tako i jedinstvo pravnog poretka Evropske unije. Pored te druge funkcije, postupak je isto tako od značaja kada je reč o zaštiti individualnih prava. Nacionalni sudovi mogu samo da izvrše procenu usklađenosti nacionalnog prava i prava Unije pa da, u slučaju svake neusklađenosti, primene pravo Unije – koje je merodavnije i direktno primenjivo – ukoliko su sadržaj i obim delovanja odredaba Unije jasno definisani. Ta jasnoća redovno može biti utvrđena samo preliminarnom presudom Suda pravde, što znači da postupak za donošenje takve presude daje građanima Unije mogućnost da dovedu u pitanje aktivnosti svojih država članica koje su u suprotnosti sa pravom EU i da osiguraju primenu prava Unije pred nacionalnim sudovima. Ova dvojna funkcija postupka donošenja preliminarne presude u izvesnoj meri nadoknađuje ograničenja nametnuta pojedincima koji direktno podnose tužbe Sudu pravde i time je od presudnog značaja za pravnu zaštitu pojedinca. Međutim, uspeh ovih postupaka na kraju zavisi od toga koliko su nacionalne sudije i sudovi „skloni“ prosleđivanju predmeta višim nadležnim organima.

Predmet: Sud pravde donosi presude o tumačenju instrumenata prava Unije i analizira validnost akata institucija Unije koji su od pravnog značaja.

Odredbe nacionalnog prava ne mogu biti predmet preliminarne presude. U postupcima za donošenje preliminarne presude, Sud pravde nije ovlašćen da tumači nacionalno pravo niti da procenjuje njegovu kompatibilnost sa pravom Unije. Ta činjenica se često zanemaruje u pitanjima koja se prosleđuju Sudu pravde, koji se poziva da razmotri mnoga pitanja koja se specifično odnose na usklađenost odredaba nacionalnog prava s pravom Unije, ili da donese odluku o primenjivosti određene odredbe prava Unije u postupcima pred nacionalnim sudom. Iako su ta pitanja zapravo proceduralno neprihvatljiva, Sud pravde ih ne vraća nacionalnim sudovima; naprotiv, on ponovo tumači pitanje koje mu je prosleđeno kao zahtev nacionalnog suda koji ga je prosledio za dobijanje osnovnih ili suštinskih kriterijuma za tumačenje relevantnih odredaba prava Unije, čime omogućava nacionalnom sudu da naknadno sam uradi procenu kompatibilnosti nacionalnog prava s pravom Unije. Postupak koji je usvojen u Sudu pravde jeste da se iz dostavljene dokumentacije – a posebno iz osnova za prosleđivanje – izdvoje oni elementi prava Unije koje je potrebno tumačiti za potrebe izvornog pravnog spora.

Pravo na sprovođenje postupka: Postupak je dostupan svim „sudovima država članica“. Ovaj izraz bi trebalo razumeti u okviru značenja prava Unije i on se ne fokusira na naziv, već na funkciju i položaj pravosudnog organa unutar sistema pravne zaštite u državama članicama. Na toj osnovi, izraz „sudovi“ podrazumeva sve nezavisne institucije (to jest, one koje ne podležu instrukcijama) ovlašćene za rešavanje sporova u državi uređenoj ustavom, u propisnom pravnom postupku. U skladu sa ovom definicijom, ustavni sudovi u državama članicama i ovlašćeni organi za rešavanje sporova izvan državnog pravosudnog sistema su ovlašćeni da prosleđuju predmete – ali ne privatni arbitražni tribunali. Odluka nadležnog suda o tome da li je potrebno proslediti predmet zavisiće od značaja odredbe prava Zajednice za rešavanje predmetnog spora, što procenjuje nacionalni sud. Strane mogu da zatraže, ali ne i da zahtevaju da se predmet prosledi. Sud pravde razmatra relevantnost predmeta samo u vezi sa tim da li je dato pitanje prikladno za prosleđivanje (to jest, da li je zaista za njega potrebno tumačenje ugovora Unije ili pravne validnosti akta neke institucije Unije), odnosno da li se stvarno radi o pravnom sporu (odnosno, da li su pitanja o kojima bi Sud trebalo da dà pravno mišljenje u postupku donošenja preliminarne presude samo hipotetička ili se odnose na pravno pitanje koje je već rešeno). Sud pravde tek u izuzetnim slučajevima odbija da razmotri neki predmet iz navedenih razloga, jer s obzirom na poseban značaj međusobne saradnje pravosudnih vlasti, Sud ostaje suzdržan prilikom

primene tih kriterijuma. Uprkos tome, novije presude ukazuju na to da je Sud postao strožiji u pogledu ispunjenosti uslova za prosleđivanje tako što je veoma dosledan kada je reč o već ustanovljenim uslovima da nalog za prosleđivanje sadrži dovoljno jasno i detaljno obrazloženje o činjeničnoj i pravnoj pozadini izvornog postupka i da ako ta informacija nije pružena, Sud izjavljuje da nije u mogućnosti da obezbedi propisno tumačenje prava Unije i odbija zahtev za donošenje preliminarne presude kao neprihvatljiv.

Obaveza prosleđivanja predmeta: Nacionalni sud ili tribunal protiv čije odluke ne postoji pravni lek prema nacionalnim zakonima, obavezan je da prosledi predmet. Pojam prava na žalbu obuhvata sve vidove pravne zaštite kojima može da se preispita sudska presuda u činjeničnom i pravnom smislu (žalba) ili samo u pravnom smislu (žalba zbog pravnih pitanja). Međutim, ovaj pojam ne obuhvata obične pravne lekove koji imaju ograničeno ili specifično dejstvo (kao što su novi postupci, ustavna žalba). Sud koji ima obavezu da prosledi predmet može takvo prosleđivanje izbeći samo ukoliko to pitanje nije od materijalnog značaja za ishod predmeta u postupku ili ukoliko je na njega Sud pravde već odgovorio ili tumačenje prava Unije ne dovodi do bilo kakve opravdane sumnje. Međutim, obaveza prosleđivanja je bezuslovna tamo gde je dovedena u pitanje validnost instrumenta Unije. Sud pravde je bio veoma jasan u pogledu toga da jedino on ima ovlašćenje da odbije nezakonite pravne odredbe prava Unije. Tako nacionalni sudovi moraju da primenjuju i poštuju pravo Unije dok ga Sud pravde ne proglasi nevažećim. Poseban dogovor se primenjuje na sudove koji učestvuju u postupku koji je pokrenut kako bi se pružila privremena pravna zaštita. Prema nedavno donetim presudama Suda pravde, ti sudovi imaju ovlašćenje, podložno određenim uslovima, da obustave primenu nacionalnog upravnog akta koji potiče iz uredbe Unije, ili da izdaju privremena rešenja kako bi provizorno utvrdili stanje pravnih odnosa istovremeno zanemarujući postojeću odredbu prava Unije.

