UNIVERZITET SINGIDUNUM



Gordana Gasmi

PRAVO I OSNOVI PRAVA EVROPSKE UNIJE

BEOGRAD, 2010.

UNIVERZITET SINGIDUNUM

Prof. dr Gordana Gasmi

PRAVO I OSNOVI PRAVA EVROPSKE UNIJE

Prvo izdanje

Beograd, 2010.

PRAVO I OSNOVI PRAVA EVROPSKE UNIJE

Autor:
Prof. dr Gordana Gasmi

Recezenti:
Prof. dr Dragan M. Mitrović, Pravni fakultet Univerzitet Beograd
Prof. dr Milan I. Miljević, Univerzitet Singidunum Beograd

Izdavač:
UNIVERZITET SINGIDUNUM
Beograd, Danijelova 32
www. singidunum. ac. rs

Za izdavača:
Prof. dr Milovan Stanišić

Tehnička obrada:
Novak Njeguš

Dizaj korica:
Aleksandar Mihajlović

Godina izdanja:
2010.

Tiraž:
1150 primeraka

Štampa:
Mladost Grup
Loznica

ISBN: 978-86-7912-240-7

Sva prava su zadržana.
Rad je zaštićen domaćim zakonima i međunarodnim sporazumima o intelektualnoj svojini. Nije dozvoljena reprodukcija, fotokopiranje, korišćenje u sistemima za pretraživanje podataka, transmisija, pretvaranje u elektronski oblik i slično bez prethodnog dogovora i pismenog ovlašćenja od strane autora.

- In varietate concordia.

Ujedinjeni u razlikama (geslo EU)

- Ius est ars boni et aequi.

Pravo je veština dobroga i pravičnoga.

UNIVERZITET
PRIVATNI
AKREDITOVANI
UNIVERZITET
SINGIDUNUM

SADRŽAJ

PREDGOVOR XI

PRVI DEO
TEORIJA PRAVA

I - UVOD U TEORIJU PRAVA 1
1. Pojam prava 2
2. Predmet teorije prava 2
3. Metod teorije prava 4

II - POJAM I GLAVNI ELEMENTI DRŽAVE 6
1. Država kao društvena i javna pojava 6
2. Elementi države 11
   2.1. Teritorija države 12
   2.2. Stanovništvo države 14
   2.3. Državna vlast 17

III - VRSTE I ORGANIZACIJA DRŽAVNE VLASTI 22
1. Vrste državne vlasti 22
   1.1. Zakonodavna vlast 22
   1.2. Izvršno-upravna vlast 24
   1.3. Sudska vlast 26
2. Organizacija državne vlasti - jedinstvo i podela vlasti 27
   2.1. Jedinstvo vlasti 27
   2.2. Podela vlasti 30

IV - GLAVNI OBLICI DRŽAVNOG UREĐENJA I VRSTE POLITIČKOG REŽIMA 36
1. Oblici državnog uređenja 36
   A. Jedinstvena (jednostavna i složena) država 36
   B. Savezi država 40

2. Oblici političkog režima 43
A. Demokratija - pojam 43
B. Autokratija - pojam 55
3. Primeri totalitarizma 57

V - POJAM PRAVA, ODNOS DRŽAVE I PRAVA, PRAVNA DRŽAVA - VLADAVINA PRAVA 59
1. Pojam prava 59
2. Odnos države i prava 63
2.1. Uticaj države na pravo 64
2.2. Uticaj prava na državu 65
3. Pravna država - vladavina prava 68

VI - ZAKONITOST, SANKCIJE ZBOG NEZAKONITOSTI, PRAVNE VREDNOSTI PRAVNI SISTEM, PRAVNI TRANSPLANTI 74
1. Zakonitost 74
2. Sankcije zbog nezakonitosti i pravosnažnost pravnih akata 77
2.1. Sankcije zbog nezakonitosti 77
2.2. Pravosnažnost pravnih akata 78
3. Pravne vrednosti 80
A. Pravda 80
B. Pravičnost 82
C. Sloboda 84
D. Ljudsko dostojanstvo 86
E. Tolerancija 86
F. Sigurnost 87
G. Jednakost 88
H. Red i mir 88
I. Celishodnost i delotvornost 89
4. Glavni pravni sistemi 90
A. Pravni sistemi Istoka 90
B. Pravni sistemi Zapada 93
5. Pravni transplanti 97

LITERATURA 99

DRUGI DEO
OSNOVI PRAVA EVROPSKE UNIJE

UVOD U OSNOVE PRAVA EVROPSKE UNIJE **103**

I - EVROPSKA UNIJA - ISTORIJSKI ASPEKTI, OD FEDERALIZMA DO FUNKCIONALIZMA **108**

1. Uvodne napomene 108
2. Istorijski osvrt na stvaranje Evropskih zajednica 109
   - 2.1. Šumanova deklaracija, Savet Evrope i stvaranje Evropske zajednice za ugalj i čelik 109
   - 2.2. Institucionalna struktura Evropske zajednice za ugalj i čelik (EZUČ) - primer funkcionalnog pristupa integraciji 113
   - 2.3. Evropska odbrambena zajednica i Evropska politička zajednica - rezultat federalističkih shvatanja integracije 117
   - 2.4. Evropska ekonomska zajednica (EEZ) i Evropska zajenica za atomsku energiju (EURATOM) - povratak funkcionalističkoj metodi integracije 120
   - 2.5. Jedinstvena institucionalna struktura tri evropske zajednice (1965.) 123
3. Koreni stvaranja Evropske unije 124
   - 3.1. Razvoj Zajednice tokom šezdesetih i sedamdesetih godina 124
   - 3.2. Širenje članstva Zajednice i temelji ideje o EU - Tindenmansov izveštaj (1976.) 126
   - 3.3. Svečana deklaracija o Evropskoj uniji (1983.) 128
   - 3.4. Predlog ugovora o Evropskoj uniji - inicijativa Evropskog parlamenta (1984.) 129
   - 3.5. Evropa u dve brzine 131
4. Institucionalna reforma Zajednice 132
   - 4.1. Jedinstveni evropski akt i institucionalne promene (1986.) 132
   - 4.2. Proširenje Zejednice (1986.) i donošenje Ugovora o Evropskoj uniji (1992.) 134
   - 4.3. U susret korenitim reformama Zajednice 136

II - EVROPSKA UNIJA - PRAVNI SISTEM **142**

1. Osnovni principi pravnog sistema EU 142
   - 1.1. Princip neposredne primene i direktnog dejstva 144
   - 1.2. Princip primata komunitarnog pavnog sistema nad nacionalnim - nadnacionalnost 146
   - 1.3. Primena komunitarnog zakonodavstva u državama članicama - neki problemi primene direktiva EU 148
2. Izvori komunitarnog prava 150
   - 2.1. Primarno zakonodavstvo 150

2.2. Sekundarno zakonodavstvo 152
2.3. Nepisani izvori - Opšta pravna načela i pravni običaji 154
2.4. Dopunski izvor - sudska praksa Evropskog suda pravde 155
3. Pravna priroda, struktura i ciljevi Evropske Unije (EU) 155
3.1. Pravni karakter EU 155
3.2. Struktura EU do usvajanja Lisabonskog Ugovora o EU - tri stuba EU 158
3.3. Struktura EU prema Lisabonskom Ugovoru o EU (2009.) - stapanje tri stuba 160
3.4. Ciljevi i osnovne vrednosti Evropske Unije kao podloga pravnog sistema EU 160
4. Pravni sistem i Lisabonski Ugovor o EU (2009.) - relevantni aspekti 162

III - EVROPSKA UNIJA - INSTITUCIJE EU - KNJUČNE INSTITUCIJE EU I UGOVOR O EU IZ MASTRIHTA - 164
1. Uvod - Ugovor o EU iz Mastrihta 164
2. Ciljevi EU kao okvir nadležnosti organa EU 165
3. Načelo supsidijarnosti - Osnov delovaja organa EU u oblastima konkurentske nadležnosti 167
4. Položaj Evropskog saveta prema Ugovoru o EU iz Mastrihta 174
4.1. Sastav, oblasti delovanja i način odlučivanja 174
4.2. Nadležnost Evropskog saveta 176
5. Savet ministra - Sastav, nadležnost i način odlučivanja prema Ugovoru o EU iz Mastrihta 179
5.1. Sastav Saveta ministara 179
5.2. Nadležnost Saveta ministara 181
5.3. Način odlučivanja Saveta ministara 184
6. Evropski parlament 187
6.1. Sastav i unutrašnja organizacija 187
6.2. Ovlašćenja EP 190
6.3. Uloga Parlamenta u oblastima međuvladine saradnje država članica EU 194
7. Evropska Komisija 195
7.1. Sastav i unutrašnja organizacija 195
7.2. Nadležnost Komisije 197
8. Položaj Evropske centralne banke kao element državnosti EU 200
8.1. Kriterijumi konvergencije 203
8.2. Nezavisnost ECB 205
9. Nezavisnost ECB i uloga Evropskog Parlamenta 207
10. Savetodavne institucije EU - Ekonomski i socijalni komitet i Komitet regiona - 212
10.1. Ekonomsko-socijalni komitet (EESC) - nastnak i funkcije 212
10.2. EESC - sastav i interna organizacija 212
10.3. EESC - institucionalna uloga u EU 213
10.4. Komitet regiona - nastanak i razvoj 214
10.5. Principi aktivnosti Komiteta regiona 214

10.6. Sastav i način rada Komiteta regiona 215
10.7. Institucionalna uloga Komiteta regiona u EU 215

IV - DVOSTEPENI PRAVOSUDNI SISTEM EU, PRIMENA SUPSIDIJARNOSTI I REVIZORSKI SUD 217
1. Evropski sud pravde 217
1.1. Uloga i karakter Evropskog suda pravde 217
1.2. Sastav Evropskog suda pravde 220
1.3. Nadležnosti Evropskog suda pravde 221
1.4. Postupak pred Evropskim sudom pravde 225
1.4.1. Postupak po direktnim tužbama 225
1.4.2. Postupak po prethodnim pitanjima 229
1.4.3. Posebni postupci 230
2. Prvostepeni sud (1989.) 231
2.1. Formiranje Prvostepenog suda 231
2.2. Nadležnosti Prvostepenog suda 231
3. Uloga Evropskog suda pravde u pravnoj reformi EU - Sud pravde kao stvaralac komunitarnog prava 233
4. Evropski sud pravde i jačanje ovlašćenja Evropskog parlamenta 240
5. Evropski sud pravde i primena principa supsidijarnosti 242
6. Revizorski sud u EU 248
6.1. Nastanak i razvoj 248
6.2. Ovlašćenja Revizorskog suda 249
6.3. Sastav i rad Revizorskog suda 250
6.4. Institucionalna uloga Revizorskog suda u EU 251
7. Dometi pravne i institucionalne reforme Ugovora o EU iz Mastrihta i 252

V - PRAVNI ASPEKT I EVOLUCIJA POLOŽAJA EVROPSKOG PARLAMENTA 255
1. Uvod 255
2. Položaj Evropskog parlamenta prema odredbama osnivačkih ugovora Evropskih zajednica 255
2.1. Sastav i unutrašnjaj organizacija 255
2.2. Ovlašćenja Parlamenta prema odredbama osnivačkih ugovora Zajednice 258
2.2.1. Budžetska ovlašćenja 259
2.2.2. Savetodavna ovlašćenja EP 263
2.2.3. Kontrola ovlašćenja EP 265
3. Položaj Parlamenta posle donošenja Jedinstvenog evropskog akta (JEA) 267
3.1. Ovlašćenja EP u zakonodavnom postupku 267
3.1.1. Procedura sardanje 267
3.1.2. Procedura konsultacija 269
3.2. Ovlašćenja Parlamenta u spoljnim odnosima Zajednice 270

3.2.1. Saglasnost EP u postupcima zaključivanja međunarodih sporazuma 270
3.3. Parlament i Evropska politička saradnja 271
3.3.1. Evropska politička sardanja 271
3.3.2. Parlament i Evropska politička saradnja 273
4. Položaj Parlamenta prema odredbama Ugovora o EU iz Mastrihta 274
4.1. Opšte karakteristike položaja EP prema Ugovoru o EU iz Mastrihta 274
4.2. Zakonodavna ovlašćenja Parlamenta 277
4.2.1. Proširenje primene procedure saradnje EP i Saveta 277
4.2.2. Procedura saodlučivanja Parlamenta i Saveta 278
4.2.3. Procedura davanja saglasnosti Parlamenta 280
4.3. Uloga Parlamenta u drugom i trećem stubu EU 281
4.4. Kontrolna ovlašćenja Parlamenta 282

VI - UGOVOR O EVROPSKOJ UNIJI IZ AMSTERDAMA (1999.) **287**
1. Uvodna razmatranja 287
2. Ciljevi institucionalne reforme EU iz Amsterdama 290
3. Institucionalni sistem EU prema Ugovoru iz Amsterdama 294
3.1. Novine u Ugovoru iz Amsterdama u odnosu na Savet ministara EU 294
3.2. Novine u Ugovoru iz Amsterdama u odnosu na Komisiju EU 289
3.3. Novine u Ugovoru iz Amsterdama u odnosu na Evropski sud pravde 300
4. Promene u Ugovoru iz Amsterdama u odnosu na ostale institucije EU 302
4.1. Revizorski sud 302
4.2. Ekonomski i socijalni komitet i Komitet regiona 303
5. Evropski parlament i demokratski deficit EU 303
5.1. Položaj Evropskog parlamenta u Ugovoru iz Amsterdama 304
5.1.1. Jačanje zakonodavnih ovlašćenja EP 304
5.1.2. Ostale institucionalne odredbe u odnosu na Parlament 306

VII - UGOVOR O EVROPSKOJ UNIJI IZ NICE (2003) **307**
1. Razvoj Evropske unije od Amsterdama do Nice 307
2. Evropski Parlament prema Ugovoru iz Nice 308
2.1. Raspodela sedišta u Evropskom parlamentu 309
2.2. Jačanje zakonodavnih ovlašćenja Parlamenta 309
2.3. Jačanje položaja Parlamenta prema Sudu pravde 310
3. Evropska Komisija prema Ugovoru iz Nice 310
3.1. Sastav Komisije 310
3.2. Sastav Komisije posle širenja EU 311
3.3. Naimenovanje Komisije 311
3.4. Jačanje pozicije Predsednika Komisije 311
4. Savet ministara prema Ugovoru iz Nice 312
4.1. Odlučivanje kvalifikovanom većinom 312

4.2. Blokirajuća manjina u Savetu - institucionalni problemi 313
4.3. Jednoglasno odlučivanje u Savetu 315
5. Ostale institucije i organi EU 316
6. Izmene iz Nice u oblasti drugog i trećeg stuba Unije 317
6.1. Novine u drugom stubu Unije 317
6.2. Reforme u trećem stubu Unije 318
7. Ojačana saradnja u EU 319
8. Povelja EU o osnovnim pravima - zaostavština iz Nice 320
8.1. Uloga institucija EU o donošenju Povelje EU o osnovnim pravima 320
8.2. Značaj Povelje EU o osnovnim pravima 323
9. Evropska konvencija - epilog Ugovora iz Nice 324

VIII - SAVREMENI TRENDOVI RAZVOJA EU U SVETLU ZAJEDNIČKE SPOLJNE POLITIKE EU 326
1. Uvodne napomene 326
2. Istorijski kontekst zajedničke spoljne politike EU 327
3. Institucionalna ograničenja zajedničke spoljne i bezbedonosne politike EU prema Ugovoru o EU iz Mastrihta 328
4. Institucionalna poboljšanja zajedničke spoljne politike EU prema Ugovoru o EU iz Amsterdama i Nice 332
5. Relevantni faktori primene zajedničke spoljne politike EU 336
6. Institucionalne perspektive zajedničke spoljne politike EU - Ima li nade za Evropskog ministra spoljnih poslova? 338

IX - AKTUELNI PRAVNI ASPEKTI EU - LISABONSKI UGOVOR O EVROPSKOJ UNIJI (2009.) 342
1. Predlog Ugovora o Ustavu Evrope - neuspeli povratak federalizmu (2004.-2006.) 342
2. Podsticajni pravci razvoja Evropske unije - Berlinska deklaracija (2007.) 344
Prilog I *- Berlinska deklaracija, 25. mart 2007.* 347
3. Donošenje Lisabonskog Ugovora o Evropskoj Uniji 349
4. Značaj institucionalnih reformi EU prema Lisabonskom Ugovoru o EU 350
5. Tri vrste nadležnosti u EU prema Lisabonskom Ugovoru 354
6. Članstvo u EU prema Lisabonskom Ugovoru 356
7. Lisabonski Ugovor o EU i zajednička spolja i bezbedonosna politika 357

X - ZAKLJUČNA RAZMATRANJA 360
Prilog II *- Okvirna ispitna pitanja* 369
Prilog III *- Relevantni fragmenti važećeg Lisabonskog Ugovora o EU (2009.)* 372
LITERATURA 390
Prilog IV *- Recenzija Prof. dr Dragan M. Mitrović - Izvodi* 401
Prilog V *- Recenzija Prof. dr Milan I. Miljević - Izvodi* 402
BELEŠKA O AUTORU 403

UNIVERZITET
PRIVATNI
AKREDITOVANI
UNIVERZITET
SINGIDUNUM

PREDGOVOR

*

Studije prava su oduvek imale za cilj da studentima pruže jedno zaokruženo teorijsko pravno znanje, koje daje znanja o državi, pravu i njihovom odnosu oličenom u vladavini, poretku i sistemu prava. Studentima je takođe omogućeno da upoznaju pravnički način razmišljanja i zaključivanja, kao i da steknu toliko potrebnu pravnu kulturu. Bez te kulture i bez tih znanja, oni neće moći uspešno da razumeju i savladaju druge važne pozitivnopravne discipline na narednim godinama studija, niti će kasnije moći ispravno da se koriste pravom. To je zbog toga što „*Pravo – kao ustava samovolji i proizvoljnosti – neizbežno natkriljuje i reguliše sve važne oblasti društvenog života i obezbeđuje predvidljivost i sigurnost u pravnom i društvenom poretku. Zato se i kaže: pravo – to je civilizacija*“ *(prof. dr Dragan M. Mitrović)*.

S druge strane, proučavanje osnova pravnog sistema Evropske unije (EU) ima za cilj da studentima pruži neophodni uvid u osnovne karakteristike pravnog sistema EU, evoluciju evropskih integracionih procesa, kao i u načine funkcionisanja ključnih institucija EU i donošenja odluka i kapacitet efektivnosti Unije na spoljno-političkom planu. Značaj izučavanja predmeta potiče iz potrebe poznavanja osnovnih pojmovnih kategorija o organima Evropske Unije, kao najvećeg trgovinskog I ekonomskog bloka na globalnom nivou. Pravo EU sadrži pravna resenja koja odrazavaju zajednicke imenitelje interesa aktuelnih 27 drzava članica EU. Isticanje pozicije Evropskog parlamenta u institucionalnoj strukturi Evropske unije ukazuje studentima na vaznost punopravnog legitimiteta zakonodavnog podstupka i procesa odlučivanja u EU, kao i stepen demokratskog deficita pravnog sistema EU. Uostalom, „*Evropa ne može biti ograničena na ugalj i čelik. Institucija Zajednice, koja je početak federalne države, nema svog smisla ako ne rezultira jednim stvarnim političkim autoritetom*” (*Jean Monnet*).

* *

Prvobitnu osnovu ovog udžbenika - monografije predstavljaju rezultati višegodišnjeg istraživanja prilikom izrade doktorske disertacije, koja je odbranjena aprila 2004. na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu pred petočlanom Komisijom u sastavu: Prof. dr Radoslav Stojanović, Predsednik Komisije; Prof. dr Milan Paunović, Mentor doktorata;

Prof. dr Aleksandra Jovanović; Prof. dr Ratko Marković i Doc. dr Branko Rakić. Primarnu osnovu ove knjige čine i aktuelna istraživanja kojima se neprekidno bavim više od dvadeset godina, počev još od mog boravka na stručnom stažu u tadašnjoj Komisiji EZ u Briselu, 1986. godine. Ono što mi je svakako olakšalo rad tokom mog teorijskog bavljenja ovom materijom, bila je profesionalna podrška mog mentora Prof. dr Milana Paunovića u vidu davanja smernica za teorijsko istraživanje, čemu bih htela da mu se *post-mortem* i ovom prilikom još jednom zahvalim.

* * *

I ovom prilikom, posebno želim da se zahvalim recenzentima ove knjige: prof. dr Draganu M. Mitroviću, redovnom profesoru Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu, koji mi je nesebično stavio na raspolaganje deo svojih istraživanja iz pravne teorije i omogućio da ovaj udzbenik bude jedna sasvim logički, smisaono i sadržinski upotpunjena i zaokružena celina, kao i prof. dr Milanu Miljeviću, Predsedniku Katedre za društvene nauke Univerziteta Singidunum u Beogradu za profesionalnu podršku i svima onima koji su svojim savetima, razumevanjem i strpljenjem pomogli da ova knjiga ugleda svetlost dana.

* * * *

Želim da naglasim da je terminologija u domenu prava EU u potpunosti usklađena sa najnovijim sporazumom između Komisije EU i Vlade Srbije postignutim o prevodima na srpski jezik zvaničnih naziva pravnih akata EU i institucija EU (oktobra 2009).

Knjiga je namenjena prevashodno studentima u cilju upoznavanja sa osnovnim pojmovima pravne nauke o državi i vladavini prava i sa karakteristikama i principima pravnog sistema EU, kao i sa istorijskim razvojem i institucijama Evropske Unije. Knjiga je takođe upućena i stručnjacima iz ove oblasti, zatim ekspertima zaposlenim u državnim organima koji se bave problematikom saradnje sa Evropskom unijom i svima onima koji žele da prodube svoje znanje o teoriji prava i osnovima prava i o pravnom sistemu i načinu funkcionisanja Evropske Unije.

Beograd, januara 2010.

Prof. dr Gordana Gasmi

PRVI DEO
TEORIJA PRAVA[1]

I Poglavlje - UVOD U TEORIJU PRAVA

Pravna nauka jedna je od najstarijih društvenih nauka što pokazuje njeno poreklo koje doseže do samih početaka evropske civilizacije postavljenih u antičkoj filosofskoj i društvenoj misli. I sve do XIX veka nauka o državi se razvijala nezavisno od nauke o pravu, kada su u nemačkoj filosofsko-pravnoj misli spojene u jednu disciplinu - u teoriju države i prava, čiji je zadatak da pruži apstraktna znanja o državi i pravu.[2] U XX veku pitanje samostalnog predmeta opšte teorije države i prava kao apstraktne teorijske nauke se produbljuje, što dovodi do daljih promena i pojave novih filosofsko-pravnih, ontološko-normativnih, analitičko-naučnih ili dijalektičko-kritičkih teorija države i prava. Uz njih, postoji i razvija se stara prirodnopravna, racionalistički, pa čak i religijski nadahnuta filosofija prava. U XX veku se razvijaju i različite novomarksističke teorije.

U XX veku dolazi do tihe renesanse prirodnopravnog učenja i nastanka novih prirodnopravnih učenja, jer se sve više uviđa da strogi sociologizam i pozitivizam nisu dovoljni za valjano objašnjenje države i prava. Novinu predstavlja i obnovljeno interesovanja za retoričke, topičke i heurističke pravne probleme, kao i nastajanje integralnih državnopravnih ili čisto pravnih teorija. Pojava pomenutih i drugih teorija dobrim delom označava napuštanje opšte teorije države i prava u korist ponovnog zasnivanja posebnih teorija prava koje se razlikuju od teorija države.

Najzad, na samom kraju XX i početku XXI veka, država i pravo se sve više istražuju multidisciplinarno. Time su stvoreni uslovi za „veliko rastvaranje" konsolidovanih škola i pravaca zbog čega, izgleda, da više nije od tako velike koristi tradicionalno razlikovanje jusnaturalizma od juspozitivizma i jusrealizma. Takođe, dolazi i do značajnog tematskog proširenja pravnog interesovanja. Pored tradicionalnih tema, u rasponu od teorije pravde do pravne nauke i od teorije norme do teorije organizacije, sve više se afirmišu studije konstitucionalizma kao osobena teorija prava, feminističke studije i studije tzv. „ženskog

1 **Prvi deo u ovom udžbeniku, pod nazivom Teorija prava, zasnovan je na izabranim i priređenim tekstovima prof. dr Dragana M. Mitrovića iz monografije** *Teorija države i prava* **(u štampi, izd. Dosije, Beograd, 2010.). Njih mi je autor ljubazno stavio na raspolaganje kako bi se studentima odnosnih fakulteta Univerziteta Singidunum obezbedio širi, koherentan i celovit uvid u ovu složenu i važnu pravnu materiju.**

2 R. Lukić, *Teorija države i prava*, Beograd. 1976, str. 4-11. Videti: J. Finch, *Introduction to Legal Theory*, 1979; W. Morrison: *Jurisprudence: from the Greeks to Post-Modernism*, 1997.

prava", kritičke pravne studije, nove institucionalističke teorije, normativna filosofija prava, multikulturalizam,[3] komunitarizam, bioetika i biojuristika, pokret prava i književnosti, sve do funkcionalističkih, kibernetskih, informatičkih i drugih pravnih teorija, kako ih sve razvrstava Italijan Gvido Faso (*Gvido Fassò*, 1915-1974). [4]

1. Pojam prava

Pravo oduvek obuhvata skoro sve iole važne društvene odnose. Koji su to sve odnosi, ne može unapred tačno da se odredi. Ideja prava je postojana, ali su njegove granice nepouzdane. Ipak, njih pravo nadgrađuje i pretvara u novu, izmenjenu pravnu stvarnost. Ta stalna delatnost, izazvana postojanim ljudskim potrebama, pravnu nauku predstavlja kao jednu od najstarijih nauka, a njenu pravnu teoriju, kao jednu od najstarijih pravnih disciplina.

Teorija prava veoma često se naziva i „Uvod u pravo", ima takvo mesto i značaj kako zbog svog glavnog predmeta: države i prava, tako i zbog toga što druge konkretne pravne i društvene nauke često moraju da koriste znanja koja pruža Uvod u pravo, posebno znanja o osnovnim i opštim pojmovima i vezama države i prava koje otkriva i objašnjava upravo ova disciplina. Teorija prava tj. Uvod u pravo jeste samostalna disciplina i zbog toga što, kao i svaka druga nauka, ima svoj osobeni predmet i metod. Ona pruža objektivna, kritička i metodski izvedena naučna znanja o državi i pravu. Zahvaljujući tome, može da se odredi kao apstraktna teorijsko-pravna disciplina koja proučava državu i pravo kao objektivne društvene pojave, za razliku od drugih konkretnih pozitivnih ili istorijskih pravnih (ili društvenih) disciplina. Pozitivne nauke prvenstveno izučavaju važeću državu i pravo pojedinjavajući ih po oblastima i granama, a istorijske nekadašnje države i prava pojedinjavajući ili uopštavajući ih. Za razliku od toga, Teorija prava tj. Uvod u pravo isključivo se bavi onim što je stalno u državi i pravu.

2. Predmet Teorije prava

U stvarnosti postoje samo konkretne države i konkretna prava. Ali njihovo *realno* postojanje (u prostoru i vremenu) nije jedino, iako je najupečatljivije. Država i pravo postoje isto tako *idealno* (*virtuelno*, izvan fizičkog prostora i vremena, kao skup čistih ideja i vrednosti /na primer, kao apsolutna, moralna ili kulturna ideja/, i *aktuelno*, samo u vremenu, kao sadržaji svesti, psihički procesi /na primer, kao svest o srednjovekovnoj srpskoj državi ili sadašnjoj državi Srbiji/, takođe utičući na stvarnost. Takvi država i pravo su sadržani u najdubljem sloju, u kome se nalaze izvorišta suštinskih kvaliteta i veza bez kojih

3 Videti: DŽ. Raz, *Etika u javnom domenu. Pogledi iz moralnosti prava i politike*, Beograd (Podgorica), 2005.

4 Videti: G. Faso, *Istorija filozofije prava*, Beograd (Podgorica), 2007, str. 661-710.

stvarna država i pravo uopšte ne mogu da postoje. Ta izvorišta se najlakše prepoznaju u napajajućim pravnim iskustvima sačuvane tradicije i civilizacije.

Pored osnovnih kvaliteta i veza koji su svojstveni svim konkretnim državama i pravima, bez kojih oni ne mogu da se zamisle, postoje opšti kvaliteti i veze koji su svojstveni svim državama i pravima u nekoj istorijskoj epohi ili njihovim karakterističnim tipovima i glavnim sistemima (na primer, evropsko-kontinentalnom, anglo-saksonskom, šerijatskom ili hindu). Najzad, postoje kvaliteti i veze koji su svojstveni samo nekoj konkretnoj državi i konkretnom pravu, na osnovu kojih se oni jasno razlikuju od drugih konkretnih država i konkretnih prava unutar istog tipa državnog i pravnog sistema. Teorija prava posmatra sve, a ne samo najvažnije kvalitete i veze države i prava. Takvo proširivanje njegovog predmeta je neophodno zbog sticanja potpunijih znanja o državi i pravu kao objektivno postojećim i nerazdvojno povezanim društvenim pojavama, kao i zbog same celine izlaganja. Ali, samo Teorija prava na produbljen i postojan način proučavaju te osnovne i najopštije kvalitete i veze, za razliku od drugih pozitivnopravnih ili istorijskopravnih disciplina. Na taj način, Teorija prava pružaju celovita i „istinita" znanja o predmetu svog istraživanja koja su iskustveno proverljiva. Ta znanja o kvalitetima i vezama države i prava izražavaju se pojmovima i zakonitostima.

Pojmovi su skupovi smislenih odredbi o suštini i najvažnijim obeležjima pojava. U sastav Osnova prava posebno ulaze dve njihove glavne vrste. Prvi su tzv. nepravni, tj. *obični* pojmovi, preuzeti iz života, nauke ili struke (na primer, rođenje, bolest, različiti tehnički normativi, itd.). Drugi su čisto *pravni* pojmovi, tj. posebne tvorevine prava. Oni se dele na neposredne i posredne. Neposredni pravni pojmovi muža ili roditelja su mnogo bliži običnoj stvarnosti nego pojam tužbe, tužioca, okrivljenog ili redovnih i vanrednih pravnih lekova, jer se posredni pojmovi ne nalaze u običnoj stvarnosti. Iz više opštih pravnih pojmova se stvaraju pravne konstrukcije, koje su najopštiji pravni pojmovi. [5]

Teorija prava se koristi svim navedenim običnim i pravnim (neposrednim i posrednim) pojmovima, koji prema stepenu opštosti mogu da budu osnovni, opšti, posebni i pojedinačni. Svoja osobena znanja o državi i pravu izložena su u Teoriji prava samo korišćenjem osnovnih i opštih pravnih pojmova. Tu posebni i pojedinačni pojmovi služe samo kao građa ili ilustracija opštim i osnovnim pojmovima.

Zakonitostima se izražavaju pravilnosti između pojava u rasponu od prirodnih zakona, preko zakona verovatnoće, sve do tendencijskih pravilnosti. Veze države sa pravom, kao i njihove veze sa drugim pojavama, najčešće se izražavaju korišćenjem zakona verovatnoće, koji su zakoni jer se uvek ostvaruju, samo ne može tačno da se predvidi kada. Zato se za njih kaže da su „manje stroži" od prirodnih zakona, ali i da su „više stroži" od tendencijskih pravilnosti koje često ne mogu valjano ni da se razumeju, a kamoli tačno predvide.

Pojmovima se opisuju država i pravo kakvi su u trenutku posmatranja (statičnost), dok se zakonitostima objašnjava njihovo kretanje (dinamičnost).

---

5 Videti: R. Jering, *Cilj u pravu*, I-II knjiga, Beograd, (1893-1894) 1998; Ž. Spasojević, *Analogija i tumačenje. Prilog proučavanju metoda u privatnom pravu*, Beograd, 1996.

3. Metod Teorije prava

Metod je put, način, sredstvo da se postigne neki cilj. To važi i za naučni pravni metod, pomoću koga se stiču nova znanja o državi i pravu, i to na osnovu prethodnog znanja o njima. Ta prethodna znanja kao metod mogu da budu najopštija, kada se crpu iz opštih učenja kao najopštijih filosofskih ili sociioloških pogleda na društvo, državu i pravo, ili sasvim konkretna, kada se izvlače iz činjenica o konkretnim državama i pravima, pod uslovom da su primerena glavnom zadatku Teorije prava, koji kao samostalna pravna disciplina takođe raspolaže svojim posebnim saznajnim metodima.

Obično se kaže da Teorija prava koristi pravni i sociološki metod. Takvo pojednostavljivanje nema pravu boju istine, jer Teorija prava koristi kao najvažnije sledeće saznajne metode:

- *dogmatički*, koji se prvenstveno koristi za utvrđivanje značenja pravnih pojava, uključujući tu i državu kao pravnu pojavu. Glavni zadatak dogmatičkog metoda je da ispravnim postupcima utvrdi istinito, pravo značenje pravnih normi, jer se vršenje vlasti sastoji iz izdavanja i primene pravnih normi;
- *normativni*, koji se sastoji u istraživanju i saznavanju prava kao celovitog sistema. Njime se utvrđuje kakav je normativan sastav prava, koji su njegovi delovi i kakve sve neposredne vrste veza postoje između njih i, posredno, između državnih i društvenih subjekata koji ih stvaraju;
- *logički*, kojim se utvrđuju logičke veze između raznih elemenata i delova prava, jer je samo pravo jedna logička tvorevina, kao i država, koja se takođe sastoji iz različitih delova i elemenata;
- *aksiološki*, kojim se određuju vrednosti i vrednosni sudovi bez kojih ne može da započne postupak stvaranja prava. Aksiološki metod se koristi i kao metod pravne kritike, što nije ništa nego drugi vid stvaranja prava;
- *sociološki*, kojim se istražuje društvena strana prava, tj. pravo kao društvena pojava i njegove veze sa drugim sličnim pojavama, posebno sa državom. On je posebno pogodan za istraživanje društvenih uzroka države i prava;
- *psihološki*, kojim se istražuje pravo kao psihička pojava, tj. kao sadržaj pravne svesti ljudi, uključujući i njihov stav prema pravu. Saznavanje prava kao psihičkog sadržaja posebno je važno kada državni organi, tj. službena lica, stvaraju ili primenjuju pravo, jer baš od njih najčešće zavisi kako će pravo da glasi i primenjuje se;
- *politikološki*, kojim se država i pravo izučavaju kao političke pojave. Njegov zadatak nije da utvrdi vrednosti koje treba da ostvaruje pravo sa državom, što je zadatak aksiološkog metoda, već da ispita u kojoj se meri te vrednosti zbilja ostvaruju pomoću prava i države. On je posebno koristan kada se ocenjuje kojim vrstama akata treba da budu regulisani određeni društveni odnosi;

- *istorijski*, pomoćni metod države i prava, kojim se analitički istražuju i saznaju država i pravo kao istorijske pojave;
- *uporedni* (komparativni), koji se kao pomoćni metod sastoji iz uporednopravnog istraživanja najmanje dva dela dva različita nacionalna prava. [6]

Rezultati dobijeni primenom navedenih saznajnih metoda se sistematizuju i čine posebne pravne discipline: pravnu dogmatiku, normativnu pravnu teoriju, pravnu logiku, pravnu aksiologiju, pravnu sociologiju, pravnu psihologiju, pravnu politikologiju, pravnu istoriju, uporednu pravnu teoriju, itd.

UNIVERZITET PRIVATNI AKREDITOVANI UNIVERZITET SINGIDUNUM

6 Videti: *Međunarodni simpozijum o metodologiji pravnih nauka*, Beograd, 1973; R. Lukić, *Metodologija prava*, Beograd, 1978; S. Vračar, *Preispitivanje pravne metodologije. Nagoveštaji državno-pravnog integralizma*, Beograd, 1994 (2000).

II Poglavlje – POJAM I GLAVNI ELEMENTI DRŽAVE

1. Država kao društvena i pravna pojava

Da je državu teško odrediti, potvrđuju imena, tj. *nazivi* koji se koriste za njeno označavanje. Ipak, posebno su važna tri njena naziva, jer su oni nosioci tri različita shvatanja i značenja države.

Prvi je „res publica", koji označava javnu ili zajedničku tekovinu, a ne republiku kao oblik vladavine. Takav naziv za državu su zadržali Poljaci: „rzeczpospolita". Isti smisao je imala i engleska reč „commonwealth", čije je značenje danas izmenjeno. Sasvim drugačije nazive koriste romanski i germanski narodi: „il stato", „état", „Staat" ili „state", kojima se označava stanje, uređenje ili stabilan poredak, kao i Česi: „stat". Svi navedeni nazivi predstavljaju izvedenice iz latinske reči „status" koja ima još starije korene u indoevropskoj reči „sta" koja takođe znači stanje, postojanost, stabilnost. Treći naziv: „deržava", „gosudarstvo", „panstvo", itd. , karakterističan je za većinu slovenskih naroda. Njime se posebno ističe da se država zasniva na potčinjavanju vlasti koja drži i održava zemlju i sav društveni poredak. [7] Otud i srpski naziv: „država" (od staroslovenskih reči „derž", „drž", u smislu držati, tj. posedovati, imati u svojoj vlasti, stabilizovati, ali i činiti, vršiti i čuvati, koji se sasvim jasno koristio već u Dušanovom zakoniku), sadrži isto značenje države kao i odnosni zapadnoevropski izrazi.

Pored navedenih glavnih naziva, postojali su ili se i danas koriste: „polis", „civitas", „regnum", „imperium", „land", „terre", „terra". Dok grčka reč *polis* označava državu kao celovitu ljudsku zajednicu za koju je čovek sudbinski vezan (za razliku od domaćinstva / „oikos", i univerzalne države svih ljudi /„kosmopolisa"), a „civitas", „regnum" i „imperium" državu kao političku zajednicu, dotle „land", „terre", „terra" označavaju državu kao pretežno teritorijalnu zajednicu.[8]

Da je državu teško odrediti potvrđuju i različite ocene njenog značaja, prilikom kojih posebno dolazi do izražaja politički stav pisaca. [9] Prema jednima (anarhisti i marksisti), država je nepotrebna, štetna ustanova koju treba ili uništiti ili pustiti da odumre. Prema drugima, država je potrebna i izuzetno korisna društvena ustanova. Ona je „smrtni bog" (*mortalis deus*, Hobs), ili barem „nešto zemaljski božanstveno" (Hegel). Prema trećima, čovek je očigledno „političko biće" upućeno na život u zajednici (*zoon politikon*, Aristotel). Čak i ako država nije njegov najviši ili konačni cilj, ona je ipak nužno sredstvo za ostvarenje skoro svih drugih njegovih ličnih i društvenih ciljeva. *I što ljudi svesnije shvataju uslove svog života, to više treba da rade na usavršavanju svoje države.*

7 E. Spektorski, *Država i njen život*, Beograd, (1933) 2000, str. 21.

8 D. Vrban, *Država i pravo*, Zagreb, 2003, str. 14 i 24-25.

9 K. von Beyme, *Suvremene političke teorije*, Zagreb, 1976, str. 154-155.

Antički narodi nisu jasno razlikovali društvo od države. Rimski „status publicus" kao preteča modernog pojma države u društvu se nije razlikovao od pojma društva u državi (*civitas*). Tek je Makijaveli u srednjem veku uspeo da razdvoji pojam države (*il stato*) kao moderne, stabilne i definisane političke zajednice od srednjovekovnog pojma društva (*civitas sive civitas civilis*), od kada je bilo moguće razlikovati i razdvojiti državu od društva u smislu današnjih izraza „government" i „civile society". Ipak, država je i dalje utopljena u društvo i društvo je utopljeno u državu, zbog čega se za državu kaže da je izrazito društvena pojava koja raspolaže brojnim vezama sa drugim različitim društvenim pojavama. Sve te veze proizilaze iz tri glavne vrste veza koje se uspostavljaju između države i društva: fizioloških veza krvnog srodstva, ekonomskih veza proizvodnje i raspodele materijalnih dobara i duhovnih veza moralnog i intelektualnog razvitka.[10] Na osnovu tih veza i veza države sa najvažnijim društvenim pojavama (proizvodnjom i raspodelom, društvenim grupama i klasama, narodom, ideologijom, kulturom, verom, itd.) može se odrediti pojam države kao *društvene zajednice* (*communitas*) koja danas, u smislu navedenih društvenih veza, predstavlja pretežno kulturno-psihološki pojam.

Fiziološke veze krvnog srodstva predstavljaju prvobitni izvor objektivnog poretka u ljudskom društvu, jer su omogućile prelazak zbira u sistem, tj. skupa u zajednicu. Na osnovu tih veza se uspostavljaju različite vrste društvenih zajednica (od roda i plemena do njihovih saveza). Na kraju, stvara se najviše duhovno jedinstvo koje nekadašnje rodove i plemena pretvara prvo u narod, a zatim u stanovnike države. Zato se za stanovništvo, odnosno narod u državi, kaže da predstavlja ukupnost raznorodnih društvenih grupa od kojih se svaka zasniva na posebnosti i unutrašnjem jedinstvu zajedničkog interesa. To znači da sve društvene grupe i zajednice, uprkos različitom kvalitetu i suštini, počinju sve više i češće da funkcionišu na interesnoj osnovi. One dakle više ne opstaju na ljubavi i uzajamnom poverenju kao porodica. Zbog toga su one podesne za upražnjavanje prava, ali sasvim nepodesne za upražnjavanje veštine traganja za pravdom, kojom se često obrazlaže potreba njihovog postojanja i priznavanja.[11] I pošto su interesi društvenih grupa različiti, one se nužno protivstavljaju jedna drugoj, narušavaju zatečenu ravnotežu interesa i iznova je stvaraju. Na toj ravnoteži se zasniva čitava državna organizacija. Njen zadatak je da se stara o svim interesima i da u njima pronalazi unutrašnje zajedničko jedinstvo koje sintetički izražava u obliku najvišeg opšteg interesa.[12]

Ekonomske veze proizvodnje i raspodele materijalnih dobara takođe odlučujuće utiču na nastanak i raspoređivanje društvenih grupa, dovodeći do daljeg usložnjavanja već obrazovanog društvenog sistema. One više ne zavise od fizioloških veza krvnog srodstva, već proističu iz nužne upućenosti pojedinaca jednih na druge, tj. iz njihove međusobne saradnje (kooperacije) koja je neophodna za ljudski opstanak. Od kada je društvena kooperacija postala složenija, ojačanom proizvodnjom je povećan ukupan zbir raspoloživih dobara. Njihovo postojano prikupljanje i raspoređivanje, a posebno nejednako prisvajanje

10 F. Taranovski, *Enciklopedija prava*, Beograd, (1923) 2003, str. 401 i dalje.

11 Videti: M. Villey, *Pravo i prava čovjeka*, Zagreb, 2002, str. 37 i dalje.

12 Videti: F. Taranovski, *Enciklopedija prava*, str. 401-402.

imovinskih dobara, dovelo je na kraju do podele društva na osnovne *društvene klase* imućnih i siromašnih. [13] Iz te osnovne podele su proistekle druge društvene podele između krupnih, srednjih i sitnih posednika i sopstvenika, tj. zemljišnih posednika, trgovaca, industrijalaca, novčanih kapitalista, itd. , i poljoprivrednih i fabričkih radnika, ili radnika u sitnim, srednjim i krupnim preduzećima. Toj osnovnoj podeli treba dodati još jednu podelu do koje je dovela dalja specijalizacija društvenog rada. Ona se odnosi na široku oblast intelektualnog tehničkog i teorijskog rada koji je obuhvaćen opštim pojmom tzv. slobodnih struka (profesija).

Ekonomske veze su dovele do raslojavanja stanovništva i njegovog raspoređivanja po hijerarhijskom osnovu na više i niže *društvene klase i društvene slojeve*. Ta činjenica je omogućila da se celokupni društveni sastav organizuje ne samo prema vertikalno odvojenim osnovnim društvenim klasama, već i prema vertikalno i horizontalno odvojenim društvenim slojevima. Zato se za takva društva kaže da su hijerokratski uređena, jer je u njima društvena nejednakost poprimila institucionalizovan i instrumentalizovan oblik. Ipak, sama *hijerokratija* nije poseban oblik vlasti, već podloga svakom političkom i društvenom obliku vlasti. [14] Ekonomske veze su dovele i do podele delova državne teritorije na *mesne zajednice, opštine, gradove, provincije, oblasti* ili *kolonije*. Do toga je došlo kada se ekonomskim interesima pridružila težnja za nacionalnim odvajanjem ili religijskom slobodom, što je još više iskomplikovalo ionako složen sastav društva, dovodeći do usložnjavanja njegove državne i pravne organizacije koja treba da utvrđuje ili poravnava društvene razlike. [15]

Postoje i *duhovne veze* socijalne diferencijacije i integracije, pored fizioloških i ekonomskih. One se ispoljavaju najpre u *religiji* kao najstarijem, najrasprostranjenijem i najmoćnijem obliku duhovnog života koji sadrži u sebi nepromenljive i večne elemente ljudske prirode. Organizovani skup pojedinaca koji pripadaju jednoj istoj veroispovesti, sačinjava *crkvu* ili *religijsku zajednicu*. Pojedine crkve i religijske zajednice obrazuju posebne društvene grupe koje teže isključivom vladanju ili ravnopravnosti sa drugima u državi.

Na duhovnim vezama se zasnivaju i različita *kulturna udruženja*, a u izvesnoj meri i *političke stranke*. Ona takođe istupaju kao zasebne društvene grupe radi ostvarivanja svojih posebnih interesa i ciljeva. [16]

Za *društvenu organizaciju* se kaže da predstavlja prema određenim pravilima uređen skup ljudi koji međusobno vrše hijerarhijski raspoređene poslove radi postizanja zajedničkih ciljeva korišćenjem odgovarajućih sredstava, za razliku od društvene zajednice. Zato je u pravnoj nauci opšteprihvaćeno da država predstavlja posebnu društvenu organizaciju, jer država i društvo nisu samo apstraktni pojmovi, već stvarne sile i nosioci dva različita shvatanja zajedničkog života: državnog i društvenog. Državno shvatanje se zasniva na uverenju da nema postojane društvene zajednice bez države. Društveno shvatanje se zasniva na uverenju da je najbolji oblik zajedničkog života samoodređivanje i dobrovoljno udruživanje. Prema prvom shvatanju, država je činilac i pokretač društvenog

13 Videti: Ž. Ž. Ruso, *O porijeklu i osnovama nejednakosti među ljudima*, Zagreb, 1977.

14 Videti: M. Veber, *Privreda i društvo*, II tom, Beograd, 1976, str. 245-297.

15 Videti: F. Taranovski, str. 403-404.

16 Videti: F. Taranovski, str. 405-406.

života. Prema drugom shvatanju, pak, društvo je činilac i pokretač države. Geslo države je *vlast*, a društva *sloboda*. Ipak, u stvarnom životu nema vlasti bez slobode, niti slobode bez vlasti. Čista vlast, bez slobode, dovodi do totalitarizma, tj. ropstva, a čista sloboda do anarhije, tj. bezvlašća. Zato svaka normalna država mora da sadrži oba ova načela u jednom uravnoteženom odnosu. Tu ideju o sintezi vlasti i slobode prvi je istakao Šarl Monteskje (1689–1755) u XVII veku, govoreći o uređenoj ustavnoj državi kakva je već u njegovo doba bila Engleska.

Ideju o sintezi vlasti i slobode na osobit način izražavaju dve stalne strane u državi. One državu prikazuju kao opštedruštvenu organizaciju i kao organizaciju jednog dela društva. Na osnovu njih se u pravnoj teoriji određuje pojam države kao društvene organizacije. To je moguće učiniti, jer se ove dve organizacije jasno razlikuju po svojoj delatnosti i organizaciono, iako tek zajedno uzete sačinjavaju jedinstveni pojam države.

Na razlikovanju vlasti od slobode su obrazovane dve velike grupe teorija koje različito objašnjavaju državu, zavisno od toga kojoj strani države se daju prednost. Prvoj grupi pripadaju ugovorne ili solidarističke teorije, a drugoj marksistička i anarhistička teorija sa sličnim utopističkim, sociološki ili politički nadahnutim teorijama. Na primer, prema solidarističkim teorijama sila kao spoljašnji element služi ostvarivanju opšteg dobra zasnovanog na ideji društvene solidarnosti (Leon Digi, 1859–1928).[17] Ona je potrebna samo zbog postizanja te društvene solidarnosti ili, u jednom širem smislu, relativne društvene harmonije, pošto je društvo jedna nepotpuno harmonična zajednica (Slobodan Jovanović, 1869–1958).[18] Prema teorijama koje državu određuju kao organizaciju za zaštitu posebnih društvenih interesa, država je organizacija za zaštitu pre svega tih interesa, zbog čega je državna sila neophodna da bi se zaštitio upravo taj interes (Rudolf fon Jering /1818–1892/, Karl Marks /1818–1883/, Nikos Pulancas /1936–1979/).[19] Ali na takvu, u osnovi klasnu suštinu države, ukazuju i drugi pisci, kao Hans Kelzen (1881–1973), poznat po svom normativističkom učenju o državi. Po njemu, to što građanska pravna nauka ne uvodi klasni element u državu i pravo, ne znači da ona ne zna za klasni karakter društva.[20] Najnovije takve primere predstavljaju francuski pokret Kritika prava i američki pokret Kritika pravnih studija, koji u državi takođe vide isključivo ili pre svega klasnu organizaciju.

Prilikom određivanja pojma države kao društvene organizacije veliku teškoću predstavlja to što pisci prednost daju spoljašnjem (formalnom) ili unutrašnjem (materijalnom) elementu države. Posebnu teškoću predstavlja objašnjenje najprepoznatljivijeg spoljašnjeg elementa države, monopola fizičke sile kojim raspolaže samo država, ali još veću teškoću predstavlja objašnjenje njenog unutrašnjeg elementa, tj. njene osobene društvene funkcije.

17 Videti: L. Digi, *Preobražaji javnog prava*, Beograd, (1929) 1998.

18 Videti: S. Jovanović, *Osnovi pravne teorije o državi*, Beograd, 1906. i *O državi. Osnovi jedne pravne teorije*, Bgd, 1922.

19 Videti: K. Marks, *Prilog jevrejskom pitanju*, *Rani radovi,* Zagreb, 1967; N. Poulantzas, *A propos de la thèorie marxistete du droit*, t. XII, 1967. i *La renaissance du droit naturel en Allemagne*, 1994; R. Jering, *Borba za pravo*, Beograd, (1874) 1998.

20 Videti: H. Kelzen, *Socijalizam i država*, u: H. Kelzen, M. Adler, *Marksizam i država – dve rasprave u sporu,* Bgd, 1985.

Prema jednoj grupi gledišta monopol fizičke sile nije važan za određivanje države, prema drugoj upravo on predstavlja njeno najvažnije prepoznatljivo spoljašnje obeležje, dok prema trećoj monopol fizičke sile nije dovoljan za verno određivanje suštine države: on je samo znak da postoji nešto dublje što ga određuje (moć, autoritet ili društvena vlast). A to znači da prilikom njegovog određivanja treba imati u vidu oružanu (fizičku), ekonomsku i ideološku moć kojom država raspolaže.

Država očigledno raspolaže *oružanom moći* zahvaljujući posedovanju monopola fizičke sile, oličenom u postojanju oružanih snaga i legalne fizičke prinude u društvu. U starijim državama taj monopol je bio decentralizovan, dok to nije slučaj sa današnjim modernim državama u kojima je centralizovan. Oružana moć države predstavlja krajnje sredstvo iznuđivanja za kojim država poseže tek kada su iscrpljena sva druga njena ekonomska i ideološka sredstva. *Ekonomska moć* države sastoji se prvenstveno iz raspolaganja materijalnim bogatstvima koja se i danas pribavljaju na različite načine, od ratnih osvajanja sve do nacionalizovanja domaće privrede. Na taj način, država postaje jedno od središta usmeravanja ukupnog privrednog i kulturnog života, povlašćujući ili potiskujući interese i projekte drugih subjekata. Država poseduje i sve veću *duhovno-ideološku moć* u društvu. Nekada je država okupljala i izdržavala gotovo sve iole obrazovane osobe. Danas se ova njena moć sastoji u svesnom i planskom oblikovanju svesti i ponašanja ljudi. Tome posebno služi ideologija kao skup racionalno i emotivno izraženih stavova kojima obrazovanije i bogatije društvene grupe vrednuju, opravdavaju i objašnjavaju najvažnije strane društvenog života na zaokružen i celovit način. Nekada je to činjeno vezivanjem političke vlasti za religiju, kako bi se opravdali teokratski i autokratski poreci. Danas se to čini na mnogo uspešniji način korišćenjem sredstava masovne komunikacije (štampe, radija, televizije, itd. , tih savremenih „ribara ljudskih duša"). Ali, nije zanemaren ni ideološki uticaj političkih stranaka i organizacija, vođenje ili barem nadzor nad obrazovanjem i vaspitavanjem omladine, itd. Takva ideološka moć predstavlja najblaži i najdelotvorniji oblik prinude kojim se najlakše opravdava i legitimizuje ekonomska i oružana prinuda u društvu. I kao što ne postoji državna vlast koja ne upotrebljava ideološku prinudu, tako su retke i one vlasti koje nisu uspešne u njenoj primeni, s tim što u savremenim demokratskim društvima državna prinuda počiva na saglasnosti oko osnovnih političkih ideala i glavnih državnih ciljeva, zbog čega i njena primena treba da se svodi na najmanju moguću meru.[21]

Do posebno velikih neslaganja u pravnoj i društvenoj nauci, kako je nagoviješteno, dolazi prilikom određivanja materijalnog elementa države, tj. njene društvene funkcije, kao i prilikom objašnjenja njenog postanka, o čemu će posebno biti reči. Na primer, postoje teorije koje smatraju da je država oduvek postojala, odnosno teorije koje smatraju da je država tvorevina modernog doba, nastala tokom XVI i XVII veka u Evropi (zaključivanjem Vestfalskog mira 1648. godine, kada su okončane univerzalne pretenzije Rimokatoličke crkve nad svetovnom vlašću i kada je uspostavljen institucionalizovan „državocentričan" pojam suverenih država). Ove druge teorije državu poistovećuju sa postankom modernih građanski država pozivajući se na sledeća „tipska svojstva moderne države": postojanje

21 Videti: N. Visković, *Teorija države i prava*, Zagreb, 2001 (2006), str. 28-32.

centralizovane političke vlasti oličene u monopolu fizičke sile i državnoj suverenosti; afirmaciju nacionalne države i nacionalne suverenosti; demokratizovanje političkog sistema i afirmaciju učenja o narodnoj suverenosti; ostvarivanje funkcionalne posebnosti države razvijanjem sistema zaštite sloboda i prava građana; postojanje razvijenih službi socijalne zaštite za najugroženije delove stanovništva; podsticanje materijalnog i duhovnog razvoja društva, nasuprot čisto ugnjetačkoj ulozi države; sekularizovanje i deideologizovanje državne vlasti koja treba sve više da se stara o širim i najopštijim društvenim interesima; razvijenu spacijalizaciju, profesionalizaciju i depersonalizaciju državne vlasti, tj. njenu racionalizaciju; razvijenu institucionalizaciju političke vlasti, do koje se dolazi njenim pretapanjem u trajnije institucije sistema podržane stvaranjem opštih, postojanih i efikasnih pravnih pravila, itd. [22] Ipak, danas se ni za jednu državu na svetu ne može reći da poseduje sva tipska svojstva u punoj meri. Ali to savremene države i društva, a posebno države i društva u tranziciji i razvoju, ne lišava potrebe da istraju na ispunjavanju tog velikog civilizacijskog zadatka.

Država se dakle ne vidi, ali se oseća. Vide se samo obeležja koja je predstavljaju: zastava, grb, himna i brojna druga, uključujući zgrade, sredstva, itd. Ipak, država spolja može da se odredi kao posebna i jedinstvena društvena organizacija koja raspolaže monopolom fizičke sile. Posmatrana iznutra, pak, država je jedna nepotpuno harmonična organizacija, jer su interesi njenih članova sa jednog šireg gledišta podudarni, a sa drugog, užeg, suprotni.

2. Elementi države

Svaka država se sastoji iz *tri glavna elementa: prostora, stanovništva i vlasti*. Njih je pravna nauka nedvosmisleno odredila počev od Johana Ludviga Klibera (1762–1837), Georga Jelineka (1853–1911) i Pola Labanda (1838–1918). [23] Kada su ovi elementi razdvojeni, država ne postoji. Ali, to ne znači da ne mogu da postoje stanovništvo ili narod (bez države) na određenom geografskom prostoru. Na primer, Jevreji, iako raspršeni po čitavom svetu, opstali su kao narod i kada nisu imali svoju državu, kao deo stanovništva na teritorijama drugih država, kakav je delom bio slučaj i sa srpskim narodom pod turskom, austrougarskom ili nemačkom okupacijom. Ili, obratno: slovenska i germanska plemena, koja su lutala u doba tzv. velikih seoba naroda, imala su svoje vođe, ali ipak nisu stvorila svoje države sa narodom kao stanovništvom sve dok se nisu trajno nastanila na teritorijama na kojima i danas pretežno žive. Zato se kaže da je stanovništvo proizvod države, a narod istorije. Država, dakle, nije prostor („zemlja") bez stanovnika, niti prostor bez vlasti. Isto tako, država nije ni vlast bez prostora i stanovnika. Zato prostor i vreme države sačinjavaju njeno prvo i najšire, tzv. prostorno-vremensko značenje.

22 Videti: N. Visković, *Teorija države i prava*, str. 84-88.

23 G. Vukadinović, *Teorija države i prava I*, Novi Sad, 2008, str. 41.

2.1. Teritorija države

Fizičke dimenzije države. Područje države predstavlja trodimenzionalni prostor na kome važi državni pravni poredak, odnosno na kome se ostvaruje državna politička vlast. Pošto je zemlja u fizičkom smislu približno lopta, geometrijski oblik državnog prostora približno liči na izvrnutu kupu.[24] Vrh te kupe se nalazi u geometrijskom središtu Zemlje, a njen osnov u atmosferi i kosmosu. Površinski poprečni presek državnog kupastog (koničnog) prostora predstavlja samo vidljivi deo zemljine površine omeđen državnim granicama. U njega takođe spada prostor ispod i iznad vidljivog površinskog dela državne teritorije, kako je pomenuto. Ipak, pronalaskom letelica i prodorom čoveka u kosmos, više se ne smatra da vazdušni prostor iznad teritorije države u celosti pripada datoj državi. Pronalaskom novih tehnologija i mašina to se više ne može reći ni za njeno „podzemlje", tj. prostor države ispod njenog površinskog dela.

Površinski deo državne teritorije omeđen državnim granicama, koji je najvidljiviji, ne mora uvek da se sastoji iz jednog dela. Istorija poznaje države koje su bile razdeljene na dva dela, dok se između tih delova nalazila široka teritorija druge države (na primer, Pakistan), kao i tzv. „enklave", neku vrstu umetaka ili delova teritorije jedne države sa svih strana okružene teritorijom druge države. Danas je državna teritorija jedinstvena (integralna), a izuzetno rasparčana (Aljaska i Havaji u SAD ili pojas Gaze u Izraelu). Pa ipak, svaka država pravno poseduje samo jednu teritoriju, bez obzira da li je njena teritorija jedinstvena ili rasparčana. Nužno jedinstvo državne teritorije dakle nije isto sa njenim geografskim jedinstvom, koje nije nužno.

Izuzetak predstavlja Antarktik, koji odlukom Ujedinjenih nacija (tzv. „Antarktičkim sporazumom") iz 1959. godine zajednički pripada svim državama, kao i teritorija Meseca i drugih nebeskih tela na osnovu „Ugovora o svemiru" (*Outer Space Treaty*), koji su takođe usvojile Ujedinjene nacije 1967. i 1984. godine (što liči na neku vrstu držanog *condominium*-a ili *coimperium*-a u miru). U drugom slučaju je korišćen pravni model za Antarktik iz 1959. godine, samo strože. Zato iskrcavanje ljudske posade na Mesec 1969. godine ili slanje sondi na Mars nisu državi SAD dali nikakvo pravo na isticanje suverenosti nad prostorom tih nebeskih tela, jer su pomenutim ugovorima o kosmosu prisvajanje planeta i korišćenje njihovih resursa zabranjeni državama i pojedincima.

Državi pripada i deo mora, kada ima teritorijalni izlaz na more. To je tzv. obalno ili pribrežno more, čija širina nije jedinstveno utvrđena. Prema „Međunarodnoj konvenciji o pravu mora" širina obalnog mora iznosi najviše 12 nautičkih milja. Izvan tog pojasa obalnog mora prostire se otvoreno more koje pripada svim narodima (*mare libertatis*) na isti način na koji svim narodima pripada zamljište koje nije u sastavu nijedne države. Danas neke zemlje proširuju granice svog obalnog mora, smanjujući prostor slobodnog mora i vazdušni prostor iznad njega, najčešće jednostranim proglašavanjem tzv. privilegovane ekonomske zone (na primer, Island, Japan ili Kina, do 200 nautičkih milja, odnosno 370 km). Pored mora, u državnu teritoriju spadaju reke, jezera, kanali i drugi vodotokovi, kao i ostrva na njima, čak i kada preko njih prelazi državna granica.

24 Videti: H. Kelzen, *Opšta teorija države i prava*, str. 274-275.

U teritoriju države spada i podmorje (tzv. „epikontinentalni pojas"), i to do granice slobodnog mora, odnosno do državne granice rečnog ili nekog drugog vodotoka, kao i vazdušni prostor iznad površinskog dela državne teritorije, kako je navedeno.

Sastavnim delom državnog prostora, najzad, smatraju se i njegove fikcije: ambasade, konzulati, ratni i civilni brodovi i vazduhoplovi, diplomatska vozila, diplomatske pošiljke, itd. Ipak, to nije bukvalno tako, jer za ambasade važi međunarodno načelo „eksteritorijalnosti". Po njemu, na teritoriji ambasade važi pravni poredak države čija je ambasada, dok se zemljište na kome se nalazi ambasada smatra posedom države u kojoj se ona nalazi.

Državna granica. Teritorija države je ograničena državnim granicama koje su utvrđene u skladu sa unutrašnjim i međunarodnim pravom. Granice između država mogu da budu prirodne (reke, planinski venci) ili veštačke, ali one uvek imaju pravni karakter. Državna granica se prelazi na utvrđenim mestima (graničnim prelazima) prema propisanim pravilima. Od državne granice treba razlikovati administrativnu granicu između federalnih jedinica u saveznoj državi ili između decentralizovanih oblasti u jednostavnoj državi (na primer, između regija, okruga ili opština). Pošto državne granice razdvajaju teritorije nezavisnih država, a ne delove teritorije unutar iste države, međunarodne granice nije moguće mirno menjati jednostanom izjavom volje jedne države. Ali, država može u skladu sa vlastitim pravilima i svojom jednostranom voljom da menja svoje unutrašnje (administrativne) granice.[25]

Postojanost i promenljivost državnog prostora (načelo efektivnosti). Prostor države, posebno njen površinski deo određen državnim granicama, nije jednak u svim državama. Na primer, Carska palata u Pekingu je prostranija od Vatikana, najmanje države na svetu. On nije ni postojan, jer može da se uvećava ili smanjuje. Kada se uvećava, to se obično čini *okupacijom*, tj. pripajanjem teritorije koja ne pripada nijednoj državi, pod uslovom da je pripajanje izvršeno sa namerom da se okupirana teritorija pripoji teritoriji okupatorske države; *aneksijom*, tj. pripajanjem teritorije koja je dotle pripadala drugoj državi u ratu ili miru; *priraštajem*, tj. povećanjem zemljišta (na primer, uvećanjem veličine rečnih i morskih ostrva); *održajem*, tj. neuznemiravanom neprekidnom državinom kojom se proizvodi „osnov" za državu držaoca teritorije (pod uslovom da je takav rok uopšte određen, pošto u protivnom gotovo da nema razlike između održaja i običnog načela državne efektivnosti), itd. Kada se državna teritorija smanjuje, i to se obično čini na način koji odgovara već navedenim načinima za sticanje teritorije, pri čemu se posebno vodi računa o načelu efektivnosti vršenja državne vlasti. To posebno važi za situacije kada se teritorija gubi njenim *napuštanjem*, tj. kada država napusti deo svoje teritorije bez namere ili sposobnosti da je povrati. U tom slučaju, na tom delu teritorije se uspostavlja nov poredak jedne ili zajednički poredak više drugih država.[26]

Vremenska dimenzija (neprobojnost države). Kao što država nije prostorno beskonačna, niti je postojana, tako nije ni vremenski večna, iako bi svaka to da bude. Zato za postojanje države nije dovoljno samo da ona bude tačno prostorno određena, već i vremenski. Svaka

25 Videti: H. Kelzen, str. 275.

26 *Isto*, str. 274.

država postoji kontinuirano u određenom vremenu. Nijedna država ne može da postoji diskontinuirano, u dva ili više različitih vremena, niti dve ili više država mogu da postoje u istom vremenu na istom državnom prostoru (već samo vremenski sukcesivno, u nizu jedna za drugom). *Takvo načelo, da samo jedan poredak važi isključivo na tačno određenom državnom prostoru za sva lica koja se nalaze u njemu, naziva se „neprobojnost" države.* Neprobojnost znači da samo jedna država može da postoji na istoj teritoriji u istom vremenu. Ali, od toga postoje izuzeci. Na primer, u miru država može biti međunarodnim ugovorom ovlašćena da na teritoriji druge države preduzme izvesne radnje, posebno da vrši akte prinude koje dopušta međunarodno pravo, ili da u ratu preduzima akte prinude na stranoj teritoriji koju je vojnički okupirala, ili da zajedno sa drugim državama uspostavi svoju vlast i vrši pravni poredak koji na osnovu zajedničkog sporazuma primenjuju zajednički organi tih država (tzv. *condominium* ili *coimperium*). U tom slučaju, okupirana teritorija se smatra zajedničkom teritorijom tih država, a uspostavljeni poredak zajedničkim poretkom tih država.[27]

Vremensko važenje države određuje se domaćim i međunarodnim pravom, kojim se razgraničavaju vremenske sfere važenja državnog i pravnog poretka, kao u slučaju državnog prostora. Na osnovu vremenskog važenja i efektivnosti, određuje se početak i kraj, tj. nastanak i prestanak države.

2.2. Stanovništvo države

Kao što država ima samo jednu teritoriju, tako ima i samo jedno stanovništvo. Nekada su stanovništvo sačinjavali podanici u različitom stepenu društvene i pravne zavisnosti, što danas nije slučaj.[28]

Stanovništvo, narod, nacija. Stanovništvo čine svi ljudi koji žive na teritoriji jedne države, na kojoj se u svakom trenutku nalazi najviše njenih državljana. Nekada je ovim elementom smatran *narod*,[29] kako se i danas ponekad kaže, iako stanovništvo države mogu da sačinjavaju pripadnici jednog, dva ili više naroda, uključujući tu i manje delove naroda koji su većina u svojim matičnim državama (nacionalne manjine). Stanovništvo države i narod, dakle, nisu isto, jer narod može da postoji bez države, dok stanovništvo ne može. Zato se kaže da je stanovništvo tvorevina države, a narod istorije. Ali, ni narod i *nacija* (na primer, Francuska, Nemačka ili SAD) takođe nisu isto, jer nacija može da nastane iz dela jednog naroda, više različitih naroda ili etničkih zajednica. I nacija je tvorevina države. Kada se danas kaže nacija, time se pre ističe značaj jedinstva stanovništva kao tzv. „političkog naroda" u državi (u smislu posedovanja državljanstva i građanskih prava), nego značaj nekog „etničkog naroda" u njoj. Retke su današnje države čije se stanovništvo podudara sa jednim narodom, koji je istovremeno i jedna nacija nastala od ljudi istog etničkog porekla (na primer, Albanija, Japan ili Grčka).

27 *Isto*, str. 274, 277-278, 280 i dalje.
28 F. Taranovski, str. 396.
29 *Isto*, str. 395-407.

Državljanstvo: državljani i stranci. Danas se smatra da stanovništvu države pripada samo onaj pojedinac koji je „uključen u personalnu sferu važenja njenog pravnog poretka".[30] Ta sfera je pod određenim uslovima ograničena pravilima međunarodnog prava. Složenosti pojma stanovništva kao elementa države doprinosi i to što na teritoriji države, pored njenih državljana, uvek boravi i jedan broj stranaca koji su, kao njeni gosti, izjednačeni sa domaćim državljanima u pogledu potrebe da poštuju pravni poredak dotične države, a delimično i u pravima prema državi domaćinu. Kada oni to ne čine, državna vlast ima pravo da ih protera iz zemlje ili da ih izruči drugoj državi. Proterivanje se uvek odnosi na strance, dok se izručenje (*ekstradicija*) – pod uslovima određenim međunarodnim ugovorima – odnosi i na domaće državljane. Takođe, i među strancima postoje važne razlike u pogledu njihovog pravnog položaja, jer se strancima smatraju i lica bez državljanstva (tzv. apatridi). Iako su apatridi lica bez državljanstva, oni nisu lica bez ličnih dokumenata jer imaju tzv. „beli" (*Nansenov pasoš*, nazvan po istraživaču i humanisti, a kasnije predsedniku Lige Naroda i nobelovcu Fritjofu Nansenu /1861–1930/). Sva druga lica, tj. stranci, po pravilu, imaju državljanstvo (i pasoš) samo svoje države. Izuzetno, stranci mogu da imaju dva ili više državljanstava (tzv. „bipatridi", „tripatridi", itd.). Najzad, u slučaju promene državne granice, međunarodnim ugovorom može da se odredi poseban rok stanovnicima neke teritorije za izbor novog državljanstva.

Stanovnici po pravilu imaju samo *državljanstvo* države čiji su državljani. Ono može da se odredi kao pravna celina ili kao pravni odnos. Državljanstvo *kao pravna celina* predstavlja skup pravnih normi kojima se regulišu odnosi povodom državljanstva. Državljanstvo *kao pravni odnos*, pak, predstavlja ličnu vezu javnopravnog karaktera između nekog lica i države, na osnovu koje to lice stiče odgovarajuća (građanska, politička, socijalna i druga) prava i obaveze, tj. status državljanina, bez obzira da li se nalazi na domaćoj ili stranoj teritoriji.

Savremena prava podrobno predviđaju uslove za sticanje ili prestanak državljanstva. Kada je reč o sticanju državljanstva, *glavni* način predstavlja rođenje. On se u pravima raznih država određuje ili prema državljanstvu oca (klasični *ius sanguinis*), ili prema državljanstvu oba roditelja (moderni *ius sanguinis*), ili, pak, prema teritoriji države u kojoj je lice rođeno (*ius soli*). *Dopunski* način za sticanje državljanstva (*naturalizacija*) koristi se samo kada ne postoji mogućnost za sticanje državljanstva osnovnim načinom. Prema tom dopunskom načinu, državljanstvo se stiče posle rođenja, a ne u trenutku rođenja, i to: prirođenjem; međunarodnim ugovorom (prisilno ili izborom), kada su roditelji deteta nepoznati ili apatridi; udajom; pozakonjenjem, itd. Kada je, pak, reč o prestanku državljanstva, tu je stvar nešto složenija. Ipak, postoji nekoliko glavnih načina za prestanak državljanstva: zbog nevršenja dužnosti državljanina (prestanak državljanstva njegovim oduzimanjem ili prestanak državljanstva zbog odsutnosti), zbog udaje, razvoda ili pozakonjenja, ili, pak, zbog otpusta iz državljanstva ili odricanja od državljanstva.[31]

Ponekad se kaže da državljanstvo imaju i pravna lica, a ne samo fizička, što nije sasvim tačno i komplikovano je za određivanje, jer ni danas nije na zadovoljavajući način rešeno

30 H. Kelzen, str. 295.

31 Videti: *Pravna enciklopedija*, Beograd, 1979, str. 268-269.

da li pravna lica uopšte mogu da imaju državljanstvo kao fizička lica, i, ako to mogu, na koji način stiču svoje državljanstvo (prema državljanstvu svojih članova, sedištu, vlasništvu), itd. To je i danas više zakonodavni nego teorijski problem, jer svaki zakonodavac ima pravo da to pitanje reši svojim važećim normama.[32] Tim složenim problemom se podrobno bave odgovarajuće pozitivnopravne discipline. Isto važi i za hipotetički prestanak državljanstva pravnog lica.

Svako lice na osnovu državljanstva raspolaže najširim pravima i obavezama u državi čiji je državljanin. Državljanin duguje svojoj državi odanost, a ima pravo na njenu zaštitu. I samo takvo lice ima obavezu da služi vojni rok i učestvuje u odbrani države. Zato državljanima pripadaju sva prava, posebno politička, jer samo oni mogu da budu potpuno uključeni u rad javnih institucija. Takođe, država je dužna da u određenim situacijama pruži zaštitu svojim državljanima. Biti državljanin jedne države znači biti subjekt ovlašćenja i obaveza date države. Ipak, pomenute razlike između državljana i stranaca se sve više ublažavaju i nestaju, posebno zbog toga što određenim kategorijama stranaca počinje da se priznaje aktivno i pasivno biračko pravo u lokalnoj samoupravi, dok reorganizacijom i profesionalizacijom vojske domaćim državljanima postepeno prestaje potreba za vojnom obavezom, itd.

Prebivalište i boravište. Pored državljanstva, stanovnici države najčešće i u najvećem broju imaju svoje prebivalište i boravište. Lica bez prebivališta i boravišta nazivaju se skitnicama. *Prebivalište* je mesto u kome se građanin, tj. stanovnik države nastanio tako da u njemu stalno živi (gde je njegovo tzv. „središte životnih interesa"). *Boravište* je mesto u kome građanin povremeno ili privremeno boravi. Za boravište je važan prostorni odnos građanina prema određenom mestu, pri čemu ne postoji njegova namera da to mesto smatra tzv. središtem svojih životnih interesa.

Prebivalište i boravište predstavljaju važne pravne činjenice prema kojima se određuje mesna nadležnost za sprovođenje administrativnog postupka, rešavaju bračni i drugi statusni sporovi, sukobi (kolizije) pravnih normi u domaćem i međunarodnom privatnom pravu, itd. Ipak, državljanstvo je mnogo važnija pravna činjenica od prebivališta i boravišta, jer prebivalište i boravište u državi mogu da imaju i stranci, pa čak i lica bez državljanstva. Takođe, pravilo je da o važnim javnim pitanjima ne treba da odlučuju samo državljani sa prijavljenim prebivalištem u svojoj državi, jer se pravo na takvo odlučivanje stiče državljanstvom, a ne prebivalištem državljanina. I obratno, to pravo se ne odnosi na strance ili apatride sa prebivalištem ili boravištem u državi, koji ne mogu da odlučuju o statusu, unutrašnjem uređenju, organizaciji vlasti, obliku vladavine u datoj državi, njenim granicama, itd. , što mogu svi državljani sa prebivalištem ili bez prebivališta.[33]

Migracije. Broj stanovnika u državi nikada nije postojan. Njega određuju brojni činioci (na primer, razlika u stopi nataliteta i mortaliteta). Pored toga, i promene državnih granica skokovito utiču na broj stanovnika u državi. Ali, čak i kada se državne granice ne menjaju, ljudi se oduvek iseljavaju iz jedne i useljavaju u druge države.

32 Videti: H. Kelzen, str. 302-303.

33 Videti: S. Benhabib, *The Rights of Others, Aliens, Residents and Citizens*, 2004.

Takav protok ljudi, posebno u modernom dobu, doveo je do osmišljavanja državne migracione politike. Sve do kraja XVIII veka državna politika se rukovodila kvantitetom, tj. uverenjem da što jedna država ima više stanovnika – to bolje za nju, jer se time osiguravaju vojna služba i državna blagajna. Zato je useljavanje stranaca (*imigracija*) smatrano poželjnim. Takvo shvatanje je uzdrmao Tomas R. Maltus (1766–1834) teorijom po kojoj porast životnih namirnica zaostaje za priraštajem stanovnika: prvi se odvija prema aritmetičkoj (1, 2, 3, 4, itd.), a drugi prema geometrijskoj progresiji (2, 4, 8, 16, itd.). Ipak, kada bi se svih sadašnjih skoro sedam milijardi stanovnika smestilo u Nju Džersi, najmanju saveznu državu SAD, svako bi mogao da ima stančić od barem 30 kv. m. I obratno, u prenaseljenim državama postavilo se pitanje iseljavanja (*emigracije*) stanovnika (na primer, Malta je najgušće naseljena evropska država sa 2000 stanovnika po kvadratnom kilometru, dok pojedina urbanizovana područja u Indoneziji i Indiji broje i po 3. 000 stanovnika po kvadratnom kilometru).

2.3. Državna vlast

Državna vlast kao element je sadržana u samom pojmu države kao organizacije sile. Zato je državna vlast važna ili najvažnija manifestacija države. Preko svoje vlasti država je vezana za pravo, jer vršenje vlasti u normalnoj državi i nije ništa drugo pravno posmatrano do stvaranje i primenjivanje prava.

Pojam i obeležja državne vlasti. Državna vlast predstavlja poseban društveni pojam koji proizilazi iz odnosa nadređenosti i podređenosti. Ona je vrhovni izraz društvene moći i autoriteta u jednoj politički zasnovanoj zajednici. Zato je vlast, danas kao i nekada, prva i poslednja reč u društvenom životu. Ona se sastoji u nametanju volje jednog subjekta izdavanjem zapovesti o ponašanju drugome, koji te zapovesti sluša i mora da sluša.

Svaka društvena vlast (*potestas*), a ima ih najrazličitijih (porodična, crkvena, školska, društvena, itd.), znači izvesnu prinudu. Ali, samo državna vlast može da upotrebljava fizičku prinudu (silu, moć). Sve druge vrste vlasti po pravilu mogu da se služe samo nenasilnim sredstvima. Pa čak i kada te druge vlasti upotrebljavaju fizičku prinudu, one to mogu da čine samo zato što im je to dozvolila državna vlast. Upotreba fizičke sile, takođe, znači da je sukob interesa u društvu postao snažan i da teško može dogovorom i nenasilnim sredstvima da se reši. Zato je za državu, čiji je osnovni zadatak da rešava upravo takve društvene sukobe, posebno važno da raspolaže najjačim sredstvima fizičke prinude, ali tako da „sila ne sahranjuje pravo" (*ius orbitur vi*).

Svaka državna vlast počiva na dva oslonca: autoritetu (*auctoritas*) i sili (*vis*). Autoritet uliva poštovanje, a sila strah. Ali, oba izazivaju strahopoštovanje prema vlasti.[34] Oni se međusobno dopunjavaju, jer je autoritet bez sile nemoćan, a sila bez autoriteta slepa. Zato je poželjno da se oni skladno dopunjavaju.

34 E. Spektorski, str. 74-75. Videti: M. Mann, *An Anatomy of Power*, 2006.

U teoriji se različito odgovara na pitanje odakle potiče autoritet državne vlasti.[35] Prema prvom odgovoru, vlast je božje punomoćje (teokratija, božja vlast); prema drugom, državna vlast sama iz sebe crpe svoj autoritet i moć (autokratija); prema trećem, vlast crpe svoj autoritet i moć odozdo, iz naroda (demokratija). I danas postoje shvatanja državne vlasti kao izraza narodne volje ili državne sile,[36] iako je pravo rešenje u skladnom spoju neophodnog autoriteta državne vlasti sa nužnom silom.

Kada se danas kaže državna vlast, tada se misli ili na vlast države kao najjače organizacije u društvu, ili na vlast jednog ili nekoliko najviših centralnih državnih organa, za razliku od vlasti kojom raspolažu drugi državni organi. U oba slučaja, državna vlast se vrši upotrebom sredstava fizičke prisile. Ta sredstva se razlikuju od svih drugih sličnih sredstava po tome što jedino država raspolaže najjačom prinudom, tj. monopolom fizičke sile. Zato suštinsko *spoljašnje* obeležje državne vlasti čini to što se oslanja na monopol fizičke prinude, upravo što nju vrši jedan monopol fizičke prinude, tako da je ona jača od svih drugih vlasti u društvu, jer sve druge može da potčini i natera na poslušnost. Njeno suštinsko *unutrašnje* obeležje, pak, proizilazi iz društvenog cilja koji treba da ostvari, tj. iz njene funkcije.

Postoje i druga važna obeležja državne vlasti, pored ova dva suštinska. Uz već pomenutu *teritorijalnost* (pomoću koje se određuje šta sve spada u područje države), *personalnost* (pomoću koje se određuje koja sve lica potpadaju pod državnu vlast, a koja su njeni državljani) i *nadmoćnost* (koja počiva na raspolaganju monopolom fizičke sile), državnu vlast obeležavaju *polarizovanost* (koja državu prikazuje kao nepotpuno harmoničnu zajednicu), *sveobuhvatnost* (koja znači da unapred ne može da se isključi nijedan društveni odnos kao mogući predmet državnog regulisanja), *samostalnost* (jer se državna vlast ne izvodi ni iz kakve druge više vlasti, čak i kada se opravdava nekim višim načelom), *jedinstvenost* (jer je vlast države jedna čak i kada je vrši nekoliko različitih organa sa različitim udelom u ukupnoj državnoj vlasti) i *nedeljivost* (što znači da državna vlast ne može tako da se deli da svaki njen deo bude nova državna vlast).[37]

Suverenost kao najviša državna vlast. Državnu vlast odavno ne vrši samo jedan državni organ, već svi organi i institucije koje ulaze u sastav države, tj. državne organizacije. Ali samo jedan ili nekoliko njih raspolažu najvišom, tj. suverenom državnom vlašću, zavisno od toga da li je reč o demokratskim ili autokratskim državama.[38] Stoga se navedena obeležja državne vlasti sintetički izražavaju u suverenosti kao njenoj suštinskoj pravnoj karakteristici. Misleći upravo na suverenu vlast, Viljem Šekspir (1564–1616) je zabeležio da u duši države postoji izvesno tajanstvo čije je dejstvo božanstvenije no što ljudski duh i pero mogu da opišu.

Istorijski razvoj suverenosti i savremena učenja. Istorijski posmatrano, antički narodi nisu poznavali modernu suverenost iako im je bio dobro poznat naziv „basileus", odnosno

35 Videti: LJ. Tadić, *Poredak i sloboda*, Beograd, 1977.

36 E. Spektorski, str. 75.

37 Videti: R. Lukić, *Teorija države i prava*, str. 88-94; D. Vrban, *Država i pravo*, str. 24-35.

38 Videti: K. Schmidt, *Legalität und Legitimität*, Münich und Leipzig, 1932; F. H. Hinsli, *Suverenost*, Beograd, 2001 (F. H. Hinsley, *Soveregnity*, Cambridge, 1986); I. Maus, *Aspekti narodne suverenosti*, Beograd, 2001; M. Cvetićanin, *Evropska desnica između mača i zakona*, Beograd, 2004.

„rex", kojim je označavana vlast onoga ko ima pravo da zapoveda (*auctoritas*). Moderan pojam suverena nije bio poznat ni u srednjem veku, sve dok u drugoj polovini XVI veka težište države nije preneto sa teritorije i stanovništva na njenu vlast, kada je nastala potreba za novom pravnom teorijom koja bi osmislila takvu promenu. Takvu modernu teoriju suverenosti izložio je Žan Boden (1530–1596), opisujući vlast francuskog kralja kao „od Boga dozvoljeno i potvrđeno prirodno stanje". Prema njemu, kraljevska, tj. državna vlast, suverena je zato što je nevezana zakonima, samostalna, neprekidna i nedeljiva. Ona je samostalna spolja (jer nije u vazalnoj zavisnosti od druge države), a nadmoćna iznutra (jer je nezavisna od podanika kojima zapoveda). Njena neprekidnost se sastoji u tome što suverena vlast ostaje ista i kada se menjaju njeni nosioci, saglasno sa izrekom: „kralj je umro, živeo kralj" (*Le roi est mort, vive le roi*).

Nedeljivost, pak, znači da svi državni organi dobijaju svoju nadležnost od suverene vlasti. Time je Boden postao rodonačelnik modernog učenja o suverenosti kao apsolutnom svojstvu i načelu državne vlasti. Bodenov pojam suverenosti je razradio i operacionalizovao Karden Le Bre (*Kardin Le Bret*, 1558–1655), još jedan apologeta apsolutizma i savetnik svemoćnog francuskog državnika kardinala Rišeljea (1585–1642), sastavljanjem popisa isključivih ovlašćenja koja spadaju u suverenu državnu vlast, kakva su: pravo donošenja zakona, pravo postavljanja najviših funkcionera i javnih službenika, policijska prava, prava vlasništva nad rekama, putevima ili rudnicima, pravo oporezivanja, pravo objave rata i mira (*ius belli ac pacis*), itd.[39] Bodenova teorija je izvršila toliko veliki uticaj na potonju političku i državnu praksu da je već u XVIII veku republikanac Žan Žak Ruso (1712–1778) prihvatio teoriju monarhiste Bodena, s tom razlikom što je umesto kraljeve suverenosti proglasio narodnu suverenost. Ali, u istom veku, Šarl Monteskje (1689–1755) je doveo u pitanje nedeljivost suverenosti, proglasivši takvu državnu vlast varvarskom, nalik azijatskim despotijama. Prema Monteskjeu, evropska civilizacija treba da se napaja primerom Engleske u kojoj je vlast podeljena na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Izlaz je nađen u teoriji države čija je suverena vlast nedeljiva, ali su njene funkcije podeljene, što znači da je i Monteskjeova teorija o podeljenim funkcijama državne vlasti prihvatila suverenost kao apsolutno načelo.[40] Uskoro je Monteskjeovo učenje o suverenosti uzelo toliko maha da su o njemu vodili računa čak i oni koji se nisu smatrali njegovim pristalicama.

Do promene u pogledu shvatanja suverenosti kao apsolutnog svojstva državne vlasti došlo je tek u XIX veku (na primer, u nemačkoj pravnoj teoriji o suverenosti shvaćenoj kao „nadležnost o nadležnosti", a zatim i zahvaljujući sve većoj afirmaciji modernog učenja o narodnoj suverenosti i pravnoj državi. Takođe, krajem XIX veka je postavljeno pitanje suverenosti u složenoj državi. Na to pitanje je tako odgovoreno da se i danas suverenom smatra savezna država, a ne njene države-članice.

Od prve polovine XX veka, suverenost je otvoreno počela da se osporava ili relativizira kao odlučujuće svojstvo države. Posebno je Leon Digi (1859–1928) negirao suverenost, uspostavljajući umesto nje pojam javne funkcije i službe. Posle njega su to učinili drugi francuski pisci (na primer, Žorž Gurvič /1894–1965/ ili Edgar Morin /r. 1921/). I danas

39 N. Visković, str. 25.

40 Videti: E. Spektorski, str. 82-85.

mnogi pisci smatraju da suverenost treba odbaciti zato što ne odgovara novoj društvenoj realnosti (zbog sve veće međuzavisnosti država, počev od trgovačkih i finansijskih odnosa do uspostavljanja sistema kolektivne sigurnosti /vojnih saveza/ i stvaranja mehanizama tzv. „svetske međunarodne zajednice" /na primer, Lige naroda ili Ujedinjenih nacija/) ili zato što je kroz istoriju pokazala veliku štetnost kao uzrok mnogih ratova. Polazeći od tih razloga, Nil Mekormik (1941–2009), engleski učenik H. L. A. Harta, zaključuje (oslanjajući se na savremene evropske integracije kao ogledno polje za svoje istraživanje) da je Evropa ušla u područje „postsuvereniteta". Međutim, odbaciti pojam suvereniteta znači zanemariti njegovu središnju ulogu u pravnoj i političkoj nauci. To je nagnalo druge pisce da ispitaju mogućnosti za preoblikovanje pojma suverenosti kako bi on odgovorio novim izazovima, umesto njegovog odbacivanja ili ukidanja u nauci i praksi. Iz tih potreba je stvorena *teorija ustavnog pluralizma*, po kojoj države nisu jedina mesta na kojima može da se pronađe suverenost. I pošto savremene okolnosti traže napuštanje jedinstvenog i apsolutnog suvereniteta kao nečeg „zero sum game" u korist dijaloga i prilagođavanja, to odnosi između ustavnih vlasti različitih država treba da budu *heterarhijski*, a ne *hijerarhijski*, kako ističe Nil Voker (r. 1948), Mekormikov učenik i naslednik. Iz toga drugi pisci, kao Dejvid Held (r. 1951), zaključuju kako države neće oslabiti zbog gubitka svog spoljašnjeg suvereniteta. Naprotiv, time će ojačati svoj unutrašnji suverenitet (!)[41] pošto uvek postoje poslovi koji su isključivo unutrašnjeg karaktera, tj. u isključivoj nadležnosti države (saglasno sa još jednimm kompromisnim učenjem o *domaine réservé*), zbog čega nikome, pa ni međunarodnoj zajednici, nije dozvoljeno uplitanje u ta čisto unutrašnja državna pitanja.[42] Takvo Heldovo učenje o suverenosti, zajedno sa sličnim učenjima drugih pisaca, predstavlja svojevrsnu teorijsku pripremu za situaciju u kojoj bi se stavovi o neminovnosti gubljenja nacionalnog suvereniteta i nužnosti odricanja od nacionalnih interesa lako mogli premetnuti u tvrdnje o potrebi reformisanja nekadašnje nacionalne suverenosti u novu „kosmopolitsku suverenost" čiji bi titular bila Svetska federalna država sa univerzalnim vladarom kao nekom vrstom helenističke verzije „oduhovljenog zakona".[43]

Pojam, elementi suverenosti i njihovo slaganje. Uprkos različitim učenjima, za suverenost se i danas kaže da predstavlja pravni izraz monopola fizičke sile. Ona je najviša državna vlast (*summa potestas*, kako se nekad govorilo), jer pripada najvišim državnim organima. Ona je i granični pojam države i prava, njihov vrhovni, poslednji pojam, što znači da na kraju ne može da se izvuče ni iz kakvog prava, već iz činjenica (faktičkog stanja). Kao činjenica (fakt), suverenost se zasniva na posedovanju monopola fizičke sile koji je ograničen, jer, kako kaže Monteskje, svaka sila nalazi svoju granicu u drugoj sili. Zato je ona kao činjenica ograničena. Ali, kao pravna činjenica (akt), ona je zbilja neograničena (*plenitudo potestas*, kako se nekad govorilo na latinskom), jer ko ima suverenu vlast može

41 D. Held, "Changing Contours of Political Community", u: *Global Democracy*, London, 2006, str. 26.

42 Videti: V. C. de Visscher, *Théories et realités en droit international public*, Paris, 1960, str. 281 i dalje.

43 G. Poggi, "Cosmopolitism and Sovereignty", u: *Political Restructuring in Europe: Ethical Perspectives*, London, 1994, str. 89 i dalje. Videti: R. Glossop, *World Federation? A Critical Analysis of Federal World Government*, Jefferson, 1993.

da stvara pravo kakvo god želi.[44] Takva suverenost se, analitički posmatrano, sastoji iz dva elementa: nezavisnosti i nadmoći državne vlasti, a sintetički iz jednog: pravne neograničenosti.

Nezavisnost kao spoljašnji element znači da je dotična vlast slobodna u donošenju svojih odluka od svakog stranog mešanja, tj. da nije pravno obavezna da sluša zapovesti bilo kakve strane vlasti. Ovom elementu se dodaje i „ravnopravnost", koja znači da je neka država u međunarodnim odnosima subjekt sa jednakim osnovnim pravima, kao i sve druge države, nezavisno svoje od veličine, brojnosti stanovništva, vojne i političke moći, ugleda, itd. Zato se kaže da samo suverena država slobodno i ravnopravno zaključuje međunarodne ugovore sa drugim državama i pod istim uslovima sa njima učestvuje u međunarodnim odnosima i organizacijama. *Nadmoć* (supremacija) je unutrašnji element. Ona znači da na teritoriji konkretne države niko ne može da nametne svoju vlast postojećoj državnoj vlasti, tj. da su svi pravno obavezni da slušaju zapovesti važeće vlasti. Ipak, to ne treba shvatiti doslovno, jer u svakom društvu postoje politički subjekti koji ublažavaju apsolutnu primenu ovog elementa (na primer, vodeće društvene grupe /elita/, propisi međunarodnih organizacija koji se bez ratifikacije neposredno primenjuju u domaćem pravu, različite političke, privredne, verske, kulturne i druge organizacije koje sačinjavaju tzv. „civilno društvo", itd.). Oba navedena elementa suverenosti, koji su danas znatno ograničeni, ponekad do te mere da imaju više deklaratorni nego stvarni značaj, sintetički se izražavaju kao *pravna neograničenost*, što teorijski znači da suverena vlast može čak samovoljno da donosi pravo. Ipak, i ona se obavezuje pravom, iako njena obavezanost takvim propisima nije ista sa obaveznošću drugih subjekata prava, jer ko je taj koji će suverena pravno da sankcioniše?

Da bi država kao celina bila suverena, a ne samo njeni centralni organi, potrebno je da ona to bude pravno (*de iure*) i činjenično (faktički, *de facto*). Važnija je činjenička (faktička) od pravne suverenosti, jer država može da postoji i funkcioniše čak i kada nije priznata od međunarodne zajednice, pod uslovom da raspolaže svim svojim neophodnim elementima (kao, na primer, danas nepriznata država Somalilend u Africi). Onaj ko je faktički suveren, pre to može da postane i pravno, nego obratno, jer se pravne činjenice uvek na kraju priklanjaju životnim činjenicama, pa i pravna suverenost faktičkoj. Zato dobro uređena vlast čuva prvo svoje stanovnike. Čuvajući svoje stanovnike, ona čuva svoju teritoriju. I tek čuvajući svoje stanovnike i svoju teritoriju, ona čuva samu sebe.

44 Videti: R. Lukić, str. 101-104.

III Poglavlje – VRSTE I ORGANIZACIJA DRŽAVNE VLASTI

1. Vrste državne vlasti

Vrste i organizacija državne vlasti i razvoj državnog aparata odvijao se u pravcu sve većeg i preciznijeg razdvajanja državnih organa na glavne vrste i podvrste prema sadržini poslova i stepenu specijalizovanosti, što je na kraju dovelo do obrazovanja tri glavne vrste organa u državnoj organizaciji: zakonodavnih, izvršno-upravnih i sudskih.[45]

1.1. Zakonodavna vlast

Za zakonodavstvo se kaže da je „predstavništvo onih nad kojima se vlada".[46] Ono je nastalo iz potrebe da se unapred propisanim opštim pravilima reguliše celokupna delatnost državnih organa, društvenih organizacija i građana. Ta važna ideja je već 1256. godine nagnala kralja Edvarda I (1239–1309), poznatog i po tome što je podsticao razvoj parlamenta i branio englesko običajno pravo, da početkom XIV veka prvi posle Sumeraca ustanovi dvodomi parlament u tadašnjoj Engleskoj.

Pre toga, u doba tzv. predracionalnog prava, država je neuporedivo više i češće primenjivala već stvorena društvena pravila zadovoljavajući se samo povremenim donošenjem opštih pravila u obliku zakonika (kodeksa). To je državnim organima davalo veliku slobodu da u konkretnim prilikama postupaju rukovodeći se svojom slobodnom procenom. Daljim razvojem društva i racionalizovanjem države i prava, „postaje sve više izražena potreba da se društveni odnosi regulišu stabilnim i pouzdanim pravilima koja su unapred doneta, koja imaju opšti karakter i jednako se primenjuju u istim slučajevima".[47] Od trenutka kad je ta potreba shvaćena i prihvaćena, država počinje sve više i češće da vlastitim propisima (bilovima, kraljevskim ordonansama, a zatim i pravim zakonima) uređuje najvažnije društvene odnose (ekonomske, političke i organizacione) za čije je regulisanje posebno zainteresovana.

Karakterističan je slučaj Francuske, u kojoj je uspostavljena moderna država u obliku apsolutne monarhije. Francuska državna praksa se ubrzo proširila na druge evropske države u kojima je takođe počela postojano da se razvija široka zakonodavna delatnost zasnovana na donošenju opštih pravila, stvorenih da bi se primenjivala na pouzdan način za unapred neodređen broj slučajeva. To se čini zakonima, ali i ustavima, koje takođe danas najčešće donosi zakonodavac, zbog čega se za označavanje zakonodavčeve

45 Videti: E. Spektorski, str. 163-169.

46 M. Veber, *Privreda i društvo*, II knjiga, str. 474-475.

47 M. Veber, *Privreda i društvo*, I knjiga, str. 453. Videti: G. Compion, *Parlament i demokratija*, Beograd, 1964.

delatnosti uporedo koristi izraz „ustavno-zakonodavna vlast". Ona se sastoji u donošenju „najviših političkih i pravnih odluka", redovno izraženih u obliku zakona, a izuzetno i ustava, kojima se na apstraktan i opšti način uređuju „najvažniji ekonomski, politički, kulturni, porodični, zdravstveni, urbani, ekološki i drugi društveni odnosi".[48] Tim najvišim opštim odlukama, dakle, postavljaju se temelji političkog i pravnog uređenja jednog društva. Na taj način je zakonodavna vlast stekla posebno važno mesto u sistemu državne vlasti.[49]

U svim evropskim državama, gotovo istovremeno, uvidelo se kako nema veće pravne moći od one kojom se pravilima propisuje poredak prava i dužnosti za državne organe, društvene organizacije i građane. To je proizvelo da delatnost državnih organa bude regulisana dvema osnovnim vrstama pravila koja donosi zakonodavstvo. Prvom vrstom pravila neposredno se regulišu materijalni akti državnih organa, uključujući zakonodavca i suverena, čime se njihova delatnost stavlja pod ustav i zakon. Drugom vrstom (tzv. eklezijastičkih) pravila se predviđa donošenje pravnih akata kojima se uređuje delatnost društvenih organizacija i građana. A to znači da svi državni organi izvršavaju opšta pravna pravila ili neposredno, svojim materijalnim radnjama, ili posredno, metarijalnim radnjama drugih pravnih i fizičkih lica kao nedržavnih subjekata.[50]

Obe osnovne vrste pravila koja donosi zakonodavstvo sačinjavaju jedinstvenu normativnu celinu. Ipak, njima nikada tačno ne mogu da se odrede pojedinačne, konkretne materijalne radnje koje treba da preduzmu državni organi, društvene organizacije ili građani na osnovu zapovesti državnih organa. Ali, to nije ni potrebno, jer to i nije glavni zadatak zakonodavca. Umesto njega, to čine drugi državni organi svojim pravilima, propisujući konkretne pojedinačne materijalne radnje odnosnim subjektima. Razrada i konkretizacija tih opštih zakonskih pravila (na primer, visina poreza, način služenja i dužina vojnog roka) postiže se pojedinačnim pravnim aktima (upravnim, sudskim ili pravnim poslovima), što dovodi do obrazovanja današnje uprave i sudstva, kao i do priznavanja autonomije društvenim organizacijama i pojedincima.[51]

Zakonodavstvo se dakle sastoji u svrsishodnom stvaranju zakona, jer propisuje opšta i apstraktna pravila. Izvršno-upravna vlast i sudstvo na osnovu zakona propisuju pojedinačna i konkretna pravila ili vrše materijalne radnje koje su tim pravilima predviđene, dok korporacije i građani donose svoje autonomne akte i obavljaju svoju delatnost unutar pravno utvrđenih granica koje pre svih propisuje zakonodavna vlast.

Takva raspodela poslova između glavnih oblika državne vlasti zakonodavnu vlast prikazuje kao „prirodno" pretežniju, što nije uvek rado prihvatano. Ipak, sviđao se nekome zakonodavac ili ne, on ne može da se odstrani. Moguće je samo, eventualno, privremeno ga lišiti političke moći, kako su to svojevremeno učinili Bizmark ili Hitler sa Rajstagom.

Savremeni zakonodavci, pored ustava i zakona, donose deklaracije, odluke, budžet i završni račun, koji formalno imaju karakter zakona, u čemu se najsnažnije ispoljava normativno značenje zakonodavstva. Ali, ono nije jedino, jer zakonodavstvo ne može da iz-

48 N. Visković, str. 47.

49 Videti: R. Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, str. 200-201.

50 Videti: R. Lukić, str. 184.

51 B. Perić, *Država i pravni sustav*, Zagreb, 1994, str. 42.

begne pitanje svog društvenog konsenzusa i legitimiteta pošto u stvarnosti na njega utiče više institucija i kolektivnih aktera (vlada, političke i interesne grupe, javno mnjenje, sredstva informisanja, strani činioci, itd.). I dok je starija teorija naglašavala ulogu zakonodavstva u realizaciji društva i prava kao i njegovu važnost za postizanje unutrašnje konzistentnosti pravnog poretka (Maks Veber, 1864–1920/, Đorđo Del Vekio, 1878–1970), to nije slučaj sa savremenom teorijom. Zato zakonodavac uvek mora imati pred očima ciljeve i konzistentnost pravnog poretka koji se posebno ispoljavaju u postojanju i ostvarivanju načela pravne sigurnosti, zaštite ustava i ljudskih prava i principa srazmernosti.[52]

1.2. Izvršno-upravna vlast

Izvršno-upravna delatnost je oduvek postojala u državi, dok je posebna zakonodavna delatnost ipak tvorevina modernog doba. U početku se izvršno-upravna delatnost sastojala uglavnom iz vršenja materijalnih radnji od strane samih državnih organa. Te poslove su neposredno izvršavali organi uprave, tj. državna administracija. Na toj osnovi su nastale tzv. „dualističke teorije" čije pristalice (Džon Lok, 1632–1704, Žan Žak Ruso, 1712–1778, R. Kare de Malber, 1861–1935, Hans Kelzen, 1881–1973, Živojin Perić, 1868–1953), suštinu državne vlasti vide u naređivanju (zakonodavstvo) i izvršavanju naredbi (izvršno-upravna i sudska vlast). Prema njima, „jedinstvena državna vlast ima dve funkcije: zakonodavnu i izvršnu, koja opet može da se podeli na upravnu i sudsku".[53] Kasnije se izvršno-upravna delatnost proširila na donošenje konkretnih propisa kojima se u pojedinačnim slučajevima zahtevalo neposredno vršenje materijalnih radnji od društvenih organizacija i građana (izvršna vlast). Pošto to nije uvek moglo da se obezbedi, a materijalne radnje su morale da se vrše, to su sami organi izvršno-upravne vlasti preuzimali na sebe njihovo izvršavanje, umesto društvenih organizacija i građana primenjujući sankcije prema prekršiocima pravila. Ta činjenica pokazuje dve važne stvari: prvo, da država bez izvršno-upravne vlasti ne može da postoji i, drugo, da se svaka izvršno-upravna vlast u krajnjem svodi na organizaciju sile čiji je glavni zadatak staranje o vršenju materijalnih radnji prinude.

Do promene karaktera izvršno-upravne vlasti došlo je tek u moderno doba razvojem zakonodavstva kao posebne delatnosti. Taj razvoj je doveo prvo do promena u načinu vršenja izvršno-upravne delatnosti, a zatim i do promena u samoj organizaciji izvršno-upravne vlasti, omogućivši jačanje njene izvršne strane nad njenom klasičnom upravnom, tj. administrativnom stranom.[54]

Kada je reč o promenama u načinu vršenja izvršno-upravne delatnosti, dugo vremena je izvršno-upravna vlast bila gotovo sasvim nesputana zakonima, budući da je za svoj rad odgovarala samo vladaru. Ipak, ona je postepeno ograničavana zakonodavnom vlašću. Njeno dalje povezivanje sa zakonodavcem (posebno kada je od vlasti vladara preostala poglavarska funkcija) učinilo je ona da postane sredstvo za sprovođenje zakona u život,

52 D. Vrban, *Sociologija prava*, str. 230.

53 R. Marković, str. 196-197.

54 Videti: R. Marković, *Izvršna vlast*, Beograd, 1980.

što je navelo mnoge pisce da zaključe kako je „država bezakonja" u XIX veku preoblikovana u „zakonsku državu". U takvoj državi vlast upravnog organa se shvatala kao sredstvo za „postizanje izvesnog cilja koji je predviđen pravnim poretkom".[55] Reći da je uprava ili administracija „vezana zakonskim propisima koji se na nju odnose, znači utvrditi odnos moći između aparata administrativnih organa i parlamenta".[56] Ali, to ne znači da je u zakonskoj državi izvršno-upravna delatnost postala potpuno regulisana zakonom, jer su izvršno-upravni organi uvek u izvesnoj meri slobodni u svom radu, tj. mogu da postupaju *extra legem*.[57] Izvršno-upravnu vlast nije moguće zakonom potpuno vezati ni zbog toga što uvek postoje izvesne oblasti gde ona može slobodno da donosi akte i vrši materijalne radnje, tj. da postupa diskreciono.[58]

Kada je reč o promenama u organizaciji izvršno-upravne vlasti, tj. o jačanju njene izvršne nad njenom upravnom stranom, nekadašnja organizacija države bila je tako podešena da istovremeno obavlja izvršnu i upravnu vlast. Međutim, u modernom dobu nastala je potreba da se izvršna vlast istakne u korist upravne, pošto se ona najviše razvila u modernim državama. To je u teoriji dovelo do spora oko opravdanosti izdvajanja ovako posebno shvaćene izvršne vlasti, iako nema sumnje da zaista postoje takvi poslovi koji se stavljaju u nadležnost posebnoj izvršnoj vlasti (šefu države i vladi), kakvi su vođenje, usklađivanje, nadziranje i sankcionisanje delatnosti uprave ili predlaganje i izrada nacrta zakona i drugih akata iz nadležnosti zakonodavca. Ti poslovi se razlikuju kako od redovnih zakonodavnih (donošenje opštih akata) i čisto upravnih poslova (donošenje upravnih akata, tj. pojedinačnih akata kojima se konkretizuju dispozicije opštih normi i izvršavaju materijalni akti), tako i od sudskih poslova (donošenje pojedinačnih akata kojima se konkretizuju sankcije opštih normi). Ipak, time nije prestala da postoji potreba da za izvršne i upravne poslove bude nadležna jedna vrsta državne vlasti.

U pravnoj nauci se izvršnoj vlasti obično pridaju dva glavna značenja kako bi se ona razlikovala od upravne. U *širem* značenju, izvršna vlast donosi pravne akte za izvršenje zakona (pojedinačne upravne i sudske akte, ali i opšte akte niže od zakona, tzv. podzakonske propise /uredbe, odluke i slično/), svojim opštim ili pojedinačnim pravnim aktima konkretizuje dispozicije opštih zakonskih normi, organizuje vršenje materijalnih akata zbog primene zakona(posebno akte fizičke i druge prinude) ili sama izvršava zakone i druge akte svojim pravnim i materijalnim radnjama. U *užem* značenju, izvršna vlast se stara o izvršenju odluka zakonodavne vlasti. Kao takva, ona vrši samo opšti nadzor i daje samo najopštije smernice upravi za izvršenje odluka zakonodavne vlasti. U njenu nadležnost spada i donošenje tzv. političkih akata, koji su u sadržinskom smislu ponekad isti kao akti suverene vlasti. Jedino što su ovi akti prema svojoj pravnoj snazi formalno podređeni aktima zakonodavca. (Od toga postoji izuzetak u francuskom pravu koje poznaje tzv. administrativne zakone.)

---

55 Č. M. Marković, *Pravna država*, Beograd, 1939, str. 22.

56 A. de Laubadére, u: Ch. Eisenmann, "Le droit administratif et la principe de légalité", Extr. de *Etudes et documents*, fasse 11, Paris, 1957. str. 29.

57 H. Kelzen, *Glavni problemi teorije državnog prava*, Beograd (Podgorica), 2001, str. 402-403.

58 Videti: R. Marković, *Upravno pravo. Opšti deo*, Beograd, 2002, str. 75-127.

S druge stane, uprava (izdeljena na ministarstva ili sekretarijate, a zatim na komitete, uprave, zavode, direkcije, inspektorate, urede, odeljenja, odseke, ispostave, itd.) donosi izvršne pravne akte koji mogu da sadrže čak i opšte norme (naredbe ili instrukcije, pravilnike, naredbe, odluke) pored uobičajenih pojedinačnih akata i normi (rešenja). Ipak, njen je glavni posao da neposredno vrši materijalne radnje primene prava, što znači da samo drugo značenje jasno razdvaja izvršnu vlast od upravne, dok sa prvim značenjem to nije slučaj (osim u delu koji se odnosi na donošenje podzakonskih propisa od strane izvršne vlasti, koje uprava ne može da donosi). To pokazuje da se uprkos razlikama između izvršne i upravne vlasti, ipak i dalje radi o jednoj vrsti državne vlasti koja je unutar sebe znatno diferencirana prema vrstama poslova, za razliku od zakonodavne i sudske vlasti.

1.3. Sudska vlast

Sudstvo predstavlja treći glavni oblik državne vlasti. Prema nekim piscima prvo se razvilo sudstvo, jer je prvo nastala potreba da se rešavaju sporovi, dok se prema drugim piscima ono razvilo zajedno sa upravom, pošto je sprovođenja pravnih propisa povezano sa rešavanjem sporova do kojih dolazi zbog utvrđivanja zakonitosti pravnih akata prilikom njihovog izvršavanja.

Pojava spora znači da pravni propis nije jasan, da propisano ponašanje nije do kraja regulisano, što je društveno štetno. Spor, dakle, predstavlja jednu nenormalnu pojavu koja sprečava primenu prava, zbog čega treba što pre da bude rešen. Njegovim rešavanjem se ponovo uspostavlja narušena društvena ravnoteža i omogućava nesmetana primena prava. Zato se takva vlast koja rešava imovinske, privredne, krivične, upravne, porodične, bračne i druge sporove između pravnih subjekata i propisuje sankcije (kazne) protiv lica koji su prekršili pravo, naziva sudskom vlašću, tj. sudstvom u *užem* smislu. [59] Sudska vlast u *širem* smislu se odnosi na pravosudnu delatnost koja (pored sudova) obuhvata tužilaštvo i advokaturu. Zadatak tužilaštva je da u ime države goni subjekte koji su prekršili pravo, a advokature da zastupa stranake u sporovima pred sudovima i pruža drugu stručnu pravnu pomoć (od strane posebno kvalifikovanih pravnika /advokata/, koji su učlanjeni u odnosne profesionalne nedržavne ili kvazidržavne organizacije /advokatske komore/).[60]

Sudstvo rešava sporove između najrazličitijih pravnih subjekata. Ono je organ koji razmatra sve važne okolnosti za rešenje spornog slučaja. Njegov je zadatak da pažljivo dođe do tačnog rešenja rukovodeći se načelima materijalne istine, zakonitosti i pravičnosti.[61] Ona zahteva miran rad, strpljenje i posebno brižljiv postupak, jer je u pitanju spor u kome nije jasno kakav je istinit smisao propisa na kome treba da bude utemeljena konkretna radnja nadležnog državnog organa. Takođe, sudovi rade samo kada se pred njima pojavi spor, tj. kada im se obrate stranke svojom tužbom. Oni se, dakle, aktviraju tek kada rešavaju sporove koji predstavljaju zastoj u pravnom saobraćaju (dok

59 Videti: R. Marković, str. 203-204 i 206.

60 N. Visković, str. 51.

61 Ž. Spasojević, *Nacrt jedne opšte teorije prava*, Beograd, 1989, str. 96-100; D. Vrban, str. 79-82.

upravni organi deluju operativno, ne zastaju pred sporom, niti ga rešavaju, već njegovo rešavanje prepuštaju sudu).

Sudovi prvo pokreću odnosni postupak (koji ne mora uvek biti vezan za neki spor). Primenom materijalnih i proceduralnih normi oni utvrđuju činjenično stanje koje im zatim omogućava da svojim zaključcima (konstatacijama) utvrđuju pravno stanje, i tek na kraju izriču odluke kojima se u zapovednom obliku nalaže kako da se uklone posledice povrede prava. Zato se kaže da sudovi utvrđuju šta je pravo u svakom konkretnom slučaju, odnosno da je njihova odluka u navedenom smislu konačna.[62]

2. Organizacija državne vlasti - Jedinstvo i podela vlasti

Ljudi su se oduvek pitali kako da urede odnose između glavnih oblika državne vlasti, a posebno kako da iznutra ograniče preveliku vlast države. Na to važno pitanje data su dva isto tako važna odgovora. Jedan se zove jedinstvo, a drugi podela vlasti. Ipak, čisti oblici jedinstva i podele vlasti danas ne postoje. Zbog toga se u praksi uspostavlja interferencija vlasti. Ona nije nekakav treći mešovit oblik, jer postoji u svakoj državi nezavisno od njenog oblika državne vlasti.

2.1. Jedinstvo vlasti

Jedinstvo vlasti kao *političko* načelo stvoreno je kako bi se državna vlast iznutra učvrstila i ograničila, i to obezbeđivanjem prevlasti jednog birokratskog ili demokratskog organa ili njihovog hijerarhijskog niza nad drugim dvema vrstama vlasti. U prvom slučaju, jedinstvo vlasti je veoma staro monarhijsko načelo, a u drugom veoma mlado građansko republikansko načelo. U savremenim građanskim državama, pod uticajem Rusoovog učenja o društvenom ugovoru i narodnoj suverenosti, jedinstvo vlasti je zamišljeno kao sredstvo da se državna vlast iznutra ograniči uspostavljanjem nesumnjive prevlasti demokratskog predstavničkog organa (skupštine, parlamenta) nad drugim dvema vlastima (izvršno-upravnom i sudskom). I pošto narod ne može neposredno da sam bude svoj zakonodavac, to umesto njega čini njegova skupština. Takav sistem se naziva skupštinski (konventski) sistem.

Jedinstvo vlasti je i *organizaciono-tehničko* načelo pomoću koga se uređuju odnosi između nosilaca glavnih oblika državne vlasti tačnim utvrđivanjem njihove nadležnosti. To se čini tako što jedan ili niz istih državnih organa vrši sve tri vlasti ili dominira nad organima drugih dveju vlasti.[63]

62 R. Lukić, str. 186.

63 Videti: R. Marković, str. 215-217.

Postoji podela na apsolutno i relativno jedinstvo vlasti, pored političkog i tehničkog. *Apsolutno* jedinstvo vlasti postoji kada samo jedan organ ili jedan niz istovrsnih organa vrši sve tri vlasti. U stvarnosti je teško naći takav sistem, izuzev u najprimitivnijim i najnerazvijenijim državama. Zbog toga postoji *relativno* jedinstvo vlasti, koje predstavlja „sistem u kome, doduše, svaku vlast vrši jedan organ (odnosno hijerarhijski niz istovrsnih organa), ali tako da su organi dve vlasti potčinjeni organima treće vlasti".[64] Time se obezbeđuje da organi jedne vlasti vrše preovlađujući uticaj na organe druge dve vlasti.

U sistemu relativnog jedinstva vlasti uticaj organa jedne, u stvari vrhovne vlasti, vrši se korišćenjem odgovarajućih organizacionih i funkcionalnih sredstava. Organizaciona sredstva se sastoje u korišćenju ovlašćenja za izbor drugih nosilaca funkcija državne vlasti, kao i u mogućnosti da oni budu opozvani zbog nezakonitog i necelishodnog rada. Organi vrhovne vlasti, dakle, mogu da postavljaju i smenjuju organe druge dve vlasti kao i da ih neposredno prisiljavaju da svoju vlast vrše u onom pravcu u kome to oni hoće. Funkcionalna sredstva se sastoje u nadzoru nad radom organa druge dve vlasti, u mogućnosti njihove zamene ili u preuzimanju njihovih poslova od strane organa vrhovne vlasti. Organi vrhovne vlasti imaju pravo i da poništavaju akte organa druge dve vlasti, odnosno da naređuju kakve će akte da donose, kao i da sami u izvesnim slučajevima donesu takve akte umesto njih. Jedinstvo vlasti je potpunije zastupljeno što je više tih sredstava.[65]

Unutar sistema relativnog jedinstva vlasti postoje još dva njegova oblika, koji su određeni prema vrsti organa i vlasti koja dominira nad drugim dvema. Naime, kada dominira izvršno-upravna vlast nad drugim dvema vlastima, tada je reč o *autokratskom* jedinstvu vlasti. Na primer, u apsolutnoj monarhiji je zbog prevlasti birokratije i feudalaca jedinstvo uspostavljeno u korist izvršno-upravne vlasti. I nešto kasnije, jedinstvo vlasti je sprovođeno u korist izvršno-upravne vlasti, na primer, korišćenjem ustanove konzulstva u doba Prvog i Drugog carstva u Francuskoj za vreme Napoleona I Bonaparte (1769–1821) i Napoleona III (1808–1873). Uz to, u doba Prvog carstva, izvršna vlast je imala mogućnost izbora brojnih članova skupštine iz različitih društvenih slojeva, čime je zakonodavna vlast oslabljena i potčinjena izvršnoj. U XX veku je situacija bila sasvim pogoršana uspostavljanjem fašističkog režima u Italiji i nacional-socijalizma u Nemačkoj, koji su zatim prihvaćeni u izvesnom broju drugih evropskih zemlja. Ali, kada dominira zakonodavna vlast nad drugim vlastima, posebno nad izvršno-upravnom, tada je reč o *demokratskom* jedinstvu vlasti.[66] Njega ne treba mešati sa izvesnom prevlašću zakonodavne vlasti koja proizilazi iz prirode državne delatnosti, jer je zakonodavstvo u modernim državama „prirodno" najviša vlast.[67] Demokratsko jedinstvo vlasti postoji i kada se zakonodavni organ meša u rad i specifičnu nadležnost uprave i sudstva, a ne samo kada donosi zakone kojih drugi organi moraju da se pridržavaju. To znači da kolegijalnu izvršnu vlast u skupštinskom sistemu imenuje i razrešava skupština, koja može da poništi njene odluke. *Zbog toga se kaže da je sistem jedinstva vlasti posebno povoljan za autokratske,*

64 R. Lukić, str. 194.
65 *Isto*, str. 194-196.
66 Videti: R. Marković, str. 242-243.
67 *Isto*, str. 216.

revolucionarne ili sasvim retke krajnje demokratske političke poretke.[68] Za jedinstvom vlasti se po pravilu i danas poseže kada nadvladaju krajnosti u organizovanju oblika države.

Sudska vlast zbog prirode svoje funkcije nikada nije pretezala nad zakonodavnom i izvršno-upravnom vlašću, izuzev možda u prvim decenijama XX veka u SAD. Takvu faktičku prevlast sudske vlasti tadašnji američki predsednik Vudro Vilson (*Wudrow Willson*, 1856–1924) je nazvao „sudokratija". Ipak, ona nije dovela do pretvaranja predsedničkog sistema podele vlasti u sistem sudskog jedinstva vlasti.

U savremenim državama jedinstvom vlasti pokušava da se proširi ostvarivanje demokratije, a ne samo da se iznutra ograniči državna vlast, jer su uprava, a donekle i sudstvo, nužno birokratizovani. Umesto da „donose samo opšte odluke, tj. da vrše zakonodavnu vlast u širem smislu reči, predstavnička tela po načelu jedinstva vlasti dobijaju i nadležnost vršenja upravne i sudske vlasti, tj. i ona mogu da donose opšte odluke i primenjuju ih na konkretne slučajeve".[69] I pošto izvršno-upravna i sudska vlast u sistemu jedinstva vlasti načelno pripadaju predstavničkim telima, tj. zakonodavnim organima u širem smislu, birokratski organi u upravi i sudstvu su neposredno potčinjeni organima predstavničkih tela, hijerarhijski su im podređeni i ne raspolažu nikakvom samostalnom vlašću.

Takvo jedinstvo vlasti nije dostignuto ni u jednoj savremenoj državi, osim 1793. godine u Francuskoj. To je razumljivo, ima li se u vidu velika složnost savremenih država, sastav predstavničkih tela koja nisu pogodna za vršenje izvršno-upravnih i sudskih poslova, kao i sami tehnički razlozi za organizovanje i vršenje vlasti koji su nalagali da se izvršno-upravni i sudski poslovi povere specijalizovanim birokratskim organima. Na taj način, „od jedinstva vlasti ostaje samo to da su upravni i sudski organi u izvesnoj meri potčinjeni predstavničkim organima, a da ovi poslednji ne vrše ili vrlo malo vrše upravnu i sudsku vlast".[70]

Relativno jedinstvo vlasti, a samo ono može da postoji, dakle ne isključuje podelu vlasti u izvesnoj meri. Ipak, njeno postojanje u sistemu jedinstva vlasti može da postane opasnost za organizaciju državne vlasti i njen poredak. Ta opasnost se sastoji u uspostavljanju faktičke nadmoći neke druge vlasti, koja čak nije određena ustavom i zakonom, umesto formalno proglašene vrhovne ili nadmoćne vlasti. To je sasvim jasno kada dođe do faktičke prevlasti izvršne vlasti, kakav je bio slučaj sa sovjetskim (skupštinskim) modelom jedinstva vlasti. Ali i sama skupština, u kojoj je usredsređena najviša državna vlast, pozivajući se na pristanak naroda, može tu svoju vlast da zloupotrebi marginalizujući ili gaseći opoziciju. Nije čudno što su sistemu jedinstva vlasti posebnu pažnju poklanjali marksistički orijentisani pisci prve polovine XX veka i što je on pomno negovan u bivšim socijalističkim državama. Upravo je ta opasnost navela Žorža Vedela (1910–2002) da ustvrdi kako jedinstvo vlasti u obliku skupštinskog sistema neminovno teži ka svom pretvaranju u faktičku diktaturu.[71] Drugi pisci, kao Hans Kelzen ili Slobodan Jovanović, govore samo o podeli vlasti, smeštajući jedinstvo vlasti u autokratske oblike vladanja.

68 Videti: R. Lukić, str. 194.
69 *Isto*, str. 196-197.
70 *Isto*, str. 196.
71 Videti: R. Marković, str. 217.

Prvi demokratski sistem potpunog jedinstva vlasti nastao je u nedemokratskim uslovima jakobinske diktature 1793. godine, kada je francuska skupština (Konvent) birala odbore koji su za vreme svog kratkotrajnog mandata politički vodili poslove uprave u apsolutnoj potčinjenosti skupštini. Što je još važnije, sve tri glavne vrste državnih poslova vršila je zakonodavna vlast. A to znači da u *francuskom revolucionarnom skupštinskom sistemu* nisu postojali šef države, vlada ili šef upravne vlasti.[72]

Danas najpoznatiji i najuspešniji demokratski oblik jedinstva vlasti predstavlja *švajcarski skupštinski* (konventski) *sistem*. Prema nekim piscima, ni on nije ništa drugo do direktorijalni sistem vlasti koji je prvi put formalno uveden francuskim Ustavom iz 1795. godine. Prema drugim piscima, upravo je on primer autentične primene skupštinskog sistema. Kako god bilo, njegova suština se sastoji u takvom spajanju zakonodavne i izvršne vlasti u rukama skupštine, da skupština i formalno vrši izvršno-upravnu vlast preko svog posebnog odbora (saveznog veća). Savezno veće, pak, svoju izvršno-upravnu vlast ne vrši samostalno, već je dužno da vodi računa o naredbama skupštine, kojoj je hijerarhijski podređeno. Svaki član Saveznog veća upravlja jednom granom uprave kao ministar, godinu dana vrši posao predsedavajućeg Saveznog veća i obavlja reprezentativne poglavarske poslove šefa države (predsednika), jer je skupština stvarni šef države. Predloge članova Saveznog veća koji se biraju na tri godine skupština može da prihvati, odbaci ili poništi. U slučaju odbijanja predloga ili poništavanja odluke, članovi Saveznog veća ne podnose ostavku skupštini, jer su joj potčinjeni i ne mogu da vode nikakvu samostalnu politiku.[73]

Iako je moderan sistem jedinstva vlasti nastao u Francuskoj, odakle su ga preuzeli i usavršili Švajcarci, od Švajcaraca preuzeli i izmenili nagore Sovjeti i druge države proleterskog i socijalističkog usmerenja, on odavno nema privlačnu snagu kakvu je nekada imao, zbog čega sve veći broj zemalja uvodi sistem podele vlasti.

2.2. Podela vlasti

Podela vlasti predstavlja drugi glavni način da se urede odnosi sve tri glavne vrste državne vlasti i u praksi sprovede ideja o njenom ograničenju iznutra, a ne samo spolja, demokratijom. To se postiže relativnim razdvajanjem glavnih oblika državne vlasti tako da je svaka vlast relativno nezavisna od druge dve, ali ne toliko da ne bi mogla da utiče na njihov rad. Podela vlasti, dakle, nije podela države, već podela državnih poslova prema njihovim glavnim vrstama.[74]

Podelu vlasti je prvi formulisao i odredio Džon Lok u Engleskoj davne 1689. godine u svom delu „Dve rasprave o vladi". Međutim, nju je prvi put na celovit način izložio Šarl Monteskje u Francuskoj 1748. godine, u svom možda još poznatijem delu „O duhu zakona" . Počev od Loka i Monteskjea, veliki broj pisaca je isticao izuzetan značaj podele vlasti za demokratski karakter i normalno funkcionisanje države. Neki pisci, kao Kant na

72 R. Lukić, str. 194.

73 Uporediti: R. Lukić, str. 193-194; R. Marković, str. 243-247.

74 Videti: K. J. Fridrih, *Konstitucionalizam (ograničavanje i kontrola vlasti)*, Beograd (Podgorica), 1996, str. 25-40.

primer, otišli su toliko daleko da su „hrišćansku dogmu svetog Trojstva protumačili kao podelu Božje vlasti na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Ali, isto onako kako su bogoslovi izmirili veru u jednog Boga s dogmom o Trojstvu, i pravnici su posle izvesnog oklevanja došli do teorije trojedne državne vlasti".[75]

Više kao nastavljači Monteskjeovog nego Lokovog učenja, pisci su u početku podelu vlasti tumačili kao potpuno razdvajanje i izolaciju sve tri vlasti (*séparation des pouvoirs*). Ona postoji kada svaku glavnu vrstu državnih poslova vrši isključivo jedan državni organ ili jedna vrsta državnih organa koji ne sarađuju sa organima drugih vlasti (R. Kare de Malber, 1861–1935). U tom slučaju, vlast bi bila potpuno mehanički podeljena, odnosno postojala bi tzv. čvrsta ili *apsolutna* podela vlasti. Ubrzo zatim, pisci su podelu vlasti počeli da tumače kao podelu njenih funkcija, nalazeći uporište u ideji jedinstvene i nedeljive suverene vlasti čije su tehničke funkcije podeljene na zakonodavnu, izvršnu i sudsku. Oni su razvili učenje o tzv. mekoj ili *relativnoj* podeli vlasti, po kome glavne državne poslove koordinirano vrše glavne vrste državnih organa, uprkos saradnji i sukobima, uspostavljajući tako neophodnu ravnotežu (Šarl Ajzenman, 1903–1980). Kasnije su pojedini francuski pravnici (na primer, Teodor Dikrok, 1822–1909) pokušali da ublaže i uproste postojeću podelu tako što su i sudsku vlast uvrstili u izvršnu. Ali, i u takvom promenjenom obliku, Monteskjeovu teoriju je pokolebala pojava parlamentarizma, čija je suština u tome da upravna vlast nije nezavisna od zakonodavne, već da je u punom smislu reči izvršna vlast koja se potčinjava zakonodavnoj. Zato je u većini evropskih ustava podela vlasti ili potpuno potisnuta parlamentarizmom ili se nalazi sa njim u jednoj „eklektičkoj vezi", kao u Francuskoj.[76]

Na toj osnovi je nastala politička i tehnička podela vlasti, pored apsolutne i relativne. *Politička* podela vlasti, kao prvobitna i osnovna zamisao o ograničavanju državne samovolje, počiva na istoj takvoj nosećoj ideji: da svaka vlast treba da ograničava druge dve vlasti da se vlast ne bi vršila na nekontrolisan i arbitraran način, tj. da bi se sprečila njena zloupotreba. U protivnom, kako ističe Monteskje, „Sve bi bilo izgubljeno kada bi isti čovek ili isto telo uglednika, bilo plemića bilo ljudi iz naroda, vršilo pomenute tri vlasti, naime vlast donošenja zakona, vlast izvršavanja javnih odluka i vlast suđenja za zločine ili u sporovima privatnih lica".[77] *Tehnička* podela vlasti, pak, svodi se na podelu unutar svakog glavnog oblika državne vlasti, što zahteva čisto pravnu raspodelu nadležnosti između državnih organa.[78] Ona se zasniva na ideji podele rada koja je u ovom slučaju primenjena na državnu organizaciju: „Svaki posao zahteva posebne sposobnosti i teško je naći nekog ko je sposoban za sve poslove. Otuda ni državne poslove ne treba da obavlja jedan isti organ, nego da različite poslove obavljaju različiti organi".[79] I tek kada je tako izvršena podela između državnih organa može se smatrati da je vlast iznutra ograničena i da će zakonito da postupa. Podela vlasti, pak, štetna je kada je razvijena prekomerno, jer tada nije ustava samovolji već njen izvor.

75 E. Spektorski, str. 96.
76 *Isto*, str. 96-97.
77 Š. Monteskje, *O duhu zakona*, I tom, str. 18-19.
78 Videti: R. Lukić, *Ustavnost i zakonitost u Jugoslaviji,* Beograd, 1966, str. 77.
79 M. Ilić, navedeno prema: R. Marković, str. 209-210.

Postojanje sistema podele vlasti u savremenim državama smatra se „generatorom političke slobode", jer je upravo u tome sadržana proširena ideja o političkoj slobodi ograničavanjem državne vlasti iznutra. Posebno se ističu tri razloga u korist podele vlasti. Prema prvom, *političkom* razlogu, smatra se da podela vlasti može da postoji tek kada postoji širok spisak građanskih i političkih sloboda i prava, demokratija, nezavisno sudstvo i politička odgovornost nosilaca javnih funkcija. Prema *pravnom* razlogu, podela vlasti predstavlja jedan od više važnih uslova za uspostavljanje pravne države, što znači da zakonodavna, izvršno-upravna i sudska vlast treba da raspolažu organima koji će moći da se posvete samo svojim glavnim poslovima. [80] Najzad, prema *tehničkom* razlogu, potrebno je da postoji uravnotežena podela nadležnosti između glavnih vrsta državnih organa. Na primer, šef izvršno-upravne vlasti ne bi trebalo da učestvuje u donošenju zakona, dok izvršno-upravna vlast ne bi trebalo da izdaje uredbe; zakonodavni organi ne bi trebalo da se mešaju u poslove izvršno-upravne vlasti, niti bi bilo koji organ istovremeno trebalo da vrši upravne i zakonodavne poslove; organi izvršno-upravne vlasti ne bi trebalo da imaju nikakvo učešće u postavljanju ili smenjivanju zakonodavnih organa, niti bi zakonodavni organi trebalo da učestvuju u postavljanju ili smenjivanju izvršno-upravnih organa; sudska vlast ne bi trebalo da se meša u zakonodavne poslove ili da donosi odluke od opšte važnosti; zakonodavno telo ne bi trebalo da se meša u sudske poslove, itd.[81]

U modernoj državi ipak nije moglo potpuno da se izbegne mešanje sudske vlasti u upravne poslove (ustanova sudskog nadzora nad radom izvršno-upravnih organa, sudska odgovornost izvršno-upravnih organa za krivice koje učine u službi i van nje, itd.), niti mešanje organa izvršno-upravne vlasti u sudske poslove (ustanova upravnih sudova), zbog čega je u pravnoj nauci isticano da podela vlasti proizvodi zbrku i narušava efikasnost države, sve u želji da se zaštite ljudske slobode i prava (zamerka fašista, nacionalsocijalista i staljinista sistemu podele vlasti). Ova i druge zamerke na račun podele vlasti potkrepljene su naizgled očiglednom tvrdnjom da je logički neodrživo i iluzorno da sve tri vlasti budu ravnopravne, pošto u praksi uvek postoji izvesna nadmoć zakonodavstva nad sudskom i izvršno-upravnom vlašću. Iz toga je zaključeno kako je učenje o podeli vlasti prevaziđeno, pošto „umesto legislative i egzekutive danas postoji novi funkcionalni dualizam koji se ogleda u odnosu dva pola u vršenju državne vlasti. Prvi pol čini politička manjina koja se izražava u političkoj opoziciji, a drugi politička većina, tj. većinska stranka ili većinska stranačka koalicija, koja se izražava u parlamentarnoj većini i vladi. Umesto da se vlast vrši na liniji odnosa legislativa – egzekutiva, ona se u novim uslovima vrši na liniji odnosa opozicione manjine i vladajuće većine".[82] Uprkos navedenim zamerkama, načelo podele vlasti je prihvaćeno zbog svoje uspešnosti i u onim državama koje su svoju državnu organizaciju sve do skoro zasnivale na načelu jedinstva vlasti.

Najpoznatije i najuspešnije oblike sistema podele vlasti predstavljaju engleski i francuski parlamentarni sistem i američki predsednički sistem.

80 Videti: S. Jovanović, str. 259-260.

81 Uporediti: H. Kelzen, str. 331-344; S. Jovanović, str. 264-289.

82 S. Jovanović, str. 284.

Najstariji je *engleski parlamentarni sistem* podele vlasti. [83] On nije toliko rezultat teorijskih zamisli, koliko proizvod istorije. Takođe, on nije dobio ime po parlamentu, kako bi moglo da se pomisli, već po osobenom sistemu teže i protivteže između zakonodavne i izvršno-upravne vlasti, a zatim tih organa i sudstva. Njegovu prepoznatljivu suštinsku crtu predstavlja lagana evolucija odnosa prvo između monarha i demokratskog predstavničkog organa (parlamenta, skupštine), a zatim između parlamenta i vlade, koja je dovela do tzv. *gipke* podele vlasti u kojoj državni organi mogu u izvesnim oblastima zajednički da deluju, dok u drugim oblastima mogu da koriste jedni protiv drugih pravno utvrđena sredstva pritiska. [84] Time je obezbeđena relativna jednakost, ravnopravnost i nezavisnost državnih organa, tj. podela vlasti.[85]

Engleski parlamentarizam raspolaže i drugim svojim važnim obeležjima, pored navedenog suštinskog evolucionog obeležja. Prvo takvo obeležje tiče se ministara koji zajedno sačinjavaju vladu (jedan odbor, tzv. kabinet ili savet) čija je politika solidarna, bez nedoslednosti i protivrečnosti u državnom upravljanju. Zato su u Engleskoj vlade dugotrajne. Drugo njegovo obeležje jeste da vlada ima pravo da podnosi zakonski predlog parlamentu (tzv. zakonska inicijativa vlade), čime znatan deo zakonodavne vlasti stvarno prelazi na vladu. Treće, članovi vlade, njeni ministri, istovremeno su članovi parlamentarne većine (saglasno sa načelom većinskog sistema predstavljanja u parlamentu) sačinjene od članova stranke koja je prethodno dobila većinu na izborima, zbog čega ta većina podržava predloge vlade. Četvrto, ministri ostaju na položaju sve dok imaju poverenje većine u parlamentu. Čim se ono izgubi, ministri podnose ostavku, što znači da su oni politički odgovorni parlamentu. Peto, u Engleskoj ne postoji običaj da vlada ili parlament stavljaju na dnevni red pitanje poverenja. Kao dovoljan znak da je vlada izgubila poverenje većine u parlamentu smatra se nepovoljno glasanje o njenim predlozima. Šesto, kada se takvi slučajevi češće ponavljaju, vlada se koristi svojim pravom raspuštanja parlamenta i nalaže raspisivanje novih izbora. Na taj način je postignuto da odlazi parlament, dok ostaju ministri. I tek ako vlada na raspisanim parlamentarnim izborima ne dobije većinu, ministri tek tada izlaze iz vlade. Na taj način se uspostavlja povratna sprega između parlamenta i vlade, tj. sistem teže i protivteže, u kome parlament može da sankcioniše vladu izglasavanjem nepoverenja, a vlada parlament njegovim raspuštanjem i raspisivanjem novih izbora. Često pretnja izglasavanjem nepoverenja vladi od strane parlamenta deluje isto kao pretnja vlade o raspuštanju parlamenta. Na taj način se parlament i vlada uravnotežuju. Sudstvo, pak, zbog prirode svog posla, nije tako neposredno povezano sa parlamentom i vladom.[86]

Francuski parlamentarni sistem predstavlja mešovit sistem podele vlasti. Neki ga smatraju racionalizovanim oblikom parlamentarizma, a drugi polupredsedničkim sistemom podele vlasti. Kako god bilo, on je bitno drugačiji od engleskog parlamentarnog sistema,

83 Videti: S: Lo, *Engleski parlamentarizam*, Beograd, 1929; M. Svirčević, *Svitanje demokratije u Vestminsteru*, Beograd, 2001; M. Živković, *Moderni sistemi vlasti*, Beograd, 2006.

84 Videti: R. Marković, str. 226.

85 Videti: R. Lukić, str. 192-193.

86 Uporediti: E. Spektorski, str. 97-99; S. Lo, *Engleski parlamentarizam*, str. 46 i dalje.

iako je u Francusku prenet iz Engleske. On je ubrzo postao merodavan oblik podele vlasti na Kontinentu. Posebnu osobenost francuskom parlamentarizmu pribavlja *ustanova interpelacije* (pitanje kojim poslanik u skupštini traži od vlade ili nekog ministra pismeno ili usmeno izjašnjavanje o izvesnoj stvari iz oblasti unutrašnje ili spoljašnje politike) na koju je vlada uvek dužna da odgovori. Nakon odgovora, a posebno kada je nezadovoljna njime u celosti, skupština (konvent) može da postavi pitanje poverenja vladi, koje stavlja na glasanje. I u slučaju negativnog odgovora poslanika, tj. izglasavanja nepoverenja, vlada podnosi ostavku. Na taj način je postignuto da odlaze ministri, dok ostaje skupština. To je sasvim suprotno rešenje od engleskog, po kome ostaju ministri a odlazi parlament. Takvo rešenje se objašnjava različito, pri čemu se posebno pominje da u Francuskoj nema velikih stranaka koje bi osiguravale stalnu većinu u skupštini, niti da je poverenje u vladu takvo da bi birači mogli da spreče nagle promene parlamentarne većine. Zato se u francuskom parlamentarnom sistemu vlade često raspuštaju, ponekad isuviše često, slučajno ili iznenadno, čak i za one koji glasaju protiv njih. [87] Ta manjkavost se nadoknađuje znatnom vlašću francuskog predsednika, koji posebno u kriznim situacijama predstavlja činilac stabilnosti. Njegove prerogative su toliko velike da u nekim stvarima podsećaju na vlast američkog predsednika.

Američki predsednički sistem predstavlja sistem u kome je podela između sve tri glavne vrste vlasti najdoslednije izvedena. Ona je pravno utvrđena čvrstim ustavom SAD iz davne 1787. godine i do danas od nje nije formalno odstupljeno. Suštinska obeležja američkog predsedničkog sistema jesu: jedinstvena izvršno-upravna vlast koju oličava predsednik, odsustvo sredstava kojima jedna vlast može da ugrozi postojanje druge dve vlasti i stroga podela poslova između njih.[88]

Predsednika prema američkom ustavu neposredno bira narod opštim pravom glasa, iako to nije sasvim tačno, jer ga zbilja neposredno biraju tzv. izbornici (elektori) iz svake savezne države. Predsednik je vrhovni komandant oružanih snaga i šef celokupne izvršne vlasti, što takođe nije baš tačno, jer se njegova izvršna vlast ne svodi samo na izvršavanje zakona. Predsednik bira državne sekretare (ministre) i druge funkcionere bez obzira na većinu u kongresu (skupštini, parlamentu). Zato u SAD ne postoji klasična vlada, već „tzv. kabinet u senci" koji je neposredno odgovoran predsedniku. Kada predsednik za člana svog kabineta izabere nekog ko je poslanik u kongresu, takav budući član kabineta mora odmah da se odrekne svog poslaničkog mandata kako ne bi istovremeno vršio zakonodavnu i upravnu vlast. Pošto predsednik postavlja vrlo veliki broj činovnika, on raspolaže ogromnim birokratskim aparatom i nadležnošću da donosi uredbe. Ipak, njegova izvršno-upravna vlast je ograničena, jer njegovo upravljanje ne sme da se kosi sa zakonskim propisima. On za svoj rad odgovara samo ako učini krivično delo.

Vlast američkog predsednika se ne ograničava isključivo na izvršno-upravnu vlast, jer on ima pravo odloženog odbacivanja zakona koje je izglasao kongres (tzv. *suspenzivni* ili „džepni" *veto*, za razliku od *apsolutnog veta* kojim raspolaže monarh). To svoje pravo da utiče na odluke kongresa, američki predsednik je u toku prvih sto godina koristio 443 puta

87 Uporediti: E. Spektorski, str. 99-100; R. Marković, str. 226-239.

88 Uporediti: R. Lukić, str. 190-192; R. Marković, str. 218.

(za razliku od parlamentarne Engleske u kojoj to pravo nije korišćeno od 1707. godine ili parlamentarne Francuske u čijoj je Trećoj republici ono bilo „papirnato").[89] Predsednik utiče na rad kongresa i tako što mu u obliku poslanice jednom godišnje podnosi predloge zakona. On ponekad i sam može da obrazloži svoje predloge zakona u obliku poruke o stanju nacije koja sadrži njegov zakonodavni program ili tako što se neposredno obraća biračima, jer sve tri vlasti „bira narod". Ali, predsednik ne može da se meša u rad sudske vlasti, koja je odvojena od predsednika, dok on nije od nje.

Zakonodavna vlast pripada dvodomom kongresu koji samostalno donosi zakone. Pored tog prava, kongres raspolaže i mnogim drugim važnim pravima (da odlučuje o budžetu, zaključivanju državnih zajmova, objavi rata, itd.). Kongres predsedniku može da naređuje samo zakonima, čak i u slučaju ulaganja suspenzivnog veta na zakon od strane predsednika, jer kongres takav zakon ipak može da usvoji ponovnim izglasavanjem dvotrećinskom većinom. Takođe, kongres može u izvesnoj meri da utiče na upravnu vlast odobravanjem naimenovanja izvesnih visokih državnih organa, što inače čini predsednik, kao i pregovorima koje vodi sa predsednikom ili ministrima (državnim sekretarima) povodom konkretnih političkih pitanja. Ali, kongres ne može da određuje kakvu će politiku da vodi predsednik u pogledu izvršavanja zakona. Najzad, kongres i sudskoj vlasti može da naređuje samo zakonima. Ipak, sudska vlast je odvojena od zakonodavne, dok zakonodavna nije od sudske.

Sudsku vlast vrše sudovi koji rade nezavisno od druge dve vlasti. Njihova vlast je toliko nezavisna da je nadležna da ocenjuje čak i zakone koji su izglasani u kongresu i potpisani od predsednika države. Ipak, tako neposredno može da postupi samo Vrhovni sud SAD, proglašavajući zakon ništavnim kada nađe da on protivreči odredbama ustava. [90] Zato se kaže da je vlast Vrhovnog suda SAD veća od vlasti predsednikovog prava veta. Sudska vlast može da vrši i druge vrste nadzora i kontrole nad radom organa druge dve vlasti, postajući na taj način jedina politički sposobna da kontroliše druge dve vlasti.[91]

Interesantno je da sva tri navedena sistema podele vlasti najbolje funkcionišu u zemljama iz kojih su potekli, iako su mnogo puta isprobani u drugim zemljama. Zbog toga su u nekim zemljama (na primer, Francuska, Austrija, Finska, Island ili Portugal) uvedeni *mešoviti* oblici podele vlasti, koji predstavljaju kombinaciju parlamentarnog sistema podele vlasti (zbog preuzimanja ustanove vlade kao kolegijalnog organa koji je „solidarno politički odgovoran parlamentu") i predsedničkog sistema podele vlasti (zbog preuzimanja ustanove predsednika sa velikim ovlašćenjima koji je izabran na neposrednim izborima).[92] Najpoznatiji i najrašireniji je već opisani francuski mešoviti parlamentarni sistem podele vlasti.

89 Videti: E. Spektorski, str. 96-97.

90 Videti: J. A. Segal, H. J. Speath and S. C. Benesh, *The Supreme Court in the American Legal System*, 2005.

91 Videti: R. Marković, str. 217-226.

92 *Isto*, str. 240-242.

IV Poglavlje – GLAVNI OBLICI DRŽAVNOG UREĐENJA I VRSTE POLITIČKOG REŽIMA

1. Oblici državnog uređenja

Oblike državnog uređenja, sačinjava podela na *jedinstvene države* i *saveze država*. Razlika je napravljena prema najvažnijem: da li je uopšte reč o državi ili ne. „Jedinstvena država", izraz koji u istom smislu koristi i Hans Kelzen,[93] postoji samo kada je u njoj najviša vlast jedinstvena. Kada to nije slučaj, tada nije reč o državi, već o savezu dve ili više država. Tek zatim može da se pravi razlika unutar osnovne podele na jedinstvene jednostavne i složene države i saveze nezavisnih i zavisnih država.

Jedinstvena država se prema stepenu centralizacije, odnosno decentralizacije, deli prvo na *jednostavnu* centralnu, centralizovanu i decentralizovanu, a zatim na *složenu* (regionalnu) i još *složeniju* saveznu državu (federaciju).

Savezi država, tj. državne zajednice sastavljene iz dve ili više samostalnih i nezavisnih država ili nesamostalnih i zavisnih država, pak, dele se prema načinu nastanka i organizovanja na *državne saveze* (konfederacija), koji su bliži složenoj jedinstvenoj državi, čisto *ugovorne saveze* (unija i komonvelt), koji su dalje od nje,[94] a zatim na protektorate, vazalne države, kolonije, mandate i područja pod starateljstvom. Oblici državnog uređenja, kao što može da se primeti, ne odnose se samo na uređenje jedinstvenih država, već i na njihove nezavisne i zavisne saveze.

A. Jedinstvena (jednostavna i složena) država

Jedinstvena država može da bude *jednostavna* ili *složena*, već prema stepenu centralizacije. Takvu podelu je svojevremeno naznačio Monteskje, ali je ona postala značajna tek u drugoj polovini XIX veka. Od tada je njegovo učenje o oblicima državnog uređenja više puta dopunjavano i menjano.

A.1. Jednostavna država

Jednostavne (proste ili unitarne) države se dele na centralne, centralizovane i decentralizovane (uključujući tu i mešovit oblik tzv. sjedinjene unije).

C*entralna država* postoji kada je celokupna državna vlast usredsređena u jednom ili više centralnih organa. Najčistiji oblik jedinstvene države (njen „idealni model") postoji

93 H. Kelzen, *Čista teorija prava*, str. 241 i dalje.

94 Videti: S. Jovanović, str. 155-156.

kada jedan centralni organ neposredno vrši poslove sve tri državne vlasti (na primer, rimska *comitia curiata* ili germanske „centene"). To je najstariji i najprimitivniji oblik državnog uređenja, karakterističan za same početke države. Ali, i tada, nužno i brzo, dolazi do prirodne raspodele poslova između tri glavne vrste centralnih organa vlasti. Centralna država, dakle, postoji i kada više centralnih organa neposredno vrši sve glavne vrste državnih poslova.

Centralizovana država postoji kada pored jednog ili više centralnih organa koji neposredno obavljaju državne poslove (na primer, samo monarh ili zajedno monarh i predstavnički organ), postoje i necentralni centralizovani (područni) organi koji u punoj zavisnosti izvršavaju državne poslove za organe centralne vlasti. Obično se takva država, pod uticajem bogatog iskustva ličnog i državnog apsolutizma, naziva unitarnom. To nije sasvim tačno, jer apsolutistička država nije jedina unitarna (od nje je još više unitarna stara centralna država), a zatim i zbog toga što se unitarnom naziva i moderna decentralizovana država sa državnom i društvenom samoupravom.

Decentralizovana država postoji kada pored centralnih organa državne poslove istovremeno obavlja više decentralizovanih organa. Oni samostalno (ali ne i nezavisno od centralnih organa) obavljaju izvesne državne poslove unutar poverenog im delokruga nadležnosti, obično pored centralizovanih organa. Tipične primere decentralizovane jednostavne države predstavljaju oblici državne i društvene samouprave, zbog čega se za takvu državu, koja je daleko od idealnog modela centralne i centralizovane države, ispravno kaže da je unitarna. Ali, situacija je drugačija kada u decentralizovanoj državi postoje autonomne oblasti i autonomne pokrajine sa znatnom samostalnom nadležnošću. Ipak, i za takve decentralizovane države može, ali i ne mora, da se kaže da su unitarne. Dakle, sve decentralizovane države nisu iste, što zavisi od stepena i obima izvedene decentralizacije u njima. I što su oni veći i širi, to su snažniji razlozi da se takva decentralizovana država ubroji u složene, posebno kada u njoj postoje pokrajine sa širokom autonomijom koja može da bude veća i šira od samostalnosti regiona u regionalnoj državi.

A.2. Složena (regionalna i savezna) država

Kada je uspostavljen veliki stepen i obim decentralizacije državnih organa sastavnih oblasti ili članica države, tada postoji složena država. Složene države su regionalna i savezna država (federacija). Savezi država, kako im ime kaže, nisu jedinstvena država.

Regionalna država je jedinstvena složena država sa istom takvom vlašću, samo izdeljenom na posebne oblasti, regione, koji zahvaljujući političkoj decentralizaciji raspolažu znatnom samostalnošću prilikom obavljanja državnih poslova. To je država u kojoj „regionalni, tj. oblasni organi raspolažu ograničenom ali znatnom decentralizovanom državnom vlašću u svim glavnim vrstama državnih poslova, što ih čini politički i teritorijalno privilegovanim". Regionalni organi se ipak bave zakonodavnom delatnošću, ali bez svog posebnog zakonodavca. Zato se kaže da je vlast regionalnih organa zavisna od vlasti

centralnih organa, samo „u manjoj meri".[95] U teoriji se regionalna država određuje trojako: kao poseban oblik „znatno" decentralizovane jednostavne države, kao prelazni oblik između jednostavne i složene federalne države (u kome pored centralnih, državne poslove obavlja više decentralizovanih državnih organa sa samostalnošću čak i u pogledu zakonodavstva, ali bez zakonodavca: u tom smislu je regionala i tzv. *sjedinjena unija*)[96] ili kao poseban oblik složene države, pored federacije koja je još složenija država, kako je ovde učinjeno.

Da regionalna država nije decentralizovana jednostavna država, to gotovo da je samočigledno. Ona takođe nije ni nekakav prelazni oblik između decentralizovane jednostavne i složene federativne države, kako regionalnu državu kod nas određuje Miodrag Jovičić (1925–1999), već najjednostavniji oblik složene države. Iako lišena svog ustavotvorca i zakonodavca, zbog čega liči na jednostavnu decentralizovanu državu, regionalna država nije lišena organa sa samostalnošću delovanja, posebno u oblasti zakonodavstva, zbog čega se može smatrati najčvršćim oblikom složene države.

Iako primeri sjedinjene unije predstavljaju podsticajan primer za nastanak regionalne države (Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske postepeno je nastalo ujedinjenjem Engleske sa Velsom /1536. godine/, Škotskom /1707. godine/ i Irskom / od 1800. do 1921. godine/), oni ipak nisu odlučujući, jer je regionalna država u svom sadašnjem obliku nastala tek u drugoj polovini XIX veka, i to „odozdo", a ne „odozgo" (kao Velika Britanija). Do toga je došlo još pre Prvog svetskog rata, kada su u tadašnjim evropskim državama ojačale regionalne težnje za što većom oblasnom autonomijom (na primer, u nekadašnjoj Pruskoj i Francuskoj). Te težnje nisu usahle ni po završetku Prvog i Drugog svetskog rata, kada su Italija, Španija (ponovo 1978. godine) i Belgija (nešto kasnije) iznova teritorijalno organizovane u regione.[97] Ideja regionalne države prihvaćena je u skromnijoj meri u Švedskoj, Francuskoj, Nemačkoj i Velikoj Britaniji, s tim što takva regionalizacija nije suštinski promenila karakter postojećeg državnog uređenja tih zemalja.

Izgleda da odlučujući politički činilac za uspostavljanje regionalnog državnog uređenja predstavlja preterana administracija centralne vlasti koju ilustruje primer iz šezdesetih godina XIX veka, koji navodi Evgenije Spektorski (1875–1951). [98] Reč je o jednom francuskom ministru prosvete, koji se – izvlačeći časovnik iz džepa – hvalisao time kako tačno zna koji se predmet u bilo kom trenutku i bilo kom razredu, podjednako i bez izuzetka, predaje u svim školama države. *Regionalizam je, dakle, nužna reakcija protiv prekomerne administrativne centralizacije poslova.* On je izraz težnje za što samostalnijim životom gradova i oblasti u istoj državi. Danas postoje samo dve prave regionalne države: Španija i Italija (dok je Belgija u međuvremenu postala federalna država), kao i više njih koje su se možda zaputile tim neizvesnim pravcem. Do sada nijedna regionalna država nije postala unitarna, ali ima značajnih nagoveštaja da sadašnje regije žele da postanu

95 M. Jovičić, *Regionalna država*, Beograd, 1996, str. 17.

96 R. Marković, str. 440.

97 M. Jovičić, *Regionalna država*, str. 30-33.

98 Videti: E. Spektorski, str. 153-154.

federalne jedinice ili samostalne države (najnoviji primer predstavlja borba za promenu ustavnog položaja Katalonije povodom donošenja Ustava Španije iz 2006. godine, ili Lige za Sever u Italiji, a to nisu jedini takvi primeri u Evropi).

Savezna država (*federacija*) je „još" složenija država. Ona nije zajednica država, niti savez država, kako se ponekad netačno kaže, već *u najvećoj mogućoj meri decentralizovana jedinstvena država*. Savezna država raspolaže jedinstvenom teritorijom, stanovništvom i suverenom vlašću. Samo je u njoj stepen političke decentralizacije veći i izraženiji, ali još ne u tolikoj meri da bi time bila ugrožena jedinstvenost države. U saveznoj državi je odlučujuća savezna vlast, a ne vlast država-članica. Savezna vlast, kao centralna vlast ustanovljena ustavom savezne države, predstavlja glavnog nosioca vlasti. Ona je prava državna i suverena vlast. Ali, u federaciji i njeni sastavni delovi takođe predstavljaju države, iako ne prave, već „kvazidržave". I oni poseduju državnu vlast, samo što ta vlast nije suverena već izvedena (delegirana) iz suverene savezne vlasti. Stoga je nadležnost savezne državne vlasti prava i prva nadležnost, dok je nadležnost vlasti država-članica izvedena i druga.

Savezna vlast se tiče svih glavnih vrsta državnih poslova koji su isključivo u njenoj (saveznoj) nadležnosti, dok je nadležnost država-članica federacije prvenstveno određena saveznim ustavom. I što je više saveznih propisa, smatra se da je savezna država čvršća.

Savezna državna vlast se rasprostire neposredno nad celom teritorijom i stanovništvom savezne države, dok se vlast država-članica rasprostire samo nad stanovništvom na njihovim teritorijama. Ipak, ta podela nije potpuna niti oštra. Zato svi u takvoj državi imaju dvostruko državljanstvo: savezne države i države-članice. I ne samo to: u federaciji je gotovo sve dvostruko, uključujući i zakonodavstvo. Ipak, centralna vlast je nesporni nosilac suverene državne. To znači da je savezna vlast u federaciji sinteza, a ne zbir vlasti kao u konfederaciji.

U saveznoj državi ne postoji pravo na *nulifikaciju* (odustajanje poništavanjem akta zbog ulaganja veta države-članice), niti pravo na *secesiju* (otcepljenje). Zabrana tih prava nije slučajna. Zabrana nulifikacije (obično formulisana u obliku tzv. zaštitne klauzule) predstavlja meru protiv razdruživanja u složenim jedinstvenim državama koje po pravilu nastaju spajanjem. Ona se sastoji u zabrani ulaganja veta država-članica na odluke organa federacije. Zabrana secesije predstavlja dodatnu zaštitu države od samovoljnog izdvajanja, tj. jednostranog rasparčavanja nekog dela savezne države od strane njenih država-članica.

U najnovijoj pravno-političkoj teoriji se razmatra mogućnost „konstitucionalizacije tzv. secesionističke klauzule u liberalno-demokratskim državama" (na primer, Robert Aleksi, r. 1945/ i Karlos Santjago Nino, 1943–1993/), ali njeno prihvatanje i eventualno unošenje u ustave zahteva stvaranje potpuno novih pojmova države i državnog uređenja. A kad se takva rekonstrukcija izvede, umesno se može postaviti pitanje da li je to uopšte više država. [99] Nije nimalo slučajno što savremena ustavna i politička nauka u svetu takve „države" naziva „nedovršenim". Možda je civilizovano razilaženje bolje od necivilizovanog

99 Videti: M. Jovanović, *Constitutionalizing Secession in Federalized States: A Procedural Approach*, Eleven, Utrecht, 2007, kao i Miodrag Jovanović and Slobodan Samardzic (eds.), *Transition and Federalism – East European Record, Federalism and Decentralisation in Eastern Europe: Between Transition and Secession*, PIFF Etudes et Colloques no. 48, Institut du Fédéralisme, Fribourg/LIT Verlag, Zurich and Vienna, 2007.

zajedničkog života ili necivilizovanog razdvajanja, ali je veoma teško naterati čak i savremene liberalno-demokratske države da u svoje ustave unesu secesionističku klauzulu kojom se odriču prava na odbranu, a time i prava na svoje postojanje.

Iako je savezna država tvorevina modernog doba, njena noseća ideja je mnogo starija. To je ideja *federalizma* (od lat. *foedus*, tj. savez, ugovor, nagodba), koja se dugo odnosila na bilo koji oblik ujedinjavanja samostalnih političkih zajednica. Tek je obrazovanjem SAD nastao moderni federalizam,[100] pod kojim se podrazumeva „pojava povezivanja i slobodnog udruživanja različitih teritorijalnih zajednica ljudi u okviru jedne države ili između više država i političkih celina, u različite svrhe".[101] Od tada, ideja federalizma je doživela mnogo uspešnih i suvišnih tumačenja i opita. Njeno najnovije tumačenje sastoji se u tome što se federalizam smatra doprinosom razvoju demokratije, mira, slobode, itd. Ipak, federalizam je pre društveni i politički, nego pravni pojam, što jeste pojam federacije.

Danas je broj saveznih država toliko veliki da ih ne treba posebno pominjati, osim karakterističnih primera SAD, Švajcarske i nekadašnje SFRJ. Dok su prve dve države naglo (SAD) ili postepeno (Švajcarska) postale čvrste federacije, dotle je SFRJ, od čvrste federacije (do 1974. godine), stvarno bila postala konfederacija. Danas su SAD veoma čvrsta federacija, iako je zadržan relativno neutralan naziv za takvu državu, dok naziv Švajcarske nije ni menjan. Ona je po imenu i dalje konfederacija, iako je reč o čvrstoj federaciji već više od dvesta šezdeset godina. SFRJ više ne postoji, kao ni SRJ, dok bivša SCG nije ni zamišljena kao složena država, već kao ugovorni savez (realna unija) država Srbije i Crne Gore.

B. Savezi država

Savezi država nisu još složeniji oblici države, kako se ponekad pogrešno kaže. Prema načinu svog nastanka, oni mogu da budu državni savezi i ugovorni savezi. U prvom slučaju, kako ističe Slobodan Jovanović, „udružene države rade na svom zajedničkom cilju preko izvesnih zajedničkih organa". U drugom slučaju, pak, „države su vezane jednim zajedničkim ciljem, ali na njegovom ostvarenju rade svaka preko svojih organa. Sem njihovih posebnih vlasti, nikakva druga vlast ne postoji; pitanje o složenoj državi tu se, dakle, i ne postavlja".[102] Prema tom zajedničkom cilju, načinima za njegovo ostvarenje i vrsti državnih organa, a time i prema stepenu njihove spoljašnje sličnosti sa saveznom državom, pravi se razlika između čvršćih državnih saveza i labavijih ugovornih saveza, tj. između konfederacije, s jedne, i unije i komonvelta, s druge strane. Ipak, nijedan državni ili ugovorni savez nije složena država, ma koliko joj bio sličan.

Konfederacija (složenica od predmetka „kon" – *s, sa*, i „federacija": bukvalno „sasavez", „sasavezna" ili „parasavezna" država /u smislu predmetka „para": *suprotno, pored* savezne države, ali i *promena* ili *preobražaj* od savezne države/) nije jedinstvena država,

100 Videti: T. Pejn, *Prava čoveka,* Beograd, 1987.

101 R. Marković, str. 442.

102 Videti: S. Jovanović, str. 155 i dalje.

iako spolja može da bude veoma slična tzv. „labavoj" ili „minimalnoj" federaciji. To je posledica činjenice da konfederacija uopšte nije država. Između federacije i konfederacije dakle postoji suštinska razlika u pogledu pravne prirode i nadležnosti organa saveza i organa njihovih sastavnih delova, njihovom odnosu prema građanima, itd.[103]

Konfederacija nastaje pravnim, a ne faktičkim putem (kao federacija). Kada konfederacija pravno nastane ustavotvornim aktom kojim se uspostavlja vlast saveza, smatra se da je takav savez čvršći. Ipak, ni takva konfederativna vlast ne može neposredno da zapoveda stanovništvu saveza. Ona eventualno može da zapoveda samo državama-članicama saveza, dok svaka država-članica preko svojih organa može neposredno da zapoveda svojim građanima. Kada konfederacija nastane ugovornim aktom, ona se obično naziva *savezom nezavisnih država* (na primer, međunarodni savez Mala Antanta ili Zajednica nezavisnih država /ZND/).

Države koje sačinjavaju konfederaciju predstavljaju, za razliku od federacije, prave države sa suverenom vlašću. To znači da je nadležnost članica konfederativnog saveza prva i prava nadležnost, dok je nadležnost eventualnog zajedničkog konfederativnog organa druga i izvedena. U konfederaciji obično postoji zajednički organ predviđen osnivačkim aktom koji dobrovoljno i saglasno obrazuju suverene države kao osnivači konfederacije. Taj konfederativni organ obavlja isključivo zajedničke poslove koji su mu povereni osnivačkim aktom. Ali, on nije pravi parlament, kakav je savezni parlament u federaciji. On dakle nije sinteza, već zbir, jer ga sačinjavaju predstavnici država-članica koji su isključivo odgovorni vlastima svoje države. U njemu se sve odluke donose jednoglasno (konsenzusom). Njihova primena podrazumeva prethodnu potvrdu nadležnih organa države-članice konfederacije koji jedini te odluke neposredno izvršavaju, jer su članovi konfederacije države-članice a ne njihovi građani.

Svi građani država-članica konfederacije imaju samo državljanstvo svoje države, jer konfederacija ne poseduje nijedan od glavnih elemenata države: vlastiti državni prostor, stanovništvo ili izvornu suverenu vlast. Zato konfederacija po pravilu nije subjekt međunarodnog prava. Umesto nje, sva navedena svojstva zadržavaju države-članice konfederacije, koje na osnovu usvojenog ustavotvornog akta ili sklopljenog međunarodnog ugovora, ustanovljavaju labavu zajednicu suverenih država i zadržavaju za sebe pravo da samostalno vode unutrašnju i spoljašnju politiku, imaju svoja predstavništva i predstavnike u međunarodnim institucijama, svoj novac, fiskalnu i finansijsku politiku, sva spoljašnja obeležja suverene države, itd. Zato se u nauci smatra da konfederacija nije nekakva „naddržava" nad udruženim suverenim državama, već pre „međunarodno priznato društvo" nastalo „udruživanjem država". U konfederaciji svaka država-članica raspolaže pravom na istupanja iz konfederacije, tj. pravom na *nulifikaciju* i *secesiju*. Uslovi i načini za prestanak članstva u konfederaciji se obično utvrđuju osnivačkim aktom konfederacije. I ustavni akti Evropske unije, uključujući i novopromovisani Reformski ugovor iz 2007. godine, sadrže tzv. „klauzulu o povlačenju" njenih država-članica, iako se Evropska unija ne uklapa potpuno u pomenuti koncept „konfederalizovanih država" niti u koncept „federalizovanih država".

103 Videti: F. Taranovski, str. 464 i dalje.

Davna i skorija istorija, ali i sadašnjost, poznaju mnogobrojne primere konfederativnih saveza: Utrehtsku uniju od 1579. do 1795. godine, Severnomerički savez od 1777. do 1787. godine (tzv. „Liga prijateljstva"), Švajcarsku konfederaciju od 1815. do 1848. godine, Nemačku konfederaciju od 1815. do 1866. godine (sastavljenu od 38 država koje su pripadale nemačkom govornom području i više slobodnih gradova), itd.[104] I posle Prvog i Drugog svetskog rata je takođe razmatrano pitanje saveza država, kada su na primer Ukrajina i Belorusija, čvrste članice nekadašnjeg SSSR, imali samostalno prava glasa u Savetu bezbednosti UN. Ideja o stvaranju konfederativnih saveza ni danas nije sasvim usahla.

Unija je savez dveju ili više država obrazovan na osnovu ugovora, a ređe na osnovu ustavotvornog akta (ustavne deklaracije ili povelje). To je još labavija vrsta saveza od konfederativnog, jer države-članice unije ne moraju da imaju nikakve zajedničke organe.

Unija može da bude realna (stvarna) ili personalna (lična), zavisno od toga da li je reč o vrsti zajedničkih poslova ili o organizaciji poglavara države. Realne unije su po pravilu republikanskog oblika vladavine, a personalne monarhijskog. [105]

Realna unija predstavlja čisto ugovornu zajednicu dve ili više država. Svaka država-članica realne unije zadržava svoje posebno zakonodavstvo, upravu i sudstvo, s tim što je u nadležnost zajedničkih organa preneto vođenje spoljnih poslova, odbrane i finansija. U međunarodnim odnosima, pak, realna unija se pojavljuje kao jedinstven subjekt. *Personalna unija* postoji kada dve potpuno samostalne države imaju na svojim prestolima istog monarha iz iste dinastije. Do toga najčešće dolazi poklapanjem naslednog reda vladajućih dinastija, što znači da ista ličnost prema pravilima nasleđivanja postaje monarh u dve ili više država.

Već je Džon Lok, opisujući državu čiji je savremenik bio, koristio izraz *komonvelt* (*commonwealth*). Prema njemu, „pod državom se mora podrazumevati da se ne misli na demokratiju ili neki oblik vlade, već na *bilo koji način nezavisnu zajednicu* … kojoj najbolje odgovara reč *commonwealth* i koja najprikladnije izražava takvo društvo ljudi". [106] Poenta njegove definicije, koja je i danas aktuelna, sadržana je u tome što je reč o na „bilo koji način nezavisnoj zajednici". I zbilja, danas samo komonvelt predstavlja najlabaviju vrstu saveza između Velike Britanije i njenih bivših „dominiona" (doslovno: državina, a u stvari kolonija), izuzmu li se razvijeni plemenski savezi Indijanaca na tlu Amerike ili Aboridžina na tlu Australije. Kao takav, on je sasvim udaljen od Lokove prvobitne definicije države.

Oblici državnog uređenja nisu dati jednom i zauvek. Delovanje sjedinjujućih i razjedinjujućih činilaca čini da stare države nestaju, postojeće se menjaju, a nove nastaju. Danas jednostavne države sve više postaju decentralizovane ili se preobražavaju u složene regionalne ili savezne države. Neki regioni teže ka postizanju neposredne i potpune samostalnosti (na primer, Baskija i Katalonija u Španiji). Kada jednostavna država promenom svoje unutrašnje organizacije postane regionalna (kao Španija i

104 Videti: E. Spektorski, str. 103.

105 Uporediti: E. Spektorski, str. 102-103; S. Jovanović, str. 155-162.

106 DŽ. Lok, *Dve rasprave o vladi*, II tom, str. 82-83.

Italija) ili savezna (kao Meksiko, Argentina ili Brazil), ili, kada savezna država postane savez država (SSSR u ZND ili SRJ u SCG), takva promena se naziva *devolucija*. Ali, kada federalna država nastane sporazumom do tada samostalnih država (kao SAD, Švajcarska, Australija ili Nemačka), takva promena se naziva *agregacija*.

Poseban slučaj udruživanja, a zatim i sjedinjavanja pod snažnim dejstvom integracionih činilaca, predstavlja *Evropska unija*, koja se smatra specifičnom političkom zajednicom ili čak novim „zametkom federalne države". Iako ideja o stvaranju sjedinjenih država Evrope uopšte nije nova, ona je počela da se pretvara u realnost obrazovanjem Saveta Evrope 1949. godine i Evropske zajednice za ugalj i čelik (ECSC) 1951. godine, a zatim i da se postojano izgrađuje obrazovanjem Evropske zajednice za atomsku energiju 1958. godine i Evropske ekonomske zajednice 1958. godine. Ipak, tek je Mastrihtskim ugovorom 1993. godine obrazovana Evropska unija (EU), kao specifičan međunarodni subjekt (državni savez), iako u momentu stvaranja, bez svojstva subjekta međunarodnog prava. U tadašnjoj Evropskoj uniji, nisu bile ukinute (tri) glavne evropske zajednice iz kojih je nastala. Te zajednice su bile samo utopljene u nju, s tim što je saradnja država-članica proširena na zajedničku spoljnu i bezbedonosnu politiku, pravosuđe i unutrašnje poslove. Zbog toga Evropska unija više nije labava zajednica suverenih država (međunarodni ugovorni savez suverenih država). Ali, ona nije ni labava federacija, iako je od Mastrihta na nesumnjiv način potvrđeno da raspolaže vlastitom i isključivom nadležnošću u pitanjima koja se tiču pravne nadležnosti njenih centralnih organa, „građanstva EU", posebnog Evropskog suda pravde, jedinstvenog tržišta, zajedničke monetarne politike, jedinstvene monete (*evro*), itd.[107] Počev od usvajanja Lisabonskog Ugovora o reformi EU, Unija je stekla i status pravnog subjekta međunarodnog prava.

2. Oblici političkog režima

Ovu klasifikacionu grupu čini podela na demokratske i autokratske oblike političkog režima sa izvedenim karakterističnim oblicima (formalna, politička, posredna, stvarna, ekonomska, neposredna, itd. demokratija, odnosno tiranija, oligarhija, aristokratija, apsolutistička država, diktatura, totalitarizam, itd. autokratija).

A. Demokratija - pojam

Reč demokratija (složenica od grčkih reči *demos* – narod, i *kratein* – vladati) bukvalno znači vladavinu naroda. Ali, kada bi ceo narod stvarno mogao sam da vlada, na šta upućuje jezičko značenje, tada mu ne bi bili potrebni ni demokratija, ni država. Pošto to nije moguće, moderna demokratija predstavlja takav oblik političkog režima

107 G. Ilić-Gasmi, *Pravo i institucije Evropske Unije*, Beograd, 2007, str. 285-287. Videti: R. D. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, Beograd, 1996; S. Avramov, M. Kreća, *Međunarodno javno pravo*, Beograd, 2004.

u kome većina naroda (stanovnika, građana države) na unapred tačno određen način može stalno ili povremeno da učestvuju u vršenju državne vlasti, kontroliše rad svojih predstavnika, postavlja pitanje njihove odgovornosti, itd. Rečju, demokratija je država u kojoj je poštovanje državne vlasti najmanje zasnovano na strahu, a najviše na kolektivnoj svesti građana, odnosno država u kojoj vlast demokratski izabranih upravljača počiva na poverenju većine njenih građana.[108]

Demokratija je veoma stara. Često se atinska demokratija uzima kao klasičan primer iz davnih vremena čiji sjaj ni do danas nije usahnuo. Ipak, reč je o demokratiji koja je postojala manje od dva veka (od 508. godine pre n. e. , zahvaljujući Klistenu, građaninu plemenitog roda, do 323. godine pre n. e. , tj. do kralja Filipa II Makedonskog) samo za slobodne atinske građane (njih tridesetak-četrdesetak hiljada) starije od 18 godina, koji su predstavljali manjinu čak i na vrhuncu moći antičke Atine. Uz to, i sami atinski građani delili su se na one koji su učestvovali u javnom životu („polites") i na one koji to nisu činili („idiotes"), tako da je broj onih koji su učestvovali u javnom životu bio još manji. Zato se za antičku demokratiju kaže da se odnosila samo na deo slobodne manjine građana, kao i da je bila ograničena na slobodan govor u Skupštini („isegoria") i isti takav položaj građana pred zakonom („isonomia").[109] Ipak, svi slobodni građani su imali pravo da se kandiduju za članove Skupštine u kojoj se odlučivalo o svim važnim pitanjima. Njihove odluke bile su izvršne i na njih niko nije mogao da utiče. Na taj način je postignuto da atinski demos ima suverenu vlast.

Postojalo je još jedno značenje demokratije, kao vladavine mase, rulje, koju je Aristotel svrstao u izopačene oblike države, jer je većina slobodnih građana bila siromašna. Mnogo posle Aristotela, o takvoj demokratiji Nikolo Makijaveli (1469–1527) kaže: „Kao što od nesposobnog i neiskusnog sudije ne možemo da očekujemo pravedne presude, tako ne može da se očekuje da narod koji je pun zabluda i neznanja bude, osim u retkim slučajevima, razborit i pametan kada bira ili nešto odlučuje". Sličan prezir prema demokratiji gajio je Fransoa Mari Arue Volter (1694–1778), koji je za takvu demokratiju tvrdio da „propagira idiotluk mase", saglasno sa izrekom da je pojedinac uvek u pravu, ali masa nikad. Ironično je da je upravo Volter, zagovornik „prosvećenog despotizma", postao jedan od rodonačelnika moderne demokratije. I Slobodan Jovanović (1869–1958) takav izopačen oblik demokratije naziva „demokratija mase".

Kada se danas kaže demokratija, misli se na *modernu* predstavničku demokratiju nastalu u SAD i Evropi tokom XIX veka, povremeno dopunjavanu i ispravljanu oblicima neposredne demokratije, koja se suštinski razlikuje od svog *antičkog* uzora neposredne demokratije. Ona počiva na Volterovim postavkama o demokratiji kao otvorenom i tolerantnom dijalogu o svemu i Rusoovim idejama o vladavini suverenog naroda (*narodnoj suverenosti*) zasnovanoj na slobodi i jednakosti. Ako su stari Grci izmislili demokratiju, Volter i Ruso su je

108 R. Laun, *La démocratie. Essai sociologique, et de politique morale*, Paris, 1933, str. 62-86. Videti: G. Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, New Jersey, 1987; F. Kaningam, *Teorije demokratije. Kritički uvod*, Beograd, 2003; R. Zucker, *Democratic Distributive Justice*, New York, 2003; K. Dowding, *Justice and Democracy*, London, 2004; D. Archibugi, *The Gloval Commonwelth of Citizens. Toward Cosmopolitan Democracy*, Princeton, 2008.

109 Videti: A. Saxsonhous, *Free Speech and Democracy in Ancient Athens*, 2006, str. 80-81.

duhovno spustili među narod. Ipak, stvarni temelji moderne demokratije su formalnopravno postavljeni tek posle izvedenih građanskih revolucija na tlu Evrope, odakle se postepeno raširila po celom svetu. Od tada, demokratija je tokom protekla dva veka doživela niz važnih promena, postajući preovlađujući ili barem poželjan obrazac političkog režima. Ipak, jedno je ostalo nepromenjeno: demokratija je politički režim u kome manjina vrši vlast u ime većine. Ta manjina je izabrana na demokratskim izborima i ona određeno vreme učestvuje u vršenju vlasti.

Moderna demokratija, dakle, nije vladavina naroda, već vladavina u ime naroda i u interesu naroda. Za stare Atinjane, takva demokratija bila bi u stvari oligokratija (od *oligos* – manjina i *kratein* – vladati), dakle, vladavina odabrane manjine.

Neposredno posle obrazovanja prvih građanskih država, u doba *države starijeg liberalizma*, moderna demokratija je izgrađivana u uslovima u kojima je čovek pravno određivan kao temeljna društvena vrednost. To je doba deklaracija, ustava i povelja, kao i velikih zakonika i najpotpunijih kodifikacija kojima se u privredi proklamuje načelo slobodne konkurencije, kao vrhunac liberalizma ističe obezbeđivanje ličnih sloboda građana, država ograničava načelom podele vlasti i njenim demokratskim ustrojstvom, omogućava prevlast parlamenta i podvrgavanje uprave vladavini prava i zakonitosti, sloboda shvata kao osnova prevlasti prava nad državom a novostvorena državna organizacija koristi kao podloga za ostvarivanje proklamovanih pravnih načela slobode i jednakosti. Krajnji rezultat takvog razvoja sastojao se u uspostavljanju obrasca *liberalne demokratije* koja je shvaćena kao sredstvo za ostvarivanje široko proklamovanog načela slobode.

U doba *države mlađeg liberalizma*, demokratija se prvenstveno shvatala kao sredstvo za ostvarenje načela jednakosti. Na taj način je ideal građanske slobode i liberalne demokratije zamenjen idealom građanske jednakosti i *egalitarne demokratije*. Tome odgovaraju sprovedene političke i pravne mere: ukinut je imovinski cenzus, obezbeđeno je jednako pravo glasa, promenjeno je unutrašnje ustrojstvo parlamenta u duhu shvatanja da je merodavna samo narodna volja (*la volonté généralé*), izjednačeni su domovi u parlamentu, postavljena je jasna razlika između delokruga rada uprave i pravosuđa, itd. Uporedo sa navedenim promenama, menjalo se i shvatanje o društvenom zadatku liberalne države. Država se više nije shvatala kao „noćni čuvar", već joj je postepeno i postojano prepuštano obavljanje najvažnijih društvenih zadataka. Pored tzv. tradicionalnih zadataka koji se odnose na organizaciju političkog sistema, a posebno zadataka koji se odnose na uticaj i udeo političkih stranaka u stvaranju i vršenju političke vlasti, država mlađeg liberalizma je sve više preuzimala na sebe obavljanje različitih socijalnih, obrazovnih i kulturnih zadataka koji su dotle bili stvar porodice ili privatne inicijative (tzv. kulturna misija države).

Navedeno proširivanje državnih zadataka, sa očiglednim nagoveštajima budućeg državnog intervencionizma, jačalo je uporedo sa osamostaljivanjem profesionalnog upravljačkog sloja u državi. Država mlađeg liberalizma zbog toga nije predstavljala samo odbor vlasnika kapitala, već i savez najbogatijeg građanskog sloja sa državnom birokratijom. Pa ipak, u državi mlađeg liberalizma društveni sukobi nisu imali ona obeležja koja će kasnije da dobiju, verovatno zbog toga što su za pojedinca zakoni u takvoj državi

i dalje izgledali kao nekakva samostalna sila koja nevidljivim nitima podjednako i na opšti način prožima i povezuju celo društvo. Takva snaga zakona se objašnjavala snagom novih ideala, zbog čega je sistem predstavničke demokratije doživljavan kao oličenje homogenizovane i snažne građanske države.

Krajem XIX veka *intervencionizam* države mlađeg liberalizma prerastao je u *imperijalizam* kao način za rešavanje nagomilanih društvenih protivrečnosti i napetosti. Tome je pogodovalo razvijeno konstitucionalističko i militantno shvatanje demokratije, pred kojim je ustupalo klasično shvatanje demokratije. Ubrzo zatim, demokratsko načelo je u pojedinim razvijenim građanskim državama počelo prikriveno ili otvoreno da se narušava i napušta u korist načela biološke, rasne, krvne ili nekakve druge nadmoći, što je u prvim decenijama XX veka dovelo do nastanka totalitarnih diktatura kakvim gotovo da nije bilo premca u istoriji (fašizam, nacional-socijalizam, staljinizam, itd.). Zajedničko im je da, pozivajući se na „konstitucionalizam" i „pozitivistički legalizam", demokratiju pretvaraju u predmet izrugivanja ili je otvoreno ukidaju ističući da „kult brutalne sile isključuje kult zakona".[110]

A.1. Primeri narušavanja demokratije

Demokratija se zaobilazi i u demokratskim porecima. [111] To se čini „tihim" napuštanjem (zalaskom, *decline*) demokratskih institucija, posebnim mehanizmima za izuzimanje iz opšteg režima odgovornosti, pojavama tzv. „legalne nezakonitosti",[112] uključujući tu i tzv. „incidentne slučajeve" (političke afere, korupciju, naslage političkih laži i olakih obećanja). Tiho prenošenje vlasti sa parlamenta na vladu u Engleskoj sredinom prošlog veka, na šta su ukazivali Dženings, Robson i Hajek, označavalo je zalazak liberalne demokratije u Dajsijevoj „kolevci zakonitosti". Jačanje predsedničkog položaja u Francuskoj je takođe svojevremeno omogućilo Šarlu de Golu (1890–1970) da dobije tolika ovlašćenja da promena ili primena zakona praktično postane stvar njegove volje, i to formalno se držeći zakona i zakonske procedure.

Poznat je slučaj sa nekadašnjom aktivnošću tzv. Makartijevog komiteta u SAD koja je počivala na grubom izigravanju zakona, kao i sa sadašnjim Dekretom o patriotizmu, Dekretom o bezbednosti otadžbine, brojnim dekretima o vojnim sudovima, Zakonom o antiterorizmu iz 1996. godine i drugim sličnim zakonskim propisima kojima su na neodređeno vreme suspendovana ustavna prava i građanske slobode američkih građana i ograničene mogućnosti pružanja otpora represiji državne vlasti legalizovanjem pretresa domova bez sudskog naloga i prisustva vlasnika, zadržavanjem u pritvoru na neodređeno vreme bez optužnice i prava na advokata, dozvoljavanjem mogućnosti pravnog zlostavljanja, itd.[113]

Zabrinutost za sudbinu demokratije uvećavaju i opravdane strepnje od naglih promena koje donose nove tendencije u globalizovanom svetu, koje sve više menjaju

110 D. Aranđelović, *Principi državnog uređenja u skoroj prošlosti i sadašnjosti*, Beograd, 1935, str. 25.

111 Videti: R. Dahl, *Demokracy and Its Critics*, New Haven & London, 1989, str. 67 i dalje.

112 F. A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Chicago, 1976, str. 84.

113 Videti: F. A. Hayek, *The Constitution of Liberty*, Chicago, 1979, str. 101-102.

suštinu demokratije i udaljavaju je od naroda i javne scene. Dramatično ubrzanje protoka informacija i novca, najčešće ugrožava legitimno donošenje odluka o njihovom protoku, što pogoduje stvaranju nevidljivih i nekontrolisanih centara moći i odlučivanja, koji se uveliko premeštaju iz demokratskih legitimnih institucija u zatvorene neformalne krugove bez demokratskog pokrića i legitimne kontrole. Takve najnovije promene navele su pojedine pisce da sumorno zaključe kako je došlo do „krađe demokratije i prava na samoodlučivanje legitimnih učesnika" (Ralf Darendorf (r. 1929), da je u toku „drastično rastakanje" suštine demokratskog načina vladavine (Peter Kilmanseg (r. 1937/),[114] odnosno da je već sada ustoličena „moderna forma totalitarizma" (Noam Čomski, r. 1928).[115]

Navedeni primeri ugrožavanja demokratije pokazuju da demokratija nema jednak tretman i oblik (kompetitivna, tehnokratska ili participativna demokratija) čak ni u razvijenim liberalnim građanskim društvima. Demokratija nema uvek ni istu društvenu sadržinu. A to znači da je ona i u liberalnim društvima podložna promenama. Ipak, za demokratiju se i dalje kaže da predstavlja „najbolji od svih loših oblika" političkog poretka.

A.2. Uslovi, elementi i glavne vrste demokratije

Da bi demokratija postojala potrebno je da budu ispunjeni odgovarajući *uslovi*. Pre svega, potrebno je da postoji društvena stabilnost, jer je teško u bremenitim vremenima ili u situacijama vanrednog stanja demokratski komunicirati i vršiti vlast. Takođe, demokratija zahteva odgovarajući ekonomski prosperitet i standard građana (njihovu materijalnu neugroženost). Pored ekonomskog prosperiteta i standarda, važno je i da građani budu pravno prosvećeni, da preovladava politička kultura i izgrađena svest o vrednosti poštovanja (a ne kršenja) demokratije. Posebno je poželjno da kod građana bude usađena svest o potrebi da budu tolerantni jedni prema drugima, jer demokratija upravo počiva na toleranciji.

I danas je čuvena Volterova rečenica iz njegove isto tako čuvene „Rasprave o toleranciji": „Ne slažem se sa tim što govoriš, ali ću do smrti braniti tvoje pravo da to slobodno kažeš". *Tolerancija*, dakle, dozvoljava da ljudi različito misle, ali to što različito misle ne znači da treba različito da postupaju kada demokratski donesu odluku.[116] Takođe, potrebno je da postoje utvrđena demokratska pravila i postupci, posebno osnovne slobode i prava, ustavne i proceduralne garancije za ostvarivanje osnovnih građanskih i ljudskih sloboda i prava (na primer, slobode od samovoljnog hapšenja i kažnjavanja, slobode kretanja i izbora mesta stanovanja, slobode savesti i veroispovesti, slobode na sindikalno organizovanje, delovanje i štrajk, slobode izražavanja i kritike vlasti ili prava na jednakost pred zakonom, prava na vlasništvo i privatnost, prava na zdravstvenu i penzionu zaštitu, prava na jednaku dostupnost javnih službi građanima, prava na zaštitu prirodne i ljudske okoline, itd.). Ostvarivanje tih osnovnih ljudskih i građanskih sloboda i prava postiže se postojanjem i korišćenjem određenih političko-pravnih mehanizama, a posebno političkog

114 P. Kielmansegg, *Volkssouveränität*, Stuttgart, 1977, str. 161.

115 Videti: N. Čomski, *Nužne iluzije: kontrola misli u demokratskim društvima*, Novi Sad, 2000, str. 18.

116 Videti: *Tolerancija – susret razlika*, zbornik radova, Beograd, 2002.

pluralizma, slobodnih i pluralnih sredstava informisanja (medija), izbornošću i smenjivošću najviših organa vlasti, javnošću rada, političkom i pravnom odgovornošću, podelom vlasti, itd. Ipak, da bi se demokratija zbilja uvrežila u društvu, potrebno je da protekne dosta vremena. Zato i za nju važi isto ono što važi i za vrlo lepo uređene engleske travnjake.

Svi pomenuti i nepomenuti demokratski uslovi često nisu ispunjeni, zbog čega je mnogo lakše proglasiti demokratiju u društvu nego obezbediti njeno postojano i pouzdano vršenje i ostvarivanje. A to demokratiju predstavlja kao krhku tvorevinu. I danas postoje poreci u kojima periode demokratskog vladanja smenjuju periodi autokratskog vladanja (na primer, u Turskoj). Takođe, demokratija je spora, jer je takva sama demokratska procedura za donošenje odluka. Uz to, ona je složena, skupa, itd. Dakle, demokratija ima svoje slabe strane.[117] Ali, ona je nešto najbolje što su ljudi do sada stvorili. Ona je posebno dragocena jer oslobađa uspavane lične stvaralačke snage, a društvu obezbeđuje pouzdaniji i slobodniji stvaralački razvoj.[118]

Svaka demokratija ima više elemenata, ali su glavna dva njena *elementa*. Prvi element je društveni. On se sastoji u postojanju tzv. *političke volje naroda*. Naravno, da bi se znalo šta je politička volja naroda, prethodno treba utvrditi sam pojam volje, što je čisto filosofski problem koji ni danas nije do kraja rešen. Zato je još teže odrediti izvedenu i pretpostavljenu tzv. „političku volju" naroda, koji ipak pre zna šta neće nego šta hoće. Ali, valjda je i to neka vrsta političke volje. Drugi element je *državno-organizacioni*, sa kojim se demokratija najčešće izjednačava. Taj spoljašnji element demokratije sastoji se prvo u postojanju odgovarajućih sredstava i mehanizama za povezivanje naroda sa državom, a zatim, i u omogućavanju narodu da učestvuje u vršenju državne vlasti. Zato se u svim najvažnijim savremenim pravnim dokumentima određuju građanske i ljudske slobode i prava, utvrđuju institucije prava glasa, kandidovanja, izborni postupak, načini raspodele dobijenih glasova, institucije ostavke i opoziva, kao i drugi načini za učestvovanje naroda u vršenju državne vlasti, uključujući tu i sredstva kojima narod može da natera državne organe da izvršavaju tu volju.[119]

Da bi demokratija postojala, dakle, potrebno je da postoje oba njena elementa. U protivnom, kada nema društvenog elementa, tada postoji samo ogoljena demokratska forma bez sadržaja. Kada nema državno-organizacionog elementa, tada ne postoji način da se izrazi društveni element demokratije. Ističući državno-organizacionu stranu u demokratiji, pisci poput Božidara S. Markovića (1903–2002) ili Jirgena Habermasa (1929-2002), izgradili su svoje originalno proceduralno shvatanje demokratije. [120] Ali, i kada postoje oba njena elementa, kada dakle demokratija postoji formalno i sadržinski, time se ne menja karakter moderne demokratske države kao vladavine manjine u interesu većine građana.

Na osnovu ispunjenosti navedenih demokratskih uslova i elemenata mogu da se odrede vrste demokratije (stvarna i formalna, politička i ekonomska, neposredna i predstavnička demokratija).

117 Videti: J. Mirić, *Demokracija u postkomunističkim društvima*, Zagreb, 1996.
118 Videti: B. S. Marković, *O pravednom pravu*, Novi Sad, 1993, str. 83-145.
119 Uporediti: R. Lukić, str. 143-145; N. Visković, str. 72-76.
120 Videti: B. S. Marković, *Načela demokratije*, Beograd, 1937.

A.3. Stvarna i formalna demokratija

Stvarna demokratija je himera, posebna vrsta socijalne utopije. Nju, u smislu *potpune demokratije*, ne treba izjednačavati sa postojećim oblicima demokratije, niti sa njihovim ostvarivanjem (u smislu tzv. „ostvarene", *iskustvene demokratije*).

Stvarna demokratija se ponekad poistovećuje sa tzv. *demokratijom identiteta*, koja najvernije izražava jezičko značenje demokratije kao vladavine naroda. U njoj bi ceo narod vladao, tj. „samovladao", i to tako da ne bude razlike između onih koji vladaju i onih nad kojima se vlada. Naravno da ni takva demokratija pune neposredne vladavine naroda bez posrednika i predstavnika, u kojoj preteže kolektivno nad individualnim, nigde nije postojala, osim, možda, nekada, davno i kratkotrajno, na samom početku države. Ipak, to iskustvo kasnije nije obeshrabrilo skrivene diktatore da posegnu upravo za takvim demokratskim obrascem, kako bi neposrednim opštenjem sa narodom pribavili populistički legitimitet svojoj vlasti zaobilazeći legalne institucije. Demokratiji identiteta je najbliža neposredna demokratija, ali ona nije stvarna, već formalna.

Pošto stvarna demokratija nigde ne postoji, to postoji formalna demokratija. Ona ne ukida, već podrazumeva postojanje odnosa nadređenosti i podređenosti, tj. vlasti čoveka nad čovekom, utvrđenih osnovnim građanskim i ljudskim slobodama, pravima, procedurama, itd.

Postojanje formalne, a ne stvarne demokratije, dovelo je do poistovećivanja demokratije sa demokratskom procedurom, što nije sasvim tačno, jer demokratija ne može da postoji bez neophodne demokratske sadržine vezane za vrednosti slobode, jednakosti, pravde, itd. Takođe, formalna demokratija se poistovećuje sa građanskom demokratijom, od koje je šira, jer svaki oblik demokratije (od antičke, preko klasične liberalne, do savremenih novih liberalnih oblika) nije ništa drugo do različito ostvarivanje obrazaca formalne demokratije.

Danas se smatra se da je poredak demokratski kada postoje osnovna demokratska pravila i procedure, kada je obezbeđeno učešće većine naroda u obrazovanju političke volje, kao i kada postoji saglasnost većine barem o minimumu zajedničkih životnih i političkih ciljeva i vrednosti. Ipak, kada bi se demokratski određivala pravopisna pravila, i najpismeniji narod bi ubrzo postao sasvim nepismen.

Postoje još dva glavna oblika formalne demokratije: neposredna i posredna, tj. predstavnička demokratija, pri čemu se kao treći poseban, mešovit oblik, susreće i tzv. „poluneposredna demokratija".[121]

A.4. Neposredna demokratija

Neposredna demokratija postoji kada građani neposredno vrše vlast kao jedan državni organ ili kao više njih. Prema tome da li narod vrši vlast, tj. donosi odluke samo u oblasti zakonodavstva ili zakonodavstva, uprave i sudstva, razlikuje se neposredna

121 B. S. Marković, *O pravednom pravu*, str. 260.

demokratija u užem od neposredne demokratije u širem smislu, tj. moderna od antičke demokratije. Prema tome, pak, kako narod (odnosno građani) donosi odluke, neposredna demokratija može da postoji u pogledu inicijative, u pogledu donošenja odluke, ili istovremeno u pogledu inicijative i donošenja odluke. Takvo učešće naroda u vršenju državne vlasti može da bude obavezno ili fakultativno. U prvom slučaju reč je o široj, a u drugom o užoj neposrednoj demokratiji, u kojoj učešće naroda zavisi od prethodne odluke nekog državnog organa.[122]

Karakteristične vrste neposredne demokratije predstavljaju plebiscit, referendum, narodna inicijativa i narodna sankcija (veto).

Plebiscit i *referendum* su oblici neposrednog, pojedinačnog i ličnog izjašnjavanja građana van skupa, i to izjašnjavanja koje je vremenski ograničeno ali nije vezano za jedno određeno mesto, na kome narod potvrdno ili odrečno odgovara na pitanje koje mu postavlja državna vlast ili organi neke za to ovlašćene međunarodne ili domaće organizacije.[123] Ali, nije uvek bilo tako.

Plebiscit potiče od rimske reči „plebiscitum", koja označava odluku naroda donetu glasanjem, kao i zakon u najširem smislu donet narodnim glasanjem. Reč referendum (kao gerund latinskog glagola *refere*) doslovno znači „ono o čemu treba da se izvesti". Stoga uzeti „ad referendum" znači uzeti nešto na proučavanje da bi se o tome podneo izveštaj nekom telu ili vlasti. Današnje značenje referenduma podudara se sa značenjem plebiscita, tako da su prividno neznatne razlike između ovih ustanova. Ipak, one postoje i nisu nevažne.

Plebiscit je neuporedivo *stariji* od referenduma, koji se koristi tek u mladim građanskim državama. Plebiscit je tipična ustanova neporedne demokratije koja postoji u svim društvima, dok je referendum ustanova predstavničke demokratije koja ima korektivnu i dopunsku ulogu. Procedura za sporovođenje plabiscita i referenduma je slična, ali je u slučaju plebiscita stroža i složenija, čime se ističe važnost plabiscita nad referendumom. Njime se odlučuje o životnim pitanjima: postojanju države, prisajedinjenju ili otcepljenju dela državne teritorije, položaju pojedinih državnih područja prema centralnoj državnoj vlasti, itd. Pomoću plebiscita se narod uzdiže nad ustavotvorcem, pokolebavši mu osećaj svemoći i neodgovornosti. Zato se plebiscit smatra sredstvom za proveru legitimnosti državne vlasti. Sva druga pitanja, počev od oblika vladavine, pa sve do donošenja zakona ili drugih sličnih akata, rešavaju se referendumom. Zato se referendum smatra načinom za proveru legalnost nekog predloga ili odluke ovlašćenog predlagača (obično zakonodavca). I on ima za cilj da predlagaču pokoleba osećaj svemoći i neodgovornosti.[124] Takođe, plebiscit nikada ne može da bude stranački, već samo narodni, dok referendum to može. Uz to, plebiscit uvek ima obavezujući karakter, dok referendum može da bude fakultativan. Plebiscit se sprovodi tek posle odluke nadležnog državnog organa, dok referendum može da se sprovede i pre toga, itd.

122 R. Lukić, str. 148.

123 Videti: D. M. Mitrović, „O plebiscitu i referendumu", *Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*, br. 5, 1990, str. 605-610.

124 Videti: S. Jovanović, str. 408 i dalje.

Narodna inicijativa postoji kada se građani obraćaju vlasti, na šta im vlast odgovara potvrdno ili odrečno. Za razliku od plebiscita i referenduma, u ovom slučaju narod pita ili predlaže, dok vlast odgovara na pitanje ili se izjašnjava o predlogu. Narodna inicijativa se obično koristi kada se predlaže izmena ustava ili donošenje novog zakona. U tom slučaju, o predlogu se izjašnjava parlament na isti način na koji donosi zakone. I kada parlament usvoji inicijativu podnetu u obliku odgovarajućeg zakonskog predloga, smatra se da je zakon donet bez potrebe da se proveri na referendumu. U protivnom, kada parlament odbije predlog za donošenje zakona, stiču se uslovi za raspisivanje referenduma.

Narodna sankcija (*veto*) postoji kada se narod, tj. građani, naknadno izjašnjavaju o već donetoj odluci nekog državnog organa (na primer, o zakonu). Kada građani potvrde odluku državnog organa, reč je o pozitivnoj sankciji. Kada je pak ospore, reč je o „vetu", tj. negativnoj sankciji.

Neposredna demokratija, kao što može da se primeti, nikada ne može potpuno, već samo delimično da se ostvari. To je zbog toga što narod može neposredno da donosi glavne političke odluke, ali ne može neposredno da vrši stručne poslove koji se tiču sprovođenja takvih odluka. Zato je neposredna demokratija od osnovnog oblika u antici postala dopunski oblik u modernoj građanskoj državi za kojim se poseže tek kada zakažu redovni mehanizmi predstavničke demokratije.

A.5. *Predstavnička demokratija*

Moderna predstavnička (posredna, reprezentativna) *demokratija* danas predstavlja gotovo opšteprihvaćeni obrazac demokratije. Njena suština se sastoji u tome što narod neposredno ne donosi političke odluke, već neposredno određuje ko će u njegovo ime takve odluke da donosi i izvršava, tj. da vrši državnu vlast u njegovo ime. Predstavnička demokratija se, dakle, sastoji u predstavljanju naroda. To se postiže na taj način što se narodni predstavnici biraju, s tim što se smatraju izabranim ona lica koja na izborima dobiju najveći broj glasova. Tako izabrana lica postaju državna službena lica koja na određeno vreme predstavljaju narod u državnoj organizaciji. Pošto je njihov izbor rezultat narodne volje, ona su odgovorna svojim biračima, tj. narodu, i dužna su da sprovode njegovu volju. Zato je za uspešno sprovođenje državne politike od velikog značaja poverenje koje narod ima u svoje izabrane predstavnike. Ono je veće ako predstavnici zaista pripadaju narodu, jer bi oni tada trebalo da imaju iste ili slične interese kao njihovi birači, tj. narod. Posebno je značajno da se izabrani predstavnici profesonalizuju, a ne birokratizuju. [125]

I predstavnička demokratija, a ne samo neposredna, može da bude uža ili šira, zavisno od vrste, značaja i obima pitanja povodom kojih narod izražava svoju političku volju. U savremenim državama to je najčešće zakonodavni organ, koji rešava opšta politička pitanja i donosi opšte pravne akte u obliku zakona. Njegove zakone zatim sprovode izvršno-upravni i sudski organi. Šira je ona predstavnička demokratija u kojoj uprava i

125 Videti: R. Lukić, str. 149-151.

sudstvo imaju u određenoj meri predstavnički karakter. Predstavnička demokratija je još šira kada predstavnički organi postoje i u odgovarajućim decentralizovanim jedinicama. [126] Najzad, obim predstavničke demokratije se određuje i prema obimu i vrstama prava glasa (aktivno i pasivno, opšte i ograničeno, jednako i nejednako, neposredno i posredno, javno i tajno).

Predstavnička demokratija podrazumeva postojanje odgovarajućih prava, sredstava i mehanizama koji treba da obezbede da narod izražava i ostvaruje svoju volju. Najvažnije takvo pravo jeste *pravo izbora narodnih predstavnika*, koje obuhvata pravo glasa na izborima, pravo kandidovanja i pravo na ostavku i opoziv.

Pravo glasa na izborima predstavlja uslov bez koga uopšte ne može da se pristupi izboru narodnih predstavnika. Ono se sastoji u odlučivanju ko će biti izabran za predstavnika u državnoj organizaciji. Interesantno je i da danas pravo glasa u Grčkoj, kao nekad u Nemačkoj XIX veka, predstavlja građansku dužnost.

Aktivno pravo glasa sastoji se u pravu građana da biraju svoje predstavnike, a *pasivno* u pravu da budu birani i izabrani za predstavnike. Ova dva prava nisu ista. Po pravilu, aktivno pravo glasa imaju svi punoletni (obično sa 18-om, ali i sa 16-om ili 21-om godinom) i duševno zdravi, dakle, uračunljivo sposobni građani, dok se za pasivno pravo glasa zahtevaju dodatni uslovi (veće godine starosti, rođenje u dotičnoj državi, imovinski ili neki drugi cenzus, itd.). Na primer, za predsednika SAD može da se kandiduje samo lice koje je navršilo 35 godina života i rođenjem steklo američko državljanstvo. *Opšte* pravo glasa znači da svi duševno zdravi punoletni građani imaju pravo glasa. Ono se podudara sa aktivnim pravom glasa, koje je takođe demokratski zamišljeno. *Ograničeno* pravo glasa je selektivno, manje demokratsko ili sasvim nedemokratsko. Ono postoji kada su punoletna duševno zdrava lica izuzeta zbog pola, rase, nacionalne, verske ili neke druge pripadnosti, veličine imanja ili visine prihoda, stepena kulture, obrazovanja, itd. Opšte pravo glasa nije ograničeno godinama za sticanje punoletstva (kao aktivno), ali jeste većim godinama starosti (kao pasivno). *Jednako* pravo glasa se takođe smatra demokratskim. Ono postoji kada svi građani raspolažu istim pravom glasa, tj. kada svako ima jedan glas. *Nejednako* pravo glasa, obrnuto, postoji kada svi građani nemaju isto pravo glasa, tj. kada oženjeni, roditelji, školovani ili imućni imaju dva ili više prava glasa. I *neposredno* pravo glasa se smatra demokratskim. Ono se sastoji u tome što birač neposredno glasa za svog kandidata, odnosno predstavnika. *Posredno* pravo glasa, kako mu naziv kaže, postoji kada građani neposredno biraju svoje „izbornike", koji tek zatim svojim glasanjem neposredno biraju narodne predstavnike (kao elektori predsednika SAD), ili kada tzv. niži predstavnici biraju svoje tzv. više predstavnike (u delegatskom sistemu: delegacije svoje delegate). Na toj osnovi je nastala tzv. „savetska demokratija" koja je danas skoro sasvim napuštena. Pravo glasa, najzad, može da bude *javno*, kada se zna za koga je kandidata neko lice glasalo, ili *tajno*, kada se to tačno ili uopšte ne zna. Najbolje je kada se uopšte ne zna za koga je kandidata birač glasao, jer je on tada sučeljen samo sa svojim predrasudama i zabludama, lišen straha od mogućih posledica glasanja. Tajno glasanje treba da bude pravilo, a javno izuzetak.

126 *Isto*, str. 154.

Aktivno, opšte, jednako, neposredno i tajno pravo glasa predstavljaju tekovinu savremenog društva koja ni danas nije svuda u punoj meri ostvarena (na primer, osobe ženskog pola su tek 1971. godine u Švajcarskoj izjednačene u pogledu prava glasa sa osobama muškog pola, što nije jedini takav primer u XX veku). Takođe, politička i ustavna istorija su prebogate najrazličitijim slučajevima kombinovane primene različitih vrsta prava glasa građana, tj. ograničavanjem prava glasa da bi se zaštitili prolazni interesi upravljača.

Sledeće posebno važno pravo predstavlja *pravo kandidovanja*. Idealno bi bilo kada bi se svaki građanin kandidovao, tj. kada bi svaki građanin slobodno glasao za koga god hoće, ili, još bolje, kada bi najbolje predstavnike građani birali kockom. Ali, takve situacije pripadaju davnoj istoriji. Zato kandidovanje danas predstavlja višestruko „pročišćavajuću" proceduru. Prvu priliku za sučeljavanje želja sa mogućnostima kandidata predstavlja njihova odluka da se kandiduju. Taj prethodni i najlakši deo u stvari može da označi početak manje-više složenog postupka kandidovanja u čijem daljem toku mogući kandidati i po drugi put imaju priliku da se preispitaju i odustanu od kandidature, kako bi svojim biračima olakšali izbor i uštedeli troškove. Zatim sledi najodgovorniji prethodni deo postupka kandidovanja, jer ko se kandiduje, taj mora da vodi računa o interesima svojih glasača. Obećanja nisu dovoljna. Najzad, u trećem, jedino pravno važnom delu, kada su kandidati evidentirani *po listama* ili *pojedinačno*, konačna odluka o evidentiranim kandidatima se prepušta izboru birača. Smatra se da je pojedinačno kandidovanje u izbornim jedinicama (obično srez ili okrug) demokratskije od kandidovanja po listama, što ne mora da bude tačno. I, na kraju, ko ne uspe kao kandidat, taj mora da snosi sve, uključujući i ekonomske posledice svog neuspeha, kako ih snose drugi građani.

Sledeću važnu stvar predstavlja *raspodela mandata* prema broju dobijenih glasova na izborima, posebno kada je istaknuto više kandidatskih lista. Danas se raspodela mandata vrši korišćenjem dva glavna i više mešovitih sistema. Prema sistemu *većinskog predstavništva*, listi koja dobije najveći broj glasova pripadaju svi mandati. Prema sistemu *srazmernog predstavništva* svaka lista dobija broj mandata srazmeran broju glasova birača korišćenjem razrađenih i složenih tehnika za njihovo izračunavanje, obično korišćenjem sistema izbornog količnika (Dontovog, 1841–1901/, Badenskog, Herovog, itd.).[127] Sistem većinskog predstavništva karakterističan je za Englesku (u kojoj je nastao) i SAD, dok je sistem srazmernog predstavništva karakterističan za druge države. Poznat je i mešovit francuski sistem srazmernog predstavništva, koji neki pravni pisci smatraju većinskim (dvokružnim) izbornim sistemom apsolutne većine. [128] Prema njemu, birači nisu strogo vezani za kandidatsku listu, zbog čega kandidati sa iste liste mogu da ne dobiju isti broj glasova. Glasanje po listama vrši se u većim izbornim jedinicama korišćenjem sistema srazmernog predstavništva. Kada je reč o pojedinačnom biranju predstavnika, tu se problem svodi na pitanje da li mandat treba dati kandidatu koji je dobio relativnu ili apsolutnu većinu glasova birača. Po pravilu, pojedinačno glasanje se vrši u manjim izbornim jedinicama korišćenjem relativne (za jedan glasački krug) ili apsolutne (za dva glasačka kruga) većine glasova birača. Oba glavna sistema predstavništva imaju svoje dobre i loše strane, zbog čega smenjuju jedan drugi.[129]

127 Videti: S. Jovanović, str. 333-348.

128 Videti: Đ. Sartori, *Uporedni ustavni inženjering*, Beograd, 2003.

129 Videti: N. Schofield and I. Sened, *Multiparty Democracy. Parties, Elections and Legislative Politics*, 2006.

Kada izabrani predstavnici naroda zauzmu svoja mesta u državnoj organizaciji, oni to ne čine zauvek, već privremeno. To vreme, za koje izabrani predstavnici kao državna službena lica vrši javne, tj. državne poslove, naziva se *mandat*. Mandat može da bude *vezan*, tj. imperativni, ili *nevezan*, tj. slobodni. U prvom slučaju, predstavnik potpuno zavisi od volje i uputstava svojih birača, koji su za njega jedino obavezni. Ova vrsta mandata je nastala u Engleskoj. Njegova dobra strana je to što birači mogu potpuno da utiču na svog predstavnika, ali je loša to što je predstavnik sasvim sputan u svom radu. Stoga se prešlo na nevezani mandat, koji je korišćen prvo u Francuskoj. On se sastoji u tome što izabrani predstavnik ima neuporedivo veću političku slobodu, što je gotovo sasvim neodgovoran svojim biračima, pošto se njegova veza sa biračima okončava činom izbora. Zato se danas u većini zemalja koristi mešoviti, poluvezani-poluslobodni, tj. *relativni mandat*, kako bi se sačuvale dobre a, eventualno, ublažile loše strane obe glavne vrste mandata.

Da bi se demokratski izabrani predstavnici još čvršće obavezali da će vršiti volju svojih birača, tj. naroda, u svim sistemima se predviđa prestanak njihovog rada pre isteka mandata. Najvažnije takve mere su pravo na ostavku i pravo na opoziv. *Ostavka* je mera (vrsta sankcije) koju predstavnik izriče svojim biračima ili državnom organu čiji je član, posebno kada je nezadovoljan radom državnog organa ili željama birača. *Opoziv* je, pak, mera koju birači ili odnosni državni organ izriču svom predstavniku kada su nezadovoljni njegovim radom. Pravne posledice ostavke i opoziva sastoje se u prevremenom prestanku mandata.

U sistemu predstavničke demokratije, kao što može da se primeti, između predstavnika i birača ne postoji samo politički, već i pravni odnos. Ipak, važnija je politička veza predstavnika sa biračima, jer se pokazalo da nikakva pravna obaveza ne može da bude efikasnija od političke obaveze predstavnika da slede volju svojih birača koju mogu da saznaju i provere u za tu svrhu ustanovljenim zborovima birača, uvažavanjem savetodavnih mišljenja, povremenim podnošenjem računa o radu, itd.

A.6. Politička i ekonomska (socijalna) demokratija

Podeli demokratije na stvarnu i formalnu bliska je podela na političku i ekonomsku, tj. socijalnu demokratiju, iako je u oba slučaja reč o formalnoj, a ne stvarnoj demokratiji. Politička demokratija se prvenstveno odnosi na politička prava i slobode građana, tj. na njihovo učestvovanje u vršenju političke vlasti. Ona je neophodna za uspostavljanje i postojanje pravne države. Ekonomska, tj. *socijalna demokratija*, pak, prvenstveno se odnosi na uspostavljanje i ostvarivanje ekonomskih i socijalnih prava. Ona se ponekad ispoljava u obliku radničke ili druge participacije. U njenoj osnovi se nalazi ideja o socijalnoj (nasuprot čisto liberalnoj pravnoj državi -*Welfare State*). Ta ideja je do danas u najvećoj meri ostvarena u Nemačkoj i skandinavskim zemljama.

B. Autokratija - pojam

Reč autokratija (složenica od grčkih reči *autos* – sam, i *kratein* – vladati) bukvalno znači samovladu, tj. vladu manjine suprotnu demokratiji. Njena suština je u tome što državna vlast pripada manjini koja ne vlada u ime naroda i u njegovom interesu, već u svoje ime i u svom interesu. Ona ne podleže kontroli i odgovornosti od strane naroda, koji je isključen iz političkog života. Zato su u autokratiji pojedinci podanici, a ne građani, tj. pritežaoci obaveza, a ne sloboda i prava. U autokratiji je, dakle, slobodno samo ono što je dozvoljeno.

I autokratija je nastala veoma rano. Ona je predstavljala glavni oblik političkog režima u antičkim grčkim državicama (posebno u Sparti), izuzev Atine. Ona je to bila i u srednjem veku, pa čak i u prvim decenijama modernih građanskih država. Otvoreni ili prikriveni oblici autokratije postoje čak i danas, jer je neugasiva ljudska žeđ za moći. Autokratija je oblik političkog režima u kome je većina naroda lišena mogućnosti učestvovanja u vršenju vlasti, zbog čega je vlast u rukama povlašćene manjine koja ne podleže pravnoj izbornosti i redovnoj smenjivosti.[130]

I autokratija može da bude formalna i stvarna. *Formalna* (čista, prava, uža) *autokratija* postoji kada ni formalno nema demokratije, tj. kada stvarno vlada manjina u društvu. Ona je karakteristična za antičke i srednjovekovne države. *Stvarna* (šira) *autokratija* postoji kada u društvu stvarno vlada manjina, nezavisno od toga da li postoji formalna autokratija. U tom slučaju, svaka državna vlast je autokratska, pa čak i vlast manjinskih demokratski izabranih predstavnika. Ali, takvo preširoko značenje autokratije nije korisno, jer je u modernoj građanskoj državi važno i to u čije ime se vrši državna vlast, a ne samo brojnost lica koja je vrše. Ipak, to ne znači da u modernoj građanskoj državi ne mogu da se uspostave prikrivene autokratije.[131]

Različite vrste autokratija su dobile tokom istorije brojne nazive, iako se među sobom suštinski mnogo ne razlikuju. Zato se za autokratiju u najširem smislu ponekad koristi izraz diktatura, koji se suprotstavlja demokratiji. Njime se ističe da u društvu ne postoji ni formalna demokratija, jer postoji čista autokratija. Međutim, *diktatura* izvorno označava neograničenu vlast. U starom Rimu, gde je nastala, diktatura je predstavljala privremeno predavanje vlasti jednom čoveku kada je država u opasnosti. Kao takva, ona je bila zakonita, a ne nezakonita, kakvom je kasnije postala (od Sule, oko 138 – oko 79 pre n. e. do Hitlera). Kasnije je *ličnoj* diktaturi, kao neograničenoj vlasti jednog čoveka, pridodato značenje neograničene vlasti velikog broja pripadnika nekog pokreta ili čak cele društvene klase nad narodom. Takva diktatura može da bude stranačka (*jakobinska diktatura, proleterska diktatura*) ili vanstranačka. U prvom slučaju, diktatura je „krvava reč koja izražava borbu bez oproštaja, i to ne na život, već na smrt između dve klase" (Vladimir Ilič Lenjin, 1870–1924), a u drugom sredstvo da se završi ili predupredi građanski rat vladom koja se stavlja iznad stranačkih interesa i trudi da uspostavi „organsku celinu zajedničkog života" (Aleksandar Fjodorovič Kerenski, 1881–1970).[132]

130 Videti: K. Čavoški, *Uvod u pravo I. Osnovni pojmovi i državni oblici*, Beograd, 1994, str. 218.
131 Videti: R. Lukić, str. 169-170.
132 E. Spektorski, str. 108.

Ličnoj diktaturi je slična *tiranija*, koja je dugo bila najgori oblik političkog poretka, sve do XX veka. Zakonita ili nezakonita, ona je uvek nasilna i samovoljna vladavina pojedinca nad svojim podanicima.[133] Nije čudno što su već u srednjem veku, kada je država sve više shvatana kao svetovna tvorevina, cvetala učenja o tiranoubistvu.

Tiraniju treba razlikovati od despotije i srednjovekovne apsolutističke monarhije. *U despotiji*, koja je šira od antičkog pojma tiranije (jer ne postoje azijatske tiranije),[134] vlada samo jedan oslonjen na zakon sile, dok su svi drugi jednaki u ropskoj podređenosti. U *apsolutnoj monarhiji*, pak, suverenu vlast ima samo jedan, ali on mora da je vrši na osnovu čvrstih i utvrđenih zakona. Ipak, u takvoj apsolutnoj državi javna vlast ne podleže nikakvoj društvenoj kontroli, niti saradnji, jer je čisto birokratska. Ona sama vodi brigu čak i o ličnom blagostanju svojih podanika. Iako nije formalno odgovorna svojim podanicima, ona ipak snosi barem nekakvu moralnu odgovornost. S druge strane, stanovništvo, koje sa vladom ne deli odgovornost za stanje državnog života, može samo da kritikuje i okrivljuje državnu vlast za svoje nedaće. Na taj način je u Francuskoj „nastala opozicija protiv apsolutizma, koja je spremila Revoluciju".[135]

Pored navedenih, postoje i drugi poznati autokratski oblici: *oligarhija* (vladavina nekolicine najmoćnijih), *aristokratija* (vladavina manjine na osnovu izuzetnog porekla ili svojstava), *timokratija* (srednjovekovna vladavina svetovnog plemstva koje stremi počasti i slavi), *teokratija* (vladavina duhovnog plemstva), *plutokratija* (vladavina najbogatijih), *kleptokratija* (vladavina lopova i korumpiranih, tj. najgorih), itd.

Najnoviji oblik autokratije predstavlja *totalitarna* (od lat. *totalis*, potpuna, sveobuhvatna, apsolutna) *država.*[136] To je osiona, neograničena i sveobuhvatna država koja umesto slobode nudi sigurnost, umesto lične akcije – akciju masa, i sve to podržano militantnim shvatanjem demokratije i razvijanjem borbenog duha koji oblikuje nesporni „vođa". U takvoj državi postoji samo jedna zvanična ideologija, samo jedna masovna partija, tajna policija koja sve drži pod kontrolom, potpuna kontrola partije nad masovnim medijima, partijski monopol nad oružanom silom i državna kontrola nad privredom. [137] Njen cilj je stvaranje „potpuno kontrolisanog društva",[138] koje je ubedljivo dočarao Džordž Orvel u svom poznatom romanu „1984".

133 K. Čavoški, str. 207-211. Videti: L. Strauss, O *tiraniji*, Zagreb, 1980.

134 Videti: A. Tojnbi, *Istraživanje istorije*, I tom, Beograd, 1969, str. 79.

135 Spektorski, str. 88.

136 Prema Adamu Podgoreckom (*Adam Podgorecki*, 1925–1998) postoje tri tipa totalitarizma. Prvi je socio-psihološki, jer se odnosi na autoritaran tip ličnosti (vođe). Drugi je organizacioni (institucionalni), jer danas postoji od savremenih globalnih korporacija do duševnih bolinica. Najzad, treći tip je sistemski (socijetalni), jer se odnosi na društvo kao globalnu zajednicu (V. A. Podgorecki, „Totalitarian law: Basic concepts and issues", u: Podgrecki-Oligiati, 1996, str. 3-5. Navedeno prema: D. Vrban, *Sociologija prava*, str. 239).

137 Videti: T. Kuljić, *Teorije o totalitarizmu*, Beograd, 1983, str. 148-163.

138 Videti: K. Čavoški, str. 211-218.

3. Primeri totalitarizma

Konkretne izdanke totalitarne države predstavljaju fašizam, nacionalsocijalizam i staljinizam kao opštepoznati obrasci totalitarizma.[139]

Fašizam (ita. *Fascio* – svežanj, od lat. *fasces* – svežanj brezovih grana sa sekirom među njima kao simbolom moći u starom Rimu; simbolizam ovih snopova pruća je prisvojio vođa italijanskih fašista, osavremenivši ovu reč) predstavlja naziv za nacionalističku stranku fašista kojoj je pošlo za rukom 1922. godine da u Italiji preuzme vlast. Benito Musolini (1883–1945), njen nesporni vođa („duče"), skovao je izraz „totalitarna država" čiju je ideju verno izražavala fašistička deviza: „sve za državu, ništa mimo nje i ništa nasuprot njoj". U spoljnoj politici ideju-vodilju fašista predstavljao je italijanski imperijalizam, a u unutrašnjoj politici ostvarenje ideala „korporativne države" zasnovane na sklapanju ustavne povelje rada.[140] Ta korporativistička ideja je i danas interesantna, ali bez „vođa" i „nasilja".

Fašizmu je sličan *nacionalsocijalizam* u Nemačkoj, i to kao njegova mnogo gora varijanta. Adolf Hitler (1889–1945), nesporni vođa („firer") stranke i SS jedinica, a kasnije nemačke nacije i države, svoje političke poglede i ideale izložio je u knjizi „Moja borba" (*Main Kampf*) prvi put objavljenoj 1924. godine. Ubrzo po osvajanju vlasti 1933. godine, on je svoje ideje pretočio u zbilju, prvo progoneći komuniste i socijaliste, zatim svu opoziciju i sve potencijalne neistomišljenike, sve fizički ili „moralno" degenerisane sunarodnike, itd. , istovremeno izvršivši besprimeran pogrom nad Jevrejima kao simbolu svetskog parazitskog kapitalizma i razgranate zavere za sticanje svetske premoći, zbog čega je započeo i izgubio II svetski rat. Jan Keršo je opisao tu pojavu kao „do tada neslućenu državnu represiju i primenu sile, besprimernu manipulaciju medija radi kontrole i mobilizacije masa, nečuven cinizam u međunarodnim odnosima, fitilj pregrejanog nacionalsocijalizma, ogromnu razornu energiju ideologije rasne nadređenosti i krajnje konsekvence, rasizma, praćene perverznom primenom moderne tehnologije i socijalne tehnike".[141]

Najzad, posle „Februarske revolucije" 1917. godine, carska Rusija je postala građanska republika sa privremenom vladom, koju su iste godine tzv. „Oktobarskom revolucijom", a u stvari partijskim prevratom, srušili boljševici sa Vladimirom Ličem Lenjinom (1870–1924).[142] Kao jedini vlastodršci u zemlji, oni su odmah zaveli teror (diktaturu) i uveli novo državno uređenje koje je promenjeno 1924. godine. Umesto Rusije, čije je ime zvanično uništeno, stvoren je SSSR (Savez Sovjetskih Socijalističkih Republika). Takva država je pravno učvršćena tzv. Staljinovim ustavom iz 1935. godine, u kome je i zvanično poreknuto skoro sve što sačinjava suštinu jedne države (teritorija, stanovništvo, organizacija, organi vlasti, itd.). Zvanična doktrina *lenjinizma-staljinizma* u SSSR postali su

139 Videti: V. Dimitrijević, *Strahovlada*, Beograd, 1997; U. Bek, *Rizično društvo*, Beograd, 2001.

140 Videti: B. Musolini, *O korporativnoj državi*, Beograd, 1937.

141 J. Keršo u: A. Nojmajer, *Hitler*, Beograd, 2004, str. 12 i dalje.

142 Videti: K. Kaucki – L. Trocki, *Terorizam i komunizam. Rasprava o boljševičkoj revoluciji*, Beograd, 1985; M. Čubinski, *Zakon i stvarnost u sovjetskoj Rusiji*, Beograd, 1925.

marksizam i ateizam. [143] Diktatorska vlast je formalno pripala radničkoj i seljačkoj klasi preko izabranih sovjeta (odbora), a stvarno komunističkoj stranci i njenom nespornom vođi Josifu Visarionoviču Džugašviliju Staljinu (1879–1953).

Sve ljudske i civilizacijske gubitke, kao i sve nenadoknadive gubitke materijalnih dobara svetskog značaja, proizvedene samo za vreme Staljinove vladavine, najverovatnije je prevazišla samo diktatura Mao Cedunga (1893-1976) u Kini i Pola Pota (1925/1928–1998) u Kambodži (Kampućiji).

„Rasplinuti" XX vek „iznedrio je, kao retko koji drugi pre njega, stvarnu galeriju užasa, sačinjenu od državnih prestupnika. Podstaknuti brutalnim istrebljivačkim pohodima evropskih kolonijalnih sila, Lenjin i Staljin su teror i ubistvo, kao efikasne instrumente svoje zaslepljenosti moći, sistematski raširili do gigantskih razmera. Ali, makar Josif Staljin i Mao Cedung brojem svojih žrtava po beskrupuloznosti i premašivali sve što se do tada dogodilo, kako dokazuje proslavljena ‚Crna knjiga komunizma', makar da je i jato ‚tikajućih diktatora' ... pokušalo da ‚sustigne' te uzore – setimo se samo Pola Pota, Pinočea, Batiste, Čaušeskua, Sadama Huseina ili Kim Il Sunga – Adolf Hitler predstavlja, ipak . . . ‚apsolutni vrh u tom bestijarijumu'; on je ostavio najdublji krvav trag u ljudskom sećanju, svet potomaka je njegovim ‚delovanjem' iz osnova izmenjen, a diktatura koju je on stvorio dostigla je paradigmatsko značenje, na najekstremniji način odražavajući totalno pravo moderne države na svoje građane".[144]

Danas totalitarne države ne postoje u najrazvijenijim zemljama, ali totalitaristička ideja ni u njima nije iščezla smrću Musolinija, Hitlera i Staljina („Najbezazleniji" primer predstavlja poslednji fašistički diktator /„kaudiljo"/, Fransisko Franko /1892–1975/, koji je vladao Španijom od 1939. do 1975. godine.). Njen najnoviji proizvod predstavlja državna ideologija militantnog islamizma, poduprta mrežom terorističkih organizacija. A to znači da autoritarni sistemi mogu da se uspostave ne samo u bivšim kolonijama po sticanju nezavisnosti ili u tranzicionim društvima Istočne i Srednje Evrope, već i u tehnološki visoko razvijenim državama (Orvelov „Veliki brat").

143 E. Spektorski, str. 109-110. Videti: H. J. Berman, *Justice in SSSR*, Cambridge, 1966.
144 A. Nojmajer, *Hitler*, str. 212. Videti: A. Hitler, *Moj poredak sveta*, Beograd, 2006.

V Poglavlje – POJAM PRAVA, ODNOS DRŽAVE I PRAVA, PRAVNA DRŽAVA – VLADAVINA PRAVA

1. Pojam prava

Kada se raspravlja o „naučnom pojmu prava",[145] potrebno je utvrditi njegova svojstva koja su zajednička za sve konkretne oblike prava. To znači da „svi koji taj izraz koriste, svesno ili podsvesno, nalaze nešto suštinski istovetno u pojmu prava", što ga jasno razlikuje od drugih sličnih pravila. Prema Radomiru D. Lukiću (1914–1999), postoji dvanaest karakterističnih zajedničkih svojstava, odnosno merila pravnosti koja on navodi u svom radu „Pojam prava".[146] To su: spoljašnjost, heteronomnost, društvenost, regulativnost, osoben predmet regulisanja, merljivost i preciznost, postojanje spora i suda, poseban postupak formalizacije, društvena (spoljašnja) sankcija, ostvarivanje reda, mira i sigurnosti, ostvarivanje drugih društvenih i pravnih vrednosti, kao i omogućavanje „sapostojanja" ljudi u društvu. Takođe, prema Lukiću, najvažnija je državna sankcija, iako je reč samo o najuočljivijem svojstvu koje se često konvencionalno koristi kao merilo za određivanje pravnosti društvenih pravila.