Nepoštovanje obaveze prosleđivanja predmeta predstavlja kršenje Ugovora Unije, zbog čega bi mogao da bude pokrenut postupak protiv relevantne države članice zbog kršenja Ugovora. Međutim, u praksi su efekti takvog postupka veoma ograničeni, s obzirom na to da vlada te države članice ne može da postupa po bilo kom nalogu Suda pravde zbog toga što nezavisnost njenog pravosuđa i načela raspodele ovlašćenja znače da on ne može da izdaje instrukcije nacionalnim sudovima. Danas kada je prihvaćeno načelo odgovornosti država članica za neusklađenost s pravom Unije (vi-

deti sledeće poglavlje), mogućnost da pojedinci podnesu zahteve za naknadu šteta koje su eventualno nastale kao posledica toga što relevantna država članica nije ispunila svoju obavezu da prosleđuje predmete, pruža bolje izgleda za uspeh.

Dejstvo: Preliminarna presuda koja se izdaje u vidu sudske presude, direktno je obavezujuća za sud koji je prosledio nalog, kao i za sve druge sudove koji saslušavaju isti predmet. U praksi ona ima veoma visok status prese-dana za kasnije predmete slične prirode.

ODGOVORNOST DRŽAVA ČLANICA ZA KRŠENJE PRAVA UNIJE

Odgovornost države članice za štetu koju pretrpe pojedinci kao posledicu kršenja prava Unije koje se može pripisati datoj državi, u načelu je ustanovio Sud pravde u svojoj presudi od 5. marta 1996. godine u spojenim predmetima *C-46/93 Brasserie du pêcheur* i *C-48/93 Factortame*. Ta presuda, koja je predstavljala presedan, bila je na istom nivou sa ranijim presudama Suda pravde o prvenstvu prava Unije, direktnoj primenljivosti odredaba prava Unije i prihvatanju paketa osnovnih prava same Unije. Presuda je bila čak prosleđena samom Sudu kao „neizbežna posledica direktnog dejstva odredaba Zajednice čije je kršenje izazvalo pretrpljenu štetu“, i ona u znatnoj meri povećava mogućnosti jednog pojedinca da primora državne organe sve tri centralne vlasti (zakonodavne, izvršne i pravosudne) da poštuju i sprovedu pravo Unije. Presuda je nastavak razvoja presuda Suda u predmetima *Franković* i *Bonifaci*. Dok su ranije presude ograničavale odgovornost država članica na slučajeve gde su pojedinci pretrpeli štetu zbog propusta da se izvrši pravovremeni prenos direktive koja im dodeljuje lična prava ali koja nije direktno bila njima upućena, poslednja presuda je ustanovila načelo opšte odgovornosti koja obuhvata svaku povredu prava Unije koju je moguće pripisati nekoj državi članici.

ODGOVORNOST DRŽAVA ČLANICA ZA PRAVNE AKTE ILI NEPOSTUPANJE

Ovaj vid odgovornosti je definisan pomoću tri kriterijuma koji su najvećim delom istovetni onima koji važe za Uniju u sličnoj situaciji.

- (1) Cilj odredbe Unije koja je prekršena mora biti garantovanje prava pojedincu.

- (2) Povreda mora da bude dovoljno ozbiljna, to jest, država članica mora nesumnjivo prekoračiti granice svojih diskrecionih ovlašćenja u znatnoj meri. O tome moraju doneti odluku nacionalni sudovi, koji imaju isključivu odgovornost za utvrđivanje činjenica i procenjivanje ozbiljnosti povrede prava Unije. Presuda Suda pravde uprkos tome pruža nacionalnim sudovima više osnovnih smernica:

„Činioci koje nadležni sud može uzeti u razmatranje obuhvataju jasnoću i preciznost prekršenog pravila, diskrecionu meru koja je tim pravilom ostavljena nacionalnim vlastima ili vlastima Zajednice, bilo da su povreda i izazvana šteta bile namerne ili nenamerne, bilo da je neka greška u zakonu bila oprostiva ili neoprostiva, činjenicu da je stanovište institucije Zajednice doprinelo propustu, kao i usvajanje odluke o zadržavanju nacionalnih mera ili prakse koje su u suprotnosti s pravom Zajednice. U bilo kom pogledu, povreda prava Zajednice biće nedvosmisleno dovoljno ozbiljna ukoliko je nastavila da postoji uprkos presudi kojom je utvrđeno postojanje povrede ili preliminarnoj presudi ili postojećoj sudskoj praksi Suda u vezi sa predmetom iz koga je jasno da dato ponašanje predstavlja povredu.“

- (3) Mora da postoji direktna uzročno-posledična veza između povrede obaveze države članice i štete koju pretrpi oštećena strana. Nije neophodno dokazivati propust (nameru ili nemar) pored utvrđivanja da je došlo do dovoljno ozbiljne povrede prava Unije.

ODGOVORNOST ZA POVREDU PRAVA UNIJE OD STRANE SUDOVA

Sud pravde je prilično jasan kada je reč o tome da se načela koja je ustanovio radi utvrđivanja odgovornosti odnose na poslednju od tri centralne vlasti, tačnije na sudsku vlast. Njegove presude nisu predmet provere samo u sukcesivnim fazama žalbenog postupka; ukoliko su donete zanemarujući kršenje prava Unije, mogu da postanu predmet tužbe za nadoknadu štete pred nadležnim sudovima u državama članicama. Prilikom utvrđivanja činjenica koje prate kršenje prava Unije prilikom donošenja neke presude, postupci ove vrste moraju takođe ponovo razmotriti pitanja koja se odnose na sadržinu prava Unije, tokom čega se dati sud ne može samo pozivati na obavezujuće efekte presude specijalizovanog suda kome je predmet bio upućen. Sud kome bi trebalo da se nadležni nacionalni sudovi obrate s pitanjima u vezi tumačenja i/ili validnosti odredaba Unije,

kao i usklađenosti režima nacionalne odgovornosti s pravom Unije, opet je Sud pravde, kome se mogu proslediti pitanja u okviru postupka donošenja preliminarne presude (Član 267 UFEU).

Međutim, odgovornost zbog povrede putem presude ostaće izuzetak. U pogledu relevantnih strogih uslova, odgovornost se može razmatrati samo ukoliko sud namerno zanemaruje pravo Unije ili ukoliko, kao što je slučaj s predmetom *Köbler*, sud na najvišoj instanci, kršeći pravo Unije, čini pravosnažnim rešenje koje je na štetu pojedinca, a da prethodno ne zatraži od Suda pravde obrazloženje situacije u pogledu zakona Unije koji je relevantan za rešenje. U poslednjem od navedenih slučajeva, neophodno je za zaštitu prava građana Unije koji se pozivaju na pravo Unije, da se nadoknadi šteta koja im je prouzrokovana rešenjem suda na najvišoj instanci.