Spoljašnjost. Prvo zajedničko svojstvo jeste da se „pravom reguliše spoljašnje, telesno ponašanje" (činjenje ili nečinjenje). Ono proizilazi iz same suštine prava kao sredstva za uređivanje, izjednačavanje i kontrolisanje ljudskog ponašanja, s tim što pravom treba zahtevati samo ono što ljudi zbilja mogu da učine, jer jedino to može da bude smisao pravnog zahteva. Tu crtu prava posebno je isticao Imanuel Kant (1724–1804), ali ona je uvažena u pravnoj nauci tek zahvaljujući sociološkim pravnim teorijama. Od tada se smatra da pravo reguliše spoljašnje ponašanje, dok moral (individualni, ne i društveni) reguliše unutrašnje, psihičko, umsko ponašanje.[147] Kada bi neko propisao kao pravnu obavezu neko unutrašnje ponašanje, to bi bilo besmisleno, jer ono ne može lako da se utvrdi, niti na njega može da se utiče spoljašnjom kontrolom.[148] Međutim, moral nije sasvim izgnan iz prava, jer se već od Georga Jelineka (1853–1911) pravo određuje kao „etički minimum". Taj „minimum morala" u pravu sačinjava „skup svih moralnih zahteva, čije je poštovanje u jednom datom periodu razvoja neophodno potrebno".[149]

Heteronomnost. Svako pravo je uvek suštinski heteronomno. Nisu heteronomne samo norme individualnog morala, koje su jedine izvorno autonomne. Zato drugo svojstvo i zajedničku crtu prava predstavlja njegova heteronomnost, koja uvek postoji kada se subjekt pokorava spoljašnjoj normi koju je doneo neko drugi. Takođe, da bi se subjekt pokorio heteronomnoj normi, potrebno je da norma prethodno bude izražena (materijali-

145 Videti: H. Kelzen, *Opšta teorija prava i države*, str. 18.
146 Videti: R. Lukić, „Pojam prava", str. 27-28.
147 T. Živanović, *Sistem sintetičke pravne filozofije*, III knjiga, Beograd, 1959, str. 685-693.
148 R. Lukić, „Pojam prava", str. 23.
149 G. Jellinek, *System der subjektiven öffetlichen Rechte*, 1890, str. 38.

zovana). Zato je heteronomnosti bliska spoljašnjost, koja omogućava izražavanje i saznavanje heteronomne norme. U nešto užem značenju, heteronomnost se odnosi na unutrašnji doživljaj i stav subjekta prema normi, a spoljašnjost na način ispoljavanja ponašanja pravom obavezanog subjekta (pridržavanjem ili kršenjem norme).

Društvenost. Pravo nikada neposredno ne reguliše čovekov odnos prema samom sebi, što se čini drugim društvenim, a posebno moralnim normama. Zato sledeće, treće zajedničko svojstvo prava, predstavlja njegova društvenost. Ona se ogleda u tome što se pravnim normama isključivo reguliše ponašanje ljudi jednih prema drugima. Društvenost prava još više dolazi do izražaja kada je reč o pravilima organizacija i udruženja. Ona u krajnjem proizilazi iz društvenosti same čovekove prirode koja dovodi do nastanka prava. Zato se kaže: gde je društvo, tu je i pravo. Ipak, navedeno razlikovanje nije apsolutno, jer praktično da ne postoje odnosi koji ne mogu da budu predmet pravnog regulisanja (na primer, pravom može da se zabrani samoubistvo). Jedino se smatra da pravo u takvim slučajevima ne može da proizvede željene efekte, zbog čega se i odustaje od njihovog regulisanja. [150] Ali, i kada neposredno ne reguliše takve odnose, pravo to može posredno da čini, podržavanjem i sankcionisanjem moralnih, religijskih ili običajnih normi (na primer, onih koje takođe zabranjuju samoubistvo).

Regulativnost je četvrto zajedničko svojstvo prava. Da bi pravno regulisanje ostvarilo svoj društveni zadatak, ono mora da bude „postavljeno", da se donosi „unapred" (spram svoje *causa finalis*), da bude „sistemsko" i „legitimno", sa ciljem da se postigne ono poželjno ponašanje ljudi koje je zamišljeno regulisanjem. Regulativnost se, dakle, sastoji u „sistemskom legitimnom uticaju na ponašanje ljudi".[151] Ona se posebno tiče sadržinske strane prava, njegovog društvenog zadatka, jer se pravom regulišu odnosi u kojima dolazi do sukoba interesa, od najoštrijih do manje oštrih. Na primer, državnim pravom se regulišu najoštriji društveni sukobi koji neposredno ugrožavaju opstanak društva, a društvenim (autonomnim) pravom blaži sukobi koji ga neposredno ne ugrožavaju. Pravom se povremeno regulišu i odnosi u kojima preovlađuju zajednički interesi (na primer, porodični ili proizvođački odnosi u kojima ljudi zajednički žive ili rade). To se čini „da bi se taj zajednički interes mogao potpunije ostvariti", što znači da je „potrebno da se pravom suzbije i reši sukob oko sitnijih interesa koji se tu pojavljuje".[152] Kada sukoba uopšte ne bi bilo, pravne norme bi postale čisto tehničke ili moralne, što nije slučaj.

Tradicionalni predmet regulisanja. Sukob interesa kao stalni predmet pravnog regulisanja naročito je izražen *u* oblastima imovinskih odnosa, odnosa vlasti i organizacije društva koji predstavljaju tradicionalni predmet pravnog regulisanja. Država može da reguliše i mnoge druge vrste društvenih odnosa svojim pravnim normama, ali ove tri vrste gotovo uvek reguliše. Zato ti odnosi moraju precizno da se kvantifikuju, tj. moraju normama tačno da se izmere ovlašćenja i obaveze subjekata prava, čime se sprečava izbijanje oštrijih sukoba povodom imovine, vlasti i načina organizovanja društva. Posebno svojinski odnosi predstavljaju predmet podrobnog pravnog regulisanja. NJima su mnogi značajni mislioci

150 Videti: B. Perić, *Struktura prava*, dio I, Zagreb, 1978, str. 70 i 95.

151 Videti: E. Pusić, *Društvena regulacija*, str. 149-151.

152 R. Lukić, str. 24.

objašnjavali postanak i suštinu prava.[153] Sukobi interesa nastaju i povodom regulisanja odnosa vlasti, čak i kada se vlast shvati samo kao sredstvo za ostvarivanje imovinskih interesa i odnosa. Zbog toga je vlast, posebno organizacija najviše državne vlasti, podrobno pravno regulisana najvažnijim državnim propisima. I pošto se organizacija sastoji u određivanju nadležnosti koja omogućava donošenje pravnih odluka, tj. vršenja vlasti u društvu, to su organizacioni odnosi najtešnje povezani sa odnosima vlasti. Vlast takođe znači da je državna organizacija strogo hijerarhijski uređena, tj. da postoje viši i niži organi vlasti, koji izdaju i izvršavaju naredbe. Postoje i drugi odnosi u kojima sukobi interesa nisu toliko veliki i važni, već je samo potrebno da se organizuje neki važan društveni proces. Zbog toga su ti odnosi predmet pravnog regulisanja samo kada to nalaže takav poseban interes. Ipak, navedenim razlikovanjem nije sasvim rešen problem određivanja predmeta pravnog regulisanja, tj. sadržaja pravnih normi.

Merljivost i preciznost. Navedenim merilima blisko je šesto zajedničko svojstvo: pravo određuje ljudsko ponašanje, težeći da ga što tačnije izmeri. Kvantifikovanje prava ima za cilj da tačno odredi ovlašćenja i obaveze odnosnih subjekata. Ono je posebno važno kada se regulišu i štite najvažnija dobra (život, imovina, sigurnost, itd.). Zato je upravo u tim oblastima pravom preciziran postupak po kome neke ljudske radnje jedino mogu da se izvode, posebno kada se radi o načinu izvršavanja sankcija. To se postiže takvim sastavljanjem pravnih propisa da oni budu što jasniji, precizniji i razumljiviji. S druge strane, postoje oblasti u kojima pravo prepušta zainteresovanim subjektima da sami izmere svoja ovlašćenja i obaveze. To ne znači da ta ovlašćenja i obaveze uopšte nisu precizno određeni i merljivi, već samo da je njihovo merenje prepušteno zainteresovanim subjektima (kakav je slučaj sa autonomijom volje u oblastima koje su regulisane dispozitivnim pravnim normama).

Pojava spora i postojanje suda. Saradnja i sukob su glavni povodi, uzroci, oblici i dimenzije akcije ljudi u društvu. Kraj saradnje obično označava početak sukoba i nastanak spora. *Spor* je, dakle, posledica činjenice da ljudi imaju različite interese koje pravo reguliše i razgraničava. Da bi spor bio rešen, obično je potrebno da se pojavi treća neutralna strana. Ta treća strana je najčešće *sud* u najširem smislu, koji ovom prilikom treba shvatiti kao vršenje sudske funkcije (sudovanje) od strane državnih sudova, arbitraža, mirovnih veća i drugih sličnih tela. Sud mora da bude društveno i pravno priznat, tj. mora da raspolaže društvenim autoritetom i poverenjem stranaka, njegov rad mora da bude javan, a odluka nepristrasna i zasnovana na činjenicama. Manje je važno da li će sud biti stalan ili povremen (*ad hoc*), kao i da li je postupak pred njim formalan ili neformalan. Ulogu suda može da obavi i zajednički prijatelj strana u sporu. Čak i javno mnenje može da bude neka vrsta suda. Veliki značaj spora kao pokretača ljudskih akcija i izuzetna uloga sudova, naveli su neke pravne teoretičare da nastanak i pojam prava objasne upravo pojavom spora i vršenjem sudske funkcije.

Postupak formalizacije. U bliskoj vezi sa spoljašnjošću, preciznošću i merljivošću, nalazi se osmo svojstvo: pravo raspolaže posebnim postupcima kojima se tačno određuje koja

153 Ž. Ž. Ruso, *Rasprava o porijeklu i osnovama nejednakosti među ljudima,* str. 36; I. Kant, *Metafizika ćudoređa*, str. 32; K. Marks, *Prilog jevrejskom pitanju*, str. 68. Videti: R. Lukić, str. 27.

lica ili organi, u kome obliku, u koje vreme, na kome mestu, itd. , mogu da koriste svoja pravna ovlašćenja ili moraju da izvrše svoje pravne obaveze, kao i na koji će način da se vodi istražni, sudski, upravni, arbitražni ili neki drugi postupak u slučaju spora. Na osnovu postupaka se procenjuje da li je neko ljudsko ponašanje pravno punovažno, zahvaljujući čemu subjekti prava lakše mogu da usaglase svoje ponašanje. Postupci daju pravu neophodnu formu, formalizuju ga. Oni sačinjavaju čitavu jednu pravnu oblast (formalnog/ *proceduralnog*/, za razliku od oblasti materijalnog /*supstancijalnog*/) prava, i utemeljuju normativno načelo zakonitosti. Zato proceduralnost predstavlja jednu od najvažnijih strana formalizacije prava. Formalizacija i proceduralnost zajedno predstavljaju važne mehanizme koji doprinose ostvarenju vrednosti pravne sigurnosti i izvesnosti (predvidljivosti) u pravu.

Društvena (spoljašnja) sankcija. Zajedničko deveto svojstvo prava predstavlja postojanje i primena sankcije,[154] koju je kao bitno obeležje prava istakao već Imanuel Kant, a zatim i drugi brojni pisci. Njena primena predstavlja redovnu delatnost državnih i društvenih organa koja se vrši u opštem ili kolektivnom interesu.[155] Sankcija uvek mora da bude pravom predviđena, društvena, spoljašnja, merljiva, predvidljiva, srazmerna, itd. Njeno izvršenje takođe mora da bude pravom precizno određeno. To je posebno važno kada se kažnjavanjem (negativna sankcija, kazna) oduzimaju najvažnija dobra (život, sloboda, čast, ugled ili imovina), nasuprot nagrađivanju (pozitivna sankcija, nagrada). Najstrože sankcije izriču se za prekršaj najvažnijih pravnih normi kojima se štite život i vlast (na primer, smrtna kazna ili kazna zatvora), dok to nije slučaj kada je reč o sankcijama za prekršaj drugih pravnih normi, koje su obično imovinskog karaktera. Sankcije se izvršavaju i prema pravnim aktima. One se sastoje u njihovom poništavanju, odnosno ukidanju.

Nasuprot shvatanju po kome je za pravni karakter normi potrebna državna sankcija, postoje i shvatanja po kojima državna sankcija nije odlučujuće merilo za pravni karakter normi, jer postoje druga važna obeležja pravnosti (na primer, „pravni osećaj" kao spontani izraz narodnog shvatanja prava, kako su isticali Fridrih Karl fon Savinji /1779–1861/, Georg Fridrih Puhta /1789–1846/, Bernhard Vindšajn /1817–1892/ i drugi).[156] To važi i za određivanje karaktera tzv. „primitivnog prava", jer „pravo postoji samo ako ima izvestan stepen iznudljivosti (*enforsibiliteta*) i ako postoji neki specifičan mehanizam za obezbeđenje njegovog ispunjavanja".[157]

Ostvarivanje vrednosti reda, mira i sigurnosti. Sa navedenim svojstvima blisko je i sledeće, deseto svojstvo prava, koje se sastoji u ostvarivanju reda, mira ili sigurnosti. *Red* postoji kada se svako ponašanje značajno za opstanak društva vrši tačno po određenim društvenim i pravnim propisima. Na taj način se dobija jedan neprotivrečan društveni i pravni poredak u kome svako ima svoje „tačno određeno mesto". [158] Sa redom je povezan *mir*, jer, čim mir nije čvrst, odmah nastaje nered koji dovodi do poremećaja prava. Sa

154 Videti: DŽ. Raz, str. 234-240.
155 Videti: T. Živanović, III knjiga, str. 338-340.
156 Videti: N. Bobio, „Pravo i sila", str. 329-347.
157 G. W. Paton, *A text-book of jurisprudence*, Oxford, 1964, str. 56-57.
158 R. Lukić, *Sistem filozofije prava*, str. 462.

redom i mirom je povezana *sigurnost*, koja označava blagovremenu i potpunu primenu prava, pouzdano uverenje da će pravo biti primenjeno[159] ili samo rešavanje sporova u društvenim odnosima.[160]

Zahtev za ostvarivanjem drugih društvenih i pravnih vrednosti. Jedanaesto zajedničko svojstvo prava predstavlja zahtev za ostvarivanjem pravde i ljudske slobode, uz druge društvene i pravne vrednosti o kojima će posebno biti reči.

Omogućavanje ‚sapostojanja' ljudi u društvu. Navedena zajednička svojstva prava omogućavaju zajednički život, što predstavlja dvanaesto zajedničko svojstvo prava. Omogućavajući odvijanje zajedničkog života sa što manje neusklađenosti, prepreka, sukoba i borbi koji slabe, razaraju društvo i nepotrebno troše energiju ljudi, pravo u ljudske odnose unosi neophodnu predvidljivost i izvesnost, oslobađa ljudsku stvaralačku energiju, povećava društvenu stabilnost i tako omogućava društveni napredak.[161]

2. Odnos države i prava

Sine summa iustitia rem publicam geri nullo modo posse[162].

Raznovrsnosti korišćenih naučnih merila za određivanje i rešavanje odnosa države i prava ravna je samo složenost i mnogostranost odnosa države i prava. Ipak, nesporno je da država i pravo predstavljaju tesno povezane pojave čije je poreklo prvenstveno društveno, jer oni upravo iz društva kao prirodnog okruženja „izvlače" svoja suštinska zajednička obeležja, uspostavljaju međusobne veze i utiču jedno na drugo kao zasebne i relativno nezavisne pojave. Država je organizacija koja je prosto predodređena da odlučujuće utiče na pravo, i obrnuto, pravo je predodređeno da utiče na državu. Zato se uopšteno kaže da je „uticaj prava na državu približno jednak uticaju države na pravo".[163]

Povezanost države i prava smešta njihov odnos u šire društvene okvire, jer od kakvoće države i prava zavisi način i stepen njihove povezanosti.[164] On nije isti u normalnim i vanrednim okolnostima. Dok se u stabilnim okolnostima i vremenima država i pravo uporedo razvijaju i kontinuirano menjaju, upravo to nije slučaj u nestabilnim okolnostima i vremenima.[165]

U normalnim i stabilnim društvima uticaj prava na državu i države na pravo je ravnomeran. U njima se pravo ispravlja iz „državnih razloga", a država ograničava iz „pravnih razloga". Pa ipak, ta ravnomernost ili jednakost prava i države nikad nisu potpuni ili

159 Videti: R. Lukić, str. 479-480.
160 Đ. Tasić, *Uvod u pravne nauke*, Beograd, 1941, str. 24.
161 Videti: R. Lukić, „Pojam prava", str. 27.
162 **Bez pune pravičnosti ne može se nikako upravljati državom.**
163 *Isto*, str. 57.
164 Uporediti: Ž. Spasojević, *Nacrt jedne opšte teorije prava*, str. 91-96; N. Visković, str. 149-151.
165 Videti: A. Kožev, *Fenomenologija prava*, Beograd, 1984, str. 182-183.

savršeni, što povratno podstiče njihov evolutivan razvoj, jer „ne može se pristajati uz pravo, a da se ne pristaje i uz državu". [166]

2.1. Uticaj države na pravo

Uticaj države na pravo se sastoji u državnom racionalizovanju prava. Čovek može da bude intuitivno biće, ali država i pravo to ne mogu. Oni moraju da budu što je moguće više racionalizovani. Najvažniji načini državnog racionalizovanja prava sastoje se u primeni i stvaranju prava, kao i u preduzimanju drugih važnih državnih radnji koje olakšavaju njegovu primenu i stvaranje. [167]

Primena prava od strane države. Primena prava sastoji se u ponašanju ljudi po pravnim normama. Ona može da bude dobrovoljna ili prinudna. U prvom slučaju, subjekti prava se ponašaju prema dispoziciji pravne norme, pri čemu treba voditi računa da li je reč o dispoziciji koju primenjuju državni organi, organi društvenih organizacija ili građani, jer važnost proizvedenih pravnih posledica nije ista. U drugom slučaju, subjekti su dužni da se ponašaju prema sankciji pravne norme, jer se o njenom izvršenju stara država. Zbog toga je način na koji se pravo primenjuje tesno povezan sa delovanjem države, odnosno sa preduzimanjem odgovarajućih radnji od strane nadležnih državnih organa. Tako posmatrana, primena prava od strane države predstavlja njenu osnovnu delatnost, jer je država najefikasnije sredstvo za održavanje i razvijanje važećeg prava. Zahvaljujući primeni prava, kako se to obično kaže, država obezbeđuje pravni karakter različitim vrstama društvenih normi.

Stvaranje prava od strane države. Država ima izvanredno važnu ulogu u stvaranju prava. Iako je uloga savremene države u stvaranju prava izuzetno velika, jer se državnim pravom uređuju najvažnije oblasti društvenog života, ona nije presudna za postojanje prava. Mnogo je važnija uloga države u primeni prava, jer pravo mogu da stvaraju drugi subjekti. Država često i ne želi da stvara sve pravne norme, pa čak, u izvesnim slučajevima ona ne stvara ni njihov najveći deo. Tom cilju su prilagođeni i zahvati države u oblasti stvaranja prava.

Kada država neposredno stvara pravo, ona to čini sama ili zajedno sa drugim društvenim subjektima. U ovom drugom slučaju, država se ne pojavljuje kao nosilac vlasti, nego kao jedan od dva ili više formalno ravnopravnih subjekata-stvaralaca prava. Ipak, koliki će da bude udeo države u stvaranju prava, to izričito ili prećutno ipak određuje država svojim propisima.

Kada država prepušta drugim društvenim subjektima da stvaraju pravo, ona najpre može izričito da odredi ko će da stvara pravo, utvrđujući normativnu delatnost takvih subjekata-stvaralaca prava. Vršenjem tih svojih ovlašćenja država posredno učestvuje u stvaranju prava, jer norme postaju pravno obavezujuće na osnovu konstatovane ili konvalidirane saglasnosti države. Država, isto tako, može i načelnim propisom da ovlasti društvene subjekte da stvaraju pravo, potvrđujući to ovlašćenje naknadnom primenom

166 A. Kožev, *Fenomenologija prava*, str. 189.

167 Uporediti: R. Lukić, str. 107-113; S. Vračar, str. 49-57.

sankcije. Najzad, država može i sasvim prećutno da učestvuje u stvaranju prava, tako što samo primenjuje sankciju za prekršaj normi koje ona nije stvorila, niti je odredila ko će i kakve će neko da ih stvori. U savremenim pravima, kako je rečeno, veliki broj društvenih propisa prećutno stiče pravni karakter upravo zahvaljujući primeni državne sankcije.

Vršenje državnih radnji koje olakšavaju primenu i stvaranje prava. Primenom i stvaranjem prava nije iscrpljen uticaj države na pravo, jer država obavlja i druge brojne delatnosti. One mogu da se vrše upotrebom državne prinude ili bez nje, pod uslovom da su zasnovane na pravu, tj. da su zakonite.

Država pre svega može preventivno da koristi svoju silu kako bi privolela građane da odustanu od kršenja prava, kakav je slučaj sa čuvanjem određenih objekata ili dobara da bi se otklonila opasnost ili sprečila veća šteta. Pretnja državnom silom ili njena upotreba se retko kada koriste u prosveti, zdravstvu, socijalnom osiguranju, bankarskom poslovanju ili drugim sličnim delatnostima.

Pored preventivne upotrebe fizičke sile, država takođe može korišćenjem drugih sredstava da utiče na pravo. Danas posebno mesto zauzimaju tradicionalna ili manje tradicionalna sredstva za obaveštavanje i upoznavanje građana sa pravom i njegovim sadržajem (na primer, specijalizovana pravna izdanja, pravni časopisi, dnevna štampa, radio i televizija, Internet, itd.). Sva ona imaju za cilj da u svesti građana stvore afirmativan stav prema pravu, jer je poštovanje prava korisno za društvo. Posebno se koriste manje-više razrađena sredstva pravne ideologije i politike koja treba da obezbede što lakše postizanje tog cilja.

Od navedenih glavnih načina uticaja države na pravo, najvažniji se sastoji u državnoj primeni sankcije, jer se pravne norme (u suženom značenju prava) najjasnije razlikuju od društvenih po tome što sankciju primenjuje država kao posebna društvena organizacija sa monopolom fizičke sile. Ali, ako je država nužan uslov za pravo, ona nije dovoljan uslov za postojanje prava.[168]

2.2. Uticaj prava na državu

Uticaj prava na državu sastoji se u pravnom racionalizovanju države. Zahvaljujući racionalizaciji, pravo pretvara državu u pravnu organizaciju, omogućava njeno funkcionisanje pretvaranjem njene delatnost u primenu prava i ograničava njenu vlast.[169]

Pretvaranje države u pravnu organizaciju. Pravo pretvara državu u pravnu organizaciju. To znači da je država pravna organizacija od trenutka svog nastanka, pa sve dok postoji. U protivnom, nema države.

Država je iz više razloga pravna organizacija. Ona je najpre pravna organizacija zbog toga što stvara i primenjuje pravo, odnosno što obezbeđuje izvršenje prava primenom svojih sankcija. Država je pravna organizacija i zbog toga što je organizovana pomoću pravnih normi. To znači da su norme kojima je propisana organizacija države postale pravne po svojoj vrsti, sastavu organa, poslovima koje obavljaju i odnosima koje regulišu.

168 Videti: N. Visković, str. 149.

169 Uporediti: R. Lukić, str. 113-116; S. Vračar, str. 57-67.

To važi za čitavu organizaciju države, od najviših do najnižih organa. Izuzetak predstavljaju norme kojima je obavezan suveren, jer su one pravne samo formalno. Država je pravna organizacija i zbog toga što je njena celokupna delatnost određena pravom. Tom prilikim, treba razlikovati delatnost države kao takve od delatnosti njene državne organizacije, pošto jednom pravno obavezani organi moraju stalno da vrše svoju delatnost na tačno propisan način. A to znači da nema nijednog državnog akta koji nije regulisan pravom, kao što ne sme da postoji nijedna državna radnja koja nije određena pravom.

Da je država pravna organizacija pokazuje i način na koji je pravo prilagođeno svom zadatku. Uporedo sa stvaranjem prava koje se odnosi na sve društvene subjekte, država izgrađuje pravo koje se odnosi samo na državnu organizaciju i njene veze sa društvom. Uz to, država kao pravna organizacija ima i svoju posebnu pravnu ličnost, zahvaljujući kojoj se pojavljuje kao subjekt ovlašćenja i obaveza, tj. kao pravna ustanova. Najzad, država kao pravna organizacija i pravna ličnost raspolaže svojim posebnim pravnim oblicima, zahvaljujući kojima pokazuje kakvoću svoje vlasti. A najpouzdanije pokazatelje kvaliteta državne vlasti predstavljaju njena *legitimnost* (tj. „osnov" iz koga „izvire", na kome se „zasniva" i kojim se „opravdava" državna vlast) i *zakonitost* (ili legalnost, koja predstavlja pravilo ili skup pravila o načinu na koji će država da vrši vlast u društvu). Državna vlast, dakle, nije zakonita zato što je legitimna, jer i najgora tiranija može da bude zakonita sa stanovišta važećeg prava, već, obratno, legitimna je zato što je zakonita, pod uslovom da pravo nije tiransko. [170]

Omogućavanje fukcionisanja države pretvaranjem njene delatnosti u primenu prava. Pravo ima posebno važnu ulogu za omogućavanje normalnog fukcionisanja države. To se postiže utvrđivanjem vrste, položaja, sastava i obima poslova državnih organa, a zatim i regulisanjem radnji koje predstavljaju delatnost državnih organa. Uloga prava u omogućavanju funkcionisanja države je toliko značajna da bez njega postojanje države uopšte ne može da se zamisli. Omogućavajući fukcionisanja države, pravo održava i učvršćuje datu državnu organizaciju. To se postiže sprovođenjem načela hijerarhije i drugih važnih načela celokupne državne i pravne organizacije.

Omogućavajući funkcionisanje države kao pravne organizacije, pravo pretvara delatnost države u primenu prava konkretnim regulisanjem radnji odnosnih državnih organa. Kada se kaže da pravo određuje delatnost države, tj. njenih organa, time se ne misli da pravo samo propisuje organizaciju države, uključujući tu i postupak po kome državni organi treba da rade, nego i da određuje sadržinu delatnosti državnih organa, tj. šta organi treba da rade „pod pravom" (*sub lege*), sprovodeći ga prema propisano proceduri (a ne samo „posredstvom prava" */per leges/*), tj. donoseći ga i vršeći na osnovu toga svoju vlasti. To se postiže tako što niži organi postupaju po zapovestima viših organa. I te zapovesti viših organa predstavljaju pravne norme koje se odnose na ponašanje nižih organa. Viši državni organi, dakle, određuju količinu slobode kojom niži državni organi raspolažu u svom radu. To znači da niži organi mogu sami da određuju svoje ponašanje vršeći poverene im poslove samo u granicama slobode koja im je dodeljena načelom zakonitosti.

170 Videti: J. Raz, *The Authority of Law*, Oxford, 1979, str. 97 i dalje.

Ograničavanje državne vlasti. Pravo ograničava državnu vlast pretvarajući državu u pravnu organizaciju i omogućavajući njeno funkcionisanje podrobnim regulisanjem delatnosti njenih organa. Prema vrsti i kvalitetu tog ograničavanja, u teoriji se razlikuje nekoliko pravnih oblika države (bezakonska, zakonska i pravna država, odnosno država vladavine prava). A to znači da u svakoj državi ne mora postojati načelo vladavine prava, ali mora postojati načelo zakonitosti.

U teoriji se posebno razmatra pitanje određivanja subjektivne i objektivne granice intervencije državne vlasti, od čega zavisi stepen ograničavanja državne vlasti pravom. Kada je reč o *objektivnoj* granici, ona se najčešće određuje dovođenjem u vezu državne vlasti sa pravom kao sistemom zapovesti i potrebom da se silom pravnih zapovesti obezbedi neophodna efikasnost pravnom poretku. Zato se kaže da je objektivna granica državne intervencije određena samim pravom.

Mnogo je teže odrediti *subjektivnu* granicu državne intervencije. To se čini tako što se prednost daje ili državi, ili društvu. U prvom slučaju, kada prednost ima država umesto njenih građana, tada se subjektivna granica državne intervencije nalazi u sadržajima svesti upravljača koji su slobodni da svoju volju tumače i predstavljaju istovremeno kao državnu i narodnu. Kako kaže Kelzen, „Ono što se tumači kao samovolja jeste samo pravna mogućnost autokrate da donese svaku odluku po sebi, da bezuslovno određuje delatnost podređenih organa i da, u svako doba, jednom postavljene norme sa opštim ili samo sa posebnim važenjem ukine ili izmeni". Stoga je „potpuno besmislena tvrdnja da u despotiji ne postoji nikakav pravni poredak, već da vlada samovolja despota".[171] A to znači da se objektivna i subjektivna granica državne intervencije podudaraju, jer obe slobodno utvrđuje državna vlast svojim pravnim propisima. U takvoj državi niko nije slobodan, osim njenih upravljača. U drugom slučaju, kada prednost ima društvo umesto države, tada objektivna i subjektivna granica ne moraju da se podudaraju, što znači da subjektivna granica državne intervencije može drugačije da se odredi. To može da se učini kada se prihvati da prednost imaju građani, a ne državna vlast, odnosno kada se „legitimna moć prava" razdvoji od „nelegitimne sile države",[172] a poštovanje pravnog poretka shvati kao „kvalitet civilizovanog pravnog života".[173] Ipak, „prava snaga jedne države ne leži u njenoj organizaciji i intervenciji, nego u moralnim i umnim svojstvima njenih podanika".[174]

Iz tesne međusobne povezanosti i obostranog uticaja države i prava nastala je pravna država, odnosno država vladavine prava.

---

171 H. Kelzen, *Opšta teorija prava i države*, str. 48.

172 J. Đorđević, „Funkcionalnost i disfukcionalnost prava u Jugoslaviji", *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 4, Beograd, 1984, str. 654.

173 V. Stanovčić, „Pravna neizvesnost kao sredstvo autoritarne političke kontrole", *Arhiv za pravne i društvene nauke*, br. 4, Beograd, 1984, str. 701.

174 S. Jovanović, str. 83.

3. Pravna država – vladavina prava

U savremenoj pravnoj nauci postoje dva glavna učenja o vladavini prava. Jedno je nastalo u evropskom kontinentalnom sistemu i poznato je kao pravna država (*Rechtsstaat*), a drugo u anglo-saksonskom sistemu i poznato je kao vladavina prava (*Rule of Law*).

Evropsko kontinentalno učenje o pravnoj državi proisteklo je iz postavki zasnovanih na radovima najvećih i najpoznatijih predstavnika rimske jurisprudencije. Na tim temeljima, sve do najnovijih normativnih i normativističkih teorija, učenje o vladavini prava je izjednačavano sa shvatanjima da se zakoni primenjuju dok zakonitost omogućava njihovu primenu, odnosno da se zakoni menjaju dok je zakonitost postojana. Tome je prilagođen čitav jedan sistem pravnih institucija, rešenja i sredstava koja treba da omoguće što bolje ostvarivanje prava „pod" pravnom državom i „posredstvom" pravne države. Saglasno sa tim, osnovnim se smatra načelo zakonitosti, a izvedenim načelo pravne države (Rudolf fon Mol, 1799–1875, Pol Laband, 1838–1918, Karl Edvin Lutold, 1847–1891, Lorenc fon Štajn, 1815–1890, Adolf Merkel, 1836–1896, Georga Jelineka, 1853–1911, Oto Girke, 1841–1921, Hans Kelzen, 1881–1973/, Leon Digi, 1859–1928, Rejmon Bonar, 1867–1947, Šarl Ajzenman, 1903–1980, Žorž Vedel, 1910–2002, Andre de Lobader, 1910–1981 i dr.) Dok formalno načelo zakonitosti obezbeđuje saglasnost svih nižih pravnih akata i ljudskog ponašanja sa višim pravnim aktima, posebno saglasnost svih pojedinačnih pravnih akata sa zakonom (pri čemu se zakonom smatra „svaki opšti akt, a ne samo zakon u materijalnom smislu"), dotle materijalno načelo zakonitosti predstavlja „jedan politički pojam" koji izražava sadržinu i određuje materijalni pojam pravne države.[175]

Prema *anglo-saksonskom učenju* jedino „vladavina prava" (*Rule of Law*) izražava pravo značenje zakonitosti, dok je zakonitost u formalnom smislu koji joj pridaju pravnici na Kontinentu „suviše usko shvaćena" i opterećena „pozitivizmom", „formalizmom" i „dogmatizmom". [176] Pored izraza „Rule of Law", anglo-saksonski pravnici koriste izraze „government under law" (koji označava „vladu, tj. administraciju ograničenu pravom") i „due proces" (koji predstavlja „postupak za zaštitu ljudskih prava i sloboda koji u pravnom sistemu određuju narod ili država").

Među piscima koji pretežnim smatraju vladavinu prava, tj. političko značenje zakonitosti, posebno mesto pripada Albertu Venu Dajsiju (1835–1922),[177] V. I. J. Dženingsu, 1870–1940, Viljemu Aleksanderu Robsonu (1895–1980),[178] Džonu Fransisu Garneru (r. 1914), Fridrihu Avgustusu fon Hajeku (1899–1992), Džonu B. Rolsu (1921–2002), Aleksandar Paserin Dentrevu (1902–1985), Lonu Fuleru (1902–1978), Herbertu L. A. Hartu (1907–1992), Henriju Vehsleru (r. 1932), Robertu E. Lukasu (r. 1937) i drugim koji su

175 G. Birdeau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 1980, str. 81. Videti: D. M. Mitrović, *Načelo zakonitosti – pojam, sadržina, oblici*, Beograd, 1996, str. 20-24.

176 Videti: *Quolloquium on the Rule of Law as understood in the West*, Chicago, 1957.

177 A. V. Dicey, *Introduction to the study of the law and constitution*, London, 1927, str. 183-185, 188 i 198-199.

178 W. A. Robson, *Justice and Administrative Law*, London, 1951, str. XI-XIV.

u vladavini prava videli sredstvo za ostvarenje ljudskih prava, blagostanja, slobode ili pravde. [179]

Navedena učenja su ostavila dubok trag u pravnoj teoriji i praksi. Svim piscima koji su se formirali na tradiciji anglo-saksonskog pojma prava je zajednička težnja za unifikovanjem zapadnjačkog tipa zakonitosti kao vladavine prava, što je do 1961. godine i učinjeno. Isto tako, anglo-saksonskim piscima je zajedničko oštro kritikovanje stavova pravnih pisaca koji pripadaju kontinentalnoj pravnoj tradiciji i praksi. Prema njima, pravnici na Kontinentu, tj. „pozitivisti", zakonitost svode na „pitanje činjenica ili na procenu obaveznosti zakona koju stavljaju u potpuno drugačiju ravan" od ravni u kojoj se zakonitost uobičajeno posmatra. U prilog tome, anglo-saksonski pravnici ističu da zakon u evropskom kontinentalnom pravu „predstavlja prvenstveno izraz smišljenog stvaranja" koje može da se odredi maksimom: „Lex est quod populus iubet atque constituit", kao i da je formalni tretman zakonitosti uzrok nesuglasicama i razlikama prilikom određivanja njenog jedinstvenog pojma. Na primer, u Nju Delhiju 1959. i Lagosu 1961. godine, oštro je napadnuta Kelzenova „čista teorija prava", naročito onaj njen deo koji se odnosi na učenje o logičkoj zatvorenosti prava kao sistema. Zakonitost, prema kritičarima Kelzenove teorije, nije samo zahtev za formalnom saglasnošću i tačnošću sa odnosnim zakonom, već je i „zahtev za saglasnošću zakona i odluka sa vrednostima koje se postavljaju kao neophodne za postojanje *slobodnog društva*". [180]

Krajnji rezultat pomenutih rasprava predstavlja prihvatanje zaključka da između pravne države i vladavine prava ne postoje suštinske razlike, odnosno da su pravna država i vladavina prava istovetne, čime je postignuto njihovo unifikovanje. [181]

Navedenim stavovima iz pomenutih dokumenata postavljeni su zajednički temelji modernog načela vladavine prava. Njihov značaj nije usahnuo, utičući na savremena shvatanja i praksu. Ali i tada, kako je rečeno, treba razlikovati vladavinu prava „pod pravom" (*sub lege*) od vladavine prava „posredstvom prava" (*per leges*). U prvom slučaju, zabranjuje se ili sprečava zloupotreba vlasti, a u drugom obezbeđuje primena opštih i apstraktnih pravnih normi umesto individualnih i konkretnih zapovesti. Oba zahteva ne protivreče jedan drugom i nisu nadređeni jedan drugom, nezavisno od toga da li je reč o radu zakonodavca ili sudije. [182] Ipak, u anglo-saksonskoj teoriji, posebno u teoriji međunarodnog prava, počela je da se pravi razlika između „thin" i „thick rule of law". Prva („debela", „gusta") vrsta vladavine prava, karakteristična navodno za zapadne demokratije, sadrži pored suštinskih pravnih, još moralne i vrednosne sastojke,

179 Videti: A. P. d' Entréves, *The Notion of the State*, Oxford, 1960; H. Wechsler, *Principles, Politics and Fundamental Law*, Cambridge, 1961; H. L. A. Hart, *The Concept of Law*, Oxford, 1961 (odnosno *Pojam prava*, Beograd (Podgorica, Cetinje, 1996); L. Fuller, *Morality of Law*, New Haven, 1964 (odnosno L. Fuler, *Moralnost prava*, Beograd, 2001); J. R. Lucas, *The Principles of Poliitics*, Oxford, 1966.

180 Falk and S. I. Shuman, *The Bellagio Congregence on Legal Positivism*, 1956, str. 9.

181 Videti: *Quolloquium on the Rule of Law as understood in the West,* Chicago, 1957, str. 23-26. *The Rule of Law in a Free Society. A Report on the International Congress of Jurists*, New Delhi, 1959, Annales de la faculté de droit d'Istanbul, No. 12, 1959, str. 11.

182 Videti: N. Bobio, *Budućnost demokratije. Odbrana pravila igre*, Beograd, 1990, str. 167-168.

dok to nije barem u tolikoj meri slučaj sa drugom („mršava", „tanka") vrstom vladavine prava, karakterističnom za zemlje u tranziciji. Ovom podelom započet je nov spor oko opravdanosti upotrebe izraza „međunarodna vladavina prava" koji se sve češće koristi u međunarodnim dokumentima u navedenom smislu „thin" i „thick rule of law".[183]

Savremeno učenje o najboljem obliku države zasniva se na učenju o vladavini prava, a ne zakona. Suština tog učenja sastoji se u tome što pravna pravila, kada su jednom doneta i sve dok važe, imaju jednaku obaveznu snagu kako za one koji upravljaju, tako i za one kojima se upravlja. [184] Time su u jedno spojene dve važne ideje: ideja o omnipotenciji, tj. sveopštoj pravnoj obavezanosti, sa idejom o sadržini pravne države koja je izložena u različitim shvatanjima o karakteru vladavine prava. Prva ideja je važna za određivanje formalnog pojma pravne države, a druga za određivanje njenog materijalnog pojma, kao vladavine prava.

Pravna država u formalnom smislu predstavlja oblik u kome su svi jednako obavezani pravom, tj. u kome vlada pravo. Pravna je, dakle, država u kojoj je „Povinovanje zakonu prva vrlina sudijina". Ona je „blago za koje kao i za svako drugo blago vredi da se borimo ako želimo njegovu korist, iako moramo da se pomirimo sa njegovim zloupotrebama" (Rudolf fon Jering , 1818–1892).[185] U njoj mora da postoji izgrađen sistem pravnih normi, nezavisno sudstvo, zakonodavac koji suvereno donosi zakone i uprava koja se u svom radu rukovodi načelom zakonitosti. Uz to, kada su pravna pravila jednom postavljena, ona zahtevaju strog i dosledan režim pravnih normi. Ali, to ne znači da pravnu državu treba sasvim poistovetiti sa idejom opšte normativnosti. U protivnom, svaka bi država bila pravna, nezavisno od toga da li je vezana obimom državne intervencije, odnosno da li je demokratska ili autokratska.

Pravna država u sadržinskom (materijalnom) *smislu* predstavlja oblik u kome je ideja podanika kao subjekta obaveza napuštena u korist ideje građanina kao subjekta ovlašćenja i obaveza. Time je sadržaj pravne države vezan za demokratiju koja nije svedena na puku formu. I u takvoj demokratskoj državi intervencija vlasti može da bude uža ili šira, ali pod uslovom da se njom ne ugrožavaju utvrđene osnovne demokratske slobode i prava građana.

Na tim osnovama je posle II svetskog rata, posebno u Nemačkoj, ponovo afirmisana ideja da pravna država predstavlja „opšti postulat društva" (Hajnrih Rudolf Frajdrih fon Gnajst, 1816–1895).[186] Njen zadatak se sastoji u „unapređivanju svih čovekovih mogućnosti" (tzv. „slobodarska misija države"). U pravnoj državi svi zahvati vlasti moraju da budu „izuzetni, merljivi, predvidljivi i podložni objektivnoj kontroli", dok njene odluke moraju da budu „etički dobre i na moralu zasnovane". Sadržaj pravne države je kasnije određivan prema zadacima tzv. kulturne države (*Kulturstaat*), a nešto zatim i tzv. države

183 D. Avramović, „Vladavina prava – međunarodno priznata vrednost?", referat na međunarodnom skupu: *Evropska zajednica naroda i univerzalne vrednosti*, Sremski Karlovci, 2008, str. 34.

184 Videti: I. Krbek, *Zakonitost uprave*, str. 18 i dalje.

185 R. Jering, *Cilj u pravu*, II knjiga, Beograd, 1894–1895, str. 292 i 382.

186 H. R. von Gneist, *Gesetz und Budget*, 1879, str. 7.

blagostanja (*Welfare State*),[187] čime je interesovanje za pravnu državu usmereno na socijalnu stranu „društva obilja" i određivanje pojma tzv. „socijalno-pravne države" koja počiva na idejama jednakosti, slobode i solidarnosti u društvenom okruženju mešovite privrede, političke demokratije i razvijenog sistema socijalne sigurnosti.[188] Poslednjih decenija sadržaj pravne države se vezuje za najšire postojanje i poštovanje ljudskih sloboda i prava u multikulturalističkom ili komunitarističkom smislu (Čarls Tejlor, r. 1931/, Džozef Raz, r. 1939, Majk Sendel, r. 1953, Majkl Volcer, r. 1935 i drugi), ili se postojanje pravne države sve otvorenije osporava ili smatra izlišnim pošto ona, kako se ističe, odavno više ne može da odgovori novim tehnološkim, informatičkim, pravnim i društvenim izazovima. [189]

Materijalni pojam pravne države je menjan i dopunjavan tokom njenog razvoja. Ali, jedno je ostalo nepromenjeno: u pravnoj državi legitimnost državne vlasti uvek mora da se izvodi iz njene legalnosti, a ne obrnuto.[190] Izvođenje legitimnosti iz legalnosti smatra se pokazateljem da li u državi postoji vladavina prava ili ljudi. Ipak, kako primećuje Božidar S. Marković (1903–2002), posmatrana u svojoj „principijelnoj čistoti", pravna država i vladavina prava predstavljaju „pre jedno željeno društveno stanje" nego „jednu stvarnost koja traje ili možda krajnju svrhu društvenog razvića",[191] zbog čega se ponekad poseže za uvođenjem vanrednog stanja koje bi u jednom kriznom trenutku moglo da preraste u redovno stanje velikog broja država ili moguće Svetske države.

Za postojanje pravne države, tj. države vladavine prava, posebno je važno da budu ispunjeni odgovarajući društveni, državno-organizacioni i pravno-tehnički uslovi. [192]

Među različitim *društvenim uslovima* koji utiču na vladavinu prava posebno mesto pripada stabilnosti, homogenosti, redu, miru, pravnoj svesti i ideologiji, javnom mnjenju i različitim interesnim grupama. *Stabilnost* je posebno važan uslov za normalno ostvarivanje vladavine prava, jer država svoj zadatak uspešno ostvaruje samo u stabilnom društvu. Pa ipak, društvena stabilnost nikada nije idealna, već relativna, i smenjuje se sa periodima društvene nestabilnosti. *Homogenost* predstavlja drugi važan uslov koji utiče na postojanost vladavine prava. Za društvenu homogenost su posebno značajni zajednička istorija i tradicija, etničke, verske, nacionalne, kulturne i druge srodnosti koje olakšavaju prihvatanje stava da je poštovanje prava korisno. (Društvenoj homogenosti je suprotna društvena heterogenost, koja je uvek izraženija kada nad srodnošću i sličnošću nadvladaju različitosti.) Uvek kada su ugroženi stabilnost i homogenost, ističu se *društveni mir i red*, čije postojanje potvrđuje da država obavlja svoje zadatke bez teškoća i zastoja. Pošto red u društvu retko nastaje spontano, on se uvek postiže uz izvesnu primenu državne sile. Red je, dakle, nasilnim sredstvima postignut društveni mir. I red i mir imaju izvanredan značaj za

187 Videti: S. Zavadski, *Država blagostanja*, Beograd, 1975; S. Nedović, *Država blagostanja*, Beograd, 1995.

188 Videti: G. Vukadinović, *Teorija države i prava I*, Novi Sad, 2007, str. 125-132.

189 Videti: *Pravna država – poreklo i budućnost jedne ideje*, zbornik radova, Beograd, 1991; J. Lynch, *Age in the Welfare State*, 2006; M. Deflem, *Sociology of Law*, Cambridge, 2008.

190 Videti: DŽ. Raz, str. 403-412.

191 B. S. Marković, *Načela demokratije*, str. 10.

192 Videti: R. Lukić, *Ustavnost i zakonitost u Jugoslaviji*, str. 56-77.

vladavinu prava, jer bi u protivnom došlo do razaranja pravnog poretka. Na vladavinu prava takođe utiču u promenljivoj meri društvena i pravna svest, javno mnjenje, kao i njima prilagođena društvena i pravna ideologija. Dok društvena svest nastaje spontano, *pravna svest* se najčešće stvara svesno-planski. Za stvaranje pravne svesti je posebno značajna *pravna ideologija*, koja kod građana treba da stvori ili uvreži pozitivan stav prema pravu, podržan osećajem da je uspešan zajednički život moguć samo kada se pravo poštuje. (Pravnom ideologijom može da se proizvede i suprotno: da građani imaju negativan stav prema pravu i da svesno odbacuju načelo vladavine prava kao obrazac svog ponašanja.) Na karakter vladavine prava takođe utiču *javno mnenje* i različite *interesne grupe*, među kojima posebno mesto pripada tzv. „presijskim grupama" (*lobby*). Uticaj ovih grupa (bilo da ih pravo predviđa, toleriše, štiti ili čak brani) nije mali, iako je po pravilu kratkotrajan i promenljiv, nasuprot vladavini prava koja treba da je stalna, dugovečna i dosledna u jednakoj primeni prava.

Vladavina prava zahteva ispunjavanje i odgovarajućih *državno-organizacionih uslova*, sredstava i postupaka. Posebno mesto među njima pripada demokratiji, podeli vlasti i funkcionalnoj organizaciji državne vlasti. *Demokratija* predstavlja neophodan okvir unutar koga jedino može da postoji i razvija se pravna država. Zato bez moderne demokratije nema moderne pravne države (za razliku od stare, birokratske pravne države, kakva je na primer bila Austro-Ugarska monarhija). Takođe važan uslov za postojanje pravne države predstavlja izvršena politička i tehnička *podela vlasti*. Ipak, podela vlasti je štetna kada je prekomerno razvijena, jer tada više nije brana nezakonitosti, već njen izvor. Za pravnu državu i njeno funkcionisanje značajno je i da su suzbijeni preterani *etatizam i birokratizam*. To je posebno značajno zato što svemoć savremenih država i izdvajanje moćnog profesionalnog upravljačkog sloja predstavlja stalno prisutnu opasnost za vladavinu prava. Preterani etatizam i birokratizacija državnog aparata ne smatraju samo pravnu državu smetnjom, već isto tako demokratiju i podelu vlasti. Pa ipak, nijedna država ne može da postoji bez birokratije. Ali, poželjno je da država ne postane nesvrsishodno birokratizovana, da bi se izbeglo njeno preterano mešanje u društvene poslove i suzbila težnja profesionalnog državnog sloja da se izuzme iz prava. Zato sve mere koje imaju za cilj da vlast učine javnim poslom i osujete njeno pretvaranje u privilegiju, predstavljaju mere koje vladavinu prava treba da učine boljom i efikasnijom.

Pravno-tehnički uslovi i sredstva utiču na vladavinu prava, pored društvenih i državno-organizacionih. Tu pre svega spadaju klasična pravna sredstva kojima se obezbeđuju zakonitost rada uprave i sudska kontrola upravnih akata (ustanova upravnog spora), ustavnost rada zakonodavstva i ustavnog sudstva, uključujući i druga sredstva institucionalno-pravne i vanpravne kontrole. [193] U pravno-tehničke uslove i sredstva spada i dobra tehnika stvaranja i primene prava. Pravni propisi moraju da budu jasni, precizni, napisani jednostavnim i lako razumljivim jezikom, trajni i dostupni zainteresovanim subjektima prava, kako bi mogli što bolje da se primenjuju. Njihov broj mora da bude sveden na razumnu meru tako da mogu da se sprovode prema zakonom propisanom postupku. To mora da se čini tako da se ne vređaju lična prava, ljudsko dostojanstvo i druga slična

193 Videti: R. Marković, *Ustavno pravo i političke institucije*, str. 608-609.

dobra. Sprovođenje nabrojanih pravno-tehničkih mera i sredstava treba da obezbedi ispravnu primenu i ostvarivanje prava.

Ispunjavanje navedenih uslova ne dovodi automatski do pravne države, niti obezbeđuje njeno postojanje. Zato se i kaže da su pravna država i vladavina prava krhke tvorevine, podložne većem uticaju pragmatičnih izazova nego teorijskih prigovora. Ti izazovi danas postojano krnje supstancu pravne države i vladavine prava, što ne oduzima smisao potrazi za boljom i najboljom državom.

UNIVERZITET PRIVATNI AKREDITOVANI UNIVERZITET SINGIDUNUM

VI Poglavlje – ZAKONITOST, SANKCIJE ZBOG NEZAKONITOSTI, PRAVNE VREDNOSTI, PRAVNI SISTEMI, PRAVNI TRANSPLANTI

1. Zakonitost

Pojam zakonitosti. Zakonitost kao normativan pojam u *najširem smislu* označava „saglasnost svih odnosnih akata sa zakonom kao višim aktom". U nešto *užem smislu*, zakonitost znači „da svi pravni akti i sve materijalne radnje koje preduzimaju državni organi i građani, jesu, odnosno moraju biti u skladu zakonom, moraju se doneti, odnosno vršiti u skladu i na osnovu zakona kao najvišeg pravnog akta". Najzad, u *najužem smislu*, zakonitost znači „da svi pravni akti s manjom pravnom snagom jesu, odnosno moraju biti u skladu i doneti na osnovu pravnih akata s većom pravnom snagom".

Vrste zakonitosti. Normativni pojam zakonitosti, kao i normativni pojam ustavnosti, raspolaže svojim izvedenim oblicima na osnovu kojih se razlikuje formalna od materijalne, neposredna od posredne, početna od naknadne i objektivna od subjektivne zakonitosti.

Formalna zakonitost postoji kada su akti slabije pravne snage formalno saglasni sa zakonom (na primer, statut je formalno zakonit kada ga donese nadležni organ po postupku koji je prethodno utvrđen zakonom). *Materijalna* zakonitost postoji kada su akti slabije pravne snage sadržinski saglasni sa zakonom (na primer, statut je materijalno zakonit kada je njegova sadržina u skladu sa zakonom).

Neposredna zakonitost se odnosi samo na akte koji se neposredno zasnivaju na zakonu (na primer, podzakonski propisi, statuti ili sudijine konkretne procesne radnje). I obratno, *posredno* su *zakoniti* svi drugi akti, koji ne izviru neposredno iz zakona[194] (na primer, pravilnici, poslovnici, odluke ili radnje carinjenja robe na graničnom prelazu).

Početna (pretpostavljena, konstatovana) zakonitost označava osnovano uverenje da su niži pravni akti od zakona zbilja zakoniti od samog trenutka svog nastanka, odnosno primene, jer su doneti i primenjeni na ispravan i korektan način. *Naknadna* (utvrđena, konvalidirana) zakonitost, pak, postoji kada se zbog promene zakona posumnja u zakonitost nekog nižeg akta (na primer, kada se zbog promene zakona posumnja u zakonitost uredbe, tada se njena zakonitost ponovo ispituje).[195] Povoljnim okončanjem postupka kojim je utvrđena zakonitost takav akt ponovo stupa na snagu, odnosno stiče svojstvo pravosnažnosti.

Kada zakonitost akta ispituje neki nadležni državni organ po propisanom postupku, takva zakonitost se naziva *objektivna*, za razliku od *subjektivne,* koja se tiče ličnog uverenja organa ili stava građana prema zakonitosti. Odluka sudskog ili nekog drugog državnog organa može da bude i pogrešna, tj. zakonit akt može da bude proglašen

194 R. Lukic, str. 53-56.
195 Ibidem, 42- 46, 49-51, 54-55.

nezakonitim ili nezakonit akt zakonitim. Da bi se ta opasnost otklonila, pravni propisi se stalno menjaju ili iznova stvaraju po određenim pravnim postupcima koji imaju za cilj da obezbede njihovu formalnu i materijalnu zakonitost.

Postojanje različitih oblika zakonitosti (i ustavnosti) određeno je time što se zakonom kao višim pravnim aktom različito određuje stepen slobode u pogledu forme i sadržine nižih akata. Zakon veoma precizno određuje sadržinu podzakonskih propisa i sudskih akata, u nešto manjoj meri sadržinu upravnih akata, a u najmanjoj meri sadržinu autonomnih akata. Ipak, niži pravni akti ne bi trebalo ovlašno, tj. suviše široko i suviše neodređeno, niti suviše podrobno da budu određeni zakonom, jer bi u tom slučaju niži organ imao isuviše slobode ili bi je imao premalo. Važnost načela zakonitosti dolazi do izražaja u radu onih državnih organa koji neposredno primenjuju pravne norme svojim materijalnim aktima, kakav je slučaj sa državnim organima koji neposredno raspolažu oružanom silom. Ali i svi drugi subjekti moraju da vode računa da li se poštuje načelo zakonitosti.

Vrste nezakonitosti. Pojmu zakonitosti je suprotan pojam nezakonitosti. Ona postoji uvek kada je neki normativni ili materijalni pravni akt suprotan zakonu kao višem aktu. Kao takva, nezakonitost je štetna, jer se njom narušava celovitost i efikasnost poretka. I kada se nezakonitost utvrdi, takvi nezakoniti akti se poništavaju a njihovi prekršioci kažnjavaju.

Postoji nekoliko karakterističnih oblika nezakonitosti. [196] *Panjuridizacija* ili preterano proširivanje oblasti pravnog regulisanja, sastoji se u želji da se sve normira, i što treba i što ne treba, kao i u postojanju svesti prema kojoj je pravno obavezno samo ono što ima pisani oblik. Panjuridizacija se prepoznaje po glomaznom, skupom i neefikasnom državnom aparatu i istom takvom usporenom saobraćanju pravnih subjekata. *Proliferacija* ili umnožavanje (superproizvođenje) propisa nastaje kada svaki viši pravni propis stvara vlastitu „porodicu nižih propisa". I proliferacija je opasan oblik nezakonitosti kojim se u neprimereno velikoj meri proizvodi pravo koje takođe ne može da se primeni. Prevelika *pravna pokretljivost i promenljivost* takođe predstavljaju karakteristične oblike nezakonitosti. Pravo, naravno, mora da se menja, ali to ne treba da se čini neumereno, jer se time slabe njegov kvalitet i primena. Do istih posledica dovodi *preterana specijalizacija* koja razvija sklonost ka detaljizmu, lošem jeziku i stilu, neodgovarajućim konstrukcijama i frazama, birokratskom načinu izražavanja, itd. Najzad, nezakonitost ima i svoje uobičajene oblike, koji se sastoje iz kršenja pravnih normi i neprimenjivanja pravnih sankcija. Takva nezakonitost se otklanja korišćenjem odgovarajućih pravnih sredstava i radnji od strane nadležnih državnih organa.

Osobine zakonitosti. Zakonitost raspolaže izvesnim stalnim osobinama. *Vezanost za državu i pravo* predstavlja njenu najvažniju osobinu. Kada ne bi bilo tako, zakonitost bi se utopila u „društvenu pravilnost" i svela na normativnu saglasnost društvenih akata i normi. Druga prepoznatljiva osobina zakonitosti, njena *univerzalnost*, pokazuje da svi poreci raspolažu nekakvim oblikom i stepenom postojanja načela zakonitosti, odnosno da „u svakom poretku postoji ‚zakon' i njegovo ostvarivanje".

196 M. Jovičić, Zakon i zakonitost, 277-278.

Treću osobinu zakonitosti predstavlja njena *jedinstvenost*, koja znači da zakonitost važi i primenjuje se na celom državnom prostoru. Ali, to nije apsolutno pravilo. Najzad, i *relativnost* u pogledu ostvarivanja zakonitosti predstavlja jednu od njenih uočljivih osobina. Do toga dolazi zbog nesavršenosti zajednice i ljudi, ekonomske i socijalne nejednakosti, diferencijacije i stratifikacije, unutrašnjih sukoba i poremećaja, političkih trzavica i hroničnih slabosti sistema, neadekvatnog dejstva vodećih snaga u društvu, kulturne zaostalosti, jaza između elite i mase, ideološke podvojenosti među ljudima, slabosti upravljača koji nisu uvek spremni da žrtvuju svoje interese zbog zakonitosti, itd. Navedeni uzroci dovode do „standardnih aberacija" zakonitosti, koje treba razlikovati od bezakonja (anomije prava). Dok su aberacije neizbežne, *anomija* to nije, jer ona razara svaki poredak. Ipak, i ona može da bude prilika za stvaranje boljeg poretka, čija „regeneracija" iznova uspostavlja normalno ostvarivanje zakonitosti.

Odnos zakonitosti prema drugim srodnim načelima. Zakonitost se razlikuje od srodnih načela ustavnosti i sapravnosti (pravne pravilnosti), kao i, eventualno, od podzakonitosti i autonomnosti.

Zbog srodnosti i velike sličnosti, jer je ustav nastao iz zakona, o *ustavnosti* i zakonitosti se često govori kao jedinstvenom *načelu legaliteta* (legalnosti). Ipak, načelo ustavnosti se razlikuje od načela zakonitosti srazmerno razlici između ustava i zakona. Takav položaj načela ustavnosti proizilazi pre svega iz formalne nadređenosti ustava zakonu.

U teoriji se takođe razlikuje zakonitost od *sapravnosti* (pravne pravilnosti). Zakonitost predstavlja zahtev da se svi pravni akti i sve ljudske radnje zasnivaju na zakonu, a sapravnost zahtev za međusobnom usklađenošću svih normativnih i materijalnih pravnih akata nezavisno od njihove vrste, mesta ili pravne snage.

Ponekad se pominju *podzakonitost* i *autonomnost* (Miodrag Jovičić, 1925–1999),[197] čije bi postojanje trebalo da istakne razvijenost i složenost savremenog prava. Međutim, ovi pojmovi ne donose ništa novo pravnoj teoriji i praksi, jer podzakonitost i autonomnost nisu ništa drugo do posebni oblici ispoljavanja posredne zakonitosti. Kada ne bi bilo tako, stvorila bi se opasnost da se ustavnost i zakonitost skrajnu u korist izvedenih načela podzakonitosti i autonomnosti, što bi bilo od velike moralne i pravne štete za društvo.

197 M. Jovičić, 267-268.

2. Sankcije zbog nezakonitosti i pravosnažnost pravnih akata

2.1. Sankcije zbog nezakonitosti

Protiv nezakonitih akata se izriču sankcije kojima se oni uklanjaju. To se postiže *poništavanjem* sudskih i upravnih akata ili *ukidanjem* pravnih poslova, jer se smatra da nezakoniti sudski ili upravni akti važe sve dok se ne stave van snage, dok su nezakoniti pravni poslovi od samog početka bez pravnih posledica. Na taj način se brišu povrede pravnog poretka, poništavaju protivpravne posledice i sprečava donošenje novih nezakonitih akata.[198]

Sankcije prema normativnim pravnim aktima. U slučaju nezakonitih normativnih pravnih akata, izriču se sankcije prema tim aktima. One imaju za cilj povraćaj u stanje kakvo je postojalo pre povrede zakonitosti poništavanjem pravnog akta i posledica koje je on proizveo u pravnom poretku (restitutivne sankcije).

U zavisnosti od vrste nezakonitosti, pravi se razlika između težih i lakših povreda zakonitosti. Teže povrede nezakonitosti sankcionišu se tako što se pravni akti proglašavaju *ništavnim*, što znači da je svaki državni organ dužan da po službenoj dužnosti (*ex officio*) pokrene postupak za njihovo poništavanje. Ništenjem se poništavaju sve pravne posledice (od tada, *ex tunc*) i uspostavlja isto stanje kakvo je postojalo pre nego što je nezakonit akt donet (na primer, kada se ugovor o kupoprodaji proglasi ništavnim, to znači da se sve vraća u stanje koje je postojalo pre sklapanja ugovora, uključujući vraćanje kupljene stvari, plaćene cene, itd.). Odluka o poništavanju akta njegovim ništenjem, dakle, odnosi se i na prošlost, a ne samo na budućnost. Lakše povrede nezakonitosti sankcionišu se tako što se pravni akti proglašavaju *rušljivim*, što znači da pravo ostavlja na volju svim zainteresovanim subjektima da traže sankcionisanje dotičnog akta, odnosno da to ne čine kada smatraju da je za njih manje štetno da takav akt i dalje važi. Dakle, u slučaju poništavanja akta njegovim rušenjem, odluka važi od trenutka kada je utvrđena nezakonitost (od sada, *ex nunc*), što znači da se akt poništava samo za budućnost (*et pro futuro*). Time se sprečava da on i dalje proizvodi posledice, dok se već proizvedene posledice do odluke o rušenju priznaju. Na primer, ako se kupoprodajni ugovor poništi dejstvom „ex nunc", sve radnje koje su kupac i prodavac izvršili do trenutka odluke o rušenju akta smatraće se zakonitim. Ali to neće biti slučaj sa radnjama koje su kupac i prodavac izvršili posle donošenja odluke kojom je kupoprodajni ugovor proglašen rušljivim.

Između ništavnosti i rušljivosti postoje jasne *razlike*. Ništavan pravni akt ne proizvodi nikakva pravna dejstva, dok rušljiv pravni akt proizvodi pravna dejstva sve dok ne bude ukinut, tj. važi dok ne bude napadnut. Isto tako, krug lica koja mogu da zahtevaju ništavnost ili rušljivost nije isti: ništavnost pravnog akta mogu svi da napadaju, dok rušljivost mogu da napadaju samo neposredno zainteresovana lica. Takođe, na ništavnost nekog

198 R. Lukić, str. 297-298.

akta se uvek može pozvati, a na rušljivost samo u određenom roku, što znači da rušljiv akt postaje perfektan istekom roka za njegovo osporavanje. Najzad, prilikom uništenja akta se ukidaju sve pravne posledice, dok je kod rušenja moguće da neke pravne posledice ostanu. Ipak, u oba slučaja se smatra da takvi nezakoniti akti ne postoje.

Sankcije prema materijalnim pravnim aktima. U slučaju materijalnih pravnih akata, primenjuju se retributivne sankcije, koje imaju za cilj odmazdu nad prekršiocem, kako bi se sprečilo da se prekršaj ponovi. Ali, takođe mogu da se primene i restitutivne sankcije, koje se sastoje u vršenju suprotne radnje iz koje se sastoji nezakoniti akt, sa ciljem da se uspostavi stanja koje je postojalo pre izvršenja nezakonitog materijalnog akta (na primer, kada se nezakonit akt sastoji u neplaćanju duga, sankcija se sastoji u suprotnoj radnji: naplati duga). Na taj način se postiže približno isto stanje kao da je dug na vreme plaćen, tj. kao da nije bilo nezakonitog materijalnog akta. To važi i za druge nezakonite radnje (na primer, krađu stvari, sečenje stabala, itd. , pri čemu se sankcija sastoji u vraćanju ukradene stvari, ponovnom sađenju posečenih stabala, itd.). Ali, ove sankcije ne mogu uvek da se primene, jer uništeno umetničko delo ili oduzet život ne može da se povrati nikakvim suprotnim materijalnim aktima. Zato se u takvim slučajevima često izriču novčane sankcije kojima se oštećenoj strani barem delimično nadoknađuje vrednost uništene stvari ili neke druge sankcije koje imaju za cilj njeno moralno obeštećenje.

2.2. Pravosnažnost pravnih akata

U svakom pravnom poretku se predviđaju rokovi do kada mora da se okonča ispitivanje zakonitosti akata, na osnovu čega se konačno zna da li su takvi akti zakoniti ili ne. Ishod postupka za ispitivanje zakonitosti sastoji se u tome što nadležni državni organ utvrđuje zakonitost akta (proglašava ga zakonitim) ili utvrđuje njegovu nezakonitost (izriče sankciju protiv akta koji je proglasio nezakonitim). Zato se za *pravosnažnost* kaže da predstavlja svojstvo koje opšti i pojedinačni pravni akti stiču okončanjem postupka za ispitivanje njihove zakonitosti. Protiv takvih akata, dakle, više ne mogu da se ulažu redovni pravni lekovi.[199] Ali, kada se posle pravosnažno utvrđene zakonitosti nekog akta pojave činjenice koje osnovano izazivaju sumnju u pogledu njegove zakonitosti, pravo dozvoljava da se postupak pokrene korišćenjem vanrednih pravnih lekova (na primer, ulaganjem zahteva za obnovu postupka ili zahteva za zaštitu zakonitosti).

Pravosnažnost predstavlja konačno stanje pravnih akata u pogledu njihove zakonitosti, jer pravni akti više ne mogu da budu poništeni redovnim pravnim lekom. Još viši stepen pravosnažnosti, kada je to izuzetno omogućeno, postoji kada se potvrdi zakonitost nekog pravnog akta okončanjem drugostepenog postupka koji je pokrenut ulaganjem vanrednog pravnog leka (tzv. „potvrđena pravosnažnost"). Dejstvo pravosnažnosti se sastoji u tome što strane u sporu više ne mogu isti spor da iznose na rešavanje pred nadležni državni organ, ali i u tome što su državni organi vezani jednom pravosnažno presuđenim slučajem. To znači da se pravosnažnim aktima konačno, neopozivo i jednom za svagda

199 R. Lukić, str. 298-299.

uklanja spor oko povrede prava. Na primer, građanski sud ne može da utvrđuje da lice koje je prethodno pravosnažno osuđeno za neko krivično delo nije dužno da nadoknadi imovinsku štetu (u građanskopravnom smislu) koju je prouzrokovalo izvršenjem krivičnog dela. Na taj način se otklanja mogućnost donošenja protivrečnih pravnih akata koji se odnose na iste sporne situacije, čime otpada osnov za novo pokretanje postupka za ispitivanje zakonitosti napadanjem pravosnažnosti, izuzev u tačno određenim slučajevima kada je dozvoljeno korišćenje vanrednog pravnog leka.

Pravosnažnost se odnosi i na opšte, i na pojedinačne pravne akte. Kada je reč o pravosnažnosti opštih pravnih akata (izvora prava: ustava, zakona, kolektivnih ugovora, itd.), češće se koristi izraz „stupanje na snagu" nego „pravosnažnost". To je danak dugotrajnoj praksi koja je učinila da u konvencionalnom smislu ne postane uobičajeno da se kaže kako je ustav ili zakon postao pravosnažan ili pravno obavezan, što zbilja jeste uobičajeno za pojedinačne pravne akte. Ali, time nije narušena suština pravosnažnosti, koja se sastoji u tome što su svi akti pravno obavezni za odnosne subjekte, koji moraju da usklade svoje ponašanje sa normama u pravnim aktima.[200] Kada je, pak, reč o pravosnažnosti pojedinačnih pravnih akata, a pravosnažnost se najčešće odnosi na njih, situacija je mnogo jasnija. Na primer, u krivičnom postupku se pravosnažnom smatra ona sudska odluka (sudski akt) koja više ne može da se menja redovnim pravnim lekom (žalbom), već mora da se izvrši. Takva pravosnažnost je relativna, jer dejstvuje samo prema jednoj strani. Ali, pravosnažnost može da bude i apsolutna, kada nijedna strana više ne može da pobija donetu odluku. U parničnom postupku pravosnažnost takođe predstavlja svojstvo presude da više ne može da se pobija redovnim pravnim lekom. To svojstvo presuda stiče istekom roka za pravni lek, odricanjem od pravnog leka ili donošenjem presude u poslednjem stepenu. [201] U upravnom postupku, pak, pravosnažnim se nazivaju upravni akti čija je zakonitost potvrđena okončanjem postupka za utvrđivanje njihove zakonitosti. Ali, to ne znači da su svi pojedinačni pravni akti pravosnažni, već samo oni koji imaju određenu sadržinu.

Glavne ili karakteristične posledice pravosnažnosti sastoje se u tome što utvrđivanjem pravosnažnosti započinje postupak izvršnosti. Trenutkom pravosnažnosti se takođe osnažuju načela „ne bis in idem" (doslovno: ne dva puta o istoj stvari) i „res iudicata" (definitivna odluka, konačno presuđenu stvar).[202]

Obično se smatra da od trenutka okončanja postupka za utvrđivanje zakonitosti pravni akt postaje pravosnažan, a od trenutka stupanja na snagu izvršan. U tom međuvremenu pravosnažnost sazreva, raste, uvećava snagu, sve dok ne postane pravno konačna, neopoziva i neizmenljiva. To je razumljivo, jer akti stiču pravosnažnost pre izvršnosti, posle koje slede materijalne pravne radnje. Ali, događa se i da izvršnost pravnog akta, podržana materijalnim radnjama, nastane pre pravosnažnosti (na primer, rešenje poreskog organa o obavezi plaćanja poreza je izvršno pre nego što postane pravosnažno, iako građanin ima pravo na žalbu). Ali, to još ne znači da je takav pravni akt zbilja zakonit, već samo da pretpostavka o njegovoj zakonitosti (*pravna istina*) više ne može da se

200 B. Perić, str. 135.
201 N. Visković, str. 221.
202 B. Perić, str. 135-136.

osporava. Pomenuta pretpostavka pod određenim uslovima može da se ispravi (koriguje) korišćenjem ustanova pomilovanja, abolicije i amnestije. *Pomilovanje* predstavlja akt kojim se osuđeno lice potpuno ili delimično oslobađa izvršenja kazne ili mu se osuda ublažava. Ono može da se sastoji i u oslobađanju od krivičnog gonjenja (*abolicija*). *Amnestija*, pak, predstavlja akt kojim se neodređenom broju lica daje oslobođenje od gonjenja, potpuno ili delimično oslobođenje od izvršenja kazne, izrečena kazna zamenjuje blažom, određuje brisanje osude ili ukidaju njene pravne posledice.[203] Za pomilovanje, aboliciju i amnestiju se kaže da su derivati „božanske pravednosti i milosrđa", jer je najbolje ono ljudsko pravo čija je pravda začinjena milosrđem.

3. Pravne vrednosti

Društvene i pravne vrednosti ispunjavaju smislom i svrhom celokupno pravo. Pomoću njih se određuju ciljevi u pravnom poretku. Te vrednosti nisu puki zbir, kakav je slučaj sa prostim skupom elemenata, već celina. U čoveku kao i u svim njegovim tvorevinama, stalno je prisutno nešto iz transcedentnog sveta iz koga potiče njegova neugasiva težnja za dovođenjem iskustvenog sveta u vezu sa vrednostima. Takva težnja postoji u svim čovekovim akcijama koje su podstaknute određenim vrednostima ili tvorevinama. To je slučaj i sa pravom kao tipično vrednosno postavljenom tvorevinom ljudskog duha.

A. Pravda

Pravda (*iustitia*) predstavlja vrhunsku društvenu i pravnu vrednost. Ona je vrednost zato što je jedna vrsta srazmernosti i sklada, sve do postizanja harmonije koja je drugi naziv za apsolutnu pravdu. Pored te apsolutne, *božanske* ili *prirodne pravde*, postoji *društvena pravda* sa svojim izvedenim vrstama (pravna, moralna, religijska), koja je relativna. Eho te pravde u pozitivnom pravu predstavljaju zakonska pravda i pravičnost.

Najopštiji pojam pravde je izveden iz pojma prirode. Odredio ga je Platon (428–347 pre n. e.) u svom delu „Država" kao stvaranje skladnog društva. Ipak, mnogo pre Platona, Homer (IX ili VIII vek pre n. e.) je u „Ilijadi" i „Odiseji" prikazao kako se sprovodi pravda, sofisti su isticali relativni karakter pravde, dok su Hesiod (oko 770 pre n. e.) i Solon (oko 638–559 pre n. e.) govorili da je čoveku nemoguće da živi i dela izvan pravde.[204] Platonov učenik, Aristotel (384–322 pre n. e.), pojam pravde je razvio i usavršio u tolikoj meri da ni danas nema šta bitno da mu se doda ili oduzme. U petoj knjizi „Nikomahove etike", Aristotel pravdu u višem smislu određuje kao sinonim za potpunu vrlinu. U rimskom pravu, pak, napoznatiju odredbu dao je Ulpijan (170–228) izrekom: „Pravda je neprekidno i trajno nastojanje da se svakome da njegovo pravo" (*Iustitia est constans et perpetua voluntas ius suum cuique tribuendi*). Poznate su i druge dve Ulpijanove odredbe pravde: „Iz

203 N. Visković, str. 222-223.
204 G. Vukadinović, str. 265.

pravde, kao nekog izvora, proističe celo pravo" (*a iustitia, quasi a quodam fonte, omnia iura emanant*) i „Neka bude pravda, makar propao svet" (*fiat iustitia, pereat mundus*). [205] U srednjem veku, sv. Avgustin (354–430) ističe da je izvorna samo večna pravda Božje države, dok Toma Akvinski (1225–1274) pravdu određuje kao opštu vrlinu. Nekoliko vekova kasnije i nadalje, Žan Boden *Jean Bodin*, 1530–1596) pravdu smatra jednim od nekoliko osnovnih delova suverenosti, Francis Bekon (*Sir Francis Bacon*, 1561–1626) sredstvom koje obavezuje da čovek čoveku bude Bog a ne vuk, Igo Grocije (*Hugo Grotius*, 1583–1645) suštinom prirodnih prava proisteklih iz razuma, Džon Lok (*John Locke*, 1632–1704) svojstvom pravednog poretka, i tako sve do Džona Stuarta Mila (*John Stuart Mill*, 1806–1873) koji pravdu smatra moralnim pojmom, Gustava Radbruha (*Gustav Radbruch*, 1878–1949) koji u pravdi nalazi suštinu ideje prava, Džona Rolsa (*John B. Rawls*, 1921–2002) koji relativizira pravdu dovodeći je u vezu sa društvenim i političkim okruženjem liberalno-demokratskih društava, Hansa Kelzena (*Hans Kelsen*, 1881-1973) po kome pravda u pravu može da postoji samo kao zakonitost, i drugih (Robert Nozik /*Robert Nozick*, 1938–2002/, Aleksandar Kožev /*Aleksandar Kožev*, 1902–1968/, Suzan Moler Okin /*Susan Moller Okin*, 1946–2004/, itd.).[206] Vrhunac takve pravde dostiže se milosrđem (*moralna* pravda, kada se daje više nego što se dobija) ili nesebičnošću (*religijska* pravda, kada se za drugog nešto čini ili daje bez očekivanja ikakve nadoknade, osim blaženstva zbog učinjenog).[207] Često su moralna i religijska pravda strože od pravne pravde.

Pravna pravda predstavlja sinonim za ono što je srazmerno ili jednako. Prema tim merilima se određuju dva *formalna* obrasca pravne pravde: *distributivna* (*iustitia distributiva*: „svakome srazmerno"), koja je prvobitna, položajna i nalaže da se „nejednako postupa s nejednakim", i *komutativna* (*iustitia commutativa*: „svakome jednako"), koja je razmenska i nalaže da se „jednako postupa s jednakim" (što je takođe vrsta srazmernosti, jer su dva jednaka dela takođe međusobno srazmerna). U svom najužem značenju pravna pravda označava saobražavanje zakonu (*zakonska pravda /iustitia legalis/*). Ona se sastoji u opštosti, jednakosti i nepristrasnom vršenju zakona, odnosno prava. Ali na pitanje u čemu se sastoji *materijalna* pravda, ne može da se odgovori nikakvim sličnim obrascem. Taj problem Kelzen objašnjava na sledeći način: „Norma pravde ima različito značenje za pacifistu i za imperijalistu, za nacionalistu i internacionalistu, za religioznog vernika i za ateistu. Primitivan čovek ima drugačiju predstavu pravde od civilizovanog čoveka. Nemoguće je odrediti normu pravde na jedinstven način. Ona u krajnjoj liniji predstavlja izraz interesa pojedinca koji neku socijalnu instituciju proglašava pravednom ili nepravednom".[208] Ali, da li je to uopšte pravda? Najnoviji pokušaji da se odredi tzv. *solidarna pravda*, po kojoj od zajedničkih dobara više treba dati slabim i siromašnim a manje jačim i bogatim,[209] nisu obrasci materijalne pravde kakvim se predstavljaju, već Aristotelove formalne distributivne pravde. Zato je pravdu lakše osetiti nego odrediti ili postići. [210]

205 A. Romac, *Minerva. Florilegium sententiarum*, Zagreb, 1988, str. 365.

206 S. M. Okin, *Women in Western Political Thought*, Princeton, 1979, u: G. Vukadinović, str. 267-268.

207 Lukić, *Sistem filozofije prava*, str. 218.

208 H. Kelzen, *Elementi teorije pravne norme, Izabrani pozni spisi,* str. 122.

209 N. Višković, str. 143; G. Vukadinović, str. 270.

210 G. Vukadinović, str. 269-271.

Pravna pravda, budući vrsta društvene pravde, nije savršena. Ali to nije ni pravo. Zato između nesavršene pravne pravde i još nesavršenijeg prava uvek postoji manje ili veće neslaganje i napetost.[211] Pravo nikada ne može da se utopi u pravdu, ali je izopačeno kada ostvaruje *krivdu*, koja je suprotna pravdi. Zato svi čiji su interesi pogaženi ustaju da sruše takvo izopačeno pravo u ime pravde. [212] Imajući upravo to na umu, Ciceron (106–43 pre n. e.) je svrhu prava odredio kao veštinu prave mere pri podeli dobara među građanima (*Sit ergo in iure civili finis hic legitimae atque usitatae in rebus causisque civium aequabilitatis conservatio*). A to znači da normalno pravo mora da sadrži barem minimum pravde koja se u pravo uliva preko opštih pravnih principa. Koliki je značaj pravde pokazuje i ovo: nijedan sud se ne zove sud prava, ali se mnogi nazivaju sudovima pravde. I sami državni upravljači povremeno i nekako osećaju da pravda predsedava nad pravom.

B. Pravičnost

Pravičnost (*aequitas, iustus*) predstavlja posebnu, primenjivačku pravdu, pravdu u konkretnom slučaju koji ne može da se reši samo na osnovu prava. I nju je odredio Aristotel, iako je pravičnost tek u rimskom pravu doživela svoj vrhunac, utičući na nastanak brojnih pravnih ustanova (na primer, docnje, ugovorne kazne i drugih). Takva pravičnost je smatrana vrlinom zakonske pravde. U XIX i XX veku pravičnost je smatrana sredstvom za ispravljanje preterane strogosti zakona (na primer, od strane pripadnika škole tzv. slobodnog stvaranja prava), posebno kada treba da se spreči mehanička, nezakonita ili nepravedna primena pravila u konkretnim slučajevima. Tako se postupa i danas u pravnoj nauci i praksi, kada se pravičnošću naziva ustavno ili običajno ovlašćenje sudija ili drugih službenih lica da elastično primenjuju pravne norme u konkretnim slučajevima radi uspešnijeg ostvarivanja prava. Zbog toga se pravičnost doživljava i određuje kao korektivna pravda, jedna vrsta poštenja koje ispravlja pravo kada njegov tvorac ne može unapred da uračuna sve moguće slučajeve. To poštenje je uvek dragoceno, ali je lekovito kada ga ispolje sudije koje mogu u određenim slučajevima da se pozovu na pravičnost (tzv. *sudska* pravda) kada posumnjaju u ispravnost i valjanost pozitivnog prava. To važi i za druge državne i društvene organe koji ne smeju da zanemare proverene vrednosti i ljudske vrline u ime kojih im je povereno vršenje javnih poslova.[213]

Pravičnost kao primenjivačka, konkretna pravda, zasnovana na pravdi i izvedena iz nje, može da se odredi u prirodnopravnom i pozitivnopravnom smislu, a unutar ovog drugog u smislu zakonske (normne, materijalne) i sudske (pravnoprimenjivačke, formalne) pravičnosti.[214]

Kada je reč o prirodnopravnoj pravičnosti, ona je značajna kada zakon neposredno upućuje na prirodno pravo u slučajevima pravnih praznina, tj. kada ne postoje pravne

211 R. Lukić, str. 219-221; T. Živanović, *Sistem sintetičke filozofije prava*, III knjiga, str. 675-679.

212 G. Radbruh, *Filozofija prava*, str. 39.

213 B. S. Marković, *O pravednom pravu*, Novi Sad 1993. i *Ogled o odnosima između pojma pravde i pozitivnog privatnog prava*, Beograd 1995; M. Knežević (ur.), *O pravdi i pravičnosti*, Beograd 1995.

214 T. Živanović, III knjiga, str. 679.

odredbe za pojedine slučajeve koje zakon nije predvideo ili nije mogao da ih podvede pod neku opštu normu. Prema Tomi Živanoviću, *zakonska pravičnost* predstavlja svojstvo pravne norme koje svojom širinom omogućava da se norma primeni tako što će biti uzete u obzir sve osobenosti nekog slučaja. Sve takve norme sačinjavaju tzv. *pravično pravo* (na primer, pravo koje propisuje nekažnjavanje za sitnu krađu, utaju i prevaru iz nevolje), za razliku od tzv. *strogog prava*, koje ne dopušta uzimanje u obzir osobenosti nekog slučaja. S druge strane, *sudska pravičnost* ima za cilj da ispravlja sudsku pravdu ispravljanjem zakona. Ona označava da se rešavanje zakonom obuhvaćenih konkretnih slučajeva vrši *u duhu* prava, tj. njegove ideje, materije, a ne prema slovu zakona koji nije mogao da uzme u obzir sva obeležja konkretnog slučaja, postajući na taj način nepravedan. U tom slučaju, sud bi rešavao konkretan slučaj prema pravilu koje bi on sam postavio kao da je zakonodavac, posebno vodeći računa o duhu, ideji, tj. materiji pozitivnog prava (kako na primer stoji u čl. 1 al. 2 starog švajcarskog Građanskog zakonika). [215]

Ideje zakonske i sudske pravičnosti danas se posebno susreću i prepliću u pojmu *prava na pravično suđenje*, koje je neodvojivo od zaštite ljudskih prava i predstavlja važnu garanciju da neka osoba ne bude nepravedno kažnjena. Uostalom, pravda ne može biti zadovoljena kad su ljudi podvrgnuti nepravičnim suđenjima, zbog čega i sam pravosudni sistem gubi svoj autoritet. Ako se ljudska prava ne poštuju u policijskoj stanici, sobi za saslušavanje, pritvoru, sudu ili zatvorskoj ćeliji, tada vlast očigledno ne ispunjava svoje obaveze i nije sposobna za pravično suđenje.

Da bi se takvo stanje u bilo kojoj zemlji predupredilo, i sama međunarodna zajednica je ustanovila pravila i standarde za pravično suđenje, čime je definisala zaštitu prava ljudi u svim fazama postupka pred bilo kojim državnim ili sudskim organom. Na osnovu toga, smatra se da pravo na pravično suđenje predstavlja osnovno ljudsko pravo i jedno od opštevažećih načela sadržanih u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima, a zatim u Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima Generalne skupštine UN, Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima (koja u čl. 6 sadrži standarde vezane za pravo na pravično suđenje) i drugim sličnim međunarodnim ugovorima, sve do međunarodnog običajnog prava.

Navedenim dokumentima su postavljeni međunarodni standardi za pravično suđenje. Oni mogu da se podele u dve grupe: na *prava pre suđenja* (pravo na slobodu, pravo pritvorenika na informaciju, pravo na advokata pre suđenja, pravo pritvorenika na kontakt sa spoljnim svetom, pravo na izvođenje pred sudiju ili drugi sudski organ u najkraćem mogućem roku, pravo na osporavanje zakonitosti pritvora, pravo na suđenje u razumnom roku ili na puštanje iz pritvora, pravo na adekvatno vreme i mogućnosti za pripremu odbrane, prava tokom saslušanja, pravo na humanitarne uslove pritvora i zabrana torture) i *prava na suđenju* (pravo na jednakost pred zakonom i sudovima, pravo na suđenje pred kompetentnim, nezavisnim, nepristrasnim i zakonom ustanovljenim sudom, pravo na pravičnu raspravu, pravo na javnu raspravu, pretpostavka nevinosti, pravo da osoba ne bude prinuđena da svedoči protiv sebe ili da prizna krivicu, zabrana upotrebe dokaza iznuđenih torturom ili prinudom, zabrana retroaktivne primene krivičnih zakona i dvostruke

215 Isto, str. 679-680.

ugroženosti /*non bis in idem*/, pravo na suđenje bez nepotrebnog odlaganja, pravo da se osoba brani sama ili uz pomoć advokata, pravo osobe da prisustvuje suđenju i žalbenom postupku, pravo da se pozivaju i ispituju svedoci, pravo na tumača i na prevod, pravo na žalbu). Navedeni standardi takođe podrazumevaju da presude moraju da budu izrečene javno, da svako kome je suđeno mora da dobije obrazloženje sudske odluke, da mogu da sude samo sudije koje su učestvovale u postupku, da izrečene kazne moraju da budu individualne (a ne kolektivne), srazmerne, saglasne navedenim međunarodnim standardima, itd.[216]

Pravičnost se obično ostvaruje u korist onog koji trpi pravnu sankciju. Ona je neka vrsta nadgradnje nad pravom. Njen značaj je toliki da u pojedinim pravima postoje posebni organi koju sude u takvim slučajevima (tzv. sudovi pravičnosti). [217]

C. Sloboda

Čovek se rađa slobodan, a svuda je u lancima (Žan Žak Ruso). Zato se i kaže da je sloboda (*libertas*) čovekovo generičko svojstvo, a ne samo osnovna društvena i pravna vrednost, kako su je shvatali Tomas Hobs (*Thomas Hobbes,* 1588–1679, Džon Lok (*John Locke*, 1632–1704), Imanuel Kant (*Immanuel Kant*, 1724–1804), Johan Gotlib Fihte (*Johann Gottlieb Fichte*, 1762–1814) i drugi građanski mislioci. I pošto je čovek po svojoj prirodi slobodan, to se postavlja zahtev da on zbilja bude slobodan. Neslobodan čovek kao da nije čovek. On nije subjekt prava, već pre jedno biološki sazdano biće kome ništa izvorno nije priznato, pa ni pravda, pravičnost ili sigurnost. Ali, i kada je ima, čovek slobodu često zloupotrebljava, brkajući je sa samovoljom. Zloupotrebljavajući vrednost slobode, on ograničava slobodu drugih, ali i sam postaje neslobodan.[218] Možda je zbog toga sloboda najuzvišenija ljudska vrednost, pre svih drugih vrednosti. Jedino ona omogućava čoveku da se samoostvari, tj. da ispuni svoju misiju.[219]

Sloboda se obično određuje kao pravo koje podrazumeva odgovornost izbora. U antici je sloboda shvatana kao pokoravanje zakonima koji oličavaju neko dobro. Čovek je slobodan samo kada je usmeren na „Dobro" (Platon, 428–347 pre n. e.), odnosno kada raspolaže samim sobom, kada živi zbog sebe, a ne zbog drugog (Aristotel, 384–322 pre n. e.). Mnogo kasnije, predstavnici građanske misli ističu da je čovek slobodan kada nije sputan preprekama (Tomas Hobs: „najveća moguća sloboda zasniva se na ćutanju zakona"),[220] niti ograničenjima i prinudom drugih (Džon Lok). Takva sloboda se sastoji u mogućnosti da se „čini sve što se hoće, ako se nikome ne čini nepravda" (Imanuel Kant). Zato oni kojima je sloboda na srcu, uvek moraju da vode računa o drugima, koji takođe imaju jednako pravo na slobodu, što znači da svako mora da ograniči svoju slobodu ako ona šteti drugome. U protivnom, niko neće moći da bude slobodan, pa time ni posednik osnovnih prava na život, ličnu slobodu i vlasništvo. Ne kaže se tek tako da je sloboda jedi-

216 N. Mole, C. Harby, Pravo na pravično suđenje. *Vodič za primenu člana 6 Evropske Konvencije o ljudskim pravima*, str. 34-65.

217 N. Visković, 141-144; G. Vukadinović, 271-271.

218 Mil, *O slobodi*, Beograd 1999.

219 T. Glintić, *Pravda, sloboda, jednakost*, Beograd 1995.

220 T.. Hobs, *Levijatan*, 213 i 221.

no dobro koje ne može da se poseduje ako se ne deli sa drugima. Ali, dok jedni razmišaju o slobodi, dotle drugi razmišljaju o tiraniji (Viljem Vordsvort, 1770–1850).

I samo pravo, ma koliko to naizgled bilo protivrečno, treba da uređuje i ostvaruje slobodu čoveka. [221] Ta sloboda, naravno, nije samovolja koju pravo zaprečava i kažnjava, već je jedino moguća sloboda koju pravo štiti. Pravo je u stvari „nesloboda", jer ograničava ljudsko ponašanje. Ali je u valjanom pravu takvo ograničavanje opravdano, jer ljudi bez prava ne bi imali ni to malo slobode. Pravo i nije ništa drugo nego „pokušaj da se s jedne strane lična i kolektivna sloboda zaštiti i što potpunije ostvari, a istovremeno, s druge, da se razumno ograniči kako ne bi naškodila ni čoveku, ni društvu".[222]

U čistom pozitivnopravnom smislu, sloboda je sve ono što pravo ne zabranjuje. Time se u duhu liberalističkih učenja stvara jedan „pravno otvoren prostor" za akciju i preduzetništvo u uslovima slobodne tržišne utakmice. Na primer, u Deklaraciji prava čoveka i građanina iz 1789. godine je zapisano da se „ljudi se rađaju i žive slobodni i jednaki u pravima" (čl. 1), kao i da se sloboda „sastoji u mogućnosti da se čini sve ono što ne škodi drugima: tako, vršenje prirodnih prava svakog čoveka nema granice osim onih koje obezbeđuju drugim članovima društva uživanje ovih istih prava. Ove granice mogu biti određene samo zakonom" (čl. 4).[223] Takođe, u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima Ujedinjenih nacija iz 1948. godine, dokumentu kraćem od 1. 700 reči, zapisano je da se „sva ljudska bića rađaju slobodna ..." (čl. 1), da „niko ne sme biti držan u ropstvu ili ropskom odnosu" (čl. 4), niti sme „biti podvrgnut mučenju ili okrutnom, nečovečnom ili ponižavajućem postupku ili kažnjavanju" (čl. 5), uključujući i niz drugih sloboda koja se odnose na čovekovu ličnost, njegov izbor u oblasti mišljenja, vere, savesti, rada, socijalne pomoći, kulture, obrazovanja (čl. 18, 24-27, itd.). To je slučaj i sa savremenom Poveljom o osnovnim pravima Evropske unije, donetom u Nici 2000. godine, u kojoj se sloboda proklamuje kao jedno od nekoliko osnovnih prava. [224] Glavna ideja u svim navedenim dokumentima sastoji se u sledećem: „Slobodan čovek služi, a ne služi. On ima šefove, ali nema gospodara. On služi samo zakone. Zahvaljujući zakonima on se pokorava ljudima".[225]

Najzad, u pravno-tehničkom smislu, sloboda se sastoji u povećanoj normativnoj i drugoj samostalnosti subjekata prava. Ta samostalnost sačinjava suštinu njihovih individualnih i kolektivnih prava.[226]

Slobodi je suprotna nesloboda, razuzdanost, samovolja, koja dovodi do društvene anarhije i ljudskog ropstva. U takvoj anarhičnoj situaciji, više nema pravila, prava ili privilegija: „Jaki uništavaju slabe, moćni uništavaju nemoćne". U životinjskom svetu se takva razuzdanost zove „zakon džungle". [227]

---

221 N. Visković, 137-141; G. Vukadinović, 258-261.

222 R. Lukić, *Sistem filozofije prava*, 221- 225 i *Pojam prava*, str. 27.

223 *Temelji moderne demokratije. Izbor deklaracija i povelja o građanskim pravima (1215–1989)*, str. 137.

224 G. Vukadinović, str. 260.

225 Ruso, *Društveni ugovor*, str. 9 i 46-47.; A. S. Brett, *Liberty, Rights and Nature, Individual Rights in Later Scolastic Trought*, Cambridge, 2003.

226 R. Dvorkin, *Suština individualnih prava*, str. 297-327.

227 R. Eperson, *Nevidljiva ruka. Uvod u istoriju zavere*, Beograd, 1999, str. 7.

D. Ljudsko dostojanstvo

Ljudsko dostojanstvo (*dignitas humana*) predstavlja skup čovekovih svojstava, pre svega umnih i moralnih, koja ga izdvajaju od drugih bića. Zato se kaže da je ljudsko dostojanstvo čovekova istinska priroda.

Pored *prirodnog* ljudskog dostojanstva,[228] koje je jednako kod svih ljudi, jer su svi oni jednako slobodna i stvaralačka bića, čovek raspolaže i *društvenim* dostojanstvom, koje nije jednako za sve ljude (na primer, kraljevsko dostojanstvo ili dostojanstvo univerzitetskog profesora). Iako postoje i danas, ove razlike se sve više ublažavaju i izvode iz lične ispravnosti, a ne društvenog položaja kao takvog. Uostalom, ko može da bude dostojanstven ako nije nadahnut osećajem za pravdu i pravičnost, ako nije posednik slobode i korisnik blagodeti pravne sigurnosti i jednakosti. Zato se kaže da tek ljudsko dostojanstvo čoveka čini uzvišenim bićem. Ono nije posed, već vrlina. Ljudsko dostojanstvo začinjava slobodu kao milosrđe pravdu.

Današnja demokratska prava predstavljaju važan činilac zaštite ljudskog dostojanstva. Na primer, u Povelji Ujedinjenih nacija i Univerzalnoj deklaraciji o pravima čoveka iz 1948. godine zamišljen je svet u kome će se poštovati dostojanstvo svakog ljudskog bića. Takođe, Ustavni sporazum Evropske unije od svih osnovnih ljudskih prava na prvo mesto postavlja ljudsko dostojanstvo, njegovo poštovanje i zaštitu. Ali, time nije otklonjena opasnost od povreda ljudskog dostojanstva, jer se u svim pravima i dalje primenjuje pravna prinuda.[229]

E. Tolerancija

Uz slobodu i ljudsko dostojanstvo pristaje ljudska tolerancija (*tolerantia*). Ona je posebno važna društvena vrednost koja se danas pogrešno izvodi iz ekonomskog prosperiteta i standarda, iako je mnogo važnije da građani budu pravno prosvećeni, da preovladava politička kultura i izgrađena svest o vrednosti poštovanja prava, kako je možda u kratkim vremenskim periodima i samo ponegde bio slučaj. Posebno je poželjno da u demokratskom okruženju kod građana bude usađena svest o potrebi da budu tolerantni jedni prema drugima, jer čitava zgrada demokratije počiva na toleranciji. I danas je čuvena Volterova rečenica iz njegove isto tako čuvene „Rasprave o toleranciji", koju vredi ponoviti: „Ne slažem se sa tim što govoriš, ali ću do smrti braniti tvoje pravo da to slobodno kažeš". Tolerancija, dakle, dozvoljava da ljudi različito misle, ali to što različito misle ne znači da treba različito da postupaju, posebno kada zajedno donesu odluku. [230] Tolerancija predstavlja vrednu zalogu da će druge društvene i pravne vrednosti biti lakše i potpunije ostvarene.

228 Ernst Bloh, *Prirodno pravo i ljudsko dostojanstvo*, Beograd 1977.

229 G. Vukadinović, str. 273.

230 Videti: *Tolerancija – susret razlika*, Zbornik radova, Beograd, 2002.

F. Sigurnost

Sigurnost (*securus*) takođe predstavlja posebnu društvenu i pravnu vrednost. Ljudi mogu da teže potpunoj, apsolutnoj sigurnosti, koja je nedostižna vrednost, ali i konkretnoj sigurnosti u datom slučaju, koja je dostižna, relativna vrednost. Ali, kako god bila određena, sigurnost predstavlja posebnu vrednost zato što omogućava *predvidljivost*, tu dragocenu mogućnost ljudi da svoje živote unapred svrsishodno urede i planiraju, a ne da žive nasumice i prema neizvesnoj prilici.

Polazeći od predvidljivosti pravnih normi i izvesnosti njihove primene, može se razlikovati objektivno od subjektivnog značenja sigurnosti. *Objektivna* sigurnost znači da će određene posledice ljudskih radnji svakako da se ostvare, tj. da će određeni subjekti svakako da ostvare svoja prava ili da izvrše svoje obaveze. Ona je izražena kada je postignuto usklađeno postupanje državnih organa (posebno sudova), organa društvenih organizacija ili pojedinaca, jer tada subjekti mogu da računaju na istovetno uračunavanje njihovih pravnih radnji, tj. na istovetan pravni položaj i tretman.[231] Zato svi iole normalni i razvijeni pravni poreci moraju svojim građanima da garantuju pravnu sigurnost i štite je. Za razliku od objektivne, *subjektivna* sigurnost predstavlja pouzdano uverenje da će pravo zbilja da bude primenjeno, što ne mora da se dogodi.

Pravna sigurnost se odnosi i na jednu drugu stranu same suštine prava: da ono rešava sporove u društvenim odnosima koji bi bez prava ostali nerešeni (izazivajući nered i osujećujući normalno razvijanje društvenih odnosa).[232] U tom svom izvedenom značenju, pravna sigurnost se rasprostire u tri dimenzije: *vremenskoj*, koja je izražena zahtevom za stabilnošću pravnih propisa u vremenu; *sadržinskoj*, koja je vezana za sadržaj društvenih odnosa koji su pravno utvrđeni apstraktnim i konkretnim pravnim ovlašćenjima i obavezama; i *društvenoj*, koja se odnosi na pravno regulisanje usmereno na sve buduće istovrsne odnose unutar zajednice.[233]

Pravnoj sigurnosti je suprotan njen korelat: *pravna nesigurnost*, koja razara poredak. Između njih se nalazi *pravna izvesnost*, koja predstavlja redovno stanje svakog poretka u kome je obezbeđen barem „minimum pravne sigurnosti".[234] Kao takva, sigurnost je „izvesnost zakonite slobode".[235]

Ideju sigurnosti su isticali mnogi pravni filosofi, a posebno Šarl Monteskje (1689–1755), koji je sigurnost shvatao kao „izvor društvenog spokojstva", i Gustav Radbruh (1878–1949), koji je sigurnost smatrao jednom od tri osnovne ideje pojma prava.[236] U našoj pravnoj teoriji vrednost društvene i pravne sigurnosti su posebno isticali Đorđe Tasić (1892–1943) i Radomir Lukić (1914–1999).[237]

---

231 N. Visković, 147-149; G. Vukadinović, 261-264.
232 R. Lukić, str. 479-481.
233 E. Pusić, *Društvena regulacija*, str. 208.
234 N. Visković, str. 142.
235 V. fon Humbolt: *Ideja za pokušaj određivanja granice delatnosti države*, str. 104.
236 G: Radbruh, *Filozofija prava*, Bgd, 1999, str. 99.
237 Đ. Tasić, *Uvod u pravne nauke*, str. 24; R. Lukić, *Sistem filozofije prava*, str. 479.

G. Jednakost

Jednakost (*aequalitas*) je tesno povezana sa drugim vrednostima, posebno slobodom, jer samo slobodni ljudi istinski mogu da budu jednaki. Doduše, jednaki mogu da budu i robovi, ali biti jednak sa stvarima nije isto što i biti jednak u vrsnosti. A takvu ljudsku izvrsnost omogućava upravo sloboda. Zato, kada se kaže jednakost, misli se pre svega na društvenu jednakost slobodnih ljudi ili na pravnu jednakost u mogućnosti uživanja slobode, tj. na tzv. apsolutnu, aritmetičku jednakost, koju su zagovarali Ruso, Fihte i drugi. Ona znači da su ljudi društveno prihvaćeni kao jednaki, iako to nisu prirodno (prema polu, uzrastu, fizičkoj i mentalnoj sposobnosti, itd.). U demokratiji, u kojoj su ljudi građani, tj. subjekti ovlašćenja i obaveza, jednakost znači da su oni formalnopravno jednaki, što se posebno vidi kada su u pitanju njihove jednake obaveze prema pravu.

Jednakost predstavlja i formalno merilo za određivanje obrasca komutativne pravde. Ona je sastojak zakonske pravde i podloga pravnoj sigurnosti. Često se takva jednakost naziva relativnom (proporcionalnom, geometrijskom jednakošću, počev od Platona, Aristotela, Ulpijana, Akvinskog, itd.), zbog čega se određuje kao „suum cuique tribuendi" a ne kao „aequalitas".[238] Ali, uprkos tome što je takva jednakost „možda pravedna, niko na svetu neće moći da je pretvori u činjenicu" (Onore de Balzak, 1799–1850).

H. Red i mir

I red (*ordo*) „sam po sebi ima vrednost, i to jednu veliku vrednost... Red znači na prvom mestu predvidljivost i izvesnost".[239] Pošto je reč o društvenoj vrednosti koja je i pravna vrednost, treba reći samo da se red uvek ostvaruje u izvesnoj meri. Ali, u ma kakvoj meri da se ostvaruje, on uvek predstavlja „željenu pravnu vrednost, jer društvo hoće ovu vrednost u sve većoj i većoj meri, jer želi da se na trajan način neometano ostvaruje".[240] Zato pojedinci i društvo nastoje da ostvare što trajniji i jasnije određen red.

Red postoji kada se ponašanje značajno za opstanak društva vrši „tačno po određenim društvenim i posebno pravnim propisima, kojima se određuju subjekti koji ih vrše, način, vreme vršenja i svi drugi važni činioci kojima se obezbeđuje red".[241] Na taj način se dobija jedan neprotivrečan društveni i pravni poredak u kome svako ima svoje „tačno određeno mesto". Taj poredak povratno i sa različitim uspehom održava i štiti postojeći društveni red. A to znači da je i red relativna društvena i pravna vrednost.

Svaki red sadrži u određenoj meri *nered*, koji je korelat redu. Nered u pravu stvara anomiju, a u društvu anarhiju. [242]

---

238 T. Živanović, II knjiga, str. 155. i III knjiga, str. 677-678.
239 Đ. Tasić, „Pravda i red kao principi prava", *Izbor rasprava i članaka iz teorije prava*, str. 211-212.
240 R. Lukić, str. 225-226.
241 Isto, str. 477.
242 G. Vukadinović, 257-258.

Mir (*pax*) kao društvena i pravna vrednost predstavlja stalni političko-etički ideal ljudske zajednice. Pravna vrednost mira je isticana već u antici, jer je samo u „stanju mira" moguće postići unutrašnju ravnotežu i spokojstvo duha. U društvu, pak, mir je moguć „samo u uslovima skladne zajednice i pravilno regulisanih unutrašnjih odnosa" (tzv. „građanski mir").[243] On je „poželjan ambijent" u kome se ostvaruju pravda i poredak kao „svrha ljudskog zakona" (Tomas Hobs),[244] „glavni državni i međunarodni cilj" (Baruh de Spinoza, 1632–1677), „jedini uslov saznanja i delovanja" usmeren ka postizanju „večnog mira" (Imanuel Kant),[245] „jedina vrednost koja može biti predmet racionalnog, a ne ideološkog saznanja" (Hans Kelzen),[246] „cilj prava ... u smislu da je svaka naredba, bez obzira na svoju sadržinu, mirotvoračka" (Alf Ros, 1899–1979),[247] itd.

Mir svako valjano pravo ostvaruje i štiti. [248] Čim mir nije čvrst, odmah nastaje poremećaj prava: izvršavanje pravnih obaveza nije više uredno i potpuno, što znači da pravo prestaje normalno da funkcioniše, da bude efikasno. Kada mir ne bi postojao u dužem vremenskom periodu, takođe bi došlo do bezvlašća i anarhije. Zbog toga se uspostavljanje i održavanje mira, kad god je potrebno, postiže korišćenjem pravne prinude. Prinuda je nepoželjna, ali je opravdana kada se njom štite druge osnovne društvene i pravne vrednosti. Ipak, ona je najuspešnija kada se uopšte ne primenjuje ili kada se retko primenjuje, kada je dovoljno samo da postoji mogućnost da ona bude primenjena da bi se poredak normalno odvijao.

Miru su suprotni *nemiri* i rat, koji razaraju društvo i pravo. Ipak, mir „nije odsutnost rata. Mir je vrlina, raspoloženje, poverenje, pravičnost i sklonost ka činjenju dobrih dela" (Baruh de Spinoza). On omogućava postojanje društvene stabilnosti koja zahteva „državnu, kontrolisanu i na pravu zasnovanu prinudu koja je u stanju da spreči individualna i kolektivna nasilja koja nemaju opravdanje u pravu".[249] Mir je preduslov za ostvarivanje drugih vrednosti. Pravo i pravda su najveće dobro mira.

I. Celishodnost i delotvornost

U bliskoj vezi sa pravnom sigurnošću stoji celishodnost kao čisto pravna primenjivačka vrednost. Ona ublažava krutu primenu prava koja je nepoželjna. Međutim, celishodnost ne sme da bude iznad zakonitosti u pozitivnom pravu, već samo u njenim okvirima. Celishodnost je, dakle, poželjna sve dok pravotvorac ili ovlašćeni državni organ kao tumači individualizuju pravo u granicama zakonitosti. Zahvaljujući celishodnosti, pravo se prilagođava stvarnosti, što je opravdano sve dok se poštuju pomenuta načela pravne sigurnosti i zakonitosti. A to znači da je „opravdana samo ona celishodnost koja odgovara objektivnom pravu".[250]

243 Isto, str. 256.
244 Hobs, *Levijatan*, str. 191.
245 O. Höffe, *Imanuel Kant. Zum ewigen Frieden, Berlin*, 1995.
246 Kelzen, *Opšta teorija države i prava*, str. 71.
247 A. Ros, *Pravo i pravda*, str. 83.
248 N. Visković, 144-146; G. Vukadinović, 255-257.
249 G. Vukadinović, str. 257.
250 R. . Lukić, str. 477.

Delotvornost (efikasnost) kao čisto praktična pravna vrednost ukazuje na potrebu svakog prava da se primenjuje u relativno kratkom vremenu po nastanku slučaja na koji pravna norma ima da se primeni, jer pravo inače ostaje neprimenjeno, dok odnosi koje ono treba da uredi ostaju neregulisani. Zbog toga, „pravo u prvom redu mora da bude delotvorno, pa makar to vodilo i izvesnoj nesavršenosti". [251] To se često postiže primenom prinude. U protivnom, u društvu bi nastala anarhija, što je nedopustivo. I ne samo to: bez delotvornosti ne bi mogla da se ostvari nijedna društvena i pravna vrednost. Pravo je najdelotvornije kada se najmanje primenjuje prinuda kao njegovo najprepoznatljivije sredstvo.

4. Glavni pravni sistemi

Pravni sistemi predstavljaju celine. Među njima, posebno mesto pripada karakterističnim svetskim pravnim sistemima. Njihovim stvaranjem su veliki kulturni narodi, koji su se smenjivali na istorijskoj pozornici ili su istovremeno jedni pored drugih postojali i razvijali se, različito odgovarali na pitanje o poreklu, prirodi i svrsi prava. Zato se vredi zadržati na opisu tih karakterističnih pravnih sistema, vrednostima koje oni izražavaju i njihovom razvoju, tj. onome što Džon Henri Vigmor (1863–1943) naziva uporedna nomoskopija, nomotetika i nomogenetika.[252]

A. Pravni sistemi Istoka

Istok je iznedrio četiri velike pravne kulture koje i danas dejstvuju i imaju svoj značaj. To su kulture kineskog, indijsko-bramanskog, jevrejskog i muhamedanskog prava. Zajedničko im je da pravo zasnivaju na božjem autoritetu, smatrajući ga božjim zakonom. Međutim, razlika postoji u pogledu shvatanja načina na koji se prima božje otkrivenje. Jevreji i Arapi otkrivenje primaju preko svojih od Boga posvećenih proroka, dok Kinezi i Indijci do otkrivenja dolaze filosofskim a ne čisto religijskim putem. Jevrejsko pravo je ispunjeno strahom od Boga, ali je muhamedansko pravo, uz osećaj straha, ispunjeno još posebnim praktičnim pravnim shvatanjem vere u Boga. Kinezi polaze od svesti o ljudskoj prirodi u kojoj se javlja božja misao, dok Indijci u upoznavanju Boga vide način da razviju tehnike za vlastito samosaznavanje bez prethodnog ulaženja u ispitivanje prauzroka božjeg duha.[253]

251 Isto, str. 471.

252 J. H. Wigmore, "A New Way of Teaching Comparative Law", *Journal of the S. P. T. L*, 1926, str. 6. *Panorama of the World's Legal Systems*, Washington, 1936.

253 G. Geršić, str. 10.

A.1. Kinesko pravo

Prema kineskom učenju i shvatanju svetom vladaju Nebo (koje je otac) i Zemlja (koja je mati svim bićima, a posebno ljudima). Sa neba dolazi duh i carstvo, koje predstavlja car kao sin neba. Takav osnovni kosmički red događaja određuje konkretnu praksu. [254] Zato i pravo, u kome moralni element preteže nad čisto religioznim ili čisto pravnim elementom, potiče od Neba.[255]

Tako je bilo hiljadama godina, sve dok nagli ekonomski i društveni razvoj krajem XX i početkom XXI veka nije učinio da današnja Kina donese čitav niz zakona u oblastima koje dotle uopšte nisu bile regulisane pravom ili su bile regulisane podzakonskim propisima internog karaktera (na primer, krivični zakon, zakon o krivičnom postupku, zakon o građanskom postupku, zakon o državljanstvu i čitav niz drugih). [256] Time je Kina krenula putem izgradnje savremenog pravnog sistema u kome značajnu ulogu igra savremeno pisano pravo.

Danas se kinesko pravo u svetu sve više doživljava kao sistem u kome su uspešno spojeni filosofski holizam sa iskustveno proverenim pragmatizmom, tj. tradicionalni elementi sa najnovijim svetski potvrđenim standardima i zahtevima pravnog regulisanja. Ipak, takav uspeh već sada pokazuje svoju drugu stranu. Uprkos prihvatanju velikog dela međunarodnih pravnih konvencija, gotovo da ništa nije učinjeno za zaštitu prirodnih i životnih resursa planete, a pitanje je i da li to u neko dogledno vreme uopšte može da se učini, pošto je Kina najveći svetski zagađivač životne sredine (pored SAD, Indije, Indonezije, Brazila, Rusije, itd.).

A.2. Indijsko-bramansko pravo

Indijsko-bramansko, tj. hindu pravo počiva na religijski nadahnutoj filosofiji i kulturi, podržanoj posebnim versko-filosofskim učenjima Indije, drugih zemalja jugoistočne Azije i pojedinih zemalja Afike. U njemu je ljudski pragmatizam potisnut u korist božanski određenog i ciklički reinkarniranog mogućeg ljudskog iskustva. Ta božanska mudrost, nadahnuta potrebom za ispunjenjem i ostvarenjem ličnosti, određuje celokupan čovekov život, iako na sasvim neobičan religijsko-metafizički način. [257] Takav je slučaj i sa pravnim pravilima, utopljenim u isto takvo religijsko-filosofsko shvatanje božanske i ljudske celine kao „Jednog".

Suštinu indijsko-bramanskog prava određuje strog kastinski sistem, prema kome pripadnici svake kaste treba pravno da se vladaju. Tim pravilima su i danas prvenstveno

254 F. J. Needham, *Science and Civilisation in China*, Tom II, London, 1956; Šan Jan, *Knjiga vladara oblasti Šan,* Bgd, 1977; Ju-Lan, *Istorija kineske filozofije,* Bgd, 1992.

255 G. Geršić, *Enciklopedija prava,* str. 10.

256 G. Vukadinović, str. 249.

257 S. Radhakrishnan, S: *Indian Philosophy*, London, 1961; F. R Tennant, *Philosophical theology*, Cambridge, 1976.

uređeni lični i porodični odnosi, jer je svako dužan da se ponaša prema strogim pravilima društvenog položaja koji zauzima. Pojam subjektivnog prava je sasvim stran ovom pravnom iskustvu. Ipak hindu-pravni sistem je modernizovan, kao i većina pravnih sistema na Istoku, ugrađivanjem institucija zapadnjačkog pravnog sistema, a posebno institucija engleskog „common law" sistema.

Za razliku od savremenog kineskog pravnog sistema, koji je pokazao izrazitu sposobnost za prilagođavanje, hindu-pravni sistem još nije dostigao onu kritičnu tačku preovlađujuće pravne svesti koja treba da omogući ubrzan razvoj ka stvaranju savremenog i modernog hinduistički nadahnutog prava. Ali, možda to i nije potrebno, budući da je Indija za vreme britanske kolonijalne uprave prihvatila sistem anglo-saksonskog prava kao svoje zvanično pravo, pored svog tradicionalnog sistema nacionalnog prava.