Pozicija prava Unije u odnosu na pravni sistem u celini

Nakon svega što smo saznali o strukturi EU i njenoj pravnoj organizaciji, nije lako dodeliti pravu Unije njegovo zasluženno mesto u pravnom poretku u celini i definisati granice između njega i drugih pravnih poredaka. Neophodno je odbaciti dva moguća pristupa njegovoj klasifikaciji. Pravo Unije ne može se posmatrati kao prosta zbirka međunarodnih sporazuma, niti se može videti kao deo, odnosno dodatak, nacionalnih pravnih sistema.

AUTONOMIJA PRAVNOG PORETKA EU

Osnivanjem Unije, države članice su ograničile svoj zakonodavni suverenitet i čineći to, stvorile su samostalan skup propisa koji su obavezujući za njih, njihove građane i sudove.

Jedan od najpoznatijih predmeta rešavanih pred Sudom pravde bio je *Kosta protiv ENEL-a* iz 1964. godine, u kome je g. Kosta podneo tužbu protiv nacionalizacije proizvodnje i distribucije električne energije i posledičnog dodeljivanja poslova bivših kompanija za električnu energiju ENEL-u, odnosno novom javnom preduzeću.

Autonomija pravnog poretka EU je od osnovnog značaja za prirodu EU, jer je ona jedina garancija da pravo Unije neće biti razvodnjeno interakcijom sa nacionalnim pravom i da će se jednako primenjivati širom cele Unije. Iz tog razloga se pojmovi prava Unije tumače u svetlu ciljeva pravnog poretka Evropske unije i Unije uopšte. To tumačenje, specifično vezano za Uniju, je nezamenljivo s obzirom na to da pravo Unije osigurava određena prava i da bi bez njega ona bila ugrožena, pošto bi svaka država članica, tumačeći odredbe na različite načine, tada zasebno odlučivala o sadržaju sloboda koje bi pravo Unije trebalo da garantuje. Primer za to je pojam „radnika“, na kojem se temelji pojam slobode kretanja. Pojam radnika specifičan za Uniju ima priličnu mogućnost odstupanja od pojmova koji su poznati i primenjuju se u pravnim porecima država članica. Štaviše, jedini standard kojim se mere

pravni instrumenti Unije jeste samo pravo Unije, a ne nacionalno zakonodavstvo ili ustavno pravo.

Kakav je odnos između prava Unije i nacionalnog prava, u poređenju s ovim konceptom autonomije pravnog poretka EU?

Čak i ukoliko pravo Unije predstavlja pravni poredak koji je samodovoljan u odnosu na pravne poretke država članica, ova situacija se ne sme posmatrati kao situacija u kojoj su pravni poredak EU i pravni sistemi država članica postavljeni jedan iznad drugog kao slojevi stena. Činjenica da važe za iste ljude, koji tako istovremeno postaju državljani pojedinačne države i građani EU, negira takvo strogo razgraničenje pravnih poredata. Drugo, takav pristup zanemaruje činjenicu da pravo Unije može postati funkcionalno samo ukoliko čini deo pravnih poredata država članica. Istina je da su pravni poredak Evropske unije i nacionalni pravni poreci međusobno isprepletani i međusobno zavisni.

INTERAKCIJA IZMEĐU PRAVA UNIJE I NACIONALNOG PRAVA

Ovaj aspekt odnosa između prava Unije i nacionalnog prava obuhvata one oblasti gde se ta dva sistema međusobno dopunjuju. Član 4(3) UEU je u dovoljnoj meri jasan:

„U skladu sa načelom iskrene saradnje, Unija i države članice se uz puno međusobno poštovanje, međusobno pomažu u izvršavanju zadataka koji proizlaze iz odredaba Ugovora. Države članice preduzimaju sve odgovarajuće mere, opšte ili posebne, da bi osigurale ispunjavanje obaveza predviđenih Ugovorima ili koje su rezultat akata institucija Unije. Države članice olakšavaju izvršavanje zadataka Unije i uzdržaće se od bilo kakvih mera koje bi mogle da ugroze ostvarivanje ciljeva Unije.“

Ovo opšte načelo iskrene saradnje inspirisano je svešču da pravni poredak EU sam po sebi nije u mogućnosti da u potpunosti ostvari ciljeve koji su predviđeni osnivanjem EU. Za razliku od nacionalnih pravnih poredata, pravni poredak Evropske unije nije zatvoreni sistem, već se u svojim aktivnostima oslanja na nacionalne sisteme. Sve tri grane vlasti – zakonodavna, izvršna i sudska – zato moraju da prihvate da pravni poredak EU nije „strani“ sistem i da su države članice i institucije Unije stvorile međusobne

neraskidive veze radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva. Evropska unija nije samo zajednica interesa; ona je zajednica koja se zasniva na solidarnosti. Iz navedenog sledi da se od nacionalnih vlasti zahteva ne samo da poštuju Ugovore Unije i sekundarno zakonodavstvo; one moraju i da ih sprovede i oživljavaju. Interakcija između ta dva sistema je toliko raznovrsna da je neophodno dati nekoliko primera.

Prvi primer kako se pravni poreci EU i nacionalni pravni poreci međusobno prepliću i dopunjavaju jeste direktiva, koja je već razmatrana u poglavlju o zakonodavstvu. Sve što sama direktiva utvrđuje u obavezujućem smislu je rezultat koji država članica mora da ostvari; na nacionalnim vlastima je da, pomoću domaćih propisa, donesu odluku kako i kojim sredstvima će taj rezultat biti ostvaren. U oblasti sudstva, ova dva sistema se prepliću kroz postupak donošenja preliminarne presude koji je opisan u Članu 267 UFEU, u kome nacionalni sudovi mogu, a nekad i moraju, da prosleđuju pitanja o tumačenju i validnosti prava Unije Sudu pravde, čija presuda može biti od presudnog značaja za rešavanje datog spora. Dve stvari su jasne: prvo, od sudova u državama članicama se zahteva da poštuju i primenjuju pravo Unije; drugo, tumačenje prava Unije i deklaracije o njegovoj validnosti su isključiva nadležnost Suda pravde. Međusobna zavisnost prava EU i nacionalnog prava je dodatno ilustrovana onim do čega dolazi kada je potrebno popuniti praznine u pravu Unije: pravo Unije se poziva na postojeća pravila nacionalnog prava kako bi upotpunilo pravila koja samo određuje. Ovaj princip važi za čitav niz obaveza koje potiču iz prava Unije, osim ukoliko pravo Unije nije definisalo pravila za sopstvenu primenu. U svakom takvom slučaju, nacionalne vlasti primenjuju pravo Unije kroz odredbe iz sopstvenih pravnih sistema. Međutim, taj princip važi pod jednim uslovim: jednoobrazna primena prava Unije se mora očuvati, jer bi u suprotnom za građane i preduzeća bilo potpuno neprihvatljivo da im se sudi po različitim kriterijumima – te da se tako nepravredno tretiraju.