A.3. Jevrejsko i muhamedansko pravo

I ovo su verski zasnovana prava, nadahnuta učenjima ove dve važne religije. Ona su međusobno veoma bliska i srodna prava semitskog porekla, jer oba polaze od teističkog, tj. monoteističkog pogleda na božanstvo i svet. U njima se posebno naglašava razlika između Boga i čoveka. Bog je tvorac neba i zemlje. On je gospodar vasione, dok su ljudi njegova stvorenja i sluge. Isto tako, oba proroka, Mojsije i Muhamed, čuju i saznaju božju volju u skrušenom strahopoštovanju. Mojsije čuje „glas Božji" koji mu saopštava svoju volju. On tu volju svom narodu objavljuje kao zakone koje je primio od Boga. I Muhamed dobija svete listove Kurana od arhanđela Gavrila, koga je Bog upravo ka njemu poslao kao glasnika. Oba proroka ne traže i ne nalaze pravo u svom umu, ne stvaraju ga po svojoj volji, već im se ono od Boga objavljuje i otkriva. I obojica isto odgovaraju: pravo je božji zakon za ljude! Zato su svi pravni propisi ispunjeni i obasjani božijim autoritetom. Oni imaju nešto sasvim neodoljivo i zastrašujuće u sebi, čime može da se objasni surovost kazni koje se zaprećuju. Oba predanja su značajna, jer se i danas fikcijom o božjem daru osnažuje autoritet zakona i olakšava njegovo prihvatanje i trajanje.

I u jevrejskom, i u muhamedanskom sistemu, religija, pravo i moral su nerazdvojno pomešani. To se jasno vidi kako u Deset božjih zapovesti koje je Mojsije doneo svom jevrejskom narodu i celokupnom zakonodavstvu koje je ustrojio,[258] tako i u Muhamedovom Kuranu koji je istovremeno knjiga vere, morala i prava.[259] Ali, gde se pravo doživljava kao božja zapovest, malo ima mesta ljudskom zakonodavstvu i naredbi. Zbog toga su sledbenici jevrejskog i muhamedanskog učenja dugo odbacivali svako državno zakonodavstvo. Umesto njega, prosvećeni ljudi su tumačili božji zakon, dok je tradicija novim pokolenjima predavala tajnu prvobitnog otkrivenja preko Talmuda ili Suna. I tek pod rimskom okupacijom, Jevreji su se navikli na pokoravanje ljudskim zakonima koje oličava državni autoritet, dok su muhamedanci još kasnije počeli da primaju kulturne uticaje drugih naroda, sami donoseći zakone državne vlasti. [260]

258 Kelzen, *Šta je pravda*, str. 25-81.
259 Geršić, str. 9.
260 Isto, str. 10.

Jevrejska i muhamedanska teologija i jurisprudencija zadržali su se do danas u gotovo nesmanjenoj meri. Tu povezanost teologije sa jurisprudencijom sačuvali su i prenosili prosvećeni ljudi koji su u isto vreme bili verski učitelji i pravni naučnici, jer se u ime božje ne objavljuje samo zakon, nego se i pravosuđe vrši u ime božje i pod božjim autoritetom.[261] Pa ipak, i ova prava u sve većoj meri usvajaju pravne institucije razvijenog Zapada uprkos velikim otporima, nalazeći u njima način za prilagođavanje stalnim standardima i zahtevima razvijenijeg dela sveta. Na primer, u sadašnjem pravu države Izrael „preovladavaju inostrani elementi, i njihovo inostrano poreklo je očigledno i jasno. To je slučaj koji se javlja u toliko velikoj meri da je u većini oblasti teško ukazati na ma koji sličan domaći značajan doprinos".[262]

B. Pravni sistemi Zapada

Drugačijim putem se odvijao razvoj na Zapadu, čiji su kulturni narodi pravo prvenstveno shvatali i ustanovljavali kao ljudsko pravo.

Prvi su antički Grci napustili orijentalno i prešli na evropsko pravo, utemeljivši ga kao filosofsko-pravnu kategoriju.[263] Za njih je pravo bilo jedno načelo poretka koje se odnosilo na sve strane ljudskog života. Pa ipak, takav izrazito razvijen filosofski i etički sistem nije doveo do stvaranja istog takvog prava, jer je njihovo pravo bilo nerazvijeno i sraslo sa moralom. Zbog toga stari Grci nisu imali razvijeno pravo, već filosofsko-etički nadahnute pravne sisteme, pa na primer nisu ni mogli valjano da razumeju razliku između javnog i privatnog prava.[264]

Tek su stari Rimljani, sasvim raskidajući veze sa istočnim pravnim kulturama i tradicijama, uspeli da stvore i razviju do neslućenih visina pozitivno pravo. [265] To je bilo sasvim u skladu sa njihovim namerama da umesto idealnog božjeg carstva stvore idealno Rimsko carstvo sa istim takvim ljudskim pravom. Zato je u njihovom pravu presudan državni autoritet, umesto autoriteta nekog višeg bića ili božanstva. Taj autoritet predstavlja sam rimski narod. Kako primećuje Gligorije Geršić (1842–1918), „Rimljani su pre svega bili narod veoma velike energije i baš zato, što su bili sa razvijenim karakterom i moralnim osećanjem, bili su u stanju da veliki deo svojih misli sliju i skupe u čvrstu pravnu formu i da ih u suprotnosti prema čistim moralnim propisima podignu do stupnja pravnog zakona". [266] Kasnije, taj autoritet postaje vladar (*princeps*), koji je „oslobođen zakona" (*legibus solutus*), tj. koji je „živi zakon" (*lex animata*). Navedene formulacije o nespornoj vladarskoj volji nisu sinonimi, iako su njihove praktične posledice potpuno iste. One se ne ograničavaju

261 M. Begović, *Šerijatsko bračno pravo*, Bgd. 1936.

262 G. Tedeschi, "On Reception and on the Legislative Policy of Israel", *Scripta Hierosolymitana*, XVI, Jerusalem, 1966, str. 11-12. Nav. prema: A.. Votson, *Pravni transplanti, Pristup uporednom pravu*, Bgd. 2000, str. 131.

263 S. Avramović, *Opšta pravna istorija. Stari i srednji vek*, Bgd. 1999.

264 E. Spektorski, *Istorija socijalne filozofije*, str. 33-72.

265 O. Stanojević, *Rimsko pravo*, Beograd 1998.

266 Geršić, str. 13.

samo na uzak okvir ideoloških proklamacija i ceremonijalnih manifestacija, nego se unose u zvanične pravne tekstove i utiču na praksu.[267] Pa ipak, prvi su rimski pravnici uspeli jasno da razdvoje pravo od morala, javno od privatnog prava, kao i da stvore pravne institucije kakve u svetu dotle nisu postojale, uspostavivši na taj način univerzalno pravo starog sveta čiji uticaj ni danas nije usahnuo.[268]

Rimsku jurisprudenciju smenjuje hrišćanski period, u kome su hrišćanski pogled na svet i hrišćanske ideje bile gotovo u potpunoj opreci sa antičkim duhom i idejama starih Grka i Rimljana. Dok je grčko-rimski duh poreklo prava i države tražio na zemlji, u ljudskoj zajednici, dotle je hrišćanski duh sa svojim teologizovanim učenjem poreklo prava i države tražio u božjoj volji i otkrivenju. Ceo taj pravac u filosofiji posvećenoj pravu i državi je poznat kao *skolastika*. Pa ipak, u nedrima srednjovekovnog hrišćanskog društva stvaren je i razvijen zametak novog. To izrazito interesovanje za novo ogleda se u vraćanju zaboravljenim antičkim pravnim učenjima i stvaranju originalnih državno-pravnih učenja. Takvu promenu u Zapadnoj Evropi, koja je bila nerazvijena sve do poznog srednjeg veka, lako je objasniti propadanjem Vizantijskog carstva, tokom koga je došlo do masovnog „odliva mozgova" (filosofa i naučnika) iz Vizantije u južnu Italiju, Francusku i Nemačku. Njihov duh i sačuvana znanja, koja su na Zapadu bila gotovo sasvim zaboravljena, dovela su do naglog preporoda, poznatog kao „renesansa". Zahvaljujući takvom uticaju grčko-rimske i kasnije vizantijske kulture, na Zapadu je izvedeno potpuno raskidanje sa srednjovekovnim pogledom na svet i započeto stvaranje modernog evropskog i svetskog prava.[269]

Na temeljima evropske kulture nastala su dva velika pravna sistema: evropski kontinentalni i anglo-saksonski.

B.1. Evropsko kontinentalno pravo

Evropski kontinentalni sistem prava ima dugu istoriju i tradiciju koja se zasniva na pisanom i kodifikovanom pravu. U njegovom stvaranju je odlučujuću ulogu odigrala rimska jurisprudencija zahvaljujući recepciji rimskog prava koja se odvijala uporedo sa obrazovanjem pravnika u najvažnijim evropskim univerzitetskim centrima (počev od Bolonje, osnovane 1088. godine). Uz to, uticaj doktrine prirodnog prava i stvaranje velikih kodifikacija je učinilo neophodnim korišćenje apstraktnih pojmova, formulisanje opštih normi, podelu prava na javno i privatno ili materijalno i formalno. Sve je to zahtevalo logičko uobličavanje i stvaranje koherentnog pravnog sistema, što se vidi i po izraženoj potrebi za hijerahijom izvora prava na čijem se vrhu nalaze ustav ili zakon, iz kojih proističu svi drugi pravni akti. Zakonima se i danas stvara pretežan deo pravnih normi. Uz to, određeno mesto pripada drugim izvorima prava, kakav je slučaj sa sudskom praksom, pravnim običajima ili različitim aktima korporacija. Pa ipak, uloga ovih akata je daleko manja od uloge pisanog prava za čije je stvaranje posebno zaslužna delatnost zakonodavstva. Za

267 Bek, *Vizantijski milenijum*, Banja Luka 1998, str. 53.
268 E. Spektorski, str. 72-88.
269 Geršić, str. 17-24; E. Spektorski, str. 235-494.

evropski kontinentalni sistem je karakteristično da pravo postoji u pisanom i kodifikovanom obliku koji je lako otkriti i razumeti pošto je gotovo odmah dostupan.[270]

B.2. Anglo-saksonsko pravo

I anglo-saksonski sistem prava ima dugu istoriju (ali ne kao sistem evropskog kontinentalnog prava) tokom koje je od lokalnog pravnog sistema postao drugi veliki pravni sistem koji je iznedrila evropska kultura. On se pretežno zasniva na pravilima koja su vekovima stvarali engleski sudovi, a u znatno manjoj meri na rimskom pravu, prirodnom pravu ili kodifikacijama. U njemu značajnu ulogu ima podela prava na „common law" (u obliku zajedničkih običaja) i „equity law" (u obliku sudskih odluka zasnovanih na običajima i pravičnosti), s tim što se u savremeno doba sve više javlja „statute law" (proisteklo iz zakonodavne aktivnosti). U njemu osnovni izvor prava predstavlja sudski precedent, ali od kada su u drugoj polovini XX veka objedinjeni „common law" i „equity law", sve veći značaj stiče *zakon* (*Act*) kao izvor prava, posebno u oblastima industrijskih odnosa, korporacija, akcionarskih društava, berzi, itd.

I unutar sistema anglo-saksonskog prava postoje važne razlike između pojedinih nacionalnih prava koja mu pripadaju. Na primer, u pravu SAD postoji pisani ustav kao najznačajniji izvor prava, ali sa značajno drugačijom ulogom proisteklom iz istorije, osobenosti federalnog ustrojstva i pravnog sistema te zemlje.

Evropskom kontinentalnom i anglo-saksonskom sistemu prava svojstvena je „sistemnost". Ona je izraženija u evropskom kontinentalnom pravu, zbog njegove logičke zasnovanosti i razgranavanja od ustava do najnižih pravnih akata. Pa ipak, to više nije sasvim tako. Na primer, u evropskom kontinentalnom pravnom sistemu sudska praksa postaje sve značajniji izvor prava, a zakon u anglo-saksonskom. Postepeno ublažavanje prvobitnih razlika između ova dva sistema i njihovo približavanje, a zgodan primer predstavljaju pravna država i vladavina prava, dozvoljava predviđanje po kome će se ova dva sistema u doglednoj budućnosti stopiti u jedan, svetski vodeći pravni sistem. Tome posebno pogoduje praksom već provereno iskustvo *nordijskog pravnog sistema*, koji sadrži karakteristike evropskog kontinentalnog (romansko-germanskog) i anglo-saksonskog prava.[271]

B.3. Pravo Evropske unije

I pravo Evropske unije u nastajanju, pored nordijskog sistema, predstavlja mešovit, *sui generis* pravni sistem. Ali, dok je nordijski sistem rezultat viševekovnog evolutivnog razvoja i ujednačavanja u praksi sličnih nacionalnih prava, drugi je prvenstveno rezultat svesnoplanskog stvaranja nadnacionalnog prava od strane zajedničkih, centralnih evropskih institucija.[272]

270 G. Vukadinović, str. 247.
271 Lukić, str. 405; G. Vukadinović, str. 247-248.
272 Harris, str. 156.

Ideju nadnacionalnog prava prvi je u XIX veku istakao Fridrih Karl fon Savinji (*Fridrich Karl von Savigny*, 1779–1861), podstaknut „univerzalnošću" Rimokatoličke crkve i „nadnacionalanim karakterom" njenog crkvenog prava. Istu ideju je u XX veku problematizovalo „nadnacionalno" povezivanje različitih privrednih, trgovačkih i drugih organizacija, kao i stvaranje Međunarodne organizacije rada, međunarodnih arbitraža i drugih sličnih organizacija i institucija koje donose vlastite pravne akte i propise. Na samom kraju XX veka, ideja nadnacionalnog prava je još jednom osvežena i osnažena Mastrihtskim ugovorom (koji je potpisan 1992. godine, a ratifikovan i stupio na snagu 1993. godine), kojim je stvorena Evropska unija sa nadnacionalnim „komunitarnim" pravom. To komunitarno pravo se „shvata kao *sui generis* pravni poredak, različit od opšteg poretka međunarodnog javnog prava". Ono „nije ni deo nacionalnog pravnog sistema, niti međunarodnog prava, već nezavisan sistem prava".[273] Njegova nadređenost nacionalnim pravima država-članica Evropske unije zasniva se na praksi Suda pravde Evropske unije, a ispoljava kroz primenu načela superiornosti i autonomije komunitarnog nad nacionalnim pravom. Načelo superiornosti (supranacionalnosti) proizilazi iz direktnog dejstva odredbi komunitarnih akata (pravila, direktiva i odluka, na primer Ugovora o slobodnom kretanju radnika) na iste takve odredbe nacionalnih akata ili iz njihovog dobrovoljnog usvajanja od strane država članica Evropske unije (na primer, izmenama njihovih ustava ili ratifikovanjem osnivačkog ugovora). To znači da njegova primena proizvodi obaveze za nacionalne sudove da ne primenjuju unutrašnje propise koji su suprotni odredbama akata komunitarnog prava ne čekajući da unutrašnji propisi budu izmenjeni. Načelo autonomije, pak, znači da svaka „komunitarna institucija odlučuje o načinu organizovanja svojih poslova u cilju ispunjenja svojih ovlašćenja (misije)".[274] Ono se tiče organa zajednice a ne država-članica, čime je još jednom istaknuta supremacija komunitarnog nad nacionalnim pravom.

Nadnacionalno pravo Evropske unije stvara se donošenjem nadnacionalnih izvora prava koji su karakteristični za evropski kontinentalni i anglo-saksonski sistem. Oni su i zbog toga „relativno nova pojava u pravnoj nauci",[275] rezultat sve snažnijeg ekonomsko-političkog povezivanja koje poznaje i priznaje nadnacionalno udruživanje na profesionalnoj, teritorijalnoj ili nekoj drugoj osnovi. Nadnacionalni izvori čine sastavni deo nacionalnih pravnih sistema i onih država-članica Evropske unije koje ih ratifikuju, s tim što nakon toga nacionalni zakonodavac nije ovlašćen da menja sadržinu ili način primene prihvaćenog i potpisanog (ratifikovanog) nadnacionalnog izvora.[276]

273 R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, Beograd 2001, str. 109 i 115.

274 B. Lubarda, *Evropsko radno pravo,* str. 157.

275 N. Visković, str. 128.

276 G. Ilić - Gasmi, *Reforme Evropske unije. Institucionalni aspekti*, Beograd 2004. *Pravo i institucije Evropske Unije*, Beograd, 2008.

5. Pravni transplanti

Razvoj nadnacionalnog prava Evropske unije je posebno ubrzan zahvaljujući čestom korišćenju pravnih transplanta (*legal transplant*). Za preuzimanja inostranog prava u različitom obliku i obimu u domaće pravo se koriste i drugi izrazi, posebno „unifikacija" (*unification*) i „harmonizacija" (*harmonization*).[277] Smatra se da je unifikacija potpuno preuzimanje inostranog prava, a harmonizacija preuzimanje pojedinih pravnih rešenja i instituta, čime se uklanjaju razlike između inostranog i domaćeg prava. U tom smislu, recepcija prava (*receptio iuris*), koja je uvek delimična, bliža je harmonizaciji nego unifikaciji, iako je u oba slučaja reč o preuzimanju prava, samo u različitom obimu.

Pravni transplanti, dakle, predstavljaju „prenošenje pravila ili sistema prava iz jedne zemlje u drugu ili iz jednog naroda u drugi". [278] Njihovo sve šire korišćenje u pravnoj teoriji danas se ne objašnjava isključivo praktičnim potrebama (*globalizacije*)[279] prava[280], već sve širim prihvatanjem *teorije konvergencije* (Alan Votson, r. 1933), po kojoj se pravo razvija nezavisno od društva, zbog čega ni njegovo preuzimanje nije ograničeno društvom (nasuprot teorijama po kojima je pravo „ogledalo naroda", zbog čega njegovo preuzimanje nije moguće). Zato je Rosko Paund (1870–1964) i mogao da napiše kako je istorija sistema prava najvećma istorija pozajmljivanja pravnih sadržaja iz drugih pravnih sistema i usvajanja sadržaja izvan okvira prava.[281]

Kod pravnih transplanta posebno autoritet davaoca igra značajnu ulogu prilikom prenošenja prava. To može da bude autoritet samog Boga (Jahve, Amon), izabranog proroka (Mojsije), istorijske ličnosti (Cezar, Napoleon) ili bilo koga drugog dovoljno moćnog pojedinca ili tela, pod uslovom da je taj autoritet poduprt otvorenom silom ili zagovaranjem, prodiranjem, postepenim usvajanjem ili potajnim prožimanjem prava, tj. *prinudnim* ili *dobrovoljnim* prihvatanjem velikog dela pravnog sistema od drugog naroda ili čak više naroda.[282] Danas i *stav* nacionalnih ili nadnacionalnih organa nadležnih za reformu modernog prava takođe pokreće pitanja pozajmljivanja i autoriteta. Na primer, rad pravnih komiteta Saveta Evrope i Međunarodnog instituta za unifikaciju privatnog prava

277 U pravnoj teroji se pored navedenih izraza nedosledno koriste i drugi slični izrazi, kakvi su „aproksimacija" (*aproximation*), „koordinacija" (*coordination*), „akulturacija" (*aculturation*), „koranspozicija" (*transposition*), „Transfer"(*transfer*) prava i drugi. Videti: F. P. Walton, "The Historical School of Jurisprudence and Transplantations of Law", *Journal of Comparative Legislation*, 1927; *Annales de la Faculté de Droit d'Istambul*, No. 12, Istambul, 1956.

278 A. Votson, *Pravni transplanti. Pristup uporednom pravu*, str. 18; Ž. Karbonije, *Pravna sociologija*, str. 192-200.

279 D. Ronald, *National Diversity and Global Capitalism*, Ithaca, 1996; Čomski, *Profit iznad ljudi: neoliberalizam i globalni poredak*, Novi Sad 1999; Boggs, *The End of Politics*, New York, 1999.

280 M. Deflem, *Sociology of Law. Visions of a Schorlaly Tradition*, Cambridge, 2008, str. 218-219. Videti: A. C. Budak, *Emerging Legal Certainty: Empirical Studies on the Globalisation Law*, Darthmouth & Andershot, 1998; J. Wiener, *Globalization and the Harmonization of Law*, London & New York, 1999; F. Snyder, *Globalisation and Law in the 21st Century*, London & New York, 2003.

281 R. Paund, II knjiga, str. 363-369.

282 A. Votson, str. 90.

(*UNIDROIT*) smatra se važnim, jer on pokazuje nove evropske pravce kretanja. U ovom slučaju, kao i u drugim, telo koje je obrazovano radi davanja svojih predloga o pravnoj reformi u navedenom smislu, obično dolazi do sopstvenog rešenja svesnim pokušajem da se pronađe najbolje moguće pravilo ispitivanjem inostranih rešenja.

Na taj način transplantacija postaje najvažniji pokretač razvoja prava. Ona se posebno lako izvodi kada je društvo na nižem materijalnom i kulturnom stupnju razvoja, ali nju nije teško izvesti ni kada je reč o razvijenim društvima. To je put kojim su se kretale sadašnje članice Evropske unije ili put kojim se kreću njene buduće članice. Ali, čak i običajno pravo može da se pozajmi, jer ono što važi za pravo mora da važi i za njegova pojedina pravila i njihovo sistematizovanje, što se često dešava kada sudije popunjavaju pravnu prazninu običajnom normom ili kada pravnik koji želi da zapiše lokalno običajno pravo naiđe na praznine u sistemu pisanog prava. Najzad, do preovladavanja inostranih elemenata dolazi i zbog duboke *ukorenjenosti* prava u prošlosti. Na primer, kupoprodajni ugovor, karakterističan za oba velika sistema prava Zapada, u suštini predstavlja ugovor koji je postojao u Rimu već krajem II veka pre n. e. Gotovo je neverovatno da se ono što je danas sadržano u bilo kom modernom građanskom zakoniku i dalje prvenstveno oslanja na sadržinu Justinijanovih *Institucija* iz 533. godine.

Transplantacija gotovo uvek dovodi do *pravne transformacije*. Zato je poželjno da se prilikom dobrovoljnog usvajanja nekog transplanta barem u opštim crtama imaju u vidu promene do kojih on dovodi u pravu. Ipak, nacija koja je domišljata u pogledu prava, uglavnom ne zavisi od prihvatanja transplanta, čak ni u vreme kada je inostrani uticaj vrlo značajan u pogledu drugih pitanja u društvu. Nevolja je samo u tome što je mali broj nacija smislio značajna pravna pravila čija vrednost može odmah da se proceni. Mnogo je češći slučaj da nacije za svoje potrebe usvajaju tuđa pravna pravila. Na primer, stari Rimljani (evropski kontinentalni sistem prava) ili Englezi (anglo-saksonski sistem prava) su više od drugih evropskih naroda uticali na razvoj tradicionalnih oblasti privatnog prava. Najveći doprinos koji su italijanski, francuski, holandski, nemački i drugi evropski pravnici dali privatnom pravu uglavnom se sastoji u racionalizaciji, usavršavanju i prilagođavanju pravila rimskog prava. [283]

Lakoća sa kojom transplanti mogu da se prenose ipak ne znači da svi ili samo veliki sistemi Zapada obavezno treba da imaju ujednačen ili jedinstven pravni sistem. Očigledno je da takav potpuno zajednički ili univerzalni pravni sistem nije moguć, a možda ni poželjan. Tu je pre reč o psihološkom značaju koji se pridaje činjenici da svako ne mora da ima potpuno svoj sistem prava. Pa ipak, takvo ujednačavanje je za sada bar u nekim oblastima privatnog prava moguće i poželjno, čime se stvara slika neprestanog, vrlo širokog pozajmljivanja pravila i institucija i nagoveštava glavni način pomoću koga bi veliki pravni sistemi u budućnosti mogli da se razvijaju i razumeju.

283 Isto, str. 141-183.

LITERATURA

ARISTOTEL: *Politika*, Beograd, 1980.

VASIĆ, R: *Pravna država i tranzicija. Teorijski model i kontekstualno uslovljavanje*, Beograd, 2004.

VEBER, M: *Privreda i društvo*, I-II tom, Beograd, 1976.

VOLCER, M: *Područje pravde*, Beograd, 2000.

VOTSON, A: *Pravni transplanti. Pristup uporednom pravu*, Beograd, 2000.

VRAČAR, S: *Socijalna sadržina funkcije državno-pravnog poretka*, Beograd, 1996.

VUKADINOVIĆ, G: *Teorija prava I-II*, Novi Sad, 2007.

GREJ, DŽ. Č: *Liberalizam*, Beograd (Podgorica), 1999.

GURVIČ, Ž: *Sociologija prava,* Beograd (Podgorica), 1997.

DAJEVIĆ, G: *Pravna obaveznost i važenje prava*, Beograd, 2008.

D'ANTREV, A. P: *Prirodno pravo*, Beograd (Podgorica), 2001.

DVORKIN, R. M: *Suština individualnih prava*, Beograd (Podgorica), 2001.

DERIDA, Ž: *Sila zakona*, Novi Sad, 1995.

DEL VEKIO, Đ: *Pravo, pravda, država*, Beograd, (1940) 1999.

DERIDA, Ž: *Sila zakona*, Novi Sad, 1995.

DIGI, L: *Preobražaji javnog prava*, Beograd, (1929) 1998.

DIRKEM, E: *O društvenoj podeli rada*, Beograd, 1975.

ŽIVANOVIĆ, T: *Sistem sintetičke pravne filozofije*, I-III knjiga, Beograd, 1921, 1951. i 1959.

JOVANOVIĆ, M. A: *Kolektivna prava u multikulturnim zajednicama,* Beograd, 2004.

JOVANOVIĆ, S: *O državi. Osnovi jedne pravne teorije*, Beograd, 1922.

JOVIČIĆ, M: *Veliki ustavni sistemi*, Beograd, 1984.

KANINGAM, F: *Teorije demokratije. Kritički uvod*, Beograd, 2003.

KANT, I: *Metafizika morala*, Sremski Karlovci, 1993.

KANTOROVIČ, H: *Borba za pravnu nauku*, Beograd, 2006.

KARBONIJE, Ž: *Pravna sociologija*, Sremski Karlovci (Podgorica), 1992.

KAUFMAN, A: *Pravo i razumevanje prava*, Beograd (Valjevo), 1998.

KANT, I: *Metafizika ćudoređa*, Sarajevo, 1967.

KELZEN, H: *Problem suverenosti i teorija međunarodnog prava. Prilog jednoj čistoj teoriji prava*, Beograd, 2003.

KELZEN, H: *Glavni problemi teorije državnog prava*, Beograd (Podgorica), 2001.

KELZEN, H: *Opšta teorija prava i države*, Beograd, 1998.

KELZEN, H: *Čista teorija prava*, Beograd, 1998.

KELZEN, H - ADLER, M: *Marksizam i država – dve rasprave u sporu,* Beograd, 1985.

KERIMOV, A. D: *Osnovne postavke filozofije prava*, Podgorica, 1994.

KIN, DŽ: *Civilno društvo*, Beograd, 2003.

KIMLIKA, V: *Multikulturalno građanstvo. Liberalna teorija manjinskih prava*, Novi Sad, 2002.

KIŠ, J: *Savremena politička filozofija*, Sremski Karlovci, 1998.

KOŽEV, A: *Fenomenologija prava*, Beograd, 1984.

KOŠUTIĆ, B: *Uvod u evropsko pravo*, Beograd, 2006.

LOK, DŽ: *Dve rasprave o vladi*, I-II tom, Beograd, 1979.

LUKIĆ, R: *Uvod u pravo*, Beograd, 1994.

LUKIĆ, R: *Sistem filozofije prava*, Beograd, 1992.

LUKIĆ, R: *Metodologija prava*, Beograd, 1977.

LUKIĆ, R: *Teorija države i prava,* Beograd, 1976.

MARKOVIĆ, B. S: *O pravednom pravu*, Novi Sad, 1993.

MEKINTAJER, A: *Kritika istorije etike*, Beograd, 2000.

MITROVIĆ, D: *Država, pravo, pravda, pravnici*, Beograd, 2009.
MITROVIĆ, D: *Pravna teorija*, Beograd, 2007.
MITROVIĆ, D: *Put prava. Holistička paradigma sveta i prava u svetlu teorije haosa i pravne teorije*, Bgd, 2000.
MONTESKJE, Š: *O duhu zakona*, I-II tom, Beograd, 1989.
MOS, M: *Sociologija i antropologija*, 1-2, Beograd, 1998.
NOJMAN, A: *Vladavina prava. Politička teorija i pravni sistemi u modernom društvu*, Beograd, 2002.
PAUND, R: *Jurisprudencija*, knj. I-III, Beograd (Podgorica), 2000.
PAUND, R: *Uvod u filozofiju prava*, Beograd (Podgorica), 1996.
PAŠUKANIS, J. B: *Opšta teorija prava i marksizam*, Sarajevo, 1958.
PEJN, T: *Prava čoveka*, Beograd, 1987.
PERELMAN, H: *Pravo, moral i filozofija,* Beograd, 1983.
PETRAŽICKI, L: *Teorija prava i morala*, Beograd(Podgorica, Sremski Karlovci), 1999.
PLATON: *Zakoni*, Beograd, (1971) 1990.
PLATON: *Država*, Beograd, 1969.
POPER, K: *Otvoreno društvo i njegovi neprijatelji,* Beograd, 1993.
RADBRUH, G: *Filozofija prava*, Beograd, 1999.
RAZ, DŽ: *Etika u javnom domenu*, Beograd (Podgorica), 2005.
RASEL, B: *Istorija zapadne filozofije*, Beograd, 1998.
RENER; K: *Socijalna funkcija pravnih instituta*, Beograd, 1997.
ROLS, DŽ: *Pravo naroda*, Beograd, 2003.
ROLS, DŽ: *Teorija pravde*, Beograd (Podgorica), 1998.
ROLS, DŽ: *Politički liberalizam*, Beograd, 1998.
RUSO, Ž. Ž: *Društveni ugovor*, Beograd, 1974.
SAVINJI, K. F. fon: *Zakonodavstvo i pozitivna nauka*, Beograd (Podgorica), 1998.
SEN, A: *Razvoj kao sloboda*, Beograd, 2002.
SPASOJEVIĆ, Ž: *Nacrt jedne opšte teorije prava*, Beograd, 1989.
SPEKTORSKI, E: *Država i njen život*, Beograd, 2000.
SPEKTORSKI, E: *Istorija socijalne filozofije*, Beograd (Podgorica), 1997.
TADIĆ, LJ: *Filozofija prava*, Beograd, 1996.
TADIĆ, LJ: *Nauka o politici*, Beograd, 1996.
TADIĆ, LJ: *Poredak i sloboda,* Beograd, 1977.
TARANOVSKI, F: *Enciklopedija prava*, Beograd, 2003.
TASIĆ, Đ: *Uvod u pravne nauke*, Beograd, 1941.
TEJLOR, Č: *Prizivanje građanskog društva*, Beograd, 2000.
TOKVIL, A. de: *O demokratiji u Americi,* Sremski Karlovci, 1990.
FASO, G: *Istorija filozofije prava*, Beograd (Podgorica), 2007.
FETER H: *Hermeneutički ogledi*, Beograd, 2000.
FIVEG, T: *Topika i jurisprudencija*, Beograd, 1987.
FINIS, M. J: *Prirodno pravo*, Beograd (Podgorica), 2005.
FINIS, M. J: *Akvinski – moralna, politička i pravna teorija*, Beograd, 2004.
FRIDRIH, K. J: *Konstitucionalizam (ograničavanje i kontrola vlasti)*, Beograd (Podgorica), 1996.
FULER, L. L: *Moralnost prava*, Beograd, 2001.
HAJEK, F. A: *Studije iz filozofije, ekonomije i politike*, Beograd, 2002.
HAJEK, F. A: *Kobna ideja*, Podgorica, 1998.
HART, H. L. A: *Pojam prava*, Beograd (Podgorica, Cetinje), 1996.
HASANBEGOVIĆ, J: *Topika i pravo*, Podgorica, 2000.
HASANBEGOVIĆ; J: *Perelmanova logika kao pravna retorika*, Beograd, 1998.
HEGEL, G. V. F: *Osnovne crte filozofije prava*, Beograd, 1989.
HEGEL, G. V. F: *Pravni i politički spisi*, Beograd, 1981.
HEJVUD, E: *Politika*, Beograd, 2004.

HELD, D: *Demokratija i globalni poredak*, Beograd, 1997.
HERŠ, Ž: *Istorija filozofije*, Novi Sad, 1998.
HINLI, F. H: *Suverenost*, Beograd, 2001.
HOBS, T: *Levijatan*, Beograd, 1960 (Niš, 1991).
HUMBOLT, V. fon: *Ideje za pokušaj određivanja granica delotvornosti države*, Sremski Karlovci, 1997.
CICERON: *Država*, Beograd, 2002.
ČAVOŠKI, K: *Pravo kao umeće slobode. Ogled o vladavini prava*, Beograd, 1994.
ČOMSKI, N: *Nužne iluzije: kontrola misli u demokratskim društvima*, Novi Sad, 2000.
ŠMIT, K: *Tri vrste pravnonaučnog mišljenja*, Beograd, 2003.
ŠTAMLER, R: *Privreda i pravo*, Beograd (Podgorica), 2001.

UNIVERZITET AKREDITOVANI PRIVATNI UNIVERZITET SINGIDUNUM

UNIVERZITET
PRIVATNI
AKREDITOVANI
UNIVERZITET
SINGIDUNUM

DRUGI DEO
OSNOVI PRAVA EVROPSKE UNIJE

UVOD U OSNOVE PRAVA EVROPSKE UNIJE

„Friedrich Ebert Fondacija podrazumeva kao jedan od njenih najvažnijih zadataka, da u okviru svog angažovanja u Jugo-istočnoj Evropi tim zemljama pruži podršku na njihovom putu ka demokratizaciji i internacionalnoj kooperaciji. To će svakako doprineti stabilizaciji celokupnog regiona, kao i pomoći da se uslovi života stanovništva korak po korak poboljšaju.

Očekivanja stanovništva za bolji život oktenuta su pre svega ka budućem članstvu njihove zemlje u Evropskoj Uniji. S jedne strane ova perspektiva daje vladama tih zemalja reformske smernice neophodne za transformaciju u jednu modernu, otvorenu i kooperativnu državu koja je dorasla izazovima budućnosti. S druge strane, Evropska Unija znatnim finansijskim sredstvima pomaže razvoj Jugo-istočne Evrope da bi taj region nakon velikog proširenja u maju 2004. sa zemljama Srednjeg istoka, mogao da pozdravi što je moguće pre kao članice Unije.

Poznavanje uslova funkcionisanja Evropske Unije, kao i njen institucionalni razvoj, pruža svima onima koji žele da se temeljno upoznaju sa EU, važan element za razumevanje Unije. Ovo je od centralnog značaja za sve one koji sa EU sarađuju ili ce pak sarađivati na institucionalnom nivou. Takođe je od velikog značaja za osobe koji kao medijatori deluju među stanovništvom, da u najboljem smislu razotkriju i definišu EU.

Ova knjiga svakako tome doprinosi. Ona bi trebala naučnicima, studentima, kao i svim stručno zainteresovanima iz cele regije nekadašnje Jugoslavije da stoji na raspolaganju radi produbljivanja njihovih saznanja, podsticanja debata i pronalaženja pozicija. Friedrich Ebert Fondacija teži ka tome da postavljanje ovih ciljeva podrži“.

Dr. Heinrich Sassenfeld
Regionalni direktor Friedrich Ebert Fondacije, Berlin

Kuda ide Evropska Unija (EU), koja predstavlja ekonomskog giganta i istovremeno političkog patuljka, kako to često opisuju u teoriji evropskih integracija, jedno je od ključnih pitanja današnjice, posebno imajući u vidu da je širenje članstva EU nezaustavljiv proces. Širenje članstva EU je proces koji je istovremeno praćen produbljivanjem interne integracije i reformama institucija EU. Otuda i značaj proučavanja institucionalnog prava EU, tj. komunitarnog prava, koje je dobilo ime po Evropskim zajednicama (European Community), a predstavlja temelj funkcionisanja ove specifične regionalne međunarodne organizacije koja odiše nadnacionalnim karakteristikama, pa je mnogi autori s pravom svrstavaju u postsuvereni model nadnacionalnog ujednjavanja.

Preciznije rečeno, EU je odavno prevazišla klasične osobine međunarodne organizacije i uobičajene tipologije, ali s obzirom da još uvek nije postala federacija ili konfederalni model ujednjavanja njenih država članica, uprkos tome što veliki broj njenih članica (ali ne sve zemlje članice) koristi Evro kao jedinstvenu valutu, ostaje epitet *sui generis*, prilikom analize prava i institucija EU.

Institucije EU su kompleksne i takve će i ostati. Upravo tako je okarakterisao organe EU Komesar EU zadužen za regionalnu politiku i reformu institucija, M. Barnier, prilikom zasedanja Evropske Konvencije o budućnosti Unije (marta 2002.). Evropska unija će ostati jedna originalna konstrukcija, gde organizacija i podela ovlašćenja slede složenu logiku. Uprkos tome, postoji prostor za mogući napredak na polju demokratizacije odlučivanja i smanjenja demokratskog deficita, u oblasti decventralizacije i poboljšanja efiaksnosti čitavog sistema.

Posebno je značajno pitanje kreiranja institucionalne strukture ekonomskog sistema EU koji zaokružava uvodjenje jedinstvene valute (počev od 2002.). Naravno, ovaj sistem je ujedno i široko društveno prihvaćen u zemljama članicama EU. Razlozi leže u jednostavnoj činjenici da privreda EU ima potrebu kolektivnog upravljanja. Evropska centralna banka je, stoga samo početak budućeg možda četvrtog stuba EU, jer fiskalna dimenzija EU ne sme biti više zanemarena u kontekstu institucionalne i pravne reforme EU. Otuda slede dalji pravci reforme prava EU, tj, njenih konstitutivnih ugovora iz pedestih godina, ali i reforme u smeru transformacije EU kao važnog političkog faktora, a ne samo ekonomskog giganta. U meri u kojoj EU bude uspela da pomiri ove suprotnosti i sopstveni jaz između ekonomskih uspeha EU i atraktivnosti za zemlje nečlanice, s jedne strane i političke minornosti i odsustva koherentnosti u EU, sa druge, zavisiće dalji ekonomski prosperitet EU i buduća pravna dogradnja Unije.

Svedoci smo danas svojevrsne pravne i institucionalne krize EU („Fatigue de l'Europe, kažu Francuzi). Svakako da je to posledica ubrzanog ritma širenja članstva EU, koja danas broji 27 članica, različite ekonomske moći i pravnih sistema, posebno imajući u vidu zemlje nove članice, njih deset od 2004. sa područja Centralne i Istočne Evrope, kojima se od januara 2007. pridružiše i Rumunija i Bugarska.

Više nego ikad, Uniji je potrebna pravna i politička konzistentnost, ali i dalje ekonomsko snaženje u oštroj međunarodnoj ekonomskoj trgovinskoj borbi sa SAD, Japanom, Kanadom, Kinom i ostalim konkurentima. Stoga je suštinski izazov dalje pravne i institucionalne reforme u savremenoj praksi *conditio sine qua non* budućeg ekonomskog razvoja Unije. Efikasno

funkcionisanje Unije sadržano je u potrebi očuvanja stepena interne integracije sa još uvek uporedo prisutnim klasičnim shvatanjem suvereniteta država članica. U kontekstu toga, još je na nedavnoj Evropskoj Konvenciji (2002 – 2003) često isticano da jedino model integracije, a ne jednostavne saradnje među državama, omogućava članicama EU da sačuvaju svoju suverenost – uz istovremeno poštovanje njihove raznolikosti. *In varietate concordia!*

Stoga je i bilo predloženo usvajanje osnovnih ustavnih principa EU, koji su zajednički svim državama članicama i koji treba da čine osnovu budućih pravnih i institucionalnih okvira Unije. Radi se o sledećim ustavno- pravnim načelima: sloboda i demokratija, poštovanje prava čoveka i osnovnih sloboda kao vrhovne vrednosti političkih aktera u EU, princip vladavine prava, poštovanje nacionalnih identiteta, koji su ujedno istinski izvor snage EU i konačno, dogovor o sredstvima postizanja zajednički dogovorenih ciljeva EU. Nedavno je došlo, međutim, do tzv. „ustavne krize EU", koja je prevladana na politički način, i uz konkretnu pravnu reformu primarnog zakonodavstva EU u formi Lisabonskog Ugovora o EU (2009), koji bi omogućio funkcionisanje EU u sastavu širem nego što je sadašnjih 27 članica.

Ostaje da se vidi da li će doći do dubljeg političkog ujedinjavanja zemalja članica u okviru EU i sledstveno tome, daljih značajnih pravnih reformi Unije u predstojećem periodu njenog razvoja. Pravne i institucionalne reforme Unije su preduslov njenog daljeg privrednog snaženja u međunarodnim ekonomskim odnosima.

Vizionarsko promišljanje Žana Monea me je inspirisalo tokom pisanja. Koliko je zaista oformljen danas centralni politički autoritet u okviru EU, pa i sama federalna država, svakako je izazovno pitanje za istraživanje, na koje još uvek u uporedno-pravnoj teoriji, ali ni u praksi nije dat konačan odgovor. Uloga Evropskog parlamenta (EP) je u tom kontekstu naročito značajna, imajući u vidu da je to jedino demokratsko predstavničko telo koje obezbeđuje demokratski legitimitet EU, ali i predstavlja vrlo često *spiritus movens* institucionalnog reformisanja EU u pravcu širenja nadležnosti komunitarnih institucija na uštrb nacionalnih kompetencija država članica. Ovo su ujedno i polazne teze ove monografije-udzbenika, koje sam nastojala da dokažem kroz odgovore na sledeća pitanja:

- Ide li EU u pravcu sticanja svojstva posebnog pravnog lica u međunarodnom pravu i koliko joj u tome pomaže njen pravni sistem?
- Koliko je fleksibilan jedinstveni institucionalni okvir EU postavljen na tri stuba saradnje, sa aspekta njegovog reformisanja?
- Kakva je i kolika uloga Evropskog parlamenta u procesima institucionalne reforme EU?
- Koliki je stepen i koji su načini otklanjanja demokratskog deficita EU?
- Koja su to esencijalna pitanja reformi komunitarnih institucija?
- Konačno, koji je krajnji cilj institucionalne reforme EU?

Preciznije, rukovodili smo se polaznim stavom da je pravna i institucionalna reforma Zajednice bila i ostala nezaobilazno sredstvo produbljivanja evropskih integracionih kretanja i stvaranja političkog i pravnog identiteta EU. Otuda i čar istraživanja, ali ujedno i brojne teškoće, pronikle iz evolutivnog karaktera procesa institucionalne izgradnje EU, koja predstavlja dinamički sistem u procesu sticanja međunarodno-pravnog subjektiviteta.

Naime, *stricto sensu,* EU do stupanja na snagu Lisabonskog Ugovora o EU (1. decembra 2009.) nije imala svojstvo pravnog lica u međunarodnom pravu, jer su postojeće dve evropske zajednice bile zadržale svoj pravni subjektivitet. Međutim, u neuspelom Ugovoru o Ustavu Evrope, bilo je predviđeno kreiranje pravne ličnosti Unije, čiji su temelji udareni još u Ugovoru o EU iz Amsterdama i iz Nice, u odredbama o zaključivanju međunarodnih ugovora. Ova odredba iz nesudjenog „Ustava EU" je zatim preuzeta u novom važećem Lisabonskom Ugovoru o EU. Time se može pozitivno odgovoriti na prvo pitanje o sticanju svojstva pravnog lica EU u međunarodnom pravu.

Predstavljanje studentima istorijata nastanka Evropske unije (EU), upoznavanje sa fundamentalnim principima pravnog sistema Unije i sa institucijama EU i njihovim razvitkom, polazeći od **kontekstualnog pristupa** koji uključuje socioloske i ekonomske aspekte izučavanja funkcionisanja sistema Evropske Unije, ima za cilj omogućavanje sticanja uvida u osnove načina donošenja odluka EU i kapacitet efektivnosti Evropske Unije. Naglasak je na proučavanju osnovnih pravnih načela komunitarnog prava i institucija EU i načina odlučivanja EU, sagledano kroz pravnu analizu institucionalnih aspekata osnivačkih ugovora tj. primarnog zakonodavstva EU, ali i sa osvrtom na relevantne izvore sekundarnog prava EU.

Opredeljenje za izučavanje institucionalnih aspekata kompleksnog pravnog sistema EU bazira se prevashodno na savremenim međunarodnim tendencijama akcentovanja znacaja izučavanja institucija EU - **neoinstitucionalizam**, koji ukazuje na znacaj institucija kao baze funkcionisanja EU, ali i ulogu institucija kao kreativnog faktora nastanka novih formi pravnog sistema EU (počev od konstitutivnih ugovora Evropskih zajednica do novog pravnog projekta Ugovora o Evropskom ustavu). Proizilazi da su upravo institucije EU te koje stvaraju i usmeravaju razvoj pravnog sistema EU, na osnovu autohtonih pravnih ovlašćenja i uz aktivno učešće država članica EU.

Isticanje položaja i uloge Evropskog parlamenta u institucionalnoj strukturi Evropske unije skreće pažnju studentima na važnost punopravnog legitimiteta načina odlučivanja u EU, kao i na stepen demokratskog deficita pravnog sistema EU.

Ono što je karakteristično za istraživanje evropskih integracionih tokova, a posebno stvaranja i funkcionisanja EU, jeste činjenica da oblasti u kojima su države članice EU spremne da ustupe svoje nadležnosti jednoj nadnacionalnoj zajednici i njenim institucijama postaju sve brojnije. Svakako da objašnjenje ovog fenomena, gde nacionalni suverenitet više nije nedeljiva i zauvek definisana pojmovna kategorija, leži u rastućoj međuzavisnosti država savremenog sveta. Države članice EU motivisane su prevashodno idejom i prednostima ekonomskog zajedništva, kao nužnosti u visoko globalizovanoj međunarodnoj privredi. To dokazuje neprekidan proces usavršavanja institucionalne strukture EU u vidu sukcesivnih revizija konstitutivnih Ugovora o EU, zatim Predloga Ugovora o Ustavu Evrope i konačno nedavnog usvajanja i stupanja na snagu Lisabonskog Ugovora o reformi EU (decembra 2009).

Međutim, izgradnja nove arhitekture Evrope nije jednosmerna. Paralelno sa procesom produbljivanja evropske integracije, odvija se proces širenja članstva EU, čiji smo svedoci, u vidu uključenja deset novih članica iz Centralne i Istočne Evrope, počev od maja 2004, s tim da su još dva člana, Rumunija i Bugarska pristupili Uniji od januara 2007. godine. Evropska unija je sastavljena od 27 zemalja članica, ali time proces njenog proširenja nije završen.

Preostaje region Zapadnog Balkana sa državama kandidatima za članstvo kao što su to Hrvatska i Makedonija i ostalim balkanskim državama koje su (u momentu pisanja) potencijalni tj. budući kandidati za EU članice, kao i Turska kao zemlja kandidat u višegodišnjim naporima za učlanjenje u EU.

Evolucija od Zajednice do EU može biti naučno objašnjena jedino uz pomoć kontekstualnog pristupa, odnosno ukazivanjem na političko - ekonomske determinante nastanka određenih institucionalnih rešenja i njihovih pravnih okvira, a zatim i uz neophodnu pravnu analizu konstitutivnih ugovora Zajednice.

Stoga su **metodi** korišćeni prilikom istraživanja i pisanja ove knjige višestruki:

- normativna analiza odredaba revidiranog Ugovora o EU;
- teleološko tumačenje ključnih odredaba Ugovora o EU;
- komparativno-pravna metoda analize odredaba Ugovora o EU iz Mastrihta (1993), Amsterdama (1999), Nice (2003) i Lisabona (2009);
- istorijski metod sagledavanja korena i evolucije evropskih integracionih kretanja, sa sociološkim i ekonomskim aspektima;
- analitičko-sintetički metod u postupku prikupljanja i obrade podataka;
- induktivno-deduktivni metod i
- metoda analize sadržaja i tumačenja ključnih sudskih presuda Evropskog suda pravde od značaja za temu ove monografije.

Radi se o evolutivnom procesu pravnog razvoja EU i institucionalne reforme Unije, ali uz promenljivu dinamiku koja zavisi od ekonomskih uslova i političkih okolnosti u državama članicama EU. Nameće se zaključak da nije moguće dati konačan odgovor o pravnoj prirodi relativno novog entiteta u međunarodnim odnosima i u međunarodnom javnom pravu, kakav je Evropska unija, koja se opire klasičnim definicijama i tipologijama.

Naime, upravo države članice EU su glavni konstitutivni subjekti Unije i kao takve diktiraju i tok i tempo institucionalne reforme Unije. Rasprava da li se radi o post-suverenoj zajednici i/ili o svojevrsnom parlamentarnom modelu Unije kroz jačanje uloge Evropskog parlamenta ima za cilj da naglasi teoriju implicitnih ovlašćenja, koja definiše jurisdikciju Unije kod ostvarivanja njenih ciljeva.

Vitalno pitanje budućeg razvoja EU, po mom mišljenju, predstavlja kapacitet donošenja efektivnih odluka EU, koji je značajan, kako na spoljno-političkom planu, tako još i više na internom planu u smislu podsticanja ekonomskog rasta, zaposlenosti i održivog razvoja u EU. Proističe zaključak - koji svoju potvrdu doživljava u nesupeloj praksi usvajanja Predloga Ugovora o Ustavu Evrope i kroz nedavno uspešno usvajanje Lisabonskog Ugovora o EU: svako predstojeće pravno i institucionalno dograđivanje EU mora poći od potrebe elastične primene principa supsidijarnosti i od neophodnosti neprekidnog jačanja efikasnosti odlučivanja i demokratskog legitimiteta procesa donošenja odluka EU. Evropski parlament (EP) pri tome ima posebno istaknutu ulogu katalizatora integracionističkih procesa unutar Unije. Pored toga, uloga Parlamenta je ujedno i determinanta postignutog nivoa uklanjanja demokratskog deficita EU.

I Poglavlje - EVROPSKA UNIJA - ISTORIJSKI ASPEKTI, OD FEDERALIZMA DO FUNKCIONALIZMA

1. Uvodne napomene

Pojava regionalnih ekonomskih integracija[284] snažno je obeležila period posle Drugog svetskog rata. Jedan od najznačajnijih i najuspešnijih oblika regionalnog udruživanja država danas predstavlja Evropska unija. Koreni njenog stvaranja leže u težnjama za prevazilaženjem istorijskih rivalstava, posebno Francuske i Nemačke, paralelno sa podsticanjem ekonomskog napretka i razvoja država članica.

Pariskim ugovorom od 18. aprila 1951. stvoren je prvi nukleus današnje Evropske unije u vidu Evropske zajednice za ugalj i čelik (EZUČ), a zatim Rimskim ugovorom potpisanim 25. marta 1957. osnovane su Evropska ekonomska zajednica (EEZ) i Evropska zajednica za atomsku energiju (EURATOM). Prvobitno su ih činile šest zemalja članica (Francuska, SR Nemačka, Italija, Belgija, Luksemburg i Holandija).

Ugovorom o objedinjavanju organa triju evropskih zajednica[285] (1. jula 1967.) formirane su Evropske zajednice (EZ) sa jedinstvenom institucionalnom strukturom. Pri tome je svaka od evropskih zajednica zadržala odvojeni pravni subjektivitet na osnovu konstitutivnih ugovora o osnivanju, kao akata ustavnog karaktera. Imajući u vidu, međutim, zajedničko članstvo, zajedničke organe i jedinstveni pravni sistem triju evropskih zajednica, u literaturi je tradicionalno u primeni jedinstveni naziv: Evropska zajednica. Proces institucionalnih promena Evropske zajednice paralelno je praćen procesom širenja EZ. Zajednica je prošla mnoge složene etape svog razvoja do današnje Evropske unije (EU) od dvadesetpet zemalja članica sa tendencijama daljeg širenja članstva.

Na tom putu institucionalnog reformisanja i uobličavanja međunarodno-pravnog identiteta, Zajednica se kretala u skladu sa funkcionalnim shvatanjem integracionih tokova. Naime, suština funkcionalnog integrisanja suverenih država je integracija po sektorima tj. različitim oblastima zajedničkog delovanja i interesa. Proces funkcionalne integracije se odvija postepeno, sa krajnjim ciljem povezivanja svih sektora zajedničkih aktivnosti u jednu celinu.

Nasuprot tome, ideje federalizma podrazumevaju stvaranje integracije država u takvoj formi međunarodnog udruživanja, koja zahteva njihove ogromne ustupke na planu

284 Pored stvaranja Evropske zajednice za ugalj i čelik (ECSC), EEC i EURATOM, tendencije izraženog regionalizma u tom periodu uticale su i na osnivanje drugih oblika regionalnih integracija: EFTA (1960.), Latino - američko udruženje u slobodnu trgovinsku zonu (LAFTA, 1960.), Centralno - američka ekonomska integracija (1960.), Sporazum Australije i Novog Zelanda o slobodnoj trgovini (1965.), Carinska i ekonomska unija Centralne Afrike (1964.), Sporazum o slobodnoj trgovinskoj zoni Kariba (1968.) i dr. Nav. prema: S. Riesenfeld, „Legal Systems of Regional Economic Integration", Hastings International and Comparative Law Review, Spring, 1997, p. 539-540.

285 The Treaty Establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities (Merger Treaty) potpisan je 8. aprila 1965. godine u Briselu, a stupio na snagu 1. jula 1967. , nav. prema: S. Rodin, „Pravni sustav i institucije Evropske zajednice", Zagreb, 1990, str. 18.

nacionalne suverenosti u korist jedne međunarodne tvorevine federalističkog karaktera, odnosno para-državnog uređenja na međunarodnom nivou. Tokom funkcionisanja Zajednice shvatanja federalizma i funkcionalizma su se često preplitala ne samo na teorijskom, već i na praktičnom nivou, ostavljajući brojne implikacije naročito u oblasti delovanja komunitarnih organa i definisanja njihovih kompetencija.

2. Istorijski osvrt na stvaranje Evropskih zajednica

Istraživanje puteva institucionalnih promena Evropskih zajednica i tumačenje njihovog prerastanja u viši kvalitet regionalnog integrisanja u vidu Evropske unije zahteva osvrt na istorijske, ekonomske, političke i sociološke okolnosti stvaranja Evropskih zajednica. Uvid u istorijske korene Evropskih zajednica neophodan je u cilju rasvetljavanja dinamičkog karaktera ovog sistema, koji se nalazi u neprekidnim promenama. Stoga evolucija od Zajednice do Evropske unije može biti objašnjena jedino uz pomoć kontekstualnog pristupa, odnosno ukazivanjem na političko - ekonomske determinante nastanka određenih institucionalnih rešenja i njihovih pravnih okvira.

2.1. Šumanova deklaracija, Savet Evrope i stvaranje Evropske zajednice za ugalj i čelik

Prilike posle Drugog svetskog rata karakterisala je razorena privreda i ideološka podeljenost u Evropi. Bitan podsticaj ujedinjavanju zapadno - evropskih država predstavljao je Maršalov plan pomoći ekonomskom oporavku (1947.), koji su prihvatile šesnaest zapadno - evropskih država, dok su zemlje Istočne Evrope i SSSR odbile ovaj predlog. Plan državnog sekretara SAD, Maršala, kao uslov korišćenja pomoći postavljao je obavezu ujedinjavanja država korisnica. To je uslovilo osnivanje Organizacije za evropsku ekonomsku saradnju, 1948. g. (kasnije OECD), koja je imala za cilj usmeravanje američke pomoći i koordinaciju nacionalnih ekonomskih politika zapadno - evropskih država članica.

Ovaj prvi korak u privrednom udruživanju pratilo je vojno - strateško prestrojavanje u Evropi. Naime, još 1947. god. je sklopljen ugovor između Velike Britanije i Francuske o zajedničkoj odbrani, koji je činio jezgro osnivanja Zapadno - evropske unije (ZEU), 1948. u Briselu. Usledilo je stvaranje Severnoatlantskog pakta[286] (NATO), 1949. posle blokade Berlina i rasta napetosti u savezničkim odnosima. Iza stvaranja NATO pakta stajao je interes SAD za postizanjem čvršće stabilnosti Zapadne Evrope u kontekstu hladnog rata, te je 1955. u NATO uključena i SR Nemačka.

Posebno značajnu etapu zapadno - evropskog ujedinjavanja predstavlja održavanje Konferencije u Hagu, 1948. god. Haška konferencija predstavljala je skup najuticajni-

286 Osnivanju NATO pakta prethodilo je donošenje Vandenbergove rezolucije o spremnosti SAD za učešćem u odbrani Evrope. Potom je aprila 1949. zaključen ugovor između pet evropskih zemalja članica ZEU i SAD, Kanade, Italije, Danske, Islanda, Norveške i Portugala o stvaranju Severnoatlantskog pakta.

jih federalističkih pokreta u zapadno - evropskim zemljama, koji su proklamovali ideje ujedinjavanja Zapadne Evrope. Pojava federalističkih ideja bila je posledica posleratne situacije političke i ekonomske oslabljenosti zapadno - evropskih država nasuprot SAD i SSSR-u. Među tim pokretima su postojale razlike u shvatanjima o načinima povezivanja suverenih država, ali su generalno gledano zastupali stav o potrebi ukidanja granica među zapadno - evropskim državama i formiranje jedne centralne vlasti na tlu Zapadne Evrope. Najistaknutiji predstavnik tih pokreta bila je Evropska unija federalista[287], kao i francuska nevladina organizacija „Federacija", Pokret socijalista za Ujedinjene države Evrope, zatim Evropska liga za ekonomsku saradnju, Panevropska unija i dr. Ove federalističke organizacije osnovale su Međunarodni komitet pokreta za Evropsku uniju, koji je organizovao konferenciju u Hagu.

Konferencijom[288] je predsedavao Vinston Čerčil, britanski premijer i vođa pokreta „Ujedinjena Evropa". Usvojena je rezolucija „Poruka Evropljanima", u kojoj su sadržani principi ujedinjavanja Zapadne Evrope u cilju zajedničkog napretka. Proklamovana je neophodnost slobodne cirkulacije kapitala, roba, ljudi i ideja, kao i osnivanje Evropskog parlamenta - čije bi poslanike birali članovi nacionalnih parlamenata. Doneta je odluka o izradi Pakta o pravima čoveka i formiranju Suda za ljudska prava, radi sprovođenja odredbi Pakta.

Rezultat Haške konferencije predstavlja osnivanje Saveta Evrope[289], maja 1949, čiji su glavni organi Komitet ministara i Konsultativna skupština (kasnije Parlamentarna skupština) imali za cilj jačanje političke saradnje među državama članicama i razvijanje principa parlamentarne demokratije i zaštite prava čoveka. Usledilo je donošenje Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, koja je stupila na snagu 1953. god. Uloga Saveta Evrope sastojala se u obezbeđivanju foruma za diskusiju o pitanjima odnosa Istoka i Zapada, slobode štampe, udruživanja i izražavanja, terorizma, ekologije, kulture, zdravstva, obrazovanja, omladine i sporta. Iz nadležnosti Saveta Evrope isključena su pitanja odbrane i nacionalne bezbednosti. Odluke o osnovnim političkim smernicama donose se na osnovu konsensusa, dok se budžetska pitanja izglasavaju dvotrećinskom većinom.

Odluke ove međunarodne organizacije ne proizvode pravne obaveze za države članice, jer treba da budu prethodno ratifikovane u nacionalnim parlamentima da bi stekle pravno dejstvo. Otuda Parlamentarna skupština ima konsultativnu ulogu, bez zakonodavnih ovlašćenja, odnosno daje preporuke Savetu ministara, koji ih može odbaciti

287 Osnovana je u Parizu, 1946. godine sa ciljem širenja ideja o evropskom ujedinjenju putem ukidanja granica, radi prevazilaženja nacionalnih političkih, ekonomskih i kulturnih antagonizama. Prema tom shvatanju, na čelu evropske federacije bila bi evropska vlada, koja bi raspolagala prenetim ovlašćenjima od strane nacionalnih vlada država članica.

288 O značaju Konferencije govore podaci o prisustvu preko sedam stotina delegata iz šesnaest zemalja (Austrija, Belgija, Britanija, Danska, Irska, Francuska, Nemačka, Grčka, Italija, Lihtenštajn, Luksemburg, Holandija, Norveška, Saar, Švedska, Švajcarska) i posmatrača iz deset zemalja. *Nav. prema:* S. Siriški, „Nadnacionalni karakter Evropske ekonomske zajednice", IMPP, Beograd, 1993, str. 14.

289 Države članice su u momentu osnivanja činile tri zemlje Beneluksa, Velika Britanija, Francuska, Irska, Danska, Italija, Švedska i Norveška. Ubrzo su im se priključile: Grčka, Turska i Island, Nemačka (1951.), a zatim i: Austrija (1956.), Kipar (1961.), Švajcarska (1963.), Malta (1965.), Portugal, Španija i Lihtenštajn (1976.).

ako nema konsensusa. Bilo koja članica može upotrebiti veto da spreči donošenje odluke. Shodno tome, države članice se nisu odricale svoje jurisdikcije, već su saradnju sprovodile shodno principima klasične međuvladine saradnje.

Uprkos ovim ograničenjima, doprinos Saveta Evrope u procesu evropske integracije je veliki. Pre svega kao politička organizacija, Savet Evrope je usvajanjem brojnih rezolucija na političkom, ekonomskom, kulturnom i socijalnom planu omogućio razvoj tešnje saradnje među članicama, čiji se broj neprekidno povećava. Aktuelna uloga Saveta Evrope stoga podseća na neku vrstu predvorja za sticanje članstva u Evropskoj uniji, naročito za tzv. zemlje nove demokratije Centralne i Istočne Evrope. Potpisivanje Evropske konvencije o ljudskim pravima i sticanje članstva u Savetu Evrope služi kao potvrda ovih zemalja za prihvatanje načela zapadno - evropskih liberalnih demokratija, kao što je to bio slučaj sa uključivanjem Španije i Portugala u Savet Evrope, posle sloma dikatatorskih režima u ovim zemljama, polovinom 70-tih godina.

Osnivanje Saveta Evrope predstavlja vrlo značajnu etapu u tokovima zapadno - evropske integracije, jer ujedno predstavlja temelj njenog daljeg razvoja, kasnije uobličenog u Šumanovoj deklaraciji. Naime, još na prvoj sednici Konsultativne skupštine Saveta Evrope (avgusta 1949.), odlučeno je da se pod okriljem Saveta Evrope otpočne sa formiranjem evropske ekonomske i političke unije. Francuska je predvodila u takvim zahtevima, praćena podrškom zemalja Beneluksa i Italije. Sa druge strane, stav Velike Britanije je odražavao sukob koncepcija evropskog ujedinjenja, koji se prelama do današnjih dana, naročito u odnosu na obim nadležnosti zajedničkih organa EU. Britansko gledište je izražavalo snažnu rezervu prema prenošenju suverenih državnih kompetencija na jedno nezavisno, međunarodno telo sa elementima supranacionalnosti, bilo da se radi o izvršnim oblicima vlasti, bilo zakonodavnim ili sudskim funkcijama na međunarodnom nivou.

Iako je upravo Čerčil u svom čuvenom govoru od 19. septembra 1946. u Cirihu[290] proklamovao ideju stvaranja Ujedinjenih država Evrope, gde suštinski preduslov čini francusko - nemačka saradnja, time je zapravo obeležena uloga Velike Britanije kao pokrovitelja, ali ne i aktivnog učesnika evropske integracije. Suština tadašnjeg britanskog pristupa sadržana je u isključivom zastupanju međuvladinih oblika međunarodne saradnje. Iza takvog polazišta stajao je britanski interes za očuvanjem ekonomskih i političkih veza i uticajne sfere u zemljama Komonvelta, bivših britanskih kolonija, čega se nije htela odreći u korist integracije sa zapadno - evropskim državama. Pored toga, bila je prisutna jako izražena tradicionalna britanska spona sa politikom SAD, kao prevaga nad zbližavanjem sa zemljama Kontinenta. To su bili razlozi neuspeha inicijative britanskog federaliste i poslanika u Savetu Evrope, Mekeja[291] (Meckey), koji je krajem 1950. predložio stvaranje Evropske političke organizacije - putem ustanovljavanja jednog izvršnog organa Saveta Evrope i kroz promene načina funkcionisanja ove međunarodne organizacije. Ovaj predlog je naišao na odbijanje upravo Velike Britanije.

290 K. D. Borchardt, „European Unification", Luxembourg, 1990, p. 11.

291 *Detaljnije o ovom predlogu kod:* J. Kamber, „Evropska zajednica i težnje ka stvaranju Evropske unije", mag. rad, Pravni f. u Beogradu, 1987, str. 26.

Francuska inicijativa u vidu *Šumanove deklaracije*[292] od 9. maja 1950. god. predstavlja revolucionarni pomak u oblasti evropskih integracionih kretanja, jer čini prethodnicu stvaranja Evropske zajednice za ugalj i čelik, jedinstvene međunarodne organizacije sa elementima nadnacionalnosti i specifičnom institucionalnom strukturom. Sama Deklaracija bavi se idejom stavljanja proizvodnje uglja i čelika Francuske i Nemačke pod upravu Visoke vlasti, izvan nacionalne kontrole, u organizaciji otvorenoj za učešće ostalih zapadno - evropskih država. Odluke Visoke vlasti su pravno obavezujuće i neposredno primenljive u državama članicama nove organizacije (EZUČ). Iako se pre svega radi o nadnacionalnoj kontroli ovih strateških privrednih sektora, nemoguće je zaobići širi politički kontekst Deklaracije, koji joj dodaje značaj.

Deklaracija naime proklamuje da Evropa treba da bude izgrađena na federalnoj osnovi[293], pri čemu je stvaranje Evropske zajednice za ugalj i čelik samo prvi korak. „Evropa neće biti izgrađena odjednom ili na osnovu jedinstvenog plana. Biće izgrađena kroz konkretna dostignuća, koja prvenstveno stvaraju solidarnost *de facto*. "[294]

Međuvladina konferencija u Parizu, juna 1950. označila je početak pregovora o stvaranju Evropske zajednice za ugalj i čelik (ECSC). U tim pregovorima je u početku učestvovala i Velika Britanija, ali je odustala od potpisivanja Ugovora, koji je predstavljao ugovorni okvir nadnacionalnog oblika međunarodne saradnje država. Ugovor o EZUČ (European Coal and Steel Community - ECSC) je potpisan 18. aprila 1951. u Parizu od strane šest država osnivača: Francuska, SR Nemačka, Italija, Belgija, Holandija i Luksemburg. Ugovor je stupio na snagu 23. jula 1952. god.

Istorijske okolnosti stvaranja EZUČ ukazuju da se radi o funkcionalnom pristupu[295] zapadno - evropskoj integraciji. Interes posleratno oslabljene Francuske odražavao je težnje za sprečavanjem ponovne vojne pretnje Nemačke putem njenog čvršćeg vezivanja sa ostalim zapadno - evropskim zemljama i paralelno rešavanje oblasti Rura, važnog industrijskog središta, koje je bilo kolevka dugogodišnjih francusko - nemačkih sukoba. SR Nemačka, sa svoje strane, takođe veoma oslabljena i izolovana, kroz stvaranje EZUČ videla je način svoje reintegracije u međunarodnu zajednicu, praćenu mogućnošću obnavljanja suvereniteta nad Sarskom oblasti, koja je pripala Francuskoj. Za postizanje ovih političkih ciljeva odabran je pragmatičan metod stavljanja pod zajedničku kontrolu proizvodnje uglja i čelika, u vidu nadležnosti Visoke vlasti, čije odluke obavezuju države članice i direktno su primenljive.

Funkcionisanje EZUČ imalo je za cilj da omogući čvrstu povezanost država osnivača, posredstvom njihovog povezivanja u jednom konkretnom ekonomskom, ali strateški bitnom sektoru. Širi ciljevi obuhvataju stvaranje evropske federacije, tako što bi se prvenstveno izvršilo postepeno ujedinjavanje država članica na privrednom planu, koje bi dovelo do

---

292 Nosi ime po francuskom ministru spoljnih poslova, Robertu Šumanu, iako je glavni inspirator ideje bio Žan Mone (Jean Monnet), predsednik Komiteta za ekonomsko planiranje i modernizaciju u Francuskoj.

293 J. Shaw, *op. cit,* p. 30.

294 *Ibidem*.

295 Slično tumačenje zastupljeno je u literaturi: J. Shaw, *op. cit*, p. 30, S. Siriški, *op. cit*, str. 16, J. Kamber, *op. cit*, str. 35, L. Cartou, Communautes Europeennes, Paris, 1979, p. 44 - 45.

zajedničkog rešavanja političkih pitanja, što govori o funkcionalnom prilazu. Otuda L. Kartu (Cartou) smatra da EZUČ predstavlja novi oblik konstrukcije u Evropi: funkcionalnu konstrukciju, čiji je zadatak da pripremi političku uniju putem stvaranja ekonomske solidarnosti[296].

2.2. Institucionalna struktura Evropske zajednice za ugalj i čelik (EZUČ) – primer funkcionalnog pristupa integraciji

Šumanova deklaracija i stvaranje EZUČ značajno je pre svega jer označava revolucionarne novine u institucionalnoj strukturi ove međunarodne organizacije. Sama zamisao o zajedničkoj upravi nad proizvodnjom uglja i čelika različitih država[297] nije nova, ali je nov institucionalni okvir.

Pre svega, treba istaći da Ugovor o osnivanju EZUČ predstavlja tzv. ugovor - zakon (Traite - loi). To znači da ovaj akt međunarodnog prava detaljno reguliše nadležnost organa Evropske zajednice za ugalj i čelik i njeno funkcionisanje. Za razliku od toga, ugovori okvirnog tipa, kakve čine Rimski osnivački ugovori o EEZ i EURATOM postavljaju temelje, principe i smernice delovanja komunitarnih organa, a oni su ovlašćeni da naknadno donose pravne akte o detaljnijem regulisanju određenih pitanja i pravnih odnosa[298].

Ugovor o osnivanju EZUČ je zaključen na pedeset godina (čl. 97. Ugovora), dok su osnivački ugovori o EEZ i EURATOM sklopljeni na neodređeno vreme. Ugovor o osnivanju EZUČ jeste ugovor između suverenih država i kao takav predstavlja pravni akt međunarodnog prava, ali je njegovo izvršenje dato u nadležnost organima ove međunarodne organizacije, od kojih je Visoka vlast u svom radu nezavisna od bilo kog nacionalnog interesa. Kao protivteg tome, ustanovljen je Savet ministara, sastavljen od predstavnika država članica, koji izražava međuvladin oblik saradnje u EZUČ. U literaturi[299] preovlađuje stav da se radi o aktu ustavnog karaktera, imajući u vidu političku, pravnu i ekonomsku važnost Ugovora o EZUČ, kao i polazeći od njegovog karaktera osnovnog zakona EZUČ.

---

296 L. Cartou, *op. cit*, p. 44.

297 Ideje zajedničkog regulisanja proizvodnje uglja i čelika potiču još od 1926. god, kada je zaključena Međunarodna konvencija o čeliku između Francuske i Nemačke, kojoj su naknadno pristupile Belgija, Luksemburg, Austrija, Mađarska i Čehoslovačka. Ova konvencija je zatim ustupila mesto novom ugovoru, 1933. god. Pored toga, 1946. je u Londonu potpisan Statut Evropske organizacije za ugalj, čije su članice bile mnoge evropske zemlje i SAD. Ova organizacija je, međutim, još 1948. god. promenjena u Komitet za ugalj pri Ekonomskoj komisiji UN za Evropu (ECE/UN) sa zadatkom formulisanja preporuka državama članicama. P. Reuter, „La Communaute du charbon et de l'acier", Paris, 1953, p. 12 - 14, *nav. prema* J. Kamber, *op. cit*.

298 Primer toga predstavljaju odredbe čl. 235. Ugovora o osnivanju EEC, kao i odredbe čl. 100. Ugovora o EU iz Mastrihta (1993.).

299 *Videti kod:* S. Rodin, „Pravni sustav i institucije Evropske zajednice", Zagreb, 1990, str. 77 - 81; Lasok and Bridge, „Law and Institutions of the European Communities", London, 1987, p. 101 - Constitutional Treaties.

Centar institucionalne strukture EZUČ je Visoka vlast, koja je nezavisna od nacionalnih vlada država članica u granicama Ugovora. Države članice su neopozivo prenele deo svoje nadležnosti u domenu upravljanja proizvodnjom uglja i čelika. Na taj način, Visoka vlast je odraz elemenata supranacionalnosti EZUČ. To je jedini organ koji donosi pravne akte EZUČ: odluke i preporuke koje imaju snagu obaveznosti i neposredne primene u zemljama članicama, kao i mišljenja, koja ne spadaju u *ius cogens*. Ovi akti čine sekundarnu regulativu Zajednice, za razliku od primarne, koju predstavlja osnivački Ugovor. Proces odlučivanja Visoke vlasti, međutim, limitiran je donekle obavezom (kada to Ugovor predviđa) pozitivnog mišljenja, tj. saglasnosti Saveta ministara. Otuda se u teoriji[300] ovakav sistem odlučivanja smatra ograničenom zakonodavnom nadležnosti Visoke vlasti.

Uprkos tome, supranacionalnost EZUČ izražena je, ne samo kroz kompetencije ovog organa, nego i preko doktrine primata komunitarnih normi nad nacionalnim pravom članica[301]. U praksi ova doktrina podrazumeva da u slučaju konflikta nacionalnog sa propisom Zajednice, koji se primenjuje direktno, prednost primene ima komunitarna norma. Posledica toga je da državna suverenost više nije ekskluzivne prirode u međunarodnom pravu[302]. U kasnijem osnivačkom Ugovoru EEZ u centru zakonodavnog odlučivanja je Savet ministara, a ne Komisija (kao pandan Visokoj vlasti), što ukazuje na veći stepen nadnacionalnosti EZUČ u odnosu na EEZ. Odluke Visoke vlasti, kao nezavisnog organa EZUČ, neposredno se primenjuju i proizvode direktne pravne posledice, bez potrebe da ih država članica uvodi u interni pravni sistem posebnom procedurom.

Stepen nadnacionalnosti EZUČ izražen je i kroz sistem finansiranja (čl. 49. Ugovora). Visoka vlast ima pravo ubiranja poreza (prelevmana) na proizvodnju uglja i čelika radi pokrivanja troškova funkcionisanja Zajednice. Ovaj fiskalni prihod Visoka vlast ubira direktno od preduzeća i on ne može biti veći od 1% srednje vrednosti proizvoda (čl. 50. Ugovora), osim ako Savet jednoglasno ne odluči o njegovom povećanju.

Savet ministara EZUČ, sastavljen od predstavnika država članica (čl. 27. Ugovora), predstavlja njihove nacionalne interese. Nadležnost Saveta utvrđena je u čl. 26. Ugovora[303], tako da on utiče na aktivnosti Visoke vlasti, posebno u slučajevima krize, kada je

300 J. Shaw, *op. cit*, p. 30 - 31.

301 L. Cartou, *op. cit*, p. 195; R. Vukadinović, „Pravo Evropske unije", Beograd, IMPP, 1996, str. 49 - 67; A. Campbell, „Common Market Law", Longmans, Oceana, 1969, p. 47 - 62; Kapteyn and V. Van Themaat, „Introduction to the Law of the European Communities after the coming into force the Single European Act", Kluwer - Deventer, Boston, 1989, p. 333; T. Hartley, „The Foundations of European Community Law", Oxford, 1988, p. 183 - 217; K. D. Borchardt, „L~ ABC du Droit Communautaire", Bruxelles - Luxembourg, 1994, p. 33 - 43, 57 - 62.

302 P. Pescatore, „Observation sous l'arret de la Cour de casation du 27 mai 1971", Cahier de droit europeen, 1971, p. 583. *Detaljnije o tome u:* J. V. Kulić, „Međunarodna ekonomska integracija i suverenitet", doktorska disertacija, Pravni f. Beograd, 1965; V. Knežević - Predić, „Nadnacionalni karakter Evropske zajednice i suverenost država članica", doktorska disertacija, Pravni f. Novi Sad, 1996.

303 „Savet izvršava svoje zadatke u predviđenim slučajevima i na način označen Ugovorom, naročito u cilju usklađivanja delovanja Visoke vlasti i akcije vlada odgovornih za generalnu ekonomsku politiku njihovih zemalja. Radi toga, Savet i Visoka vlast razmenjuju informacije i međusobno se konsultuju. Savet može zahtevati od Visoke vlasti da preduzme razmatranje svih predloga i mera koje Savet smatra potrebnim ili neophodnim za realizaciju zajedničkih ciljeva" - čl. 26. Ugovora.

potrebno njegovo pozitivno mišljenje za određivanje kvote uglja i čelika od strane Visoke vlasti. Takođe, Savet je ovlašćen da, na predlog i uz saglasnost Visoke vlasti, odlučuje o prioritetima raspodele izvora uglja i čelika. Savet odlučuje u skladu sa odredbama Pariskog osnivačkog ugovora, kojim su države članice unapred transferisale deo svojih nadležnosti na EZUČ. Upravo ova činjenica ga suštinski razlikuje od diplomatske konferencije država i od klasičnih međunarodnih organizacija.

Četvorougaoni institucionalni obrazac EZUČ, koji je kasnije usvojen i kao model Evropske ekonomske zajednice, čine još i Parlament i Sud pravde. Pariski Ugovor u čl. 20. definiše Parlament kao organ okupljanja predstavnika zemalja članica, čije članove biraju nacionalni parlamenti prema internoj proceduri. Tako je bilo do 1979. godine, odnosno do uvođenja neposrednih izbora za delegate u Evropski Parlament. Naime, još je odredbama čl. 20. Pariskog Ugovora utvrđeno pravo Parlamenta da izradi projekat o neposrednom izboru u zemljama članicama za delegate u ovom telu. Tako je 1975. god. Parlament usvojio Predlog konvencije o neposrednom izboru svojih delegata u državama članicama po jednoobraznoj proceduri. Savet ministara je 1976. odobrio jednoglasno ovaj predlog Parlamenta[304]. Članice su ratifikovale ovu konvenciju, čime je Parlament postao organ predstavljanja volje naroda koji čine Zajednicu. Prvi neposredni izbori za članove Parlamenta održani su 1979. god. u tadašnjih devet država članica. Značajni su po tome što su to prvi direktni izbori, koji su obavljeni u nekoj međunarodnoj organizaciji, čime se Zajednica i Parlament, kao njen organ, izdvaja iz klasičnog modela postojećih organizacija[305].

Članovi Parlamenta biraju se na pet godina, s tim da ne smeju istovremeno biti članovi vlada niti drugih organa Zajednice. Parlament ima zakonodavnu i budžetsku funkciju i vrši administrativnu kontrolu. Legislativna ovlašćenja Parlamenta su, međutim, veoma bila mala i svodila su se na konsultativnu ulogu. Jedino u slučaju odlučivanja Visoke vlasti o pitanju koje nije predviđeno Ugovorom, a koje je neophodno regulisati u cilju stvaranja zajedničkog tržišta uglja i čelika, potrebna je saglasnost Parlamenta, pored odobrenja Saveta (čl. 95. Ugovora). Takođe i u domenu budžeta, Parlament ima mala ovlašćenja prema Pariskom osnivačkom Ugovoru. Ima pravo da daje predloge za izmenu budžeta, koji priprema Savet. Kasnije je upravo na ovom polju došlo do znatnih proširenja nadležnosti Parlamenta, kod funkcionisanja EEZ i EURATOM. U domenu administrativne kontrole, tadašnji Parlament je mogao negativno oceniti (dvotrećinskom većinom) rad Visoke vlasti, koja je onda bila obavezna da podnese kolektivnu ostavku (čl. 24. Ugovora). Međutim, Parlament je u ovoj oblasti pretežno koristio svoje pravo postavljanja pitanja (usmenih i pismenih) Visokoj vlasti.

Četvrti organ EZUČ, ujedno zajednički i za ostale kasnije formirane evropske zajednice, predstavlja Sud pravde, čiji je osnovni zadatak da se stara o poštovanju pravnog

304 EC Council Dcision 76/787, Act concerning the Election of Representatives of the Assembly by Direct Universal Suffrage, OJ L 278, 8. 10. 1976, r. 5, *nav. prema:* R. Vukadinović „Evropska ekonomska zajednica", Beograd, 1991, str. 24.

305 D. Lopandić i J. Kamber, „Evropski parlament i njegova uloga u EZ", Jug. revija za međ. pravo (JRMP) br. 2 - 3/1986, str. 338.

sistema Zajednice. U čl. 31. Ugovora utvrđeno je da Sud pravde ima zadatak da osigura poštovanje prava i tumačenje, primenu Ugovora, kao i kontrolu nad njegovim izvršenjem. Time je uvedena nezavisna sudska kontrola pored državne kontrole članica nad odlučivanjem i aktivnostima Visoke vlasti. Za razliku od Međunarodnog suda pravde u Hagu, sudskog organa UN, čija je nadležnost fakultativna, Sud pravde EZUČ ima obaveznu nadležnost i ulogu vrhovnog tumača Ugovora[306]. Pred Sudom pravde Zajednice mogu se pojaviti države članice, Savet, ali i zainteresovana pravna i fizička lica (čl. 33. Ugovora), kada pokreću postupak za poništenje odluka Visoke vlasti. Odluke Suda su neposredno izvršne na teritoriji država članica, što je rezultat nadnacionalnih ovlašćenja Visoke vlasti. Naime, pošto Visoka vlast donosi mere od neposrednog uticaja i za pravna i fizička lica članica, u slučaju poništenja tih mera i akata od strane Suda, Visoka vlast je dužna da sprovede mere za izvršenje presude i da pruži naknadu eventualne štete, nastale za preduzeće usled donete mere (čl. 34.). Ovakva uloga Suda doprinela je zastupljenom mišljenju u teoriji da se radi o unutrašnjem sudu Zajednice, koji „ima funkciju koja ga više čini jednim unutrašnjim nego međunarodnim sudom"[307]. To mišljenje je u skladu sa federalističkim shvatanjem evropskih integracionih tokova. Gledano sa stanovišta odrednica međunarodnog prava, proizilazi da je Sud pravde formiran na osnovu međunarodnog ugovora (zaključenog na pedeset godina) između suverenih država i kao takav čini organ regionalne međunarodne organizacije (EZUŽ) sa nadnacionalnim ovlašćenjima.

Nadležnosti Suda obuhvataju i postupak u slučaju propuštanja Visoke vlasti da donese određeni akt, čije je donošenje predviđeno Ugovorom (čl. 35.); nadležnost u postupku za naknadu štete, koju su učinili službenici EZUČ prilikom izvršavanja svojih funkcija (čl. 40.); zatim interpretacija pravnih akata Zajednice u situaciji konflikta sa nacionalnom normom, kao i u stuaciji donošenja odluke Visoke vlasti koja je van ugovornih ovlašćenja, radi realizacije zajedničkog tržišta uglja i čelika - proces tzv. male revizije tj. pravne ocene Suda elemenata odluke Visoke vlasti. Konačno, u nadležnost Suda spada i staranje o izvršenju presude posle sticanja pravosnažnosti. Posebno bitna kompetencija Suda odnosi se na navedeno tumačenje u slučaju sukoba komunitarne sa nacionalnom normom. Time je osigurana jedinstvena primena pravnih akata Zajednice na teritoriji svih država članica.

Visoka vlast je zadužena za realizaciju ciljeva postavljenih Ugovorom, shodno čl. 8. Ugovora. Ciljevi osnivanja EZUČ su: stvaranje zajedničkog tržišta uglja i čelika država članica (čl. 4. Ugovora), putem ukidanja carina i kvantitativnih ograničenja, kontrola cena, ukidanje diskriminatornih mera, državnih subvencija i drugih vidova državne pomoći preduzećima u ovoj oblasti, slobodni promet ovih sirovina, poboljšanje uslova rada, unapređenje investicija i strukturno prilagođavanje industrije uglja i čelika zemalja članica. Realizacija zajedničkog tržišta u ovom fundamentalnom ekonomskom domenu članica planirana je postepenim uvođenjem navedenih mera Zajednice tokom pripremnog i prelaznog perioda.

306 *Detaljnije kod:* V. Vukasović, „Sud Evropskih ekonomskih zajednica", magistarska teza, Pravni f. , Beograd, 1967, str. 30 - 36.

307 Đ. Degan, „Sud Evropskih ekonomskih zajednica", JRMP br. 2 - 3/1965, str. 408, *nav. prema:* V. Vukasović, *op. cit.* , str. 32.

Postavlja se pitanje zbog čega je ova tako konkretna zamisao privrednog udruživanja proizvodnje i slobodne cirkulacije uglja i čelika država članica tako značajna sa međunarodno pravno - političkog gledišta, sa aspekta praćenja evropskih integracionih kretanja i razvoja međunarodnih odnosa uopšte. Naime, integracija nacionalnih privrednih sektora, koji su u to doba najvažniji izvori energije i osnova ekonomske aktivnosti država članica, neodvojiva je od ostalih privrednih delatnosti, kao što je ispripletana sa političkim kontekstom ovog ujedinjavanja. Tako će sasvim logično sedam godina kasnije, 1957. god, nastati Evropska ekonomska zajednica (EEZ) i Evropska zajednica za atomsku energiju (EURATOM). Nemoguće je razdvojiti ekonomiju od politike, posebno u sferi međunarodnih odnosa. To bi ujedno bilo i u kontrastu sa duhom, principima i ciljevima osnivačkih ugovora Evropske zajednice. Još je L. Kartu[308] naglašavao: „Pretendovati da se privreda odvoji od politike nije moguće iz više razloga: to bi bilo protivno duhu osnivačkih ugovora; protivno logici; suprotno stvarnosti; štetno po neophodnu evoluciju Zajednice". Stoga ne čudi da je pre skoro dve decenije ovaj autor predvideo tekuća kretanja u okviru EU i stvaranje nove arhitekture Evrope u vidu ekonomske i monetarne, a ne samo carinske unije država članica, formiranje tzv. Evrope u više brzina ili „Europe a la carte" - gde članice ne učestvuju u svim sektorima integracije, kao i formiranje zajedničke spoljne i odbrambene politike članica.

2.3. Evropska odbrambena zajednica i Evropska politička zajednica – rezultat federalističkih shvatanja integracije

Stvaranje EZUČ nije dovelo do jače integracije država članica u smeru političkog ujedinjavanja, jer ga je pratio neuspeh ratifikovanja Ugovora o evropskoj odbrambenoj zajednici i Nacrta Statuta o evropskoj političkoj zajednici. Ova dva projekta zapadnoevropske integracije ujedno predstavljaju odraz federalističkih pokušaja ujednjavanja suverenih država ovog regiona, koji su bili uslovljeni prevashodno političkim okolnostima hladnog rata pedesetih godina.

Idejna prethodnica Evropske odbrambene zajednice je plan osnivanja Evropske vojske, koji je avgusta 1950. izneo Vinston Čerčil pred Skupštinom Saveta Evrope[309]. Stvaranje Evropske odbrambene zajednice pokrenula je Francuska, kao način rešavanja pitanja Nemačke i njenog ponovnog naoružavanja, ovog puta u ulozi saveznika u slučaju eventualne agresije SSSR-a. Francuski ministar odbrane Pleven sačinio je plan ujedinjenja Zapadne Evrope na vojnom polju osnivanjem Evropske odbrambene zajednice. Funkcionisanje ove organizacije bilo je zamišljeno po principu vojnih saveza, tako da se napad na jednu državu članicu smatra napadom na ostale članice, ali je institucionalna struktura čini bitno različitom od klasičnih vojnih saveza.

Predviđeno je bilo prenošenje dela suvereniteta država članica i stavljanje pod rukovodstvo evropskog ministra odbrane, koga bi birale vlade zemalja članica. Institucionalni

308 L. Cartou, *op. cit*, p. 44.
309 J. Shaw, *op. cit*, p. 31.

model ove organizacije je kao uzor primenio EZUČ, te je bilo planirano da se oforme: Komesarijat (izvršna vlast), Savet, Parlament i Sud. Posebno je značajna uloga Komesarijata, kao centralne vojne uprave, koja je iznad nacionalnih i ima zadatak vršenja kontrole i određivanja osnovnih smernica, vojnih planova i rasporeda relevantnih vojnih snaga. Cilj je bio da se SR Nemačka veže u okviru supranacionalne strukture, što bi osiguralo kontrolu njenog naoružavanja. Savet ministara bi vršio funkciju političkog organa Zajednice i ujedno predstavljao nacionalne interese, dok bi Parlament imao manju nadležnost u odnosu na Parlament EZUČ, jer se radi o vojnim pitanjima. Sud pravde je sličan onom u sistemu EZUČ[310] .

Plevenov plan je odobrio Savet Evrope i NATO, te je šest država članica EZUČ potpisalo, maja 1952. god. ugovor o osnivanju Evropske odbrambene zajednice. Još pre ratifikacije ovog ugovora, Parlament Evropske odbrambene zajednice je na osnovu čl. 38. ugovora o njenom osnivanju pripremio projekat formiranja Evropske političke zajednice. Naime, čl. 38. je predviđao da Parlament treba da pripremi predloge stvaranja organizacije, koja će zameniti postojeću i biti zasnovana na federalnim principima[311] i garantovati demokratski karakter Zajednice.

U svom radu Parlament će ispitati mogućnost stvaranja organizacije, koja će zameniti postojeću organizaciju, a koja će biti zasnovana na elementima federalne ili prefederalne strukture, na principima podele vlasti i dvodomog predstavničkog sistema. Parlament će takođe razmotriti problem koji proizilazi iz koegzistencije različitih organizacija za evropsku saradnju, koje su već osnovane ili upravo treba da se osnuju, kako bi se osigurala koordinacija u okviru federalne ili konfederalne strukture.

Zastupnici federalističke metode integracije Zapadne Evrope smatrali su da je neophodno pre svega ujediniti političke stavove, stvaranjem političke unije, da bi se moglo realizovati ekonomsko ujedinjenje. Inspirativna je misao Ž. Monea: „Evropa ne može biti ograničena na ugalj i čelik. Institucija Zajednice, koja je početak federalne države, nema svog smisla ako ne rezultira jednim stvarnim političkim autoritetom". [312] Jezgro federalističkog shvatanja leži u stavu da integracija po sektorima primenom funkcionalističkog pristupa, sa težištem na ekonomskom ujednjavanju, neće automatski proizvesti političku integraciju suverenih zapadno-evropskih država.

---

310 Andrassy Jurij, „Pokušaji integracije Zapadne Evrope", JRMP, 1/54, str. 42.

311 Odredbe čl. 38. glase: „U roku predviđenom u drugom paragrafu ovog člana, Parlament ispituje: a) mogućnosti izbora za članove Parlamenta na široj, demokratskoj osnovi, b) nadležnost koju bi imao na taj način biran Parlament, c) izmene koje će eventualno biti donesene, a koje se tiču dispozicija ovog ugovora i odnose se na ostale organe Zajednice, naročito u cilju očuvanja odgovarajuće zastupljenosti država.

Ovi predlozi biće podneseni na razmatranje Savetu u roku od šest meseci računajući od dana početka funkcionisanja Parlamenta. Naknadno će ovi predlozi, propraćeni mišljenjem Saveta biti dostavljeni državama članicama, koje će u roku od tri meseca sazvati konferenciju sa zadatkom preispitivanja gore navedenih predloga. " J. C. Masclet, „L'Union politique de l'Europe", Paris, 1978, p. 13, *nav. prema* J. Kamber, *op. cit*, str. 64.

312 P. Gerbert, „La construction de l'Europe", Paris, 1983, p. 163.

Konsultativna skupština Saveta Evrope je rezolucijom od maja 1952. podržala zamisao političke unije zapadno-evropskih zemalja. Savet ministara EZUČ je na sastanku od septembra 1952. podržao projekat stvaranja Evropske političke zajednice i istovremeno odlučio da Parlament EZUČ preuzme ulogu budućeg Parlamenta Evropske odbrambene zajednice, s tim da mu se doda još devet članova. Tako je nastao Parlament *ad hoc*.

Evropska politička zajednica je trebalo da u roku od dve godine zameni dve sektorske zajednice: EZUČ i Evropsku odbrambenu zajednicu, tako što bi se izvršilo spajanje organa dve zajednice. Institucionalna reforma je i ovom prilikom bila zamišljena kao nezaobilazno sredstvo produbljivanja integracionih kretanja.

Naime, pored zajedničkog Saveta ministara, postojao bi i Izvršni savet sa funkcijama vlade, s tim da predsednika bira Parlament, a on zatim imenuje ostale članove. Za razliku od Izvršnog saveta, Savet ministara čine predstavnici nacionalnih vlada sa zadatkom da usklađuju rad Izvršnog saveta sa radom vlada država članica. Takođe i parlamenti dve zajednice bili bi zamenjeni jedinstvenim Parlamentom na dvodomnom principu, sa zakonodavnim i budžetskim ovlašćenjima. Konačno, Sud pravde je trebalo da osigura poštovanje Statuta Evropske političke zajednice, da tumači zakone i rešava sporove između država članica. Pored ova četiri glavna organa, bilo je planirano da se oforme i Ekonomski i Socijalni savet, sa savetodavnim ulogama. Proizilazi da institucionalno ustrojstvo Evropske političke zajednice veoma liči na model kasnije osnovane Evropske ekonomske zajednice.

Pregovori o predlogu Statuta Evropske političke zajednice trajali su skoro dve godine, u periodu od marta 1953. i tokom 1954. god. U tom intervalu je došlo do promena u sastavu vlade IV Republike u Francuskoj. Direktna posledica toga je izmena francuskog zvaničnog stava o pitanjima nacionalne odbrane i spoljne politike, te je avgusta 1954. Nacionalno veće Francuske odbilo ratifikaciju Ugovora o Evropskoj odbrambenoj zajednici, iako je to od početka bila upravo francuska inicijativa. Dolaskom na vlast pristalica politike Generala De Gola, u Francuskoj je oslabio uticaj proevropskih snaga, okupljenih u Narodnom republikanskom pokretu (MRP - Movement Republicain Populaire), kojem je pripadao i R. Šuman[313]. S obzirom da je za donošenje Statuta Evropske političke zajednice trebalo prvo ratifikovati Ugovor o Evropskoj odbrambenoj zajednici, rezultat odbijanja Francuske je onemogućavanje osnivanja Evropske političke zajednice.

Problem naoružavanja Nemačke je, međutim, ostao time nerešen. Stoga je na inicijativu Velike Britanije osnovana pomenuta Zapadno-evropska unija (ZEU), 1954. god, uvodeći SR Nemačku u zapadno-evropski bezbednosni okvir. Ciljevi ZEU su: kolektivna samoodbrana zapadno -evropskih država, omogućavanje stupanja SR Nemačke u NATO i kontrola nad jačanjem njene vojske i ratne industrije[314]. Zapadno-evropska unija je samo odblesak zamišljene Evropske odbrambene zajednice u smislu saradnje zapadno-evropskih država na polju odbrane, ali u strogo međuvladinom okviru, bez atributa nadnacionalnosti. Tek polovinom 80-tih godina, ZEU doživljava renesansu svog značaja i predstavlja osnovu ekspanzije evropske integracije u domenu odbrane.

313 J. Kamber, *op. cit*, str. 73.

314 V. Dimitrijević - O. Račić, „Međunarodne organizacije", Beograd, 1980, str. 259.

U Ugovoru o EU iz Mastrihta[315], u čl. J. 4 (2), ZEU je, kao sastavni deo razvoja EU, zadužena da primenjuje odluke EU koje su u vezi sa pitanjima odbrane. Na taj način ZEU je uključena u drugi stub saradnje članica EU, u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU. Ugovorom o EU iz Amsterdama predviđeno je da EU podstakne bliže institucionalne odnose sa ZEU, u smeru moguće integracije ZEU u Uniju, ako Savet EU na nivou šefova država i vlada tako odluči (novi čl. 17 - prvi stav)[316]. Ugovorom o EU iz Nice (2003), međutim, ZEU gubi na svom značaju, usled tendencija formiranja sopstvenih evropskih snaga odbrane, te dolazi do neke vrste marginalizacije ove organizacije.

2.4. Evropska ekonomska zajednica (EEZ) i Evropska zajednica za atomsku energiju (EURATOM) – povratak funkcionalističkoj metodi integracije

Kao posledica neuspelih federalističkih pokušaja ujedinjavanja zapadno-evropskih država, na važnosti dobijaju stavovi o prvenstvu ekonomske integracije nad političkom. Potrebni su bili novi instrumenti privrednog ujedinjavanja, koji ne bi bili ograničeni na jedan ekonomski sektor.

Zemlje Beneluksa su stoga pokrenule inicijativu za nastavak procesa zapadno-evropske integracije sa predlogom da se realizuje zajedničko tržište za sve proizvode i da se sprovede zajednička kontrola proizvodnje nuklearne energije[317]. Juna 1955. u Mesini su ministri spoljnih poslova članica EZUČ odlučili da oforme komitet stručnjaka za izradu ugovornih okvira ovih predloga unapređenja evropske integracije. Septembra 1955. je predstavljen prvi izveštaj Komiteta pod predsedništvom belgijskog ministra P. H. Spaka, a zatim aprila 1956. u drugom izveštaju je predloženo osnivanje EEZ i EURATOM. Maja iste godine Spakov izveštaj je prihvaćen na sastanku Šestorice u Veneciji. Usledili su pregovori, da bi 25. marta 1957. u Rimu bili potpisani osnivački Ugovori o EEZ i EURATOM. Za razliku od Ugovora o osnivanju EZUČ, koji je sklopljen na pedeset godina (čl. 97.), zaključeni su na neodređeno vreme[318]. Stupili su na snagu 1. 01. 1958. godine.

Spakov izveštaj[319] zalaže se za fuziju nacionalnih u zajedničko tržište, radi većeg ekonomskog rasta i bržeg povećanja životnog standarda u zemljama članicama. Tako Rimski ugovor predviđa carinsku uniju članica putem eliminacije carina i kvantitativnih ograničenja na proizvode članica (čl. 30. Rimskog ugovora). To podrazumeva stvaranje

315 Potpisan 7. 02. 1992. u Mastrihtu (Holandija) i stupio na snagu 1. 11. 1993. i predstavlja do sada najradikalniju reviziju Rimskih osnivačkih ugovora. Sledeći Ugovor o EU (OJ C 340, 10. 11. 1997.), kao revizija Ugovora iz Mastrihta i rezultat Međuvladine konferencije članica Zajednice, potpisan je u Amsterdamu 2. 10. 1997, ali je stupio na snagu tek 1999. posle postupka ratifikacije u državama članicama. Usledila je ponovna revizija Ugovora o EU u Nici, 2000. koja je stupila na snagu 2003. godine.

316 OJ C 340, 10. 11. 1997, p. 158.

317 J. Shaw, *op. cit*, p. 32.

318 Čl. 240. Ugovora o osnivanju EEZ i čl. 208. Ugovora o EURATOM.

319 The Spaak report, *ibidem*.

zajedničke carinske tarife[320] prema proizvodima iz trećih zemalja, nečlanica Zajednice. Postupno formiranje zajedničkog tržišta znači uvođenje prelaznog perioda u trajanju od dvanaest godina (podeljenog na tri etape) u kome se ostvaruje slobodno kretanje roba, usluga (čl. 59 - 66.), kapitala (čl. 67 - 73.) i radne snage (čl. 48 - 58.). Do realizacije carinske unije članica došlo je 1. jula 1968. god.

Princip funkcionisanja zajedničkog tržišta je slobodna konkurencija.[321] Otuda Rimski ugovor (čl. 85-94.) utvrđuje zabranu sporazuma među preduzećima, kojima se ograničava ili narušava konkurencija unutar zajedničkog tržišta; zabranu državne pomoći i zabranu zloupotrebe dominantnog položaja na zajedničkom tržištu.

Harmonizacija nacionalnih zakonodavstava u meri u kojoj je to neophodno za funkcionisanje zajedničkog tržišta (čl. 3. Ugovora) predstavlja jedan od načina uspostavljanja zajedničkog tržišta članica. To se postiže i sprovođenjem zajedničkih politika u oblasti poljoprivrede, trgovine, saobraćaja i razvoja. Pored toga, mere Zajednice prevashodno obuhvataju donošenje sekundarne obavezujuće regulative (uputstava, odluka i pravilnika) za uspostavljanje zajedničkog tržišta, tj. otklanjanje prepreka slobodi kretanja roba, usluga, kapitala i lica unutar Zajednice.

Ovi sekundarni komunitarni akti se donose na osnovu višeg pravnog akta, osnivačkog ugovora, kao primarnog izvora zakonodavstva. Ugovor o osnivanju EEZ je po svojoj pravnoj prirodi ugovor okvirnog tipa[322] (Traite - cadre), što znači da okvirno reguliše ovlašćenja komunitarnih organa dajući im široke zakonodavne mogućnosti, naročito Savetu ministara. Otuda u svakom sekundarnom pravnom aktu mora biti istaknut pravni osnov njegovog donošenja, tj. konkretni član osnivačkog ugovora. Ukoliko ne bude naveden pravni osnov (*iusta causa*), Sud pravde će poništiti takve akte. „Izbor odgovarajućeg pravnog osnova ima značaja ne samo za poštovanje komunitarne zakonitosti i u uslovnom smislu komunitarne „ustavnosti", već će u nekim situacijama time biti određen i legislativni organ, postupak i način usvajanja akta u pitanju. " (R. Vukadinović)[323]

Cilj osnivanja EEZ je prevashodno unapređenje skladnog privrednog razvoja članica (čl. 2. Ugovora), tako da uspostavljanje zajedničkog tržišta nije samo sebi cilj, već sredstvo privrednog rasta i napretka Zajednice. Usklađivanje ekonomskih politika članica Zajednice i funkcionisanje zajedničkog tržišta treba da rezultira njihovim političkim zbližavanjem. Proističe da je primenjen funkcionalistički pristup integraciji, odnosno povratak stvaranju zapadno-evropskog ujedinjenja po fazama. „To je izuzetna pobeda zajedničkog interesa nad različitošću".[324]

---

320 Zajednička carinska tarifa ustanovljena je Uredbom Saveta ministara EEZ br. 950/68 od 28. juna 1968. god. Vid. OJ L 172, 22. 07. 1968.

321 *Detaljnije o pojmu i elementima zajedničkog tržišta kod:* R. Vukadinović, „Pojam komunitarnog pravnog sistema i pravne karakteristike unutrašnjeg tržišta u Evropskoj zajednici", u: „Pravni i ekonomski okviri uključivanja jugoslovenskih privrednih subjekata u unutrašnje tržište Evropske unije", priredio R. Vukadinović, Kragujevac, 1994, str. 11 - 20.

322 J. Shaw, *op. cit*, p. 32.

323 R. Vukadinović, *ibid*, str. 15.

324 J. Shaw, *op. cit*, p. 33.

Naime, šest članica EZUČ, prvobitnih osnivača EEZ i EURATOM imale su divergentne interese za stvaranjem ovih dveju zajednica. Francuska je bila rukovođena sprečavanjem dominacije Nemačke, dok je sa svoje strane SR Nemačka u osnivanju EEZ videla način ponovnog uključivanja u međunarodnu zajednicu i sticanje međunarodne afirmacije nakon izolacije i poraza. Belgija, Holandija i Luksemburg su istovremeno nastojale da stvaranjem EEZ i EURATOM prevaziđu problem malih privreda u globalnoj rastućoj ekonomskoj međuzavisnosti država. Iz tih razloga će ubrzo ove zemlje formirati Beneluks, kao oblik uže privredne integracije[325]. Italija je, kao i SR Nemačka, kroz EEZ i EURATOM sagledavala novo razdoblje u svom međunarodnom angažmanu. Sve članice uočile su ekonomske prednosti ovakvog vida udruživanja. „Dejstvo privrednih i carinskih instrumenata EEZ je uticalo da je šteta koju trpe države nečlanice ostajući izvan EZ veća od žrtava koje se moraju podneti stupanjem u članstvo" (D. Janča)[326].

Institucionalna struktura EEZ preuzeta je od EZUČ, s tim da je umesto Visoke vlasti, centar nadnacionalnih ovlašćenja u EEZ Komisija, ali sa manjom nadležnošću u odnosu na Visoku vlast. Slično Visokoj vlasti, članovi Komisije vrše svoja ovlašćenja nezavisno, te ne smeju tražiti niti primati uputstva od bilo koje vlade ili drugog organa (čl. 157. Rimskog ugovora). Centralno mesto u sistemu odlučivanja pripalo je Savetu ministara, te je funkcija Komisije kao nezavisnog supranacionalnog organa veoma ograničena. Upravo zato neki autori[327] smatraju da je na institucionalnom planu učinjen kompromis između federalističke i međuvladine koncepcije saradnje suverenih država. Iz tih razloga, Ugovor o osnivanju EEZ sadrži nedoslednosti u odnosu na određivanje delikatne ravnoteže između nadnacionalnih aktivnosti komunitarnih organa i zadržavanja kontrole država članica nad delovanjem Zajednice.

EEZ je samostalni subjekt međunarodnog prava[328] (čl. 210. Ugovora), tj. ima svojstvo pravnog lica. Takođe i EURATOM ima svojstvo pravnog lica (čl. 184. Ugovora o EURATOM). Evropska ekonomska zajednica poseduje najširu pravnu i poslovnu sposobnost u svakoj državi članici (čl. 211. Ugovora o EEZ) i može sticati i otuđivati pokretnu i nepokretnu imovinu. U slučaju sudskog postupka, Zajednicu, kao stranku zastupa Komisija. U domenu međunarodnih odnosa, Zajednica ima sposobnost zaključivanja međunarodnih ugovora u oblastima koje su definisane osnivačkim Ugovorom. U tom okviru, postoje dve vrste međunarodnih ugovora koje zaključuje Zajednica. U jednom slučaju se samo Zajednica javlja kao ugovorna strana, koja preuzima međunarodne obaveze. U drugom, najčešće zastupljenom slučaju, radi se o tzv. mešovitim ugovorima, gde su i Zajednica i države članice ugovorne strane. To su međunarodni ugovori koji delom pokrivaju materiju koja je u isključivoj nadležnosti Zajednice, dok delom obuhvataju oblasti gde su države članice zadržale kompetencije[329].

325 Ekonomska unija Beneluksa osnovana je Ugovorom od 3. februara 1958, koji je stupio na snagu 1960. god. Cilj osnivanja je stvaranje zajedničkog tržišta roba, usluga, kapitala i radne snage, uz usklađivanje nacionalnih finansijskih i socijalnih propisa.

326 D. Janča, „Pravni položaj država članica u Evropskim zajednicama", doktorska disertacija, Pravni f. , Beograd, 1965, str. 47.

327 J. Shaw, *ibid*, p. 33; R. Vukadinović, *op. cit.* , str. 15.

328 *Bliže o tome kod:* D. Županjevac, „Evropska zajednica kao subjekt međunarodnog prava i međunarodnih odnosa", Međunarodni problemi br. 4/1986, str. 373 - 389.

329 D. Županjevac, *ibidem*, str. 383.

Stvaranje EURATOM bilo je motivisano potrebom razvoja zapadno-evropske nuklearne industrije. Ujedinjavanje na planu mirnodopskog korišćenja atomske energije je logična posledica visokih troškova koji prate razvoj u ovoj oblasti. EURATOM je omogućila da članice razmenjuju relevantne informacije, da se oformi poseban patentni sistem i osnivaju nadnacionalna preduzeća u oblasti proizvodnje i snabdevanja atomske energije. Glavni organi su isti kao i kod EEZ: Savet ministara, Parlament, Komisija i Sud pravde. Obe zajednice nalaze se na nižem stepenu nadnacionalnosti u odnosu na EZUČ. To dokazuje položaj Saveta ministara, koji je preuzeo zakonodavnu ulogu, a Komisiji je pripala izvršna funkcija, sa ograničenim prenetim legislativnim ovlašćenjima.

2.5. Jedinstvena institucionalna struktura tri evropske zajednice (1965.)

Parlament i Sud pravde su od početka osnivanja EEZ bili zajednički za sve tri evropske zajednice. Rimskom konvencijom[330] potpisanom paralelno sa osnivačkim ugovorima, 1957. god, utvrđeno je da ova dva organa budu zajednički za sve tri zajednice.

Prvi predlozi o spajanju tri evropske zajednice u jednu datiraju još od početka 60-tih godina[331] od strane vlade SR Nemačke, kao i od strane Komisije EEZ (30. septembra 1964.). Posle obavljenih pregovora među državama članicama, u Briselu je potpisan 8. aprila 1965. Ugovor[332] o spajanju institucija, kojim su Savet ministara i Komisija postali zajednički za sve tri zajednice. Time je stvoren jedinstven institucionalni okvir evropskih zajednica, kao i jedinstveni budžet. Ovaj Ugovor je stupio na snagu 1967. godine.

Zajednice su, međutim, zadržale odvojeni pravni subjektivitet, te su nastavile da paralelno funkcionišu. Usled zajedničkih organa, zajedničkog članstva i ciljeva, sveopšte je prihvaćen jedinstven termin Zajednica, koji označava postojanje tri evropske zajednice, što se može shvatiti u političkom smislu. U pravnom smislu, tri evropske zajednice nastavile su da postoje paralelno jedna pored druge.

Cilj institucionalnog fuzionisanja je bolja interna koordinacija vršenja funkcija, smanjivanje troškova, pojednostavljenje administrativnih procedura i jednostavnije donošenje budžeta.

U odnosu na Visoku vlast tj. Komisiju došlo je do promene u načinu izbora članova. Sve članove Komisije imenuju države članice. Nasuprot tome, članovi ranije Visoke vlasti mogli su da izaberu jednog člana[333], shodno čl. 10. Ugovora o EZUČ. To je bio odraz nadnacionalnog karaktera ovog organa i EZUČ, kao celine.

Pored toga, u oblasti donošenja odluka Saveta ministara, moguće je donošenje odluke i u slučaju uzdržavanja od glasanja nekog od prisutnih, kod izričito određenih slučajeva

330 Convention on Certain Institutions Common to the European Communities, čl. 2 (2), 3, 4 (1), 1957, *nav. prema:* R. Vukadinović, „Evropska ekonomska zajednica", Beograd, 1991, str. 23.

331 D. Janča, *op. cit.* , str. 94.

332 Spoljno-politička dokumentacija br. 2, 1965, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, str. 192 - 195; *nav. prema* V. Vukasović, *op. cit.* , str. 26.

333 V. Vukasović, *ibid*, str. 27.

u kojima se traži jednoglasnost. To predstavlja promenu u odnosu na osnivačke ugovore evropskih zajednica[334]. Ova izmena je trebalo da dovede do veće efikasnosti odlučivanja u Savetu.

Tri evropske zajednice imaju i određene zajedničke službe: Zajedničku informativnu službu, Zajedničku pravnu službu, Statistički ured, kao i Ured za zvanične publikacije.

3. Koreni stvaranja Evropske unije

3.1. Razvoj Zajednice tokom šezdesetih i sedamdesetih godina

U periodu ranih šezdesetih godina, Zajednica beleži ekonomske uspehe. Paralelno s tim odvija se proces neuspešnog političkog ujedinjavanja država članica. Funkcionalistički pristup integraciji tako doživljava negaciju u praksi. Naime, ponovnim dolaskom na vlast Generala De Gola, 1958, dolazi do promene stavova Francuske prema funkcionisanju Zajednice. Obnova ideja o prioritetu državne suverenosti nad suprancionalnim organizacijama uzrokovala je povlačenje Francuske iz NATO pakta, 1966. godine i inicijative za međuvladinim modelom saradnje zapadno-evropskih država tzv. Male Evrope - Plan Fuše[335].

Fušeov plan o političkoj uniji država je predviđao saradnju u sferi spoljne politike, odbrane, nauke i kulture, ali uz očuvanje svih prerogativa državne suverenosti i na osnovu jednoglasnog odlučivanja u Savetu. Ovaj francuski predlog, naišao je, međutim, na jak otpor manjih država članica Zajednice (posebno Belgije i Holandije), koje su opravdano strahovale od francusko - nemačke dominacije[336]. Odbijanje je doživeo i drugi Fušeov predlog (1962.), koji je obuhvatao i ekonomska pitanja u domenu međuvladine saradnje.

Značaj Fušeovog projekta ogleda se u podsticaju političke saradnje članica Zajednice, jer je odatle kasnije započela praksa redovnih susreta šefova država i vlada članica početkom 70-tih godina. Sa druge strane, međutim, neki autori[337] upravo na ovom iskustvu sagledavaju poraz funkcionalističkih shvatanja integracije, koja su zanemarila nacionalističke pokrete jačanja uloge države u okviru međunarodne saradnje.

---

334 Keesing's Contemporary Archives, Bristol, 1965, p. 20775, *nav. prema* V. Vukasović, *ibidem*.

335 Plan Fuše je dobio naziv po francuskom diplomati, koji je 1961. god. dobio zadatak da na čelu specijalne komisije razradi predlog ugovora o osnivanju unije država, kao klasične političke međunarodne organizacije, koja bi kasnije prerasla u konfederaciju država. Rad Komisije zasnivao se na principima Bonske deklaracije od jula 1961, usvojene od strane članica Zajednice.

336 General De Gol je o principima planirane unije država prethodno bio postigao saglasnost sa nemačkim kancelarom Adenauerom, uoči sastanka članica Zajednice na vrhu, održanom februara 1961. godine. *Detaljnije o tome kod:* J. Kamber, *op. cit.* , str. 107 - 120.

337 J. Shaw, *op. cit*, p. 35 - 37.

Posle neuspeha Fušeovog plana o političkoj uniji država, De Golova politika je u Zajednici uzrokovala krizu odlučivanja polovinom 60-tih godina, krunisanu povlačenjem Francuske iz Saveta ministara (od juna 1965. do početka 1966.). Ovaj period se u literaturi naziva „politikom prazne stolice", što označava francusko nezadovoljstvo predlogom Komisije o sistemu finansiranja zajedničke poljoprivredne politike kroz sopstvena sredstva Zajednice, a ne više doprinosima članica. Takođe, Francuska se nije slagala sa predlogom o jačanju budžetskih ovlašćenja Parlamenta Zajednice. Kriza je rešena Luksemburškim kompromisom, ali sa dalekosežnim posledicama. Naime, rezultat sporazuma Šestorice iz Luksemburga[338] bio je da u Savetu praktično više nije bilo glasanja, čime je oslabljen nadnacionalni karakter Zajednice. U slučaju odsustva jednoglasnosti, Luksemburški kompromis je predvideo da članice u razumnom roku postignu dogovor[339].

Preovladao je međuvladin koncept odlučivanja na osnovu konsensusa nasuprot federalističkom pristupu većinskog odlučivanja. U bojazni da ne bude preglasana prilikom odlučivanja o bitnim pitanjima od nacionalnog interesa, Francuska je insistirala na obavezi Komisije da, pre pokretanja inicijative za donošenje komunitarnih akata od posebnog interesa, konsultuje vlade država članica, što je prihvaćeno. Iako ovaj sporazum predstavlja neformalni dogovor članica Zajednice, bez formalnog statusa u komunitarnom pravnom sistemu, rezultat se ogledao u dugogodišnjoj zakonodavnoj stagnaciji Zajednice, jer je bilo potrebno mukotrpno postići sporazum među članicama čak i o najjednostavnijim pravnim aktima.

Napredak u pravcu stvaranja Evropske unije čini Samit članica Zajednice u Hagu, 1 - 2. decembra 1969, na inicijativu francuskog predsednika Ž. Pompidua. Tada je usvojena odluka o stvaranju ekonomske i monetarne unije, kao logičnom nastavku carinske unije članica Zajednice[340]. Takođe je odlučeno da se nastave pregovori o pristupanju novih članica: Velike Britanije, Danske, Irske i Norveške. Na političkom planu, članice su se saglasile o potrebi izrade smernica političkog ujedinjenja. Na osnovu toga, belgijski ministar spoljnih poslova E. Davinjon sačinio je izveštaj o Evropskom političkom ujedinjenju[341], koji je prihvaćen na konferenciji u Luksemburgu, oktobra 1970. godine. Tom prilikom doneta je odluka o samostalnom finansiranju Zajednice.

Izveštaj Davinjon predviđa redovne sastanke (svaka tri meseca) i razmenu informacija o pitanjima međunarodne politike, u cilju usaglašavanja spoljno-političkih stavova članica Zajednice. Izveštaj Davinjon predviđa političku saradnju država članica van institucionalnog okvira Zajednice, u okviru Političkog komiteta, koji je imao zadatak da priprema šestomesečne sastanke ministara spoljnih poslova članica. Prvi sastanak na ministarskom nivou održan je novembra 1970. u Minhenu, kada su članice razmatrale probleme bliskoistočne krize i projekat Konferencije o evropskoj bezbednosti i saradnji (KEBS). Naredni susreti rezultirali su razmenom spoljno-političkih stavova članica i njihovim usaglašavanjem

338 Bulletin EEC No 3/1966.

339 *Bliže o Sporazumu iz Luksemburga kod:* S. Siriški, *op. cit.* , str. 101 - 104.

340 J. Kamber, *ibid.* , str. 121; S. Siriški, *op. cit.* , str. 104 – 105. ; K. D. Borchardt, „European Unification", Luxembourg, 1990, p. 71 - 72.

341 Tekst Izveštaja „Davinjon" objavljen je u Bilten EEC No. 11/70, str. 9.

o pitanjima odnosa Istok - Zapad, saradnji sa SAD, kao i o drugim tekućim problemima međunarodne politike. U tome leži vrednost Izveštaja Davinjon, koji je, iako politički, a ne pravni dokument, podstakao saradnju članica u domenu spoljne politike, dok je oblast odbrane i bezbednosti ostala isključena. Istovremeno, Izveštaj Davinjon je metodom „malih koraka" trasirao put ka institucionalnoj reformi Zajednice.

Pokušaj realizacije ekonomske unije članica Zajednice predstavljao je Vernerov plan[342], 1970, koji je dobio ime po tadašnjem ministru spoljnih poslova Luksemburga. Plan je predvideo ostvarenje monetarne unije do kraja 1980. god. Dogovoreno je da maksimalno odstupanje nacionalnih valuta bude od -0,75 do +0,6%. Monetarna nestabilnost u svetu, obeležena padom dolara na berzama nije išla tome u prilog, jer je prouzrokovala revalvaciju nemačke marke i holandskog guldena iznad predviđene granice od 0,6%. Tako su članice Zajednice bile prinuđene da pribegnu merama nacionalnog protekcionizma, što nikako nije bilo u duhu stvaranja ekonomske i monetarne unije.

Stoga je 1972. došlo do formiranja tzv. sistema zmije, u vidu dogovora članica Zajednice da razlika u vrednosti nacionalnih valuta ne sme fluktuirati više od -/+2,25%. Američki dolar više nije bio merna jedinica. Britanska funta i italijanska lira, međutim, nisu prihvatile ovaj sistem.

3.2. Širenje članstva Zajednice i temelji ideje o EU - Tindemansov izveštaj (1976)

Proces produbljivanja integracije prati paralelno širenje članstva Zajednice na Veliku Britaniju, Irsku i Dansku, potpisivanjem sporazuma o pristupanju 22. januara 1972, koji su stupili na snagu 1973. god. Pregovori su bili vođeni i sa Norveškom, ali je na norveškom referendumu stupanje u članstvo Zajednice bilo odbačeno sa 53,5% glasova protiv[343].

Na Samitu članica Zajednice u Parizu, 1972, postavljen je kamen temeljac ideje o Evropskoj uniji[344]. Proklamovan je cilj stvaranja Evropske unije do kraja dekade: „U skladu s krajnjim političkim ciljem, i evropska integracija će omogućiti Evropi da afirmiše svoj identitet među tradicionalno prijateljskim državama članicama i da zauzme svoje mesto u svetskim dešavanjima, kao nezavisni politički identitet, odlučan da doprinese uspostavljanju ravnoteže i mira u svetu, temeljenog na principima Povelje UN. Zemlje članice Evropske Zajednice, koje su pokretači evropske izgradnje, izražavaju nameru da transformišu svoje odnose do kraja ove decenije u jednu Evropsku uniju. "[345].

Pružena je podrška jačanju političke saradnje članica Zajednice, te je dogovoreno da se ministri spoljnih poslova ubuduće sastaju četiri puta godišnje.

342 OJ C 136, 11. 11. 1970.
343 K. D. Borchardt, *ibid*, p. 16.
344 K. D. Borchardt, *op. cit.* , p. 71.
345 Bulletin EC No 10/1972, p. 23.

Logičan nastavak započetih procesa približavanja je usledio na Samitu članica Zajednice u Parizu, 1974, kada je došlo do odluke o ustanovljavanju Evropskog saveta, koga čine predsednici država i vlada članica. Cilj osnivanja je da se omogući politička saradnja članica, u postojećem institucionalnom okviru, tj. u okviru Saveta Zajednice. „Šefovi država ili vlada odlučili su da se okupljaju praćeni ministrima spoljnih poslova, tri puta godišnje, ali i češće, ako to potreba zahteva, u Savetu Evropske Zajednice, sa ciljem političke saradnje. "[346]

Ova politička saradnja obuhvata samo pitanja spoljne politike, dok su oblasti odbrane i bezbednosti isključene iz rada Evropskog saveta. Interesantno je napomenuti da struktura Evropskog saveta crpi idejnu podlogu iz Fušeovog plana stvaranja Unije država, posebno Saveta Unije, u smislu međunarodne konferencije najviših državnih predstavnika. Na taj način je zamisao De Gola i Fušea o političkoj saradnji članica bez prenosa suverenih nacionalnih prava delimično ostvarena kroz funkcionisanje Evropskog saveta. Pri tome, Evropski savet ne preuzima ulogu i odlučivanje Saveta ministara. Njegova funkcija je da razmotri probleme i ukaže na rešenja, u pitanjima od bitnog interesa za Zajednicu. Otuda je nezaobilazno mesto imao prilikom rasprava članica o evropskom monetarnom sistemu, 1979. god, uvođenju direktnih izbora za Evropski parlament, problemu britanskih doprinosa budžetu Zajednice i mnogim drugim.

Na pariskom Samitu zaključeno je da se izradi izveštaj o stvaranju Unije, koji će biti podnet vladama članica na razmatranje. Tindemansov izveštaj, koji je nazvan po belgijskom ministru spoljnih poslova Leu Tindemansu, čini jedan od najznačajnijih dokumenata sa predlozima institucionalne reforme Zajednice. Karakteriše ga nastojanje za poštovanjem osnivačkih ugovora, kao polazne osnove, koji treba da budu dopunjeni novim nadležnostima Zajednice i jačanjem ovlašćenja komunitarnih organa. Pravni osnov toga je nađen u čl. 235. Rimskog ugovora o EEZ, koji ovlašćuje Savet da donosi odgovarajuće mere, kada se ukaže potreba za akcijom neophodnom za realizovanje jednog od ciljeva Zajednice, u okviru funkcionisanja zajedničkog tržišta, a koja nije predviđena Ugovorom. Savet tada donosi odgovarajuće mere jednoglasnom odlukom, na predlog Komisije i posle konsultovanja Evropskog parlamenta.

Tindemansov izveštaj je podnet Evropskom savetu na razmatranje, januara 1976. u obliku projekta o osnivanju Evropske unije[347]. Suština zacrtanog transformisanja Zajednice u Uniju ogleda se u poboljšanju kohezije članica Zajednice. Kako to sam Tindemans definiše:

„Evropska unija je za mene nova faza na putu ujedinjenja Evrope, koja nije ništa drugo već rezultat jednog kontinuiranog procesa. Stoga je teško već sada precizirati pojam Unije. Ona treba da se ostvari preko institucija koje će se prilagoditi novim potrebama. U stvari, Unija treba da izrazi sopstvenu dinamiku, putem osnaženja i poboljšanja funkcionisanja institucija. U tom pogledu uloga Evropskog parlamenta, čiji bi poslanici trebalo da budu birani direktnim glasanjem, biće odlučujuća u razvoju Unije". [348]

346 Citat iz kominikea sa Samita u Parizu, 1974. Bilten EZ No. 12/1974, str. 11.

347 Bulletin EC No 1/1976.

348 Bulletin EC, Supplement, No 1/1976, p. 11.

Predlozi institucionalnih promena kretali su se u smeru jačanja budžetskih ovlašćenja Parlamenta, primene većinskog glasanja u Savetu i veće uloge Komisije. Zahteva se veća efikasnost institucija Zajednice. Praksa jednoglasnog odlučivanja u Savetu, čak i u slučajevima kada Ugovor predviđa većinsko glasanje, uticala je na slabljenje tadašnje uloge Komisije, kao inicijatora politike Zajednice i donošenja komunitarnih pravnih akata. Stoga Savet treba da radi brže i efikasnije. Komisija mora biti uticajnija u utvrđivanju opšte politike Zajednice. Predsednika Komisije treba da bira Evropski savet, a ostale članove Komisije bi određivao predsednik. Tindemansov izveštaj akcentuje potrebu uključivanja Parlamenta u zakonodavni proces Zajednice, kao demokratskog organa Unije. Učvršćivanje položaja Parlamenta zamišljeno je kao njegovo veće učešće u odlučivanju o svim pitanjima iz nadležnosti Unije.

Osim ideja o institucionalnom jačanju, kao najznačajnijim, Tindemansov izveštaj bazira se i na konceptu političke saradnje članica sa pravnim osnovom u cilju jedinstvene spoljne politike članica. Rezultat bi bio jedinstveni stav Unije u međunarodnim odnosima. Takođe, stvaranju Unije treba da doprinesu i zajedničke politike članica u sferama privrede, socijalnoj oblasti, industijskoj, energetskoj, monetarnoj i politici istraživanja.

Pored Tindemansovog izveštaja, pokrenut je još čitav niz diskusija u organima Zajednice o institucionalnim promenama[349]. Ovi predlozi, međutim, nisu proizveli neposredne rezultate, već su omogućili kasnije promene. Uprkos pragmatičnog karaktera reformi, koje je sadržavao Tindemansov izveštaj, države članice nisu bile spremne da ga prihvate. Održani su, doduše neposredni izbori za Parlament, juna 1979. god, na osnovu odluke Saveta od 1976[350], ali nije bilo celovite institucionalne reforme, u predlaganom obimu.

3.3. Svečana deklaracija o Evropskoj uniji (1983)

Nova inicijativa za stvaranje Evropske unije potekla je od Italije i Nemačke u obliku projekta Genšer - Kolombo, odnosno plana koji su ministri spoljnih poslova H. D. Genšer i E. Kolombo izneli Parlamentu novembra 1981. U pitanju je bio predlog tzv. „Evropskog akta"[351], koji prožima ideja o neophodnosti izmene koncepcije evropskog ujedinjenja usled zahteva vremena.

Ovako radikalna postavka zasnivala se na shvatanju da se tzv. Evropa druge generacije[352] veoma razlikuje od Evrope u vreme zaključenja Pariskog ugovora. Ovo posebno imajući u vidu znatno proširenje članstva Zajednice, od šest na deset članova, priključenjem Grčke, 1981. godine. Evropski akt je, međutim, predstavljao pre svega politički dokument, a nikako formu ugovora. Njime se predlaže da države potpisnice zaključe ugovor o Evropskoj uniji u roku od pet godina.

---

349 *Vid. kod:* S. Siriški, *op. cit*, str. 106.

350 Savet je doneo Akt o direktnim izborima za Evropski parlament 20. septembra 1976. OJ L 278, 8. 10. 1976.

351 Doc. PE 75575, 14. 12. 1981.

352 L. L. Bernard, „L'initiative Genscher - Colombo: Un projet d'organisation de l'Europe de la second generation", Revue de Marche Commun (RMC), 2/1982, p. 23; *nav. prema* J. Kamber, *ibid.* , str. 137.

Suština planiranih reformi može se sažeti u koncepcijama menjanja postupka odlučivanja unutar Zajednice - ukidanjem jednoglasnosti u Savetu, kao i povećanjem ovlašćenja Parlamenta u budžetskom i zakonodavnom domenu. Na ekonomskom planu bitno je što brže ostvarivanje jedinstvenog tržišta članica Zajednice, stabilnost i usklađivanje ekonomskih i monetarnih nacionalnih politika, uz izmene zajedničke poljoprivredne politike i strukture komunitarnog budžeta.

Neposredni rezultat Evropskog akta Genšer - Kolombo je usvajanje Svečane deklaracije o Evropskoj uniji, na zasedanju Evropskog saveta u Štutgartu, 19. juna 1983. godine[353].

3.4. Predlog ugovora o Evropskoj uniji – inicijativa Evropskog parlamenta (1984)

Evropski parlament je još jula 1981. god. odlučio da ustanovi ekspertsku komisiju[354] sa zadatkom pripreme ugovora o Evropskoj uniji, na bazi postojećih osnivačkih ugovora. Na čelu komisije nalazio se italijanski poslanik A. Spineli, aktivan član federalističkog pokreta. Predlog ugovora o Evropskoj uniji usvojen je u Evropskom parlamentu februara 1984. godine, u formi međunarodnog ugovora što je podrazumevalo ratifikaciju u zemljama članicama[355].

Srž Predloga ugovora o Evropskoj uniji[356] činili su zahtevi za institucionalnom reformom Zajednice putem proširenja njene nadležnosti na nova ekonomska i socijalna područja, izmena načina odlučivanja i veća pravna i politička uloga Evropskog parlamenta. Otuda je u teoriji evropske integracije Predlog ugovora o EU na inicijativu Evropskog parlamenta, stekao atribut značajne etape u postizanju tešnje unije članica Zajednice[357].

Prisutni su federalistički stavovi prilikom definisanja šire nadležnosti Unije u Predlogu ugovora (čl. 9.). Osim nadležnosti komunitarnih organa, koji su već predviđeni Rimskim ugovorima, planira se i vođenje zajedničkih politika u sledećim oblastima: monetarna, kreditna, socijalna, zdravstvena, kulturna, obrazovanje, istraživanje i zaštita životne sredine (čl. 55 - 62. Predloga ugovora). Temelj Predloga ugovora čine osnivački ugovori evropskih zajednica, ali Unija zamenjuje i prevazilazi postojeće evropske zajednice. Cilj Evropske unije je dalji razvoj *acquis communautaire*, tj. tekovina Zajednice, ali na osnovu novog ugovora o EU. Zajednica na taj način treba da se transformiše u federalni entitet sa demokratski odgovornim institucijama, demokratskim postupkom odlučivanja, na bazi poštovanja osnovnih ljudskih prava i političke decentralizacije.

Predlog ugovora o Evropskoj uniji je prvi poluzvanični dokument Zajednice u kome se pojavljuje koncept supsidijarnosti kod podele nadležnosti između zemalja članica i komunitarnih organa, koja je kod osnivačkih ugovora ostala nedorečena. Tako čl. 12(2)

353 J. Shaw, *op. cit*, p. 38.
354 Bulletin EC No 7/8 – 1981.
355 S. Siriški, *op. cit.* , str. 107.
356 Draft Treaty Establishing the European Union, Bulletin EC No 2/1984.
357 J. Shaw, *op. cit*, p. 38.

Predloga ugovora o EU reguliše slučaj konkurentne nadležnosti članica i Unije:

„Unija će delovati samo onda kada se zadaci mogu efektivnije postići zajednički nego odvojenom akcijom država članica, posebno onda kada njihovo izvršavanje traži akciju Unije zbog dimenzije zadataka ili se njihovi efekti protežu preko nacionalnih granica. "[358]

Nadležnosti Unije su Predlogom ugovora o EU određene u tri nivoa: konkurentna, potencijalna i isključiva. Koncept supsidijarnosti primenjen je kod konkurentne nadležnosti Unije, gde se radi o istovremenom pravu delovanja organa Unije i država članica. Proizilazi da nadležnost Unije ima prvenstvo u slučaju efikasnijeg delovanja u odnosu na aktivnosti članica. Potencijalna nadležnost znači da države članice imaju glavnu ulogu u odlučivanju o određenim pitanjima, koja treba postepeno da budu preneta u kompetencije Unije (politička saradnja članica, pitanja bezbednosti i odbrane). Konačno, ekskluzivna nadležnost Unije obuhvata pravo isključivog delovanja institucija Unije, kojima su države članice prenele suvereno pravo odlučivanja i regulisanja, bez mogućnosti naknadne intervencije, osim ako to Ugovor izričito dozvoljava.

Legitimitet ovako koncipiranim nadležnostima Unije treba da daju reformisane institucije. Naime, četvorougaonom obrascu Zajednice (Savet, Komisija, Parlament, Sud pravde) dodaje se Evropski savet, osnovan 1975. godine. Nova uloga Evropskog saveta je da okupi šefove država ili vlada članica u cilju usaglašavanja spoljno-političkih stavova i zajedničke akcije na polju međunarodne politike.

Kamen temeljac institucionalnih novina u okviru planirane Evropske unije čini ojačani položaj Evropskog parlamenta. U postupku donošenja komunitarnih akata, obavezna je saglasnost Evropskog parlamenta i Saveta, na predlog Komisije. Prema odredbama Rimskih ugovora, mišljenje Parlamenta je moglo biti negativno, ali je usvajanje odluke ipak bilo omogućeno u okviru Saveta ministara, a često mišljenje Parlamenta nije bilo obavezno zastupljeno. Uvođenje obavezne saglasnosti Evropskog parlamenta u proceduru odlučivanja Saveta, značilo je da Savet može odbaciti mišljenje Parlamenta samo jednoglasnom odlukom, bez prava izmene poslednjeg teksta akta, koji je rezultat serije usaglašavanja Saveta i Parlamenta.

Komisija je trebalo da dobije veća ovlašćenja prilikom samostalnog donošenja uredbi i implementirajućih uputstava. U praksi je dolazilo do čestog prepuštanja odlučivanja Savetu, kada se radilo o nekom pitanju od posebnog interesa za neku od članica. Nova uloga Komisije trebalo je da odrazi njen nadnacionalni i nezavisni karakter. Time bi se približila položaju vlade u federalnoj strukturi paradržavnog uređenja Unije.

U pogledu Saveta, Predlog ugovora o EU predviđao je proces odlučivanja isključivo prostom ili kvalifikovanom većinom, nasuprot dotadašnjoj jako uvreženoj praksi jednoglasnosti. Uvođenje većinskog odlučivanja je planirano u prelaznom periodu od maksimalno deset godina[359], u kom intervalu bi bili dopušteni izuzeci od većinskog odlučivanja u slučaju zaštite značajnih nacionalnih interesa članica.

Navedeni predlozi institucionalne reforme Zajednice su prokrčili put kasnijim odredbama Ugovora o EU donetom u Mastrihtu, 1992. godine. U tome leži značaj Predloga

358 *Ibidem.*

359 *Nav. prema:* J. Kamber, *op. cit.* , str. 148.

ugovora o Evropskoj uniji Evropskog parlamenta. Usled nespremnosti članica, Predlog ugovora nije prihvaćen na zasedanju Evropskog saveta u Fontenblou, juna 1984. godine[360], ali je došlo do formiranja Komiteta za institucionalna pitanja *ad hoc*. Na čelu ovog komiteta bio je irski ministar, J. Dooge.

Komitet „Dooge" je decembra 1984. podneo prvi izveštaj, a marta 1985. i drugi, na sastanku Evropskog saveta u Briselu. Rezultati rada ovog komiteta afirmisali su pokrenute principe institucionalne reforme Zajednice, uprkos protivljenju Velike Britanije, Grčke i Danske. Predloženo je sazivanje međuvladine konferencije članica radi pripreme Ugovora o Evropskoj uniji, u skladu sa ciljevima Zajednice, ostvarenim dostignućima i u duhu Svečane deklaracije o Evropskoj uniji iz 1983. i Predloga o EU Evropskog parlamenta iz 1984.

3.5. Evropa u dve brzine

Izveštaj Komiteta „Dooge" bio je razmatran na Samitu članica u Milanu, krajem juna 1985. godine. Došlo je do sukoba ideja o evropskoj integraciji između francusko - nemačke struje, sa jedne strane i Velike Britanije, Danske i Grčke, sa druge. Politika francuskog predsednika F. Miterana dobila je snažnu podršku nemačkog kancelara H. Kola. Jezgro njihovog zalaganja je ideja napretka zapadno-evropske integracije među državama koje su za to spremne, tako da ostale članice ne sprečavaju njihovo čvršće jedinstvo. Time se javlja tzv. „Evropa promenljive geometrije" ili „Evropa u dve brzine". Na taj način se želeo prevazići suprotan stav Velike Britanije o stvaranju Evropske unije tj. o potrebi održavanja *status quo*.

Činjenice ilustruju da je tzv. Evropa u dve brzine praktično već funkcionisala u okviru Evropskog monetarnog sistema, osnovanog 1979. U ovom sistemu „korpe valuta" nije učestovala britanska funta i grčka drahma, a italijanska lira je bila uključena donekle (odstupanja do 6%).

Francusko - nemačka ideja o Evropi u dve brzine zasnivala se, međutim, na shvatanju da treba postići načelan dogovor o proširenju nadležnosti Zajednice u smeru stvaranja Unije, kao višeg stepena integrisanosti članica, s tim da se realizacija prepusti državama bez fiksiranog roka. Napredak bi bio postignut, iako ga sve države ne bi sprovodile istom brzinom. Jednom brzinom idu države koje primenjuju zajedničke akcije i veće jedinstvo, a drugom brzinom ostale članice. Velika Britanija, međutim, nije se slagala sa ovom koncepcijom, videvši u tome opasnost ostajanja po strani u odnosu na države tzv. čvrstog jezgra evropske integracije, koje bi obuhvatile, pored Francuske i Nemačke i zemlje Beneluksa i Italiju.

Kompromis je nađen u prihvatanju M. Tačer, britanskog premijera, da se osnuje politički komitet za izradu nacrta ugovora o izmenama Rimskih ugovora[361], na čelu sa Adoninom. Rad ovog komiteta poslužio je kao baza Samita članica u Luksemburgu, 1985. godine.

360 J. Shaw, *op. cit.* , p. 40.

361 *Vid. kod:* Ž. Jazić, „Evropska zajednica na putu transformacije u Evropsku uniju", JRMP, br. 1/1986, str. 10.

Istovremeno, na čelo Komisije dolazi francuski socijalista Ž. Delor, koji je odigrao važnu ulogu u podsticanju evropske integracije sveukupnim radom, a posebno svojim angažovanjem na donošenju Bele knjige o jedinstvenom tržištu, 1985. godine. Polazeći od potrebe eliminisanja preostalih brojnih prepreka funkcionisanju unutrašnjeg tržišta Zajednice, Bela knjiga sadrži preporuke za donošenje oko tri stotine mera u oblasti uklanjanja fizičkih, tehničkih i fiskalnih barijera slobodnoj trgovini unutar Zajednice. Proklamovan je cilj postizanja jedinstvenog tržišta članica Zajednice, bez državnih granica i prepreka do kraja 1992. godine. Bela knjiga je jednoglasno prihvaćena na Samitu u Milanu, juna 1985, čime je otpočela etapa izgradnje tzv. Evrope '92.

Istom prilikom odlučeno je o sazivanju međuvladine konferencije o izmenama osnivačkih ugovora, kako bi se omogućilo ostvarenje jedinstvenog tržišta definisanog Belom knjigom. Odluka je, međutim, doneta uprkos odbijanju Velike Britanije, Grčke i Danske[362]. Izgleda da je Evropa u dve brzine ovom prilikom zaista bila na delu, jer je to jedinstven slučaj u istoriji Zajednice, da je odluka o međuvladinoj konferenciji članica doneta većinskim glasanjem. Značaj presedana je utoliko veći, kada se ima u vidu da je iz tako sazvane međuvladine konferencije proisteklo donošenje Jedinstvenog evropskog akta, 1986. godine.

4. Institucionalna reforma Zajednice

4.1. Jedinstveni evropski akt i institucionalne promene (1986)

Na međuvladinoj konferenciji održanoj 26-27. februara 1986. u Luksemburgu potpisan je tekst Jedinstvenog evropskog akta (SEA)[363], koji je stupio na snagu 1987. godine. U pitanju je prva značajna revizija osnivačkih ugovora evropskih zajednica i uvođenje institucionalnih promena, ali bez suštinske transformacije Zajednice, kako je bila zamišljena Spinelijevim projektom tj. Predlogom ugovora o EU Evropskog parlamenta.

Odustalo se od sklapanja novog ugovora o EU, već je kao osnova uzeta celina osnivačkih ugovora evropskih zajednica, koje su dopunjene i izmenjene odredbama Jedinstvenog evropskog akta. Proširena je nadležnost Zajednice na nove oblasti, poboljšano je funkcionisanje institucija i uvedena saradnja članica u domenu spoljne politike u institucionalni okvir. Članice su se ponovo odlučile za pragmatičan, neofunkcionalni pristup integraciji, radi očuvanja postignutog jedinstva. Delimična reforma je odnela pobedu nad radikalnim federalističkim shvatanjima Spinelijevog projekta.

Prevashodni cilj usvajanja Jedinstvenog evropskog akta je sprovođenje ciljeva Bele knjige o kompletiranju unutrašnjeg tržišta članica Zajednice. Stoga se veliki deo odredbi odnosi na reviziju ugovora o osnivanju EZUČ, EEZ i EURATOM (poglavlje II). Ozvaničen

362 J. Shaw, *ibid.* , p. 42.

363 Bulletin EC, Supplement 2/1986. Single European Act (SEA)

je cilj stvaranja jedinstvenog tržišta do kraja 1992. Shodno tome, izvršene su promene zakonodavnog odlučivanja Saveta, većinskim glasanjem u saradnji sa Evropskim parlamentom, kada se radi o pitanjima ostvarenja jedinstvenog tržišta. To su pitanja slobodnog kretanja kapitala, zabrane diskriminacije, slobodnog kretanja radnika i prava nastanjivanja. Do tada je za odluku Saveta bilo dovoljno samo mišljenje Parlamenta, ali je sada on uključen u zakonodavni proces. Ukoliko Parlament stavi amandman ili odbaci predlog Saveta, Savet definitivnu odluku može usvojiti samo jednoglasno. Tako je osnažen položaj Parlamenta, iako nije postao ravnopravni činilac u legislativnoj proceduri Zajednice. Naime, Parlament je uključen i u postupak prijema novih članica i u postupak zaključivanja ugovora o pridruživanju sa trećim zemljama.

U Preambuli Jedinstvenog evropskog akta je istaknuta volja članica da svoje odnose transformišu u Evropsku uniju, na osnovu postojećeg institucionalnog konteksta i spoljnopolitičke saradnje članica. Upravo, međutim, I i III poglavlje (o Evropskoj uniji i o političkoj saradnji) su autonomnog karaktera, jer nisu inkorporisani u postojeće ugovore o Evropskoj zajednici, niti za njihovo kršenje važi nadležnost Suda pravde[364]. U čl. 31. SEA[365] izričito je isključena nadležnost Suda pravde za ova poglavlja.

Značajno je da se Evropska unija po prvi put u zvaničnom dokumentu u formi revizije osnivačkih ugovora evropskih zajednica, postavlja kao cilj postojanja Zajednice: „spremni da ostvare Evropsku uniju na bazi, s jedne strane Zajednice koja funkcioniše po sopstvenim pravilima i s druge strane, evropske saradnje između država potpisnica u oblasti spoljne politike i da daju Uniji neophodna sredstva za akciju"[366].

Evropski savet je institucionalizovan odredbama SEA (čl. 2). Predviđeno je njegovo redovno sastajanje dva puta godišnje, tako da okuplja šefove država ili vlada država članica kao i Predsednika Komisije. Njima pomažu ministri spoljnih poslova i po jedan član iz Komisije.

Institucionalne promene odnose se na Komisiju i Evropski parlament, koji je postao jedan od aktera Evropske političke saradnje, utvrđivanjem obaveze informisanja Parlamenta o pitanjima spoljne politike i poštovanja mišljenja Evropskog parlamenta o spoljno-političkim pitanjima. Predviđeno je jedinstveno istupanje članica u međunarodnim organizacijama i zauzimanje zajedničkog stava u sferi različitih tema međunarodne politike. Ustanovljen je Sekretarijat Evropske političke saradnje (poglavlje III SEA). Međuvladin karakter Evropske političke saradnje naglašen je terminološkim određenjem članica Zajednice kao: Visoke strane ugovornice. Spona sa postojećom institucionalnom strukturom Zajednice ogleda se u tome što sastancima ministara spoljnih poslova članica u okviru Evropske političke saradnje, predsedava predstavnik predsedavajućeg u Savetu ministara. Pored toga, Komisija je potpuno uključena u aktivnosti Evropske političke saradnje (čl. 30(3)(b) SEA), dok je predsedavajući Evropske političke saradnje u obavezi da redovno obaveštava Evropski parlament o tekućim spoljno-političkim pitanjima koja se razmatraju.

364 J. Kamber. *op. cit*, str. 158.

365 SEA - Single European Act, Bulletin EC, Supplement 2/1986.

366 Citat iz Preambule Jedinstvenog evropskog akta, *ibid.*

U velikoj meri odredbe Jedinstvenog evropskog akta odražavale su *de iure* promene koje su *de facto* već postojale. To se posebno odnosi na Evropsku političku saradnju i Evropski savet. Takođe je sličan slučaj i sa većinskim odlučivanjem Saveta u saradnji sa Evropskim parlamentom kako bi se omogućilo donošenje komunitarnih akata o zabrani diskriminacije državljana drugih zemalja članica.

Nadležnost Zajednice je proširena na područja regionalnog razvoja, istraživanje i tehnološki razvoj, kao i zaštitu čovekove okoline, što je kasnije preuzeto Ugovorom o EU iz Mastrihta, 1992. godine (čl. 130A —130T). Delimično je socijalna politika uključena u nadležnost Zajednice[367].

Kao dodatak postojećoj institucionalnoj strukturi Zajednice, predviđeno je stvaranje Suda prve instance (čl. 168A). Ovaj Sud je kasnije osnovan odlukom Saveta od 1989. godine, kada je počeo sa radom, u cilju rasterećenja Evropskog suda pravde.

4.2. Proširenje Zajednice (1986) i donošenje Ugovora o Evropskoj uniji (1992)

Značaj Jedinstvenog evropskog akta potvrđen je rapidnim aktivnostima u okviru Zajednice na donošenju mera ostvarivanja unutrašnjeg tržišta članica. Komisija je sprovodila svoja ojačana ovlašćenja inicijatora komunitarnih akata i sprovođenja zajedničkih politika. U okrilju Saveta razvila se velika zakonodavna aktivnost. Nad uskogrudim cenkanjem država članica prevladala je logika ekonomskih prednosti ujedinjavanja. Troškovi ostajanja van integracionih tokova („costs of non-Europe"[368]) prinudili su članice Zajednice da krenu dalje u susret reformama Zajednice.

Mnoge važne mere, koje su bile predmet nesuglasica između članica trebalo je da budu usvojene jednoglasno, što se pokazalo kao kočnica funkcionisanju jedinstvenog tržišta Zajednice. To je kulminiralo u julu 1992. prilikom usvajanja mera fiskalne harmonizacije u Savetu. Velika Britanija je, da bi se složila sa uvođenjem poreza na dodatu vrednost (VAT), tražila ustupke u vidu povoljne poreske stope za škotski viski, kao važan izvozni artikal.

Paralelno s tim, nastavljen je proces širenja članstva Zajednice. Ulaskom Španije i Portugala, 1986. godine, broj članica je narastao do dvanaest, od prvobitnih šest država osnivača. Time je Zajednica dobila na strateškom značaju, ali je ujedno to značilo i širenje na tzv. siromašni jug Evrope. Tadašnje nove članice, Španija i Portugal dobile su obilatu pomoć Zajednice u sprovođenju strukturnih privrednih reformi i značajnu finansijsku podršku nacionalnim budžetima.

Usledio je zaključak Evropskog saveta sa zasedanja u Hanoveru, juna 1988. o reafirmisanju obaveze Zajednice da progresivno ostvari ekonomsku i monetarnu uniju. Zadužen je komitet na čelu sa Delorom, predsednikom Komisije, da utvrdi konkretne etape realizacije ekonomske i monetarne unije.

367 J. Shaw, *ibid*, p. 43.

368 J. Shaw, *op. cit*, p. 44.

Delorov komitet je podneo izveštaj aprila 1989. godine. Identifikovane su tri ključne sfere monetarne unije: potpuna konvertibilnost valuta; kompletna integracija finansijskih tržišta i neopozivo fiksiranje deviznih kurseva[369]. Osnivački ugovori su pružali pravnu osnovu za prve dve oblasti sprovođenja monetarne unije. Stoga je pažnja posvećena mogućnostima uvođenja jedinstvene valute, kao načina dokazivanja nepovratnog karaktera monetarne unije i ujedno uklanjanja transakcionih troškova pretvaranja u nacionalne valute[370].

Delorov izveštaj je valorizovao potrebu usklađivanja ekonomskih uslova poslovanja u državama članicama i usvajanja zajedničke makro-ekonomske politike. Proizašao je zaključak o neophodnosti ograničavanja budžetskih deficita, što čini drugu fazu realizacije monetarne unije članica Zajednice. Shodno tome, komunitarne institucije treba da postepeno preuzmu odgovornost za vođenje monetarne politike i upravljanje deviznim rezervama.

Jula 1990. otpočela je prva faza izgradnje monetarne unije. To je značilo da su sve valute članica Zajednice podvedene pod mehanizam deviznih kurseva u okviru Evropskog monetarnog sistema, koji je kontrolisao fluktuacije. Istovremeno je vršeno postupno jačanje fiskalnog usklađivanja članica. Delorov izveštaj je, kao finalnu, treću fazu monetarne unije, predvideo funkcionisanje Evropske centralne banke, koja će preuzeti ulogu nacionalnih centralnih banaka.

Reakcije članica Zajednice su bile različite. Neslaganja su se odnosila na način prelaska iz druge u treću fazu monetarne unije, tj. da li će biti vremenski određenog roka, da li će sve valute biti zamenjene jedinstvenom, kao i hoće li nova Evropska centralna banka biti nezavisna od političkog uticaja u vođenju monetarne politike (što je slučaj u Nemačkoj). Velika Britanija se zalagala za zajedničku, a ne jedinstvenu valutu, uz paralelno postojanje nacionalnih valuta.

Uprkos britanskom protivljenju, ostale članice su se, na zasedanju Evropskog saveta u Rimu oktobra 1990, složile da druga faza monetarne unije otpočne u januaru 1994. godine[371]. Istom prilikom jednoglasno je odlučeno da se održi međuvladina konferencija o ekonomskoj i monetarnoj uniji. Ova konferencija je počela sa radom decembra 1990.

Vodeće članice Zajednice, Francuska i Nemačka zastupale su stavove o potrebi izgradnje političke unije, paralelno sa ekonomskom i monetarnom. To je proisteklo iz shvatanja o povezanosti ove dve oblasti. Bez proširenja nadležnosti Zajednice i jačanja demokratske odgovornosti njenih institucija, gde posebno mesto zauzima Evropski parlament, teško bi bilo ostvariti prenos državne suverenosti na monetarnom planu ka komunitarnim organima. Iz tih razloga je sazvana paralelna međuvladina konferencija o političkoj uniji, na inicijativu francuskog predsednika F. Miterana i nemačkog kancelara H. Kola. Zadatak ove međuvladine konferencije bio je da sagleda obim komunitarnih nadležnosti u domenu spoljne politike, odbrane i kolektivne bezbednosti i da predloži institucije i mere za ostvarenje Unije. Posebno mesto zauzimalo je razmatranje položaja Parlamenta usled demokratskog deficita u načinu odlučivanja Zajednice.

369 *Ibidem*.

370 *Detaljnije o tome kod:* B. Babić, „Evropska monetarna unija, EVRO i Jugoslavija", Međunarodni problemi, br. 4/1997, str. 395 - 419.

371 J. Shaw, *op. cit.* , str. 48.

Rezultat održanih međuvladinih konferencija predstavlja Ugovor o Evropskoj uniji, sa svim dostignućima i nedoslednostima, proisteklim iz diplomatskih cenkanja država članica. Potpisan je 7. februara 1992. u Mastrihtu (Holandija).

4.3. U susret korenitim reformama Zajednice

Ogroman je značaj donošenja Ugovora o Evropskoj uniji, kao nove etape „u procesu stvaranja sve čvršćeg jedinstva između naroda Evrope, u kojoj se odluke donose na nivou što je moguće bližem građanima" (čl. A Ugovora[372]). Proces evropske integracije, koji je započeo stvaranjem Evropske zajednice, kako se navodi u Preambuli Ugovora o EU, beleži novo razdoblje osnivanjem Evropske unije u cilju jačanja demokratskog karaktera i uspešnog delovanja institucija u ostvarivanju zadataka privrednog i društvenog napretka članica EU.

Načinjen je ustupak Velikoj Britaniji i Danskoj (u obliku protokola, kao sastavnih delova Ugovora o EU), tako da su zadržale pravo da ne učestvuju u trećoj fazi monetarne unije. U oblasti političke unije, međutim, postignut je skromniji napredak u odnosu na ekonomsku i monetarnu uniju. U oblasti socijalne politike takođe nije postignuta saglasnost na međuvladinoj konferenciji o većoj komunitarnoj nadležnosti i pravu odlučivanja institucija Unije. Ponovo je Velika Britanija iskazala znatne rezerve prema usvajanju nove Socijalne Povelje, te je ostalih jedanaest članica zaključilo Protokol o socijalnoj politici i Sporazum, koji se nalazi van pravnog okvira Ugovora o Evropskoj zajednici.

Spoljna politika je u osnovanoj Evropskoj uniji ostala van nadležnosti Zajednice, čineći drugi stub saradnje članica, prema Ugovoru o EU iz Mastrihta. Treći stub saradnje - u smislu međuvladinog koncepta saradnje članica, obuhvatio je pitanja iz oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova (imigracija, azil, saradnja pravosudnih organa). To je predstavljalo neku vrstu kodifikacije postojećih neformalnih dogovora među državama članicama za ta pitanja.

U centralnom prvom stubu Evropske unije nalazio se postojeći korpus odnosa i pravnog sistema evropskih zajednica, čime su one nastavile da egzistiraju, kao osnova Evropske unije. S obzirom da je došlo do proširenja nadležnosti na nove oblasti, promenjen je naziv Evropska ekonomska zajednica u Evropska zajednica, čime se htelo ukazati na šire, ne samo ekonomske funkcije Zajednice. Naime, s jedne strane su pojačane postojeće komunitarne nadležnosti. To se odnosi na: socijalnu politiku (bez učešća Velike Britanije); područje ekonomske i socijalne kohezije (regionalni razvoj); zaštitu životne sredine; naučnoistraživački rad i tehnološki razvoj. S druge strane, Ugovorom o Evropskoj uniji uvedene su nova područja delovanja Zajednice: obrazovanje i stručno osposobljavanje (čl. 126-127 Ugovora); politika viza (čl. 129.); zaštita potrošača (čl. 129 A); kultura (čl. 128.); saradnja za razvoj sa zemljama u razvoju (čl. 130 U-Z); industrijska politika (čl. 130.); transevropske mreže komunikacija u saobraćaju, energetici i telekomunikacijama (čl. 129 B-D).

372 Korišćen je prevod *Ugovora o Evropskoj uniji* D. Lopandića i M. Janjevića, „Ugovor o Evropskoj uniji", Beograd, 1995.

Donošenje Ugovora o EU označilo je zvanično uvođenje monetarne unije članica u tri faze. Prva faza je završena decembra 1993. stvaranjem jedinstvenog tržišta roba, usluga i kapitala. Druga faza podrazumeva intenzivnije usklađivanje ekonomskih politika članica radi smanjenja inflacije, kamatnih stopa i ograničavanja budžetskog deficita. Utvrđeni su kriterijumi konvergencije privreda koje članice treba da ispune radi uvođenja jedinstvene valute najkasnije do kraja ovog veka. Osnovan je Evropski monetarni institut (od 1994.) sa zadatkom pripreme uvođenja jedinstvene valute i usklađivanja monetarnih politika članica. Treća faza monetarne unije je planirano da počne od januara 1999. (alternativno je bio predviđen rok od početka 1997.), ustanovljavanjem nezavisne Evropske centralne banke i uvođenjem jedinstvene i stabilne evropske monete.

Na institucionalnom planu došlo je do reformi osnivanjem novih organa: Komiteta regiona (čl. 198 A-C), koji je dodat Ekonomskom i socijalnom komitetu i Finansijskog suda (čl. 188 A-C), radi računovodstvene kontrole.

Ugovor iz Mastrihta je potvrdio politički značaj Evropskog saveta, koji određuje osnovne političke pravce razvoja Unije u privrednim i spoljno-političkim pitanjima. Kao najviši politički organ Unije čine ga šefovi država ili vlada i sastaje se najmanje dva puta godišnje. U oblasti odlučivanja Saveta ministara, Ugovor o EU je proširio broj slučajeva glasanja kvalifikovanom većinom u Savetu. Sastavljen je od nadležnih resornih ministara svake zemlje članice. Položaj Komisije je promenjen načinom njenog imenovanja, kako bi se ojačala njena nezavisnost i nadnacionalni karakter. U postupku biranja članova Komisije Evropski parlament glasa o postavljenju. Produžen je mandat Komisiji sa četiri na pet godina. Pored toga, Komisija je punopravno uključena u rad na sprovođenju zajedničke spoljne i bezbednosne politike (čl. J. 9), što predstavlja bitnu novinu.

Najvažnije reforme učinjene su u sferi nadležnosti i rada Evropskog parlamenta u pravcu poboljšanja njegovog položaja u zakonodavnom domenu. Proces jačanja parlamentarnih ovlašćenja započet Jedinstvenim evropskim aktom i utvrđivanjem procedure saradnje Parlamenta i Saveta, nastavljen je daljim reformama. Pored postupka saradnje (čl. 189 C), uvedena je kompleksna procedura saodlučivanja i povećan je broj slučajeva kada je potrebna saglasnost Parlamenta. Postupak saodlučivanja sa Savetom (čl. 189 B), kao vid demokratske kontrole rada Saveta, primenjuje se u više oblasti od naročitog značaja za razvoj EU: realizovanje unutrašnjeg tržišta, naučna istraživanja i tehnološki razvoj, obrazovanje i stručno osposobljavanje, kultura, zdravstvo i zaštita životne sredine. Za razliku od procedure saradnje, kod saodlučivanja Parlament može zaustaviti donošenje nekog akta u Savetu. Legislativne funkcije Evropskog parlamenta su višestruke:

- davanje mišljenja o spoljno-političkim pitanjima i pravosudnoj oblasti;
- potvrđivanje trgovinskih i ostalih sporazuma s trećim zemljama ili međunarodnim organizacijama (saglasnost);
- usvajanje budžeta; saodlučivanje i postupak saradnje.

Demokratska kontrola Parlamenta nad Komisijom ogleda se ne samo u odobravanju izbora njenih članova, već i u pravu Parlamenta da obrazuje istražnu komisiju i ispituje žalbe građana o nepravilnom administrativnom radu komunitarnih organa (Ombudsman).

U odnosu na nadležnost Suda pravde, kao garanta poštovanja komunitarnog pravnog sistema, nema izmena, ali je dodato ovlašćenje Suda da novčano kazni državu članicu u slučaju kada ona ne poštuje Ugovor. Za spoljno-politička i bezbednosna pitanja, kao i područje unutrašnjih poslova, Sud nema nadležnost tumačenja tih delova Ugovora o EU, niti suđenja u sporovima povodom tih pitanja. To proističe iz međuvladinog karaktera odlučivanja i saradnje članica u domenu preostala dva stuba Evropske unije: spoljno-politička pitanja i bezbednost i oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova. Uloga nadnacionalnih komunitarnih organa (Komisije, Suda i Parlamenta) u ova dva stuba saradnje je stoga veoma sužena. Upravo je to razlog odvojenog strukturisanja navedena dva stuba saradnje od komunitarnih kompetencija i procedura, što Ugovor o EU čini još složenijim.

Podelu nadležnosti institucija Evropske unije i država članica reguliše princip supsidijarnosti. U situaciji konkurentne nadležnosti, ovo načelo određuje da će prvenstvo akcije imati Zajednica u slučaju da se time postiže bolju učinak, odnosno da ciljevi predviđene akcije ne mogu biti u potrebnoj meri ostvareni od strane država članica. Unošenje principa supsidijarnosti u prvi deo o načelima Ugovora o Evropskoj uniji čini suštinsku novinu, u odnosu na prethodne pokušaje razgraničenja komunitarne od nadležnosti zemalja članica. U primeni supsidijarnosti, međutim, aktivnosti Zajednice moraju se kretati u okvirima određenim ciljevima Ugovora o EU.

Usled ovako korenitih reformi Ugovor o Evropskoj uniji naišao je na teškoće u procesu ratifikacije u mnogim članicama. U Danskoj je bio odbijen na prvom referendumu, koji je zatim uspešno ponovljen. U Francuskoj je narodno izjašnjavanje pokazalo malu prednost pristalica stvaranja Evropske unije, u Velikoj Britaniji je takođe postojala odbojnost javnog mnjenja, dok je u Nemačkoj bilo potrebno obaviti postupak pred ustavnim sudom. Celokupan postupak ratifikacije Ugovora iz Mastrihta trajao je duže od planiranog roka (kraj 1992.). Ugovor o EU je stupio na snagu 1. novembra 1993. godine, a kasnije su usledile još tri pravne revizije ovog konstitutivnog Ugovora o EU (Amsterdam, Nica i Lisabon).

* * *

Navedena evropska integraciona kretanja ukazuju da su se tokom njihove istorije neprekidno preplitale, uslovno rečeno, dve koncepcije ujedinjavanja zapadno-evropskih država - federalizam i funkcionalizam. Svakako da se može napraviti dalja podela ovih shvatanja na njihove podgrupe[373], ali za svrhe sagledavanja puteva institucionalnih promena Zajednice i načina stvaranja Evropske unije, držaćemo se razgraničenja na ove dve metode.

373 Tako se u okviru teorija integracije mogu razlikovati nekoliko pravaca: pluralistička teorija Karla Dojča, funkcionalizam, neofunkcionalizam, konfigurativna teorija, „geštalt - model" i federalizam. *Vid. kod* S. Siriški, *op. cit.* , str. 21 - 30.

Pojedini autori[374] definišu dva pravca oblikovanja evropske integracije: konfederalistički i federalistički. Suština konfederalističkog pristupa integracije, po njima, ogleda se u situaciji kada se države saglase da međusobno sarađuju, ali bez ustupanja bilo kog dela svog suvereniteta. Cilj im je da ostvare vezu suverenih država u konfederalnoj zajednici, zadržavajući pri tome svoje nacionalne strukture vlasti. Primer takvog povezivanja država predstavlja organizacija Saveta Evrope ili OECD. Za razliku od toga, Evropska zajednica se posmatra kao produkt federalističkog shvatanja integracije. Federalizam se definiše kao način rešavanja tradicionalnih razlika među suverenim državama, gde se prevazilazi dominacija jednih država nad drugima i deo suverenih prava daje supranacionalnoj zajednici.

Suverenitet više nije nedeljiva i zauvek data pojmovna kategorija u rastućoj međuzavisnosti država savremenog sveta. Naglasak je stavljen na činjenicu da su se države članice Zajednice delimično odrekle delova nacionalnog suvereniteta i poverile vršenje određenih zadataka zajedničkim organima radi opšte dobrobiti. U tom kontekstu, federalistički karakter Zajednice se posmatra kao postepeni proces, u okviru koga članice i dalje zadržavaju svoje posebnosti i identitet.

Ovim teorijskim tumačenjima može se izneti prigovor da konfederalistički pristup poistovećuje sa klasičnim modelom međuvladine saradnje. Iako je stvaranje Evropske federacije u sklopu ovih shvatanja viđeno kao proces, u kome se plete zajednička budućnost građana zemalja članica, moguće je učiniti nekoliko komentara. Objašnjenje evropske integracije posredstvom teorija federalizma korisno je prilikom rasvetljavanja uslova, uzroka i brzine stvaranja evropskih zajednica. Problem, međutim, nastaje kod tumačenja skretanja integracionih tokova, kompromisnih rešenja i mešovitih modela međunarodne saradnje, kakvi su zastupljeni u Evropskoj uniji.

Za ustanovljavanje unutrašnjeg tržišta kao osnove ekonomske unije, Zajednica koristi uvođenje zajedničkih politika (trgovinske, poljoprivredne, saobraćajne i politike konkurencije) i istovremeno vrši usklađivanje (koordinaciju) nacionalnih politika u ekonomskoj i monetarnoj oblasti. Mehanizmi sprovođenja su vrlo složeni i promenljivi u zavisnosti od istorijskih okolnosti, ekonomskih prilika i spremnosti tj. političke volje država da slede ciljeve osnivačkih ugovora. Ukazuje se bitna razlika zajedničkih politika u odnosu na koordinaciju nacionalnih politika. Pre svega, kod zajedničkih politika prisutan je transfer nadležnosti ka Zajednici (naročito u domenu ostvarivanja unutrašnjeg tržišta), dok se kod usklađivanja nacionalnih politika odgovornost za sprovođenje i formulisanje politike nalazi i dalje u rukama država članica. Imajući to u vidu, za kompletno tumačenje izgradnje i funkcionisanja Zajednice neophodno je primeniti funkcionalistički pristup.

U gore iznetoj podeli na konfederalistički i federalistički metod integracije, izostavljen je osvrt na funkcionalizam, kao ključnu odrednicu formiranja komunitarnih struktura. Naime, politika „malih koraka" u stvaranju evropskih zajednica favorizovala je funkcionalistički princip evropske integracije.

374 *Vid*. K. D. Borchardt, „European Unification", Luxembourg, 1990, p. 25.

Postavlja se pitanje šta se podrazumeva pod funkcionalizmom. „Funkcionalna integracija teži objedinjavanju i stavljanju pod kontrolu međunarodnog središta samo nekih državnih delatnosti, čime se postiže bolje uvođenje zajedničkih interesa i veća efikasnost saradnje, ali se ne dira u društvene oblasti gde se mešanje međunarodnih centara ne može trpeti ili koje još nisu „zrele" za integraciju". [375]

Utemeljivači integracionog funkcionalizma (D. Mitrani[376], Inis L. Klod, P. G. Tejlor i dr.) smatraju da politička integracija treba automatski da proistekne iz ekonomskog ujedinjavanja. Imajući u vidu da se kroz ekonomsko povezivanje razvija veća bliskost stavova u saradnji država, ono treba da prethodi političkoj integraciji. Postepeni prenos državnih ovlašćenja na zajedničke organe međunarodne organizacije kreće se u smeru njenog formiranja u nadnacionalni entitet, odnosno političku zajednicu paradržavnog uređenja. Na taj način se ponovo stiže do federalnog uređenja, u smislu odnosa između nadnacionalnih organa i državnih struktura članica.

Pitanje je koje su to oblasti u kojima su države spremne da ustupe svoje nadležnosti jednoj nadnacionalnoj zajednici. Kako proističe iz istorijskog toka razvoja Zajednice u Evropsku uniju, na ovo pitanje još uvek nije dat konačan odgovor. Dinamikom kojom evoluira evropska integracija, proširuje se i krug pitanja za koja se države odriču svojih kompetencija u korist supranacionalnih organa, sa striktno utvrđenim zadacima i ciljevima. U samom početku osnivanja evropskih zajednica, prva sfera uvođenja nadnacionalnog odlučivanja bila je proizvodnja uglja i čelika, da bi se postepeno krug širio na sve veći broj ekonomskih pitanja, preko funkcionisanja jedinstvenog tržišta i carinske unije, do uobličavanja kontura ekonomske i monetarne unije zemalja članica. To dokazuje neprekidan proces usavršavanja institucionalne strukture i vođenja zajedničkih politika Evropske unije u vidu sukcesivnih revizija Ugovora o EU[377].

Izgradnja nove arhitekture Evrope nije jednosmerna. Paralelno sa procesom produbljavanja evropske integracije odvija se proces širenja: pripajanjem Austrije, Švedske i Finske, broj članica Evropske unije je od januara 1995. dostigao petnaest. Time je postignuto dalje ekonomsko jačanje EU i snaženje njenog identiteta na međunarodnoj sceni. Tendencije širenja članstva EU potvrđene su usvajanjem dokumenta „Agenda 2000", koji određuje broj potencijalnih članica od zemalja kandidata iz Centralne i Istočne Evrope. Proces širenja evropskih integracionih procesa i daljeg povećanja broja članica EU je neminovan. To dokazuje ulazak deset zemalja Centralne i Istočne Evrope[378] u članstvo EU maja 2004. godine. Ovo proširenje EU se s pravom naziva velikim praskom, tj. tektonskim poremećajem Unije. Rumunija i Bugarska su pristupile Uniji od januara 2007. godine. Time je Unija dostigla sastav od 27 zemalja članica.

375 V. Dimitrijević - O. Račić, „Međunarodne organizacije", Beograd, 1980, str. 74.

376 D. Mitrany, „A Working Peace System", London, NY, 1946; *nav. prema* S. Siriški, *ibid.* , str. 23 - 24.

377 Amsterdamski Samit EU - revizija Ugovora o EU, OJ C 340, 10. 11. 1997. a stupio na snagu 1999. Zatim je usledila nova međuvladina konferencija i nova revizija Ugovora o EU u Nici, 2000. Ugovor iz Nice je stupio na snagu 2003. godine.

378 To su sledeće zemlje: Poljska, Mađarska, Slovenija, Češka, Slovačka, Estonija, Litvanija, Letonija, Kipar i Malta.

Zemlje regiona Zapadnog Balkana su posredstvom Procesa stabilizacije i asocijacije (SAP), uključene u politiku proširenja EU[379]. Odnedavno je i Hrvatska podnela molbu za članstvo u EU (2005) i stekla status zemlje kandidata, kao Makedonija (decembra 2005). Turska predstavlja *sui generis* slučaj u politici širenja EU, jer vodi dugogodišnje pregovore za učlanjenje u EU, ali sa neizvesnim ishodom.

Ono što se nameće kao pouzdan putokaz tumačenja previranja evropskih integracionih kretanja, prelamanja na području nadležnosti komunitarnih organa i smernica za buduće tokove reformi EU, jeste zaključak o zajedništvu kao nužnosti u savremenom visoko međuzavisnom svetu, globalizovane svetske privrede i isprepletanih interesa. Izbijanje kriza i blokade odlučivanja mogući su i realni pratioci institucionalnih promena, kroz koje prolazi Evropska unija u skladu sa dinamičkim karakterom sistema u neprekidnoj izgradnji.

379 Detaljnije o tome: Gordana Ilić, „EU Policy towards Western Balkans and the Position of Serbia", GTZ, G17 Institute, Belgrade, 2002.

II Poglavlje - EVROPSKA UNIJA – PRAVNI SISTEM

1. Osnovni principi pravnog sistema EU

Osnivanje Evropskih zajednica početkom 50-tih godina označilo je istovremeno stvaranje novog pravnog sistema tzv. komunitarnog prava (Acquis Communautaire)[380], danas poznatog kao prava Evropske unije (EU), posle prerastanja Zajednice u EU.

Brojna su teorijska sporenja i dileme oko karaktera pravnog sistema EU, odnosno da li se radi o: 1) međunarodnom pravu jedne međunarodne organizacije (EU)[381], 2) o dvojnom karakteru pravnog sistema EU sa elementima međunarodnog i nacionalnog prava ili pak, 3) o *sui generis* tj. specifičnom pravnom sistemu.

Shvatanje o pretežno međunarodno-javnopravnom karakteru komunitarnog pravnog sistema zasnivalo se na tradicionalističkom pristupu da ovaj pravni sistem bazira prevashodno na međunarodnim ugovorima o osnivanju Evropskih zajednica između suverenih država osnivača. Tom pristupu, međutim nedostaje objašnjenje o ulozi institucija stvorenih ovim međunarodnim ugovorima, na koje su države osnivači preneli deo svojih suverenih ovlašćenja, posebno u ekonomskim pitanjima. Na taj način su stvoreni komunitarni organi sa posebnim autonomnim ovlašćenjima u delovanju, te propisi koje oni stvaraju nisu tipični propisi međunarodnog javnog prava, polazeći od njihovih osnovnih karakteristika primata komunitarnog nad nacionalnim pravima država članica.

Upravo fundamentalne osobine pravnog sistema EU:

1. princip neposredne primene i direktnog dejstva i
2. princip nadnacionalnosti, tj. primata nad nacionalnim pravima država članica ukazuju na opravdanost shvatanja o specifičnom karakteru pravnog sistema EU (*sui generis*).

Stoga u teoriji preovlađuje shvatanje o sui generis karakteru pravnog sistema EU, imajući u vidu da se radi o dinamičkoj kategoriji, u procesu transformacije u propise svojevrsnog ustavno-pravnog karaktera paralelno sa produbljivanjem integracije u pravcu stvaranja posebne evropske tvorevine federalističkog karaktera. Imajući, pak u vidu da se radi o još nedovršenom projektu, s obzirom i da je u ovom trenutku neizvesna pravna budućnost Predloga Ugovora o Ustavu Evrope, proizilazi da upravo neoinstitucionalizam u izučavanju prava EU pokazuje logičan pristup izučavanju značaja institucija EU. Naime institucije EU poseduju samostalna pravna ovlašćenja i stvaraju pravni sistem EU, ali ga i transformišu. Sa druge strane, delovanje ključnih institucija EU, Evropskog Parlamenta, Komisije, Evropskog suda pravde, Evropskog saveta i Saveta ministara, suštinski utiče na produbljivanje integracionističkih kretanja u okviru EU i njenog pravnog sistema.

---

380 Komunitarno pravo od francuske reči: *Acquis Communautaire* (komunitarne tekovine) ili engleskog izraza: *Community Law*, koji oba označavaju pravni sistem nastao pod okriljem i delovanjem institucija Evropskih zajednica, kasnije Evropske unije.

381 Vid. Mathijsen P. S. R. F. , „A Guide to European Union Law", Sixth Edition, Sweet & Maxwell, London, 1995, p. 148. Mathijsen objašnjava pristup komunitarnom pravu kao medjunarodnom javnom pravu činjenicom da ono potiče sklapanjem medjunarodnih osnivačkih ugovora o Evropskim zajednicama izmedju država osnivača.

Esencijalna osobina koja razlikuje EU i njen pravni sistem od klasičnih međunarodnih organizacija je činjenica da su države osnivači neopozivo prenele deo suverenih nadležnosti na institucije EU. Ove institucije imaju neograničeno trajanje prema osnivačkim ugovorima.

„Osnivanjem Zajednice sa neograničenim trajanjem, koja ima sopstvene organe, sopstveni pravni subjektivitet, sopstveni kapacitet i sposobnost predstavljanja na međunarodnom planu i, još konkretnije, realnu snagu koja potiče iz ograničenja suvereniteta ili od transfera ovlašćenja od strane država članica na Zajednicu, države članice su ograničile svoja suverena prava, iako u ograničenim oblastima, i tako je stvoreno pravo koje obavezuje njihove državljane i njih same"[382].

Prisutne tendencije pokazuju da se prenos suvereniteta država članica na organe EU širi na sve veći broj oblasti, u cilju ekonomskog i političkog prosperiteta država članica EU. Na taj način komunitarne institucije dobijaju autohtona pravna ovlašćenja za regulisanje različitih oblasti privrednog, a u novije vreme i političkog života (oblast zajedničke spoljne politike).

Time je stvoren zasebni pravni sistem koji reguliše način funkcionisanja EU, njen odnos prema državama članicama i drugim subjektima, međusobni položaj organa i međusobni položaj pravnih i fizičkih lica na teritoriji država članica.

Drugo shvatanje, u velikoj meri prevaziđeno, o dvojnom tj. mešovitom karakteru pravnog sistema EU polazi od činjenice da je komunitarno pravo u isto vreme:

- međunarodno i unutrašnje (neposredna primena i direktno dejstvo),
- javnopravnog (reguliše odnose među državama članicama i drugim subjektima međunarodnog prava) i privatno-pravnog karaktera (reguliše međusobni položaj, prava i obaveze pravnih i fizičkih lica na teritoriji država članica EU);
- materijalno i proceduralno;
- čine ga zakoni i sudska praksa (precedenti).

Problem ovakvog pristupa je u tome da uobičajenim tipologijama i klasifikacijama pokušava objasniti jednu novu pravnu tvorevinu, kakvo je pravo EU, koje se nalazi u izgradnji, te se ne može svrstati u postojeće pravne kategorizacije.

Otuda je shvatanje o autonomnom, tj. *sui generis* karakteru pravnog sistema EU, opšte prihvaćeno u savremenoj teoriji[383]. Neoinstitucionalistički pristup o značaju institucija EU[384] za razvoj pravnog sistema i za evolucionu transformaciju same Evropske unije čini optimalni pravni okvir izučavanja prava EU, a ujedno predstavlja teorijski koncept ovog udžbenika.

382 Stav Evropskog Suda pravde - Case 6/64, Costa v ENEL (1964) ECR 585

383 Vukadinović, R. „Pravo EU", Kragujevac, 2006, str. 73; Stefanović, Z. „Pravo EU", Beograd, 2003, str. 150; Turčinović, F. „Pravo EU", Beograd, 2005, str. 126; Lasok & Bridge, „Law and Institutions of the European Communities, London, 1987, p. 149; Louis, C. „The Community Legal Order", Luxembourg, 1990. , p. 72; Hartley T. , „The Foundations of European Community Law", Oxford, 1988, p. 85. , etc.

384 Peterson, J. And Shackleton, M. , „The Institutions of the European Union", Oxford University Press, 2002, p. 2 – 17.

1.1. Princip neposredne primene i direktnog dejstva

Princip neposredne primene predstavlja jednu od osnovnih karakteristika pravnog sistema EU i znači da propisi komunitarnog prava stvaraju prava i obaveze direktno prema organima EU, državama članicama i prema njihovim građanima. Preciznije, prava i obaveze nastale komunitarnim propisima primenjuju se direktno, bez intervencije i pomoći nacionalnih organa vlasti država članica. Obavezna snaga komunitarnih propisa (pravilnika, uputstava i odluka) znači da se oni primenjuju neposredno na teritoriji država članica EU, bez obaveze njihovog unošenja u nacionalne pravne sisteme da bi dobili na pravnoj važnosti (postupci ratifikacije, itd.). Štaviše, države članice su osnivačkim ugovorima o osnivanju Evropskih zajednica obavezane da se uzdrže od bilo koje mere koja ugrožava postizanje ciljeva osnivačkih ugovora[385].

Princip direktne primene u suštini odražava autonomnost komunitarnog prava u odnosu na nacionalne propise država članica EU. Osnovna potka pravnog sistema EU (*raison d'etre*) leži u stvaranju jedinstvenog tržišta država članica na kome funkcionišu sloboda kretanja roba, kapitala, usluga, kao i radne snage (četiri osnovne slobode). U cilju geografski omeđenog područja na kome se primenjuju prednosti jedinstvenog tržišta EU, države članice su prihvatile princip direktne primene koji omogućava jednoobraznu primenu pravila komunitarnog prava i njihovo uniformno tumačenje[386], od strane Evropskog suda pravde. Na ovaj način je ujedno obezbeđena pravna sigurnost i vladavina prava na teritoriji svih država članica.

Jednoobrazna primena komunitarnih propisa uključuje i prilagođavanje lokalnim specifičnostima država članica, ali do mere očuvanja osnovnih principa funkcionisanja jedinstvenog tržišta. Tako je pravna priroda komunitarnih uputstava optimalno usmerena na prilagođavanje nacionalnim uslovima država članica, kojima se prepušta izbor metoda i pravnih mera za primenu komunitarnih uputstava (direktiva). Za razliku od njih, komunitarni pravilnici tj. uredbe (regulations) i odluke (decisions) ne ostavljaju takvu slobodu prilagođavanja državama članicama u njihovoj neposrednoj primeni.

Evropski sud pravde (European Coust of Justice – ECJ) je svojim presudama ozvaničio i učvrstio princip neposredne primene komunitarnih propisa, uprkos početnom protivljenju nekih država osnivača. Jedna od najpoznatijih presuda ECJ datira još iz 1964. godine: „Costa v ENEL", kada je G-din Costa uložio tužbu protiv nacionalizacije kompanije za distribuciju električne energije u Italiji ENEL. Tom prilikom Sud je usvojio dalekosežno tumačenje da:

„Osnivački Ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici stvara sopstveni pravni poredak, integrisan u pravne sisteme država članica, od trenutka stupanja na snagu Ugovora, koji je obavezujući za njihove pravosudne organe"[387].

385 Vid. Čl. 5. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, sadašnji čl. 10. Ugovora o EU, konsolidovane verzije, Lopandić, D. , „Osnivački ugovori EU ' Ugovor o EU iz Nice sa amandmanima", Beograd, 2003. , str. 51.

386 Slično objašnjenje vid. kod: Mathijsen, op. cit. , p. 150.

387 Vid. Case Costa v. ENEL 6/64 (1964) ECR 585

Sledeća bitna presuda ECJ u smislu direktne primene komunitarnog prava je u slučaju „Van Gend en Loos"[388], u kome je holandski trgovac tužio holandsku carinu zbog uvećane carinske stope na uvezeni hemijski proizvod (formaldehid) iz Nemačke (8%, umesto 3%). Sud pravde je zauzeo stav da:

„Zajednica uspostavlja novi pravni poredak međunarodnog prava, u čiju korist su države ograničile, iako u ograničenom obimu, svoja suverena prava, čiji su subjekti ne samo države članice, već i njihovi građani. Nezavisno od zakonodavstava država članica, pravo Zajednice nameće pojedincima ne samo obaveze, već je zamišljeno da prenosi na njih i prava koja postaju deo njihovog pravnog nasleđa. Ova prava nastaju ne samo kada su izričito garantovana Ugovorom o osnivanju, već i na osnovu obaveza koje Ugovor nameće na jasno određen način, kako pojedincima, tako i državama članicama i institucijama Zajednice"[389].

Postavlja se pitanje koji su to propisi komunitarnog prava direktno primenljivi. Sud je, u odnosu na primarno komunitarno zakonodavstvo, odredio da su pojedinci obavezani odredbama osnivačkih ugovora koje poseduju sledeće osobine:

a) da sadrže apsolutne uslove;
b) da su kompletne u pravnom smislu, te
c) da ne zahtevaju bilo koju razradu tj. pravnu meru države članice ili komunitarnih institucija da bi postigle pravno dejstvo.

Polazeći od ovoga, Sud je ukinuo odluku holandskih carinskih organa o uvećanoj carinskoj stopi i presudio u korist holandskog uvoznika Van Gend & Loos, jer je odluka holandske carine bila u suprotnosti sa odredbama čl. 12. osnivačkog Ugovora o EEZ. Ova presuda ECJ je utrla put potonjoj praksi Suda u odnosu na ostale odredbe osnivačkog Ugovora o EEZ (sloboda kretanja, sloboda osnivanja radnje, sloboda pružanja usluga, sloboda kretanja roba, opšta zabrana diskriminacije, zaštita konkurencije, itd). Pored primarnog zakonodavstva, Sud pravde je direktnu primenu priznao i sekundarnim komunitarnim normama – uputstvima, kada je istekao rok za njihovu primenu u nacionalnim pravima država članica. Ostali akti sekundarnog komunitarnog zakonodavstva: pravilnici tj. uredbe i odluke, samim pravnim karakterom, *ipso iure*, imaju neposrednu primenu, jer nije potrebno donositi dodatne nacionalne akte za njihovu primenu[390].

Praktični značaj principa direktne primene komunitarnih propisa je izuzetno veliki, posebno u odnosu na pravo pojedinca da se poziva na ova pravila direktno pred svojim nacionalnim sudom u državi članici EU. Na taj način apstraktne ekonomske slobode jedinstvenog tržišta EU postaju pravno branjiva ovlašćenja za pravna i fizička lica sa teritorije EU pred nacionalnim sudovima država članica. Otuda potiče opšte uvreženo shvatanje da princip neposredne primene predstavlja jedan od stubova pravnog sistema EU i fundamentalnu karakteristiku komunitarnog prava.

388 Case 26/62, CMLR (1963 – 64) 82.
389 Borchardt, K. D:, „The ABC of Community Law", Brussels, 2000, p. 97-98.
390 Regulisano čl. 249 (2) osnivačkog Ugovora o EU

Direktno dejstvo komunitarnih normi podrazumeva da takva norma mora biti dovoljno jasna i precizna. To znači da ne sme ostavljati mogućnosti za njena različita tumačenja državama članicama i institucijama EU. U praksi se princip neposredne, direktne primene prepliće sa direktnim dejstvom komunitarnog prava, čemu je doprinela i praksa Evropskog suda pravde. Direktno dejstvo praktično znači mogućnost direktnog pozivanja od strane pravnih i fizičkih lica, na prava nastala na osnovu komunitarnih normi pred nacionalnim sudovima država članica (utuživa prava i obaveze).

Otuda zaštita individualnih prava garantovanih komunitarnim propisima čini srž principa direktnog dejstva. Pored toga, direktno dejstvo obezbeđuje efektivnu primenu komunitarnog pravnog sistema u nacionalnim pravima država članica posredstvom nacionalnih sudova. Upravo stoga je preduslov primene direktnog dejstva zahtev da komunitarni propis bude jasan i precizan.

Kod direktnog dejstva razlikuje se tzv. „vertikalno" direktno dejstvo, kada se pojedinac pred nacionalnim sudom poziva na komunitarni propis protiv države članice i tzv. „horizontalno" direktno dejstvo, kada se pojedinac poziva na komunitarne norme pred nacionalnim sudom u postupku protiv drugog pojedinca.

1. 2. Princip primata komunitarnog pravnog sistema nad nacionalnim - nadnacionalnost

Da bi pojedinci mogli imati koristi od principa neposredne primene i direktnog dejstva komunitarnih propisa, mora postojati garancija da nacionalni sudovi država članica EU daju prednost primeni komunitarnom pravu u odnosu na nacionalne propise. Otuda potiče princip primata tj. nadnacionalnosti komunitarnog pravnog sistema. Mnogi autori ga s pravom nazivaju i princip superiornosti[391]. Ovaj princip proističe i čvrsto je vezan za principe neposredne primene i direktnog dejstva komunitarnih normi.

Jednostavnim rečnikom, pravni sistem EU tj. komunitarni propisi imaju prednost nad nacionalnim pravima država članica i to: odredbe osnivačkih ugovora, sekundarno komunitarno zakonodavstvo (uputstva, uredbe i odluke), međunarodni sporazumi i opšti principi komunitarnog prava. Kada se definiše princip primata komunitarnog prava nad nacionalnim, podrazumeva se kompletan nacionalni pravni sistem država članica, počev od njihovih ustava, preko zakona i svih podzakonskih akata na nacionalnom nivou. To praktično znači da se obavezujuća snaga pravnog sistema EU prostire na sve nivoe nacionalnih normi (ustavne, regionalne, lokalne). U slučaju usvajanja nacionalnog propisa suprotnog komunitarnom pravilu ili kod primene nacionalnih mera koje krše komunitarne propise, nacionalni zakonodavac mora ukinuti takve nacionalne mere i propise.

Uprkos velikom značaju ovog principa, komunitarno zakonodavstvo ne sadrži eksplicitno odredbu o tome. Evropski sud pravde je svojom čuvenom presudom „Costa v ENEL" početkom 60-tih godina ozvaničio princip primata komunitarnog prava:

391 Vukadinović, R. , „Pravo EU", Beograd, 2006, str. 156; Mathijsen, op. cit. , p. 153; Borchardt, op. cit. , p. 100 – 103.

„Prioritet komunitarnog prava potvrđen je odredbama čl. 189. Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (EEZ), formulacijom da su uredbe obavezujuće i direktno primenljive u svim državama članicama. Ovakva odredba, koja nije ničim uslovljena, ostala bi bez značenja ako bi država mogla jednostrano poništiti njeno dejstvo putem putem legislativnih mera kojima bi se priznala superiornost nad komunitarnim pravom. "[392]

Principom primata komunitarnog nad nacionalnim pravom država članica obezbeđuje se takođe i jednoobrazna primena pravnog sistema EU u svim državama članicama. Bez principa superiornosti komunitarnog prava, funkcionisanje institucija EU bi bilo ugroženo, a intenziviranje integracionih kretanja u okviru EU i van Unije ne bi bilo moguće.

Pravna posledica principa primata komunitarnog prava ogleda se u slučaju njenog sukoba sa nacionalnom normom. Naime, čak i kad je nacionalna norma doneta posle komunitarne, dolazi do obaveznog ukidanja nacionalne norme u slučaju kolizije sa komunitarnim propisom. Štaviše, nijedan novi nacionalni propis ne može biti donet ako je suprotan komunitarnim pravilima.

Sud je potvrdio ovaj princip i u odnosu na nacionalne ustavne norme država članica. Tome su se u praksi dugi niz godina protivile Francuska, Nemačka i Italija, čiji su ustavni sudovi u mnogo slučajeva odbili da primene princip primata komunitarnog prava[393], a posebno kada se radilo o zaštiti osnovnih ljudskih prava i sloboda. Tako je oktobra 1993. godine Ustavni sud Nemačke u svojoj presudi povodom Ugovora o EU iz Mastrihta potvrdio svoju nadležnost u pitanjima zaštite ljudskih prava i sloboda, koju vrši u saradnji sa Evropskim sudom pravde, te na ovaj način osporio primat komunutarnog prava u pitanjima zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda.

Nasuprot tome, Evropski sud pravde je u svojoj praksi[394] insistirao na oceni da primat komunitarnog prava potiče iz samog duha osnivačkih ugovora o Evropskim zajednicama i autohtonih principa komunitarnog pravnog poretka kao autnomnog sistema, a ne iz odredbi nacionalnih ustava država članica. Sud je posebno isticao da je komunitarno pravo potpuno nezavisno od zakonodavnih akata država članica. [395]

Proističe zaključak da je problem dosledne primene principa primata komunitarnog prava usko vezan sa odgovorom na pitanje do koje mere su države članice spremne da se odreknu svojih suverenih ovlašćenja, posebno onih koja potiču iz nacionalnih ustava. Na ovo pitanje praksa funkcionisanja EU nije dala definitivan odgovor, ali time pravni značaj i primena principa nadnacionalnosti tj. prednosti komunitarnog nad nacionalnim pravom nije umanjena.

392 Case 6/64, op. cit.
393 Borchardt, op. cit. p. 102.
394 Case Simmenthal 106/77 (1978) ECR 629 i dr.
395 Case 28/68 Molkerei (1968) ECR 143

1.3. Primena komunitarnog zakonodavstva u državama članicama – neki problemi primene direktiva EU

U okviru prednosti primene komunitarnog nad nacionalnim propisom, postavlja se pitanje pozivanja Evropskog suda pravde na efikasnost i krajnji cilj komunitarnih propisa koji uspostavljaju određena prava pojedinaca na osnovu komunitarnih direktiva. Direktive nisu neposredno primenljive, već ostavljaju izbor metoda i oblika njihove primene na volju nacionalnim organima, kako bi određena pravna obaveza bila uspostavljena u državama članicama u datom roku. Otuda se pojedinci ne mogu pozivati na komunitarne direktive pred nacionalnim sudovima, jer nemaju direktno dejstvo.

Evropski sud pravde je ipak predvideo da i komunitarne direktive imaju direktno dejstvo kad istekne period za njihovu implementaciju. U praksi je dužnost nacionalnog suda pred kojim se pojedinac poziva na komunitarnu direktivu, da odredi da li konkretna nacionalna mera pada izvan granica nadležnosti države članice, tj. da li je data država zloupotrebila svoje diskreciono pravo prilikom primene komunitarne direktive.

Proces prenosa komunitarnih direktiva u nacionalne pravne sisteme država članica, često je u praksi praćen različitim teškoćama. Usvajanje nacionalnog propisa ili mere koja uspostavlja prava i obaveze predviđene komunitarnom direktivom nužno je povezano sa procesom usvajanja te direktive tj. pregovorima o tome kako će konkretne formulacije glasiti. Ovi tzv. „pregovori" se u suštini odvijaju u okviru procesa donošenja te direktive, te od njihovog ishoda zavisi i proces primene usvojene direktive. Ukoliko u procesu usvajanja nije došlo do pravilnog formulisanja direktive od strane država članica, naravno da će i proces njene primene biti znatno otežan.

Proizilazi da proces primene komunitarne direktive mora biti pripreman u kontinuitetu paralelno sa njegovim formulisanjem u procesu usvajanja. Rečit je primer Francuske koji ukazuje na potrebu da službenici iz vladine administracije koji su zaduženi za predlog nacionalnih propisa i mera, treba da budu uključeni i u rane faze formulisanja komunitarne direktive.

Odgovarajuća koordinacija na nacionalnom nivou država članica je vrlo značajna. Stoga je bitno identifikovati što pre političke teškoće koje se mogu javiti u državi članici u procesu primene komunitarnog uputstva. Procena posledica predloženog komunitarne direktive u državi članici je stoga neophodna. Globalno sagledavanje koje su pravne i tehničke posledice (impact assessment) čitavog niza odredbi predloga direktive potrebno je radi eliminisanja njenih nerealnih odredbi u procesu usvajanja. Na nacionalnom nivou to zahteva konstantnu koordinaciju nadležnih tela.

Primera radi, u Francuskoj se usaglašavanje stavova različitih ministarstava o predlogu komunitarnog uputstva vrši u okviru kabineta premijera - odeljak za EU. Na taj način se stav Francuske o određenom uputstvu EU prethodno razmatra interno na inter-ministarskim sastancima pod okriljem kabineta premijera. Još u ranoj fazi usvajanja buduće direktive

i njenog formulisanja od strane Komisije EU[396], nadležna ministarstva zauzimaju stav o predlogu buduće direktive. U slučaju teškoća postizanja usaglašenog stava o poziciji Francuske, kabinet premijera zakazuje sastanak na kome se donosi konačni stav, koji će biti prezentiran na nivou EU od strane Stalnog predstavnika Francuske u Briselu (KOREPER). Uobičajeno je da predstavnici ministarstava koji će biti zaduženi za primenu direktive, učestvuju na sastancima Saveta ministara EU kod odlučivanja o njegovom usvajanju.

Posle usvajanja predloga direktive EU od strane Komisije kao njenog ovlašćenog predlagača, postoji jasna potreba za procenom budućih pravnih i tehničkih konsekvenci predloženog propisa, kako sa političkog, tako i sa tehničkog stanovišta u državama članicama (Policy Impact Assessment). Tako npr. administracija Velike Britanije je razvila vrlo sveobuhvatni instrument procene mogućih efekata promene određene nacionalne politike, koja se zahteva usvajanjem komunitarne direktive. Takođe se razmatra opseg mogućnosti za primenu budućeg propisa EU na nacionalnom nivou. Ovaj instrument, nazvan: procena regulatornog uticaja (Regulatory Impact Assessment – RIA) primenjuje se za bilo koju vrstu novog zakonodavstva, uključujući i predloge komunitarnih direktiva u Velikoj Britaniji. Posebno kod procene direktiva EU, RIA ima za cilj da definiše mogući uticaj predloga uputstva i otuda da olakša zauzimanje pozicije vlade Velike Britanije prilikom usvajanja ovog komunitarnog akta na nivou EU.

U Francuskoj se ova procena vrši tokom tri meseca počev od momenta objavljivanja predloga direktive od strane Komisije. Postoji dokument obrazac o proceni uticaja budućeg komunitarnog zakonodavstva na pravni sistem i ekonomske tokove Francuske, koji treba da popuni svako od nadležnih ministarstava tokom ova tri meseca. Zatim se ovaj obrazac dostavlja kabinetu premijera i nadležnim komitetima Parlamenta. S obzirom da Komisija EU može menjati predlog direktive tokom procesa njenog usvajanja, sam obrazac o proceni pravnih i tehničkih efekata budućeg komunitarnog zakonodavstva na nacionalnom nivou mora biti redovno dopunjavan. Obrazac treba da obezbedi sledeće informacije:

- kontekst u okviru koga se buduća direktiva EU predlaže (pregled postojećeg zakonodavstva EU, zašto se predlaže novi predlog, itd.);
- nacionalni propisi koji su na snazi od značaja za pitanja obuhvaćena budućom direktivom EU;
- doprinos predloga direktive EU postojećim relevantnim nacionalnim propisima;
- koji su prihvatljivi, a koji neprihvatljivi aspekti predloga direktive EU sa nacionalnog stanovišta Francuske;
- pregled nacionalnih propisa koje treba promeniti i uskladiti sa budućom direktivom EU posle njenog usvajanja.

U praksi nije problem odrediti pravne efekte buduće direktive EU, odnosno koje nacionalne propise treba uskladiti sa njom. Problem nastaje kod definisanja socijalnih, ekonomskih i ekoloških posledica budućeg zakonodavstva EU na nacionalnom planu.

396 O tome će više biti reči u kasnijim poglavljima knjige, o ulozi pojedinih ključnih institucija EU u procesu donošenja odluka

Štaviše, ukoliko se od države članice traži da izvrši izmene nacionalnih propisa u nekoliko oblasti, proces primene novousvojenog komunitarnog zakonodavstva će sledstveno biti dugotrajniji i teži. Otuda potiče značaj kontrole primene zakonodavstva EU na nacionalnom nivou država članica. Ova kontrola obuhvata pravne i aministrativne (organizacione) aspekte implementacije. Pravni aspekti odnose se na utvrđivanje koji nacionalni propisi i mere treba da budu doneti radi primene direktive EU u konkretnoj oblasti (da li su to zakoni ili podzakonski akti) i u kom roku. Administrativni aspekti usmereni su na rešavanje mogućih konflikata nadležnosti između različitih ministarstava na nacionalnom nivou, zaduženih za primenu direktive EU.

2. Izvori komunitarnog prava

2. 1. Primarno zakonodavstvo

Primarno zakonodavstvo EU obuhvata:

1. Osnivačke ugovore koji ustanovljavaju Evropske zajednice i
2. međunarodne sporazume (konvencije između država članica i sporazumi Zajednice sa trećim državama, nečlanicama i međunarodnim organizacijama).

Proizilazi da primarno komunitarno zakonodavstvo stvaraju države članice i Zajednica tj. komunitarne institucije na osnovu sopstvenih pravnih ovlašćenja i ugovorne sposobnosti Zajednice, kao subjekta međunarodnog prava (zaključivanje sporazuma sa trećim državama i međunarodnim organizacijama).

1. Osnivački ugovori obuhvataju tri konstitutivna ugovora, sa raznim protokolima i aneksima i kasnijim amandmanima ovih ugovora, koji čine njihove sastavne delove:
   a) Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za ugalj i čelik (Pariz, 1951, stupio na snagu 1952.) sa ograničenim trajanjem od 50 godina;
   b) Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (Rim, 1957, stupio na snagu 1958), sa neograničenim trajanjem i
   c) Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju (EURATOM, Rim, 1957, stupio na snagu 1958), sa neograničenim trajanjem.

Osnivački ugovori su više puta menjani i dopunjavani: Jedinstveni evropski akt, 1986 (stupio na snagu 1987), zatim Ugovor o EU iz Mastrihta 1992, revidirani Ugovor o EU iz Amsterdama, 1997. i dopunjeni važeći Ugovor o EU iz Nice, 2000, koji je stupio na snagu februara 2003. godine.

Statuti o osnivanju Evropske investicione banke (EIB) i Evropske centralne banke (ECB) takođe čine sastavni deo osnivačkih ugovora i imaju status primarnog zakonodavstva.

Sastavni deo osnivačkih konstitutivnih ugovora predstavljaju i kasnije donete konvencije:

- Konvencija o određenim institucijama koje su zajedničke Evropskim zajednicama iz 1957. i Ugovor o spajanju određenih organa Evropskih zajednica iz 1965. godine;
- Prvi i drugi sporazum o budžetskim pitanjima (1970. i 1975.);
- Ugovori o pristupanju država članica sa aneksima;
- Akt Saveta o izboru predstavnika Evropskog parlamenta na neposrednim i opštim izborima (1976.).

2. Međunarodni sporazumi obuhvataju konvencije između država članica i sporazume Zajednice sa trećim državama i međunarodnim organizacijama.

A. Konvencije među državama članicama zaključuju se radi međusobnog omogućavanja pogodnosti državljanima država članica u pogledu sledećih pitanja:

- izbegavanje dvostrukog oporezivanja,
- uzajamno priznanje trgovačkih društava,
- pojednostavljenje postupka uzajamnog priznanja i izvršenja sudskih i arbitražnih odluka.

Pored toga, države članice su koristile svoja ovlašćenja zaključivanja međusobnih konvencija i u sledećim oblastima: Konvencija o pravu koje se primenjuje na obaveze nastale po osnovu ugovora (1980); Šengenske konvencije o graničnoj kontroli (1985. i 1990.); Konvencija o jurisdikciji i izvršenju presuda u civilnim i trgovačkim pitanjima (1968); Konvencija o uzajamnom priznavanju kompanija i korporacija (1968) i Konvencija o evropskom patentu (1975) i dr.

Primena konvencija među državama članicama naišla je na prepreke zbog dugotrajnih postupaka ratifikacije u državama članicama, te su time izgubile na značaju u praksi.

B. Sporazumi Zajednice sa trećim državama obuhvataju sporazume o pridruživanju država nečlanica i sporazume o saradnji.

B. 1. Sporazumi o pridruživanju (asocijaciji) uključuju intenzivnu ekonomsku saradnju sa trećom državom, finansijsku podršku Zajednice državi nečlanici, kao i dugoročan okvir ove saradnje. Razlikuju se sporazumi o asocijaciji kojima se uspostavljaju:

a) specijalne veze između nekih država članica i treće zemlje, nečlanice – najčešće prekomorske zemlje;

b) priprema pristupanja EU ili radi ustanovljavanja carinske unije:

- Priprema pristupanja - uspešan primer Grčke (počev od 1962), a zatim i tzv. Evropski sporazumi sa Češkom, Poljskom, Mađarskom, Slovačkom, Slovenijom, baltičkim zemljama, Rumunijom i Bugarskom (počev od 90-tih).
- Carinska unija – Malta (1971), Kipar (1973) i Turska (1996).

c) sporazum o Evropskom ekonomskom prostoru (EEA) – preostale EFTA članice: Norveška, Island, Švajcarska i Lihtenštajn su preko EEA uključene u jedinstveno tržište EU i u proces harmonizacije sa pravnim sistemom EU (oko dve trećine komunitarnih propisa)[397], čime se vrši priprema za njihovo eventualno buduće pristupanje EU.

397 Borchardt, op. cit. , p. 59 – 60.

B. 2. Sporazumi o saradnji sa trećim državama, nečlanicama su manje obuhvatni po intenzitetu ekonomske saradnje sa EU, u odnosu na sporazume o pridruživanju.
EU ima takve sporazume o kooperaciji sa zemljama Magreba (Maroko, Alžir i Tunis), Mašreka (Egipt, Jordan, Liban i Sirija), kao i sa Izraelom. SFR Jugoslavija je takođe imala Sporazum o saradnji, iz 1980. (stupio na snagu 1983, ukinut 1991.), kojim je bila uspostavljena intenzivna ekonomska i finansijska saradnja na osnovu jednostranih preferencijala dodeljenih od strane Zajednice.

B. 3. Trgovinski sporazumi sa trećim državama, grupama država ili međunarodnim organizacijama odnose se na trgovinsku politiku i carine. Jedan od najvažnijih trgovinskih sporazuma predstavlja Sporazum o osnivanju Svetske trgovinske organizacije (WTO) i sledeći multilateralni trgovinski sporazumi zasnovani na ovom sporazumu: (Opšti sporazum o carinama i trgovini, GATT 1994), Kodeks o antidampingu i subvencijama, Opšti sporazum o trgovini uslugama (GATS), Sporazum o trgovinskim aspektima prava intelektualne svojine (TRIPS) i Memorandum o pravilima i procedurama rešavanja sporova[398]. Primeri trgovinskih sporazuma sa trećim zemljama predstavljaju npr. Prvi i Drugi trgovinski protokol Zajednice sa SFRJ (1970. i 1973.).

2.2. Sekundarno zakonodavstvo

Sekundarno komunitarno zakonodavstvo obuhvata sledeće izvore prava EU:

1. Uredbe (regulations),
2. direktive (directives),
3. opšte i pojedinačne odluke (decisions),
4. preporuke i mišljenja (recommendations and opinions).

Za razliku od primarnog, sekundarno zakonodavstvo stvaraju isključivo institucije EU, prevashodno Savet ministara sa Evropskim parlamentom i Komisija, kao ovlašćeni predlagač sekundarnih komunitarnih akata. Navedene institucije EU donose ove sekundarne norme na osnovu ovlašćenja koja su im poverena osnivačkim ugovorima od strane država članica. Iz tog razloga se ova kategorija propisa naziva sekundarnim, odnosno izvedenim derivativnim pravilima.

1. Uredbe (regulations) imaju obaveznu pravnu snagu i direktno se primenjuju u svim državama članicama. Donose se u Savetu ministara, uz obavezno ili savetodavno mišljenje Evropskog parlamenta. Prema sadržini i pravnoj prirodi svojih odredbi, u teoriji se uredbe označavaju i kao nadnacionalni, evropski zakoni[399].
   Neposredna primena i direktno dejstvo uredbi, o čemu je prethodno bilo reči, znači da se komunitarne uredbe neposredno primenjuju kao važeće pravo od dana njihvog stupanja na snagu u svim državama članicama. Pri tome nije potrebno donositi

398 Ibidem, p. 60 – 61.

399 Lenz, „The Court of Justice of the European Communities", 7 E. L. Review (1989), p. 128, nav. Prema Vukadinović, R. , „Pravo EU", Beograd, 2006, str. 115.

bilo koje nacionalne propise ili administrativne mere. Objavljuju se u Službenom listu EU i stupaju na snagu dvadesetog dana od njihovog objavljivanja, osim ako samom uredbom nije drugačije propisano.

2. Direktive (directives) takođe poseduju obaveznu pravnu snagu, ali se ne primenjuju neposredno, niti imaju direktno dejstvo. U cilju implementacije komunitarne direktive, neophodno je donošenje nacionalnog propisa ili administrativne mere u određenom roku. Direktive definišu ciljeve koje treba postići u određenoj oblasti, dok izbor metoda i forme njihovog sprovođenja prepuštaju državama članicama. Takođe se objavljuju u Službenom listu EU.

   U praksi funkcionisanja EU, upravo su se direktive pokazale kao najoptimalnija i najfleksibilnija pravna sredstva u procesu usklađivanja nacionalnih propisa država članica. Evropski sud pravde je priznao direktno dejstvo direktiva samo posle isteka roka za njihovu implementaciju u državama članicama. Veliki broj slučajeva sudske prakse Evropskog suda pravde potiče iz neodgovarajućeg ili neblagovremenog postupka države članice u primeni komunitarnih direktiva. Tada su se fizička i pravna lica na teritoriji država članica pozivali pred nacionalnim sudovima na prava ustanovljena komunitarnim direktivama (prethodno pomenuto vertikalno direktno dejstvo direktiva).

3. Odluke (decisions) su sekundarni komunitarni pojedinačni akti koji takođe imaju obaveznu pravnu snagu u državama članicama. Njihovo osnovno svojstvo je da obavezuju samo one kojima su upućeni, najčešće fizička lica, ali mogu biti obuhvaćeni i širi krug lica (pravna lica, države članice), kada se radi o opštim odlukama.

   Odluke poseduju direktno dejstvo kada se odnose na fizička lica, te za njihovo sprovođenje nije potrebno donositi posebne nacionalne propise ili mere. Kada su upućene državama članicama, odluke dobijaju direktno dejstvo pred nacionalnim sudovima tek nakon njihovog uvođenja u nacionalni pravni sistem država članica[400].

4. Preporuke i mišljenja (recommendations and opinions) nemaju obaveznu pravnu snagu. Predstavljaju dopunske sekundarne izvore komunitarnog zakonodavstva u slučajevima kada rasvetljavaju značenje nacionalnih propisa donetih radi primene komunitarnih mera i pravila. Tada ih nacionalni sudovi moraju uzeti u obzir.

   Preporuke i mišljenja Komisije i Saveta ministara, kao i Ekonomskog i socijalnog komiteta i Komiteta regiona[401] imaju političku težinu, jer često sadrže smernice koje mogu biti osnova budućih pravnih akata. Mišljenja Evropskog parlamenta, iako savetodavnog karaktera, često su obavezna u postupku donošenja komunitarnih uputstava i uredbi, u smislu da je traženje mišljenja EP obavezno u proceduri odlučivanja.

400 Vukadinović, R, op. cit. , str. 118.

401 Ekonomski i socijalni komitet i Komitet regiona su savetodavne institucije Evropske unije

2.3. Nepisani izvori - Opšta pravna načela i pravni običaji

U nepisane izvore pravnog sistema EU spadaju:

1. opšta pravna načela i
2. pravni običaji.

1. Opšta pravna načela predstavljaju apstraktna pravila veće pravne snage od sekundarnih komunitarnih normi. Vrlo često se opšta pravna načela svrstavaju u kategorije tzv. prirodnog prava, jer predstavljaju elementarne norme i vrednosti koje treba da poštuje svaki pravni poredak. Otuda opšti pravni principi čine jedan od najbitnijih izvora pravnog sistema EU.

   Evropski sud pravde je usled nepotpunosti primarnog i sekundarnog zakonodavstva u svojim presudama stvarao nova pravna načela. Države članice su prihvatale ova načela, jer su se bazirala na opšte prihvaćenim pojmovima pravde i vrednosnim kategorijama poznatim svim pravnim sistemima država članica. Na taj način je Sud pravde popunjavao postojeće pravne praznine komunitarnog prava, a to čini i danas.

   Poseban značaj opštih pravnih načela ogleda se u obezbeđivanju jednoobraznog tumačenja postojećih propisa osnivačkih ugovora od strane Suda pravde EU i jačanju pravne sigurnosti u njihovoj primeni u različitim državama članicama. Imajući u vidu da se radi o principima zajedničkim za sve pravne sisteme država članica, pozivanjem na njihovo značenje i vrednost, Evropski sud pravde obezbeđuje vladavinu prava u okviru EU.

   Najčešće se radi o sledećim opštim pravnim načelima:

   - zaštita ljudskih prava i sloboda,
   - načelo jednakosti (nediskriminacije),
   - načelo proporcionalnosti,
   - načelo zaštite legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti,
   - pravo na saslušanje i ispravnu proceduru i
   - načelo da su države članice odgovorne za kršenje komunitarnog prava[402].

2. Pravni običaji predstavljaju takođe nepisane izvore komunitarnog prava. To znači da obuhvataju praksu koja se dugo ponavlja i koja je prihvaćena, te je na taj način pravno ustanovljena. Uloga pravnih običaja je da dopunjavaju ili menjaju primarno i sekundarno komunitarno zakonodavstvo.

   Imajući pak u vidu ipak noviji karakter komunitarnog prava, u odnosu na nacionalne pravne sisteme, teško se može govoriti o dovoljno dugoj praksi ponavljanja određenih običaja, kako bi dobili pravni karakter. Otuda je značaj pravnih običaja kao nepisanih izvora komunitarnog prava ograničen. Samo države članice mogu ustanoviti određene pravne običaje, a ne i komunitarne institucije, koje su pravno obavezane osnivačkim ugovorima.

402 Borhardt, op. cit. , p. 61.

2.4. Dopunski izvor – sudska praksa Evropskog suda pravde

Sudska praksa Evropskog suda pravde (ECJ) nije izričito navedena u Ugovoru o osnivanju. Uprkos tome, kada ECJ i Prvostepeni sud usvajaju stavove ili načelna mišljenja u vodećim slučajevima, takva sudska praksa (jurisprudencija) neposredno utiče na primenu propisa EU u postupku pred nacionalnim sudovima država članica.

Nacionalni sudovi država članica su obavezni da poštuju i sprovode presude ECJ donete u postupku tumačenja komunitarnog prava, po prethodnim pitanjima. Takve presude ECJ predstavljaju zapravo dopunski izvor prava EU, jer se njima ne samo tumače postojeća pravila EU, nego se formulišu veoma često inovativna pravna načela i principi primene propisa EU.

Pored toga, usvojeni stavovi ili načelna mišljenja ECJ direktno doprinose jednoobraznoj primeni komunitarnih propisa na nivou ECJ i Prvostepenog suda u budućoj sudskoj praksi na nivou EU.

3. Pravna priroda, struktura i ciljevi Evropske Unije (EU)

EU predstavlja potpuno novu tvorevinu u međunarodnom pravu i međunarodnim odnosima, koja se razlikuje od klasičnih međunarodnih organizacija po svojim elementima nadnacionalnosti. Nadnacionalnost EU prevashodno nose ključne institucije EU: Komisija EU, Evropski parlament i Evropski sud pravde.

Bez obzira na različite uloge ovih organa u institucionalnoj strukturi EU i njihove različite nadležnosti, svima njima je zajedničko da zastupaju interese Unije kao celine, da su u svom radu nezavisni od uticaja nacionalnih organa država članica i da snažno kroz svoje aktivnosti utiču na dalje jačanje nadležnosti Unije, kao celine, na uštrb suverenih ovlašćenja njenih država članica. Osnovni cilj ovakvog ekonomskog i političkog ujedinjavanja pod okriljem EU jeste održivi ekonomski prosperitet i prepoznatljiv međunarodni identitet članica EU u savremenim međunarodnim odnosima.

Naravno da trend produbljivanja integracionih kretanja u okviru Unije nailazi na prepreke o čemu svedoči nedavno neuspelo usvajanje Ugovora o Ustavu EU u Francuskoj i Holandiji. To su međutim nužna previranja koja evoluciono prate evropske integracione tokove još od početka njihovog nastajanja.

3.1. Pravni karakter EU

Karakteristično za stvaranje Evropskih zajednica i njihovo prerastanje u viši oblik, kakav čini Evropska unija (EU), je paralelno kreiranje i razvoj autonomnog komunitarnog

pravnog sistema. Pravni sistem EU čini osnovu institucionalnog sistema Unije, jer reguliše proces donošenja odluka u komunitarnim organima i definiše njihove međusobne odnose, kao i njihove relacije sa državama članicama.

Istovremeno, komunitarni pravni sistem omogućava organima EU da posredstvom komunitarnih akata (uredbi, uputstava i odluka) obavezuju države članice i njihova pravna i fizička lica po određenim ekonomskim i socijalnim pitanjima.

EU prevashodno još uvek ima više politički nego pravni značaj, jer je tek usvajanjem Lisabonskog Ugovora o EU tj. počev od njegovog stupanja na snagu 1. decembra 2009. godine stekla izričito svojstvo pravnog lica u međunarodnom pravu.

Ugovorom o EU iz Mastrihta, kao ni njegovim kasnijim revizijama u Amsterdamu i Nici, nije bio precizno određen pravni položaj Unije. Međunarodno-pravni subjektivitet su – do usvajanja i ratifikacije teksta Lisabonskog Ugovora o EU bile su zadržale dve Evropske zajednice – za atomsku energiju i Evropska ekonomska zajednica[403]. Stoga je u literaturi bilo uvreženo mišljenje da EU predstavlja samo novu, višu etapu razvoja Evropskih zajednica[404], koja je nastala potpisivanjem Ugovora o EU u holandskom gradu Mastrihtu, februara 1992. i njegovim stupanjem na snagu 1. novembra 1993.

Evropski sud pravde nije bio zauzeo stav o pravnom subjektivitetu EU u vreme njenog stvaranja. Za razliku od njega, Savezni ustavni sud Nemačke je u svojoj presudi (1994)[405] povodom donošenja Ugovora o EU iz Mastrihta, konstatovao da je EU jedinstveni entitet u političkom i pravnom smislu, jer stvara evropsku federaciju država, koja se bazira na državama članicama i koja poštuje njihove identitete. Shodno tome, nemački Savezni sud je tada u svojoj presudi zaključio da EU nema odvojeni pravni subjektivitet ni prema Evropskim zajednicama, ni prema državama članicama.

U praksi je Uniji donekle bilo priznato svojstvo pravnog lica preko tumačenja dopunjenih odredbi čl. 24. Ugovora o EU o pravu EU da u spoljnim odnosima zaključuje sporazume sa trećim državama i međunarodnim organizacijama. Takve sporazume zaključuje Savet ministara jednoglasnom odlukom. Ukoliko predstavnik neke države članice u Savetu izjavi da se mora držati sopstvene ustavne procedure, takav sporazum neće obavezivati tu državu, a ostali članovi Saveta mogu prihvatiti važenje takvog sporazuma na privremenoj osnovi. Pored toga, u čl. 6. Ugovora o EU (stav 4.) definisano je da Unija obezbeđuje neophodna sredstva za postizanje svojih ciljeva i za uspešno vođenje svojih politika. To znači da EU može da stiče i raspolaže imovinom, da nameće obaveze državama članicama, njihovim državljanima i da određuje pravo građanstva EU, što sve ukupno predstavlja elemente pravnog lica.

Do zajedničke i često identične upotrebe termina: Zajednica – komunitarno pravo i EU – pravni sistem EU, dolazi iz razloga što Unija, počev od svog osnivanja, koristi institucije Zajednice u izvršavanju svojih ciljeva i dnevnih zadataka. Na taj način jedinstveni institucionalni okvir ukazuje i na jedan pravni sistem.

403 Trajanje Evropske zajednice za ugalj i čelik bilo je ograničeno na 50 godina, Pariskim osnivačkim ugovorom o EZUČ, 1951, stupio na snagu 1952. za razliku od ostale dve zajednice koje su prema Rimskim osnivačkim ugovorima neograničenog trajanja.

404 Mathijsen, op. cit. , p. 3 – 10.

405 Case Brunner v The EU Treaty, ICMLRep. (1994) 57, nav. prema Vukadinović, op. cit. , str. 17.

Ima i suprotnih shvatanja. Naime, neki autori[406] ističu i činjenicu da terminološka oznaka: pravo EU podrazumeva domašaj primene tj. da se ono primenjuje u državama članicama EU. To, međutim, ne znači da su pravo EU kreirali organi EU niti da su komunitarno pravo i pravo EU sinonimi. Ovom shvatanju u prilog ide činjenica da fundamentalne karakteristike komunitarnog prava: neposredna primena i direktno dejstvo, kao i primat komuntarnog nad nacionalnim pravom, ne važe u sistemu EU – u oblastima zajedničke spoljne i odbrambene politike (drugi stub Unije) i saradnje država u domenu pravosuđa i unutrašnjih poslova (treći stub Unije). Ove nove oblasti regulišu pretežno deklaracije, okvirne odluke, zajedničke strategije, zajednički spoljno-politički stavovi i zajedničke akcije, koje se donose na osnovu konsenzusa država članica.

Iako se trenutno u strogo pravnom smislu reči ne može govoriti o jedinstvenom pravnom sistemu, imajući u vidu reforme EU u pravcu njene konstitucionalizacije (iako sa promenljivim uspehom) i simplifikacije pravnog sistema, opravdano je oceniti da je pravni sistem EU, kao jedinstvena celina, u izgradnji, te je logično korišćenje termina: komunitarno pravo i pravo EU kao sinonima[407].

„EU sama još uvek nije „gotov proizvod"; ona je u procesu evolucije i ne može se još uvek predvideti konačni oblik koji će ona dobiti". [408]

Ova Borhartova misao, izrečena 2000. godine, još uvek je veoma aktuelna, posebno kada je reč o pravnoj prirodi EU. Izraz *sui generis* ili specifičnost se ne može izbeći kada se definiše pravna priroda EU. Takođe i pridev: „post-suverena"[409] zajednica jezgrovito opisuje nadnacionalni karakter Unije.

Ono što EU povezuje sa klasičnim međunarodnim organizacijama, od kojih se tako drastično razlikuje, jeste činjenica da je EU rezultat jednog međunarodnog ugovora njenih država članica. Realnost stvaranja Evropskih zajednica sa posebnim organima, autonomnim komunitarnim pravom i nezavisnim ovlašćenjima ovih komunitarnih institucija, proizvela je odvajanje EU od klasifikacije tipičnih međunarodnih organizacija. Funkcionisanje EU u okviru takvog institucionalnog i pravnog sistema, gde su države članice prenele svoja suverena ovlašćenja na komunitarne organe, čini Uniju sasvim posebnom u odnosu na klasične međunarodne organizacije.

Uprkos tome, Unija još uvek nije federalna država, jer njene institucije nisu slobodne da same definišu svoje suverene ciljeve, kako to čine samostalne države. Naprotiv, institucije EU su obavezane odredbama osnivačkog Ugovora o EU i vrše svoja ovlašćenja samo u meri u kojoj su im izričito dodeljena radi ispunjavanja ciljeva predviđenih Ugovorom o EU. Otuda je koncept o nadnacionalnoj organizaciji široko zastupljen u teoriji, kada se definiše pravni karakter Unije.

406 Vukadinović, R. , op. cit. , str. 76 – 78; Curtin, „The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces", 30 CMLRev. (1993) 17, str. 25.

407 Vukadinović, op. cit. , str. 81. zauzima sličan stav

408 Borchardt, op. cit. , p. 25.

409 Samardzic, S. „EU kao model supranacionalne zajednice", Beograd, 1999.

3.2. Struktura EU do usvajanja Lisabonskog Ugovora o EU – tri stuba EU

Prvi stub EU čine dve postojeće Evropske zajednice, zasniva se na komunitarnim propisima sa principima direktnog dejstva i primata nad nacionalnim i obuhvata sledeće oblasti:

1. Evropska zajednica (u momentu donošenja Ugovora o EU, preimenovana od: Evropska ekonomska zajednica, u Evropsku zajednicu, radi isticanja političkih obeležja novog entiteta i proširenih nadležnosti):
   - carinska unija i jedinstveno tržište, bazirano na četiri slobode (slobodno kretanje roba, usluga, kapitala i radne snage) i na pravilima o slobodnoj konkurenciji;
   - poljoprivredna politika;
   - strukturna politika;
   - trgovinska politika.

   Nove i dopunjene nadležnosti:
   - EU građanstvo
   - Ekonomska i monetarna unija (jedinstvena valuta)
   - Obrazovanje i kultura
   - Trans-evropske mreže
   - Zaštita potrošača
   - Zdravlje
   - Istraživanje i zaštita sredine
   - Socijalna politika
   - Politika azila
   - Spoljne granice
   - Migraciona politika.
2. Evropska zajednica za atomsku energiju (EURATOM).

Tokom ustanovljavanja EU, komunitarne institucije su takođe prilagodile svoje nazive: Savet Evropskih zajednica je postao Savet EU (počev od 8. novembra 1993, tj. od stupanja na snagu Ugovora o EU); Komisija Evropskih zajednica je postala Evropska Komisija; a počev od januara 1994. Revizorski sud je postao Evropski revizorski sud. Promenom naziva se nije promenila suština delovanja komunitarnih institucija, kao ni karakter pravnih akata koji donose.

Karakteristika prvog stuba EU je da se odluke donose po principima nadnacionalnog funkcionisanja, odnosno pretežno kvalifikovanom i prostom većinom, jer se uglavnom radi o ekonomskim i socijalnim pitanjima iz nadležnosti komunitarnih organa Evropskih zajednica.

Drugi stub obuhvata zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku i odlikuje se funkcionisanjem na osnovama međuvladine saradnje, odnosno na bazi konsenzusa i koordi-

nacije nacionalnih politika. U tom smislu veoma podseća na aktivnosti u okviru klasičnih međunarodnih organizacija. Razlozi odstupanja od nadnacionalnih modela donošenja odluka leže u delikatnosti pitanja usklađivanja spoljno-poltičkih stavova država članica, kao i u domenu bezbednosti, koji tradicionalno spadaju u sfere isključive nacionalne jurisdikcije, koju države članice ljubomorno čuvaju.

U momentu donošenja Ugovora o EU (1992), zajednička spoljna politika obuhvata: saradnju, zajedničke stavove i mere, mirovne operacije, ljudska prava, demokratija, pomoć državama nečlanicama.

Bezbednosna politika je uključila sledeća pitanja: jačanje Zapadno-evropske unije, kao bezbednosne komponente EU; razoružanje, finansijski aspekti odbrane i dugoročni cilj stvaranja evropske odbrambene politike.

Realnosti nasilne dezintegracije bivše SFRJ, raspad SSSR, rat u Zalivu i ostale međunarodne krize uticale su na opšti porast svesti o slabosti i odsustvu zajedničke spoljne i bezbednosne politike, u odnosu na dalekosežne trgovinske i ekonomske rezultate država članica. Ovaj disparitet države članice su nastojale da otklone uvođenjem saradnje u drugom stubu EU, na principu jednoglasnosti.

Istovremeno su bile jednodušne u definisanju ciljeva koje treba na ovaj način postići. Prevashodno se radi o cilju očuvanju zajedničkih vrednosti i interesa i nezavisnosti EU. Pored toga, jačanje bezbednosti EU i njenih država članica je u fokusu intenziviranja saradnje u pravcu buduće zajedničke odbrambene politike EU. Obezbeđivanje međunarodnog mira i bezbednosti u duhu Povelje UN i Helsinškog finalnog akta, Pariske Povelje 1990 i principa OEBS (1994), zajedno sa unapređivanjem međunarodne saradnje, demokratije, zaštite ljudskih prava i sloboda čini srž aktivnosti država članica u okviru drugog stuba EU.

S obzirom da EU nije federalna država, navedeni ciljevi se mogu postići samo postepeno. Posebno delikatno pitanje je usklađivanje nacionalnih interesa u oblasti spoljne politike i bezbednosti u pravcu zajedničkih stavova država članica. U domenu odbrane, samo Francuska i Velika Britanija poseduju nuklearno oružje, te i u vojnom smislu postoji neravnoteža među državama članicama. To čini zadatak formulisanja i primene zajedničke odbrambene politike još kompleksnijim u okviru EU. Uprkos prisutnoj složenosti primene, zajednička spoljna politika beleži pozitivne rezultate (o čemu će više biti reči u posebnom poglavlju), te se može praviti paralela između okvirnih odluka u ovoj oblasti i uputstava tj. direktiva, s tim što okvirne odluke i zajednički stavovi nisu pravno obavezni i direktno primenljivi kao što je to slučaj sa komunitarnim uputstvima u državama članicama.

Evropski sud pravde nije nadležan za rešavanje pitanja u oblasti drugog stuba EU. Osnovni razlog je svakako u zaštiti isključivih atributa nacionalne suverenosti država članica, te stoga nisu želele da prepuste ova pitanja u domen pravne zaštite Evropskog suda pravde kao nadnacionalnog organa, već su zadržale mehanizme klasičnog međuvladinog dogovaranja, koordinacije i konsenzusa u odlučivanju.