KONFLIKTI IZMEĐU PRAVA UNIJE I NACIONALNOG PRAVA

Ipak, odnos između prava Unije i nacionalnog prava karakterišu i povremeni „sudari“ ili sukobi između pravnog poretka Unije i nacionalnih pravnih poredaka. Do takve situacije uvek dolazi kada odredba prava Unije prenosi prava i nameće obaveze direktno građanima Unije, dok je njen sadržaj u suprotnosti sa nekim pravilom nacionalnog propisa. Prikrivena

iza ovog naizgled jednostavnog problema, nalaze se dva temeljna pitanja ustrojstva EU, a odgovori na ta pitanja treba da predstavljaju test opstanka pravnog poretka EU, što konkretno podrazumeva direktnu primenljivost prava Unije i prvenstvo prava Unije nad nacionalnim pravom sa kojim je u sukobu.

DIREKTNA PRIMENJIVOST PRAVA UNIJE NA NACIONALNO PRAVO

Pre svega, načelo direktne primenljivosti prosto znači da pravo Unije prenosi prava i nameće obaveze direktno, ne samo institucijama Unije i državama članicama, već i građanima Unije.

Jedno od izvanrednih dostignuća Suda pravde jeste to što je uspostavio direktnu primenljivost prava Unije, uprkos prvobitnom otporu izvesnih država članica, i time zagantovao postojanje pravnog poretka EU. Njegova sudska praksa u vezi sa tim započela je već pomenutim predmetom holandskog saobraćajnog preduzeća *Van Gend & Loos*. Preduzeće je pokrenulo tužbu u holandskom sudu protiv carinskih vlasti koje su naplatile uvećanu carinu za hemijski proizvod uvezen iz Savezne Republike Nemačke. U konačnoj analizi, ishod ovog postupka je zavisio od pitanja da li pojedinci mogu da se pozivaju na Član 12 Ugovora o EEZ, koji izričito zabranjuje da države članice uvode nove carinske namete i povećavaju postojeće carine na zajedničkom tržištu. Uprkos savetima brojnih vlada i svog nezavisnog advokata, Sud je doneo presudu da su, u pogledu prirode i cilja Unije, odredbe prava Unije u svim slučajevima direktno primenljive. U obrazloženju svoje presude, Sud je naveo sledeće:

„...Zajednica predstavlja novi pravni poredak ... čiji predmet čine ne samo države članice već i njihovi državljani. Nezavisno od zakonodavstva država članica, pravo Zajednice ne nameće obaveze samo pojedincima, već ima za cilj i da dodeljuje prava. Ta prava ne nastaju samo kada ih izričito dodeljuje Ugovor, već i kroz obaveze koje Ugovor jasno nameće pojedincima kao i državama članicama i institucijama Zajednice.“

Ta smela izjava nas, međutim, ne dovodi daleko, s obzirom na to da i dalje ostaje pitanje koje odredbe prava Unije su direktno primenjive. Sud je najpre ovo pitanje posmatrao u odnosu na primarno zakonodavstvo Unije i proglasio da pojedinci mogu biti direktan predmet svih odredaba Ugovora

Unije koje (i) definišu apsolutne uslove, (ii) koje su same po sebi kompletne i zatvorene u pravnom smislu, pa zato (iii) ne zahtevaju dalje aktivnosti država članica ili institucija Unije kako bi se sprovele ili ostvarile pravni efekat.

Sud je presudio da je nekadašnji Član 12 EEZ ispunjavao te kriterijume i da je firma Van Gend & Loos stoga mogla na osnovu njega da stekne prava koja je sud u Holandiji bio obavezan da garantuje, dok je kao rezultat toga holandski sud poništio carinske dažbine koje su uvedene u suprotnosti s Ugovorom. Nakon toga, Sud je nastavio da primenjuje ovaj argument i na ostale odredbe Ugovora o EEZ koje su od daleko većeg značaja za građane Unije od Člana 12. Presude koje je posebno značajno ovde spomenuti odnose se na direktnu primenljivost odredaba o slobodi kretanja (Član 45 UFEU), slobodi poslovnog organizovanja (Član 49 UFEU) i slobodi pružanja usluga (Član 56 UFEU).

U pogledu garancija koje se odnose na slobode kretanja, Sud pravde je doneo presudu kojom se one proglašavaju direktno primenljivim u predmetu *Van Duyn*. Činjenice iz tog predmeta bile su sledeće: gđici van Dajn (Duyn), državljanki Holandije, odbijena je u maju 1973. godine dozvola za ulazak u Veliku Britaniju radi zaposlenja kao sekretarica u sajentološkoj crkvi, organizaciji koju je britansko Ministarstvo unutrašnjih poslova procenilo kao „društveno štetnu“. Pozivajući se na propise Unije o slobodi kretanja radnika, gđica van Dajn je podnela tužbu Visokom sudu (High Court) i zatražila od suda presudu po kojoj bi ona imala pravo da boravi u Velikoj Britaniji zbog zapošljavanja, kao i da joj se dozvoli ulazak u zemlju. Kao odgovor na pitanje prosleđeno Visokom sudu, Sud pravde je zaključio da je Član 48 iz Ugovora o EEZ (Član 45 UFEU) direktno primenljiv i stoga prenosi individualna prava koja su ostvariva pred sudovima država članica.

Belgijski državni savet (Conseil d'État) je zatražio od Suda pravde da donese presudu o direktnoj primenljivosti odredaba koje garantuju slobodu poslovnog organizovanja. Državni savet je trebalo da donese odluku o tužbi koju je podneo holandski advokat J.Rajners (Reyners), koji je želeo da potvrdi svoja prava koja potiču iz Člana 52 Ugovora o EEZ (Član 49 UFEU). Gospodin Rajners se osećao obaveznim da podnese tužbu nakon što mu je uskraćeno pravo da obavlja svoju pravničku delatnost u Belgiji zbog toga što je strani državljanin, uprkos činjenici da je položio neophodne belgijske ispite. U svojoj presudi od 21. jula 1974. godine, Sud je zaključio da različit tretman državljana i stranaca u pogledu poslovnog organizovanja više nije



1. mart 2004. godine

Žena kredom crta kartu Evrope, onako kako će izgledati 1. januara 2007. godine.

dopustiv, s obzirom na to da je Član 52 Ugovora o EEZ bio direktno primenljiv od kraja prelaznog perioda, pa je time građanima Unije dato pravo na traženje plaćenog zaposlenja u drugoj državi članici na isti način kao i državljanima te države. Kao rezultat te presude, g. Reynersu je morala da bude priznata profesija pravnika u Belgiji.