Treći stub EU obuhvata saradnju u pitanjima pravosuđa i unutrašnjih poslova, a od donošenja revidiranog i dopunjenog Ugovora o EU iz Nice (2003), treći stub je terminološki

i koncepcijski preinačen u oblast bezbednosti, slobode i pravde. Takođe, kao i drugi stub EU, ova oblast zasniva se na principima međuvladine saradnje i konsenzusa, iz istih razloga zaštite ekskluzivne nacionalne jurisdikcije država članica u pitanjima policijske i pravosudne saradnje.

Sledeća konkretna pitanja obuhvaćena su trećim stubom EU: saradnja nacionalnih sudova u građanskim i krivičnim stvarima; policijska saradnja; suzbijanje rasizma i ksenofobije; suzbijanje trgovine drogom i oružjem; borba protiv organizovanog kriminala; sprečavanje terorizma i suzbijanje trgovine ljudima i decom.

Osnovni cilj uspostavljanja saradnje država članica u trećem stubu EU je u obezbeđivanju prostora slobode, bezbednosti i pravde kroz zajedničke akcije suzbijanja organizovanog kriminala i terorizma i putem unapređivnaja saradnje pravosudnih organa. Tome je značajno doprinelo stvaranje Evropske policije, EUROPOL-a, koja je postala operativna počev od 1998. Postepeno su se navedene nadležnosti proširile i na pitanja suzbijanja privrednog kriminala i sprečavanje pranja novca na teritoriji EU.

3.3. Struktura EU prema Lisabonskom Ugovoru o EU (2009) – stapanje tri stuba

EU u najnovijem periodu, počev od stupanja na snagu novog Lisabonskog Ugovora o EU (1. decembra 2009) gubi tripartitnu strukturu koja je bila uvedena Ugovorom o EU iz Mastrihta (1993).

Tri stuba se prema odredbama Lisabonskog Ugovora stapaju u jedan – Uniju, kojoj je dodeljeno svojstvo pravnog lica[410].

EU konačno postaje pravno lice, što podrazumeva zaključivanje međunarodnih ugovora i članstvo u međunarodnim organizacijama Unije kao celine. Do sada je to bilo rezervisano za dve evropske zajednice (EZ i EURATOM), koje su imale svojstvo pravnog lica.

Posle donošenja i stupanja na snagu Lisabonskog Ugovora o EU, izraz Zajednica se više ne pominje, jer se osnivački Rimski Ugovor o stvaranju EZ menja i postaje Ugovor o funkcionisanju Evropske unije. Na taj način je i u pravnom smislu ukinut termin i postojanje Evropske zajednice, koji je inače u praksi izazivao konfuziju svojim paralelnim korišćenjem sa terminom: Unija.

3.4. Ciljevi i osnovne vrednosti Evropske Unije kao podloga pravnog sistema EU

Pravna dinamika unapređivanja osnivačkih ugovora Zajednice, putem usvajanja Jedinstvenog evropskog akta (o tome detaljnije u narednom poglavlju), preko donošenja

410 „Ce *que change le Traité de Lisbonne*", Fondation pour l'Innovation Politique, Paris, Fevrier 2008, www. fondapol. org

prvog Ugovora o EU iz Mastrihta diktirala je, uporedo sa ekonomskim realnostima država članica, ciljeve i osnovne vrednosti na kojima počiva Evropska unija.

Tako su prvobitno čisto ekonomski ciljevi nadgrađeni zajedničkim politikama, podizanjem kvaliteta života, kao i solidarnošću između država članica:

„Zajednica ima za cilj da, uspostavljanjem zajedničkog tržišta, kao i ekonomske i monetarne unije i sprovođenjem zajedničkih politika ili aktivnosti predviđenih članovima 3. i 4, unapređuje skladan, uravnotežen i trajan privredni razvoj u celoj Zajednici, visok stepen zaposlenosti i socijalne zaštite, jednakost između muškaraca i žena, trajan i neinflatorni rast, visok nivo konkurentnosti i usklađenosti ekonomskih rezultata, visok nivo zaštite kao i poboljšanja kvaliteta životne sredine, podizanje nivoa i kvaliteta života, privrednu i društvenu povezanost i solidarnost između država članica. " (čl. 2. Ugovora o EZ)[411]

Ugovor o EZ čini sastavni deo Ugovora o EU, u kome je u čl. B (zajedničke odredbe) definisano da Unija ima sledeće ciljeve:

- da podstiče uravnotežen i trajan privredni i društveni razvoj i visok nivo zaposlenosti, posebno stvaranjem prostora bez unutrašnjih granica, jačanjem privredne i društvene kohezije i uspostavljanjem ekonomske i monetarne unije koja će u dogledno vreme sadržati i jedinstvenu monetu, u skladu sa odredbama ovog Ugovora;
- da potvrđuje svoj identitet na međunarodnoj sceni, posebno vođenjem zajedničke spoljne i bezbednosne politike, što obuhvata i postepeno stvaranje zajedničke odbrambene politike, koja može dovesti do zajedničke odbrane u skladu sa odredbama čl. 17;
- da jača zaštitu prava i interesa državljana svojih država članica uspostavljanjem prava građanstva Unije;
- da održi i ojača Uniju kao prostor slobode, bezbednosti i pravde, na kome je slobodno kretanje lica obezbeđeno uz paralelno usvajanje odgovarajućih mera iz oblasti kontrole spoljnih granica, azila, imigarcije i sprečavanja kriminala;
- da u celosti očuva tekovine Zajednice[412] i da ih dalje razvija, što obuhvata i razmatranje pitanja u kojoj meri bi trebalo revidirati politike i oblike saradnje uspostavljene ovim Ugovorom, sa ciljem osiguranja efikasnosti mehanizama i institucija Zajednice.

Ciljevi Unije se ostvaruju u skladu sa odredbama ovog Ugovora, pod uslovima i prema dinamici koji su njime utvrđeni, i uz poštovanje načela supsidijarnosti, kako je to utvrđeno čl. 5. Ugovora o EZ. "[413]

Navedene odredbe jasno ukazuju na širenje ciljeva Unije, od ekonomskih ciljeva na uvođenje prava građanstva, područja slobode, bezbednosti i pravde, vođenje zajedničke spoljne i bezbednosne politike, kao i očuvanje tekovina Zajednice.

411 Lopandić, D. „Osnivački ugovori EU – Ugovor o EU iz Nice sa amandmanima", Beograd, 2003, str. 47.

412 U literaturi se često nailazi na termin tekovine Zajednice: Acquis communautaire, koji se uglavnom ne prevodi i označava celokupni pravni sistem EU (sa Evropskim zajednicama), zajedno sa presudama Evropskog suda pravde

413 Lopandić, op. cit, str. 12-13.

U dopunjenim ciljevima EU posebno su istaknuta individualna prava državljana država članica posredstvom prava građanstva i slobode kretanja lica, kao i značaj vođenja zajedničke spoljne i bezbednosne politike.

Iz navedenih ciljeva EU proističu i osnovne vrednosti na kojima počiva Unija, shodno čl. 6. Ugovora o EU, koja predstvljaju načela zajednička svim državama članicama:

- sloboda, demokratija i vladavina prava;
- poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda;
- poštovanje nacionalnog identiteta država članica;
- načelo solidarnosti (podjednaka podela pogodnosti i prosperiteta, kao i teškoća među državama članicama EU) ;
- obezbeđivanje bezbednosti (vojne, socijalne, ekonomske – sigurnost posla i ekonomskog okruženja);
- načelo nediskriminacije prema nacionalnosti, polu, rasi i etničkom poreklu, religijskim i drugim opredeljenjima i prema uzrastu.

Po prvi put je u pravnoj istoriji osnivačkih ugovora uveden, u Ugovor o EU (čl. 7), mehanizam zaštite ovih osnovnih vrednosti Unije. Naime, ukoliko ova zajednička načela budu prekršena od strane neke od država članica, Savet ministara EU može, glasanjem kvalifikovanom većinom, suspendovati određena prava toj državi članici, koja proističu iz primene Ugovora o EU, uključujući i pravo glasa u Savetu.

Pri tome, Savet mora voditi računa o pravima i obavezama fizičkih i pravnih lica te države članice. Istovremeno kažnjena država članica je i dalje obavezana odredbama Ugovora o EU, samo su joj određena prava suspendovana. Predviđeno je i da Savet, u slučaju promene situacije, izmeni ili ukine kaznene mere prema toj državi članici. Za jednoglasnu ocenu Saveta da postoji ozbiljna povreda načela EU potrebna je saglasnost Evropskog parlamenta i predlog trećine država članica ili Komisije.

4. Pravni sistem i Lisabonski Ugovor o EU (2009) – relevantni aspekti

Važeći Lisabonski Ugovor o Evropskoj uniji[414] uvodi posebno Poglavlje 2. pod nazivom: „Pravna akta Unije, procedure usvajanja i druge odredbe“, te na ovaj način doprinosi boljem strukturisanju pravnog sistema EU.

U Odeljku 1. su regulisana pravna akta EU, tako što je definisano da u vršenju ovlašćenja Unije, institucije EU usvajaju uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja. Eksplicitno je utvrđeno da redovnu zakonsku proceduru čine uredbe, direktive ili odluke koje zajednički usvajaju Evropski parlament i Savet ministara, na predlog Komisije. Pravna akta kojs su

414 Tome je posvećeno posebno poglavlje, ali se radi sistematičnosti ovde razmatra samo tematika pravnog sistema EU

usvojena na osnovu zakonske procedure predstavljaju zakonska akta. Time Lisabonski Ugovor o EU uvodi precizniju pravnu terminologiju nego što je to bio slučaj u dotadašnjem primarnom zakonodavstvu EU.

Predviđeno je da, u specifičnim slučajevima regulisanim primarnim zakonodavstvom, zakonska akta (odnosno uredbe, direktive i odluke) mogu biti usvajana na inicijativu grupe država članica ili Evropskog parlamenta, na preporuku Evropske centralne banke ili na zahtev Suda pravde ili Evropske investicione banke. Pravo predlaganja ovih pravnih akata je inače do sada isključivo pripadalo Komisiji, što je bilo u skladu sa prethodnom trostrukom (hibridnom) strukturom EU. Lisabonski Ugovor je na ovaj način proširio pravo inicijative i na navedene institucije EU kod predlaganja pravnih akata i pokretanja zakonodavne procedure u Uniji.

U cilju dosledne i konzistentne primene EU propisa na teritoriji čitave Unije, eksplicitno je predviđena obaveza država članica EU da preduzimaju sve potrebne mere iz unutrašnjeg zakonodavstva za primenu obavezujućih pravnih akata Unije, tj. uredbi, direktiva i odluka EU. Kada je neophodno utvrditi jednoobrazne uslove za sprovođenje obavezujućih akata Unije, primarno zakonodavstvo predviđa da se primena ovih akata poveri Komisiji ili čak, u specijalno opravdanim slučajevima, Savetu ministara. Ipak, radi očuvanja primarne pozicije država članica, predviđeno je da Evropski parlament i Savet, u redovnoj zakonskoj proceduri prethodno utvrđuju pravila i opšte principe o načinu kontrole nadležnosti Komisije koju će sprovoditi države članice.

III Poglavlje - EVROPSKA UNIJA – INSTITUCIJE EU - KLJUČNE INSTITUCIJE EU I UGOVOR O EU IZ MASTRIHTA -

1. Uvod – Ugovor o EU iz Mastrihta

Stupanje na snagu Ugovora o EU, potpisanog u Mastrihtu, 1. novembra 1993. godine označilo je prelomnu etapu u procesu institucionalnog reformisanja Evropskih zajednica. Radi se o reviziji osnivačkih ugovora triju evropskih zajednica. Za razliku od revizije izvršene Jedinstvenim evropskim aktom (1986), nova struktura evropskih zajednica obogaćena je institucionalizovanim oblicima međuvladinih koncepata saradnje država članica u oblastima zajedničke spoljne i bezbednosne politike (drugi stub EU) i pravosuđa i unutrašnjih poslova (treći stub EU)[415].

Ugovor o EU je potpisan 7. februara 1992. u holandskom gradu Mastrihtu, ali je zbog teškoća u procesu ratifikacije, stupio na snagu tek 1. 11. 1993. Usvajanje Ugovora o EU iz Mastrihta predstavlja vrlo značajnu reformu Zajednice, kako u institucionalnom smislu, tako i u pogledu sprovođenja zajedničkih politika, širenja nadležnosti komunitarnih organa i uvođenja novih oblika saradnje država članica.

Na ovaj način su evropske zajednice zadržale svoj primat u funkcionisanju novostvorene Evropske unije, u vidu njenog prvog stuba, paralelno sa drugim i trećim stubom EU. Veoma je značajno da se odredbama Ugovora o EU iz Mastrihta uvodi cilj realizovanja ekonomske i monetarne unije (EMU) država članica i paralelno s tim, formiraju novi institucionalni obrasci funkcionisanja EMU. To su novi organi EU: Evropski monetarni institut kao prethodnica Evropske centralne banke, koja će sprovoditi jedinstvenu monetarnu i deviznu politiku; kao i drugi novi organi: Komitet regiona i Revizorski sud.

Sa stanovišta pravne i institucionalne evolucije i trasiranja budućih pravaca razvoja EU, značajno je sagledati na koji način je regulisan položaj ključnih komunitarnih organa u Ugovoru iz Mastrihta: Evropskog saveta, Saveta ministara, Evropskog parlamenta, Komisije i Suda pravde. Pored njihove uloge u funkcionisanju reformisanih Evropskih Zajednica (EZ)[416], bitno je analizirati koje su im nove funkcije dodeljene i kakva su njihova ovlašćenja, a samim tim i njihova uloga u drugom i trećem stubu EU.

Polazna osnova za ovu analizu je kontekstualni pristup, kao teorijska odrednica, koja kao osnov uzima pre svega okvir delovanja, ciljeve i okolnosti, koje su uticale na formulisanje određenih bazičnih principa rada institucija. Naime, sama normativna analiza odredaba Ugovora o EU, bez uzimanja u obzir ciljeva osnivanja i funkcionisanja EU i uz

415 O strukturi EU detaljnije u prvom delu knjige.

416 Osnivački ugovori triju evropskih zajednica su izmenjeni i dopunjeni i kao takvi uklopljeni u Ugovor o Evropskoj uniji u sklopu tzv. prvog, komunitarnog stuba EU, koji karakteriše, *inter alia*, nadnacionalni sistem odlučivanja.

odsustvo analize načela primene nadležnosti komunitarnih organa, ne bi bila dovoljna za razumevanje bitnih karakteristika pravnog i institucionalnog sistema EU.

Otuda prvi korak analize predstavlja sagledavanje ciljeva EU kao okvira nadležnosti organa EU. Sledeća faza je posmatranje načela supsidijarnosti kao osnova delovanja organa EU u oblastima konkurentske nadležnosti. Korpus razmatranja pojedinih ovlašćenja ključnih komunitarnih organa ima za cilj razmatranje njihovog položaja, kako je regulisan odredbama Ugovora o EU iz Mastrihta i njihovim teorijskim tumačenjima i relevantnom primenom.

2. Ciljevi EU kao okvir nadležnosti organa EU

Ciljevi Evropske unije (EU) sadržani su u preambulama i uvodnim delovima osnivačkih ugovora. Čl. A Ugovora o EU iz Mastrihta[417] konstatuje da uspostavljanje Evropske unije čini novu etapu u procesu stvaranja sve čvršćeg jedinstva između naroda Evrope, u kojoj se odluke donose na nivou što je moguće bližem građanima.

Svakako da se ovde može staviti prigovor celishodnosti primene termina: „Evropska" unija. Tim pre, kad se ima u vidu preostali broj evropskih država koje su još uvek van Evropske unije (na Istoku, Jugu i donekle Severu Evrope). Proističe da EU treba da pređe još daleki i trnoviti put svog proširenja članstva, da bi potpuno opravdala naziv: Evropska unija. EU se zasniva na Evropskim zajednicama dopunjenim politikama i oblicima saradnje utvrđenim Ugovorom o EU. Zadatak Unije, shodno čl. A, je da organizuje na usklađen i solidaran način odnose između država članica i između njihovih naroda.

U čl. B Ugovora o Evropskoj uniji (EU) iz Mastrihta utvrđeni su ciljevi Unije. Ciljevi su prvenstveno ekonomski. Naime, Unija ima za cilj podsticanje uravnoteženog i trajnog privrednog i društvenog razvoja, stvaranjem prostora bez unutrašnjih granica, jačanjem privredne i društvene kohezije i uspostavljanjem ekonomske i monetarne unije (EMU) sa jedinstvenom monetom (evro). Kako, međutim, nije moguće razdvojiti ekonomiju od politike, posebno u slučaju EU, Unija vođenjem zajedničke spoljne i bezbednosne politike, potvrđuje svoj identitet na međunarodnoj sceni. To podrazumeva i postepeno utvrđivanje zajedničke odbrambene politike, koja bi, u dogledno vreme, mogla dovesti do zajedničke odbrane. Uspostavljanjem prava građanstva, Unija treba da jača zaštitu prava i interesa državljana svojih država članica. Unija ima za cilj da razvija blisku saradnju u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova.

Shodno čl. B Ugovora iz Mastrihta, Unija u celosti čuva i razvija tekovine Zajednice[418] kako bi se utvrdilo u kojoj meri treba izmeniti politike i oblike saradnje uspostavljene ovim Ugovorom - sa ciljem osiguranja efikasnosti zajedničkih mehanizama i institucija. Eventualni postupak izmene politika i oblika saradnje u EU regulisan je postupkom predviđenim

417 Ugovor o Evropskoj uniji (EU) iz Mastrihta je rezultat međuvladinih konferencija država članica Zajednice o ekonomsko - monetarnoj i političkoj uniji tokom 1991. godine.

418 „*L' Acquis Communautaire*" - u francuskoj i engleskoj verziji teksta Ugovora o EU.

u čl. N, tač. 2 (Završne odredbe Ugovora) o sazivanju međuvladine konferencije država članica u 1996. godini. Međuvladina konferencija otpočela je marta 1996. i okončana je donošenjem predloga amandmana Ugovora o EU, juna 1997. poznatijeg kao Ugovor o EU iz Amsterdama (stupio na snagu 1999.). Smisao revizije odredbi Ugovora o EU iz Mastrihta je u usklađivanju sa ciljevima EU (čl. A i B).

Ciljevi Unije ostvaruju se u skladu sa odredbama Ugovora o EU, pod uslovima i prema dinamici predviđenoj Ugovorom. Unija će prilikom ostvarivanja ovih ciljeva poštovati načelo supsidijarnosti (definisano u čl. 3 B Ugovora o osnivanju Evropske zajednice).

„Unija raspolaže jedinstvenim institucionalnim okvirom koji osigurava usklađenost i kontinuitet aktivnosti preduzetih radi ostvarenja njenih ciljeva, uz poštovanje i razvijanje tekovina Zajednice. " - čl. C Ugovora o EU[419].

Ekonomski vidovi navedenih ciljeva EU bliže su razrađeni u čl. 2, 3 i 3A Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. Ovaj ugovor čini sastavni deo Ugovora o EU iz Mastrihta, kao njegov centralni deo, zajedno sa ugovorima o EZUČ i EURATOM. Na taj način revidirani osnivački ugovori triju evropskih zajednica čine prvi stub od postojeća tri stuba saradnje u okviru Evropske unije, ustanovljenih Ugovorom iz Mastrihta.

U čl. 2. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice definisan je zadatak Zajednice da unapređuje skladan i uravnotežen privredni razvoj, trajan i neinflatorni rast koji će poštovati životnu sredinu, visok stepen usklađenosti ekonomskih rezultata, visok nivo zaposlenosti i socijalne zaštite, podizanje nivoa i kvaliteta života, privrednu i društvenu povezanost i solidarnost među državama članicama. Sredstva postizanja ovih zadataka su: stvaranje zajedničkog tržišta i ekonomske i monetarne unije, sa jedne strane i sprovođenje zajedničkih politika ili aktivnosti (navedenih u čl. 3 i 3A istog ugovora), sa druge strane. Pri tome, stvaranje zajedničkog tržišta podrazumeva, kako je to eksplicitno objašnjeno u čl. 7A Ugovora o EZ, unutrašnje tržište bez unutrašnjih granica, na kome su obezbeđeni slobodno kretanje lica i promet robe, usluga i kapitala, u skladu sa odredbama ovog Ugovora.

Cilj stvaranja jedinstvenog unutrašnjeg tržišta je da ekonomske teritorije tj. tržišta tadašnjih petnaest država članica funkcionišu kao jedno nacionalno tržište u okviru EU. Stoga su u čl. 3 Ugovora o EZ (kao sastavnog dela Ugovora iz Mastrihta) izložene aktivnosti Zajednice radi postizanja ovih ciljeva. One obuhvataju:

1. uspostavljanje carinske unije država članica;
2. zajedničku trgovinsku politiku;
3. međusobno ukidanje prepreka za slobodno kretanje lica i protok roba, usluga i kapitala na unutrašnjem tržištu;
4. mere u vezi ulaska i kretanja lica na unutrašnjem tržištu
5. (čl. 100 C);
6. zajedničke politike u oblasti poljoprivrede, ribarstva i sao braćaja;
7. sistem zaštite konkurencije na unutrašnjem tržištu;

419 Korišćen je prevod Ugovora o EU dr D. Lopandića i M. Janjevića, „Ugovor o Evropskoj uniji - od Rima do Mastrihta", Beograd, 1995.

8. usklađivanje nacionalnih zakonodavstava radi funkcioni sanja zajedničkog tržišta;
9. socijalnu politiku i Evropski socijalni fond;
10. učvršćivanje ekonomske i socijalne kohezije;
11. zaštitu životne sredine;
12. naučno-tehnološki razvoj;
13. jačanje konkurentnosti industrije Zajednice;
14. trans-evropske mreže komunikacija;
15. unapređivanje zdravstvene zaštite;
16. razvoj obrazovanja;
17. saradnju za razvoj;
18. poboljšanje zaštite potrošača;
19. pridruživanje prekomorskih zemalja i teritorija;
20. mere u oblastima energetike, civilne zaštite i turizma.

Najveći doprinos Ugovora o EU iz Mastrihta postizanju evropske integracije leži u njegovim odredbama o ekonomskoj i monetarnoj uniji (EMU) i uvođenju cilja stvaranja jedinstvene valute članica EU. Dinamika i metodi u ovoj oblasti su striktno utvrđeni slovom Ugovora o EU. Tako je u čl. 3 A (Ugovora o EZ) predviđeno sprovođenje jedinstvene monetarne i devizne politike, u cilju održavanja stabilnosti cena u skladu sa načelima otvorene tržišne privrede i slobodne konkurencije. Takođe je regulisano da (čl. 3 A, tač. 3), da delatnost država članica i Zajednice podrazumeva poštovanje: stabilnih cena, zdravih javnih finansija i monetarnih uslova i stabilan platni bilans.

Proizilazi da su ciljevi i zadaci delovanja EU pre svega ekonomski, iako su motivi stvaranja evropskih zajednica i same EU u svojoj biti politički. Ekonomski ciljevi, međutim, određuju i okvir nadležnosti organa EU, a posebno ključnih institucija EU: Evropskog saveta, Saveta ministara, Komisije, Evropskog suda pravde, Evropskog parlamenta, kao i novih organa EU. Pored ciljeva EU, nadležnost i delovanje osnovnih komunitarnih organa određuje i bazični princip supsidijarnosti, utvrđen u čl. 3 B (Ugovora o EZ) Ugovora iz Mastrihta.

3. Načelo supsidijarnosti - Osnov delovanja organa EU u oblastima konkurentske nadležnosti

Preambula Ugovora o Evropskoj uniji sadrži pozivanje na načelo supsidijarnosti:

„Rešeni da nastave proces stvaranja sve čvršćeg jedinstva među narodima Evrope, u kojoj se odluke donose na nivou što je moguće bližem građanima, u skladu sa načelom supsidijarnosti...

Odlučili su da osnuju Evropsku uniju... ".

Smisao supsidijarnosti je ovde izražen kroz formulu donošenja odluka na nivou što je moguće bližem građanima. To podrazumeva da prednost u takvom odlučivanju imaju tzv. niži organi vlasti, što u slučaju EU predstavljaju države članice, koje su bliže građanima.

Unošenje načela supsidijarnosti u Preambulu Ugovora potvrđuje njegov značaj za funkcionisanje Evropske unije. U okviru zajedničkih odredbi Ugovora o EU, u čl. A, ponovo se implicitno citira ovaj princip. U čl. B, stav 2, sadržana je eksplicitna obaveza poštovanja načela supsidijarnosti, prilikom ostvarivanja navedenih ciljeva Unije. Pri tome je naznačeno da se ciljevi Unije realizuju u skladu sa odredbama ovog Ugovora (o EU), pod uslovima i prema dinamici koji su njime utvrđeni, i uz poštovanje načela supsidijarnosti, kako je to definisano članom 3 B Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. Proističe da se princip supsidijarnosti odnosi na čitavu konstrukciju Evropske unije, a ne samo na aktivnost Zajednice, njene procedure i nadležnosti.

Čl. 3 B Ugovora iz Mastrihta[420] glasi:

„Zajednica deluje u okvirima nadležnosti koje su joj dodeljene i prema ciljevima koji su utvrđeni ovim Ugovorom.

U oblastima koje ne spadaju u njenu isključivu nadležnost, Zajednica preduzima mere, u skladu sa načelom supsidijarnosti, samo ako i ukoliko ciljevi predviđene akcije ne mogu u potrebnoj meri biti ostvareni od strane država članica, odnosno mogu biti uspešnije ostvareni od strane Zajednice, imajući u vidu veličinu ili učinak predviđene akcije.

Mere Zajednice neće prelaziti okvire onoga što je neophodno da bi se postigli ciljevi ovog Ugovora. "

Neki autori[421] smatraju da je uvođenje principa supsidijarnosti u načela Ugovora iz Mastrihta označilo jačanje nadležnosti država članica u okviru strukture tri stuba saradnje u EU. Delovanje institucija EU podvrgnuto je novom testu koji treba da dokaže da je aktivnost EU neophodna i efikasna. To znači da je potrebno ispunjenje oba uslova istovremeno, da bi došlo do izvršavanja nadležnosti organa EU - u oblastima koje nisu u njihovoj isključivoj kompetenciji. Time je akcija EU dvostruko ograničena. Samo ako i ukoliko ciljevi predviđene akcije mogu biti bolje ostvareni od strane komunitarnih organa, EU preduzima mere, imajući u vidu efikasnost - u smislu dimenzija ili efekta predviđene akcije. Međutim, i tada mere komunitarnih organa neće prelaziti granicu neophodnog radi postizanja ciljeva Ugovora o EU. Ovde se radi o principu proporcionalnosti, koji podrazumeva da mere EU budu odgovarajuće po obimu i tačno prilagođene izvršavanju ciljeva Ugovora, kako ne bi došlo do njihove zloupotrebe na štetu ovlašćenja država članica.

Drugi autori[422], pak, ukazuju da je delovanje načela supsidijarnosti dvosmerno, ne samo u pravcu jačanja nadležnosti država članica i regiona, nego i u vidu širenja nadležnosti komunitarnih organa - onda kada se pokaže da potrebna akcija može biti uspešnije preduzeta na nivou Unije. Na taj način supsidijarnost može biti sredstvo širenja nadležnosti EU u oblastima podeljene tj. konkurentske nadležnosti.

---

420 Ove odredbe pripadaju revidiranom Ugovoru o osnivanju Evropske zajednice tj. bivše Evropske ekonomske zajednice - u prethodnom nazivu. Ovaj Ugovor je sastavni deo Ugovora o EU iz Mastrihta.

421 Shaw J. , „Law of the European Union", Macmillan, London, 1996, p. 14.

422 Werner Ungerer, „On the way to European Union", *u:* „The Maastricht Treaty on European Union", Presses Interuniversitaires Europeennes, Bruxelles, 1993, p. 31.

U tom kontekstu, princip supsidijarnosti, utvrđen u čl. 3 B, neraskidivo je vezan za primenu čl. 235. Ugovora o EZ. Naime, kada ostvarenje ciljeva Unije to zahteva, organi EU će sprovesti odgovarajuće mere - za koje nemaju Ugovorom predviđena ovlašćenja. Opravdanje za primenjenu teoriju implicitnih nadležnosti u ovom slučaju leži u neophodnosti ostvarenja ciljeva Unije. Ciljevi su prevashodno usmereni na kompleks pitanja vezanih za funkcionisanje zajedničkog tržišta Zajednice. Ukoliko se u tom domenu javi potreba preduzimanja mera Zajednice, koje nisu prvobitno regulisane Ugovorom o EZ, kao originernim aktom, odredbe čl. 235. obezbeđuju pravnu osnovu za preduzimanje takvih neophodnih mera Zajednice. U takvim situacijama potrebno je da Savet odluči jednoglasno o neophodnoj meri, na predlog Komisije i posle konsultovanja Evropskog parlamenta. Neophodna mera Zajednice može predstavljati donošenje određenih sekundarnih akata: uredbi, uputstava (direktiva), odluka ili zaključivanje određenih međunarodnih ugovora sa trećim zemljama, nečlanicama.

Povezanost odredbi o supsidijarnosti (čl. 3 B) sa odredbama čl. 235. leži u prvom stavu čl. 3 B:

„Zajednica deluje u okvirima nadležnosti koje su joj dodeljene i prema ciljevima koji su utvrđeni ovim Ugovorom. "

Delovanje Zajednice usmereno na ostvarenje ciljeva Ugovora regulisano je u čl. 235. onda kada Zajednica ne poseduje eksplicitna, dodeljena ovlašćenja. Otuda se princip supsidijarnosti, gledano iz ovog ugla, može sagledati i kao način za proširenje nadležnosti organa EU, kada oni vrše implicitne tj. izvedene nadležnosti[423] radi realizacije ciljeva Unije. Izvedene nadležnosti komunitarnih organa potvrdila je sudska praksa Suda pravde[424] (ECJ), polazeći od obrazloženja da kada su Ugovorom dati neki zadaci, podrazumeva se da su istovremeno data i ovlašćenja za izvršenje tih zadataka. Odredbe slične čl. 235. Ugovora o EZ sadrže i čl. 95. Ugovora o EZUČ i čl. 203. Ugovora o EURATOM.

Suština principa supsidijarnosti, uvedenog u Ugovor iz Mastrihta, vuče poreklo iz nemačke ustavne prakse tzv. kooperativnog federalizma. U tom sistemu prednost imaju niži nivoi odlučivanja u odnosu na centralni nivo. Tako federalna, centralna vlast deli sa regionima određena ovlašćenja kroz saradnju[425]. Interesantno je, međutim, da je praksa takvog federalizma ispoljila jasne oblike jačanja federalne vlasti na uštrb regionalnih zakonodavnih ovlašćenja. Takva kretanja idu u prilog tumačenjima principa supsidijarnosti kao sredstva proširenja nadležnosti komunitarnih tj. „federalnih" organa prema nacionalnim organima država članica.

Načelo supsidijarnosti predstavlja pravno neodređeni i vrlo nejasan koncept, koji sobom povlači primarno politička odmeravanja i posledice. Sama činjenica da je kod primene supsidijarnosti potrebno procenjivati na kom nivou: nacionalnom ili komunitarnom će se uspešnije postići cilj predviđene akcije, znači da su u pitanju političke, diskrecione procene, koje nisu pravno definisane, već im je samo dat okvir kroz načelo supsidijarnosti.

423 *Detaljnije o tome kod:* Branko Rakić, „Princip supsidijariteta i raspodela nadležnosti između Evropske unije i država članica", „Pravni život", br. 12/1995, str. 616.

424 Case 22/70, E. R. T. A. , Commisssion v. Council, ECR No 263, 1971. Takođe primere korišćenja teorije implicitnih nadležnosti čine i združeni predmeti br. 281, 283-285, 285-287, od 1987. godine, *nav. prema* Branko Rakić, *op. cit.* , str. 616.

425 *Bliže o nemačkom ustavu i praksi kod:* Branko Rakić, *op. cit.* , str. 609-610.

Posledica je pravna nesigurnost i politička kompleksnost primene supsidijarnosti. Svakako da su to bili razlozi da je o tome usaglašen poseban Protokol o primeni principa supsidijarnosti i proporcionalnosti[426], kao sastavni deo revidiranog Ugovora o EU, na zasedanju Evropskog Saveta, 16. i 17. juna 1997. u Amsterdamu, koji je stupio na snagu tek maja 1999. posle nacionalnih procedura ratifikacije.

Politička suština principa supsidijarnosti proističe iz njegovog definisanja u Preambuli i zajedničkim odredbama Ugovora o EU iz Mastrihta (čl. A). Naglasak je na donošenju odluka na nivou što je moguće bližem građanima. Odatle proizilazi da načelo supsidijarnosti nije vezano isključivo za raspodelu nadležnosti između organa EU i država članica[427]. Politička ideja demokratskog odlučivanja u EU na odgovarajućem nivou donošenja odluka, oličena u načelu supsidijarnosti, ukazuje na Evropsku uniju kao višedimenzionalnu i višestepenu zajednicu sa brojnim akterima odlučivanja. Pored država članica, u EU kao akteri deluju i: političke stranke, organi EU, društveno-ekonomske grupe i udruženja, evropski pokreti, regioni i javno mnjenje[428]. Stoga se upravo na polju primene supsidijarnosti prelama nadnacionalni i međuvladin koncept saradnje u okviru Evropske unije.

Ugovor o EU iz Mastrihta nije dao odgovore na izražene međusobne tenzije ova dva koncepta saradnje. Iako je sa jedne strane trasirao put i dinamiku monetarne unije u smeru suprancionalnosti, sa druge strane je, uvođenjem supsidijarnosti, nastojao da ojača ulogu država članica u okviru EU. Naime, kada god nema ekskluzivnih, dodeljenih nadležnosti organa EU, primenjuje se provera uporedne efikasnosti, u odnosu na akcije država članica, koja treba da ukaže na bolji učinak aktivnosti institucija EU u pogledu veličine ili efekta predviđene akcije, nego da te akcije sprovedu države članice. Sledi da je ovde primenjena pretpostavka nadležnosti država članica.

Prethodno pitanje prilikom primene supsidijarnosti odnosi se na određivanje da li konkretna akcija spada u oblast podeljene nadležnosti, tj. da li je izvan isključive nadležnosti organa EU. Na ovo pitanje ne može, međutim, biti dat odgovor bez uplitanja kompleksnih političkih procena o dometu nadležnosti organa EU u konkretnom slučaju, o važnosti komunitarnog prava i njegovom primatu u konkretnom slučaju nad nacionalnim pravom i o tome koji organ treba da deluje. Problem je tim veći, jer Ugovor o EU iz Mastrihta ne daje odgovore na ova pitanja, naročito ne na pitanja raspodele nadležnosti organa EU i država članica. Time i formulacija čl. 3 B o tome da Zajednica deluje u okvirima nadležnosti koje su joj dodeljene ostaje nejasna u pravnom smislu.

Princip dodeljenih nadležnosti Zajednici podrazumeva da Evropski sud pravde ima ovlašćenja - u vidu interpretativnih odluka (saglasno čl. 177. Ugovora o EU iz Mastrihta), da odredi koje su to dodeljene nadležnosti Zajednice. Princip supsidijarnosti nema

426 Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, OJ C 340, 10. 11. 1997, pp. 105-107.

427 Slično stanovište izneto je i u nekim novijim analizama principa supsidijarnosti: Grainne De Burca, „The Principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional Actor", Journal of Common Market Studies (JCMS), No. 2, June 1998, Blackwell Publishers Ltd, Oxford, p. 219.

428 *Detaljnije o delovanju aktera evropske integracije kod:* Slobodan Samardžić, „Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice", Institut za evropske studije i Fondacija Fridrih Ebert, Beograd, 1998, str. 35 - 42. Karakteristike Evropske unije kao višestepenog sistema upravljanja („multi-level governance system") naglašava i Shaw J. , „Law of the European Union", *op. cit*, p. 15.

domašaja kod određivanja koje su to dodeljene nadležnosti, već samo prilikom njihovog izvršavanja od strane komunitarnih organa[429].

Ugovor o EU iz Mastrihta je značajno proširio krug nadležnosti Zajednice na nova područja, u toj meri da je ona izgubila epitet: „ekonomska" u svom nazivu. U čl. 3. i 3 A Ugovora o EZ iz Mastrihta uvedena je paralelna nadležnost Zajednice (zajedno sa državama članicama) u sledećim oblastima:

- obrazovanje (čl. 126),
- zdravstvo (čl. 129),
- zaštita potrošača (čl. 129 A),
- politika saradnje za razvoj sa zemljama u razvoju (čl. 130 U - Y),
- kultura (čl. 128),
- industrijska politika (čl. 130) i trans-evropske mreže saobraćaja,
- telekomunikacija i energetske infrastrukture (čl. 129 B - D).

Pored određivanja novih oblasti konkurentske nadležnosti, Ugovor iz Mastrihta vrši bitna jačanja ovlašćenja organa EU u oblastima u kojima je već postojala njihova nadležnost, prepletena sa nadležnostima država članica. To su sledeća područja: socijalna politika (bez Velike Britanije, koja je svoje učešće isključila odsustvom iz Sporazuma ostalih jedanaest članica o socijalnoj politici); ekonomska i socijalna kohezija (čl. 130 A - E); zaštita životne sredine (čl. 130 R - T); naučno-istraživački rad i tehnološki razvoj (čl. 130 F - P) i stručno osposobljavanje (čl. 127).

Takođe Evropska unija se zasniva na pojačanim oblicima međuvladine saradnje država članica u svom drugom i trećem stubu, tj. oblastima spoljne politike i bezbednosti i pravosuđa i unutrašnjih poslova. Samim tim i oblast delovanja, kao i ovlašćenja komunitarnih organa proširena su u određenom smislu i na ova područja, iako u ograničenom dometu. Razlog je u tome što Unija raspolaže jedinstvenim institucionalnim okvirom, koji osigurava usklađenost i kontinuitet aktivnosti preduzetih radi ostvarenja njenih ciljeva, uz poštovanje i razvijanje tekovina Zajendice - shodno čl. C Ugovora o EU. Naime, Savet i Komisija su dužni da osiguraju usklađenost spoljne aktivnosti Unije, kao celine, u domenima spoljnih odnosa, bezbednosti, privrede i razvoja. Proističe da, gledano u tom kontekstu, uvođenje načela supsidijarnosti u Ugovor iz Mastrihta predstavlja protivtežu ovom proširenju nadležnosti komunitarnih organa.

U literaturi se često sreće termin: „oblasti podeljenih nadležnosti", koji se odnosi na konkurentske nadležnosti komunitarnih organa i država članica. Mnogo adekvatniji je izraz: „prepletene nadležnosti", koji je takođe u upotrebi. Time se bolje izražava suština delikatne situacije prisutnosti ovlašćenja i nacionalnih i organa EU u istim oblastima delovanja. Ugovor o EU se nije opredelio za koncepciju podele nadležnosti između EU i država članica, nego je prilikom uvođenja novih ovlašćenja komunitarnih institucija, zadržana i mogućnost akcije nacionalnih organa država članica.

---

429 Ovakvo tumačenje primene supsidijarnosti široko je zastupljeno u literaturi o EU. *Vid. kod:* Grainne De Burca, „The Principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional Actor", Journal of Common Market Studies No. 2, June 1998, pp. 221-222; Slobodan Samardžić, „Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice", *op. cit.* , str. 58-63; Branko Rakić, „Princip supsidijariteta i raspodela nadležnosti između EU i država članica", *op. cit.* , str. 615-621.

Uzroci odsustva jasnog razgraničenja nadležnosti između EU i država članica su političke prirode. Otuda potiče suština prepletenih ili konkurentskih nadležnosti u Ugovoru iz Mastrihta. Naime, priroda evropske integracije u smeru Unije odredila je da se proširivanje nadležnosti komunitarnih organa vrši postepeno i etapno. Pri tome, funkcionalni pristup, koji je preovladao kao metoda oblikovanja EU, utvrđuje da ciljevi EU definišu limite i način vršenja nadležnosti organa EU. Ovakav teleološki sistem tumačenja preovladao je i u praksi Suda pravde iz Luksemburga. Pored toga, neki autori[430] širenje polja konkurentske tj. prepletene nadležnosti objašnjavaju uskom međuzavisnošću različitih nivoa tzv. evropskih politika, kojima više pogoduje funkcionalna nego materijalna podela nadležnosti[431]. Konkretni povodi takvog regulisanja nadležnosti u okviru EU leže u izbegavanju jačanja centralističkih tendencija.

U oblastima konkurentskih tj. prepletenih nadležnosti, institucije EU su ovlašćene da deluju bilo usvajanjem određenih akata (uredbi, uputstava, odluka i dr.), bilo zaključivanjem ugovora sa trećim zemljama. Ukoliko, međutim, organi EU nisu preduzeli mere u oblasti konkurentske nadležnosti, države članice su nadležne da preduzimaju takve mere. Takođe, mogući su slučajevi kada države članice deluju u domenu prepletenih nadležnosti, iako su organi EU počeli da vrše svoja ovlašćenja, ali ih nisu iscrpeli. U meri u kojoj je ostalo tzv. slobodnog delovanja tj. neiscrpljenog prostora akcije komunitarnih organa, države članice su ovlašćene da preduzimaju aktivnosti. Ukoliko su organi EU preduzeli mere u oblasti konkurentske nadležnosti i u potpunosti iscrpli svoja ovlašćenja, utoliko je nadležnost država članica sprečena da dejstvuje. Kada bi država članica usvojila neke suprotne akte ili mere na polju konkurentskih nadležnosti, posle delovanja organa EU u toj oblasti, takve nacionalne akcije bi bile ništave. To je u skladu sa načelom primata komunitarnog prava nad nacionalnim propisima država članica.

Kada vrše svoja ovlašćenja u oblastima prepletene tj. konkurentske nadležnosti, države članice su ograničene opštim odredbama Ugovora o EU i opštim principima komunitarnog prava (načelo direktnog dejstva, srazmernosti i dr.), kao i obavezom da (čl. 5. Ugovora o EZ), sarađuju sa organima EU u cilju olakšavanja izvršavanja njihovih zadataka i ciljeva EU, utvrđenih Ugovorom.

Na osnovu prethodnog proizilazi da u EU funkcioniše bazična pretpostavka nadležnosti država članica kod podele nadležnosti[432]. Tim pre, jer njima pripadaju ne samo ovlašćenja koja su neposredno utvrđena u Ugovoru za države članice, nego i sva druga ovlašćenja koja nisu dodeljena organima EU putem Ugovora. Tako gledano, princip supsidijarnosti je samo potvrda ove bazične pretpostavke prioriteta delovanja država članica.

Primena principa supsidijarnosti otuda povlači za sobom odgovore na tri pitanja:

- da li organi EU imaju ovlašćenja da deluju;

430 Fritz W. Scharph, „Optionen des Foederalismus in Deutschland und Europa", Campus Werlag, Frankfurt/New York, 1994, p. 154; *nav. prema:* Slobodan Samardžić, *op. cit.* , str. 60.

431 Slobodan Samardžić, „Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice", *op. cit.* , str. 59-60.

432 Isti stav zastupaju mnogi autori, primera radi: Guy Isaac, „Droit communautaire general", Masson, Paris, 1989, pp. 38-42; Louis (J. V.), „Quelques reflections sur la repartition des competences entre la Communaute europeenne et ses Etats-membres", Revue d'integration europeene, Montreal, 1979, p. 355; *nav. prema:* Branko Rakić, *navedeni članak*, str. 603.

- da li organi EU treba da izvršavaju svoju nadležnost u datoj oblasti i
- kako treba da je izvršavaju.

Ovo pitanje načina vršenja ovlašćenja komunitarnih organa vezano je za navedeni princip proporcionalnosti. Naime, organi EU u vršenju nadležnosti ne smeju preći meru neophodnog za postizanje ciljeva Ugovora. Pored toga, od veličine i efekta predviđene akcije zavisiće i način njenog ostvarenja na nivou aktivnosti institucija EU.

Imajući u vidu političku složenost principa supsidijarnosti i pravnu delikatnost njegove primene, posle donošenja Ugovora o EU iz Mastrihta, u EU su nastojali da utvrde autoritativna tj. zvanična tumačenja načela supsidijarnosti. Evropski Savet (na nivou šefova država ili vlada) u Edinburgu, decembra 1992. (dok je Ugovor o EU još čekao na ratifikaciju u zemljama članicama), usvojio je Koncept primene principa supsidijarnosti i čl. 3 B Ugovora.

Detaljni kriterijumi za primenu supsidijarnosti sadrže tri elementa:

a) princip dodele nadležnosti organima EU,

b) pravni izraz supsidijarnosti: da li komunitarni organi treba da deluju u oblastima koje nisu u njihovoj isključivoj nadležnosti i

c) ako treba da deluju, na koji način i u kojoj meri - princip srazmernosti tj. proporcionalnosti[433].

Odatle proističe necentralistički karakter EU[434] ili, kako ga u literaturi još definišu: višestepeni sistem upravljanja (Shaw). Kriterijumi primene supsidijarnosti, utvrđeni na Evropskom Samitu u Edinburgu, trasirali su put Interinstitucionalnom sporazumu o primeni supsidijarnosti[435], od 1993. godine.

Donošenje Protokola o supsidijarnosti i proporcionalnosti, juna 1997. u Amsterdamu, u sklopu revizije Ugovora o EU iz Mastrihta, ukazuje da se radi o dinamičkom konceptu principa supsidijarnosti. Nameće se zaključak da primena načela supsidijarnosti može voditi, kako širenju kompetencija organa EU, tako i njihovom ograničavanju ili ukidanju - kada one nisu više opravdane, sa aspekta postizanja ciljeva Unije.

Motivi uvođenja načela supsidijarnosti u Ugovor o EU iz Mastrihta govore o bojaznima država članica od jačanja federalističkih tendencija i centralizacije Unije. Takođe se time želelo izraziti odsustvo ovlašćenja organa EU da sami sebi dodeljuju nadležnosti shodno sopstvenim procenama. Naime, čak i onda kada se o tome odlučuje saglasno čl. 235. Ugovora o EZ, jednoglasni način donošenja odluke o preduzimanju potrebne mere Zajednice u Savetu - sastavljenom od predstavnika država članica, upućuje na zaključak o postojanju visokog stepena kontrole država članica nad delatnostima organa EU i sprovođenja njihovih izvedenih, implicitnih ovlašćenja.

Problem kontrole sprovođenja izvedenih nadležnosti i uopšte funkcionisanja organa EU u domenima konkurentske nadležnosti usložnjava se time što komunitarne institucije stiču

433 Werner Weidenfeld (ed), „Reform der Europaeischen Union", Verlag Bertelsmann Stiftung, Guetersloh, 1996, p. 337, 338, *nav. prema:* Slobodan Samardžić, „Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice", *op. cit*, str. 54 - 55.

434 Slobodan Samardžić, *ibidem*, str. 55.

435 Bulletin EC 10-1993, 1. 6. 3, 2. 2. 2.

sve više ovlašćenja, koja iako nisu ekskluzivne prirode, otežavaju kontrolu država članica nad njihovim vršenjem. Iz toga izviru brojna sporenja o domašaju principa supsidijarnosti, njegovoj celishodnosti i tome da li je reč o kamenu spoticanja evropske integracije ili o kamenu temeljcu[436].

Nameće se ocena da se model funkcionisanja konkurentskih nadležnosti u EU uz pomoć principa supsidijarnosti, do sada pokazao opravdanim i uspešnim, uprkos brojnim teorijskim dilemama i praktičnim teškoćama.

4. Položaj Evropskog saveta prema Ugovoru o EU iz Mastrihta

4. 1. Sastav, oblasti delovanja i način odlučivanja

Evropski savet (ES) predstavlja najznačajniji i najuticajniji oblik međuvladine saradnje u EU. Praksa sastajanja šefova država ili vlada (samita) država članica funkcionisala je u okviru Zajednice još od polovine 70-tih godina, tačnije od 1974. godine. Tada je na samitu u Parizu ustanovljen Evropski savet kao redovan vid organizovanja, van tadašnjeg institucionalnog okvira. Ugovornu osnovu i čvršći pravni kontekst Evropski savet je stekao usvajanjem Jedinstvenog evropskog akta (JEA), 1987. godine[437]. U čl. 2. JEA regulisan je sastav Evropskog saveta i određeno da zaseda najmanje dva puta godišnje.

Odredbe ovog člana JEA kasnije su preuzete Ugovorom o EU iz Mastrihta. U čl. D. Zajedničkih odredbi Ugovora iz Mastrihta utvrđeno je da Evropski savet daje nephodan podsticaj za razvoj Unije i utvrđuje opšte političke smernice. Čine ga šefovi država ili vlada država članica i predsednik Komisije. Njima u radu pomažu ministri inostranih poslova i jedan član Komisije (najčešće potpredsednik). Sastaje se najmanje dva puta godišnje pod predsedništvom šefa države ili vlade države članice koja predsedava Savetom. Evropski savet posle svakog zasedanja podnosi izveštaj Evropskom parlamentu, kao i pismeni godišnji izveštaj o ostvarenom napretku Unije.

Evropski savet je, međutim, ostao izvan institucionalnog mehanizma Evropske zajednice, kao prvog, centralnog stuba Unije. Naime, u čl. 4. Ugovora o osnivanju EZ, kao sastavnog dela Ugovora o EU iz Mastrihta, Evropski savet se ne pominje među organima kojima je povereno ostvarivanje zadataka Zajednice (definisanih u čl. 2, 3 i 3 A). Odatle proističe ocena da se Evropski savet nalazi van kontrole Evropskog suda pravde[438].

436 Francois Lefort, „Sens et portee des accords de Maestricht - Le principe de subsidiarite, une pierre d'angle?", u: „L'Europe deeraisonnable - De l'Acte unique a Maestricht", O. E. I. L. - Valmonde, Paris, 1992. , *nav. prema:* Branko Rakić, *nav. članak*, Pravni život, br. 12/1995, str. 619-623.

437 Jedinstveni evropski akt je potpisan februara 1986. godine u Luksemburgu, u formi akta revizije osnivačkih ugovora, ali je stupio na snagu 1. jula 1987. godine, posle obavljenih postupaka ratifikacije u državama članicama.

438 Isti stav zastupa Shaw J. , „Law of the European Union", *op. cit*, p. 122.

Striktno legalistički gledano, Evropski savet nema zakonskih ovlašćenja da preduzima mere ili donosi odluke u pravcu ostvarenja ciljeva Zajednice. Njegova snaga uticaja i prevaga među ostalim institucijama EU leži upravo u specifičnom vidu neformalnosti i ogromnoj političkoj težini zaključaka koje usvaja. Svakako da se Evropski savet u najvećem broju slučajeva ne bavi konkretnim pitanjima evropske integracije, ali je njegova uloga nezamenljiva kada god se ukaže strateški problem njenog razvoja ili se jave ozbiljne nesuglasice među državama članicama, koje je moguće rešiti jedino na nivou visokih političkih kontakata u okviru Evropskog saveta.

Ovakva stožerna pozicija Evropskog saveta je u određenoj meri pravno priznata Ugovorom iz Mastrihta. U čl. 109 J predviđeno je da Evropski savet, kvalifikovanom većinom, utvrđuje na osnovu preporuka Saveta ministara, da li je većina država članica ispunila uslove za usvajanje jedinstvene valute; da li su sazreli uslovi za stupanje Zajednice u treću fazu ekonomsko - monetarne unije (EMU) i konačno, datum otpočinjanja treće, finalne faze monetarne unije. Odredbama istog člana određeno je da Evropski savet utvrđuje, najkasnije do 1. jula 1998. godine, koje države članice ispunjavaju uslove za usvajanje jedinstvene valute, ako treća faza otpočne automatski, na osnovu odredaba samog Ugovora, tj. od 1. januara 1999. godine. U čl. 109 K regulisano je da Evropski savet raspravlja o tome koje države članice koje su bile izuzete iz treće faze monetarne unije, ispunjavaju uslove za ukidanje tog izuzeća. Na osnovu te rasprave i posle konsultovanja Evropskog parlamenta, Savet donosi o tome odluku, na predlog Komisije, kvalifikovanom većinom.

Proizilazi da je u oblasti funkcionisanja monetarne unije Evropskom savetu ugovorno utemeljena vodeća uloga u određivanju datuma stupanja na snagu finalne faze monetarne unije, kao i broja država članica sposobnih da uđu u područje jedinstvene valute. Tada Evropski savet deluje kao Savet ministara, odlučujući kvalifikovanom većinom. Ugovor o EU iz Mastrihta je načinio je izuzetak u odnosu na uobičajeno pravilo konsensusa u donošenju odluka, smernica i zaključaka u Evropskom savetu, imajući u vidu da se u oblasti uvođenja jedinstvene valute i funkcionisanja ekonomsko - monetarne unije država članica, u suštini radi o strateški važnim pitanjima evropske integracije.

Pored toga, Evropski savet je ovlašćen, saglasno čl. 103. Ugovora iz Mastrihta, koji predstavlja novinu u odnosu na Rimski osnivački ugovor, da na osnovu izveštaja Saveta, raspravlja o zaključcima o opštim smernicama ekonomskih politika država članica i Zajednice. Na osnovu zaključaka Evropskog saveta o opštim smernicama ekonomske politike, Savet ministara usvaja kvalifikovanom većinom preporuku, kojom se utvrđuju opšte smernice. Države članice su Ugovorom iz Mastrihta (čl. 102 A) obavezane da sprovode svoje ekonomske politike tako da doprinose ostvarivanju ciljeva Zajednice (definisanih u čl. 2), u okviru opštih smernica o ekonomskim politikama.

U domenu zajedničke spoljne i bezbednosne politike, gde je naglasak na međuvladinim formama saradnje, Evropski savet utvrđuje načela i opšte smernice, shodno čl. J. 8, stav 1. Na osnovu smernica Evropskog saveta o vođenju zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP), Savet ministara donosi odluke potrebne za sprovođenje ZSBP.

Način delovanja Evropskog saveta nije detaljno regulisan Ugovorom o EU, osim navedenih odredbi čl. 109 J i K. Otuda je u teoriji rasprostranjeno stanovište da se radi o prećutnom pravilu jednoglasnog načina donošenja odluka, upravo zbog njihovog političkog značaja, delikatnosti pitanja kojima se bavi Evropski savet i potrebe da se njegovi stavovi uobliče na osnovu prevazilaženja razlika gledišta među državama članicama. Tvorci Ugovora iz Mastrihta s razlogom su ostavili Evropskom savetu slobodan manevarski prostor radi poštovanja neformalnih oblika međuvladine saradnje i izbegavanja preterane proceduralizacije.

Motivi takvog ugovornog regulisanja položaja Evropskog saveta leže u obezbeđivanju što veće efikasnosti njegovog delovanja i rukovodećeg uticaja na tok razvoja EU. Tokom krize procesa ratifikacije Ugovora o EU iz Mastrihta, Evropski savet je potvrdio svoju vitalnu ulogu čineći brojne vešte kompromise u svom okrilju među državama članicama i tako doprineo uspešnom stupanju na snagu Ugovora[439].

4.2. Nadležnost Evropskog saveta

Nadležnost Evropskog saveta obuhvata usmeravanje razvoja EU, utvrđivanjem opštih političkih smernica. Donošenje opštih političkih smernica odnosi se na oblast usklađivanja ekonomskih politika država članica i Zajednice, monetarnu uniju i polje zajedničke spoljne i bezbednosne politike.

Ocena postignutog razvoja je drugi vid nadležnosti Evropskog saveta, koji proističe iz odredaba čl. D Ugovora. Ovu ocenu Evropski savet izražava podnošenjem pismenog godišnjeg izveštaja Evropskom parlamentu o ostvarenom napretku Unije.

Neki autori smatraju da je Ugovor iz Mastrihta restriktivniji[440] u određivanju nadležnosti Evropskog saveta u poređenju sa relevantnim drugim dokumentima. Tako Londonska deklaracija (1977)[441] pominje ulogu Evropskog saveta da obezbedi institucionalni okvir neformalne razmene mišljenja, dok Svečana deklaracija o Evropskoj uniji (1983)[442] određuje da Evropski savet treba da izražava zajednički stav po pitanjima spoljne politike i da utvrđuje osnovne pravce budućih evropskih integracionih kretanja u okviru Zajednice. Pored toga, predviđeno je da Evropski savet inicira saradnju država članica u novim oblastima i da izdaje opšte političke smernice za evropsku političku saradnju (EPS).

Kada se radi o delovanju Evropskog saveta na području zajedničke spoljne i bezbednosne politike, u praksi je prisutno prećutno pravilo da je Evropski savet angažovan ne samo na načelnom nivou, već i donošenjem konkretnih zaključaka[443], ukoliko su u pitanju

439 *Detaljnije kod:* Shaw J. , *ibidem*, p. 122.

440 *Vid. kod:* Vesna Knežević - Predić, „Nadnacionalni karakter Evropske zajednice i suverenost država članica", doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Novom Sadu, 1996, str. 285.

441 Bulletin of the EC 1977, No. 6.

442 Svečana deklaracija o Evropskoj uniji usvojena je u Štutgartu, 1983. godine, Bulletin of the EC 1983, No. 6.

443 Tako npr. Dušan Siđanski smatra da: „Što neka odluka više sadrži političku opciju ili prouzrokuje političke efekte, to je veća tendencija da se ona pripiše visokim političkim nivoima. ", „Federalistička budućnost

politički osetljive teme. Otuda potiče teorijsko stanovište[444] da je operativna aktivnost rezervisana za Evropski savet na polju buduće zajedničke odbrane, kada se države članice o tome budu sporazumele. Razlozi za takva predviđanja širenja nadležnosti Evropskog saveta su u politički delikatnom karakteru pitanja, koja obuhvata planiranje i sprovođenje buduće zajedničke odbrane u okviru EU. S obzirom na svoju političku reprezentativnost i autoritet odlučivanja[445], Evropski savet je pogodna institucionalna forma donošenja odluka EU u toj oblasti.

Suština načina donošenja odluka u Evropskom savetu je u postizanju kompromisa. To je kod Evropskog saveta više izraženo nego kod ostalih organa EU. Naime, rešavanje problema koje Savet ministara nije u mogućnosti da reši, bilo između država članica, bilo između država članica i komunitarnih organa ili pak između samih organa EU - čini jedan od osnovnih zadataka Evropskog saveta. Primera radi, jedna od značajnih odluka Evropskog saveta (ES) predstavlja usklađivanje stavova država članica o direktnim izborima za Evropski parlament (EP), u Briselu jula 1976. godine[446].

Izuzetno je važna uloga ES kod reformi osnivačkih ugovora Zajednice. Upravo je na zasedanju Evropskog saveta u Amsterdamu, juna 1997. usaglašena najnovija revizija osnivačkih ugovora, tj. Ugovora o EU iz Mastrihta. Usledilo je potpisivanje Ugovora o EU iz Amsterdama, 2. oktobra 1997. godine. Takođe, prilikom donošenja Ugovora o EU iz Mastrihta nezaobilazna je bila uloga Evropskog saveta. Na kraju pregovora o reviziji tokom međuvladine konferencije, upravo su na zasedanju Evropskog samita u Mastrihtu (9-10. decembra 1991), na nivou šefova država ili vlada rešena politički najosetljivija otvorena pitanja. Radilo se o sprovođenju ekonomsko - monetarne unije, gde su Danska i Velika Britanija zadržale mogućnost da ne učestvuju u finalnoj fazi EMU[447]; kao i o uvođenju Socijalne povelje, gde se Velika Britanija takođe opredelila da ne učestvuje u Sporazumu ostalih država članica o socijalnoj politici. Pored toga, odredba Ugovora o EU o budućoj zajedničkoj odbrani (čl. B) proizvela je brojne debate i neslaganja u okviru Evropskog saveta, pre nego što je uneta u konačnu verziju Ugovora iz Mastrihta.

Potvrdu ključne uloge Evropskog saveta kod usvajanja Ugovora iz Mastrihta predstavlja i zasedanje ES u Lisabonu, 26-27. juna 1992. godine[448]. Tom prilikom Evropski savet je

---

Evrope", Prosveta, Beograd, 1996, str. 336.

444 *Vid. kod:* Slobodan Samardžić, „Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice", *op. cit*, str. 94.

445 Stoga je u literaturi rasprostranjena ocena da Evropski savet predstavlja neku vrstu kolektivnog predsedništva Unije. *Vid. kod:* Slobodan Samardžić, *ibidem*, str. 92. Sa institucionalnog aspekta, funkcionisanje Evropskog saveta je postavljalo probleme usled odsustva odgovarajućih odredbi o regulisanju ove nove institucije u osnivačkim ugovorima evropskih zajednica, tj. do donošenja Jedinstvenog evropskog akta, 1986. godine i njegovog stupanja na snagu, jula 1987. godine.

446 „Fact sheets . . . ", *op. cit*, p. 41.

447 Radi se o tzv. „opt-out" klauzuli („opt-out clause"), kojom se neka država članica može opredeliti da ostane izvan utvrđenih oblika i dinamike saradnje u EU u određenim područjima (socijalna politika, monetarna unija i dr). To je navelo neke autore da takvu pojavu ocene kao selektivnu evropsku integraciju u okviru EU. *Vid. kod:* Thomas Konig and Thomas Brauninger, „Decisiveness and Inclusiveness: Intergovernmental Choice of European Decision Rules", Internet, 7/10/1998/, http://eiop. or. at/texte/1997-022. htm

448 „Facts sheets. . . ", *op. cit*, p. 42.

snažno afirmisao opredeljenje da Zajednica nastavi svoj razvoj uprkos protivljenju Danske na referendumu o prihvatanju Ugovora iz Mastrihta. To je imalo velike pozitivne uticaje na kasnije uspešno odvijanje ratifikacije Ugovora i njegovo stupanje na snagu.

Brojni su drugi primeri koji opisuju na slične načine ulogu, funkcije i nadležnost Evropskog saveta. Tako je ES na svom zasedanju u Birmingemu, 16. oktobra 1992. godine[449], razmatrao pitanja nalaženja pravednog sporazuma u sklopu multilateralnih trgovinskih pregovora Urugvajske runde GATT-a. Decembra iste godine, Evropski savet je u Edinburgu postigao dogovore država članica o značajnim temama primene principa supsidijarnosti i otpočinjanju pregovora o proširenju članstva EU na određene članice EFTA.

Može se zaključiti da je pozicija Evropskog saveta Ugovorom o EU iz Mastrihta pravno ojačana, njegovim čvršćim inkorporiranjem u institucionalni mehanizam EU. Istovremeno je normativno istaknuta uloga ES lociranjem relevantnih odredbi o Evropskom savetu u odeljak Zajedničkih odredbi Ugovora o EU (čl. D). Međuvladin karakter donošenja smernica, odluka i zaključaka Evropskog saveta i iznad svega, njegov visok politički sastav i rukovodeća uloga u okviru EU, čini ga nezavisnim od neposredne kontrole nadnacionalnog Evropskog parlamenta.

Upravo na toj tački prelama se neophodnost obezbeđivanja jedinstvenog delovanja EU kada se radi o njenom strateškom razvoju i angažovanju na međunarodnoj sceni, gde Evropski savet ima primarnu ulogu. Imajući u vidu da svoju aktivnost ES zasniva na primeni konsensusa i jednoglasnog odlučivanja, proističe da EU u ključnim pitanjima funkcionisanja veoma vodi računa o poštovanju suverene jednakosti država članica, paralelno sa svojom supranacionalnom institucionalnom strukturom (Evropski parlament, Komisija, Sud pravde). Aktivnost ES je institucionalni okvir za to, što pokazuje i praksa njegovog delovanja i snaga uticaja, koja prevazilazi normativne osnove Ugovora o EU.

U konkretnom slučaju tenzija između nadnacionalnosti EU i međuvladinog karaktera donošenja odluka, koju neki autori definišu kao esencijalnu osobinu EU[450], ne mora imati negativne konsekvence za produbljivanje evropske integracije u okviru EU. Iako duh i principi Ugovora iz Mastrihta nisu predviđali tako ključnu ulogu država članica u formulisanju politika Unije, primer prevazilaženja problema ratifikacije Ugovora o EU je pokazao da bez delovanja Evropskog saveta napredak evropske integracije u sklopu EU postaje nezamisliv.

449 *Ibidem*.

450 „Evropska zajednica/unija ima hibridan politički oblik u kome se prepliću međudržavni i nadnacionalni elementi. Između ova dva njena svojstva postoji tenzija koja određuje specifičnu dinamiku zajednice. " *Vid. kod:* Slobodan Samardžić, „Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice", *op. cit.* , str. 145.

5. Savet ministara - Sastav, nadležnost i način odlučivanja prema Ugovoru o EU iz Mastrihta -

5.1. Sastav Saveta ministara

Savet ministara je glavni zakonodavni organ EU. Zastupa interese zemalja članica i donosi sve značajne akte sekundarnog komunitarnog zakonodavstva sa pravno obavezujućim dejstvom: uredbe (regulations), uputstva (directives) i odluke (decisions).

U procesu saodlučivanja, Savet ministara deli svoja zakonodavna ovlašćenja sa Evropskim parlamentom.

Kao i u Evropskom savetu, u Savetu ministara države članice su neposredno zastupljene. Savet ministara[451] sastoji se od predstavnika svake države članice na ministarskom nivou. To znači da ga sačinjavaju nadležni resorni ministri, koji su ovlašćeni da obavežu vladu te države članice.

Savet funkcioniše kao jedan organ za sve tri evropske zajednice još od 1965. godine, kada je donet Ugovor o spajanju institucija[452]. Raširena su, međutim, tumačenja u literaturi[453] da Savet praktično deluje kao jedinstveni organ za sve tri zajednice još od 1958. godine, te je Ugovor o spajanju organa iz 1965. godine samo ozvaničio prisutnu praksu. Razlozi za ovakav pristup su u postojanju jedinstvenog sekretarijata[454] Saveta, od 1958. godine i u činjenici da su isti predstavnici država članica bili od 1958. u sva tri posebna organa.

Sastav Saveta se menja u zavisnosti od pitanja koja Savet razmatra. Ukoliko zasedaju ministri spoljnih poslova, u pitanju je Savet za opšte poslove, koji ima funkciju usklađivanja država članica u oblasti spoljne politike i zadatak koordinacije rada ostalih resornih zasedanja Saveta[455].

---

451 U daljem tekstu skraćeno: Savet.

452 Tzv. „Merger Treaty" potpisan je 8. aprila 1965. godine u Briselu, a stupio na snagu 1. jula 1967. godine. Na taj način su Savet i Komisija postali zajednički za sve tri evropske zajednice, čime je ustanovljen jedinstven institucionalni okvir Zajednice, sa jedinstvenim budžetom. Vid. „Convention on Certain Institutions Common to the European Communities", 8. 04. 1965. ; Spoljno-politička dokumentacija br. 2, 1965. , Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, str. 192-195.

453 *Vid. kod:* Lasok and Bridge, „Law & Institutions of the European Communities", London, 1987, p. 196; Radovan Vukadinović, „Evropska ekonomska zajednica - institucije", Beograd, Nova, 1991, str. 41; Vesna Knežević - Predić, „Nadnacionalni karakter Evropske zajednice i suverenost država članica", *op. cit.* , str. 290. i drugi

454 Parry and Hardy, „EEC Law", London, 1981. , tač. 3-32. , *nav. prema:* Radovan Vukadinović, „Evropska ekonomska zajednica", *op. cit*, str. 41.

455 John Pinder, „European Community - The Building of a Union", Oxford University Press, Oxford, New York, 1992, 25.

Resorna tj. sektorska[456] zasedanja u oblasti poljoprivrede, finansija, industrije, trgovine, saobraćaja itd. predstavljaju specijalne sastanke Saveta. Prilikom koordinacije rada ovih sektorskih sastanaka Savet za opšte poslove, sastavljen od ministara za inostrane poslove, ne može da utiče na odlučivanje sektorskih sastanaka Saveta, niti da menja ili ukida usvojene odluke na tim sastancima.

S obzirom da su ovlašćeni da preuzimaju obaveze u ime svojih vlada, ministri u Savetu deluju u skladu sa instrukcijama i konkretnim nalozima svoje vlade[457]. Oni predstavljaju interese svojih država, ali istovremeno moraju, kao članovi institucije EU - delovati i u krajnjem interesu Unije. U tome leži suptilna razlika između Saveta EU i klasične međuvladine konferencije ministara ili ministara u međunarodnim organizacijama, koji ne obavezuju svoje države potpisivanjem akata, već je neophodno da ih države ratifikuju.

Otuda Mathijsen poredi Savet EU sa Senatom u federalnoj državi, ali bez predstavničkog doma[458]. Svakoj državi članici je prepušteno da odluči koji će od članova nacionalne vlade (ministara) da je predstavlja na sastancima Saveta, te je moguće istovremeno prisustvo dva ili više ministara iste države. U tom slučaju, međutim, oni imaju pravo na samo jedan glas prilikom donošenja odluka u Savetu.

Shodno čl. 146. Ugovora iz Mastrihta, u Savetu postoji funkcija predsedavajućeg, koju vrši naizmenično svaka država članica EU po šest meseci i to prema redosledu utvrđenom u Ugovoru. Postoje dva ciklusa po šest godina sa različitim redosledom u svakom od njih. To je učinjeno zbog toga što drugi polugodišnji period obuhvata letnje mesece odmora, te je na ovaj način izvršena raspodela tako da svaka članica (a ne uvek iste) dođe na red predsedavanja u kraćem radnom periodu sa letnjim odmorima. Na zasedanju Evropskog saveta u Briselu, decembra 1993. godine odlučeno je da, posle pristupanja EFTA članica, posle predsedavanja male države članice sledi predsedavanje velike[459]. To je učinjeno u cilju postizanja ravnoteže delovanja EU. Predsedavajući saziva Savet na sopstvenu inicijativu, na zahtev jednog od članova ili na zahtev Komisije, saglasno odredbama čl. 147. Ugovora.

Sastancima Saveta obavezno prisustvuje predstavnik Komisije (predsednik ili član Komisije, odgovoran za oblast koju Savet konkretno razmatra), ali bez prava glasa. Predstavnici Komisije takođe pohađaju sastanke radnih tela Saveta i KOREPERA[460].

Komitet stalnih predstavnika ima zadatak da pripremi rad Saveta i izvršava zadatke koje mu Savet poveri, saglasno čl. 151. Ugovora. Sačinjavaju ga činovnici visokog ranga, najčešće ambasadori država članica. S obzirom na povećanje aktivnosti Zajednice usled širenja nadležnosti komunitarnih organa, KOREPER prati njihov rad na dnevnoj bazi i na

456 U literaturi je zastupljena terminološka kvalifikacija da su u pitanju sektorska ili funkcionalna zasedanja Saveta, kada se radi o razmatranju određenih područja (saobraćaj, zaštita životne sredine, industrija i dr). *Vid. kod:* John Pinder, „European Community", *op. cit.* , p. 25; Vesna Knežević - Predić, *nav. delo,* str. 291; Emil Noel, „Working Together - The Institutions of the European Community", 1993, p. 6; T. C. Hartley, „The Foundations of European Community Law", 1988, p. 14.

457 P. S. R. F. Mathijsen, „A Guide to European Union Law", London, Sweet & Maxwell, 1995, p. 50.

458 *Ibidem*. p. 51.

459 *Ibidem*, p. 51. Tako npr. Holandija predsedava Savetom posle Irske, a pre Luksemburga.

460 COREPER - Committee of Permanent Representatives, tj. Komitet stalnih predstavnika.

osnovu toga priprema zasedanja Saveta. To znači da članovi KOREPER-a nisu zamenici članova Saveta, niti imaju pravo odlučivanja, nego čine organ koji se nalazi u okviru organizacione strukture Saveta[461]. Uticaj KOREPER-a, međutim, u proceduri donošenja odluka Saveta, veoma je bitan, iako neformalne prirode. Naime, akti[462] o kojima je postignuta saglasnost država članica u okviru KOREPER-a, u praksi najčešće bivaju usvojeni bez diskusije na sednicama Saveta. Imajući u vidu da u radu KOREPER-a učestvuju brojne radne grupe (ad hoc ili trajne), sastavljene od kompetentnih stručnjaka za određena pitanja, to je i postupak razmatranja predloga Komisije upućenih Savetu, veoma detaljan. U praksi se predlog Komisije najčešće razmatra u okviru neke od radnih grupa KOREPER-a, koja o tome podnosi izveštaj KOREPER-u. Dešava se i da Komisija izmeni svoj predlog usled diskusije na sastancima radnih grupa[463].

Savetu u radu pomaže generalni sekretarijat na čelu sa generalnim sekretarom, shodno čl. 151. Ugovora o EZ. Savet imenuje generalnog sekretara jednoglasnom odlukom i odlučuje o organizaciji generalnog sekretarijata. Slično Komisiji, generalni sekretarijat Saveta podeljen je u više odeljenja. U generalnom sekretarijatu stalno je zaposleno preko 2,200 službenika[464]. Savet donosi svoj pravilnik o radu[465].

5.2. Nadležnost Saveta ministara

Nadležnost Saveta obuhvata usvajanje relevantnog komunitarnog zakonodavstva u formi uredbi, uputstava i odluka, kao i pravno neobavezujućih preporuka (recommendations) i mišljenja (opinions). Ovo ovlašćenje Saveta je sadržano u odredbama čl. 145. Ugovora o EZ, gde je utvrđeno da Savet donosi odluke. U literaturi se, međutim, pravo donošenja odluka tumači kao opšte pravo odlučivanja[466], tako da je Savet vrhovni zakonodavni organ EU. Pored toga, Savet vrši usklađivanje opštih ekonomskih politika država članica. Na tim područjima EU deluje putem međuvladinih oblika saradnje, a ne nadnacionalnim formama. U Savetu je objedinjena zakonodavna, izvršna[467] i diplomatska funkcija.

Savet je, takođe ovlašćen (čl. 145) da prenese na Komisiju ovlašćenja za sprovođenje propisa[468] koje donosi Savet. Tada Savet može utvrditi određene uslove za izvršavanje prenetih ovlašćenja. Pored toga, Savet je ovlašćen da, shodno čl. 152. , traži od Komisije preduzimanje bilo kog istraživanja koje smatra korisnim za postizanje zajedničkih ciljeva

461 Mathijsen, *op. cit.* , p. 55.

462 Najčešće se radi o predlogu Komisije.

463 Na osnovu čl. 189. stav 2. Ugovora o EZ, Komisija može da promeni svoj predlog u toku procedure usvajanja komunitarnog propisa, sve dok Savet ne donese odluku.

464 Mathijsen, *op. cit.* , p. 56.

465 OJ L 304/1, 1993.

466 Radovan Vukadinović, „Evropska ekonomska zajednica - Institucije", Nova, Beograd, 1991. , str. 44. ; Jo Shaw, *op. cit.* , p. 118.

467 Slična mišljenja iznose: John Pinder, „EC - The Building of a Union", *op. cit.* , p. 26; Slobodan Samardžić, „Evropska unija. . . ", *op. cit.* , str. 112. i dr.

468 U pitanju su tzv. implementirajuća ovlašćenja, koja Savet delegira Komisiji.

i u sklopu toga, podnošenje odgovarajućih predloga. Bitno je istaći da ovo ovlašćenje Saveta, ukoliko bi bilo široko primenjivano, može dovesti do značajnog ograničavanja nadležnosti Komisije da utvrđuje pravce i sadržinu zajedničkih politika Zajednice.

Posebno je prisutna tenzija između dvostruke uloge Saveta: da deluje kao telo u kome su predstavljene države članice i istovremeno, kao vodeći zakonodavni organ EU. Ovo utoliko pre, jer članovi Saveta nisu politički odgovorni nijednom drugom organu EU. Neki autori posebno ukazuju na dvojnost izvršne i zakonodavne funkcije Saveta[469], kao najizrazitije karakteristike sistema vlasti u EU. Iz toga potiče ne samo normativni, već i politički značaj Saveta u sistemu donošenja odluka EU.

U odnosu prema Evropskom parlamentu (EP) razvio se običaj da predsedavajući Saveta predstavlja program aktivnosti za narednih šest meseci, radi diskusije u EP[470]. Osim toga, ukoliko Savet propusti da deluje u granicama svoje nadležnosti, može se pokrenuti pitanje njegove odgovornosti, shodno čl. 175. Ugovora o EZ, pred Sudom pravde. Tako je Parlament početkom 80-tih godina, pokrenuo postupak protiv Saveta na osnovu čl. 175. , u kome je dokazano uzdržavanje Saveta da ustanovi zajedničku saobraćajnu politiku[471]. Tada je Savet, po mišljenju Suda, bio odgovoran za sporo izvršavanje svoje zakonodavne funkcije. Sud pravde se ipak nije postavio kao zamena za delovanje Saveta, niti je utvrdio smernice za zajedničku saobraćajnu politiku. Odatle proističe da je nadležnost Saveta u domenu Zajednice, tj. prvog stuba EU, ostala neokrnjena.

U drugom stubu Unije, tj. zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP), Savet ima isključivo pravo odlučivanja, na osnovu načela i smernica koje donosi Evropski savet (čl. J. 8). Savet obezbeđuje jedinstvo delovanja Unije u ovoj oblasti. Postupak odlučivanja Saveta je jednoglasnost, osim u slučajevima sprovođenja zajedničke akcije, kada je moguća primena kvalifikovane većine (čl. J. 3 tač. 2) i kod proceduralnih pitanja. Područje ZSBP obuhvata sve oblasti spoljne politike i bezbednosti (čl. J. 1 tač. 1), kao i sva pitanja koja se odnose na bezbednost EU, uključujući dugoročno definisanje zajedničke odbrambene politike, koja bi shodno čl. J. 4 tač. 1. Ugovora o EU, mogla da dovede do zajedničke odbrane. Države članice su obavezne da aktivno i bezrezervno podržavaju spoljnu i bezbednosnu politiku Unije, u duhu iskrenosti i međusobne solidarnosti. U cilju očuvanja efikasnosti Unije u međunarodnim odnosima, države članice se uzdržavaju od akcija koje bi bile suprotne interesima EU. Savet ima zadatak da se stara o poštovanju ovih principa, saglasno čl. J. 1 tač. 4. Ugovora o EU.

Kao i kod usklađivanja opštih ekonomskih politika država članica (čl. 145. Ugovora o EZ), na polju ZSBP dolazi do izražaja međuvladin karakter saradnje u Savetu, gde se vrši usaglašavanje stavova država članica o pitanjima iz domena ZSBP. Radi se o pitanjima od opšteg interesa iz oblasti ZSBP (čl. J. 2 tač. 1 Ugovora o EU). Cilj međusobnog dogovaranja država članica u Savetu je obezbeđivanje zajedničkog uticaja kroz usklađeno delovanje u konkretnim pitanjima na polju ZSBP. Stoga Savet utvrđuje zajednički stav o određenim spoljno-političkim ili bezbednosnim pitanjima, uvek kada smatra da je to neo-

469 Slobodan Samardžić, „EU kao model. . . ", *op. cit.* , str. 112.

470 Jo Shaw, *op. cit.* , p. 119.

471 Case 13/83 Parliament v. Council (1985) ECR 1513.

phodno. Tada države članice treba da usaglase svoje nacionalne politike sa utvrđenim zajedničkim stavovima. U slučajevima istupanja na međunarodnim konferencijama ili u međunarodnim organizacijama, države članice ne samo da usklađuju svoje aktivnosti, već i zastupaju zajedničke stavove.

U trećem stubu EU, u domenu zajedničkog pravosuđa i unutrašnjih poslova (ZPUP), u Savetu se koordiniraju akcije država članica, usvajaju se zajednički stavovi, zajedničke akcije i pripremaju konvencije, radi usvajanja u državama članicama u skladu sa njihovim ustavnim postupcima (čl. K. 3 Ugovora o EU). Na osnovu čl. 100 C tač. 1. Ugovora o EZ, Savet je ovlašćen da određuje koje su to treće zemlje čiji državljani moraju imati vizu prilikom prelaska spoljnih granica država članica. Nadležnost Saveta može biti proširena i na druga pitanja iz oblasti trećeg stuba EU, na osnovu čl. K. 9 Ugovora o EU, pod uslovom da se istovremeno utvrdi način glasanja. Naime, odredbama čl. K. 9 predviđena je mogućnost širenja nadležnosti Saveta i na sledeće akcije, obuhvaćene čl. K. 1: politika davanja azila; propisi o prelaženju spoljnih granica država članica; politika useljavanja i politika prema državljanima iz trećih zemalja u pogledu ulaska, boravka i zapošljavanja, kao i protiv ilegalnog useljavanja na teritorije država članica; borba protiv narkomanije i protiv međunarodnog krijumčarenja. U slučaju da Savet donese odluke o nekim od ovih pitanja, na osnovu čl. 100 C Ugovora o EZ, Savet će preporučiti državama članicama da usvoje te odluke, saglasno njihovim ustavnim pravilima.

Nameće se zaključak da funkcija koordinacije Saveta, u oblasti drugog i trećeg stuba EU, pre svega ima pravnu osnovu u čl. C iz Zajedničkih odredbi Ugovora o EU. Odredbama ovog člana određeno je da su Savet i Komisija dužni da osiguraju usklađenost spoljne aktivnosti Unije, u okviru spoljnih odnosa, bezbednosti, privrede i razvoja. Savet obezbeđuje, u okviru svojih nadležnosti, ostvarivanje tih politika.

Pored navedenog, bitno je ukazati i na značajna organizaciona pitanja, koja su u nadležnosti Saveta. Radi se o donošenju odluka Saveta o raspisivanju izbora za Evropski parlament (čl. 138. tač. 3 Ugovora o EZ)[472], koje se zatim preporučuju državama članicama na usvajanje shodno njihovim ustavnim pravilima. Zatim, tu spadaju i sledeća ovlašćenja Saveta: da poveća broj sudija i pravobranilaca, na zahtev Suda pravde[473], da izmeni broj članova Komisije[474], da imenuje sudije Finansijskog suda[475], da imenuje članove Ekonomskog i socijalnog komiteta[476]i članove Komiteta regiona[477].

472 Tada je odlučivanje Saveta jednoglasno, posle dobijanja saglasnosti Evropskog parlamenta, koji se izjašnjava većinom svih članova, shodno čl. 138. tač. 3. Ugovora o EZ.

473 Na osnovu čl. 165. i 166. Ugovora o EZ, čl. 32 - 33. Ugovora o EZUČ i čl. 137 - 138. Ugovora o EURATOM.

474 Na bazi čl. 157. tač. 1. Ugovora o EZ, koji predviđa da broj članova Komisije može biti izmenjen jednoglasnom odlukom Saveta, kao i na osnovu čl. 9. tač. 1 Ugovora o EZUČ i čl. 126. tač. 1 Ugovora o EURATOM.

475 Na osnovu čl. 188 B Ugovora o EZ, čl. 45 B Ugovora o EZUČ i čl. 160 B Ugovora o EURATOM.

476 Čl. 194. Ugovora o EZ i čl. 166. Ugovora o EURATOM.

477 Čl. 198 A Ugovora o EZ.

5.3. Način odlučivanja Saveta ministara

U zavisnosti od oblasti o kojoj se glasa, za donošenje odluka Saveta ministara predviđena su tri načina glasanja: prosta većina, kvalifikovana većina i jednoglasno odlučivanje. U odredbama čl. 148. Ugovora o EZ sadržano je opšte pravilo da Savet donosi odluke većinom glasova svojih članova, ako ovim Ugovorom nije drugačije određeno. Imajući u vidu, međutim, veoma veliki broj izuzetaka od ovog pravila, koje predviđaju osnivački ugovori, u teoriji je prisutno mišljenje[478] da apsolutna (prosta) većina predstavlja izuzetak. To dokazuje savremena praksa odlučivanja Saveta ministara, gde je apsolutno većinsko glasanje zaista izuzetak.

Praksa odlučivanja na osnovu jednoglasnosti, pojačana je posle Luksemburškog kompromisa, koji se još u teoriji naziva i: sporazum o nesaglasnosti[479]. Jednoglasno donošenje odluka podrazumeva da svi glasovi moraju podržati predlog nekog pravnog akta ili spoljno-političke odluke, ili pak odluke u domenu trećeg stuba EU o policijskoj i pravosudnoj saradnji. Pri tome se uzdržavanjem ne može sprečiti donošenje odluke. Da bi odluka bila doneta, sve zemlje članice moraju biti prisutne tj. predstavljene na nivou svoih ministara. Oblast usklađivanja poreza na promet je npr. jedno od polja gde je Ugovorom o EU (čl. 93. Ugovora o EU) predviđeno jednoglasno odlučivanje. Pored toga, jedna od najčešćih tema jednoglasnog donošenja odluka su ugovori o pristupanju novih članica EU, kao i oblast slobode kretanja radnika (ex čl. 49. Ugovora o EU).

Princip jednoglasnog donošenja odluka pokazao se neefikasnim, jer se time omogućavalo da zemlje članice nepomirljivo brane svoje stavove i nacionalne interese. U praksi odlučivanja Saveta ministara to se najčešće pokazalo kontraproduktivnim, jer zbog jednoglasnosti je čitav sistem odlučivanja bivao blokiran. Otuda je pravna evolucija dopuna i izmena konstitutivnih Rimskih ugovora o Evropskim Zajednicama (EEZ i EURATOM) i kasnije Ugovora o EU iz Mastrihta išla u pravcu smanjivanja značaja jednoglasnosti i širenja primene odlučivanja putem kvalifikovane većine (poljoprivreda, ribarstvo, jedinstveno tržište, zaštita sredine i saobraćaj), umesto jednoglasnosti.

Da bi se izbegla blokada jednoglasnog odlučivanja, Luksemburški kompromis je postignut 28. januara 1966. na sastanku šest ministara inostranih poslova država članica. Tada je dogovoreno da se mora postići konsenzus. Time je, na zahtev Francuske, ozvaničeno da kada se radi o vrlo važnim interesima jedne ili više država članica, članice Saveta će nastojati da u razumnom vremenu nađu prihvatljivo rešenje za sve članice Saveta da bi se izbeglo ulaganje prava na veto. Francuska je tome dodala stav da, kada su u pitanju vrlo važni interesi, Savet mora nastaviti diskusiju, sve dok se ne postigne jednoglasno rešenje[480]. Posledica Luksemburškog kompromisa je bila skoro dvadesetogodišnja praksa odlučivanja Saveta na bazi jednoglasnosti, čak i kada osnivačkim ugovorima to nije bilo predviđeno. Sa druge strane, tako namentnut politički konsenzus vodio je do beskonačnih

478 *Vid.* Vesna Knežević - Predić, „Nadnacionalni karakter EZ i suverenost država članica", *op. cit.* , str. 304 - 305.

479 Emil Noel, *op. cit*, pp. 26 - 27; Radovan Vukadinović, „EEZ - Institucije", *nav. delo*, str. 48.

480 *Bliže o tome kod:* Radovan Vukadinović, „EEZ - Institucije", str. 47 - 50. i Emil Noel, *op. cit.* , pp. 26 - 27.

pregovora i zastoja. Većinsko odlučivanje se zadržalo u materiji budžetskih i administrativnih pitanja. Sa druge strane, time je okončana kriza Zajednice, otpočeta francuskom politikom „prazne stolice" u Savetu, od 30. juna 1965. godine. Time je Francuska izrazila nezadovoljstvo institucionalnim mehanizmom Zajednice, paralelno sa svojim blokiranjem Velike Britanije da uđe u članstvo evropskih zajednica (1963).

Luksemburški kompromis je neka vrsta džentlmenskog sporazuma tadašnjih država članica Zajednice, jer nema snagu pravnog dokumenta, niti revizije osnivačkih ugovora (s obzirom da je usvojen na vanrednom sastanku Saveta, van postupka za izmenu rimskih ugovora, nije ratifikovan po ustavnim postupcima članica, niti predstavlja tumačenje Rimskih ugovora[481]). Njegovo donošenje je ipak uslovilo sistematsku primenu pravila jednoglasnosti u Savetu. To je početkom 80-tih godina dovelo do paralize rada komunitarnih organa, naročito u slučajevima ozbiljnih nesuglasica država članica, kada je bilo nemoguće ili vrlo teško postići konsensus, kao kod: pitanja samofinansiranja Zajednice, zatim britanskog doprinosa budžetu Zajednice ili kod reforme zajedničke poljoprivredne politike.

Tek je donošenje Jedinstvenog Evropskog akta (JEA), 1986. godine označilo uvođenje pretežnog sistema kvalifikovanog većinskog odlučivanja u praksu Saveta. Usvajanje JEA (1987) omogućilo je legalno širenje pravnog osnova primene većinskog odlučivanja, naročito u oblasti funkcionisanja zajedničkog tržišta. Istovremeno je sve to pokazalo značajne izmene političkih stavova država članica, kako prema razvoju evropske integracije, tako i prema ovlašćenjima komunitarnih organa. Naime, sama suština većinskog odlučivanja sobom nosi rizik prihvatanja odluka suprotnih interesima neke države članice, ali sve to u interesu očuvanja zajedništva i ekonomskog boljitka na širem planu. Upravo zato se u teoriji javljaju interesantna tumačenja da je širenje većinskog odlučivanja direktno uticalo na lakše postizanje konsensusa o mnogim pitanjima[482]. U strahu da ne ostane preglasana ili izolovana, određena država članica u procesu diskusije i dogovaranja u okviru Saveta, često u praksi ublažava svoje stavove, dok za uzvrat ostali članovi Saveta, u saradnji sa Komisijom nastoje da uspostave približavanje stavova. To je kasnije još olakšano pravom Komisije da u postupku usvajanja komunitarnog propisa može da menja svoje predloge, sve dok Savet ne donese odluku (čl. 189 A tač. 2 Ugovora iz Mastrihta). Paralelno s tim, Savet može samo jednoglasnom odlukom da izmeni predlog Komisije, na osnovu koga odlučuje o nekom propisu (čl. 189 A tač. 1).

Na osnovu čl. 150. moguće je da svaki član Saveta glasa u ime najviše jednog drugog člana, tj. ako odsutni član Saveta ovlasti nekog od članova da glasa u njegovo ime. U slučajevima kada je za donošenje odluke potrebna jednoglasnost ili kod apsolutne većine, primenjuje se pravilo: jedna država - jedan glas. Saglasno čl. 148. tač. 3. utvrđeno je da uzdržavanje od glasanja ne sprečava Savet da usvoji odluke jednoglasno. Time je ovo pravilo donekle ublaženo.

---

481 Tumačenje osnivačkih ugovora je u isključivoj nadležnosti Suda pravde. *Vid. kod:* Radovan Vukadinović, *op. cit.* , str. 48; Lasok and Bridge, „Law & Institutions of the European Communities", London, 1987, p. 207.

482 Emil Noel, *op. cit.* , p. 25.

U drugom i trećem stubu EU odlučivanje Saveta je pretežno jednoglasno, osim u nekim manjim izuzecima (kod sprovođenja utvrđenih mera). To je u skladu sa međuvladinim karakterom saradnje država članica, dijametralno suprotnim komunitarnim tj. nadnacionalnim procedurama u okviru prvog stuba EU (tri evropske zajednice). Naime, uloga Komisije i Evropskog parlamenta u drugom i trećem stubu je veoma sužena, u odnosu na njihove pozicije u okviru Zajednice u postupku donošenja odluka.

Konačno, kada je za donošenje odluka Saveta[483] potrebna kvalifikovana većina, vrši se tzv. ponderisanje glasova, odnosno odmeravanje glasova. Na taj način je odstupljeno od principa jednakog predstavljanja država članica, tako da, u vreme važenja Ugovora o EU iz Mastrihta (1993 – 1999): Nemačka, Italija, Velika Britanija i Francuska imaju po 10 glasova; Španija 8; Grčka, Belgija, Holandija i Portugal - 5 glasova; Austrija i Švedska - 4; Danska, Irska i Finska - 3; Luksemburg - 2 glasa. Kvalifikovana većina za usvajanje odluka Saveta iznosila je 62 glasa, kada se odluke usvajaju na predlog Komisije. U ostalim slučajevima bilo je neophodno i da ova 62 glasa potiču od najmanje 10 država članica. Proširenjem EU se i samo ponderisanje glasova u Savetu izmenilo (o tome detaljnije u narednim poglavljima).

Odmeravanje glasova izvršeno je sledstveno određenim političkim odrednicama, tako da su male i srednje države članice zaštićene u procesu donošenja odluka od hegemonije tzv. velikih. Posle donošenja Ugovora o EU iz Mastrihta, u trenutku kada je EU brojala 12 država članica, blokirajuća manjina je iznosila 23 glasa, dok je nakon proširenja EU na 15 članica, od 1995. godine, blokirajuća manjina povećana na 26 glasova. Velika Britanija i Španija su, međutim, bile protiv toga da se broj glasova blokirajuće manjine menja, jer nisu želele da se velikim zemljama (sa većim brojem glasova) otežava protivljenje većinskoj odluci. Stoga je na njihov zahtev postignut tzv. Joanina kompromis[484], koji je praktično suprotstavljen odredbama Ugovora iz Mastrihta. Ovaj sporazum je ipak ograničenog značaja, jer je veoma retko primenjivan u praksi.

Pitanje odmeravanja glasova u Savetu je veoma delikatan problem, ne samo institucionalnog karaktera, već i strateško - političke prirode, od čega zavisi dalji razvoj EU. Ovaj problem je ostao otvoren i posle Međuvladine konferencije od 1996. i usvajanja predloga izmena Ugovora iz Mastrihta u formi novog nacrta Ugovora o EU u Amsteramu, juna 1997. godine. Upravo na ovom pitanju se prelama suština funkcionisanja komunitarnih institucija i izmenjena situacija u pogledu članstva EU. Za razliku od početka formiranja evropskih zajednica, nov raspored snaga u EU sada karakteriše pretežni broj (10 od ukupno 15 članica) malih i srednjih država u odnosu na velike. Otuda je razumljiva njihova težnja da zadrže svoje pozicije u postupku donošenja odluka, koja je sukobljena

483 Pod odlukama Saveta se ovde podrazumevaju svi akti komunitarnog zakonodavstva koje donosi Savet, shodno definiciji iz čl. 189. ugovora o EZ, odnosno: uredbe, uputstva i odluke, kao i akti neobaveznog karaktera: preporuke i mišljenja.

484 Joanina kompromis je postignut marta 1994. na sastanku Saveta u Joanini u Grčkoj posle višemesečnih teških pregovora. Suština kompromisa ogleda se u tome da, ako se nekoj odluci Saveta protivi 23 - 25 glasova, onda Savet ne donosi odluku (iako je odredbama Ugovora predviđeno suprotno). U tom slučaju diskusija se nastavlja u „razumno dugom periodu" dok se ne pronađe rešenje. *Vid.* Emil Noel, „Working together - The Institutions of the European Community and Union", Luxembourg, 1997, p. 24.

sa interesima velikih država da isposluju revalorizaciju glasova u svoju korist, i to ne samo u okviru Saveta, već i na nivou broja komesara u Komisiji i broja poslanika u Evropskom parlamentu.

Proističe da su ovde nikako ne radi o pitanjima proceduralne vrste, kako bi to moglo da izgleda u prvom trenu. Naime, posle ujedinjenja Nemačke (oktobra 1990) i njenih insistiranja na odgovarajućem povećanju broja glasova u okviru Zajednice, shodno principima demokratskog predstavljanja, problem je dobio izraženi političko - pravni karakter. Posledica eventualne promene u tom smeru, bila bi da Nemačka ima više glasova u Savetu od svih 10 malih i srednjih država članica[485].

Ponderisanje glasova postalo je utoliko značajnije, jer je Ugovor iz Mastrihta svojim odredbama proširio broj slučajeva kod kojih se odlučivanje u Savetu vrši kvalifikovanom većinom. To su oblasti u kojima je Zajednica proširila svoju nadležnost na nove oblasti, istovremeno je deleći sa državama članicama: obrazovanje (čl. 126 - 127. Ugovora iz Mastrihta) i zdravstvo (čl. 129). Takođe, tu spadaju i područja, gde je pre Ugovora iz Mastrihta odlučivanje Saveta bilo jednoglasno: kapital i platni promet (čl. 73 A - 73 H); saobraćaj (čl. 75); socijalna politika, stručno osposobljavanje i omladina (čl. 48 - 51 i 117 - 125); ekonomska i socijalna kohezija (čl. 130 A - 130 E); naučno istraživanje i tehnološki razvoj (čl. 130 F - 130 P) i zaštita životne sredine (čl. 130 R - 130 T). Pored toga, kvalifikovana većina primenjuje se, shodno Ugovoru iz Mastrihta, i na oblasti usvajanja mera ekonomske i monetarne politike (čl. 102 A - 109 M), koje vode stvaranju ekonomsko - monetarne unije (EMU) država članica.

U pogledu načina učešća Saveta u zakonodavnom postupku, bitno je istaći da Savet ostaje centralno zakonodavno telo u okviru EU, uprkos širenju ovlašćenja i jačanju pozicije Evropskog parlamenta (EP), posle usvajanja Ugovora iz Mastrihta. Posle procedure saradnje, uvedene JEA, Mastriht je doneo novinu u vidu procedure saodlučivanja Saveta i EP. O tome će više biti reči kod izlaganja postupka odlučivanja u okviru EP.

6. Evropski parlament

6. 1. Sastav i unutrašnja organizacija

Evropski parlament (EP) je sastavljen od direktno izabranih predstavnika naroda iz država ujedinjenih u Evropsku uniju[486] i kao takav predstavlja demokratski izraz političke volje građana država članica EU. Na osnovu Akta o izboru poslanika u EP (1976)[487]uvedeni

485 *Detaljnije o tome kod:* Miroslav Prokopijević, „Konstitucionalna ekonomija Evropske unije", Institut za evropske studije i Fondacija F. Ebert, Beograd, 1998, str. 61 - 68.

486 EP je predstavničko telo oko 500 miliona građana, državljana država članica EU.

487 Akt o opštim neposrednim izborima za EU potpisan je 20. 09. 1976. u Briselu, a stupio je na snagu 1. 07. 1978. posle postupka ratifikacije u državama članicama. Prvi direktni izbori održani su juna 1979. godine, kada je izabrano 410 poslanika EP. Posle pristupanja Grčke, 1981. godine, još je 24 poslanika

su neposredni izbori za EP. Prvi direktni izbori za EP održani su juna 1979. godine, tako što je svaka država članica primenila sopstveni izborni sistem. Sledeći direktni izbori održani su u skladu sa petogodišnjim mandatom poslanika EP: 1984., 1989., 1994., 1999. i 2004. godine, takođe na osnovu nacionalnih sistema glasanja država članica[488]. Poslednji najnoviji direktni izbori za EP održani su juna 2009. godine.

U EP su poslanici grupisani po političkoj pripadnosti, a ne na osnovu nacionalnog svrstavanja. To EP čini komunitarnom institucijom nadnacionalnog karaktera i ujedno najveće dostignuće supranacionalne demokratije, jer je jedini neposredno izabran i neposredno legitiman organ EU.

EP su činili 626 članova[489], posle proširenja EU na Švedsku, Finsku i Austriju, od 1995. godine. Posle petog proširenja EU, 2004, Parlament je brojao 732 neposredno izabrana poslanika. Šesto, najnovije proširenje EU, ulaskom Rumunije i Bugarske, 2007. godine prouzrokovalo je rast delegata u Parlamentu na 785 članova, s tim da je to bila privremena situacija do sledećih izbora, juna 2009. godine.

Na izborima 2009. godine je odredbama Ugovora o EU iz Nice (2003) bila predviđena preraspodela poslaničkih mesta među zemljama članicama, tako da ukupan broj ne prelazi 736 članova EP. Razlog je sprečavanje glomaznosti EP i eventualne neefikasnosti odlučivanja u slučaju preteranog širenja članova EP. Novo ograničenje broja poslanika EU uveo je Lisabonski Ugovor o EU (2009), na 751, s tim da predsednik EP nema pravo glasa.

Raspodela mesta među državama članicama u EP zasniva se na dva merila: proporcionalnost između broja birača i broja njihovih predstavnika i merilo predstavljenosti najmanjih država članica. EP ima sedam političkih grupa[490], kao i neke tzv. nepridružene članove (van političkih grupa). To su sledeće partije u aktuelnom sazivu Parlamenta koji je zvanično otpočeo od trenutka evropskih neposrednih izbora u junu 2009. zaključno do 2014. godine:

1. Evropska narodna stranka – Evropske demokrate (265 poslanika),
2. Partija evropskih socijalista (184),
3. Savez demokrata i liberala za Evropu (84),

---

nominovano za EP (od strane grčkog parlamenta), da bi 1. 01. 1986. broj mesta u EP porastao od 434 na 518 (usled još 60 španskih poslanika i 24 portugalskih). Bliže o tome: European Parliament, „Fact Sheets on the European Parliament and the activities of the European Union", Luxembourg, 1994, pp. 23 - 29.

488 U 14 država članica preovlađuje proporcionalni sistem, osim u Velikoj Britaniji gde je prisutan većinski sistem glasanja po biračkim okruzima. *Nav. prema:* Emil Noel, *op. cit.* , p. 31.

489 Raspored članova EP je sledeći: 99 za Nemačku; po 87 poslanika imaju Francuska, Italija i Velika Britanija; 64 - Španija; 31 - Holandija; po 25 mesta u EP imaju Belgija, Grčka i Portugal; 22 - Švedska; 21 - Austrija; po 16 za Dansku i Finsku; 15 - Irska i 6 - Luksemburg. European Commission, „How does the European Union Work?", Luxembourg, 1998, p. 16.

490 To su sledeće političke grupe (8 grupa ukupno): socijaldemokrati (180 poslanika); demohrišćani (233), Liberalno-demokratska i reformistička grupa (50); Zeleni i re gionalisti (48); Evropa demokratije i razlika (16); Unija za Evropu nacija (30); Ujedinjena levica i nordijski zeleni (42) i neopredeljeni (27). *Vid. detaljnije u:* Europan Parliament (EP), „Fact sheets. . . ", *op. cit.* , p. 29.

4. Evropska federacija zelenih (55),
5. Evropski konzervativci i reformisti (54),
6. Evropska ujedinjena levica (35)
7. Evropa za nezavisnost i demokratiju (4,79%) i
8. Neopredeljeni delegati (27).

Sedište EP se nalazi u Strazburu, kada se održavaju redovna mesečna zasedanja (osim u avgustu), Generalni sekretarijat EP je u Luksemburgu, a sastanci komiteta i radnih grupa EP održavaju se u Briselu, kao i vanredna zasedanja EP. EP ima 20 stalnih komiteta[491], koji pripremaju plenarna zasedanja EP, sačinjavaju mišljenja EP na predloge akata Komisije upućenih Savetu, izrađuju amandmane na zajedničke stavove Saveta, kao i predloge rezolucija EP. U njihovom radu učestvuju nezavisni eksperti i predstavnici interesnih grupa. Pored toga, EP osniva i potkomitete, privremene komitete za određena pitanja ili istraživačke komitete. Aktivnostima EP i njegovih komiteta upravlja Biro, sastavljen od predsednika i 14 potpredsednika sa mandatom od dve i po godine. Konferencija predsednika, u sastavu od predsednika EP i predsednika političkih grupa, organizuje rad EP i utvrđuje dnevni red plenarnih zasedanja. Na plenarnim zasedanjima EP prvo glasa o amandmanima, zatim o nacrtu akta u celini i zatim o pratećoj rezoluciji. U pitanju je zakonodavna rezolucija, kada Savet konsultuje EP o predlogu Komisije. Takva rezolucija predstavlja mišljenje EP o tome da li EP odobrava, odbacuje ili menja nacrt komunitarnog propisa.

Članovi EP mogu na plenarnim sednicama EP govoriti bilo u svoje ime ili u ime komiteta (kao izvestioci) ili pak, u svojstvu predstavnika svoje političke grupe. Poslanici EP postavljaju usmena ili pismena pitanja članovima Saveta i Komisije. Na taj način, slično ulozi nacionalnih parlamenata, EP vrši funkciju kontrole izvršne vlasti (koja je u slučaju EU podeljena između Saveta i Komisije).

EP imenuje Ombudsmana (posrednika), koji je ovlašćen da prima žalbe pravnih i fizičkih lica iz država članica u vezi lošeg rada komunitarnih organa, osim Suda pravde i Prvostepenog suda u vršenju njihovih funkcija (čl. 138 E Ugovora iz Mastrihta). Pri tome, pod pravnim i fizičkim licima iz država članica podrazumevaju se sva fizička lica sa prebivalištem na teritoriji EU i pravna lica sa statutarnim sedištem u nekoj od država članica. Ombudsmen, po prijemu žalbe, pokreće istragu, a može je pokrenuti i na svoju inicijativu. Od pokretanja istrage su izuzete činjenice koje su predmet ili su bile predmet sudskog postupka. U vršenju svojih funkcija Ombudsmen je potpuno nezavisan. On ne može da prima niti da traži uputstva od bilo kojeg organa EU. Ukoliko Ombudsmen utvrdi lošu upravu nekog od organa EU, on o tome obaveštava tu instituciju, koja mu u roku od tri meseca dostavlja svoje mišljenje. Ombudsmen zatim dostavlja izveštaj EP i konkretnoj instituciji i obaveštava lice koje je dalo žalbu o ishodu istrage.

491 *Detaljnije u:* EP, „Fact sheets. . . ", *op. cit.* , p. 33.

6.2. Ovlašćenja EP

EP ima tri grupe ovlašćenja: zakonodavna, budžetska i kontrolna ovlašćenja (prema Komisiji u EU). Posebno su značajna zakonodavna ovlašćenja EP, koja on deli sa Savetom EU, kao centralnim legislativnim organom EU. Pravci institucionalnih reformi, počev od donošenja Jedinstvenog evropskog akta (1986) do Mastrihta (1992) išli su linijom jačanja zakonodavnih ovlašćenja, kao i budžetskih funkcija EP. Postignuti normativni rezultati ipak nisu doveli do ravnopravne pozicije EP u zakonodavnom postupku EU u odnosu na Savet. To je bio razlog da se posebno uoči Međuvladine konferencije (1996) o reviziji EU, predviđene Ugovorom iz Mastrihta, posebno intenzivno počelo govoriti o demokratskom deficitu u EU, kao i o potrebi približavanja postupka donošenja odluka građanima tj. državljanima država članica EU.

1. Zakonodavna ovlašćenja EP obuhvataju sledeće postupke: procedura konsultacija; procedura saradnje; postupak saodlučivanja i postupak odobrenja EP.

   Procedura konsultacija se sastoji od traženja mišljenja EP pre nego što Savet usvoji predlog komunitarnog propisa, koji je podnela Komisija. Tada EP vrši savetodavnu ulogu. Ukoliko u proceduri ne bude poštovano pravo EP da daje svoje mišljenje, Sud pravde će poništiti akt, koji je usvojen bez traženja mišljenja EP. Primera radi, postupak konsultacija primenjuje se u slučaju ispitivanja cena poljoprivrednih proizvoda.

   Postupak saradnje EP i Saveta (čl. 189 C) ovlašćuje EP da podnese amandmane na nacrt propisa. Ovaj postupak uveden je donošenjem Jedinstvenog evropskog akta (JEA, 1986). Komisija podnosi predlog propisa paralelno Savetu i EP. Savet usvaja zajednički stav kvalifikovanom većinom, posle dobijanja mišljenja EP. Zajednički stav Saveta prosleđuje se EP i ako ga EP odobri, Savet usvaja predlog propisa[492]. Parlament ima pravo i da odbaci stav Saveta ili da sačini amandmane (apsolutnom većinom). Ukoliko EP odbaci predlog propisa, Savet može da ga usvoji, ali jednoglasnim odlučivanjem. Ukoliko, međutim, EP sačini amandmane na predlog propisa, Komisija mora u roku od mesec dana da preispita svoj predlog, uzimajući u obzir amandmane EP i da ponovo dostavi predlog Savetu. Savet zatim može ili usvojiti predlog tog propisa kvalifikovanom većinom ili ga izmeniti, ali jednoglasnim odlučivanjem. To znači da postupak saradnje obuhvata tzv. dva čitanja predloga propisa u zakonodavnoj proceduri. Postupak saradnje je proširen na nova područja: socijalna politika, obrazovanje i obuka, propisi u vezi ekonomsko - monetarne unije, zaštite sredine, transevropske infrastrukturne mreže i mere upravljanja strukturnim fondovima Zajednice (Regionalni razvojni fond, itd.)[493]. Na ovaj način je veoma ojačana pozicija EP u komunitarnom institucionalnom mehanizmu. Od prvobitno ustanovljene konsultativne uloge EP u zakonodavnom procesu, nova uloga EP se kreće u pravcu legislativnog partnera Saveta (iako ne i ravnopravnog). Uvođenje procedure saradnje (usvajanjem JEA) predstavljalo je probno polje za dalje širenje zakonodavnih ovlašćenja EP u formi postupka saodlučivanja.

492 EP, „Fact sheets. . . ", *op. cit.* , p. 39.

493 Emil Noel, *op. cit.* , p. 36.

Ugovor o EU iz Mastrihta je uveo postupak saodlučivanja EP i Saveta (čl. 189 B), čime je doprineo većoj demokratičnosti zakonodavnog procesa u Zajednici i u izvesnoj meri, korigovanju postojećeg institucionalnog debalansa u korist EP. Šta više, u oblastima funkcionisanja jedinstvenog tržišta EU, gde je uglavnom bila primenjivana procedura saradnje, Mastriht je uveo postupak saodlučivanja. Pored funkcionisanja jedinstvenog tržišta, saodlučivanje obuhvata slobodno kretanje radnika, slobodu osnivanja preduzeća, istraživanje, smernice u vezi transevropskih mreža, zdravstvo, kulturu i dr.

Saodlučivanje podrazumeva da Savet, delujući na predlog Komisije, posle dobijanja mišljenja EP, zauzima zajednički stav. Zatim svoj stav prosleđuje Parlamentu, koji može ili da ga odobri (kada ga Savet konačno usvaja) ili da ga odbaci (posle primene postupka mirenja) ili da ga izmeni (apsolutnom većinom članova EP). Postupak saodlučivanja predviđa formiranje Komiteta za mirenje (sastavljenog od članova Saveta i jednakog broja poslanika EP, sa predstavnikom Komisije). Komitet ima zadatak postizanja sporazuma o zajedničkom tekstu predloga propisa. Komitet za mirenje se saziva kada Savet ne odobri amandmane EP na svoj zajednički stav. Kada je sporazum postignut u okviru Komiteta, potrebna je kvalifikovana većina u Savetu i apsolutna većina u EP da ga odobri. Zatim se usaglašeni predlog propisa dostavlja Savetu i EP radi usvajanja (takođe kvalifikovanom većinom u Savetu i apsolutnom većinom u EP). Ukoliko međutim, bilo koja od ovih institucija odbaci predlog propisa, smatra se da je predlog odbačen i postupak se završava. Takođe, ako Komitet ne uspe da usaglasi tekst predloga, smatra se da akt nije usvojen. Parlament je protestovao protiv mogućnosti (predviđene Ugovorom iz Mastrihta) da, ako postupak mirenja ne uspe, Savet može potvrditi svoj stav, uključujući neke od izmena Parlamenta, ako želi. Tada se smatra da je predlog propisa usvojen, osim ako ga EP ne odbaci apsolutnom većinom svojih članova, u roku od šest nedelja od dana potvrdne odluke Saveta.

Zakonodavne akte, usvojene u proceduri saodlučivanja, potpisuju predsednik Saveta i predsednik EP i objavljuju se u Službenom listu Zajednice (čl. 191). To predstavlja formalnu potvrdu zakonodavnih prerogativa EP u postupku saodlučivanja sa Savetom. Od stupanja na snagu Ugovora iz Mastrihta (novembra 1993) do 1997. godine, 191 predlog je bio razmatran u okviru postupka saodlučivanja, doneto je 70 zajedničkih odluka, dok su 2 predloga odbačena od strane EP u finalnoj fazi[494].

Postupak davanja saglasnosti Parlamenta (assent procedure) odnosi se na značajne odluke EU sa međunarodnim implikacijama, kao što je pristupanje novih članova; sporazumi o pridruživanju sa trećim zemljama, nečlanicama; organizacija i ciljevi Strukturnog i Kohezionog fonda; zadaci i ovlašćenja Evropske centralne banke (ECB). Ovaj postupak ovlašćuje Parlament da da ili da uskrati saglasnost na predlog propisa podnetog mu na razmatranje. Ova procedura, međutim, ne dozvoljava Parlamentu da menja ili dopunjava predlog komunitarnog propisa.

U okviru zakonodavnih ovlašćenja EP nalazi se i pravo Parlamenta da zatraži od Komisije da podnese određeni predlog komunitarnog propisa. Radi se o pitanjima koja, po mišljenju većine članova EP, zahtevaju izradu akata na nivou Zajednice

494 *Ibidem*, p. 38.

radi realizacije Ugovora. Ovo pravo EP predviđeno je odredbama čl. 138 B Ugovora iz Mastrihta i analogno je pravu Saveta (čl. 152), da traži od Komisije da podnese odgovarajuće predloge radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva.

2. Budžetska ovlašćenja EP predstavljaju drugo područje nadležnosti EP. Kada je Zajednica, odlukom Saveta, počela da se finansira na osnovu sopstvenih sredstava, došlo je i do paralelnog proširenja kompetencija Parlamenta u domenu budžeta.

U vidu revizije osnivačkih ugovora, zaključena su dva ugovora među državama članicama, 1970. i 1975. godine[495], koji su regulisali budžetska ovlašćenja EP. Ova ovlašćenja obuhvataju pravo EP da odlučuje o svim izdacima koji ne potiču iz obaveza utvrđenih komunitarnim propisima (tzv. neobavezni rashodi); zatim odlučivanje o administrativnim troškovima komunitarnih institucija i veoma bitna ovlašćenja EP u vezi operativnih rashoda iz fondova Zajednice (Strukturni fond, finansiranje istraživanja, zaštite sredine, razvoja saobraćaja, energetike, saradnje za razvoj i dr).

Značaj ovlašćenja EP, vezanih za tzv. operativne troškove iz budžeta Zajednice (fondovi) ilustruje podatak da je u 1996. godini njihovo učešće u ukupnom budžetu iznosilo 47% ili 38. 53 milijarde ekija u apsolutnom iznosu[496]. Uloga EP u institucionalnoj strukturi EU je veoma bitna, kada se ima u vidu da komunitarna budžetska sredstva o kojima odlučuje EP, naročito u domenu fondova, imaju za cilj finansiranje razvoja postojećih aktivnosti Zajednice (socijalna politika, istraživanje, regionalni razvoj itd) i istovremeno omogućavanje sprovođenja novih mera i zadataka (obrazovanje, zaštita potrošača. zaštita sredine itd). Posebno je važna aktivnost EU u međunarodnim odnosima, gde u sklopu saradnje za razvoj i pomoći trećim zemljama, nečlanicama, EP ima pravo ne samo da izvrši preraspodelu sredstava, nego i da poveća budžetske izdatke do određene granice. Na taj način dolaze do izražaja političke implikacije budžetskih ovlašćenja EP.

Više od polovine budžeta EU namenjeno je obaveznim izdacima (53%)[497], od kojih pretežni deo čine rashodi za zajedničku poljoprivrednu politiku (Common agrucultural policy - CAP), odnosno za cenovne subvencije. EP ima pravo da predlaže izmene u ovoj oblasti budžetskih rashoda, koje se smatraju usvojenim, osim ako ih Savet ne odbaci kvalifikovanom većinom. Pored toga, EP je ovlašćen da odbije predlog budžeta u celini[498]. Predsednik Parlamenta je ovlašćen da objavi da je budžet usvojen za konkretnu godinu, posle obavljenih procedura u EP.

Odnosi EP sa Savetom su veoma bitni u oblasti postupka usvajanja budžeta. Njihovom pojašnjavanju veoma je doprinelo zaključivanje Interinstitucionalnog sporazuma o budžetskoj disciplini i poboljšanju budžetske procedure (1988). Ovaj sporazum je ustanovio zajedničku odgovornost ključnih komunitarnih organa: Parlamenta, Saveta i Komisije u proceduri usvajanja budžeta. Na ovaj način su utvrđena pravila sara-

495 Prvi je stupio na snagu 1. 01. 1971. godine, a drugi 1. 06. 1977. E. Noel, *op. cit.* , p. 35.

496 E. Noel, *op. cit.* , p. 35.

497 U 1996. godini je to iznosilo 43. 41 milijarde Eki u budžetu EU. *(Ibid)*

498 Pravo odbacivanja budžeta EP je prvi put koristio 1979. godine, posle direktnih izbora svojih poslanika, a zatim i 1985. godine, kada je odbio opšti budžet, (kao i dopunski budžet u 1982. godini).

dnje između ovih institucija i predviđena izrada petogodišnjeg finansijskog plana sa godišnjim plafonima rashoda po glavnim budžetskim stavkama (poljoprivreda, strukturni fondovi, međunarodne aktivnosti, administracija i dr). Sporazum je obnovljen za period 1993- -99. godinu[499].

3. Kontrolne funkcije EP, koje obuhvataju odnose EP sa Savetom i EP sa Komisijom, čine treću značajnu oblast nadležnosti Parlamenta. Upravo na ovom području manifestuje se uloga EP identična poziciji nacionalnih parlamenata u odnosu na izvršnu vlast u državama članicama. Imajući u vidu da je u sistemu funkcionisanja EU izvršna vlast podeljena između Saveta i Komisije, proističe da se na liniji ovih međuinstitucionalnih relacija najbolje ogleda stepen ostvarene demokratičnosti institucionalnog mehanizma EU.

   Odnosi EP i Saveta su od početka funkcionisanja evropskih zajednica bili vrlo ograničeni, da bi se situacija radikalno izmenila posle uvođenja postupka saradnje, saodlučivanja i davanja saglasnosti EP. Time su odnosi sa Savetom postavljeni u određenu ravnotežu i neku vrstu institucionalnog legislativnog dijaloga (u većoj ili manjoj meri - u zavisnosti od vrste procedure). Približavanju Saveta i EP doprinelo je i jačanje budžetskih ovlašćenja EP, početkom 80-tih godina. Veoma je važan politički dijalog Saveta i EP, u vidu predstavljanja programa aktivnosti predsedavajućeg Saveta za polugodišnji period. Naime, svakih šest meseci budući predsedavajući Saveta predstavlja program svojih mera i zadataka pred relevantnim komitetima EP. To je nova praksa u sistemu funkcionisanja EU, koja dopunjava postojeći dijalog Saveta i Komisije. Ipak, ne može se govoriti klasičnoj kontroli rada Saveta od strane Parlamenta.

   Odnosi EP sa Komisijom zasnivaju se na, osnivačkim ugovorima utvrđenoj, odgovornosti Komisije isključivo Parlamentu. Na taj način je postignuta zaštita nezavisnosti Komisije, objektivnost delovanja i iznad svega, nadnacionalni karakter ove komunitarne institucije. EP neprekidno vrši kontrolu rada Komisije, naročito u pogledu izvršavanja zadataka Komisije da bude čuvar Ugovora i ostvarivanja zajedničkih ciljeva EU.

   Do momenta dok nije utvrđen uticaj EP u postupku naimenovanja Komisije, nije postignuta institucionalna ravnoteža u odnosima Komisija - EP. U izvesnoj meri je poboljšana uloga EP u toj oblasti, posle usvajanja Ugovora iz Mastrihta, tako što vlade država članica zajednički određuju, posle konsultovanja EP, ličnost koju nameravaju da imenuju za predsednika Komisije (čl. 158. stav 2. Ugovora iz Mastrihta). U dogovoru sa imenovanim predsednikom, vlade država članica određuju druge ličnosti kao kandidate za članove Komisije.

   Zatim, izbor predsednika i članova Komisije, kao kolektivnog tela koje je na ovaj način predloženo, podleže postupku dobijanja saglasnosti od EP. Posle odobrenja EP, predsednika i članove Komisije imenuju vlade država članica. Odmah nakon naimenovanja članova Komisije, tj. na početku njenog mandata, članovi i predsednik Komisije daju pred EP (i komitetima EP) svoju svečanu izjavu. Ugovor iz Mastrihta je trajanje mandata Komisije prilagodio mandatu poslanika EP, izmenivši ga na pet godina (čl. 158. stav 1).

499 European Parliament, Council, Commission - Interinstitutional Agreement of 29 October 1993 on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, OJ C 331, 7. 12. 1993, pp. 1 - 10.

Proističe ocena da uloga EP u postupku naimenovanja Komisije nije formalna, iako EP svoju saglasnost daje *post festum*. Ipak, EP je konsultovan u prethodnoj proceduri predlaganja ličnosti predsednika Komisije. Do stupanja na snagu Ugovora iz Mastrihta, ovlašćenja EP u ovom domenu odnosila su se na njegovo pravo da izglasa Komisiji nepoverenje i time je prinudi na kolektivnu ostavku. Posle Ugovora iz Mastrihta politička pozicija Komisije je ojačala, jer to više nije samo naimenovano, već i u izvesnoj meri - posredstvom EP - i izabrano telo. Na ovaj način se težilo otklanjanju određenog stepena demokratskog deficita evropskih zajednica. Ovaj postupak smenjivanja komisije primenjen je prvi put 1995. godine prilikom izbora Komisije i predsednika Žaka Santera[500].

6. 3. Uloga Parlamenta u oblastima međuvladine saradnje država članica EU

Do stupanja na snagu Lisabonskog Ugovora o EU, oblasti međuvladine saradnje su bile odvojene u formi tzv. drugog i trećeg stuba Unije. Drugi stub EU ustanovljen je i regulisan odredbama Ugovora o EU iz Mastrihta (Naslov V) i predviđa saradnju država članica u oblasti zajedničke spoljne politike i politike bezbednosti (ZSBP). U tom okviru, uloga EP utvrđena je u čl. J. 7 Ugovora o EU iz Mastrihta. Predsedavajući Saveta konsultuje EP o najvažnijim pitanjima i osnovnim opredeljenjima zajedničke spoljne i bezbednosne politike i stara se da stavovi EP budu razmotreni sa odgovarajućom pažnjom. Predsedavajući i Komisija redovno obaveštavaju EP o razvoju ZSBP. EP može da postavlja pitanja i upućuje preporuke Savetu. EP raspravlja o ostvarenom napretku u sprovođenju ZSBP svake godine. Postupno je jačao položaj i politički uticaj EP u oblasti zajedničke spoljne politike i politike bezbednosti Unije, da bi svoju kulminaciju doživeo u praksi podnošenja izveštaja o ZSBP Parlamentu.

Takođe i nove odredbe Lisaobnskog Ugovora o EU doprinose učvršćivanju pozicije Parlamenta u domenu spoljne politike, a posebno prilikom procesa naimenovanja Visokog predstavnike EU za spoljnu politiku i bezbednost, kada je Britanka Ketrin Ešton bila obavezna da izloži svoj ekspoze pred EP i odgovara na pitanja poslanika EP (decembra 2009) o strateškim pravcima razvoja spoljne politike i jačanja bezbednosti Unije.

U bivšem trećem stubu EU, odnosno na polju saradnje država članica u pravosuđu i unutrašnjim poslovima, Ugovor o EU iz Mastrihta (Naslov VI) predviđa samo da Predsedavajući Saveta i Komisija redovno obaveštavaju EP o radu u ovoj oblasti (čl. K. 6). Slično drugom stubu EU, EP ima pravo da bude konsultovan o osnovnim pravcima delovanja u oblasti saradnje država članica u domenu pravosuđa i unutrašnjih poslova. Predsedavajući Saveta obezbeđuje da stavovi EP budu uzeti u obzir. Predviđeno je takođe pravo EP da postavlja pitanja i daje preporuke, kao i da godišnje razmatra ostvareni napredak u realizaciji ciljeva u datoj oblasti.

Proizilazi da je na delu politički proces, odnosno da je uloga EP u oblastima međuvladine saradnje država članica pre svega politička, a ne normativno konstitutivna.

500 Emil Noel, *op. cit.* , p. 39.

EP je osnovao svoj stalni Komitet za spoljne poslove, bezbednost i odbrambenu politiku[501], u kome se vode brojne diskusije o relevantnim pitanjima iz njegove nadležnosti uz učešće predsedavajućeg Saveta. Suština, međutim, ostaje nepromenjena, a to je da Sud pravde nije ovlašćen da obaveže na primenu konsultovanja EP.

Ugovorom predviđena obaveza konsultovanja i informisanja EP je stoga od političke važnosti, ali nema odgovarajuću pravnu zaštitu, odnosno, u slučaju nepoštovanja ove obaveze, nema sankcionisanja niti sudskog postupka pred Sudom pravde. EP ima svoj stalni Komitet za građanske slobode i unutrašnja pitanja[502], ali situacija u pogledu pozicije EP ostaje slična onoj u drugom stubu EU. Naime, uprkos aktivnoj ulozi nadležnog Komiteta i samog EP u ovim osetljivim pitanjima koja zadiru u oblast ljudskih prava i sloboda i zaštite nacionalne bezbednosti država članica, uloga EP ostaje pre svega političko - savetodavna.

7. Evropska Komisija

7. 1. Sastav i unutrašnja organizacija

Komisija je politički nezavisna komunitarna institucija, koja predstavlja interese EU u celini. Komisija je kolegijalno telo, koje funkcioniše na osnovu kolektivne odgovornosti. Preteča Komisije je bila Visoka vlast, ustanovljena Pariskim osnivačkim ugovorom (potpisan 1951) o osnivanju EZUČ. Odvojene komisije su bile formirane Rimskim osnovačkim ugovorima (potpisanim 1957) za EEZ i EURATOM. Jedinstvena Komisija EZ je ustanovljena 1967. kada je stupio na snagu Ugovor o spajanju komunitranih organa, sa sedištem u Briselu. Otuda i potiče često korišćen simboličan naziv za Komisiju: „Briselska birokratija", čime se označava njen sastav. Naime, za razliku od Evropskog Parlamenta, kao demokratski izabranog tela na neposrednim izborima, Komisiju čine nominovani članovi koji na funkciju komesara dolaze postavljenjem[503].

Do proširenja EU na Austriju, Finsku i Švedsku, tj. do 1995. godine, Komisija je imala 17 članova (tzv. komesara), ali broj članova Komisije može biti izmenjen jednoglasnom odlukom Saveta, što je i učinjeno posle proširenja članstva EU, kada je nominovano 20 komesara. Svaki od tadašnjih 20 članova[504] je imao jedan glas. Za donošenje odluke Komisije bila je potrebna apsolutna većina, tj. 11 glasova. Do sledećeg, petog proširenja EU (2004), od 20 komesara po dva su bila iz Francuske, Nemačke, Italije, Velike Britanije

501 EP, Publications, „The European Parliament", Luxembourg, 1997, p. 21.

502 *Ibidem*.

503 Detaljnije o razlici između demokratskih i birokratskih organa kod Prof. Dr Dragana Mitrovića, „Osnovi prava", Univerzitet Singidunum, Beograd, 2006. str. 49.

504 Stoga u Ugovoru iz Mastrihta (1. 11. 1993) stoji da se Komisija sastoji od 17 članova (čl. 157. tač. 1) Ugovora o osnivanju EZ. Broj članova Komisije, međutim, može biti izmenjen jednoglasnom odlukom Saveta, što je i učinjeno posle proširenja članstva EU.

i Španije i po jedan iz ostalih država članica. Posle proširenja EU, maja 2004. godine, Komisija broji 25 članova, odnosno po jedan iz svake od članica. Aktuelni sastav Komisije je 27 komesara, odnosno po jedan iz svake od država članica, počev od 2007. tj. od šestog proširenja EU, učlanjenjem Rumunije i Bugarske.

Članove Komisije predlažu vlade države članice u dogovoru sa imenovanim predsednikom Komisije. Biraju se na osnovu njihove opšte sposobnosti, tako da njihova nezavisnost bude van svake sumnje (čl. 157. tač. 1). Članovi Komisije mogu biti samo državljani država članica. Obavezno je da najmanje jedan državljanin svake države članice mora biti član Komisije. U svom radu, međutim, članovi Komisije nisu vezani za svoju vladu, nego svoje dužnosti izvršavaju potpuno nezavisno i u opštem interesu Zajednice (čl. 157. tač. 2).

Oni ne smeju primati niti tražiti uputstva od bilo koje vlade ili drugog tela. To je ključna odredba koja definiše nadnacionalni karakter ove komunitarne institucije. U tom smislu Komisija zastupa interese Unije kao celine, te komesari nisu vezani za svoju vladu. Članovi Komisije se uzdržavaju od svake radnje koja nije u skladu sa njihovim dužnostima. Zauzvrat, države članice se obavezuju da će poštovati načelo nezavisnosti rada članova Komisije i da neće pokušavati da utiču na njih u izvršavanju njihovih zadataka.

Saglasno svojoj nezavisnoj poziciji, članovi Komisije ne mogu tokom trajanja mandata biti angažovani na bilo kojoj drugoj, plaćenoj ili neplaćenoj, profesionalnoj aktivnosti. Oni se moraju ponašati časno i uzdržano u odnosu na prihvatanje određenih imenovanja ili koristi. U slučaju povrede ovih obaveza, Sud pravde može (na zahtev Saveta ili Komisije) razrešiti dužnosti člana Komisije (čl. 160) ili ga lišiti prava na penziju ili drugih naknada.

U čl. 159. Ugovora iz Mastrihta određeno je da funkcije člana Komisije pojedinačno mogu prestati podnošenjem ostavke, razrešenjem dužnosti, redovnom zamenom ili smrću. U slučaju zamene člana Komisije, određeno lice se zamenjuje za dužinu preostalog mandata novim članom, koga zajednički imenuju vlade država članica. Savet može jednoglasno odlučiti da nema mesta zameni. U slučaju ostavke, razrešenja ili smrti, predsednik se zamenjuje za preostali deo mandata Komisije i to po navedenoj istoj proceduri naimenovanja. Komisija može imenovati jednog ili dva podpredsednika iz reda svojih članova (čl. 161). U pitanju su počasne funkcije. Komisija utvrđuje pravilnik o svom radu. U pravilniku je, između ostalog, regulisan i broj članova Komisije, potreban za njeno valjano zasedanje (kvorum), (čl. 163). Naime, Komisija može odlučivati samo ako je prisutna većina njenih članova i pri tome nije dozvoljeno glasanje preko zastupnika ili zamenika člana[505].

Za predsednika Komisije u praksi važi princip: *Primus inter pares*[506], iako normativno gledano, on takođe ima samo jedan glas prilikom odlučivanja i nema specijalnih ovlašćenja. Pozicija Predsednika Komisije je, međutim, veoma važna u odnosu na vlade država članica, zatim kada istupa pred Evropskim savetom i pred Parlamentom. Ova pozicija je značajno ojačana opisanim novinama u postupku naimenovanja Komisije, donošenjem Ugovora iz Mastrihta.

505 E. Noel, *op. cit.* , p. 13.
506 Prvi među jednakima.

Svaki član Komisije zadužen je za jednu ili više određenih oblasti delovanja iz nadležnosti Komisije, tako da se odeljenja koja funkcionišu u tim oblastima nalaze pod njegovim direktnim rukovodstvom. Pored toga, Komisija može osnovati radne grupe svojih članova, sa zadatkom da pripreme diskusiju o nekim izuzetno važnim ili složenim pitanjima. Neke od tih radnih grupa mogu delovati kao stalne službe. Članovi Komisije se sastaju jednom nedeljno radi donošenja odluka o pitanjima iz svoje nadležnosti ili pokretanja inicijativa za donošenje određenih komunitarnih propisa. Veoma često se primenjuje tzv. pismena procedura, koja podrazumeva pismeno izjašnjavanje članova Komisije o određenim predlozima. U tom slučaju smatra se da je predlog u okviru Komisije usaglašen kada članovi ne dostave svoje primedbe u roku od jedne nedelje. Ova procedura je tokom 1996. godine bila primenjena 2880 puta[507], što je uticalo na povećanje efikasnosti rada Komisije.

Takođe, jednostavniji metod rada predstavlja i praksa ovlašćivanja nekog od člana Komisije da donosi odluke u ime Komisije o određenim rutinskim pitanjima[508], koja nemaju političkih konsideracija.

Komisija je podeljena na 25 generalnih odeljenja, Pravnu službu, Generalni sekretarijat, Statistički ured, kao i jedan broj specijalizovanih službi (prevođenje i dr). Sedište Komisije je u Briselu, ali se manji deo osoblja nalazi i u Luksemburgu.

7.2. Nadležnost Komisije

Nadležnost Komisije, (shodno ex čl. 155. , čl. 211. Ugovora o EU) obuhvata:

1. da se stara o primeni Ugovora i merama koje organi Zajednice donose u skladu sa Ugovorom;
2. da inicira predloge sekundarnog zakonodavstva i formuliše preporuke ili daje mišljenja o pitanjima koja uređuje Ugovor o EU, kad je to izričito Ugovorom predviđeno ili je to potrebno prema oceni Komisije;
3. da samostalno odlučuje i učestvuje u pripremanju mera koje donosi Savet i EP i
4. da vrši ovlašćenja koja je Savet preneo na nju radi sprovođenja propisa koje je on doneo (delegirana ovlašćenja).

Sva navedena ovlašćenja su Ugovorom o osnivanju EZ (kao sastavnim delom Ugovora o EU) data Komisiji u cilju obezbeđenja pravilnog funkcionisanja i razvoja zajedničkog tržišta. Pored toga, Komisija izrađuje i objavljuje godišnji opšti izveštaj o radu Zajednice (čl. 156), najkasnije mesec dana pre početka zasedanja EP. Poslovnikom o radu Komisije predviđeno je da se komesari sastaju najmanje jednom nedeljno radi donošenja odluka.

U okviru svojih ovlašćenja da se stara o primeni Ugovora i mera koje donose komunitarni organi, Komisija pre svega kontroliše da li se odredbe Ugovora pravilno primenjuju i da li se mere usvojene u skladu sa njegovim odredbama tj. komunitarni propisi donose na predviđen način i ispravno primenjuju. Ova izvorna nadležnost Komisije (utvrđena u

507 E. Noel, *op. cit.* , p. 13.

508 Primera radi, mnogi propisi iz oblasti poljoprivredne politike donešeni su po ovoj proceduri.

sva tri osnivačka ugovora evropskih zajednica) stavlja je u ulogu čuvara komunitarnog pravnog poretka. U tom smislu Komisija prati izvršavanje Ugovora i komunitarnih propisa kako u državama članicama, tako i u odnosu na legislativne organe EU: Savet, EP i drugi pomoćni organi.

Shodno čl. 169, ako Komisija smatra da država članica nije ispunila obavezu iz Ugovora daje o tome obrazloženo mišljenje nakon što je odnosnoj državi pružila priliku da se izjasni.

Ukoliko ta država ne postupi saglasno mišljenju Komisije u datom roku, Komisija može izneti predmet pred Sudom. U tom postupku, Komisija ispituje da li je došlo do kršenja odredbi Ugovora i drugih komunitarnih propisa, bilo na svoju inicijativu bilo na zahtev neke države članice, pravnog ili fizičkog lica. Ukoliko Komisija utvrdi da je došlo do povrede komunitarnog prava, ona će zatražiti od odnosne države da u određenom roku (najčešće dva meseca) izloži svoje stanovište. Ako se radi o ozbiljnim kršenjima odredbi Ugovora, koja ugrožavaju funkcionisanje jedinstvenog tržišta EU, rok za izjašnjavanje države članice je mnogo kraći. Ako država članica ne otkloni povredu komunitarnih propisa ili ne može da ispuni zahtev Komisije, Komisija donosi obrazloženo mišljenje prema kome odnosna država mora postupiti u predviđenom roku. U suprotnom, Komisija može pokrenuti postupak pred Sudom pravde, čija je odluka obavezujuća za obe strane. Dosadašnja praksa u ovom domenu pokazuje da je mali broj slučajeva bio predavan Sudu na rešavanje[509]. Najčešće su problemi bili rešavani u ranoj fazi. Ipak, Komisija se u najvećem broju suočavala sa odlaganjima primene komunitarnih uputstava i usklađivanja nacionalnih propisa sa njima. Tada je Komisija, obično u saradnji sa EP, vršila politički pritisak na odnosnu državu članicu, posebno kada se radilo o sprovođenju propisa o funkcionisanju jedinstvenog tržišta EU.

Pored toga, ukoliko neka država članica smatra da druga članica nije ispunila obavezu iz Ugovora, ona mora, pre podnošenja predmeta Sudu, izneti predmet pred Komisiju. Tada Komisija donosi obrazloženo mišljenje (čl. 170), s tim što je prethodno dala mogućnost svakoj od država da se izjasni o konkretnom problemu.

Ugovor iz Mastrihta je ojačao kontrolnu funkciju Komisije proširivši je i na praćenje sprovođenja odluka Suda pravde u državama članicama. Naime, dopunama čl. 171. Ugovora o EZ, predviđeno je da Komisija obavesti Sud pravde u slučaju da neka država članica nije donela mere za izvršenje njegove odluke u utvrđenom roku. Komisija tada predlaže Sudu visinu novčane kazne za tu državu. Ako Sud utvrdi da se odnosna država nije pridržavala njegove odluke, on može da joj naloži plaćanje kazne.

Komisija u ulozi izvršnog organa EU, ima čitav opus ovlašćenja: da inicira predloge komunitarnih uredbi, uputstava i odluka, kojima se izvršavaju odredbe Ugovora i akti Saveta; da formuliše preporuke ili daje mišljenja o pitanjima koja uređuje Ugovor - kad je to izričito Ugovorom utvrđeno ili je potrebno po oceni Komisije; da predstavlja EU u međunarodnim ekonomskim odnosima i pregovara u ime EU o zaključivanju međunarodnih trgovinskih sporazuma i da upravlja fondovima iz komunitarnog budžeta.

509 U 1996. godini Komisija je pokrenula 1. 113 slučajeva ispitivanja povrede komunitarnog poretka, izdala je 379 obrazloženih mišljenja i prijavila Sudu 93 slučaja. *Nav. prema:* E. Noel, *op. cit.* , p. 14.

Posebno je značajna funkcija Komisije kao predlagača komunitarnih propisa, tj. zakonodavnog inicijatora. U tom kontekstu Komisija se rukovodi interesima Zajednice kao celine. Prilikom formulisanja predloga komunitarnih akata, Komisija obavlja neformalni dijalog i usaglašava svoj predlog sa brojnim interesnim grupama, kojih se tiču konkretna pitanja. Naročito je važno da predloženi propis ne favorizuje pozicije nijedne države članice. Na taj način Komisija predstavlja telo u okviru koga se vrši uravnotežavanje stavova i interesa brojnih aktera jedinstvenog tržišta EU kroz preliminarno ispitivanje njihovih pozicija. U pitanju je učešće vladinih predstavnika, sindikata, određenih udruženja, kao i nezavisnih eksperata u tom nevidljivom i delikatnom procesu. Pri tome je veoma bitno da Komisija na odgovarajući način primenjuje načelo supsidijarnosti, o čemu je već bilo reči.

Monopol zakonodavnog predlagača koji uživa Komisija nije okrnjen čak ni odredbama čl. 152, prema kojima Savet može tražiti od Komisije da preduzme bilo koje istraživanje koje smatra korisnim za ostvarivanje zajedničkih ciljeva i da mu o tome podnese predloge. Iako ova odredba predstavlja moćno sredstvo ograničavanja inicijatorske uloge Komisije, tada Komisija ima diskreciono pravo da odluči da li će ili ne podneti odgovarajuće predloge.

Pored zadatka obezbeđivanja usaglašenih interesa na nivou Zajednice u postupku predlaganja komunitarnih akata, Komisija ima ulogu da osigura da sekundarni komunitarni akti budu pravno i ekonomski konzistentni, tj. da budu u skladu sa odredbama Ugovora i saglasni ekonomskim i socijalnim realnostima u EU. Imajući u vidu značajnu ulogu EP u zakonodavnom postupku, Komisija je dužna da obrazloži razloge zbog kojih nije prihvatila izmene i dopune EP (postupak saodlučivanja).

Uticaj Komisije u zakonodavnom postupku poboljšan je unošenjem odredaba čl. 189 A u Ugovor iz Mastrihta. Shodno tome, Savet može da izmeni predlog Komisije samo jednoglasnom odlukom. Dakle, osim slučajeva saodlučivanja sa EP, Savet može usvojiti propis koji se razlikuje od predloga Komisije, ali pod uslovom jednoglasnosti. Otuda sledi da se većinski sistem odlučivanja u Savetu koristi samo onda kada je njegova odluka u skladu sa predlogom Komisije[510].

Kada vrši delegirana ovlašćenja, odnosno usvaja sekundarne komunitarne propise, na osnovu ovlašćenja prenetih od strane Saveta, Komisija se stara da propisi koje usvaja budu u skladu sa merama koje je doneo Savet i radi njihovog sprovođenja.

Uloga Komisije, kao inicijatora zakonodavnog procesa i formulisanja novih politika u okviru Zajednice, trasirala je njenu poziciju promotora produbljivanja evropske integracije. To se pokazalo prilikom pokretanja inicijative za dovršavanje jedinstvenog tržišta, polovinom 80-tih godina, koja je uspešno završena početkom 1993. godine. Naime, pretežna većina predviđenih pravnih i ekonomskih mera za funkcionisanje unutrašnjeg tržišta je u predviđenom roku stupila na snagu. Noviji sličan primer uloge Komisije kao „*spiritus movens*-a" razvoja evropskih zajednica je stvaranje ekonomske i monetarne unije u tri faze, sa uvođenjem jedinstvene valute u EU. Inicijativa Komisije da se ojača ekonomsko - socijalna kohezija između različitih regiona Evrope, takođe je doprinela daljem uravnoteženom napretku EU.

510 *Upor*. Vesna Knežević - Predić, „Nadnacionalni karakter EZ i suverenost država članica", *op. cit.* , str. 355.

U okviru drugog i trećeg stuba EU, kao međuvladinih koncepata saradnje članica EU, Komisija nema isključivo pravo predlaganja. Komisija je ovlašćena da podnosi predloge, paralelno sa nacionalnim vladama država članica i može da učestvuje u debatama na svim nivoima. Takođe, u ova dva područja saradnje država članica Komisija nema ulogu čuvara odredbi Ugovora, kao ni Sud pravde. Odredbe Ugovora o EU iz Mastrihta (čl. J. 9) utvrđuju da Komisija punopravno učestvuje u pitanjima koja se odnose na zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku. Slično tome, u čl. K. 4 je predviđeno da je Komisija potpuno uključena u relevantne oblasti iz domena pravosuđa i unutrašnjih poslova. U praksi je, međutim, dolazilo do sukoba nadležnosti institucija EU i komunitarnih procedura (nadnacionalnih) sa međuvladinim oblicima saradnje. Ovo je posebno prisutno na polju zajedničke spoljne politike i odredbi Ugovora o spoljno-ekonomskim odnosima Zajednice, gde Komisija ima nezaobilaznu ulogu[511].

8. Položaj Evropske centralne banke kao element državnosti EU

Na osnovu čl. 4A Ugovora o osnivanju Evropske Zajednice, kao sastavnog dela Ugovora o EU iz Mastrihta, osnovani su: Evropski sistem centralnih banaka (ESCB) i Evropska centralna banka (ECB) kao institucionalna struktura Ekonomske i monetarne unije (EMU). Ovlašćenja ovih novih organa EU utvrđeno je Ugovorom o EZ (u prvom komunitarnom stubu EU) i Statutom ESCB i ECB, sadržanim u Protokolu br. 18. uz Ugovor o EU iz Mastrihta (1992)[512]. Budući da je sastavni deo Ugovora o EU, Protokol ima obaveznu pravnu snagu. ESCB čine ECB i nacionalne centralne banke država članica. Osnovni cilj ECB je očuvanje stabilnosti cena[513] na unutrašnjem EU. Stoga se radi o tzv. operativnoj nezavisnosti ECB, a ne suštinskoj nezavisnosti ECB u smislu utvrđivanja ciljeva ekonomske i monetarne politike[514].

Naprotiv, ove ciljeve operativno utvrđuje Savet ministara[515] i Evropski savet - na nivou strateških smernica. Kroz mehanizam multilateralnog nadzora (čl. 103), učinjen je pomak ka nadnacionalnosti u EU, jer je Savetu omogućeno da - kvalifikovanom većinom - usvaja predlog opštih smernica ekonomske politike, koji zatim razmatra Evropski savet i donosi o tome svoje zaključke. Zaključcima Evropskog Saveta, Savet ministara je ovlašćen da usvaja preporuku državama članicama EU o opštim smernicama ekonomske politike. Savet takođe o tome obaveštava Evropski parlament.

511 E. Noel, *op. cit.* , p. 22.

512 Za tekst Statuta ESCB i ECB *videti kod:* Duško Lopandić (prir.), „Ugovor o EU – Rim – Mastriht – Amsterdam", Međ. politika, SL, Pravni fakultet, FPN, IEN, Beograd, 1999, str. 231-253.

513 Shodno čl. 105, tač. 1. Ugovora o EU iz Mastrihta

514 Ovo tumačenje proizilazi iz ograničenja navedenih u tač. 1. čl. 105, da ESCB podržava opštu ekonomsku politiku koja se vodi u Zajednici, kako bi doprineo ostvarivanju ciljeva Zajednice – ne zanemarujući održavanje stabilnosti cena. Pored toga, ESCB deluje u skladu sa načelom otvorene tržišne privrede zasnovane na slobodnoj konkurenciji, uz podršku efikasnoj raspodeli resursa.

515 Shodno čl. 145. Ugovora o EU iz Mastrihta, Savet obezbeđuje usklađivanje opštih ekonomskih politika država članica EU.

Delovanje Saveta je olakšano odlučivanjem kvalifikovanom većinom (umesto jednoglasnosti) prilikom usvajanja tih preporuka. Multilateralni nadzor nad ekonomskim politikama država članica je mali korak u pravcu ograničenja njihove ekonomske suverenosti. Cilj multilateralnog nadzora Saveta je obezbeđivanje veće konvergentnosti ekonomskih rezultata država članica i tešnje usaglašavanje nacionalnih ekonomskih politika u okviru EU. Stoga su države članice dužne da Komisiji dostavljaju podatke o značajnim merama iz domena svoje ekonomske politike. Ukoliko Savet utvrdi - na osnovu izveštaja Komisije - da određene ekonomske mere države članice mogu ugroziti dobro funkcionisanje ekonomske i monetarne unije u EU, odnosno da nacionalna ekonomska politika nije u skladu sa opštim smernicama Saveta EU, državi članici Savet upućuje preporuke. U ovom slučaju Savet takođe odlučuje kvalifikovanom većinom na predlog Komisije. Ove preporuke Saveta mogu biti objavljene. To predstavlja jedan vid pritiska na „neposlušnu" državu članicu, s obzirom da preporuke nemaju obaveznu pravnu snagu.

S druge strane, Ugovor iz Mastrihta je ojačao ulogu Evropskog parlamenta, jer je regulisao obavezu predsednika Saveta i Komisije da podnose izveštaj EP o rezultatima multilateralnog nadzora. Ova odredba o informisanju Parlamenta označava pokušaj smanjenja demokratskog deficita na nivou EU u oblasti ekonomskog nadzora od strane Saveta. Ukoliko je Savet objavio svoje preporuke o neusklađenosti ekonomske politike države članice sa utvrđenim opštim smernicama, predsednik Saveta može biti pozvan pred nadležni odbor Parlamenta (čl. 103). Međutim, činjenica da države članice smatraju svoje ekonomske politike pitanjima od zajedničkog interesa (shodno čl. 103), ukazuje da Ugovor iz Mastrihta nije utvrdio jedinstvenu ekonomsku vladu na nivou EU, iako je uveden ESCB i ECB.

Naime, države članice usaglašavaju svoje ekonomske politike u okviru Saveta, koji međutim ne predstavlja nadnacionalnu „ekonomsku vladu EU" jer se radi o klasičnoj međuvladinoj saradnji. Otuda se mnogi zagovornici federalizma u EU zalažu za jačanje uloge Komisije na ovom polju[516]. Oni smatraju da bi jačanjem ekonomskih kompetencija Komisije - s obzirom na njen nadnacionalni karakter i nezavisno delovanje, bili postavljeni temelji „evropske ekonomske vlade". Time bi se otišlo korak napred u pravcu stvaranja federalističke budućnosti EU.

Uvođenje ESCB i ECB u institucionalnu strukturu EU doprinosi jačanju elemenata državnosti EU. Preciznije, ESCB je institucionalni instrument preko koga se vrši podrška i kontrola opšte ekonomske politike na nivou EU. Sledstveno tome, osnovni zadaci ESCB (čl. 105) su:

1. utvrđivanje i sprovođenje monetarne politike Zajednice,
2. vršenje deviznih poslova,
3. držanje i upravljanje zvaničnim deviznim rezervama država članica,
4. unapređenje nesmetanog funkcionisanja platnog prometa.

516 Izlaganje Prof. Dušana Siđanskog na konstitutivnom sastanku Međunarodne Radne ekspertske grupe „EU i Balkan - putevi integracije", Beograd, ECPD, 19-21. 01. 2002. na kome je, u svojstvu člana grupe, učestvovala i autorka.

Državama članicama je ovim značajno sužena ekonomska suverenost, naročito u monetarnoj sferi, ali im je ostavljena sloboda držanja i upravljanja deviznim obrtnim sredstvima. U vršenju svojih ovlašćenja ESCB i ECB uživaju punu nezavisnost (čl. 107), te ne mogu tražiti ni prihvatati uputstva od organa ili tela Zajednice, vlada država članica ili bilo kog drugog organa. Organi i tela Zajednice ne smeju uticati na članove organa odlučivanja ECB (Savet guvernera i Izvršni odbor). ECB ima status pravnog lica u državama članicama, rukovodi ESCB i može da stiče ili otuđuje pokretnu i nepokretnu imovinu, kao i da bude stranka u sudskom postupku.

Savet guvernera (sastavljen od guvernera nacionalnih centralnih banaka i članova Izvršnog odbora ECB) utvrđuje monetarnu politiku Zajednice[517]. Izvršni odbor sprovodi utvrđenu monetarnu politiku Zajednice i daje uputstva nacionalnim centralnim bankama država članica. ECB je jedina ovlašćena da odobrava emitovanje novčanica u Zajednici. ESCB donosi potrebne uredbe i daje preporuke i mišljenja u cilju vršenja poverenih zadataka. Imajući to u vidu, proizilazi da nezavisnost ECB i ESCB utire put stvaranju četvrtog stuba EU - u vidu ekonomske i monetarne politike EU. Ovaj četvrti stub bi se razlikovao od EZ, naročito u pogledu načina donošenja odluka[518].

Oblast ekonomske i monetarne unije karakteriše međudejstvo političkih i tehničkih elemenata i ciljeva. Odluka o stvaranju EMU je prvenstveno političkog karaktera i doneta je prevashodno u cilju ostvarenja političkog cilja produbljivanja integracije u okviru EU. Nasuprot tome, kriterijumi konvergencije iz Ugovora o EU iz Mastrihta pre svega su tehnički kriterijumi. Time, međutim, međudejstvo političkih i tehničkih elemenata u pravcu produbljivanja državnosti EU nije završeno. Politički faktori su se ponovo javili, kada je došlo do problema ispunjavanja kriterijuma konvergencije od strane svih država članica. Primera radi, Francuska je u 1997. godini, posle promene vlade, objavila da će prilježnost poštovanja kriterijuma biti ograničena. Čak je i Nemačka, centralna zemlja za EMU, strahovala da li će ispuniti kriterijume konvergencije[519], posebno njihovu strogu dinamiku. Suočena sa značajnim problemom nezaposlenosti, EU je nastojala da reši socijalne aspekte zajedničke monetarne politike. To je dobilo odjeka kasnije, formulisanjem novog odeljka o zaposlenosti u okviru Ugovora o EU iz Amsterdama (1997). Štaviše, ESCB je dobila ovlašćenje (Ugovorom iz Amsterdama) da podrži ostvarenje visokog nivoa zaposlenosti i socijalne zaštite.

---

517 Utvrđivanje monetarne politike Zajednice uključuje odlučivanje o srednjeročnim monetarnim ciljevima, ključnim kamatnim stopama i određivanju rezervi ESCB, kao i utvrđivanje smernica potrebnih za njihovo izvršavanje (čl. 12. Protokola o Statutu ESCB i ECB, uz Ugovor o EU iz Mastrihta). *Vid.* „Ugovor o EU - od Rima do Mastrihta", preveli i priredili Duško Lopandić i Milutin Janjević, Međ. politika, Beograd, 1995, str. 212.

518 Sličnu ocenu iznosi David A. Duker, *op. cit.* , p. 77.

519 *Ibidem*, p. 78.

8.1. Kriterijumi konvergencije

Počev od 1. januara 2002. u EU je uvedena jedinstvena valuta - evro (EURO) kao jedino zakonsko sredstvo plaćanja (gotovinsko i bezgotovinsko). Ovaj momenat je kruna stvaranja Ekonomske i monetarne unije - EMU u okviru EU, iako joj ne pripadaju sve članice (tzv. Eurolandu), tj. nisu sve ispunile ekonomske kriterijume konvergencije za ulazak u EMU.

Pre stupanja na snagu treće faze EMU, Komisija i Evropski monetarni institut (EMI) podnose izveštaj Savetu o ostvarenom napretku država članica u ispunjavanju kriterijuma konvergencije, kao uslova realizacije EMU. Radi se o sledećim kriterijumima:

- javni dug mora biti sveden na „prihvatljiv nivo": godišnji budžetski deficit ne sme biti viši od 3% domaćeg bruto proizvoda; a ukupan javni dug ne sme biti iznad 60% jednogodišnjeg domaćeg bruto proizvoda[520];
- stopa inflacije može nadmašiti za najviše 1,5 postotnih poena prosečnu neponderisanu stopu inflacije u tri zemlje s najnižom inflacijom;
- kolebanje deviznog kursa domaće valute mora ostati u okviru normalne margine kolebanja deviznih kurseva u okviru Evropskog monetarnog sistema u najmanje dve poslednje godine[521];
- dugoročne kamatne stope ne smeju biti preko 2 postotna poena iznad neponderisanog proseka kamatnih stopa u tri članice s najnižom stopom inflacije[522].

Statističke podatke za primenu kriterijuma konvergencije obezbeđuje Komisija. EMU je zasnovana 1. januara 1999. u sastavu od 11 članica EU: Austrija, Belgija, Irska, Italija, Luksemburg, Nemačka, Portugal, Finska, Francuska, Holandija i Španija. Grčka je u 2001. uspela da zadovolji kriterijume konvergencije, definisane Ugovorom iz Mastrihta. Međutim, kao i kod ostalih članica Eurolanda, ulazak u EMU je postignut uz pomoć „kreativnog računovodstva"[523]. Došlo je do podele članica EU na one koje su u zoni evra („Ins") i one koje su van nje („Outs")[524]. Velika Britanija, Švedska i Danska su zvanično izrazile svoju nespremnost da uđu u EMU. U Velikoj Britaniji je utvrđeno da odluku o tome donosi Vlada i britanski Parlament[525]. U Danskoj je potrebno raspisivanje referenduma

520 Javni dug nastaje zaduživanjem države na nacionalnom finansijskom tržištu kod fizičkih i pravnih lica prodajom državnih hartija od vrednosti, za razliku od budžetskog deficita koji nastaje razlikom između javnih prihoda i javnih rashoda.

521 Blagoje Babić, „Finansijski odnosi Jugoslavije s evropskim okruženjem, Odeljak: Evropska monetarna unija, Evro i Jugoslavija", Beograd, IMPP, 2000. , str. 103.

522 Kamatne stope se računaju na osnovu dugoročnih državnih obligacija ili na osnovu drugih uporedivih vrednosnih papira, imajući u vidu razlike u nacionalnim definicijama, shodno čl. 4. Protokola o kriterijumima konvergencije uz Ugovor iz Mastrihta.

523 Robert Kahn: Conference focuses on implications of EMU for Europe and the world economy, „IMF Survey", 1997, No. 7, p. 101, *nav. prema:* Blagoje Babić, „Finansijski i monetarni odnosi Jugoslavije s evropskim okruženjem", IMPP, Beograd, 2000, *prvi put objavljeno u:* „Međunarodni problemi", IMPP, Beograd, 1997, Br. 4, str. 395-420.

524 *Ibidem.*

525 Protokol o pojedinim odredbama koje se odnose na Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske uz Ugovor o EU iz Mastrihta.

pre nego što ova zemlja uđe u treću fazu EMU[526]. Međutim, ove članice EU takođe mogu da se priključe EMU pod uslovom ispunjenja kriterijuma konvergencije. Odluku o tome donosi Savet ministara na predlog Komisije[527]. Sve države članice - bez obzira da li ispunjavaju ili ne uslove neophodne za uvođenje jedinstvene valute, složile su se da poštuju političku volju da Zajednica uđe što pre u treću fazu EMU. Stoga nijedna država neće ometati prelazak u treću fazu EMU[528].

U pitanju je „Evropa u dve brzine" - kada se radi o uvođenju evra u članicama EU. Ukoliko se ovom fenomenu doda pozicija zemalja tadašnjih kandidata, a sada novih članica, tada EU postaje „Evropa u više brzina". Protiv modela ovog tipa snažno se protive zagovornici federalističkog uređenja EU[529].

Izveštaj Komisije i Evropskog monetarnog instituta (EMI) o napretku ka EMU uzima o obzir i razvoj ekija, rezultate integracije tržišta, stanje i razvoj tekućih platnih bilansa, kao i kretanje troškova rada i drugih cenovnih pokazatelja. Na osnovu ovih izveštaja, Savet je izvršio procenu ispunjenosti uslova za uvođenje jedinstvene valute i doneo zaključak o broju država članica koje ulaze u treću fazu EMU. Savet ministara o tome usvaja preporuke Savetu koji se sastaje na nivou šefova država ili vlada. Evropski parlament dostavlja svoje mišljenje u proceduri konsultacija takvom sastavu Saveta. Značajno je da Savet na nivou šefova država ili vlada odlučuje kvalifikovanom većinom. Na njegovom zasedanju, međutim, ne učestvuje predsednik Komisije. Ova činjenica je navela neke autore da u takvom postupku većinskog odlučivanja sagledaju elemente budućeg federalističkog uređenja EU i obrise njene državnosti[530].

U 1989. godini objavljen je tzv. Delorov plan (tadašnjeg predsednika Komisije EZ), koji je predvideo stvaranje Ekonomske i monetarne unije u tri faze[531]. Ovi predlozi Delorovog plana su inkorporisani u Ugovor o EU iz Mastrihta.

Stvaranje Ekonomske i monetarne unije (EMU) započelo je još od 1. jula 1990. [532] - prvom fazom stvaranja EMU, koja je trajala do 1. novembra 1993. Do kraja 1990. izvršena je liberalizacija kretanja kapitala. Počev od 1. januara objavljeno je funkcionisanje jedinstvenog evropskog tržišta. Sledeći korak u prvoj fazi EMU bio je fiksiranje korpe valuta (1. novembra 1993.), na osnovu koje se vršio obračun vrednosti EKI (European Currency Unit) kao obračunske jedinice.

Druga faza EMU: od 1. januara 1994. do kraja 1998. godine, označila je postavljanje temelja EMU. Osnovan je Evropski Monetarni Institut (EMI) sa sedištem u Frankfurtu pod vođstvom belgijskog bankara Aleksandra Lamfalusi (Lamfalussy). Glavni zadatak Evropskog Monetarnog Instituta je bio da vrši usaglašavanje ekonomskih i monetarnih

526 Protokol o nekim odredbama koje se odnose na Dansku uz Ugovor o EU iz Mastrihta.

527 „Infoeuro", Office for official publications of the European Communities, No 11, 1998, p. 10, *nav. prema:* B. Babic, *ibidem*.

528 Protokol o prelasku na treću fazu ekonomske i monetarne unije uz Ugovor o EU iz Mastrihta.

529 Prof. Dušan Siđanski: „Federal Future of Europe", Michigan Press, 2000.

530 Dušan Siđanski, „Federal Future of Europe", The University of Michigan Press, 2000, p. 232-233.

531 David A. Dyker, „The European Economy", Sec. edition, Longman, UK, 1999, p. 77.

532 Saglasno odluci Evropskog saveta iz Madrida.

politika članica EU radi osiguranja stabilnosti cena[533]. Otpočelo je snižavanje prekomernih budžetskih deficita u pravcu ispunjavanja kriterijuma konvergencije. Odluka o nazivu: „euro" za jedinstvenu evropsku valutu doneta je u decembru 1995. na zasedanju Evropskog samita. Tada je usvojena dinamika uvođenja jedinstvene valute. Prema toj dinamici, do kraja 1998. bilo je predviđeno utvrđivanje koje su članice EU ispunile uslov za ulazak u EMU, na nivou šefova država i vlada članica EU (Evropski savet). Takođe je do kraja 1998. bilo zacrtano osnivanje Evropske centralne banke (ECB) - kao jedinstvene monetarne vlasti u EU i krune funkcionisanja Evropskog sistema centralnih banaka (ESCB).

Konačno, za finalnu treću fazu EMU bilo je predviđeno da traje od 1. januara 1999. do polovine 2002. zamenom nacionalnih valuta članica EU jedinstvenom monetom - evro[534]. U periodu od 1999. do početka 2002. evro je bio korišćen kao valuta za bezgotovinska plaćanja, odnosno kao žiralni novac. To znači da su državni organi i kompanije u članicama EU koristili evro za razne transakcije bezgotovinskog tipa. Potrošači u članicama EU su u tom periodu nastavili da koriste svoje nacionalne valute u gotovinskim plaćanjima[535].

Od 1. januara 2002. evro je počeo da se koristi i u vidu banknota i kovanog novca, njegovim puštanjem u opticaj od strane ECB i nacionalnih centralnih banaka, shodno Uredbi Saveta (EC) No. 974/98[536].

8.2. Nezavisnost ECB

Jedinstvena valuta EU - evro predstavlja sama za sebe stub federalizma i bitnu oznaku nadnacionalnosti u okviru EU[537]. Sa druge strane postavlja se pitanje institucionalne efikasnosti kao logična posledica uvođenja evro i funkcionisanja ECB, odnosno ko će pregovarati u ime ECB sa državama kandidatima i međunarodnim organizacijama. Da li je pregovarač u ime ECB Savet ministara? Odgovor je očigledno potvrdan, imajući u vidu odredbe čl. 109. Ugovora iz Mastrihta, koji reguliše postupak zaključivanja sporazuma o pitanjima monetarnog ili deviznog režima između Zajednice i jedne ili više država, tj. međunarodnih organizacija. Ugovor predviđa da Savet ministara - odlučujući kvalifikovanom većinom, na preporuku Komisije i posle obavljenih konsultacija sa ECB, donosi odluku o tim sporazumima (odlučuje o aranžmanima u vezi sa pregovorima i sa zaključivanjem takvih sporazuma). „Tim aranžmanima se mora obezbediti izražavanje jedinstvenog stava Zajednice. " To je najbitnija odredba u pravcu državnosti EU, u kontekstu ekonomske i monetarne unije (čl. 109), ali time nisu u dovoljnoj meri date garantije nadnacionalnosti

533 *Detaljnije u* Protokolu br. 19 o Statutu Evropskog Monetarnog Instituta (EMI) uz Ugovor o EU (Mastriht, 1992), *vid*. D. Lopandić, „Ugovor o EU – Rim – Mastriht – Amsterdam", Međ. politika, Beograd, 1999, str. 253-264.

534 European Commission, „When will the „euro" be in our pockets", Office for official publications of the EC, Luxembourg 1996, pp. 8-9.

535 *Detaljnije o tome kod:* Blagoje Babić, „Propisi EU o uvođenju eura", *Pregled evropskog zakonodavstva*, IMPP, Beograd, 1998, br. 3, str. 14-18.

536 „Official Journal", L 139/1 od 11. maja 1998.

537 Prof. Dušan Siđanski u diskusiji na konstitutivnom sastanku međunarodne ekspertske Radne Grupe: „EU i Balkan – putevi integracije", Beograd, ECPD, 19-21. 01. 2002.

EU - iako je predviđeno učešće Komisije u pregovorima u punoj meri. To nije efikasno, te bi Evropska unija trebalo da ima neku vrstu ekonomskog upravljanja (vlade) sa supranacionalnim ovlašćenjima, za razliku od Saveta ministara koji karakteriše međuvladin sistem funkcionisanja.

ECB je u trećoj fazi EMU zamenila Ekonomski monetarni institut (EMI). ESCB je vršio ulogu regionalnih agenata, koji su izvršavali instrukcije ECB[538]. U pravnom definisanju Ugovora iz Mastrihta, ovlašćenja ECB bila su u velikoj meri rukovođena ekonomskom literaturom o nezavisnosti centralne banke, a naročito praktičnim primerom centralne Bundesbanke u Nemačkoj. Ova banka je uspevala da postiže najniže stope inflacije u EU. To je inspirisalo stvaraoce Ugovora iz Mastrihta, da regulišu striktnu zabranu direktnog finansiranja budžetskih deficita država članica EU od strane ECB. Najbitnije za ograničenje ekonomske suverenosti država članica i sticanja elemenata državnosti EU svakako je odredba iz Mastrihta[539] da nacionalne centralne banke moraju biti u potpunosti politički i ekonomski nezavisne od svojih vlada, kao i od organa i tela Zajednice. ECB funkcioniše preko ESCB i delovanja nacionalnih centralnih banaka u sistemu ESCB, te time ova odredba dobija još više na značaju. Ugovor iz Mastrihta je ograničio države članice da koriste fiskalnu politiku radi stabilizovanja tražnje. Ovaj model je ipak daleko od prakse i modela SAD, iako doprinosi unošenju elemenata državnosti u EU. Tek je uvođenje jedinstvene valute predstavljalo odlučujući korak u tom smeru.

„Sporazum iz Mastrihta ostvaruje kvalitativan napredak razvijajući dinamiku Zajednice u dva glavna pravca: ustanovljavanje Ekonomske i monetarne unije i jačanje ekonomske i društvene kohezije. Ova dvostruka novina čini glavnu osovinu procesa integracije, produžavajući dinamiku unutrašnjeg tržišta i pratećih politika.

Istovremeno, Sporazum iz Mastrihta neopozivo uvodi proces objedinjavanja jedne od bitnih osobina nacionalnog suvereniteta: novca koji je simbol isključive moći suverena. "[540]

ECB, međutim, iako sa značajnim monetarnim ovlašćenjima, nema nadležnost podsticanja ekonomskog rasta EU, koja čini srž uspešne ekonomske politike, već je usmerena isključivo na obezbeđivanje cenovne stabilnosti. Na ovom polju takođe, ECB se sukobljava sa nedovršenim projektom državnosti EU, te se postavlja pitanje vršenja monetarne vlasti u EU. „Međutim, iza evra nema ni zlatne podloge ni državne vlasti, jer EU ipak nije država. "[541]Pored toga, politika deviznog kursa nije u nadležnosti ECB, nego u nadležnosti Saveta ministara privrede i finansija (EKOFIN)[542].

---

538 Franck McDonald / Stephen Dearden, „European Economic Integration", Third edition, Longman, UK, 1999, p. 110.

539 Shodno čl. 107. Ugovora iz Mastrihta.

540 Dušan Sidanski, „Federalistička budućnost Evrope", Prosveta, Beograd, 1996, str. 319.

541 Blagoje Babić, „Finansijski i monetarni odnosi Jugoslavije s evropskim okruženjem, IMPP, Beograd, 2000, str. 105.

542 Jean-Pierre Roth (vice-president de la Direction Generale de la Banque National Suisse) s'interreoge sur les implications de l'Union monetaire pour la Suisse, „BIS Review", 1997, No. 57, p. 6, *nav. prema:* B. Babić, *op. cit.*

Savet guvernera i Izvršni odbor ECB, kao organi odlučivanja su institucionalni okvir ESCB i ECB. Nedostaje centralizacija monetarne vlasti i tzv. četvrti stub EU. Tačnije, ECB treba da bude odgovorna građanima EU. Politička autonomnost ECB podrazumeva slobodu ECB u određivanju ciljeva monetarne politike i u izboru instrumenata za njihovo postizanje (operativna samostalnost). U ekonomskoj i monetarnoj uniji najpodesniji organ za političku odgovornost ECB bio bi Evropski parlament. Parlament bi trebalo da poseduje odgovarajuće sankcije za eventualno loše funkcionisanje ECB.

Domen političke odgovornosti ECB regulisan je i odredbama Ugovora iz Mastrihta o nadležnosti Evropskog suda pravde (ECJ) u vršenju kontrole nad ECB. ECJ je ovlašćen da:

1. ocenjuje zakonitost akata ECB,
2. odlučuje u postupcima koje pokreće ECB u oblastima iz njene nadležnosti (ili u vezi tužbi ili postupaka protiv ECB),
3. za tužbe povodom zaštite nadležnosti ECB,
4. odlučuje o valjanosti i tumačenju akata ECB i
5. sudi u sporovima koji se odnose na izvršenje obaveza nacionalnih centralnih banaka proisteklih iz Ugovora o EU i Statuta ESCB[543].

Proističe da se radi prevashodno o pravnim aspektima kontrole rada ECB.

9. Nezavisnost ECB i uloga Evropskog Parlamenta

Neizbežne su političke i pravne konsekvence uvođenja jedinstvene valute u EU u pravcu nadgradnje institucionalne strukture EU ka izgradnji svojevrsne državnosti. U tom kontekstu se nalazi moguće buduće obogaćivanje uloge i ovlašćenja ECB u smeru jačanja njene suštinske, a ne samo operativne nezavisnosti. U okviru toga, suštinska nezavisnost ECB unosi elemenat državnosti u EU. Pod suštinskom nezavisnošću ECB podrazumeva se politička nezavisnost ECB u odnosu na Savet ministara i Evropski savet - koji određuju opšte smernice ekonomske politike država članica i same EU. To su ujedno limiti delovanja ECB i utvrđivanja monetarne politike od strane ECB. ECB, međutim, ne raspolaže potpunom slobodom definisanja dugoročnih ciljeva monetarne politike. U suprotnom, došlo bi do stvaranja četvrtog stuba EU kroz centralizaciju monetarne vlasti. U ovoj činjenici se može naći objašnjenje odsustva ovlašćenja ECB u pravcu generisanja ekonomskog rasta.

Prema Ugovoru iz Mastrihta, ECB ima za primarni cilj održanje cenovne stabilnosti i shodno tome, nadležnost suzbijanja inflacije. Stoga je delovanje ECB u okviru EMU zasnovano na decentralizovanom sistemu, u kome svoja ovlašćenja deli sa nacionalnim centralnim bankama kroz ESCB. Ovde se prevashodno pod ovlašćenjima ECB podrazumeva izdavanje novčanica u EU. ECB je, shodno čl. 105 A Ugovora iz Mastrihta, jedina ovlašćena da odobrava emitovanje novčanica u EU, ali izdavanje novčanica je u nadležnosti ECB i nacionalnih centralnih banaka.

543 Shodno čl. 173, 175, 176, 177 i 180 Ugovora iz Mastrihta.

Proističe da jedino ECB određuje količinu monetarne mase, te i ova činjenica predstavlja svojevrsnu centralizaciju monetarnih ovlašćenja. Ipak, to treba razlikovati od samog određivanja dugoročnih ciljeva monetarne politike, koje je ograničeno opštim smernicama ekonomske politike Saveta ministara i Evropskog saveta. U prilog ovom tumačenju govori i činjenica da monetarna politika nije uvrštena u isključive delatnosti Zajednice (shodno čl. 3. Ugovora iz Mastrihta). Utvrđivanje i sprovođenje jedinstvene monetarne i devizne politike spada u oblast podeljene nadležnosti između Zajednice i država članica (čl. 3 A).

Proističe da centralizacija monetarne vlasti u okviru ECB nije potpuna. Jedinstvena monetarna politika predstavlja podršku opštoj ekonomskoj politici Zajednice (saglasno načelima otvorene tržišne privrede i slobodne konkurencije), koju utvrđuje Savet, ali u načelu, odnosno posredstvom opštih smernica. Otuda je podeljena nadležnost EU definisana tako da države članice sprovode svoje ekonomske politike u okviru opštih smernica, tako da doprinose ostvarenju ciljeva Zajednice (čl. 102 A). Države članice smatraju svoje ekonomske politike pitanjima od zajedničkog interesa koja usaglašavanju u okviru Saveta ministara[544].

Uspostavljanje EMU, zajedno sa izgradnjom jedinstvenog tržišta i sprovođenjem zajedničkih politika ili aktivnosti EU, ima za cilj sledeće:

1. unapređenje skladnog i uravnoteženog privrednog razvoja u celoj EU,
2. trajan i neinflatoran rast,
3. očuvanje životne sredine,
4. visok stepen usklađenosti ekonomskih rezultata,
5. visok nivo zaposlenosti i socijalne zaštite,
6. podizanje nivoa i kvaliteta života,
7. ekonomska i društvena kohezija i
8. solidarnost među državama članicama.

U ovlašćenja Saveta guvernera ECB spada utvrđivanje monetarne politike Zajednice, koja uključuje, po potrebi, donošenje odluka u vezi srednjoročnih monetarnih ciljeva, ključnim kamatnim stopama i određivanja rezervi ESCB[545]. Izvršni odbor sprovodi utvrđenu monetarnu politiku, shodno smernicama i odlukama Saveta guvernera i u tom okviru, daje potrebna uputstva nacionalnim centralnim bankama.

Nadnacionalnost, odnosno državnost EU u ovom kontekstu pravno je obezbeđena mehanizmom personalne nezavisnosti u vidu postupka naimenovanja članova Izvršnog odbora ECB, koga sačinjavaju predsednik, potpredsednik i četiri člana. Oni se biraju (čl. 109 A, tač. 2, b) u postupku zajedničkog naimenovanja od strane vlada država članica na nivou šefova država ili vlada (na preporuku Saveta, posle konsultacija sa Evropskim parlamentom i Savetom guvernera). Izvršni odbor se bira iz redova ličnosti priznatog autoriteta i profesionalnog iskustva u monetarnoj tj. bankarskoj oblasti. Njihov mandat je osam

544 Saglasno čl. 103 Ugovora iz Mastrihta. Odredbe čl. 3 A definišu da je utvrđivanje ekonomske politike zasnovano na tesnoj koordinaciji ekonomskih politika država članica.

545 Shodno čl. 12. Protokola o Statutu ESCB i ECB uz Ugovor iz Mastrihta. U odgovornost Saveta guvernera spada i određivanje neophodnih smernica za izvršavanje njegovih odluka.

godina i ne može se obnavljati. U obzir dolaze samo državljani država članica. Uloga Izvršnog odbora nije samo operativnog karaktera, s obzirom da članovi Izvršnog odbora ECB - zajedno sa guvernerima nacionalnih centralnih banaka, učestvuju kao sastavni deo Saveta guvernera. Ovi organi odlučivanja ECB: Savet guvernera i Izvršni odbor rukovode takođe i ESCB (čl. 106). Polazeći od značaja ovakvog institucionalnog okvira, neki autori vrše razlikovanje personalne od finansijsko - ekonomske i političke nezavisnosti ECB[546].

Ekonomska ili finansijska samostalnost ECB podrazumeva zabranu finansiranja budžetskih deficita od strane ECB. Ova vrsta samostalnosti detaljno je regulisana Ugovorom iz Mastrihta (čl. 104, 104 A, 104 B, 104 C). Radi očuvanja finansijske autonomnosti ECB države članice izbegavaju postojanje prekomernih budžetskih deficita u drugoj fazi Ekonomske i monetarne unije. Savet ministara ocenjuje ostvareni napredak država članica u oblasti zdrave finansijske situacije u javnom sektoru, ekonomske i monetarne usklađenosti i stabilnosti cena - na osnovu izveštaja Komisije. U trećoj fazi EMU - uvođenje jedinstvene valute označava odlučujući korak u pravcu stvaranja federalne EU. EU je ipak još daleko od potrebne centralizacije, izvršene u federalnim uzorima tipa Švajcarske ili Nemačke[547].

Ekonomsko - finansijska autonomnost ECB je međutim, jasno omeđena političkim smernicama Evropskog saveta o ekonomskoj politici EU (čl. 103). Odredbe Ugovora iz Mastrihta su predvidele direktnu političku odgovornost ECB prema Evropskom parlamentu, Savetu, Komisiji i Evropskom savetu u vidu podnošenja izveštaja (čl. 109 B). Godišnji izveštaj ECB sadrži pregled aktivnosti ESCB i karakteristike monetarne politike za prethodnu i tekuću godinu. Podnosi ga predsednik ECB Savetu i Parlamentu, koji mogu o tome voditi opštu raspravu. Otvoreno je pitanje, međutim, koliko je ovim odredbama osigurana potpuna politička odgovornost ECB u odnosu na Parlament tj. prema građanima Evrope i prema Savetu ministara.

Regulisano je, međutim, učešće predsednika Saveta ministara i jednog člana Komisije na sastancima Saveta guvernera ECB - ali bez prava glasa (čl. 109 B). Ova odredba upućuje na zaključak da je time osigurana operativna ekonomska samostalnost ECB. Predsednik Saveta je ovlašćen da podnese predlog za raspravu Savetu guvernera ECB. Ovime je uobičajeno pravo inicijative koje je dodeljeno Komisiji u komunitarnom tj. nadnacionalnom stubu EU, pripalo Savetu u slučaju funkcionisanja ECB.

Ekonomska samostalnost ECB je u obrnutoj srazmeri sa stepenom demokratske odgovornosti, gledano u načelu, u smislu političkog polaganja računa određenom političkom organu EU. Problem demokratskog deficita u EU ovde dobija još jednu dimenziju na polju ekonomske i monetarne unije. Jedna od često citiranih ekonomskih postavki je da očuvanje demokratskog sistema zahteva monetarnu i cenovnu stabilnost, te shodno tome, pošto je ovaj model obezbeđen preko finansijske samostalnosti ECB u vidu ekonomske

546 Pedro A. B. Sousa, „Independent and Accountable Central Banks and the European Central Bank", European Integration online papers (EioP) Vol. 5 (2001), No 9; http: //eiop. or. at/eiop/ texte/2001-009a. htm

547 Dušan Sidjanski, „Federal Future of Europe – From the European Community to the European Union", The University of Michigan Press, USA, 2000, p. 234.

efikasnosti, neophodno je prihvatiti smanjen stepen političke odgovornosti ECB kao cenu stabilnog demokratskog režima. Da li se radi o odgovarajućem objašnjenju prisutnog višedimenzionalnog demokratskog deficita u EU ostaje otvoreno pitanje, na koje će odgovor dati dalji institucionalni i ekonomski razvoj EU.

Delimičnu garantiju u smeru demokratsko - političke odgovornosti ECB predstavlja odredba čl. 109 B (tač. 3) da predsednik ECB i ostali članovi Izvršnog odbora mogu biti saslušani u nadležnim odborima Parlamenta, na zahtev Parlamenta ili samoinicijativno. Ova garancija političke odgovornosti ECB nije potpuna, jer Parlament ne raspolaže odgovarajućim sankcijama za slučaj lošeg rada ECB.

Prisutna je, naime, određena institucionalna neravnoteža u korist Saveta ministara u odnosu na Parlament, kada je vršenje nadzora nad radom ECB u pitanju. Dominantna uloga Saveta - u operativnom smislu, obezbeđena je kroz mehanizam multilateralnog nadzora sprovođenja ekonomskih politika država članica i na nivou EU. Posredstvom opštih smernica - potvrđenih od strane Evropskog saveta - Savet utvrđuje opšte okvire primene i definisanja monetarne politike u EU. Parlament u tom kontekstu ima samo pasivnu ulogu organa kome se podnosi izveštaj o rezultatima ovog nadzora. Takođe, i prilikom izveštavanja o radu ECB, Ugovor ne predviđa jača ovlašćenja Parlamenta.

Uprkos pravnoj kontroli ECJ nad ECB, ostaje ocena o izuzetno visokom stepenu nezavisnosti ECB u odnosu na mali nivo pravne odgovornosti ECB, posebno u oblasti sprovođenja monetarne politike. Nasuprot tome, kada se radi o tzv. krajnjim ciljevima monetarne politike, prisutna je veća odgovornost ECB, ali praćena odsustvom pravno ustanovljenih kvantifikovanih kriterijuma za monetarnu politiku[548]. To podrazumeva jasne odredišne tačke za evaluaciju postizanja ciljeva ECB, tj. cenovne stabilnosti u EU. U ovom slučaju, u Ugovoru iz Mastrihta nedostaje definicija cenovne stabilnosti, koja bi poslužila kao merilo ocene rada ECB i njene političke odgovornosti.

Postavlja se pitanje zašto je demokratski deficit tako krupna „boljka" institucionalnog okvira EMU, te iz kojih razloga je potrebna politička odgovornost ECB. Odgovor leži u činjenici neophodnosti čvrstog kredibiliteta ECB i ESCB, kao evropskih ekonomskih institucija. Važnost njihovog kredibiliteta naročito dolazi do izražaja u situacijama nepovoljnih ekonomskih uslova na nivou EU.

Evropski parlament nije ovlašćen da daje amandmane na institucionalnu strukturu upravljanja ECB. Preciznije, ECB uživa jedinstvenu poziciju, jer bilo koja promena Statuta ECB i ESCB zahteva izmenu Ugovora o EU, što znači da je potrebna saglasnost svih država članica za takvu pravnu izmenu[549]. To je postignuto definisanjem Statuta o ESCB i ECB u okviru Protokola, koji je sastavni deo Ugovora i ima obaveznu pravnu snagu.

U praksi EU došlo je do jačanja saradnje između ECB i Parlamenta, čak i van pravno utvrđenih obaveza ECB. U cilju poboljšanja transparentnosti monetarne politike EU, ECB često učestvuje na sastancima Komiteta za ekonomske i monetarne poslove Parlamenta.

548 Pedro A. B. de Sousa, *op. cit.* , p. 9.

549 Saglasno čl. N Ugovora o EZ iz Mastrihta.

*

* *

Postavlja se pitanje trasiranja puteva institucionalnog poboljšanja demokratske odgovornosti ECB u odnosu na Evropski Parlament (EP). Odgovornost ECB je u ovom kontekstu, ne samo dopuna, već i neophodni sastojak nezavisnosti ECB. Stoga, jedan od mogućih puteva povećanja odgovornosti ECB bez paralelnog smanjivanja nezavisnosti traži izmenu institucionalne strukture EMU. Sastojao bi se u određenom tipu ugovora između ECB i nekog organa EU - koji bi uključivao Savet ministara na ekonomskom i finansijskom nivou (Ekofin) i proporcionalno reprezentativnu grupu poslanika EP[550]. Ugovor bi garantovao instrumente operativne nezavisnosti ECB radi izvršavanja ciljeva monetarne politike, kao što su: ciljna stopa inflacije, uslovljena maksimalnom fiksiranom stopom nezaposlenosti ili minimalnom stopom pada proizvodnje u Evrozoni. To bi bili kvantifikovani kriterijumi obaveznog karaktera, kao rezultat procesa pregovaranja u okviru organa EU. Suština moguće institucionalne reforme za bolje funkcionisanje EMU i ECB je u tome da bi i Savet ministara privrede i finansija (Ekofin) i predstavnici Evropskog parlamenta (EP) imali jednako pravo glasa u tom organu EU, a ECB bi takođe učestvovala.

Na ovaj način, bila bi omogućena institucionalna ravnoteža EP i Saveta u okviru EMU. Učešćem ECB u utvrđivanju kriterijuma i ciljeva monetarne politike, u okviru novog organa EU, bilo bi moguće ostvariti veći stepen odgovornosti ECB. Saglasno tome, ECB bi odgovarala neposredno tom novom organu u okviru EMU, a odgovornost bi se odnosila na postizanje ciljeva monetarne politike (prethodno precizno utvrđenih). U slučaju lošeg rada ECB i neostvarivanja zacrtanih ciljeva, pod određenim definisanim uslovima, sankcije bi se odnosile na smenjivanje svih članova Izvršnog odbora ECB i u visokim novčanim kaznama za sve nacionalne centralne banke.

Ovakvim institucionalnim rešenjem, Evropski parlament bi povećao svoj uticaj i učešće u odlučivanju o monetarnoj politici EU. Razlog za ovakvu institucionalnu reformu funkcionisanja EMU krije se u jednostavnoj istini da odluke o monetarnoj politici pogađaju sve građane Evrope, čiji su interesi zastupljeni u okviru Evropskog parlamenta, tj. poslanika grupisanih u političke partije EP.

Kao i svaka reforma institucionalne strukture EU, ni ova izmena nije savršena. Nedostaci leže u teškoćama anticipiranja okolnosti primene sankcija prema ECB, odnosno izuzetnih uslova kada se primenjuju ili ne primenjuju sankcije. Zatim, sam proces pregovaranja o krajnjim ciljevima monetarne politike je problem za sebe. Otvoreno je pitanje kako bi u tom pregovaranju bili podeljeni glasovi država članica. Konačno, uslovi ugovora nisu zauvek dati, već bi zahtevali periodičnu reviziju, što bi uključilo ponovno pregovaranje o ciljevima monetarne politike i ponovnu preraspodelu glasova država članica. Ovaj proces podrazumeva sam po sebi određeni stepen politizacije ECB i funkcionisanja EMU, koji nije moguće *ex ante* pravno regulisati.

550 Pedro A. B. Sousa, *op. cit.* , p. 10.

10. Savetodavne institucije EU - Ekonomski i socijalni komitet i Komitet regiona –

10.1. Ekonomsko-socijalni komitet (EESC) – nastanak i funkcije

Ekonomsko-socijalni komitet (EESC)[551] karakteriše tripartitna struktura, koja predstavlja razlicite ekonomske i socijalne komponente organizovanog civilnog drustva: grupu I – čine poslodavci; grupa II – zaposleni I Grupa III – razne interesne grupe (mala i srednja preduzeća, udruženja zanatlija, nevladine organizacije, udruženja potrošača, itd.). EESC je osnovan kao savetodavna institucija Zajednice 1957, Rimskim osnivackim ugovorom (o EEZ). Danas učestvuje aktivno u procesu odlučivanja EU, dajuci svoja misljenja o raznim pitanjima ekonomskog razvoja, socijalne kohezije, internog trzista, monetarne unije, zaposljavanju, itd. prema tri kljucne institucije EU: Savet ministara, Komisija I EP.

Ugovor o EU, kao pravni sledbenik Rimskog osnivačkog ugovora predvidja obavezno davanje misljenja ECOSOC u odredjenim oblastima, ali ECOSOC moze delovati I na svoju inicjativu – prosečno oko 170 misljenja godišnje o raznim pitanjima evropske integracije (oko 15% na sopstvenu inicijativu). Komplementarne funkcije: smanjenje demokratskog deficita putem aktivnog ucešća civilnog drustva u EU i jacanje uloge civilnog društva u zemljama kandidatima za članstvo u EU i ostalim zemljama nečlanicama.

10.2. EESC – sastav i interna organizacija

Počev od januara 2007, posle učlanjenja Rumunije i Bugarske u EU (27 članica), čini ga 344 clanova podeljenih u tri Grupe, čije se članstvo menja svake 4 godine. Jedinstveni evropski akt JEA (1987), Ugovor o EU iz Mastrihta (1993), zatim Amsterdamski Ugovor (1997) I Ugovor iz Nice (2003) ojačali su institucionalnu ulogu EESC – širenjem broja pitanja gde je obavezno mišljenje EESC i ukljucivanjem Evropskog Parlamenta (EP) u proceduru traženja mišljenja EESC. Njegovi članovi poticu iz ekonomsko-socijalnih interesnih grupa članica EU, imenuju ih vlade država članica na 4 godine, a zvanično ih bira Savet EU sa pravom reizbora. Podeljeni su u tri Grupe (poslodavci, zaposleni I predstavnici razlicitih interesa). Nemačka, Francuska, Italija i Britanija – po 24 clana; Španija i Poljska – po 21; Belgija, Grčka, Holandija, Portugal, Austrija, Švedska, Češka i Madjarska – po 12; Danska, Irska, Finska, Litvanija i Slovačka – po 9; Estonija, Latvija I Slovenija – po 7; Luksemburg I Kipar – po 6, Malta – 5, Rumunija – 15, Bugarska - 12 članova.

Svake dve godine EESC bira svoj biro od 37 clanova, predsednika i 2 potpredsednika radi koordinacije rada razlicitih tela ECOSOC I političkih smernica njegovog rada. Ima 6 sekcija: 1\ poljoprivreda; 2\ ekonomsko - monetarna unija i kohezija; 3\ zaposljavanje;

551 EESC – European Economic & Social Committee

4\ spoljni odnosi; 5\ jedinstveno trziste; 6\ saobracaj, energetika i informaciono drustvo. Posle isteka Ugovora o EZUČ (jula 2002) dodat je novi konsultativni komitet za industriju (7). EESC ima pravo osnivanja *ad hoc* radnih tela, u vidu studijskih grupa čiji je zadatak da uz pomoć eksperata, formulišu mišljenja konkretne sekcije. Takođe postoje i podsekcije EESC za specifična pitanja (održivi razvoj, monitoring jedinstvenog tržišta, itd). Grupu I – poslodavci: čine je predstavnici iz privatnog I javnog sektora industrije, male privrede, privrednih komora, trgovine na veliko i malo, bankarstva i osiguranja, saobraćaja i poljoprivrede. Grupa formulise mišljenje Evropskih industrijskih federacija kao podršku razvoju tržišnih privreda članica EU i napretku monetarne unije. Grupa II – zaposleni: čine je predstavnici nacionalnih sindikata I sektorskih udruženja radnika. Sastoji se od clanova koji predstavljaju preko 90 nacionalnih sindikata, ujedinjenih u Evropsku konfederaciju sindikata. Akcenat aktivnosti je na davanju mišljenja o podsticaju zapošljavanja i socijalnim uslovima zaposlenih (socijalna zaštita, socijalni dijalog, zdravstvo, itd). Grupa III – čine je razlicite interesne grupe: odslikava dinamičnu prirodu evropskog civilnog društva, uključujuci razna društvena, profesionalna, kulturna, naučna i ekonomska udruženja gradjana. Cilj je postizanje efikasne ekonomske i socijalne demokratije u EU.

10.3. EESC – institucionalna uloga u EU

"Snaga Evropskog ekonomskog i socijalnog komiteta leži u našoj ulozi predstavnika civilnog drustva, u suštini naše misije, u iskustvu i znanjima naših članova koji su sastavni deo ekonomskog i društvenog zivota, i u kvalitetu naših mišljenja. Ova snaga omogućiće nam da sa novim entuzijazmom doprinesemo najambicioznijem I najuzbudljivijem projektu: izgradnje ujedinjene Evrope". – Ms Beatris Rangoni – Makijaveli, bivša predsednica EESC (1998 – 2000).

Iako su unutar EESC mišljenja tri Grupe često suprotstavljena, upravo odluke EESC, koje se usvajaju na plenarnom zasedanju, rezultat su unutrašnjih mini-pregovora izmedju tri konstitutivne Grupe u traženju dinamičnog konsenzusa. Mišljenja EESC doprinose demokratičnosti i transparentnosti procesa zakonodavnog odlučivanja u EU. Stoga i važi uvrežena ocena da je institucionalna uloga EESC u EU da predstavlja most saradnje između civilnog društva u EU i komunitarnih institucija, nosioca procesa odlučivanja: Komisije, EP i Saveta ministara u participatornom modelu demokratije. Značajna je i spoljnopolitička uloga EESC u promociji saradnje institucija EU sa civilnim društvom trecih zemalja, neclanica, u prenošenju modela socijalnog sistema EU i širenju mehanizma konsultacija i povezivanja civilnog društva zemalja EU sa civilnim društvom u zemljama ACP[552], Euromed partnerstva, zemljama kandidatima, Indijom, Kinom, itd.

552 ACP – zemlje Afrike, Kariba i Pacifika, sa kojima EU ima zaključenu tzv. Loma konvenciju o saradnji, Euromed partnerstvo – saradnja EU sa zemljama Mediterana: Maroko, Alžir, Tunis, Egipat, itd.

10.4. Komitet regiona – nastanak i razvoj

Osnovan je 1994. godine, posle stupanja na snagu Ugovora o EU iz Mastrihta (novembra 1993), sa dvostrukim zadatkom: 1\ oko trećine komunitarnog zakonodavstva tj. propoisa EU se primenjuje na lokalnom i regionalnom nivou, te je bilo neophodno ukljuciti predstavnike lokalne I regionalne vlasti u proces odlucivanja EU i 2\ potreba smanjenja demokratskog deficita u donošenju odluka i približavanja odlučivanja gradjanima (supsidijernost).

Ugovor o EU iz Mastrihta obavezuje Komisiju i Savet ministara da konsultuje Komitet regiona kada se radi o predlozima akata sa značajnim uticajem na regionalni i lokalni nivo vlasti u članicama EU. U pitanju je 5 oblasti: 1\ ekonomsko – socijalna kohezija; 2\ Trans-evropske mreze infrastrukture; 3\ zdravstvo; 4\ obrazovanje i 5\ kultura. Odmah se može zapaziti da se radi o područjima podeljene, tj. prepletene nadležnosti u EU, gde značajna ovlašćenja imaju nacionalni organi članica EU. Ugovor o EU iz Amsterdama (1999) je tome dodao jos 5 oblasti: 1\ politika zaposljavanja; 2\ socijalna politika; 3\ zaštita sredine; 4\ stručno osposobljavanje I 5\ saobraćaj – što ukupno pokriva većinu aktivnosti EU. Pored navedenih oblasti, gde je mišljenje Komiteta regiona obavezno, Komisija, Savet ministara i Evropski Parlament mogu zatražiti mišljenje i o drugim pitanjima sa važnim regionalnim i lokalnim implikacijama.

10.5. Principi aktivnosti Komiteta regiona

Komitet regiona može dati mišljenje i na svoju inicijativu. Osnovni principi rada su:

I supsidijarnost (odlučivanje na političkom nivou što bliže gradjanima, te u oblastima podeljenih nadležnosti, organi EU neće preduzimati mere i usvajati akte, ako se ciljevi mogu bolje postići na regionalnom ili lokalnom nivou, imajuci u vidu veličinu ili dejstvo predvidjene akcije).

II Blizina gradjanima – svi nivoi vlasti treba da teže da budu što bliže gradjanima, posebno kroz organizovanje svog rada na transparentan nacin, tako da odgovorni znaju koja su im zaduzenja.

III Partnerstvo – partnerstvo uključuje zajednički rad nadležnih organa na evropskom, tj. Na nivou EU, nacionalnom, regionalnom i lokalnom nivou, jer su sva četiri nivoa nezamenljiva u zajedničkom učešću u odlučivanju EU.

Pored učešća u zakonodavnom procesu, Komitet regiona usvaja rezolucije o značajnim političkim temama. U novijem periodu Komitet regiona je, februara 2006. definisao političke prioritete[553] svojih aktivnosti: 1) jačanje Evrope građana, 2) jačanje teritorijalne solidarnosti u okviru EU i 3) konsolidovanje političke i institucionalne uloge Komiteta regiona.

553 Resolution of the Committee of the Regions (CoR) on the political objectives of the Committee of the Regions (2006-2008), Brussels, 16th February 2006, www. cor. europa. eu

10.6. Sastav i način rada Komiteta regiona

Posle proširenja od januara 2007. godine, čini ga 344 clanova, kao i 344 alternativnih clanova izabranih na 4 godine od strane Saveta ministara, na predlog država članica. Svaka od članica bira clanove Komiteta (CoR) shodno nacionalnim procedurama (The Selection process of CoR Members – http://www. cor. eu. int/en/presentation/members. htm). Članovi CoR odslikavaju politicku, geografsku i lokalnu ravnotežu zastupljenosti svake od država članica, te se radi o uglednim licnostima lokalnih ili regionalnih vlasti iz zemalja porekla. CoR ima 6 specijalnih komisija, zaduženih za detaljno razmatranje predloga akata Saveta, Komisije ili Evropskog Parlamenta, na osnovu čega predlažu nacrt mišljenja CoR koje predstavlja usvajanje predloga Komisije ili predloge dopuna. Plenarno zasedanje razmatra Nacrt mišljenja CoR, ukoliko ga većina clanova usvoji, šalje se kao savetodavno mišljenje Komiteta Komisiji, Parlamentu i Savetu ministara. Postoje 4 politicke grupacije koje deluju u okviru ovog Komiteta: Partija evropskih socijalista (PES); Evropska narodna stranka (EPP); Evropska liberalno-demokratska reformska stranka (ALDE) I Evropska alijansa (EA).

10.7. Institucionalna uloga Komiteta regiona u EU

Desetogodisnjica delovanja Komiteta regiona (2004) je prigodno ukazala na značaj njegove uloge u institucionalnoj strukturi EU. U težnji za što vecim stepenom demokratskog odlučivanja EU, savetodavna uloga Komiteta je promovisala "Evropu regiona" (Mr. Peter Straub, Predsednik).

Novi izazov predstavljao je punopravno uključivanje regionalnih i lokalnih predstavnika vlasti 10 novih clanica EU u rad Komiteta počev od maja 2004. i još 2 nove članice počev od januara 2007, ukupno 12 novih zemalja EU članica. Komitet je postigao administrativnu i budzetsku nezavisnost. U njegovom radu najviše dolazi do izražaja primena i poštovanje EU načela: "Jedinstvo u razlicitosti" (*In varietate concordia)*.

Za period 2007 – 2013. god. novi Finansijski plan EU predvidja 336 milijardi EUR za finansiranje regionalne i kohezione politike EU, što odslikava kompleksnu cenu proširenja članstva EU. Bitna uloga Komiteta regiona u razmatranju akata o funkcionisanju strukturnih fondova EU: Evropski regionalni razvojni fond, Evropski socijalni fond i Kohezioni fond, u cilju podsticanja kohezije ekonomskog i socijalnog razvoja u diversifikovanoj EU.

Bitno je naglasiti evidentno jacanje uloge Komiteta kao politickog tela i njegove uloge u zakonodavnom odlucivanju EU. Predlog Ugovora o Ustavu EU predvidja da se Komitet moze obratiti Evrospkom sudu pravde (ECJ) u slucaju krsenja principa supsidijarnosti. Prioritetna polja delovanja Komiteta regiona u novijem periodu, počev od 2004. godine: 1\ prosirenje EU; 2\ Evropski Ustav; 3\ Inter-institucionalna saradnja, kao i saradnja sa lokalnim I regionalnim udruzenjima; 4\ informatičko društvo I politika komunikacija; 5\ strukturne politike i kohezija – politički prioritet Komiteta regiona I 6\ administrativna reforma. Primetna je decentralizacija delovanja Komiteta – održavanje sednica, semi-

nara ili konferencija u novim članicama EU, kao nastavak uobičajene prakse zasedanja van Brisela. Konačno, poboljšanje inter-institucionalne saradnje, posebno sa Evropskim Parlamentom (zakljucivanje Sporazuma o institucionalnoj saradnji), Savetom i Komisijom (Sporazum o saradnji, 2001) dodatno je doprinelo trendu jačanja institucionalne uloge Komiteta regiona u EU.

UNIVERZITET PRIVATNI AKREDITOVANI UNIVERZITET SINGIDUNUM

IV Poglavlje - DVOSTEPENI PRAVOSUDNI SISTEM EU, PRIMENA SUPSIDIJARNOSTI I REVIZORSKI SUD

1. Evropski sud pravde

1.1. Uloga i karakter Evropskog suda pravde

Evropski sud pravde (ECJ)[554] predstavlja okosnicu efektivnog sistema pravosudne zaštite komunitarnog prava. Sud pravde se brine o poštovanju prava prilikom tumačenja i primene Ugovora[555]. To znači da se Sud brine da komunitarno pravo ne bude tumačeno i primenjivano različito u raznim državama članicama. Uloga Suda je stoga izuzetno značajna u institucionalnom sistemu EU, jer ima poziciju vrhovnog tumača konstitutivnog Ugovora. Imajući u vidu da se radi o primeni sistema prepletenih nadležnosti komunitarnih organa, tj. da nema klasične podele vlasti[556], uloga Suda pravde je bazirana na njegovoj funkciji čuvara jednoobrazne primene i tumačenja komunitarnog prava.

U okviru toga, Sud ima dvostruku funkciju. Sa jedne strane je prisutna funkcija ustavnog suda, gde Sud rešava sporove između komunitarnih organa i sporove između tih organa i država članica. Sa druge strane, pak, nalazi se funkcija Suda kao organa pravne zaštite, odnosno zaštite komunitarnog prava od njegovog kršenja: upravni sporovi (kontrola zakonitosti akata komunitarnih organa), građanski sporovi (odluke o naknadi štete koju su prouzrokovali komunitarni organi ili službenici EU u vršenju svojih dužnosti), disciplinski tj. radnopravni sporovi (između Zajednice i njenih službenika).

Otuda u pravnoj teoriji nema jedinstvenog stava o prirodi i statusu Suda pravde. Sa jedne strane prisutno je shvatanje da se radi o bliskosti Suda sa nacionalnim sudovima[557], s obzirom na nadležnost i metod rada Suda. Sa druge strane, sastav Suda i način njegovog onivanja ukazuju na međunarodni sudski organ. Naime, Sud čine 27 sudija koje sporazumno imenuju vlade država članica na period od šest godina. Oni, međutim, nisu vezani za svoje nacionalne vlade, već njihova nezavisnost mora biti izvan sumnje (čl. 167). Njima

554 Na engleskom: European Court of Justice (ECJ) tj. Evropski sud pravde sa sedištem u Luksemburgu. Ne treba ga mešati sa Evropskim sudom za ljudska prava sa sedištem u Starzburu, koji je organ Saveta Evrope.

555 Čl. 31. Ugovora o osnivanju EZUČ, čl. 164. Ugovora o osnivanju EEZ i čl. 136. Ugovora o osnivanju EURATOM

556 „Jedino dosledno izvedena vladavina prava može da predupredi i ograniči vladavinu političke moći u ovako složenom nedržavnom političkom sistemu. Drugim rečima, opšta je intencija da se što je više moguće sporna politička pitanja u Zajednici rešavaju kao pitanja primene njenog prava. Praksa je pokazala da je ugovorna i stvarna uloga Suda pravde ovde nenadoknadiva. " Slobodan Samardžić, „EU kao model nadnacionalne zajednice", *op. cit.* , str. 107.

557 Tako Đuro Degan tvrdi da nadležnost Suda i karakteristike odlučivanja ga približavaju „sudovima koji postoje u unutrašnjem pravu, pre nego međunarodnim sudovima". Đ. Degan, „Sud Evropskih zajednica", 2-3 Jugoslovenska revija za međunarodno pravo (JRMP) 329, 1965, str. 398.

u radu pomaže osam opštih pravobranilaca (čl. 166), koji javno prezentiraju obrazložene završne predloge o sporovima, postupajući nepristrasno i nezavisno. U pitanju su lica koja ispunjavaju sve uslove za izbor na najviše pravosudne funkcije u svojim državama ili su istaknuti pravnici priznate stručnosti. Dozvoljeno je ponovno imenovanje sudija i opštih pravobranilaca čiji je mandat istekao. Pored toga, Sud je organ međunarodnih zajednica osnovanih međunarodnim ugovorima između suverenih država na neodređeno vreme, (u slučaju EZUČ za period od pedeset godina). To znači da je pravni poredak ovih regionalnih međunarodnih organizacija (tri evropske zajednice) stvoren od strane suverenih država, a ne unutrašnjim aktom ustavne prirode[558].

Iako se komunitarni pravni sistem integrira u pravne sisteme država članica posredstvom načela neposrednog dejstva i kroz princip supremacije komunitarnog prava, Sud nije ovlašćen da neposredno poništava ili ukida zakonske ili upravne akte države članice niti je deo internih sudskih sistema država članica[559].

U kontekstu klasifikacije Suda kao međunarodnog pravosudnog organa, međutim, kristališu se vrlo bitne razlike u odnosu na Međunarodni sud pravde u Hagu, koje ukazuju na teško premostive teškoće svrstavanja Evropskog suda pravde u kategoriju međunarodnog suda. Naime, za razliku od Evropskog suda, čija je nadležnost obavezna, Međunarodni sud pravde u Hagu, kao glavni sudski organ UN, ima fakultativnu nadležnost.

Takođe, odluke Evropskog suda obavezne su za države članice, što nije slučaj sa pravnim sistemom UN. Štaviše, Ugovorom iz Mastrihta ojačane su obaveze država članica u pogledu izvršenja odluka Evropskog suda (čl. 171). Ukoliko Komisija oceni da dotična članica nije donela mere za izvršenje odluke Suda, Komisija može, posle prethodnog upozorenja, o tome da obavesti Sud i predloži visinu novčane kazne za tu državu članicu. Sud može da naloži državi članici plaćanje kazne (ili paušalnog iznosa), ako utvrdi da se odnosna članica nije pridržavala njegove odluke.

Dalja uporedna analiza ističe osnovnu razliku u nadležnosti Međunarodnog suda pravde, koji nije ovlašćen da autentično tumači odredbe Povelje UN, jer ta savetodavna mišljenja nemaju obaveznu snagu i Evropskog suda pravde, koji se nalazi u ulozi vrhovnog tumača konstitutivnog Ugovora i ostalih sekundarnih komunitarnih akata, čije odluke imaju kogentni karakter. Čak i kada su u pitanju savetodavna mišljenja Evropskog suda, takva mišljenja su obavezna - kako za organe EU, tako i za države članice. Kod ocene usklađenosti međunarodnog sporazuma EU i jedne ili više država, ili međunarodnih organizacija, sa odredbama Ugovora o EU, Ugovor iz Mastrihta (čl. 228) u slučaju negativnog mišljenja Suda predviđa da takav međunarodni sporazum može da stupi na snagu samo u postupku koji reguliše reviziju Ugovora (čl. N), tj. u postupku zajedničkog utvrđivanja na međuvladinoj konferenciji i posle ratifikacije u svim državama članicama.

---

558 Vid Vukasović, „Sud Evropskih ekonomskih zajednica", mag. teza, Pravni fakultet, Beograd, 1967. , str. 33.

559 Jean Hublet v. Belgium, Case 6/60, ECR Vol. VI, p. 1144-45. J. Hublet je tužio Belgiju u vezi sa pravom lokalnih vlasti da oporezuju službenike EEZ, kada je Sud stao na stanovište da nije nadležan da poništava zakonske ili upravne akte jedne države člnice. *Detaljnije kod:* Vid Vukasović, op. *cit.* , str. 34.

Najviše je rasprostranjeno treće tumačenje o *sui generis* karakteru i položaju Suda pravde, prema kome se radi o specifičnom sudu koji se ne može izjednačiti ni sa nacionalnim ni sa međunarodnim sudovima. Imajući u vidu sastav Suda pravde, koga čine 27 sudija i 8 opštih pravobranioca (kao i sekretar sa administrativnim osobljem), koje imenuju države članice na osnovu međusobnog sporazuma, proizilazi da ima osnova za poređenje sa međunarodnim sudovima. Sa druge strane, međutim, ova klasifikacija nije potpuna kada se uzme u obzir nadležnost Suda da ispituje zakonitost akata Saveta i Komisije (čl. 173), da donosi odluke o preliminarnim pitanjima (čl. 177) i da se stara o poštovanju obaveza država članica koje proizilaze iz Ugovora (čl. 169, 170, 171), koje ukazuju na bliskost kompetencija sa nacionalnim sudovima. Stoga argumenti idu u prilog trećem shvatanju o *sui generis* karakteru i ulozi Suda pravde[560]. To je razumljivo, s obzirom na specifični položaj Suda, njegov sastav, zadatke i metod rada. Donekle se, kako je rečeno, Sud može porediti sa nacionalnim ustavnim i upravnim sudovima u izvršavanju svojih zadataka.

Sa druge strane, nemoguće je zaobići njegovu nadnacionalnu suštinu, jer nezavisnost sudija i opštih pravobranilaca u njihovom radu predstavlja, Ugovorom utvrđeni, osnovni uslov vršenja njihove funkcije. Stoga Sud po svojoj pravnoj prirodi predstavlja jedinstveni sudski organ istovremeno međunarodnog i unutrašnjeg karaktera, sa značajnim nadnacionalnim karakteristikama. Nadnacionalni karakter Suda, između ostalog, ogleda se i u ovlašćenjima da svojim odlukama ustanovljava prava i obaveze - kako za države članice, tako i za fizička i pravna lica država članica.

Jedna od fundamentalnih odluka Suda, koja naglašava nadnacionalni karakter Suda i pravnog sistema EU predstavlja presuda u slučaju *Van Gend en Loos*[561]. U donošenju odluke o preliminarnim pitanjima, u ovom slučaju o čl. 12. Ugovora (zabrana uvođenja novih i povećavanja postojećih carina), Sud je izneo stanovište da: „Zajednica uspostavlja novi pravni poredak međunarodnog prava u čiju korist su države ograničile, iako u ograničenom obimu, svoja suverena prava, čiji su subjekti ne samo države članice, već i njihovi građani. Nezavisno od zakonodavstava država članica, pravo Zajednice nameće pojedincima ne samo obaveze, već je zamišljeno da na njih prenosi i prava koja postaju deo njihovog pravnog nasleđa. Ova prava nastaju ne samo kad se izričito garantuju

560 Zastupnici tog shvatanja su brojni: Parry and Hardy, „EEC Law", London, 1981, tač. 9. 01. ; Lasok and Bridge, The Law and Institutions of the EC", London, 1987, p. 257; Vaughan, „Law of the EC", London, 1986, Vol I, tač. 2. 01. ; Brown, Jacobs, „The Court of Justice of the EC", London, 1983, p. 92. ; Radovan Vukadinović, „EEZ - Institucije", *op. cit.* , str. 96. , Vid Vukasović, „Sud EZ", *op. cit.* , str. 35. i mnogi drugi.

561 Holandski uvoznik formaldehida tužio je nadležni carinski organ (carinski inspektorat) za primenu veće carinske stope Carinskom sudu u Amsterdamu. Carinski sud (Tariff Commission) se obratio Evropskom sudu za tumačenje čl. 12. Ugovora u postupku po prethodnim pitanjima. Prvo pitanje se odnosilo na mogućnost interne primene čl. 12. Ugovora o EEZ, tako da se građani mogu direktno pozivati na ove odredbe u postupku pred nacionalnim sudom. Drugo prethodno pitanje obuhvatilo je dilemu da li, u slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, primena uvoznih carina od 8% predstavlja nezakonito povećanje u smislu čl. 12. Ugovora o EEZ. Zainteresovane države (Holandija, Belgija i Nemačka) pokušale su da ospore nadležnost Suda, ali je Sud izneo stav o suprematiji komunitarnog prava i direktnom dejstvu odredaba čl. 12. Ugovora. Case 26/62, 1963, ECR 1

Ugovorom o osnivanju, već i na osnovu obaveza koje Ugovor nameće na jasno određen način, kako pojedincima, tako i državama članicama i institucijama Zajednice". [562]

1.2. Sastav Evropskog suda pravde

Posle najnovijeg proširenja Unije od januara 2007. godine, Sud deluje u sastavu od 27 sudija (po jedan iz svake od zemalja članica EU) i 8 opštih pravobranilaca, sekretar Suda, pravni sekretari i specijalizovane službe. Sudije i opšte pravobranioce sporazumno imenuju države članice na period od šest godina. Oni mogu biti ponovo birani posle isteka mandata. U praksi je zastupljen po jedan sudija iz svake države članice. Savet je ovlašćen da, na zahtev Suda, jednoglasno odluči o povećanju broja sudija[563] i broja opštih pravobranilaca.

Njihova nezavisnost mora biti van svake sumnje i moraju ispunjavati uslove za izbor na najviše pravosudne funkcije ili biti istaknuti pravnici priznate stručnosti (shodno čl. 167. Ugovora o EU). Tokom svog mandata sudije i pravobranioci ne smeju vršiti drugu političku ili administrativnu funkciju ni bilo koje druge poslove. Posle prestanka mandata, sudije moraju poštovati obaveze koje proističu iz te funkcije i ponašati se časno u vezi prihvatanja određenih imenovanja ili pogodnosti[564]. Sudije među sobom biraju svog predsednika na period od tri godine. Predsednik upravlja radom Suda i predsedava plenarnim sednicama.

Sedište Suda je u Luksemburgu. Sud pravde zaseda plenarno. Za kvorum Suda je potrebno četrnaest sudija. Plenarne sednice Suda održavaju se kada Sud tako odluči (za značajne slučajeve) ili to zahteva država članica ili komunitarni organ, koji su strane u sporu. Može zasedati i u većima od po tri ili pet sudija. Sastav veća i izuzeće sudija regulisani su Protokolom o Statutu Suda. Sudije i pravobranioci ne mogu učestvovati u rešavanju nekog predmeta u kome su ranije učestvovali kao zastupnici, savetnici ili svedoci ili u nekom drugom svojstvu[565]. Kada radi u većima, Sud vrši istražne radnje ili sudi posebne vrste slučajeva (čl. 165. Ugovora). Posle donošenja Ugovora iz Mastrihta proširen je broj slučajeva koji se rešavaju u većima Suda, tako što je utvrđeno (čl. 165) da Sud zaseda plenarno onda kada to zatraže država članica ili institucija Zajednice koja je strana u sporu.

Opšti pravobranioci imaju ulogu sličnu komesarima vlade u francuskom Državnom savetu u upravnim sporovima[566]. Saglasno odredbama Ugovora (čl. 166), opšti pravobranilac je dužan da, postupajući nepristrasni i nezavisno, javno izloži obrazložene završne predloge o pokrenutim predmetima pred Sudom. Cilj je da pomogne Sudu u

562 *Ibid.* , p. 84.

563 Tako je Savet povećao broj sudija na petnaest, posle ulaska Austrije, Švedske i Finske u članstvo EU, 1995. godine. Odluka Saveta od 1. januara 1995. (čl. 10), OJ L 1, 1995.

564 Čl. 4. Statuta Suda.

565 Ako su bili pozvani da odlučuju kao članovi suda istražne komisije, čl. 16. (1) Protokola o Statutu Suda.

566 Lenz, „The Court of Justice of the EC", 14 E. L. Rev. 3 (1989) 127, p. 130. ; *nav. prema* R. Vukadinović, *op. cit.* , str. 84.

izvršavanju poverenih zadataka nadzora nad poštovanjem prava prilikom tumačenja i primene osnivačkog Ugovora. Pravobranioci se biraju na isti način i pod istim uslovima kao i sudije (čl. 167). Prema stranama u sporu imaju isti odnos kao i Sud. Iako njihova mišljenja formalno pravno ne obavezuju Sud, sudije ih u najvećem broju slučajeva u praksi slede[567]. Otuda potiče značaj uloge opštih pravobranilaca, koji imaju trostruku funkciju: a/ predlažu rešenja za predmete koje raspravlja Sud; b/ predložena rešenja podvode pod opšti model postojeće sudske prakse i c/ ako je moguće, naznačavaju obrise daljeg razvoja sudske prakse[568]. Pravobranilac izlaže svoje obrazloženo mišljenje posle završetka usmenog saslušanja stranaka, a pre izricanja presude Suda.

Sekretar Suda se bira tajnim glasanjem sudija i opštih pravobranilaca na period od šest godina, sa pravom ponovnog biranja. Sud usvaja propise koji uređuju njegov položaj (čl. 168). Uloga sekretara je da se stara o proceduralnim pitanjima dostavljanja svih dokumenata Sudu i stranama u sporu i da prisustvuje sastancima Suda prilikom razmatranja administrativnih i finansijskih pitanja, bez prava glasa.

1.3. Nadležnost Evropskog suda pravde

Evropski sud pravde deluje u okvirima nadležnosti propisanih Ugovorom o EU[569]. Odatle proističe da Sud nema izvornu, već samo ograničenu nadležnost, koju mu dodeljuje konstitutivni Ugovor[570]. U čl. 164. Ugovora utvrđena je uloga Suda kao čuvara i nadzornika poštovanja prava pri likom tumačenja i primene osnivačkog Ugovora. U čl. 172. Ugovora iz Mastrihta predviđeno je da nadležnost Suda može biti utvrđena i uredbama, koje zajednički donose Parlament i Savet, ili samo Savet - u pogledu sankcija predviđenih tim uredbama.

To znači da nadležnost Suda može biti određena i sekundarnim komunitarnim zakonodavstvom tj. uredbama, za sankcije utvrđene tim uredbama. Sudska praksa je, međutim, nastojala da proširi nadležnost Suda, široko tumačeći i primenjujući osnivački Ugovor. Pri tome, Sud se najčešće rukovodio teleološkim tumačenjem odredbi Ugovora, polazeći od duha i principa na kojima počivaju temelji evropskih zajednica[571].

567 „Serving the European Union - A Citizen's Guide to the Institutions of the EU", Second edition, Luxembourg, Office for Official Publications of the EC, 1999, p. 18.

568 Lasok and Bridge, *op. cit.* , p. 250. Kod nas R. Vukadinović, *op. cit.* , str. 85. i V. Knežević - Predić, dokt. disertacija, *op. cit.* , str. 363.

569 U čl. 4. (Prvi deo: Načela Ugovora o osnivanju EZ) Ugovora o EU iz Mastrihta navedeni su osnovni organi za ostvarivanje zadataka poverenih Zajednici: Evropski parlament, Savet, Komisija, Sud pravde i Finansijski sud (dodat Ugovorom o EU). Takođe je utvrđeno da svaki od ovih organa deluje u okvirima nadležnosti propisanih ovim Ugovorom.

570 Sličan stav iznosi Hartley T. , „The Foundations of EC Law", 1988, p. 56.

571 Evropski sud pravde je razvio shvatanje po kome u izvore komunitarnog prava spadaju i opšta pravna načela (pored Ugovora, sekundarnog zakonodavstva i međunarodnih sporazuma). U opšta pravna načela spadaju: osnovna ljudska prava, pravna sigurnost (zabrana retroaktivnog delovanja propisa, zaštita stečenih prava, legitimna očekivanja), načelo proporcionalnosti, jednakosti, pravo na poverljivo obavljanje advokatske delatnosti, načelo presuđenog predmeta (*Non bis in idem*) i dr. Vid. T. Hartley, *op. cit.* , pp. 129-152. ; H. G. Schermers and M. Waelbroeck, „Judicial Protection in the EC", Kluwer,

Pre svega, nadležnost Evropskog suda deli se na nadležnost u sporovima, koja obuhvata davanje presuda i nadležnost davanja mišljenja Suda. U okviru nadležnosti u sporovima, prema predmetu tužbe, nadležnost Suda je podeljena na direktne tužbe i na odluke Suda o prethodnim pitanjima. Ova podela široko je prihvaćena u teoriji[572]. Zasniva se na određivanju da li se spor okončava pred Sudom (direktne tužbe, gde Sud ima ulogu prve i poslednje instance) ili se završava pred nacionalnim sudom (prethodna pitanja), gde Sud daje preliminarne odluke. Neki autori vrše skoro identičnu kategorizaciju po istom osnovu na direktnu nadležnost Suda (presude su direktno izvršne i nisu dozvoljene žalbe) i indirektnu nadležnost Suda (preliminarna pitanja)[573].

U kategoriju sporova po direktnim tužbama spadaju sporovi koje pokreće Komisija ili drugi organ EU i države članice o sledećim pitanjima:

a) neispunjavanje obaveza država članica koje proističu iz konstitutivnog Ugovora (169-171);

b) poništaj akata komunitarnih organa zbog nezakonitosti (čl. 173-4);

c) nečinjenje ili propuštanje organa EU da preduzmu mere protiv kršenja Ugovora (čl. 175-6);

d) naknada štete iz vanugovorne odgovornosti Zajednice (čl. 178);

e) arbitražne klauzule iz javnopravnih ili privatnopravnih ugovora Zajednice (čl. 181);

f) sporovi između Zajednice i njenih službenika (čl. 179, radnopravni sporovi);

g) sporovi u vezi Evropske investicione banke i Evropske centralne banke (čl. 180);

h) sporovi između država članica u vezi sa predmetom konstitutivnog Ugovora, koji se podnose Sudu na osnovu posebnog sporazuma zainteresovanih država članica (čl. 182);

i) razrešenje od dužnosti člana Komisije (čl. 160).

Druga kategorija nadležnosti Suda obuhvata odluke o prethodnim pitanjima[574], koje na zahtev nacionalnih sudova Sud daje u vidu tumačenja komunitarnog prava i njegovog dejstva na interne propise država članica (direktno dejstvo) i u obliku mišljenja o valjanosti akata organa EU i Evropske centralne banke.

U literaturi su prisutne i druge vrste klasifikacije nadležnosti Suda. Naime, pored opšte podele na sporove i na savetodavna mišljenja Suda (koja imaju karakter pravne obaveznosti), prisutna je i klasifikacija nadležnosti Suda prema ovlašćenjima sudija[575]. Tako priroda i obim ovlašćenja sudija određuju tri vrste nadležnosti: a/ suđenje u sporu pune jurisdikcije, b/ suđenje o zakonitosti akta i c/ odlučivanje o tumačenju akta.

1992, pp. 37-63.

572 Vaughan, *op. cit.* , tač. 2. 02. ; Lasok and Bridge, *op. cit.* , p. 257. ; R. Vukadinović, „EEZ", *op. cit.* , str. 97. ; T. Hartley, „Osnovi prava EZ", Beograd, 1998, str. 59.

573 T. Hartley, „The Foundations of European Community Law", Oxford, 1988, p. 56.

574 To su tzv. preliminary rulings.

575 Joliet, „Le droit institutionnel des Communautes europeennes (Le contientieux)", Liege, 1981, p. 4. , *nav. prema* V. Rakić - Vodinelić, „Pojedinac pred Evropskim sudom pravde", *u:* D. Mitrović (red), „Pravo EU - Fizička i pravna lica", Beograd, 1998, str. 212.

Ukoliko se pođe od podele nadležnosti prema ulozi koju Sud vrši, može se izvršiti podela na dve grupe sporova: 1/ sporove koje Sud rešava u funkciji ustavnog suda i 2/ u ulozi organa pravne zaštite komunitarnog prava. U funkciji ustavnog suda, Sud pravde rešava sledeće sporove:

a) Komisija iznosi predmet Sudu kada smatra da neka država članica nije ispunila obavezu iz Ugovora (čl. 169), čime je prekršila komunitarno pravo;
b) Država članica podnosi tužbu Sudu protiv druge države članice zbog njenog neispunjavanja obaveze iz Ugovora, tj. kršenja komunitarnog prava (čl. 170);
c) Komisija predlaže Sudu da odredi novčanu kaznu državi članici koja se nije pridržavala odluke Suda, tj. nije sprovela mere za njeno izvršavanje (čl. 171);
d) Nacionalni sud države članice podnosi zahtev Sudu pravde za tumačenje komunitarnog prava (Ugovora i akata koje su doneli komunitarni organi) u postupku odlučivanja Suda o prethodnim pitanjima (čl. 177).

Kod donošenja odluka Suda pravde o prethodnim pitanjima predviđena je obavezna nadležnost Suda kada se prethodno pitanje postavi u sporu pred vrhovnim nacionalnim sudom države članice (čije odluke ne podležu pravnom leku unutrašnjeg prava). Nadležnost Suda pravde nije obavezna kada se prethodno pitanje postavi u predmetu pred nacionalnim sudovima niže instance. Tada taj nacionalni sud može da se obrati Sudu pravde, ako smatra da je odluka o prethodnom pitanju potrebna za donošenje njegove presude.

Specifičnost donošenja odluke o prethodnim pitanjima je u tome da Sud pravde ne donosi presudu o meritumu spora, već samo o prethodnom pitanju, dok se osnovni postupak o konkretnom predmetu vodi pred nacionalnim sudom države članice. U čl. 177. Ugovora utvrđena je lista prethodnih pitanja: a) tumačenje Ugovora, b) valjanost i tumačenje akata koje su odneli organi Zajednice (Komisija i Savet) i Evropska centralna banka i c) tumačenje statuta tela osnovanih aktom Saveta, ako to ovi statuti predviđaju.

Sud pravde je, međutim, svojom praksom težio da proširi polje primene čl. 177. , odnosno svoju nadležnost donošenja odluka o prethodnim pitanjima i na međunarodne ugovore između EZ i njenih država članica i država nečlanica (primer Ugovora o pristupanju Grčke[576]). Velika zastupljenost odluka Suda pravde o prethodnim pitanjima je rezultat potrebe uniformnog sprovođenja komunitarnog prava u državama članicama[577].

U ulozi organa pravne zaštite komunitarnog prava, Sud pravde obavlja sledeće zadatke:

---

576 Slučaj Haegeman Case 181/73, ECR 449 1974. Tada je Sud pravde podveo Ugovor o pristupanju Grčke pod akte koje su doneli organi Zajednice (čl. 177, b), iako predmet tumačenja nije bila odluka Saveta o zaključenju Ugovora o pristupanju, već odredbe Ugovora. *Vid.* Vesna Knežević - Predić, „Nadnacionalni karakter EZ i suverenost država članica", doktorska disertacija, Pravni fakultet Novi Sad, 1996. , str. 371.

577 Direktivama (uputstvima) Saveta (kogentna sekundarna regulativa) je određen cilj koji treba ostvariti, dok je državama članicama prepušteno odlučivanje o načinu, oblicima i sredstvima sprovođenja uputstava, te se stoga javlja sve češća potreba donošenja odluka Suda pravde o preliminarnim pitanjima, tj. tumačenju akata Saveta i Komisije, shodno čl. 177.

1. kontroliše zakonitost akata koje zajednički donose Savet i EP, zatim zakonitost akata Saveta, Komisije ili Evropske centralne banke (ECB), kao i akata EP koja imaju pravna dejstva na treća lica (čl. 173);
2. utvrđivanje da su komunitarni organi propustili da deluju u slučaju kršenja Ugovora (EP, Savet, Komisija, ECB) u postupku koji pred Sudom može pokrenuti: država članica, druge institucije Zajednice, svako fizičko ili pravno lice (čl. 175);
3. rešava sporove o naknadi štete koju su prouzrokovali komunitarni organi u vršenju svojih dužnosti (čl. 178).

Posebno je bitno da Sud, prilikom tumačenja i primene komunitarnog prava polazi ne samo od pozitivnog prava u odredbama Ugovora i drugih izvora komunitarnog prava[578], nego i od opštih pravnih principa. Na taj način, Sud svojim tumačenjima deluje i kao stvaralac komunitarnog prava, pružajući u svojim presudama putokaze za buduću primenu tog prava i pravni osnov za rešavanje budućih sporova[579]. Noviji primer takve uloge Suda nalazi se kod tumačenja primene principa supsidijarnosti[580]. Proističe da je Sud zaštitinik interesa Zajednice i promotor evropske integracije, što je posledica njegovog nadnacionalnog sastava i specifične funkcije kao suda *sui generis*.