Sud pravde je dobio priliku u predmetu *Van Binsbergen* da izričito ustanovi direktnu primenljivost odredaba koje se odnose na slobodu pružanja usluga. Ti postupci su između ostalog obuhvatali i pitanje da li je holandska pravna odredba iz koje proističe da samo lica sa prebivalištem u Holandiji mogu pravno da zastupaju stranke u žalbenom postupku, u skladu sa pravilima Unije o slobodi pružanja usluga. Sud je presudio da ta odredba nije usaglašena, na osnovu toga što se svim ograničenjima kojima bi građanin Unije mogao biti podvrgnut zbog svog državljanstva ili mesta prebivališta krši Član 59 Ugovora o EZZ (Član 56 UFEU) i zbog toga su ona nevažeća.

Veoma je značajno u praktičnom smislu i priznavanje direktne primenljivosti odredaba o slobodnom kretanju robe (Član 41 UFEU), načelu o jednakim zaradama za muškarce i žene (Član 157 UFEU), o opštoj zabrani diskriminacije (Član 25 UFEU) i slobodi konkurencije (Član 101 UFEU). Kada je reč o sekundarnom zakonodavstvu, pitanje direktne primenljivosti pokreće se samo u vezi sa direktivama i odlukama upućenim državama članicama, s obzirom da uredbe i odluke upućene pojedincima već imaju svoju direktnu primenljivost na osnovu Ugovora Unije (Član 288(2) i (4) UFEU). Od 1970. godine, Sud je proširio svoja načela koja se odnose na direktnu primenljivost na odredbe iz direktiva i odluka upućenih državama članicama.

Praktični značaj direktnog dejstva prava Unije u obliku u kome ga je razvio i realizovao Sud pravde se teško može previše naglasiti. Ono unapređuje položaj pojedinaca pretvaranjem sloboda zajedničkog tržišta u prava koja mogu biti ostvarena pred nacionalnim sudovima. Direktna efekta prava Unije tako predstavlja jedan od stubova pravnog poretka Evropske unije.

PRVENSTVO PRAVA UNIJE NAD NACIONALNIM PRAVOM

Direktna primenljivost odredbe prava Unije vodi do drugog, jednako bitnog pitanja: šta se događa ukoliko neka odredba prava Unije proizvede direktna prava i obaveze za građane Unije i tako dođe u sukob sa nekim pravilom nacionalnog prava?

Takav konflikt između prava Unije i nacionalnog prava može se rešiti samo ako jedna strana popusti drugoj. Zakonodavstvo Unije ne sadrži bilo kakve izričite odredbe koje se odnose na to pitanje. Ni jedan od Ugovora o Uniji ne sadrži odredbu gde se, na primer, kaže da je pravo Unije nadređeno ili da je podređeno nacionalnom pravu. Uprkos tome, jedini način rešavanja konflikata između prava Unije i nacionalnog prava je da se pravu Unije dodeli prvenstvo i da mu se dozvoli da po merodavnosti prevaziđe sve nacionalne odredbe koje se razlikuju od propisa Unije, čime će zauzeti njihovo mestu u nacionalnim pravnim porecima. Konačno, jako malo bi ostalo od pravnog poretka EU ukoliko bi bio podređen nacionalnom pravu. Svaki nacionalni zakon bi mogao da poništi pravila Unije. Više ne bi bilo ni govora o jednoobraznoj i jednakoj primeni prava Unije u državama članicama. Isto tako, ni Evropska unija ne bi bila u mogućnosti da izvršava zadatke koje su joj poverile države članice. Sposobnost Unije da funkcioniše bila bi ugrožena, dok izgradnja ujedinjene Evrope, u koju se polažu velike nade, nikada ne bi bila ostvarena.

Takav problem ne postoji kada je reč o odnosu između međunarodnog prava i nacionalnog prava. Budući da međunarodno pravo ne postaje deo pravnog poretka neke države dok se ne usvoji putem akta o inkorporiranju ili prenošenju, o pitanju prvenstva se odlučuje samo na osnovu nacionalnog prava. Zavisno od redosleda prvenstva koji nacionalni pravni sistem pripiše međunarodnom pravu, ono može imati prvenstvo nad ustavnim pravom, može se naći između ustavnog prava i običnog statutarog prava ili prosto imati jednak status kao i statutarno pravo. Odnos između inkorporiranog ili prenetog međunarodnog prava i nacionalnog prava se utvrđuje primenjivanjem pravila po kome je najnovija usvojena pravna odredba merodavnija od odredbi koje su prethodno važile (*lex posterior derogat legi priori*). Međutim, ova nacionalna pravila o sukobu prava ne važe za međusobni odnos prava Unije i nacionalnog prava, jer pravo Unije ne predstavlja deo bilo kog nacionalnog pravnog poretka. Svaki sukob između prava Unije i nacionalnog prava može biti rešen samo na osnovu pravnog poretka EU.

Ponovo je bilo na Sudu pravde da, u pogledu tih implikacija, ustanovi – uprkos protivljenju nekoliko država članica – načelo prvenstva prava Unije koje je od suštinskog značaja za postojanje pravnog poretka Evropske unije. Time je Sud postavio drugi stub pravnog poretka EU pored direktne primenljivosti, čime će na posletku taj pravni poredak postati čvrsto zdanje.

U predmetu *Kosta protiv ENEL-a*, Sud je dao dve važne primedbe vezane za međusobni odnos prava Unije i nacionalnog prava.

- Države članice su definitivno prenele suverena prava na Zajednicu koju su same stvorile, a kasnije jednostrane mere ne bi bile dosledne pojmu prava EU.
- Kao načelo Ugovora, ni jedna država članica ne sme dovoditi u pitanje status prava Unije kao sistema koji je jednako i generalno primenljiv širom EU.

Iz toga sledi da pravo Unije, koje je usvojeno u skladu sa ovlašćenjima definisanim u Ugovorima, ima prvenstvo nad bilo kojim protivrečnim zakonom država članica. Ne samo da je snažnije od ranijeg nacionalnog prava, već isto tako ima i ograničavajuće dejstvo na zakone koji su kasnije usvojeni.

Konačno, Sud u svojoj presudi nije doveo u pitanje nacionalizaciju italijanske industrije električne energije, već je prilično jasno utvrdio prvenstvo prava Unije nad nacionalnim pravom.

Pravna posledica ovog pravila prvenstva je što, u slučaju konflikta pravnih sistema, nacionalni zakon koji je u suprotnosti s pravom Unije prestaje da se primenjuje i što se ne može uvoditi novo nacionalno zakonodavstvo ukoliko nije usklađeno s pravom Unije.

Sud se od tada dosledno pridržavao tog zaključka i čak ga je u jednom pogledu proširio. Dok se presuda za predmet *Kosta* odnosila samo na pitanje prvenstva prava Unije nad običnim nacionalnim zakonima, Sud je potvrdio načelo prvenstva i u pogledu odnosa između prava Unije i nacionalnog ustavnog prava. Nakon početnog oklevanja, nacionalni sudovi su u principu prihvatili tumačenje Suda pravde. U Holandiji, gde je prvenstvo prava unije nad domaćim ustavnim pravom izričito definisano ustavom (Članovi 65 do 67), svakako ne bi bilo teškoća. U drugim državama članicama, nacionalni sudovi su takođe prihvatili načelo prvenstva prava Unije nad nacionalnim pravom. Međutim, ustavni sudovi Nemačke i Italije su najpre odbili da prihvate prvenstvo prava Unije nad nacionalnim ustavnim pravom, naročito zbog garantovane zaštite osnovnih prava. Povukli su svoje primedbe tek nakon što je zaštita osnovnih prava u pravnom poretku EU dostigla standard koji je u suštini odgovarao standardu njihovih nacionalnih ustava. Međutim, Savezni ustavni sud Nemačke nastavio je da ima bojazan u vezi sa daljom

integracijom, što je jasno pokazao svojim presudama u vezi sa Ugovorom iz Mاستrihta i nedavno, Lisabonskim ugovorom.

TUMAČENJE NACIONALNOG PRAVA U SKLADU SA PRAVOM UNIJE

Da bi se sprečio sukob prava Unije i nacionalnog prava koji nastaje zbog primene pravila prvenstva, sve državne institucije koje specifično sprovode ili donose presude na osnovu prava mogu da se pozovu na tumačenje nacionalnog zakona u skladu sa pravom Unije.

Bilo je potrebno dosta vremena da Sud pravde prihvati ideju tumačenja u skladu sa pravom EU i da je ugradi u pravni poredak Unije. Nakon što je Sud pravde prvobitno smatrao da je prikladno obezbediti usklađenost nacionalnih zakona sa nekom direktivom samo kada to zahtevaju nacionalni sudovi, 1984. godine je prvi put ustanovio obavezu tumačenja nacionalnog prava u skladu sa direktivama, u predmetu *Von Colson i Kamann*. U tom predmetu se rešavalo pitanje iznosa naknade koja se mora isplatiti na osnovu diskriminacije žena u pogledu dostupnosti zapošljavanja. Dok su relevantne nemačke zakonske odredbe predviđale samo „Vertrauensschaden“ (uzaludno oslanjanje na legitimna očekivanja), Direktiva 76/207/EEZ navodi da nacionalno pravo mora predvideti efikasne kazne kako bi obezbedilo postojanje jednakih mogućnosti u pogledu dostupnosti zapošljavanja. Međutim, s obzirom na to da relevantne kazne nisu detaljnije utvrđene, direktiva nije mogla da se smatra direktno primenljivom po tom osnovu i postojala je opasnost da će Sud pravde morati da presudi da, iako nacionalno pravo nije u skladu sa pravom Unije, ne postoji osnov da nacionalni sudovi uzmu u obzir nacionalno pravo. Sud pravde je stoga presudio da su nacionalni sudovi obavezni da tumače i primenjuju nacionalno zakonodavstvo u građanskim pitanjima na način koji obezbeđuje efikasne kazne za diskriminaciju na osnovu rodne pripadnosti. Čisto simbolična kompenzacija ne bi ispunila uslov postojanja efikasne primene direktive.

Sud pravde daje pravnu osnovu za tumačenje nacionalnog prava u skladu sa pravom Unije opštem načelu iskrene saradnje (Član 4(3) UEU). Prema tom članu, države članice moraju preduzeti sve odgovarajuće mere, bilo da su opšte ili posebne, da bi obezbedile ispunjavanje obaveza koje potiču iz Ugovora o Evropskoj uniji ili su rezultat aktivnosti institucija Unije. Nacionalne vlasti su tako obavezne i da tumačenje i primenu nacionalnog prava, koje je sekundarno u odnosu na pravo Unije, usklade sa formulacijom i namenom

prava Unije (obaveza saradnje). Za nacionalne sudove, to se odražava u njihovoj ulozi evropskih sudova, u tom smislu da oni obezbeđuju pravilnu primenu i poštovanje prava Zajednice.

Poseban vid tumačenja nacionalnog prava u skladu sa pravom Unije je načelo tumačenja u skladu sa direktivama, prema kome su države članice obavezne da primenjuju direktive. Pravnici i sudovi moraju pomoći svojim državama članicama u potpunom ispunjavanju ove obaveze, tako što će primenjivati načelo tumačenja u skladu sa direktivama. Tumačenje nacionalnog prava u skladu sa direktivama obezbeđuje usklađenost sa direktivama na nivou na kome se pravo primenjuje i time garantuje da se nacionalni zakon o implementaciji tumači i primenjuje na isti način u svim državama članicama. To sprečava da se na nacionalnom nivou različito tretiraju pitanja koja su tek usklađena na nivou Unije putem direktive.

Ograničenja u tumačenju nacionalnog prava u skladu sa pravom Zajednice nalaze se u nedvosmislenoj formulaciji nacionalnog prava koje nije otvoreno za tumačenje; čak i ako postoji obaveza prema pravu Zajednice da se nacionalno pravo tumači prema pravu Unije, nacionalno pravo se ne može tumačiti „*contra legem*“. Ovo važi i za slučajeve u kojima domaći zakonodavac izričito odbija da prenese neku direktivu u nacionalno pravo. Sukob između prava Unije i nacionalnog prava može se rešiti isključivo putem postupka protiv relevantne države članice zbog neispunjavanja obaveza iz Ugovora (Član 258 i 259 UFEU).



27. septembar 1964. godine, Brisel.
Automobil sa evropskom registarskom tablicom parkiran ispred zgrade
„Joyeuse entrée“, budućeg sedišta Evropske komisije, koja je tada bila
u izgradnji.

EUR 2975

NICOLI

Zaključci

Kakva opšta slika pravnog poretka EU proizlazi iz ovoga?

Pravni poredak EU je istinski temelj Unije koji joj daje zajednički pravni sistem u okviru koga funkcioniše. Samo stvaranjem novog prava i njegovim očuvanjem mogu se dostići osnovni ciljevi Unije. Pravni poredak EU je već postigao mnogo u tom pogledu. Zahvaljujući ovom novom pravnom poretku je zajedničko tržište, kroz širom otvorene granice, značajan nivo trgovine robom i uslugama, migraciju radnika i veliki broj transnacionalnih veza među kompanijama, već postalo deo svakodnevnog života za oko 500 miliona ljudi. Još jedna karakteristika pravnog poretka Unije, koja je od istorijskog značaja, je njegova mirotvorna uloga. Imajući za cilj održavanje mira i slobode, on zamjenjuje silu kao sredstvo rešavanja sukoba pravom koje povezuje pojedince i države članice u jedinstvenu Zajednicu. Zato je pravni poredak Unije važan instrument očuvanja i stvaranja mira.

Zajednica prava Evropske unije i pravni poredak u njenoj osnovi mogu opstati samo ukoliko su poštovanje i očuvanje tog pravnog poretka garantovani pomoću dva kamena temeljca: direktne primenljivosti prava Unije i prvenstva prava Unije nad nacionalnim pravom. Ova dva načela, čije postojanje i očuvanje odlučno podržava Sud pravde, garantuju jednoobraznu i prioritarnu primenu prava Unije u svim državama članicama.

Uprkos svim svojim manama, pravni poredak Evropske unije daje neprocenjiv doprinos u rešavanju političkih, ekonomskih i društvenih problema država članica Unije.

Aneks

SUDSKA PRAKSA

Priroda i prvenstvo prava Unije

Predmet 26/62 *Van Gend & Loos* [1963.] ECR 1 (priroda prava Unije; prava i obaveze pojedinaca).

Predmet 6/64 *Kosta protiv ENEL-a* [1964.] ECR 1251 (priroda prava Unije; direktna primenljivost, prvenstvo prava Unije).

Predmet 14/83 *Von Colson i Kamann* [1984.] ECR 1891 (tumačenje nacionalnog prava u skladu s pravom Unije).

Predmet C-213/89 *Factortame* [1990.] ECR I-2433 (direktna primenljivost i prvenstvo prava Unije).

Spojani predmeti C-6/90 i C-9/90 *Franković i drugi* [1991.] ECR I-5357 (efekat prava Unije; odgovornost država članica za neispunjavanje obaveza Unije: neprenošenje direktive u nacionalni pravni sistem).

Spojani predmeti C-46/93 i C-48/93 *Brasserie du pêcheur i Factortame* [1996.] ECR I-1029 (Efekat prava Unije; opšta odgovornost država članica za neispunjavanje obaveza Unije).

Spojani predmeti C-10/97 do C-22/97 *IN.CO.GE '90* [1998.] ECR I-6307 (prvenstvo prava Unije).

Predmet C-416/00 *Morellato* [2003.] ECR I-9343 (prvenstvo prava Unije).

Spojani predmeti C-397/01 do C-403/01 *Pfeiffer i drugi* [2004.] ECR I-8835 (tumačenje nacionalnog prava u skladu sa pravom Unije).

Ovlašćenja EU

Predmet 8/55 *Fédération charbonnière de Belgique* [1954.–1956.] ECR 292 (podrazumevana ovlašćenja; zvanično utvrđivanje cena).

Predmet 22/70 *AETR* [1971] ECR 263 (pravno lice i ovlašćenje EU za sklapanje ugovora).

Predmet 6/76 *Kramer* [1976] ECR 1279 (spoljni odnosi; međunarodne obaveze; nadležnost EU).

Mišljenje 1/91 [1993.] ECR I-6079 (Sporazum o EEP I; raspodela ovlašćenja).

Mišljenje 2/91 [1993.] ECR I-1061 (raspodela ovlašćenja između EU i država članica).

Mišljenje 1/94 [1994.] ECR I-5267 (Sporazum o STO; raspodela ovlašćenja).

Mišljenje 2/94 [1996.] ECR I-1759 (pristupanje EZ Evropskom sudu za ljudska prava; nepostojanje ovlašćenja).

Efekti pravnih akata

Predmet 2/74 *Reyners* [1974.] ECR 631 (direktna primenljivost; sloboda poslovnog organizovanja).

Predmet 33/74 *van Binsbergen* [1974.] ECR 1299 (direktna primenljivost; pružanje usluga).

Predmet 41/74 *Van Duyn* [1974.] ECR 1337 (direktna primenljivost; sloboda kretanja).

Predmet 11/77 *Patrick* [1977.] ECR 1199 (direktna primenljivost; pravo poslovnog organizovanja).

Predmet 70/83 *Kloppenburg* [1984.] ECR 1075 (direktive; direktna primenljivost).

Predmet 152/84 *Marshall* [1986.] ECR 723 (direktive; direktna primenljivost).

Predmet 103/88 *Costanzo* [1989.] ECR 1861 (direktive; direktna primenljivost; uslovi; posledice).

Predmet 322/88 *Grimaldi* [1989.] ECR 4407 (preporuke; direktna primenljivost ili njen izostanak; poštovanje od strane nacionalnih sudova).

Predmet C-188/89 *Forster* [1990.] ECR I-3343 (direktive; horizontalno direktno dejstvo).

Predmet C-292/89 *Antonissen* [1991.] ECR I-773 (izjave u zapisnicima Saveta; status za potrebe tumačenja).

Predmet C-91/92 *Faccini Dori* [1994.] ECR I-3325 direktive; horizontalno direktno dejstvo).

Predmet C-431/92 *Komisija protiv Nemačke* (Grosskotzenburg) [1995.] ECR I-2189 (direktiva; efekat objektivnog prava).

Predmet C-465/93 *Atlanta Fruchthandelsgesellschaft* [1995.] ECR I-3761 (ispitivanje valjanosti uredbe, prethodna odluka; naredba o privremenim merama; uslovi).

Predmet C-469/93 *Chiquita Italia* [1995.] ECR I-4533 (direktan efekat odredaba GATT i Konvencije iz Lomea).

Predmet C-368/96 *Generics* [1998.] ECR I-7967 (izjave u zapisnicima Saveta; status za potrebe tumačenja).

Predmet C-144/01 *Mangold* [2005.] ECR I-9981 (direktiva; horizontalno direktno dejstvo).

Osnovna prava

Predmet 29/69 *Stauder* [1969.] ECR 419 (osnovna prava; opšta pravna načela).

Predmet 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft* [1970.] ECR 1125 (osnovna prava; opšta pravna načela).

Predmeti 146/73 i 166/73 *Rheinmühlen I, II* [1974.] ECR 33 i 139 (mera do koje su nacionalni sudovi obavezani presudama viših sudova).

- Predmet 4/73 **Nold** [1974.] ECR 491 (osnovna prava; opšta pravna načela; zajedničke ustavne tradicije).
- Predmet 175/73 **Amalgamated European Public Service Union** [1974.] ECR 917 (sloboda osnivanja udruženja).
- Predmet 130/75 **Prais** [1976.] ECR 1589 (sloboda veroispovesti i uverenja).
- Predmet 149/77 **Defrenne** [1978.] ECR 1381 (osnovna prava; opšta pravna načela).
- Predmet 44/79 **Hauer** [1979.] ECR 3727 (osnovna prava; pravo vlasništva).
- Predmet 85/79 **Hoffmann-La Roche** [1979.] ECR 461 (osnovna prava; načelo prava na saslušanje)
- Predmet 293/83 **Gravier** [1985.] ECR 593 (jednak tretman; studentska školarina).
- Predmet 234/85 **Keller** [1986.] ECR 2897 (sloboda bavljenja zvanjem ili profesijom).
- Spojeni predmeti 46/87 i 227/88 **Hoechst** [1989.] ECR 2919 (osnovna prava; načelo prava na saslušanje; upravni postupak; nepovredivost doma; prosleđivanje Evropskom sudu za ljudska prava).
- Predmet 265/87 **Schröder** [1989.] ECR 2263 (pravo vlasništva; sloboda izbora i bavljenja zvanjem ili profesijom; ograničenja).
- Predmet 5/88 **Wachauf** [1989.] ECR 2633 (ograničenja osnovnih prava).
- Predmet C-219/91 **Ter Voort** [1992.] ECR I-5485 (sloboda izražavanja).
- Predmet C-97/91 **Borelli** [1992.] ECR I-6313 (osnovna prava; pravo na pokretanje postupka pred sudovima).
- Predmet C-357/89 **Raulin** [1992.] ECR I-1027 (jednaki tretman; zabrana diskriminacije na osnovu nacionalnosti).
- Predmet C-132/91 **Katsikas** [1992.] ECR I-6577 (osnovna prava; sloboda bavljenja zvanjem ili profesijom).
- Predmet C-2/92 **Bostock** [1994.] ECR I-955 (osnovna prava; pravo vlasništva; sloboda bavljenja zvanjem ili profesijom; pravilna implementacija prava EU).
- Predmet C-280/93 **Nemačka protiv Saveta** [1994.] ECR I-5065 (pravo vlasništva; sloboda bavljenja zvanjem ili profesijom; ograničenja od javnog interesa).
- Predmet C-415/93 **Bosman i drugi** [1995.] ECR I-4921 (osnovna prava; sloboda bavljenja zvanjem ili profesijom).
- Predmet C-55/94 **Gebhard** [1995.] ECRI-4165 (osnovna prava; pravo organizovanja; sloboda bavljenja zvanjem ili profesijom).
- Mišljenje 2/94 [1996.] ECR I-1759 (osnovna prava; pristupanje Evropske unije Evropskom sudu za ljudska prava).

Predmet C-377/98 *Holandija protiv Parlamenta i Saveta* [2001.] ECR I-7079 (ljudsko dostojanstvo; pravo na fizički integritet).

Predmet C-274/99 P, *Connolly* [2001.] ECR I-1611 (sloboda mišljenja).

Predmet C-60/00 *Carpenter* [2002.] ECRI-6279 (zaštita porodice).

Predmet C-112/00 *Schmidberger* [2003.] ECR I-5659 (ograničenja osnovnih prava Zajednice; sloboda okupljanja i sloboda mišljenja).

Predmet C-276/01 *Steffensen* [2003.] ECR I-3735 (pravo na efikasnu pravnu zaštitu).

Predmet C-25/02 *Rinke* [2003.] ECR I-8349 (opšte načelo ravnopravnosti).

Predmet C-36/02 *Omega* [2004.] ECR I-9609 (ograničenja osnovnih prava).

OPŠTA PRAVNA NAČELA (IZBOR)

Pravna sigurnost

Spojteni predmeti 18/65 i 35/65 *Gutmann* [1967.] ECR 61.

Predmet 98/78 *Racke* [1979.] ECR 69.

Predmet 96/78 *Decker* [1979.] ECR 101.

Predmet 61/79 *Denkavit* [1980.] ECR 1205.

Predmeti 66/79, 127/79 i 128/79 *Salumi* [1980.] ECR 1237.

Predmet 70/83 *Kloppenborg* [1984.] ECR 1075.

Spojteni predmeti T-551/93 i T-231/94 do T-234/94 *Industrias Pesqueras Campos i drugi* [1996.] ECR II-247.

Spojteni predmeti T-116/01 i T-118/01 *P & O European Ferries (Vizcaya) protiv Komisije* [2003.] ECR II-2957.

Proporcionalnost

Predmet 116/76 *Granaria* [1977.] ECR 1247.

Predmet 265/87 *Schröder* [1989.] ECR 2237.

Predmet C-161/96 *Südzucker* [1998.] ECR I-281.

Predmet C-171/03 *Toeters* [2004.] ECR I-10945.

Zaštita legitimnih očekivanja

Predmet 74/74 *CNTA* [1975.] ECR 533.

Predmet 20/86 *Mulder* [1988.] ECR 2321.

Predmet 170/86 *Von Deetzen* [1988.] ECR 2355.

Predmet C-368/89 *Crispoltoni I* [1991.] ECR I-3695.

Predmet T-119/95 *Hauer* [1998.] ECR II-2713.

Načelo podređenosti

Predmet T-29/92 SPO [1995.] ECR II-289.

Predmet C-84/94 *Velika Britanija protiv Saveta* [1996.] ECR I-5755

Spojeni predmeti C-36/97 i C-37/97
Kellinhusen i Ketelsen [1998.] ECR I-6337.

Predmet C-491/01 *British American Tobacco (Investments) i Imperial Tobacco* [2002.] ECR I-11453.

Državljanstvo Unije

Predmet C-85/96 *Martínez Sala* [1998.]
ECR I-2691.

Predmet C-184/99 *Grzelczyk* [2001.] ECR
I-6193.

Predmet C-224/98 *d'Hoop* [2002.] ECR
I-6191.

Predmet C-413/99 *Baumbast* [2002.]
ECR I-7091.

Predmet C-403/03 *Schempp* [2005.]
ECR I-6421.

Evropska komisija

Abeceda prava Evropske unije

autor: Profesor Klaus-Diter Borhart

Luksemburg: Kancelarija za publikacije Evropske unije, 2013. godine

2013. - 124 str.- 163 x 250 mm

ISBN: 978-92-9238-133-2

doi:10.2871/64850