Imajući u vidu da se razvojem evropskih zajednica i njihovim prerastanjem tj. stapanjem u Uniju, paralelno odvijala i evolucija uloge Suda u smeru jačanja njegovog statusa i širenja nadležnosti zajedno sa nadležnostima Zajednice, proističe još jedna posebna karakteristika Suda, koja ga odvaja od uobičajene tipologije nadležnosti. Tako Sud ima, pored klasične nadležnosti u sporovima, takođe i savetodavnu nadležnost.

---

578 Izvori komunitarnog prava obuhvataju 1/ primarne izvore: osnivački ugovori evropskih zajednica i EU, konvencije između država članica, sporazumi između Zajednice i trećih država ili međunarodnih organizacija; 2/ sekundarne izvore: pravila (uredbe), uputstva, odluke); 3/ opšta pravna načela i opšta pravila međunarodnog prava. Neki autori u izvore komunitarnog prava ubrajaju i odluke Suda pravde, mada u teoriji nema jedinstvenog stava o tome. Vid. R. Vukadinović, „Pravo EU", Beograd, 1996, str. 47. ; Lasok and Bridge, *op. cit*, pp. 135-148. Suprotno mišljenje iznosi T. Hartley, *op. cit.* , pp. 74-76. Hartley smatra da se pravna doktrina *stare decisis* (doktrina presedana) ne primenjuje u Evropskom sudu, iako Sud često sledi svoje prethodne odluke. Prema kontinentalnoj teoriji presedani ne mogu biti formalni izvor prava. Sud je, međutim, presudama u nekim vodećim slučajevima nastupao u ulozi stvaraoca komunitarnog prava. Kao razloge zbog čega se presedani ne mogu smatrati formalnim izvorom prava, Hartley navodi suštinska odstupanja od prakse engleskih sudova: Sud pravde ne primenjuje praksu analiziranja ranijeg slučaja da bi otkrio razlog odlučivanja (*ratio decidendi*), Sud nije obavezan da se poziva na ranije odluke, takođe, Sud često i odstupa od svojih presedana (usled promenjenih ololnosti ili promene stavova). Izvore prava Zajednice Hartley klasifikuje na pisane i nepisane. Shodno tome, on kao izvore komunitarnog prava navodi: 1. akte država članica, 2. akte Zajednice, 3. opšta pravna načela Zajednice (nepisani izvori) i 4. međunarodne sporazume sa državama nečlanicama (*op. cit.* , pp. 85-86).

579 Tako su nastali principi direktne primene komunitarnog prava i primata komunitarnih nad nacionalnim propisima država članica. Sud pravde je ove principe uobličio i obrazložio u brojnim svojim presudama. U slučajevima sporenja oko nadležnosti, odluke Suda su pravni osnovi za buduće tumačenje i primenu komunitarnog prava.

580 *Detaljnije o tome kod:* Grainne de Burca, „The principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional Actor", JCMS No. 2, June 1998, pp. 217 - 235.

Pri tome, savetodavna mišljenja Suda obavezuju komunitarne institucije i proizvode pravne posledice u komunitarnom pravu. Na zahtev Saveta, Komisije ili države članice, Sud daje mišljenje o usklađenosti predloga sporazuma (koji EU zaključuje sa jednom ili više država ili međunarodnom organizacijom) sa odredbama Ugovora (čl. 228. tač. 6). U slučaju da je mišljenje Suda negativno, takav sporazum može da stupi na snagu samo pod određenim uslovima utvrđenim u čl. N Ugovora o EU iz Mastrihta. Radi se o postupku izmena i dopuna osnovnih ugovora (čl. N). To predstavlja novinu unetu odredbama čl. 228. u Ugovor iz Mastrihta. Ugovor iz Mastrihta je ojačao ulogu Suda pravde dajući mu ovlašćenje da, na zahtev Komisije (čl. 171), naloži nekoj državi članici plaćanje novčane kazne (ili paušalnog iznosa), u slučaju njenog nepoštovanja odluke Suda. To znači da odnosna država nije donela mere za izvršenje odluke Suda u utvrđenom roku, kada je Sud ovlašćen da naloži toj državi da plati kaznu.

Konačno, ovde je bitno istaći da se nadležnost Suda pravde prema Ugovoru o EU iz Mastrihta prostire samo na komunitarne oblasti, odnosno prvi stub Unije. Preciznije rečeno, čl. L Ugovora isključuje nadležnost Suda pravde iz drugog i trećeg stuba EU (zajedničke spoljne i bezbednosne politike - drugi stub EU i saradnje država članica u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova - treći stub EU). Ipak, Sud pravde je nadležan za završne odredbe Ugovora o EU (čl. L - S) i za čl. K. 3 tačka 2c)[581].

1.4. Postupak pred Evropskim sudom pravde

Pravila postupka pred Evropskim sudom regulisana su Protokolima o Statutu Suda uz svaki od tri osnivačka ugovora evropskih zajednica i Poslovnikom o radu[582]. Shodno čl. 188. Ugovora o EZ, za usvajanje Poslovnika (koji donosi Sud), potrebno je jednoglasno odobrenje Saveta[583]. U pogledu redovnog postupka pred Sudom, postoji razlika između postupka po direktnim tužbama (direct actions) i postupka u preliminarnom odlučivanju Suda (preliminary rulings).

1.4.1. Postupak po direktnim tužbama

Postupak pred Sudom se sastoji iz pismenog i usmenog dela[584]. Postupci na osnovu direktnih tužbi dele se na četiri faze: pismeni postupak, pripremno istraživanje, usmeni

581 Ove odredbe se odnose na konvencije koje Savet može pripremati i preporučiti na usvajanje državama članicama u skladu sa njihovim ustavnim pravilima, a tiču se saradnje država članica na polju pravosuđa i unutrašnjih poslova. Tim konvencijama može se predvideti nadležnost Suda pravde za njihovo tumačenje, kao i presuđivanje u sporovima u vezi sa njihovom primenom, prema modalitetima koji se u njima budu utvrdili.

582 OJ L 176/7, 1991.

583 Isto je predviđeno i u čl. 160 Ugovora o EURATOM i čl. 55. Statuta Suda uz Ugovor o EZUČ. Za sve tri zajednice postoji jedan poslovnik. Poslovnik Prvostepenog suda (koji on donosi u dogovoru sa Sudom pravde) takođe podleže jednoglasnom odobrenju Saveta. Objavljen je u OJ L 136/1, 1991.

584 Odredbe čl. 18. Protokola o Statutu Suda EEZ uz Rimski ugovor o EEZ. A. Campbell, „Common Market Law", Vol. II, Longmans, Oceana, 1969, p. 210.

pretres i donošenje presude. Pismeni deo postupka obuhvata obaveštenja strankama i komunitarnim organima čije su odluke predmet spora, podneske, zahteve, odgovore, primedbe i sve dokazne spise i javne isprave u overenom prepisu. Usmeni deo postupka se odnosi na čitanje izveštaja sudije izvestioca, saslušanje stranaka, pravnih zastupnika, svedoka ili eksperata (ako je potrebno) i iznošenje obrazloženog mišljenja opšteg pravobranioca. Karakteristike postupka pred Evropskim sudom su da pismeni deo ima veći značaj od usmenog i aktivna uloga Suda.

Pismeni deo postupka počinje podnošenjem tužbe Sekretaru Suda. Tužba sadrži osnove na kojima tužilac zasniva svoj zahtev. Po potrebi se prilaže i odluka komunitarnog organa čije se ukidanje traži ili dokazni materijal o proteku roka do koga je komunitarni organ bio dužan da deluje (čl. 175). Kada se tužba podnosi na osnovu arbitražne klauzule (čl. 1812), uz tužbu treba priložiti kopiju arbitražne klauzule iz privatnog ili javnog ugovora ili pak, kopiju posebnog sporazuma između država članica (čl. 182). Pošto je primljena, tužba ulazi u dnevnik (registar) Suda. Sekretar Suda objavljuje belešku o tužbenim zahtevima u Službenom listu EZ. Sud imenuje sudiju izvestioca i opšteg pravobranioca za konkretni slučaj, čija je dužnost da pravno analiziraju predmet i neposredno prate relevantne činjenice vezane za predmet. Sekretar Suda dostavlja tužbu tuženom, koji u roku od mesec dana treba da pismeno odgovori na navode tužbe. Ukoliko tuženi ne dostavi svoju pismenu odbranu u datom roku, tužilac može zahtevati presudu zbog izostanka, shodno čl. 94. Poslovnika Suda. Pošto tuženi pismeno iznese svoju odbranu, tužilac dostavlja svoj odgovor, na koji tuženi ima pravo da dostavi svoju repliku. Rokovi za ove podneske iznose po mesec dana i mogu se produžiti samo uz specijalno odobrenje predsednika Suda. Cilj ove faze postupka je da stranke iznesu u pismenoj formi svoje stavove. Završetak pismenog dela postupka nastupa: a/ kada usledi drugi odgovor tuženog; b/ istekom roka za podnošenje odgovora tuženog ili c/ odbijanjem stranke da uloži odgovor ili ponovni odgovor (repliku)[585].

U toku pismenog dela postupka tuženi može izneti preliminarni prigovor na dopuštenost spora[586]. O tome se održava posebna rasprava gde opšti pravobranilac daje svoje mišljenje o nadležnosti Suda. Sud donosi odluku kojom može usvojiti prigovor (kada se postupak završava), odbaciti prigovor (kada se postupak nastavlja) ili odložiti donošenje odluke o prigovoru do konačne presude (kada se postupak takođe nastavlja).

Druga faza postupka po direktnim tužbama obuhvata pripremno istraživanje (dokazni postupak). Odnosi se na utvrđivanje činjeničnog stanja o predmetu spora. Ova faza postupka nije, međutim, obavezna. Sud odlučuje, na osnovu izveštaja sudije izvestioca i mišljenja opšteg pravobranioca, da li je uopšte potrebno sprovesti pripremno istraživanje i ukoliko jeste, koji su dokazi potrebni i koje činjenice treba da budu dokazane. U praksi Sud najčešće zahteva dostavljanje dokumenata i postavlja pitanja strankama[587]. Ukoliko u toku pripremnog istraživanja Sud poziva svedoke ili eksperte, to su svedoci Suda, a ne stranaka. Takođe, Sud u ovoj fazi postupka donosi odluku da li slučaj treba da vodi veće

585 R. Vukadinović, „EEZ", *op. cit.* , str. 89.
586 T. Hartley, „Osnovi prava EZ", *op. cit.* , str. 63.
587 *Ibidem*.

sudija ili da zaseda plenarno. Posle završetka ovog dokaznog postupka (ako ga je bilo) ili posle završetka pismenog dela postupka, predsednik Suda utvrđuje datum usmenog pretresa.

Usmeni pretres počinje čitanjem izveštaja sudije izvestioca[588] o činjeničnom stanju predmeta spora, sa rezimeom argumenata samih stranaka. Posle toga sledi saslušanje stranaka i njihovih pravnih zastupnika od strane sudija i opšteg pravobranioca. Sud se zatim povlači i opšti pravobranilac priprema svoje obrazloženo mišljenje[589], koje usmeno iznosi pred Sudom. U svom mišljenju on detaljno analizira pravne aspekte slučaja i predlaže svoje rešenje. Stranke nemaju pravo da stavljaju primedbe na mišljenje opšteg pravobranioca, te se time usmeni deo postupka završava.

Donošenje presude Sud obavlja tajnim većanjem, gde ne mogu prisustvovati opšti pravobranioci, sekretar, ni tumači Suda. Presudu Sud donosi na osnovu nacrta presude, koji je sačinio sudija izvestilac u sporu. Svaki od sudija može predložiti izmene nacrta presude. Ukoliko je potrebno, presuda se donosi glasanjem sudija. Presudu potpisuju sve sudije, kao kolektivni akt, te nema prava izdvajanja mišljenja. Nepristrasnost sudija obezbeđuje tajnost donošenja presude i njen kolektivni karakter[590]. Presuda se saopštava na javnoj sednici Suda i kasnije biva objavljena u Službenom listu EZ, dok se kompletna presuda, sa obrazloženjem opšteg pravobranioca objavljuje u Izveštajima sa zasedanja Suda (ECR[591]).

Pretpostavlja se da će stranke postupiti po presudi Evropskog suda, koja je obavezna[592] i konačna. Otuda je u čl. 176. Ugovora predviđeno da su komunitarni organi koji su doneli poništeni akt ili čije je uzdržavanje proglašeno suprotnom ovom Ugovoru, obavezni da donesu mere za izvršenje presuda Suda. Ova obaveza se odnosi i na Evropsku centralnu banku (ECB). Imajući u vidu da stranke mogu biti države članice, komunitarni organi ili fizička i pravna lica, proizilazi da prinudno izvršenje presude nije moguće, kada je presuda upućena državama članicama.

Ugovor iz Mastrihta, međutim, uvodi poseban nadzor nad izvršenjem presuda Suda pravde, koje su upućene državama članicama. Komisija je ovlašćena da, ukoliko država članica nije donela mere za izvršenje presude Suda, izda obrazloženje u kome su tačno naznačene tačke po kojima se ta država članica nije pridržavala odluka Suda pravde (shodno čl. 171). Istovremeno Komisija utvrđuje rok državi članici za izvršenje odluke Suda. Pre izdavanja obrazloženja Komisije, država članica može podneti svoje primedbe Komisiji. Ako država članica ne izvrši presudu Suda i posle određivanja roka od strane Komisije, Komisija može o tome obavestiti Sud pravde. Tada Komisija predlaže Sudu visinu novčane kazne ili paušalnog iznosa, koji treba da plati konkretna država članica. Ukoliko Sud utvrdi da se država članica nije pridržavala njegove odluke, on nalaže toj državi plaćanje paušalnog iznosa ili novčane kazne.

588 Report for the Hearing.

589 Ovaj deo procedure može trajati nekoliko nedelja.

590 V. Knežević - Predić, „Nadnacionalni karakter EZ i suverenost država članica", *op. cit.* , str. 190.

591 Radi se o službenim pravnim publikacijama: ECR - European Court Reports.

592 Presuda obavezuje od dana njenog objavljivanja.

Drugačija situacija u odnosu na prinudno izvršenje presuda Suda pravde postoji kada su stranke fizička ili pravna lica. Tada izvršenje presude Suda pravde sprovode nacionalni sudovi država članica saglasno internom građanskom postupku. To su retki slučajevi kada je tuženi pojedinac protiv koga je dosuđena naknada štete ili kada je u pitanju tužilac - fizičko lice koje treba da plati troškove postupka po presudi Suda[593]. Pri tome nacionalni sudovi nemaju pravo da ispituju presudu, već je izvršenje automatsko[594]. Nacionalni sudovi su ovlašćeni samo da provere autentičnost odluke Suda pravde pre izdavanja naloga za njeno prinudno izvršenje. Takođe su nadležni za ispitivanje pravilnosti izvršnih mera. Nacionalni sudovi nemaju, međutim, pravo da odlože izvršenje odluka Suda pravde. To može učiniti samo Sud.

Ukoliko stranka u postupku pred Sudom pravde nije u stanju da snosi troškove postupka (ili deo troškova), može se obratiti Sudu za pravnu pomoć (legal aid). U svom zahtevu stranka mora navesti sve relevantne dokaze. Tada veće Suda odlučuje da li da odobri ili ne pravnu pomoć.

Postupak pred Prvostepenim sudom takođe obuhvata pismeni i usmeni deo, koji se odvijaju prema istim principima kao i pred Sudom pravde (za direktne tužbe). S obzirom na specifičnu strukturu u nadležnost ovog pomonog suda, postoje određene razlike u odnosu na dokazni postupak tj. pripremno istraživanje.

Sud pravde koristi kao službene jezike sve jezike država članica, u skladu sa mnogojezičnošću EU. To je jedna od karakteristika Suda pravde. Jezik postupka pred Sudom je, međutim, jezik koji izabere tužilac kada se radi o direktnim tužbama. U slučaju da je tužena strana država članica ili fizičko i/ili pravno lice koje ima državljanstvo neke države članice, jezik postupka je službeni jezik te države članice[595]. Kada odlučuje u postupku po prethodnim pitanjima, Sud koristi jezik nacionalnog suda koji je uputio zahtev za preliminarnom odlukom Suda, ali druge države članice mogu na svojim jezicima dostaviti svoje primedbe. Jezik postupka znači da se sva dokumenta vezana za konkretni slučaj moraju prevesti na taj jezik. Članovi Suda mogu koristiti bilo koji službeni jezik EU po svom izboru tokom usmenog dela postupka (komentari, pitanja u toku saslušanja stranaka, izveštaj sudije izvestioca, mišljenje opšteg pravobranioca). Prilikom donošenja presude, međutim, s obzirom da prevodiocima nije dozvoljen pristup, Sud je prihvatio kao radni jezik francuski, u cilju obezbeđivanja tajnosti većanja[596].

---

593 Postupci pred Sudom su uglavnom oslobođeni troškova, osim ako su stranke izazvale nepotrebne troškove Suda ili ako postoje izuzetno visoki troškovi kopiranja ili prevođenja na zahtev stranaka. Tada Sud u presudi odlučuje da takve troškove plaća strana koja nije uspela u sporu. *Detaljnije kod:* R. Vukadinović, „EEZ", *op. cit.* , str. 91.

594 Čl. 187. i 192. Ugovora.

595 Kada država članica ima više službenih jezika, kao Belgija, tužilac može da izabere jedan od njih. T. Hartley, *op. cit.* , str. 70.

596 To ima za posledicu da se svi nacrti presuda pripremaju na francuskom, kao i definitivna verzija presude, koja se zatim prevodi na jezik postupka, da bi je potpisale sve sudije. T. Hartley kritikuje ovu praksu Suda. *Ibidem*, str. 71-72.

1.4.2. Postupak po prethodnim pitanjima

Komunitarno pravo se prevashodno primenjuje posredstvom nacionalnih sudova država članica[597]. Uvođenje postupka preliminarnog odlučivanja Suda pravde stavlja ga u poziciju vrhovnog, kvazi-ustavnog suda u cilju jednoobraznog tumačenja i primene komunitarnog prava i radi neophodne pravne sigurnosti u EU.

Postupak po prethodnom pitanju podrazumeva da je sudski postupak već otpočeo pred nacionalnim sudom države članice, u kome je postavljeno pitanje tumačenja konstitutivnog Ugovora ili komunitarnog sekundarnog zakonodavstva (akata koje su doneli organi EU i ECB) ili statuta tela osnovanih aktima Saveta. Od tumačenja odredbi ovih akata zavisi i presuda nacionalnog suda o meritumu spora.

Proceduru pred Sudom pravde pokreću samo nacionalni sudovi, a ne i stranke u sporu. Niži nacionalni sud može, ali ne mora, pokrenuti postupak po prethodnom pitanju, ako proceni da je to potrebno za donošenje njegove presude. Nasuprot tome, vrhovni nacionalni sud (sud poslednje instance) je obavezan da pokrene takav postupak, ako se preliminarno pitanje postavi u postupku pred njim[598].

Postupak po prethodnim pitanjima nije parnični postupak. Nacionalni sud upućuje svoj zahtev za preliminarnim odlučivanjem Suda pravde najčešće u formi sudske odluke u skladu sa nacionalnim procesnim propisima. Zahtev nacionalnog suda za preliminarnu odluku Suda pravde sekretar Suda prosleđuje stranama u nacionalnom postupku, državama članicama, Komisiji i Savetu (ako se radi o aktu Saveta čije se tumačenje traži). Beleška o zahtevu se objavljuje u Službenom listu, sa imenima strana u sporu i sadržajem zahteva za preliminarno odlučivanje Suda. Stranke u sporu, države članice i organi EU mogu dostaviti Sudu svoje pismene primedbe (u roku od dva meseca) i ovlašćeni su da učestvuju u usmenom delu postupka, gde izlažu svoje stavove[599]. Opšti pravobranilac zatim iznosi svoje mišljenje i Sud donosi svoju presudu, koju javno saopštava, a sekretar Suda je zatim dostavlja nacionalnom sudu. Na ovu presudu nacionalni sud može tražiti novo tumačenje u formi novog zahteva za preliminarnom odlukom Suda. Otuda neki autori ističu da Sud u ovom postupku svoju funkciju obavlja kao pomoć nacionalnim sudovima, pred kojima se nastavlja započeti postupak o meritumu spora[600]. Druga grupa autora pak, naglašava ulogu Suda kao vrhovnog sudskog organa i tumača komunitarnog prava poslednje instance[601].

---

597 „Takav koncept podeljene nadležnosti, u kome nacionalni sudovi imaju zadatak da se staraju o izvršavanju komunitarnog prava i da mu „udahnjuju život", nosi u sebi opasnost različitog shvatanja i primene komunitarnog prava po pojedinim državama članicama. Opasnost je utoliko veća jer je u pitanju autonomni i originalni komunitarni pravni sistem čiji instituti samo podsećaju na neke nacionalne, ali često imaju drugačiju pravnu sadržinu, a još češće drugačije ciljeve. " R. Vukadinović, „EEZ", *op. cit.* , str. 126.

598 Samo u slučaju da su odredbe čije se tumačenje traži same po sebi jasne - doktrina jasnog akta ili kada je isto pitanje bilo ranije tumačeno od strane Suda, vrhovni nacionalni sud nije obavezan da pokrene postupak traženja preliminarne odluke Suda pravde. R. Vukadinović, „EEZ", *op. cit.* , str. 132-3; Lasok and Bridge, *op. cit.* , p. 328.

599 T. Hartley, *op. cit.* , p. 66.

600 Hartley, *ibid.* , p. 65.

601 R. Vukadinović, *op. cit.* , str. 127; J. Shaw, *op. cit.* , p. 137.

1.4.3. Posebni postupci

Pod posebnim postupcima podrazumevaju se postupci koji se vode povodom presuda Suda pravde. Iako na presude Suda pravde ne postoji pravo žalbe, tri posebna postupka imaju sličnu funkciju. U praksi se ovi postupci retko javljaju.

Prvi od njih je postupak treće strane koja nije bila stranka u sporu, a koja osporava presudu Suda, jer je doneta na štetu interesa treće strane. Postupak po prigovoru trećeg lica mogu pokrenuti države članice, komunitarni organi ili fizička i pravna lica u ulozi treće strane. Postupak se pokreće tužbom kao u redovnom postupku, koju sekretar Suda dostavlja svim strankama u osnovnom postupku. Rok za pokretanje postupka je dva meseca od dana objavljivanja presude u službenom listu EZ. Treća strana mora navesti da presuda Suda prejudicira njena prava i valjane razloge zbog kojih nije mogla učestvovati u prvobitnom postupku[602]. Dok traje postupak po prigovoru treće strane, Sud može odložiti izvršenje svoje presude. Ovaj postupak spada u postupke po vanrednim pravnim lekovima, tj. predstavlja neku vrstu revizije postupka.

Ukoliko posle izricanja presude bude otkrivena činjenica od značaja za presudu, svaka od strana u osnovnom sporu (tužilac, tuženi ili umešač) može podneti zahtev za obnovu postupka. To je druga vrsta posebnog postupka. Rok za takav zahtev je tri meseca od dana otkrivanja nove činjenice. Relevantna presuda u prvobitnom postupku zastareva posle deset godina. Otkrivena činjenica mora biti dovoljno značajna za preispitivanje presude Suda, tako da nije bila poznata ni Sudu ni strani koja je iznosi u vreme donošenja presude. Postupak revizije presude ima dve faze. U prvoj fazi Sud procenjuje opravdanost predloga za ponavljanje postupka, donoseći presudu o tome posle saslušanja opšteg pravobranioca i pismenih odgovora stranaka. U drugoj fazi Sud razmatra suštinu predloga i o tome donosi novu presudu na osnovu novih činjenica.

Treći postupak predstavlja tumačenje presude. Pokreću ga strane u osnovnom sporu ili organi EU, čak i ako nisu bili strana u sporu, koji dokažu svoj opravdani interes za tumačenjem značaja i domašaja presude Suda[603]. Zahtev za tumačenje se može podneti u bilo koje vreme od izricanja presude. Sud daje svoje tumačenje u formi nove presude.[604] Ukoliko je presuda doneta u postupku po preliminarnim pitanjima, stranke nemaju pravo na tumačenje. Tada samo nacionalni sud države članice može zatražiti tumačenje presude u formi drugog (ponovnog) zahteva Sudu za odluku o prethodnom pitanju.

602 Opravdanost odsustva treće strane u osnovnom sporu Sud procenjuje u svakom konkretnom slučaju, imajući u vidu mogućnost korišćenja postupka mešanja u osnovni spor. U postupku mešanja fizička i pravna lica moraju dokazati svoj pravni interes, dok se to ne traži za države članice i komunitarne organe. Pravni interes podrazumeva uticaj presude u osnovnom sporu na pravne odnose umešača i stranke za koju interveniše. Stoga su posebni postupci po prigovoru treće strane u praksi retki.

603 Tumačenje se odnosi na izreku ili obrazloženje presude. T. Hartley, *op. cit.* , str. 65.

604 Nova presuda se prilaže tumačenoj presudi.

2. Prvostepeni sud (1989)

2.1. Formiranje Prvostepenog suda

Do stupanja na snagu Jedinstvenog evropskog akta - JEA (1987), Evropski Sud pravde je bio sud prve i poslednje instance. Odluke Suda su bile konačne. Sud je, međutim, od Saveta zatražio formiranje pomoćnog suda u cilju rasterećenja i bolje efikasnosti sudske zaštite komunitarnog prava. Odredbama čl. 11 JEA predviđeno je osnivanje Prvostepenog suda, na čiju je presudu dozvoljeno pravo žalbe Sudu pravde, u slučaju pogrešne primene materijalnog prava i u skladu sa uslovima predviđenim Statutom.

Savet je 1988. godine jednoglasno odlučio o formiranju Prvostepenog suda (Court of First Instance - CFI)[605], koji je počeo da deluje od septembra 1989. godine. Posle stupanja na snagu Ugovora iz Mastrihta (1993), pravni osnov formiranja i aktivnosti Prvostepenog suda čine odredbe čl. 168 A Ugovora o EZ, čl. 32 D Ugovora o EZUČ i čl. 140 A Ugovora o EURATOM.

Prvostepeni sud nije samostalni organ EU, što ističu odredbe čl. 168 A Ugovora iz Mastrihta[606],već je pridružen Sudu pravde. Time je u pravni sistem EU uvedena dvostepena sudska zaštita. Saglasno ovim odredbama, Prvostepeni sud nije nadležan da sudi o prethodnim pitanjima po osnovu čl. 177. tj. da tumači Ugovor ili akte komunitarnih organa.

Cilj osnivanja Prvostepenog suda je jačanje sudske zaštite fizičkih i pravnih lica u odnosu na primenu komunitarnog prava i omogućavanje Sudu pravde da svoju pažnju u radu usmeri prevashodno na suštinski zadatak kontrole jednake primene i tumačenja komunitarnog prava.

Savet je ovlašćen da, na zahtev Suda pravde i posle konsultovanja EP i Komisije, utvrdi jednoglasnom odlukom vrste sporova u nadležnosti Prvostepenog suda i sastav tog suda[607].

2.2. Nadležnost Prvostepenog suda

Prvostepeni sud je nadležan za sledeće sporove:

1. sporovi između Zajednice i njenih službenika (čl. 179. Ugovora o EZ i čl. 152. Ugovora o EURATOM); Počev od 2006. ovi sporovi su u nadležnosti novo-formiranog

605 CFI - Court of First Instance (Sud prve instance), Council Decision 88/591/ECSC, EEC, EURATOM, OJ L 215, 21. 08. 1989.

606 Čl. 168 A (1) glasi: „Sudu pravde se pridodaje Prvostepeni sud nadležan za vođenje prvostepenog postupka, protvi čijih presuda se može ulagati Sudu pravde žalba ograničena samo na pravne okolnosti. Prvostepeni sud sudi pod uslovima utvrđenim statutom, o predmetima i po procedurama utvrđenim tačkom 2. " *(podvlačenje autora)*

607 Odluka Saveta 93/350, OJ L 144/21, 1993.

Radno-pravnog tribunala (Civil Service Tribunal);

2. tužbe za kontrolu zakonitosti koje podnose fizička ili pravna lica, ali ne i organi EU ili države članice (čl. 173, 175. Ugovora o EZ i čl. 33, 35. Ugovora o EZUČ i čl. 146, 148. Ugovora o EURATOM);
3. tužbe za naknadu štete po vanugovornoj odgovornosti Zajednice koje podnose fizička ili pravna lica (čl. 178. Ugovora o EZ, čl. 40. Ugovora o EZUČ i čl. 151. ugovora o EURATOM);
4. tužbe na osnovu arbitražne klauzule iz javnopravnog ili privatnopravnog ugovora, koje podnose fizička ili pravna lica (čl. 181. Ugovora o EZ, čl. 42. Ugovora o EZUČ i čl. 153. Ugovora o EURATOM) i
5. sporovi usled propuštanja organa EU da preduzmu određene mere ili donesu propise (nečinjenje).

Cilj ovako formulisane nadležnosti Prvostepenog suda sastoji se u težnjama za rasterećenjem Suda pravde, što je Prvostepeni sud delimično i izvršio. Ukoliko je neko pitanje pokrenuto u dva spora: i pred Prvostepenim i pred Evropskim sudom, Prvostepeni sud obustavlja svoj postupak sve dok Evropski sud ne donese odluku[608]. Ukoliko, pak Evropski sud odluči da obustavi svoj postupak u takvom slučaju, postupak se nastavlja pred Prvostepenim sudom.

Prvostepeni sud sada broji 27 sudija, počev od januara 2007. Sudije potiču po jedan svaki iz zemlje članice EU, njih sporazumno imenuju države članice na period od šest godina, s tim da mogu biti ponovo birani. Iako sudije Prvostepenog suda biraju svog Predsednika, nisu zastupljeni opšti pravobranioci, kao kod Suda pravde.

Kao i kod Suda pravde, nezavisnost sudija mora biti van svake sumnje. Sudije moraju imati kvalifikacije za imenovanje na sudske funkcije, za razliku od sudija Evropskog suda, koji mogu biti i istaknuti pravnici priznate stručnosti. Prvostepeni sud je nadležan za sve tužbe fizičkih ili pravnih lica iz država članica usmerenih protiv odluka komunitarnih organa. Sud zaseda u većima od po tri ili pet sudija ili u plenarnim sednicama. Plenarne sednice se održavaju kada Prvostepeni sud odluči (u važnim slučajevima) ili kada to zatraže država članica ili komunitarni organ, koji su stranke u postupku.

Postupak pred Prvostepenim sudom je isti kao kod Suda pravde. Razlika je u tome što presude Prvostepenog suda podležu postupku žalbe pred Sudom pravde, ali samo u pitanjima primene komunitarnog prava. Žalba može biti podneta u roku od dva meseca od dana dostavljanja odluke Prvostepenog suda zbog: nenadležnosti Prvostepenog suda, povrede pravila postupka kojim su ošetećeni interesi stranke i kršenja komunitarnog prava od strane suda.

Prvostepeni sud postupa u sporovima u sledećim oblastima:

- poljoprivreda,
- državne subvencije (državna pomoć, State aid),
- konkurencija,
- trgovinska politika,

608 Shodno čl. 47. (3) Statuta Evropskog suda.

- regionalna politika,
- socijalna politika,
- institucionalno pravo,
- patentno pravo,
- saobraćaj.

Žalbu protiv presude Prvostepenog suda može podneti stranka (fizičko ili pravno lice) ili zainteresovano lice. Države članice ili komunitarni organi mogu podneti žalbu na presudu Prvostepenog suda čak i kada nisu stranke u postupku, osim u slučajevima radnopravnih sporova službenika i Zajednice. Zainteresovana lica su ovlašćena na podnošenje žalbe kada odluka Prvostepenog suda neposredno zadire u njihove interese. Podnošenje žalbe Evropskom sudu odlaže poništaj nekog akta Zajednice do momenta dok se žalba ne odbaci. Takođe, poništaj akta Zajednice ne stupa na snagu dok ne istekne rok za podnošenje žalbe. Postupak po žalbi pred Evropskim sudom podeljen je na pismeni i usmeni deo. Ukoliko Evropski sud prihvati navode žalbe, ukida odluku Prvostepenog suda. Tada može ili sam da donese konačnu presudu ili da vrati predmet Prvostepenom sudu na ponovno rešavanje (kada je Prvostepeni sud vezan odlukom Suda pravde).

3. Uloga Evropskog suda pravde u pravnoj reformi EU – Sud pravde kao stvaralac komunitarnog prava

Jedno od fundamentalnih načela je da se EU zasniva na vladavini prava[609]. To znači da Sud pravde svojim tumačenjem komunitarnog prava i kontrolom zakonitosti komunitarnih akata donetih od strane institucija EU istovremeno utvrđuje i precizira okvire delovanja komunitarnih organa[610].

Svojim tumačenjem komunitarnog prava Sud pravde se vrlo često nalazi i u ulozi njegovog stvaraoca. To je slučaj posebno kada se radi o preliminarnom odlučivanju, gde kreativnim tumačenjem Ugovora i sekundarnog komunitarnog zakonodavstva Sud često popunjava pravne praznine. Na taj način Sud istovremeno utiče na buduće pravce reforme EU. Naime, u svom radu Sud se suočava sa potrebama da pravno odgovori na zahteve prakse, bilo da se radi o ekonomskim potrebama ili političkim tendencijama svakodnevnog života u EU, te je prinuđen da formuliše nova pravna i institucionalna rešenja, na bazi postojećih. Otuda Sud pravde zauzima jednu od suštinskih uloga u institucionalnoj strukturi EU, iako mu neki autori osporavaju takvu poziciju[611].

609 Rule of Law; „Serving the EU. . . ", *op. cit.* , p. 17.

610 Načelo vladavine prava na kome se zasniva Zajednica ozvaničeno je presudom Suda pravde povodom poznatog slučaja: *Parti Ecologiste „Les Vertes" v. Parliament*, Case 294/83, (1986) ECR 1339.

611 Shaw J. , *op. cit.* , p. 137. On smatra da je „vreme kada je Sud mogao biti smatran „herojskom figurom"

Činjenica da se Sud nalazi u stalnom dijalogu sa državama članicama, ključnim institucijama EU (Savetom, Komisijom i Parlamentom), kao i da je Parlamentu priznao parničnu sposobnost - što je kasnije formalno pravno ozvaničeno Ugovorom iz Mastrihta (čl. 173), govori u prilog tvrdnje o njegovoj bitnoj ulozi u pravnoj i institucionalnoj reformi EU.

Sud je zadužen da održava delikatnu ravnotežu između ovlašćenja institucija EU sa jedne strane i ovlašćenja koje su zadržale države članice. Prilikom vršenja kontrole zakonitosti komunitarnih akata koje zajednički donose Savet i Parlament, akata Saveta, Komisije, Evropske centralne banke (ECB) ili akata Parlamenta koji imaju pravno dejstvo na treća lica, Sud je često pozvan da rešava pitanja ustavne prirode ili probleme sa značajnim ekonomskim posledicama. Primera radi, u svojoj presudi povodom ERTA slučaja (1971)[612], koja se ticala drumskog saobraćaja, Sud je odlučio da države članice nisu više ovlašćene da preuzimaju obaveze u odnosu na treće države (nečlanice), ako su te obaveze suprotne komunitarnim propisima. Na ovaj način Sud je ustanovio princip da se nadležnosti Zajednice na polju spoljnih odnosa moraju tumačiti saglasno promenjenim okolnostima. Time je ustoličio teoriju impliciranih ovlašćenja komunitarnih organa, što je imalo za posledicu proširenje nadležnosti Zajednice da zaključuje međunarodne ekonomske sporazume umesto država članica. U odnosu na zajedničku trgovinsku politiku Zajednice, Sud je u svojoj presudi objavio da:

„ovlašćenja Zajednice isključuju mogućnost konkurentske nadležnosti država članica". [613]

Što se tiče međunarodnih sporazuma, koji istovremeno spadaju u nadležnost Zajednice i država članica, došlo je do pojave tzv. mešovitih sporazuma, koje istovremeno zaključuje Zajednica (Savet) i države članice. Novija praksa EU ukazuje na brojne mešovite sporazume koji su zaključeni na osnovu savetodavnog mišljenja Suda (čl. 228)[614], u vezi zaključenja Finalnog akta Urugvajske runde multilateralnih trgovinskih pregovora pod okriljem GATT-a i uključivanja EU i država članica u funkcionisanje Svetske trgovinske organizacije (WTO). U oblasti podeljene nadležnosti na polju spoljno-ekonomskih odnosa[615], Sud je stao na stanovište da i Zajednica i države članice pojedinačno imaju obavezu učešća u procesu pregovaranja i zaključivanja, kao i u ispunjavanju preuzetih obaveza iz mešovitih sporazuma[616].

Sud je zaslužan za ustanovljavanje teorije implicitnih ovlašćenja komunitarnih institucija, ne samo u spoljno-ekonomskoj sferi, nego i u unutrašnjim pitanjima nadležnosti. Tako je Sud izuzetno doprineo efikasnosti rada komunitarnih organa, obezbeđujući im pravni osnov za donošenje odluka i onde gde njihova nadležnost nije eksplicitno predviđena u osnivačkim ugovorima evropskih zajednica. Naravno, takva mogućnost je široko korišćena

razvoja EU možda prošlo. Njegov značaj je verovatno manji nego što je ikad bio. "

612 Commission v. Council (European Road Transport Agreement, ERTA), Case 22/70, ECR 1971, 263.

613 *Ibidem*.

614 Opinion 1/94 GATT/WTO (1994) ECR I-5267.

615 Radi se o tome da zajednička trgovinska politika Zajednice ne obuhvata većinu pitanja trgovine uslugama, koje su bile predmet multilateralnih trgovinskih pregovora Urugvajske runde GATT-a, već samo trgovinu robama.

616 Opinion 1/94 GATT/WTO, *op. cit.* , p. 5420.

i od strane samih komunitarnih organa, pozivanjem na čl. 235. Ugovora koji predviđa usvajanje mera od strane Saveta (jednoglasno, na predlog Komisije i posle konsultovanja sa Parlamentom) kada postoji potreba za tim radi realizovanja ciljeva Zajednice u oblasti funkcionisanja jedinstvenog tržišta, a Ugovor nije predvideo potrebno ovlašćenje.

Međutim, Sud je veoma razradio dalji razvoj i širenje nadležnosti komunitarnih organa posredstvom teorije implicitnih ovlašćenja. U odnosu na Komisiju, Sud je zaslužan za proširenje obima prava odlučivanja Komisije. U slučaju vezanom za migracionu politiku iz 1987. godine[617], od Suda je zatraženo tumačenje čl. 118. Ugovora o osnivanju EZ. Odredbe ovog člana daju Komisiji zadatak da unapređuje što tešnju saradnju između država članica u oblasti socijalnih pitanja. Na osnovu ovih odredbi, Komisija je usvojila odluku kojom je zahtevala od država članica da joj dostave obaveštenja o politici prema radnicima migrantima iz država nečlanica. Nemačka i još jedan broj država članica su se usprotivile tome, smatrajući da Komisija nema ovlašćenja da usvoji takvu odluku, nego samo Savet na osnovu čl. 235. , ukoliko to pitanje uopšte spada u nadležnost komunitarnih organa. Sud je odlučio:

„Tamo gde odredbe Ugovora o osnivanju EEZ - u ovom slučaju čl. 118. - poveravaju određeni zadatak Komisiji, mora biti prihvaćeno, ukoliko se ne želi takva odredba učiniti potpuno neefektivnom, da ona Komisiji dodeljuje neophodne i *per se* nadležnosti koje su potrebne u cilju izvršenja tog zadatka".

Na ovaj način je Sud priznao pravo Komisiji da usvaja odluke sa obaveznom snagom prema državama članicama.

Preliminarno odlučivanje Suda (čl. 177) omogućilo je uvođenje značajnih pravnih postulata u komunitarno pravo, što je uticalo na dalji razvoj Zajednice i njeno uobličavanje u Uniju. Radi se o principu direktnog dejstva komunitarnog prava i principu supremacije tj. prednosti komunitarnog nad nacionalnim pravom država članica.

U vodećem slučaju *Van Gend en Loos* (1963)[618], Sud je utemeljio opšti stav o direktnom dejstvu Rimskog osnivačkog Ugovora. Naime, holandski Carinski sud je zatražio od Suda pravde tumačenje čl. 12. Rimskog ugovora tj. određivanje da li odredbe tog člana imaju dejstvo na pojedina fizička i pravna liaca država članica. Pored toga, od Suda je zatraženo da utvrdi da li, u slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, primena carinskih dažbina po stopi iz Brisleskog protokola od 1960. [619]predstavlja nezakonito povećanje u smislu čl. 12. Ugovora. Sud je u svojoj presudi utvrdio da:

„1. Član 12. Ugovora o EEZ proizvodi direktno dejstvo i stvara individualna prava koja nacionalni sudovi moraju štititi.

617 Case 281, etc. /85, Germany et al. v. Commission (Migration Policy) ECR 1987, 3203, *nav. prema* J. Shaw, *op. cit.* , p. 81.

618 Case 26/62, ECR 1963, 1

619 Radi se o Briselskom protokolu između Belgije, Holandije i Luksemburga od 1958. godine, na osnovu koga je doneta Carinska odluka (1960) u skladu s kojom je izvršeno klasifikovanje uvezenog formaldehida i određeno plaćanje carine od 8%. Pre stupanja na snagu Rimskog ugovora carina je iznosila 3%. Odredbama čl. 12. Rimskog ugovora je izričito zabranjeno svako povećanje carina posle stupanja na snagu Ugovora.

2. Da bi se utvrdilo da li su carinski nameti ili dažbine, koje imaju ekvivalentni učinak, bili povišeni suprotno zabrani iz čl. 12. Ugovora, mora se voditi računa o carinama i nametima koji su se stvarno primenjivali od odnosnih država članica na dan stupanja na snagu Ugovora.

Ovakvo povećanje može nastati kako zbog promene carine, koja rezultira klaisfikacijom proizvoda u razred podložan višoj carinskoj stopi, tako i povećanjem primenjive stope carinskih davanja. "[620]

U obrazloženju presude Sud je naveo da je potrebno uzeti u obzir duh, generalne principe i tekst odredaba, da bi se utvrdilo da li odredbe jednog međunarodnog ugovora imaju direktno dejstvo. „S obzirom na opšte principe Ugovora, ukoliko se oni primene na carinske namete i dažbine koje imaju ekvivalentni učinask, mora se naglasiti da čl. 9. koji utemeljuje Zajednicu kao carinsku uniju, uključuje kao ključnu, odredbu o zabrani ovakvih carinskih nameta i dažbina. Ova odredba nalazi se na početku dela Ugovora koji definiše načela Zajednice. To je primenjeno i objašnjeno članom 12. Tekst čl. 12. sadrži jasnu i bezuslovnu zabranu koja nije pozitivna već negativna obaveza. Štaviše, ta obaveza ne sadrži nikakvu rezervu od strane država koja bi mogla učiniti njenu primenu uslovnom putem mere nacionalnog zakonodavstva. Sama priroda ove zabrane čini je idealno prikladnom da proizvodi direktna pravna dejstva u pravnim odnosima između država članica i njihovih pravnih subjekata. "[621]

Navedeni stav Suda pravde uveo je princip direktnog dejstva određenih odredbi osnivačkog Ugovora u vetikalnom aspektu, tj. u odnosima između država (članica) i njihovih fizičkih ili pravnih lica. Moguće je i horizontalno direktno dejstvo komunitarnog prava, kada se ono primenjuje na rešavanje spora između pravnih subjekata država članica međusobno. Počev od 1975. godine, od slučaja Defrenne II[622], Sud je određenim odredbama Ugovora priznao horizontalno direktno dejstvo, tako da se pojedinci mogu direktno pozivati na takve odredbe u sporovima sa drugim privatnim licima. Sud je to obrazložio imperativnom prirodom takvih odredbi. Tako je Sud i u slučaju Dansk Supermarked (1980)[623]utvrdio da: „ni u kojim okolnostima nije moguće da ugovori zaključeni među pojedinim pravnim subjektima derogiraju mandatorne odredbe Ugovora o EEZ o slobodi kretanja robe".

Ovde treba ukazati (u meri u kojoj se to tiče teme ovog rada) na razliku koju u teoriji mnogi autori prave između principa direktnog dejstva i direktne primene. Princip direktne primene se, prema mišljenju mnogih autora, odnosi na podesnost pravnih normi komunitarnog prava da budu neposredno ili direktno primenjene od strane nacionalnih sudova bez donošenja naknadnih legislativnih ili upravnih akata[624]. Shodno tome, neki autori pojam

620 *Vid*. S. Rodin, *op. cit.* , Prikaz slučaja 26/62 Van Gend en Loos, ECR 1963, 1, str. 243.

621 *Ibidem*, str. 240.

622 Slučaj 43/75, Defrenne v. Sabena, (1976) ECR 455. Sud je priznao tužiocu - stjuardesi Defrenne, koja je bila zaposlena u avio kompaniji Sabena, da se direktno pozove na čl. 119. Rimskog Ugovora u tužbi za naknadu što je kao žena primala manju platu od muškaraca. *Nav. prema* R. Vukadinović, „Stvaranje i ostvarivanje komunitarnih prava u EU", Beograd, 1998, str. 68-69.

623 Case 58/80, Dansk Supermarked A/S v. Imerco A/S, ECR 1981, 181, P. Pescatore, „The Doctrine of „Direct Effect": An Infant Disease of Community Law", E. L. Rev. 8 (1983), p. 163. ; S. Rodin, *op. cit.* , str. 89-90.

624 V. Winter, „Direct Applicability and Direct Effect - Two Distinct and Different Concepts in Community

direktne primene definišu kao „metod ili način unošenja izvora komunitarnog prava u nacionalne pravne sisteme država članica"[625]. Sam Sud je definisao pojam direktne primene u slučaju Simmenthal[626] kao potpunu i jednoobraznu primenu propisa komunitarnog prava u svim državama članicama od momenta stupanja na snagu pa sve dok su na snazi. Rimskim Ugovorom (čl. 189) je jedino uredbama[627] izričito priznato da se neposredno primenjuju u svakoj državi članici u skladu sa njihovom opštom važnošću i obaveznim karakterom u potpunosti.

Za razliku od direktne primene, pojam direktnog dejstva jedna grupa autora karakteriše kao „svojstvo odredbi komunitarnih propisa da neposredno nametnu obaveze ili dodele prava pojedincima na koje se oni mogu pozivati pred svojim sudovima"[628]ili kao sudska primena komunitarnih propisa pred nacionalnim sudovima. Razloge za različito tumačenje direktne primene i direktnog dejstva, ova grupa autora nalazi u tome što je Sud pravde preko uvođenja pojma direktnog dejstva proširio pojam direktne primene i na određene odredbe osnivačkog Ugovora, neka uputstva i odluke komunitarnog zakonodavstva. Štaviše, direktna primena ne mora obuhvatiti i direktno dejstvo komunitarnih propisa.

To je slučaj kada određene komunitarne norme ne utiču na subjektivna prava pravnih subjekata u nacionalnim pravnim sistemima država članica. Primera radi, odredbe Rimskog Ugovora (čl. 137 - 248, kao i amandmani ovih odredbi), koje regulišu institucionalnu strukturu Zajednice, tj. odnose se na organe Zajednice, imaju direktnu primenu u državama članicama, ali ne mogu proizvoditi direktna dejstva na pravne subjekte država članica, zbog svog karaktera. Shodno tome jedna grupa autora, kako je napomenuto, pravi razliku među pojmovima direktne primene - kao metoda inkorporacije komunitarnog prava u nacionalne pravne sisteme država članica[629] i direktnog dejstva - kao sudske primene komunitarnih normi pred nacionalnim sudovima.

Nasuprot ovim shvatanjima, druga grupa autora poistovećuje ova dva pojma, polazeći od odredbi čl. 189. Ugovora, koji tumače tako da se one odnose na direktno dejstvo uredbi[630]. Samim tim, smisao pravnih pravila je da budu efikasna, da imaju obaveznu pravnu snagu, te se direktna primena pretpostavlja.

Law", 9 CML Rev (1972), pp. 425-438. ; Case 34/73 Variola (1973) ECR 981, *nav. prema* R. Vukadinović, „Pravo EU", *op. cit.* , str. 56, 58.

625 Winter, *op. cit.* , pp. 435,436. ; R. Vukadinović, „Pravo EU", str. 57. , „Stvaranje i ostvarivanje komunitarnih prava u EU, *op. cit.* , str. 53. ; Lasok and Bridge, *op. cit.* , „Pojam direktnog dejstva je izveden iz sudske interpretacije volje zakonodavca koji odlučuje da li je odredba uglavnom programska ili uspostavlja naredbu za subjekte, ili pak dodeljuje pojedincima neko pravo ili obavezu. ", str. 302.

626 Case 106/77, Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal S. p. A. (1978) ECR 629

627 U našoj literturi ne postoji jedinstveno terminološko opredeljenje u pogledu prevođenja izraza: „regulation". Neki autori (Vukadinović) to prevode kao: pravila, dok drugi (Lopandić, Janjević, Ilić) to prevode kao: uredba. Autor se opredelio za prevod: uredba, iako taj pojam nosi sobom potpuno drugačiju sadržinu i karakter u nacionalnom pravnom sistemu. Na ovo opredeljenje autora primarno je uticala namera da se takvim prevodom odslika obavezni karakter ove vrste komunitarnih propisa. *Vid. takođe* D. Lopandić i M. Janjević (preveli i prir), „Ugovor o EU - Od Rima do Mastrihta", Beograd, 1995, str. 139.

628 R. Vukadinović, *op. cit.* , str. 53.

629 J. Shaw, *op. cit.* , p. 257.

630 T. Hartley, *op. cit.* , p. 196. ; Pescatore, *op. cit.* , pp. 155-177. ; S. Rodin, *op. cit.* , str. 83-92.

Pored toga, argumenti u prilog poistovećenju ova dva pojma leže i u činjenici da oba pojma imaju istu funkciju: da stvore utuživa prava pojedincima na osnovu komunitarnih propisa[631]. Eventualna razlika pojmova može se praviti samo u odnosu na to što se primenjuju na različite akte komunitarnog zakonodavstva.

Izgleda da terminološka zbrka povodom navedena dva pojma i sama jurisprudencija Suda pravde, koji oba izraza često koristi u ulozi sinonima, upućuje na opredeljenje da je u pitanju vrlo nijansirana razlika pojmova[632]. U tom smislu nije teorijski opravdano praviti suštinsku distinkciju ova dva pojma.

Ne samo da je Sud uveo princip direktnog dejstva za odredbe osnivačkog Ugovora, nego je to svojstvo priznao i komunitarnim direktivama. U slučaju *Van Duyn v. Home Office* (1974)[633], Sud je ovako obrazložio direktno dejstvo direktiva:

„Ako je na osnovu odredbi čl. 189. uredbama (regulations) priznata direktna primena i ako, u skladu s tim, mogu po samoj prirodi imati direktno dejstvo, iz toga ne sledi da druge kategorije akata koji su navedeni u istom članu ne mogu nikad imati slično dejstvo. Bilo bi nespojivo sa obavezujućim dejstvom koje je direktivi dodeljeno u čl. 189. isključiti, u načelu, mogućnost da se na obaveze koje nameće ne mogu pozvati oni kojih se tiču. "

Kasnije je u slučaju *Ratti* (1979)[634]Sud definisao kada i kako se direktivama može priznati direktno dejstvo. Tek posle isteka roka za primenu direktive, može se priznati istoj direktno dejstvo. Stoga se država članica ne može pozivati i primenjivati svoje unutrašnje pravo koje nije prilagođeno i usaglašeno sa direktivom, protiv lica koje se ponaša u skladu sa zahtevima iz direktive, u situaciji kada je istekao rok za donošenje implementirajućih nacionalnih propisa. U objašnjenju direktnog dejstva direktive, Sud je i u ovom slučaju naveo da bi bilo nespojivo sa obavezujućim dejstvom direktive ako bi se načelno odbila mogućnost pozivanja pojedinaca na takve obaveze.

Drugi pravni postulat uveden zaslugom Suda pravde, koji je značajno uticao na oblikovanje evropskih zajednica i njihovo prerastanje u Uniju, kao novu etapu u procesu stvaranja sve čvršćeg jedinstva između naroda Evrope, predstavlja princip supremacije komunitarnog nad nacionalnim pravima država članica. U vodećem slučaju *Costa v. ENEL*[635]

631 Maclean, „European Community Law, Revision Work Book", London, 1991. , p. 82. , *nav. prema* R. Vukadinović, *op. cit.* , str. 57.

632 Isto shvatanje zastupaju: S. Rodin, *op. cit.* , str. 83. ; T. Hartley, *op. cit.* , p. 196. , Pescatore, *op. cit.* , pp. 155-177.

633 *Van Duyn v. Home Office*, Case 41/74, (1974) ECR 1337, navod br. 12.

634 *Publlico Ministero v. Ratti*, Case 148/78, (1979) ECR 1629. U postupku po prethodnom pitanju (čl. 177), Sud je rešavao problem primene Direktive br. 73/173, koje je obavezivalo države članice da donesu propise o pakovanju i obeležavanju razređivača, do kraja 1974. godine. Italija to nije učinila. Jedan italijanski proizvođač je proizveo razređivač u skladu sa Direktivom, što je bilo suprotno italijanskim propisima. Zbog toga je protiv njega bio pokrenut krivični postupak. Iako je odrekao pravo Italiji da se poziva na svoje propise, Sud nije odobrio ponašanje tuženoga i u zaključku presude odlučio da: „. . . pošto direktiva po svojoj prirodi nameće obaveze samo državama članicama, nije moguće dozvoliti pojedincima da se pozivaju na načelo legitimnih očekivanja pre isteka roka predviđenog za sprovođenje direktive". U konkretnom slučaju, rok za sprovođenje Direktive još nije bio istekao. *Nav. prema* R. Vukadinović, „Pravo EU", *op. cit.* , str. 66.

635 Slučaj 6/64, Flaminio Costa v. ENEL (Ente Nazionale per Energia Elletrica - italijanska državna

Sud pravde je presudio:

„Stvorivši Zajednicu neograničenog trajanja koja ima sopstvene institucije, sopstveno pravno lice, svoju pravnu sposobnost i sposobnost nastupanja na međunarodnom planu, te posebno, stvarna ovlašćenja koja izviru iz ograničenja suverenosti ili transfera ovlašćenja sa država na Zajednicu, države članice su ograničile svoja suverena prava, iako na ograničenom planu, te su stvorile *corpus iuris* koji obavezuje kako njihove državljane tako i njih same.

Unošenje odredbi komunitarnog prava u zakonodavstvo svake države članice i, uopštenije, uslova i duha Ugovora, bilo bi nemoguće ako bi se to činilo jednostranim kasnijim merama država članica na bazi reciprociteta. Takve mere ne mogu biti u suprotnosti sa komunitarnim pravnim sistemom. Sprovođenje komunitarnog prava ne može biti različito od države do države zavisno od domaćeg prava, a da se time ne dovede u pitanje ostvarenje ciljeva Ugovora postavljenih u čl. 5(2), i ne stvore razlike koje su zabranjene čl. 7. "

Ova presuda Suda utemeljila je načelo superiornosti normi koje donose komunitarne institucije nad normama nacionalnih pravnih sistema država članica. Ovo načelo Sud je dalje razvio u svojoj presudi povodom slučaja Simmenthal (1978)[636]:

„Štaviše, saglasno principu prioriteta komunitarnog prava, odnos između odredbi Ugovora (o EEZ) i direktno primenljivih mera komunitarnih institucija, s jedne strane i nacionalnog prava država članica, s druge, takav je da komunitarni propisi čine autoamtski neprimenjlivim bilo koju suprotnu odredbu nacionalnog prava, ne samo svojim stupanjem na snagu, nego i time što čine integralni deo i imaju prednost nad tekućim pravnim sistemima svake od država članica, što uklanja i valjano usvajanje novih nacionalnih zakonodavnih mera u meri u kojoj su one inkompatibilne sa komunitarnim normama.

Bilo koje priznanje da nacionalna zakonodavna mera ima pravnu snagu, a koja zadire u oblast u kojoj Zajednica vrši svoja zakonodavna ovlašćenja ili koja je na drugi način nesaglasna sa odredbama komunitarnog prava, predstavljalo bi odgovarajuće negiranje efektivnosti obaveza koje su države članice preuzele bezuslovno i neopozivo u skladu sa Ugovorom i tako bi ugrozilo same temelje Zajednice. "

To praktično znači da komunitarno pravo ima prednost nad nacionalnim kada se postavi pitanje sukoba ova dva pravna sistema u državama članicama. U teoriji se ovo načelo tumači tako da ima primenu i u situaciji kada nema direktne kolizije nacionalne i

uprava za električnu energiju), (1964) ECR, 585. Slučaj je poveden na osnovu zahteva milanskog suda najniže instance za preliminarnim odlučivanjem Suda pravde (čl. 177). Tužilac Costa je osporavajući račun za električnu energiju doveo u pitanje usklađenost odredaba italijanskog prava sa odredbama Rimskog Ugovora. Sud je, međutim, presudio u korist prioriteta komunitarnog prava nad odredbama nacionalnih pravnih sistema država članica.

636 Case 106/77, (1978) ECR 629. Simmental je uvezao govedinu iz Francuske u Italiju i bilo je određeno da plati naknadu za veterinarsku inspekciju pošto je meso uvezeno. To je bilo propisano italijanskim zakonom od 1970. godine, što je opet bilo u suprotnosti sa Ugovorom o EEZ i dve komunitarne uredbe od 1964. i 1968. godine. Italijanski sud je smatrao da treba primeniti italijanske propise prema načelu: *Lex posterior derogat legi priori*. Sud pravde je na osnovu preliminarnog odlučivanja (čl. 177) odlučio da je dužnost nacionalnog suda da primeni komunitarne propise, a ne da se poziva na suprotne odredbe nacionalnog zakonodavstva, čak i kada je ono usvojeno kasnije. Na ovaj način, Sud je dao prednost načelu: *Lex superior derogat legi inferiori*.

komunitarne norme, nego i svuda gde su države članice ograničile svoja suverena prava i prenele ih na komunitarne institucije[637].

Posledice uvođenja načela direktnog dejstva i supremacije komunitarnog prava nad nacionalnim ogledaju se u svojevrsnoj ravnoteži između komunitarnih institucija i država članica, u čemu upravo Sud pravde ima nezaobilaznu ulogu.

4. Evropski sud pravde i jačanje ovlašćenja Evropskog parlamenta

Institucionalna funkcija Suda pravde je da, pored održavanja ravnoteže na relaciji komunitarne institucije - države članice, reguliše (uslovno rečeno) ravnotežu između Saveta, Komisije i Parlamenta, međusobno, kao osnovnih komunitarnih organa. Tako je Sud, u postupku kontrole zakonitosti komunitarnih akata (čl. 173), uveo mogućnost pasivne parnične sposobnosti Parlamenta pre nego što je to pozitivno-pravno utvrđeno odredbama Ugovora o EU iz Mastrihta. Naime, Sud je u postupku po čl. 173. priznao da određeni akti Parlamenta mogu biti predmet ocene njihove zakonitosti pred Sudom.

Pored toga, Sud je Parlamentu omogućio i aktivnu procesnu legitimaciju, odnosno pravo da pokreće postupak ocene zakonitosti akata drugih komunitarnih organa koji zadiru u njegovu nadležnost. Sud je time proširio parnična ovlašćenja Parlamenta i to pre nego što je to ozvaničeno odredbama Ugovora iz Mastrihta.

U prvom slučaju, proširenja pasivne parnične sposobnosti Parlamenta, Sud je povodom slučaja *Parti Ecologiste „Les Vertes" v. European Parliament*[638], priznao Parlamentu pravo pasivne parnične legitimacije na osnovu čl. 173. Rimskog Ugovora. Postupak se vodio 1981. godine pred Sudom povodom odluke Parlamenta da deo svog budžeta dodeli političkim strankama za izbornu kampanju u vezi sa izborima 1984. godine. Tužbu za ocenu kontrole zakonitosti ove odluke Parlamenta podnela je francuska stranka „Zeleni" sa argumentacijom da se time neopravdano stavljaju u prednost stranke koje su već zastupljene u Parlamentu. Sud je u svojoj presudi zauzeo sledeći stav:

„Mere prihvaćene od Evropskog parlamenta u kontekstu Ugovora o EEZ mogu zloupotrebiti ovlašćenja država članica ili drugih institucija, te prekoračiti granice koje su bile postavljene ingerencijama Parlamenta, bez mogućnosti da budu podnesene na reviziju pred Sudom. Stoga treba zaključiti da postupak poništenja može biti moguć protiv mera prihvaćenih od strane Evropskog parlamenta kad im je namera da proizvode pravne učinke *vis-a-vis* trećih lica. "[639]

637 T. Hartley, *op. cit.* , pp. 216-217. To se odnosi na oblasti isključive nadležnosti komunitarnih organa: zajednička trgovinska politika, poljoprivredna politika i dr. Ovo tumačenje se izvodi iz opisa nacionalne zakonodavne mere države članice (iz presude Suda), koja zadire u oblast u kojoj Zajednica tj. njeni organi vrše svoja zakonodavna ovlašćenja.

638 Slučaj 294/83, (1986) ECR 1366

639 *Ibidem*.

Proizilazi da je za pokretanje postupka ocene zakonitosti akata Parlamenta po čl. 173. potrebno da ovi akti proizvode pravna dejstva na treća lica. Upravo na temelju ove presude Suda pravde uneta je analogna dopuna čl. 173. Rimskog Ugovora u Ugovor iz Mastrihta, čime je proširena pasivna parnična sposobnost Parlamenta. Istovremeno je stvorena pravna osnova da se pod lupom pravne analize Suda, pored akata Saveta i Komisije, nađu i akti Parlamenta koji proizvode pravne učinke na treća lica. Naime, u vreme donošenja Rimskog Ugovora, Parlament je imao samo savetodavna i kontrolna ovlašćenja, te nije mogao usvajati akte koji bi imali pravna dejstva na treća lica. Tek proširenjem budžetskih ovlašćenja Parlamenta i kasnijom revizijom Rimskog ugovora, Parlament je stekao određena zakonodavna ovlašćenja.

Otuda je Sud zaključio da, s obzirom da Zajednica počiva na vladavini prava, postoji potreba da se akti Parlamenta koji imaju pravne posledice za treća lica podvrgnu oceni zakonitosti, tj. utvrđivanja njihove saglasnosti sa Ugovorom. Usled uvođenja postupka saodlučivanja Saveta i Parlamenta u Ugovor iz Mastrihta, takođe i akti doneti u tom postupku podležu oceni zakonitosti od strane Suda. Pored toga, treba napomenuti da je u krug institucija čiju zakonitost akata kontroliše Sud u Ugovor iz Mastrihta, uneta i Evropska centralna banka (ECB).

Sud je, pored uvođenja pasivne parnične sposobnosti Parlamenta, omogućio i njegovu aktivnu parničnu sposobnost, takođe pre nego što je to ozvaničeno odredbama Ugovora iz Mastrihta (čl. 173). Pravo da pokrene postupak pred Sudom radi zaštite svoje nadležnosti priznato je Parlamentu od strane Suda povodom tzv. Černobil slučaja[640]. Tada je Sud priznao pravo Parlamentu da podnese tužbu protiv akata drugih komunitarnih organa radi zaštite nadležnosti Parlamenta. Time se Sud našao u ulozi regulatora i zaštitnika institucionalnog balansa komunitarnih organa. Sud je, međutim, prvobitno negirao ovo pravo Parlamentu, u tzv. Komitologija slučaju[641]. Tada je Sud ukazao da interesi Parlamenta mogu biti odgovarajuće zaštićeni mogućnošću da Komisija, u opštem interesu, preduzme akciju u pogledu bilo koje mere Saveta. Ovakva odluka Suda je u pravnoj teoriji oštro kritikovana[642], što je uticalo da Sud, godinu dana kasnije, izmeni svoje opredeljenje u tzv. Černobil presudi. Sud je priznao tada pravo Parlamentu da ospori pravnu osnovu odluke Saveta o prodaji radioaktivne hrane. Parlament je uspešno odbranio svoju argumentaciju da je ova odluka Saveta trebalo da bude usvojena na osnovu čl. 100 A Ugovora o EEZ, a ne na osnovu čl. 31. Ugovora o EURATOM.

Sud je aktivnu parničnu sposobnost Parlamenta obrazložio potrebom zaštite parlamentarne nadležnosti, u ovom slučaju prava Parlamenta da bude uključen u zakonodavni postupak u proceduri saradnje. Nasuprot tome, odredbe čl. 31. ugovora o EURATOM predviđale su samo savetodavno mišljenje Parlamenta. Pri tome, za zaokret u opredeljenju Suda donekle je zaslužna Komisija, koja nije u ovom slučaju podržala stavove Parlamenta, te nije bilo održivo mišljenje Suda iz prethodnog slučaja (Komitologija). Stoga je Sud u „Černobil slučaju" doneo vrlo bitnu presudu za jačanje procesnih ovlašćenja Parlamenta:

640 Parliament v. Council, slučaj 70/88, (1990) ECR I - 2041.

641 Parliament v. Council (Comitology), Case 302/87, (1988) ECR 5615

642 J. Shaw, *op. cit.* , p. 174.

- „Odsustvo odredbi u osnivačkim ugovorima koje daju ovlašćenje Parlamentu da pokrene postupak za ocenu zakonitosti i poništenje može stvoriti proceduralnu prazninu, ali ne može prevagnuti nad fundamentalnim interesom održanja i poštovanja institucionalne ravnoteže utvrđene u Ugovorima koji osnivaju evropske zajednice". [643]

Posledice ove presude Suda nalaze se u specifičnom priznanju identiteta i ovlašćenja svake od osnovnih komunitarnih institucija i istovremeno, u potvrđivanju potrebe da svakoj od ovih institucija (Savetu, Komisiji i Parlamentu) treba da bude omogućen pravni mehanizam za zaštitu nadležnosti u dinamičnom procesu pravnog uobličavanja institucionalne strukture EU. To naravno ne znači, u slučaju aktivne parnične legitimacije Parlamenta, da je time stekao neograničeno pravo. Kako to dokazuje slučaj iz novije prakse Suda (1995)[644], Parlamentu je osporeno pravo da u postupku kontrole zakonitosti (čl. 173) može napasti razloge na kojima je Komisija zasnovala svoj akt, osim ako ne dokaže da je time na neki način ugrožena nadležnost Parlamenta.

U postupku po čl. 175. (uzdržavanje komunitarnih institucija da usvoje akt, čime su prekršili odredbe Ugovora), Parlament je relativno često pribegavao ovoj mogućnosti pred Sudom pravde. Tako je Parlament uspešno odbranio svoj zahtev pred Sudom da Savet mora usvojiti određeni broj mera u oblasti zajedničke saobraćajne politike, što je Savet propustio da učini, u slučaju *Parliament v. Council* (1985)[645]. Time je Sud doprineo jačanju ovlašćenja Parlamenta na polju zakonodavne inicijative (koja je inače po slovu Rimskog Ugovora pripadala isključivo Komisiji). Kasnije je ovo pravo Parlamenta formulisano u odredbama čl. 138 B Ugovora iz Mastrihta, koje predviđaju da Parlament može, većinskim glasanjem, da zatraži od Komisije da podnese odgovarajući predlog o pitanjima koja po njegovom mišljenju zahtevaju izradu akata na nivou Zajednice radi sprovođenja Ugovora.

Autorka je sklona tumačenju da je svojom jurisprudencijom Sud pravde doprineo poboljšanju ravnoteže uticaja u interinstitucionalnoj sferi Zajednice i trasirao put za kasnije utvrđivanje odredbi Ugovora o EU, koje omogućavaju širenje kompetencija Parlamenta.

5. Evropski sud pravde i primena principa supsidijarnosti

Imajući u vidu prethodnu analizu principa supsidijarnosti, ovaj odeljak je posvećen razmatranju uloge i prakse Suda pravde u kontekstu koncipiranja i primene ovog principa. Postavlja se pitanje da li je Sud pravde prilikom tumačenja primene principa supsidijarnosti nastupao kao pravosudni ili kao institucionalni faktor, odnosno zaštitnik institucionalne ravnoteže EU.

643 (1990) ECR 2041, p. 2073.
644 Parliament v. Commission (Micro-organisms), Case C-156/93, (1995) ECR I-2019
645 Parliament v. Council, Case 13/83, (1985) ECR 1513.

Princip supsidijarnosti, kako je utvrđen Ugovorom iz Mastrihta, reguliše relacije EU (tj. komunitarnih institucija) *vis-a-vis* države članice, te deluje u oblastima podeljene (konkurentske) nadležnosti. Pre svega, odgovor na postavljeno pitanje zahteva razmatranje dileme da li je princip supsidijarnosti uopšte podložan pravosudnoj zaštiti od strane Suda pravde. Odgovor je potvrdan, jer odredbe o principu supsidijarnosti (čl. 3 B) spadaju u načela Ugovora o EEZ, koji su obuhvaćeni obaveznom jurisdikcijom Suda pravde, tj. spadaju u prvi stub Unije. To takođe potvrđuje i jurisprudencija Suda pravde[646], kao i novija mišljenja relevantne pravne teorije[647].

Pitanje primene principa supsidijarnosti u praksi Suda pravde interesantno je sa stanovišta, kako pravne analize, tako i sa aspekta sagledavanja uloge Suda kao promotora produbljivanja integracije u okviru EU[648], kako je to dokazano prethodnim izlaganjima o njegovoj kreativno-pravnoj poziciji. Koliko se ova uloga Suda kao stvaraoca i istovremeno tumača komunitarnog prava sukobljava u sudskoj jurisprudenciji sa primenom principa supsidijarnosti? Neki autori smatraju da se radi o veoma suprotstavljenim konceptima, koje je teško pomiriti[649]. Stoga je neophodno učiniti osvrt na neke relevantne slučajeve Suda pravde u ovoj oblasti. Koliko je značajan princip supsidijarnosti u odnosu na njegovu primenu u postupku kontrole zakonitosti komunitarnih akata (čl. 173), a koliko se taj značaj ogleda u postupku rešavanja prethodnih pitanja od strane Suda (čl. 177)?

Slučaj ispitivanja zakonitosti akata koje su doneli organi EU postavljen je pred Sud od strane Velike Britanije, koja je zatražila ocenu zakonitosti Direktive Saveta o maksimalnim radnim satima tokom sedmice[650] (Working Time Directive). Svoju tužbu Velika Britanija je zasnovala na tvrdnji da čl. 118 A, na kome se bazirala Direktiva Saveta, treba da bude tumačen u svetlu principa supsidijarnosti. Odredbe pomenutog čl. 118 A predviđaju da Savet može usvojiti direktive (uputstva) u cilju postizanja poboljšanja radnih uslova u pogledu zdravlja i bezbednosti radnika u državama članicama. Britanska vlada je isticala da Savet, kao zakonodavac, nije uzeo u obzir mnoga značajna pitanja, koja utiču na odluku da li akciju treba preduzeti na komunitarnom nivou u formi akta Saveta. Pored toga, tužilac je izneo da Direktiva Saveta direktno krši princip proporcionalnosti, tako što prelazi granice potrebnog da se zaštiti zdravlje i sigurnost radnika na radnom mestu. Sud je odlučio da, jednom kada Savet razmotri na osnovu čl. 118 A, da postoji potreba za donošenje direktive u cilju poboljšanja postojećeg stepena zaštite zdravlja i bezbednosti radnika, te je neophodno uskladiti iznos radnih sati sedmično u državama članicama, ta činjenica samim tim ispunjava zahteve supsidijarnosti. Shodno tome, Savet nije obavezan da dokazuje da je supsidijarnost poštovana.

---

646 Tako Sud pokazuje opreznost u pogledu poništavanja akata komunitarnih organa usled kršenja principa supsidijarnosti, ali istovremeno pridaje značaj ovom principu prilikom priznanja pravne valjanosti određenih nacionalnih zakonodavnih mera, primera radi u oblasti slobode kretanja roba. *Vid. slučajeve* C-267, 268/91 *Keck and Mithouard*, (1993) ECR I-6097.

647 J. Shaw, *op. cit.* , pp. 85-86. , kao i autori koje on navodi.

648 Pod produbljivanjem integracije u okviru EU autor podrazumeva širenje ovlašćenja institucija EU.

649 R. Dehousse, „Community Competences: Are there Limits to Growth" *in:* R. Dehousse (ed), „Europe after Maastricht - an Ever Closer Union", Munich, Law Books in Europe, 1994. , p. 117.

650 UK v. Council, Case C-84/94, (1996) ECR I-*5755*

Sud je bio rukovođen, u konkretnom slučaju, činjenicom da odredbe čl. 118 A izričito dodeljuju komunitarnim organima ovlašćenje da rade na usklađivanju radnih uslova u državama članicama, u pogledu zdravlja i sigurnosti radnika. Saglasno tome, jednom kad Savet odluči da poboljšanje zdravlja i sigurnosti radnika obuhvata broj radnih sati u sedmici, kao i da stepen zaštite zdravlja radnika u odnosu na broj radnih sati treba da bude povećan na komunitarnom nivou (tj. u svim državama članicama), teško je oboriti činjenicu da je ove ciljeve moguće bolje postići akcijom na nivou Zajednice, nego na nacionalnom planu.

Proizilazi da ova presuda Suda praktično ograničava princip supsidijarnosti kao merilo za sudsko ispitivanje vršenja zakonodavnih ovlašćenja institucija EU. Štaviše, Sud ne pominje supsidijarnost kao pojam, već ukazuje na potrebu za akcijom na nivou Zajednice. U pogledu zahteva britanske vlade da Sud rasvetli primenu čl. 118 A sa stanovišta principa supsidijarnosti, Sud nije ulazio u detaljna razmatranja ovog principa[651]. Što se tiče načela proporcionalnosti, Sud je u vrlo lakonskom maniru dao osvrt na to, tako što je zaključio da Savet ima široka diskreciona ovlašćenja, jer oblast u pitanju obuhvata složene procene i odgovarajući izbor socijalne politike, što opravdava takva ovlašćenja Saveta. Drugim rečima, Sud je prihvatio ocenu Saveta da je konkretnu akciju poboljšanja radnih uslova u odnosu na zdravlje i sigurnost radnika moguće bolje postići na komunitarnom nivou. Na taj način Sud se složio sa Savetom da usvojena direktiva ne prelazi granice potrebnog za postizanje ovih ciljeva (proporcionalnost).

Sledeći slučaj ocene zakonitosti akata koje donose komunitarni organi (u ovom slučaju Parlament i Savet), pokrenula je pred Sudom Nemačka u vezi sa direktivom o zaštiti depozita[652]. Nemačka vlada je svoju tužbu zasnovala na tvrdnji da zakonodavci u EU nisu izneli razloge zbog kojih smatraju da je prilikom usvajanja direktive poštovan princip supsidijarnosti. Direktiva je predviđala obavezno učešće svih kreditnih institucija u garantnim šemama sa minimumom stepena pokrića. Primedba tužioca (Nemačke) bila je da takve odredbe direktive sprečavaju ogranak kreditne institucije u zemlji domaćina (čije je sedište tj. centralna uprava u drugoj državi članici), da ponudi viši nivo zaštite nego što je to predviđeno nacionalnim propisima zemlje domaćina. Ova tzv. zabrana izvoza bila je, po nemačkom mišljenju, suprotna ciljevima direktive o minimalnom usklađivanju i uzajamnom priznanju. Iako preambula direktive (uputstva) nije sadržavala izričito pozivanje na supsidijarnost, Sud je odlučio da određeni delovi obrazloženja direktive sadrže dovoljno potvrda za objašnjenja Parlamenta i Saveta da je direktiva u saglasnosti sa principom supsidijarnosti.

Stoga je Sud prihvatio da je princip supsidijarnosti primenjen i da regulisanje kreditnih institucija nije u isključivoj nadležnosti institucija EU. Time je Sud prihvatio obrazloženje Parlamenta i Saveta da bi akcija u ovoj oblasti koju bi preduzele države članice na nacionalnom nivou bila nedovoljna, ali bez daljeg traženja razloga zbog čega bi nacionalni standardi zaštite depozita bili nedovoljni. Sud je takođe odbacio stavove Nemačke da se u konkretnom slučaju radi o kršenju načela proporcionalnosti.

651 Tužilac - britanska vlada je pri podnošenju tužbe imala u vidu tzv. Edinburške smernice za primenu principa supsidijarnosti, usvojene na Samitu EU (Edinburg).

652 Germany v. Parliament and Council, Case C-233/94, (1997) ECR I-2405.

Oba ova slučaja iz novije jurisprudencije Suda pravde upućuju na zaključak da Sud pravde tretira princip supsidijarnosti kao slabo sredstvo za poništavanje akata koje su doneli komunitarni organi. Sud je u postupku sudskog ocenjivanja zakonitosti komunitarnih akata malo ili nikako ulazio u detaljnija razmatranja primene ovog principa i uglavnom je prihvatao objašnjenja data od strane institucija EU[653]. To ukazuje na sledeći zaključak i istovremeno odgovor na postavljeno pitanje: Sud se, naime, u postupku kontrole zakonitosti akata koje donose institucije EU - a u odnosu na primenu principa supsidijarnosti, postavljao prevashodno u ulogu institucionalnog faktora nasuprot poziciji pravosudnog organa.

Drugačije rečeno, analiza navedenih relevatnih presuda Suda ukazuje na njegovu ulogu promotora integracije u okviru EU, u smislu širenja ovlašćenja institucija EU, uz istovremeno ograničavanje primene supsidijarnosti kao osnova za poništavanje mera i akata donetih na komunitarnom nivou. U oblasti primene principa supsidijarnosti, Sud je svoju funkciju našao u zaštiti nadležnosti institucija EU, prihvatajući njihova obrazloženja, bez detaljnijeg razmatranja, da je donošenje određenog akta na nivou Zajednice u skladu sa supsidijernošću - jer se time uspešnije ostvaruju ciljevi predviđene akcije, nego od strane država članica.

Pored toga, kada se radilo o osporavanju obima ili učinka predviđene akcije na komunitarnom nivou, proističe da je Sud bio sklon da odbaci prigovore kršenja proporcionalnosti. Na taj način Sud je omogućio da organi EU i u oblastima podeljene tj. konkurentske nadležnosti preduzimaju akcije na komunitarnom nivou i donose odgovarajuće akte, sa objašnjenjem da se time uspešnije ostvaruju ciljevi predviđenih mera, s obzirom na veličinu ili dejstvo predviđene akcije. Sud je time uvažio stavove komunitarnih institucija da tako usvojene komunitarne mere ne prelaze okvire neophodnog za postizanje ciljeva osnivačkog Ugovora (proporcionalnost).

U kontekstu ovog izlaganja važno je takođe navesti još jedan slučaj iz prakse Suda pravde, kako zbog značaja pitanja koje razmatra, tako i radi procene Suda o mogućoj oblasti zakonodavne nadležnosti institucija EU. Radi se o Mišljenju Suda povodom pristupanja Zajednice Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima (ECHR)[654]. Tokom sudskog postupka, vlada Finske je istakla da uvođenje principa supsidijarnosti u Ugovor o EZ u okviru Ugovora o EU iz Mastrihta ograničava polje primene čl. 235. Ugovora (EZ), koji predviđa da komunitarne institucije mogu preduzeti mere za sprovođenje nekog od ciljeva Zajednice, čak i kada Ugovorom nije predviđeno potrebno ovlašćenje za preduzimanje tih mera. Sud je odgovorio da Zajednica - tj. komunitarni organi nemaju ovlašćenje po čl. 235. da pristupe Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima, te da se u ovom slučaju radi o odluci od ustavnog značaja, koju treba da donesu države članice putem amandmana na osnivački Ugovor (Treaty). Tako i ovog puta Sud nije eksplicitno razmotrio primenu principa supsidijarnosti.

---

653 *Vid. takođe sledeće slučajeve u tom kontekstu:* Commission v. Belgium, Case C-278/94, (1996) ECR I-4307; Commission v. Belgium, Case C-11/95, (1996) ECR I-4115; Tremblay v. Commission, Case C-91/95, (1996) ECR I-5574; El Corte Ingles, Case C-192/94, (1996) ECR I-1281.

654 Opinion 2/94 on Accession by the Community to the European Convention on Human Rights (ECHR), (1996) ECR I-1759.

Može se, međutim, zaključiti da je duh ovog principa u izvesnoj meri uvažen od strane Suda, koji je državama članicama prepustio odluku o pristupanju Zajednice Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i to u formi amandmana na osnivački Ugovor o EZ. Sud, pri tome nije zaključio da komunitarni organi nemaju ovlašćenja za pristupanje ECHR, već je, imajući u vidu ustavni karakter ovakve odluke - koja treba da bude doneta na najvišem političkom nivou od strane država članica, odbio pristupanje Zajednice ECHR. Takođe, razlog ovog odbijanja nije činjenica da oblast ljudskih prava ne spada u nadležnost Zajednice, shodno osnivačkom Ugovoru, niti zato što zaštita ljudskih prava nije navedena u odredbama čl. 235. kao jedan od ciljeva Zajednice.

Time je Sud na određeni način ostavio „otvorena vrata" da Zajednica tj. komunitarne institucije steknu zakonodavnu nadležnost u oblasti ljudskih prava, pod uslovom da se o tome dogovore države članice na najvišem političkom nivou putem izmena osnivačkog Ugovora. Koliko je ovim mišljenjem Suda, koje naravno ima obavezni karakter, uzet u obzir demokratski karakter principa supsidijarnosti - da se odluke u okviru Zajednice donose na nivou što je moguće bližem građanima[655] (čl. A Ugovora o EU), a koliko je time izraženo priklanjanje Suda političkim stavovima nekih država članica, ostaje da se nagađa.

Činjenica je da i je i ovog puta Sud izbegao ulaženje u detaljno sagledavanje primene principa supsidijarnosti, iako se radi o bitnom pitanju njegovog odnosa sa odredbama čl. 235. koji obezbeđuje tzv. rezidualnu ili rezervnu zakonodavnu nadležnost komunitarnih institucija radi postizanja jednog od ciljeva Zajednice.

Značaj primene principa supsidijarnosti u postupku rešavanja prethodnih pitanja od strane Suda pravde (čl. 177) moguće je sagledati posredstvom analize nekih relevantnih slučajeva iz sudske prakse. Razlozi ovog razmatranja leže u traženju odgovora na pitanje koliko princip supsidijarnosti ograničava sam Sud pravde u vršenju njegove interpretativne uloge vrhovnog tumača osnivačkih Ugovora i sekundarnog komunitarnog zakonodavstva. Prvi relevantan slučaj je *Bosman*[656] (1995), u kome je Sud odlučio da međunarodni sistem naknada za transfer između fudbalskih klubova stoji u suprotnosti sa čl. 48. Ugovora (o EZ), koji predviđa slobodu kretanja radnika unutar Zajednice. Nemačka je, u svom zahtevu za preliminarnim odlučivanjem Suda, tvrdila da mešanje komunitarnih institucija u ovoj oblasti treba, s obzirom na nacionalnu kulturu i autonomiju sportskih organizacija, da bude svedeno na najmanju moguću meru. Pri tome se pozvala na primenu principa supsidijarnosti.

Sud je, međutim, odbio te navode i protumačio da odredbe čl. 48. Ugovora zahtevaju od nacionalnih sportskih udruženja da ukinu zahteve za naknadom u vezi prelaska igrača u druge klubove. Pri tome činjenica da komunitarni organi nemaju nadležnost po osnivačkom Ugovoru u oblasti regulisanja naknada za transfer među fudbalskim klubovima, te da su čak obavezni da poštuju nacionalne kulturne raznolikosti (shodno čl. 128), protumačena je od strane Suda tako da ne sme biti u suprotnosti sa čl. 48. o slobodi kretanja radnika unutar Zajednice.

---

655 U ovom slučaju to znači donošenje odluke o reviziji osnivačkog Ugovora na nacionalnom nivou kroz proces ratifikacije u državama članicama.

656 Bosman, Case C-415/93, (1995) ECR I-4921.

Drugi relevantan slučaj preliminarnog odlučivanja Suda u kome se postavilo pitanje primene principa supsidijarnosti je *Factortame III*[657], gde je Sud utvrdio uslove odgovornosti država članica za štetu učinjenu kršenjem komunitarnog prava (čl. 5. i 215. Ugovora o EZ). Nemačka je u toku ovog postupka isticala da opšte pravo na naknadu štete može biti ustanovljeno samo zakonodavnim putem od strane komunitarnih organa. Sud je prilikom rešavanja ranijih sličnih slučajeva[658], konstatovao da komunitarne institucije nisu usvojile odgovarajuće akte u ovoj oblasti. Tako i povodom ovog slučaja, Sud nije analizirao da li su komunitarni organi bili ovlašćeni da to učine, niti razloge zbog kojih nisu primenili takva svoja ovlašćenja. Stoga je Sud potvrdio svoje sopstveno pravo da definiše tj. razradi uslove za naknadu štete sudskim putem.

Iz izloženih relevantnih slučajeva jurisprudencije Suda pravde proizilazi da se Sud nije našao ograničen primenom principa supsidijarnosti, već je naprotiv potvrdio svoju ulogu vrhovnog tumača primarnog i sekundarnog komunitarnog zakonodavstva i glavnog čuvara poštovanja osnivačkih Ugovora u njihovoj primeni od strane komunitarnih institucija i država članica. Indikativno je, takođe, da Sud i u oblasti preliminarnog odlučivanja (kao i u postupku ocene zakonitosti komunitarnih akata) nije eksplicitno tumačio primenu principa supsidijarnosti. Po mišljenju autora, Sud je na taj način izbegao da se izričito bavi pitanjem primene principa supsidijarnosti. To se može donekle objasniti političkom sadržinom ovog principa i delikatnošću uloge Suda da, ulaženjem u razgraničavanje nadležnosti između komunitarnih institucija i država članica, preuzme na sebe zadatak koji imaju pre svega politički organi u EU (Evropski savet, Savet, u određenoj meri Komisija - posredstvom svog prava zakonodavne inicijative i Parlament) i države članice.

Ovakvo opredeljenje Suda može biti predmet kritike sa pozitivno-pravnog stanovišta, jer princip supsidijarnosti zaslužuje odgovarajuću pravosudnu zaštitu i tumačenje njegove primene od strane Suda pravde. Sa druge strane, međutim, s obzirom na karakteristike supsidijarnosti, kao principa koji se postavlja u funkciji granica širenja ovlašćenja komunitarnih institucija, autor smatra da je Sud svojim stavovima (u relevantnim presudama) nastojao da sačuva svoju institucionalnu samostalnost. Štaviše, Sud je nastupao kao zaštitnik institucionalne ravnoteže u EU, a istovremeno i kao promotor daljih integracionih kretanja u okviru EU. Time se Sud prevashodno ponašao kao jedan značajan institucionalni činilac EU, što je odnelo prevagu nad njegovom ulogom pravosudnog organa. Pod pojmom institucionalnog činioca EU, autor podrazumeva položaj Suda pravde kao samostalne institucije EU, koja ima značajan normativni uticaj u okviru EU.

Samim tim, Sud ima i nezaobilazan (iako posredan) uticaj na pravne i institucionalne reforme Zajednice (kako na pravce ovih reformi, tako i na njihove tekuće aspekte). Iz tih razloga se ne možemo složiti sa određenim mišljenjima, iznetim u pravnoj teoriji komunitarnog prava, da Sud pravde nema institucionalni značaj kakav imaju druge institucije EU[659]. U tom smislu autor podržava drugu struju shvatanja u pravnoj teoriji. Suštinski argu-

657 Brasserie du Pecheur, Case C-46/93 and Factortame, Case C-48/93, (1996) ECR I-1029.

658 Rewe-Zentralfinanze G and Rewe-Zentral AG v. Landwirtschaftskammer fur das Saarland, Case 33/76, (1976) ECR 1989; Francovich and Bonifaci v. Italy, Cases 6/90 and 9/90, (1991) ECR I-5357.

659 Shaw J. , *op. cit.* , p. 137.

menti u prilog tom shvatanju upravo ističu institucionalnu ulogu Suda pravde, koji u procesu izgradnje i reforme komunitarnih institucija, vrši određeno posredovanje između prava i političko-ekonomskih procesa u EU. Pri tome, kako je prethodno analizirano, Sud reguliše odnos između komunitarnog prava i nacionalnih pravnih sistema država članica; kao i odnos saradnje između komunitarnih institucija međusobno i sa državama članicama[660].

6. Revizorski sud u EU

6.1. Nastanak i razvoj

Revizorski sud[661] predstavlja finansijsku savest EU, jer je zadužen da proveri sve prihode i rashode Unije u vidu nezavisne revizorske institucije. Važno je istaći da Finansijski sud nema sudsku funkciju, uprkos svom nazivu, već vrši računovodstvenu kontrolu[662]. Njegova uloga je fokusirana na efikasno finansijsko upravljanje sredstvima EU i u tom smislu vrši kontrolu poslovanja institucija EU.

Finansijska kontrola Revizorskog suda odnosi se na obavljanje finansijskih operacija u organima EU, njihovu legalnost i pravilno izvršavanje, u cilju obezbeđivanja ekonomičnosti poslovanja u interesu građana EU i efikasnog funkcionisanja čitave Unije. Posebno je značajna novija tzv. komunikaciona strategija Finansijskog suda, kojom je ovaj sud obavezan da rezultate revizorske kontrole učini javnim kroz publikovanje objektivnih i blagovremenih revizorskih izveštaja.

Revizorski sud je osnovan Briselskim budžetskim sporazumom od 22 jula 1975, a počeo je sa radom u oktobru 1977, sa sedištem u Luksemburgu. Ugovor o EU iz Mastrihta (potpisan 7. februara 1992) ozvaničio je položaj Evropskog revizorskog suda u svojstvu komunitarne institucije. Na ovaj način je ojačana nezavisnost I nadležnost ovog suda. Sud je obavezan da objavi godišnji Izveštaj (poznatiji po skraćenici DAS prema francuskom izrazu: *déclaration d'assurance ili na engleskom: Statement of Assurance), kojim utvrđuje pouzdanost svih računa u EU, njihovu legalnost i regularnost transakcija.*

Ugovor o EU iz Amsterdama (potpisan 2. oktobra 1997) promovisao je ulogu Revizorskog suda kao institucije čitave EU I time I formalno proširio nadležnost ovog suda na drugi i treći stub međuvladine saradnje zemalja članica EU (tj. zajednička spoljna i bezbednosna politika i oblast pravosudne i policijske saradnje). Istaknuta je uloga Revizorskog suda u poštovanju regularnosti finansijskih operacija i mera sprečavanja prevare. Pored toga, Ugovor iz Amsterdama je potvrdio pravo Revizorskog suda da iznosi sporove pred Evropski sud pravde, kako bi zaštitio svoja ovlašćenja u odnosu na ostale institucije EU.

660 Slične stavove iznosi i Kenneth A. Armstrong, „Theorizing the Legal Dimension of European Integration", Journal of Common Market Studies (JCMS), Vol. 36, No. 2, June 1998. , p. 156.

661 Na engleskom: The Court of Auditors, na francuskom: "La Cour des comptes"

662 Shodno čl. Ex 188a, sada čl. 246, prema novoj numeraciji posle donošenja Ugovora o EU iz Amsterdama. Vid. Osnivački ugovori EU, prir. Dr Duško Lopandić, Beograd, 2003.

Ugovor o EU iz Nice (potpisan 26 februara 2001) predvideo je da Revizorski sud bude sastavljen od po jednog člana iz svake od zemalja članica EU. Ugovor iz Nice je omogućio Revizorskom sudu da usvaja određene vrste izveštaja i mišljenja prilikom zasedanja u većima, češće nego u punom sastavu Suda. Takođe je ozvaničena praksa ovog suda da objavljuje specifične godišnje izveštaje (specific DAS appraisals[663]) posebno za svaku od glavnih oblasti politika i aktivnosti Unije. Istaknuta je i važnost saradnje Revizorskog suda sa vrhovnim revizorskim institucijama zemalja članica.

6.2. Ovlašćenja Revizorskog suda

Ovlašćenja Revizorskog suda definisana su odredbama (čl. 246 – 248) Odsek peti, Ugovora o EU:

- **kontrola svih prihoda i rashoda EU i poslovanja svakog organa osnovanog od strane Unije, ako nije drugačije predviđeno;**
- provera zakonitosti i regularnosti svih prihoda i rashoda EU i ispravnosti finansijskog poslovanja u smislu ekonomičnosti i efikasnosti;
- sastavlja godišnji izveštaj posle zaključenja poslovne godine o sprovođenju budžeta EU, uključujući i tzv. Izjavu o zakonitosti i regularnosti EU računa i EU finansijskih transakcija za tu godinu;
- može da pripremi specijalne izveštaje o specifičnim pitanjima sa svojim zapažanjima;
- izveštava o utvrđenim slučajevima nepravilnosti ili sumnje na prevaru koje su otkriveni tokom računovodstvene kontrole;
- dostavlja zvanična mišljenja na predloge propisa EU koji imaju finansijske implikacije;
- konsultovan je povodom bilo koje mere za sprečavanje finansijskih prevara;
- pomaže Evropskom Parlamentu I Savetu u obavljanju njihove funkcije kontrole izvršenja kroz objavljivanje računovodstvenih izveštaja i mišljenja EU budžeta.

Revizorski sud nema pravosudnu funkciju. Stoga izveštaji i mišljenja Revizorskog suda nisu pravno obavezujući, kao što je to slučaj sa presudama Evropskog suda pravde i Prvostepenog suda. To znači da, u slučaju otkrivanja finansijske nepravilnosti ili prevare, ovaj sud hitno prosleđuje takav problem na dalji postupak nadležnim pravosudnim organima EU. Iskustvo u EU je pokazalo da je veliki broj finansijskih nepravilnosti potekao iz Zajedničkog poljoprivrednog fonda, kao i iz fondova tehničke pomoći EU. Zaposleni u EU su takođe zloupotrebljavali svoja ovlašćenja za rano penzionisanje. Sud je procenio da su takve finansijske nepravilnosti i prevare koštale poreske obveznike u EU godišnje oko 54 miliona EUR.

Izveštaji Revizorskog suda značajni su za poboljšanje ukupnog finanisijskog funkcionisanja i upravljanja Unijom (finansijski programi i fondovi EU). Ovlašćenja Suda se zato

663 www. eca. europa. eu

prostiru ne samo prema EU institucijama i zemljama članicama, već i prema zemljama korisnicama EU fondova tehničke pomoći. Naime, iako se radi o izvršavanju budžeta Unije, za koji je neposredno odgovorna Komisija, oko 90% tih prihoda i troškova se u praksi izvršava posredstvom nacionalnih nadležnih organa.

6.3. Sastav i rad Revizorskog suda

Revizorski sud je sastavljen od po jednog člana iz svake od zemalja članica EU, koje imenuje Savet ministara, posle konsultovanja sa Evropskim Parlamentom, na bazi predloga za imenovanje koje daju države članice. Članovi ovog suda potiču, po pravilu, iz revizorskih institucija u zemljama članicama ili su posebno kvalifikovani u oblasti računovodstva. Mandat članova ovog suda je 6 godina, sa pravom reizbora.

Članovi Revizorskog suda potpuno samostalno obavljaju svoje funkcije u opštem interesu EU. U izvršavanju svojih zadataka, oni ne traže niti prihvataju uputstva bilo koje vlade ili organa. Oni se uzdržavaju od svake radnje koja nije u skladu sa prirodom njihovih funkcija. To znači da oni ne mogu, za vreme trajanja njihovog mandata, da obavljaju bilo koju, plaćenu ili neplaćenu profesionalnu delatnost.

Članovi ovog suda zasedaju u veću prilikom donošenja odluka (usvajanje revizorskih izveštaja i mišljenja), na bazi većinskog odlučivanja, a svakom od članova Suda pomaže specijalizovani računovodstveni kadar. Sastanci Suda nisu javni. Predsednika Finansijskog suda biraju sami članovi između sebe, sa mandatom od tri godine i pravom reizbora. Uloga Predsednika je da deluje po principu: *Primus inter pares*, odnosno: Prvi među jednakima. To znači da Predsednik predsedava sastancima Suda, stara se o primeni njegovih odluka i o tome da se Sudom upravlja na pravilan način. Predsednik predstavlja Revizorski sud u spoljnim odnosima, posebno u pogledu budžetskih prihoda i isplata, prema ostalim EU institucijama i prema vrhovnim nacionalnim ustanovama računovodstvene kontrole zemalja članica EU.

Predsedniku Revizorskog suda u radu pomaže Generalni sekretar, koga imenuje sam Sud i odgovoran je za upravljanje administracijom i službenicima u Sudu, uključujući i profesionalno usavršavanje zaposlenih i odeljenje za prevođenje dokumenata na svaki od zvaničnih jezika EU. Takođe je odgovoran i za sekretarijat Suda. Danas Revizorski sud ima preko 800 zaposlenih, koje čine ovlašćeni revizori (oko trećina), prevodioci i administrativno osoblje. Revizorski stručnjaci, zaposleni u Sudu poseduju ogromno profesionalno iskustvo u revizorskoj kontroli, kako u javnom, tako i u privatnom sektoru, uključujući i računovodstvenu praksu, internu i spoljnu reviziju, pravo i ekonomiju. Oni preipremaju predloge revizorskih izveštaja i mišljenja, koja kasnije usvaja Sud. Sud zapošljava državljane iz svih zemalja članica, kako bi se omogućilo efikasno širenje profesionalnih i lingvističkih veština kadra. Otuda politika zapošljavanja u ovom Sudu, kao i uslovi rada, slede opšte principe koji važe u ovom domenu kod ostalih EU institucija, tj. prijem na os-

novu javnih konkursa, koje organizuje Odeljenje EU za izbor personala[664]. Revizorski sud obezbeđuje usavršavanje ograničenom broju zaposlenih sa fakultetskim diplomama (u trajanju 3 – 5 meseci).

Rad Revizorskog suda reguliše poseban Poslovnik o radu, koji se podnosi Savetu EU na odobrenje. Sud je organizovan u posebne revizorske grupe, koje se sastoje iz specijalizovanih odeljenja za određena područja budžeta EU. **CEAD** revizorska grupa[665] je odgovorna za koordinaciju godišnjeg izveštaja Suda, kvalitet revizorske kontrole i razvoj metodologije Revizorskog suda. Pored toga, Administrativni komitet, sastavljen od članova iz svih revizorskih grupa, zadužen je za administrativna pitanja u kompetenciji formalnog odlučivanja Suda. Počev od 2004. godine, Sud može usvajati izveštaje i mišljenja bez diskusije, na osnovu odluke dve trećine članova revizorske grupe ili Administrativnog komiteta. Postoji i interni revizor, koga imenuje sam Sud, a koji odgovara Revizorskom komitetu, sastavljenom od tri člana Suda i jednog spoljnog eksperta.

Revizorski sud se finansira iz generalnog budžeta Unije, koji usvaja Evropski Parlament u saodlučivanju sa Savetom ministara. *Exempli causa*, budžet za rad ovog suda u 2004. godini je iznosio oko 95 miliona EUR, što čini samo 0,1% od ukupnih troškova EU i samo 1,6% od ukupnih administrativnih rashoda za EU institucije i ostale organe. Kao i za druge EU institucije, obim sredstava iz budžeta EU namenjenih radu Suda, zavisi od odluke Evropskog Parlamenta. Na sopstvenu inicijativu, finansijsko poslovanje Suda kontroliše spoljna revizorska firma, a rezultati ove revizije se zatim dostavljaju Evropskom Parlamentu i Savetu ministara. Pored toga, finansijski izveštaji o poslovanju ovog suda i prateće revizorske procene o njegovom radu se objavljuju u Službenom listu EU i na web adresi Suda. To doprinosi transparentnosti rada Revizorskog suda i olakšava širu društvenu kontrolu funkcije koju ovaj sud vrši u EU.

6.4. Institucionalna uloga Revizorskog suda u EU

U izvršavanju navedenih ovlašćenja kontrole finansijskog poslovanja EU institucija i drugih komunitarnih organa, Revizorski sud vrši kontrolu na osnovu dokumentacije i po potrebi, na licu mesta kod drugih EU institucija i organa koji upravljaju prhodima ili isplatama u ime EU. Kontrola u zemljama članicama obavlja se u saradnji sa nacionalnim vrhovnim ustanovama finansijske kontrole u duhu poverenja i uz međusobno poštovanje nezavisnosti.

Radi efikasnog obavljanja predviđenih zadataka Suda, neophodno je da Revizorski sud ostane nezavisan i samostalan u radu u odnosu na ostale EU institucije i organe. Istovremeno, radi efikasnosti finansijske kontrole, potrebno je da postoji stalni kontakt i saradnja Suda sa svim EU institucijama i organima. Upravo se ovde ogleda suština nezavisne pozicije Revizorskog suda u institucionalnoj strukturi EU.

U ovom kontekstu značajno je naglasiti i ključnu institucionalnu ulogu Suda da pomaže

664 EPSO – European Personnel Selection Office, www. eca. europa. eu

665 CEAD audit group (Coordination, Evaluation, Assurance and Development)

Evropskom Parlamentu i Savetu ministara u obavljanju njihove funkcije kontrole izvršavanja EU budžeta. Sud prezentira godišnji finansijski izveštaj I njegovi komentari i ocene imaju važno mesto kod odlučivanja Parlamenta da li da odobri ili ospori kako je Komisija upravljala budžetom Unije. Ukoliko je Revizorski sud zadovoljan, šalje Parlamentu i Savetu izjavu osiguranja (Statement of Assurance) da je novac poreskih obveznika u EU pravilno korišćen.

Značajna je i uloga Revizorskog suda da daje mišljenja o predlogu pravnih akata EU koja imaju finansijske implikacije, pre njihovog usvajanja. To čini na sopstvenu inicijativu ili na zahtev neke od EU institucija (Komisije, Saveta ministara ili EP). Može se zaključiti da institucionalna uloga i vršenje ovlašćenja Revizorskog suda znatno doprinose ukupnoj legitimnosti i transparentnosti delovanja Unije i njenih institucija u očima građana EU. Svakako da se ovde radi o efikasnom i odgovornom izvršavanju budžeta EU, koje kontroliše Revizorski sud, dok područje političke kontrole ostaje u domenu rada Evropskog Parlamenta i Saveta, kao i nacionalnih parlamenata zemalja članica. Pored toga, aktivnosti Revizorskog suda povećavaju nivo odgovornosti EU institucija, utiču na legalno i pravilno korišćenje EU fondova, mišljenja i izveštaji Suda jačaju opšti nivo finansijskog upravljanja u EU, te konačno doprinose procesu demokratske kontrole korišćenja EU sredstava, kontrole koju vrše Evropski Parlament i Savet.

7. Dometi pravne i institucionalne reforme Ugovora o EU iz Mastrihta

Izlaganje položaja koji prema odredbama Ugovora o EU iz Mastrihta zauzimaju ključni komunitarni organi: Evropski savet, Savet ministara, Evropski parlament, Komisija i Sud pravde, imalo je za cilj analizu karaktera i stepena institucionalne ravnoteže, odnosno balansa uticaja ovih organa u funkcionisanju EU. Pri tome je naglasak stavljen na normativno sagledavanje njihove pozicije i posledica koje sobom povlači Ugovorom utvrđena uloga ovih organa EU, polazeći od ciljeva EU i primene načela supsidijarnosti. Težište analize usmereno je, pre svega, ka zakonodavnom postupku ili šire rečeno, procesu donošenja odluka u okviru EU.

Iz prethodno izvršene analize proističe više bitnih karakteristika institucionalnog sistema EU. Pre svega, pošavši od kontekstualnog pristupa, odnosno cilja i okvira delovanja komunitarnih organa, stiže se do zaključka o nadnacionalnim karakteristikama institucionalnog mehanizma EU. Tome u prilog svedoči činjenica da Komisija ima isključivo pravo predlaganja[666] tj, iniciranja legislativnog postupka i procesa stvaranja novih politika. S obzirom da je Komisija organ u kome države članice nisu direktno predstavljene, već deluje u okviru ciljeva određenih Ugovorom i radi zaštite interesa Zajednice kao celine, znači da predstavnici država članica nisu uključeni u početnu fazu podnošenja predloga u procesu

666 To se prevashodno odnosi na prvi stub Unije tj. EEZ, EZUČ i EURATOM.

donošenja odluka. Štaviše, Komisija zadržava kontrolu nad svojim predlogom sve dok ga Savet ne usvoji ili odbaci. To znači da sve dotle Komisija može da menja svoj predlog podnet Savetu. Ugovor iz Mastrihta je to eksplicitno regulisao odredbama čl. 189 A. Savet može izmeniti predlog Komisije, ali samo jednoglasnom odlukom, čak i onda kada je za usvajanje tog predloga dovoljna kvalifikovana većina. Komisija može čak i da spreči Savet da usvoji izmenjeni predlog, sa kojim se ona ne slaže, tako što će ga povući iz procedure[667]. Otuda potiče značaj njenog isključivog prava predlaganja u zakonodavnom procesu i u postupku formulisanja novih politika ili komunitarnih mera.

Pored toga, uloga Evropskog parlamenta u zakonodavnom procesu, kao i u vršenju političke kontrole rada ostalih komunitarnih organa, ukazuje na nadnacionalnost institucionalne strukture EU, imajući u vidu način izbora, sastav i nadležnost EP. Naime, činjenica da ova je institucija strukturisana po političkoj pripadnosti svojih poslanika, a ne po nacionalnoj, upućuje na potvrdu iznetog zaključka. Iako uloga EP nije ravnopravna ulozi Saveta, kako u procesu donošenja odluka, tako i u dnevnom funkcionisanju EU, politički uticaj EP sve više raste i krči put ka normativnom regulisanju ove uloge. Zahtevi za otklanjanjem prisutnog demokratskog deficita u radu institucija EU usmeren je ka poboljšanju pozicije i jačanju ovlašćenja EP. Ugovor iz Mastrihta je načinio korak dalje u ovom pravcu ustanovljavanjem postupka saodlučivanja EP i Saveta u prvom stubu EU.

Nezaobilazan je položaj Suda pravde, kao organa sprovođenja funkcije pravnog nadzora i kontrole rada komunitarnih organa, kao i ponašanja država članica u primeni komunitarnog pravnog poretka. Značaj zadatka Suda da daje tumačenja komunitarnog prava u postupku po prethodnom pitanju (čl. 177), najbolje ilustruje podatak da je od 1952. (kada je stupio na snagu Ugovor o EZUČ) do 1996. bilo podneto 6 608 predmeta Sudu na rešavanje, od kojih je 6 039 obuhvatalo sporove iz oblasti Ugovora o EEZ, a u sklopu toga su 3 132 predstavljale odluke Suda o prethodnim pitanjima[668]. Veoma značajna su i ovlašćenja Suda da kontroliše zakonitost akata komunitarnih institucija (čl. 173) i da rešava sporove u vezi sa propuštanjem ovih institucija da vrše svoje zadatke (čl. 175). Sud pravde time sprovodi i kontroliše vladavinu prava, što je jedan od postulata funkcionisanja institucionalne strukture EU. Osnovni preduslovi pravne valjanosti komunitarnih propisa, koje donose ključne institucije EU su: pravni osnov akta, obrazloženje, poštovanje principa supsidijarnosti i proporcionalnosti, kao i ostalih principa komunitarnog prava. Upravo pozivanje na određeni pravni osnov akta predstavlja najčešći predmet kontrole Suda u postupku ispitivanja njegove zakonitosti, sa aspekta kompatibilnosti sa primarnim i sekundarnim izvorima prava EU.

Sa druge strane u okviru institucionalnog sistema EU se nalaze i deluju komunitarni organi u kojima su države članice neposredno predstavljene: Evropski savet i Savet ministara. Njihova pozicija je dominantna i to kako u procesu donošenja odluka (Savet), tako i u domenu političkog fokusiranja strateških odrednica daljeg razvoja EU (Evropski savet).

Sa stanovišta institucionalne ravnoteže EU, u Mastrihtu bitka nije završena: ključni komunitarni organi nastoje da pravno osiguraju (izmenama osnivačkih ugovora) što više

667 Shaw J. , *op. cit.* , p. 144.

668 Tzv. preliminary rulings; *nav. prema:* E. Noel, *op. cit.* , p. 42.

ovlašćenja svaki za sebe. Posebno je u toj oblasti zapažena aktivnost EP. Stoga se može zaključiti da aktuelni normativni status quo već u velikoj meri biva prevaziđen novim kretanjima u praksi. Tako npr. Komisija nastoji takođe da ojača svoju nadležnost, obrazlažući to svojom ulogom čuvara Ugovora i komunitarnog pravnog poretka u odnosu na države članice. Države članice pak, predstavljene u okviru Saveta, nastoje da što više očuvaju svoju suverenost i nacionalne interese u procesu donošenja odluka EU. U krajnjoj liniji, radi se o njihovom suočavanju sa rastućom međuzavisnošću, koje se odigrava u okviru institucija EU[669].

Svakako da se ključni komunitarni organi suočavaju sa brojnim izazovima svakodnevnog funkcionisanja EU i strateškim pitanjima njenog proširenja i kanala produbljivanja integracije. To su razlozi održavanja Ugovorom predviđene Međuvladine konferencije, 1996, koja je urodila potpisivanjem izmena i dopuna Ugovora o EU, juna 1997. u Amsterdamu (stupio na snagu maja 1999.), a kasnije i nove međuvladine konferencije 2000. , koja je rezultirala ponovnom revizijom Ugovora o EU u Nici, 2000. (stupio na snagu februara 2003.). Pravne i institucionalne reforme evropskih zajednica tj. Evropske unije imaju permanetni karakter. To je u skladu sa svojevrsnim ekonomskim, sociološkim, pravnim i kulturološki uslovljenim dinamizmom u članicama Unije.

669 *Upor.* Guy Peters, „Bureaucratic Politics and the Institutions of the European Community", *u:* Alberta M. Sbragia, editor, „Europolitics - Institutions and Policymaking in the „New" European Community", The Brookings Institution, Washington, D. C. , 1992, p. 106.

V Poglavlje - PRAVNI ASPEKTI I EVOLUCIJA POLOŽAJA EVROPSKOG PARLAMENTA

1. Uvod

Evropski parlament (EP) je jedna od stožernih institucija današnje Evropske unije (EU). Kroz ulogu EP u institucionalnoj strukturi evropskih zajednica prelamali su se ključni problemi komunitarnih institucionalnih reformi. U najvećem broju slučajeva upravo je EP bio nosilac inicijativa za ove reforme. Paralelno s tim, posmatranje pozicije EP u okviru institucionalne strukture EU i ovlašćenja EP pruža osnovu za zaključke o dometima reformi i budućim institucionalnim promenama EU. Istovremeno, s obzirom na demokratski karakter sastava, izbora i funkcionisanja EP, od stepena jačanja njegovih kompetencija zavisi i nivo do kog je otklonjen demokratski deficit u EU.

U ovom poglavlju se analizira postupno jačanje položaja EP u institucionalnom mehanizmu EU, gledano kroz prizmu prelomnih etapa revizije osnivačkih ugovora evropskih zajednica: od samih odredbi konstitutivnih ugovora, preko donošenja Jedinstvenog evropskog akta, do razmatranja Ugovora o EU iz Mastrihta. Ugovor iz Mastrihta je revolucionaran po svojim institucionalnim izmenama, posebno u odnosu na Parlament i predstavlja prvi Ugovor o osnivanju EU. Kasnije revizije institucionalne pozicije Parlamenta razmatraju se u okviru narednih poglavlja o institucionalnim reformama uvedenim dopunama Ugovora o EU iz Amsterdama (1999.) i Nice (2003.). Proces jačanja uloge EP je dinamičke prirode. Posle održane Međuvladine konferencije o izmenama Ugovora o EU, tokom 1996. i potpisivanja revidiranog Ugovora o EU u Amsterdamu, početkom oktobra 1997. godine, proces ratifikacije Ugovora iz Amsterdama u državama članicama okončan je 1999. Usledila je nova revizija Ugovora o EU, u Nici decembra 2000. ali je novi Ugovor stupio tek 2003. na snagu, posle teškoća sa ratifikacijom. Prvi Ugovor o EU, iz Mastrihta, uveo je znatna poboljšanja ovlašćenja Parlamenta, te se u teoriji s pravom smatra da je upravo Parlament od svih komunitarnih institucija posle Mastrihta, postao najveći dobitnik izvršenih institucionalnih reformi.

2. Položaj Evropskog parlamenta prema odredbama osnivačkih ugovora Evropskih zajednica

2.1. Sastav i unutrašnja organizacija

Preteča današnjeg Evropskog parlamenta (EP) ustanovljena je još pariskim Ugovorom o osnivanju Evropske zajednice za ugalj i čelik (EZUČ), 18. aprila 1951. godine[670] u vidu

670 Stupio na snagu 25. jula 1952. šest država osnivača EZUČ činile su: Francuska, Nemačka, Italija, Belgija, Holandija i Luksemburg.

Zajedničke skupštine. Posle zaključivanja rimskih Ugovora o osnivanju EEZ i EURATOM, 25. marta 1957. godine[671], iste godine usvojena je Konvencija o određenim organima zajedničkim za evropske zajednice[672]. Ovom konvencijom su ustanovljeni jedinstveni organi za sve tri evropske zajednice: Skupština i Sud pravde. Prvu sednicu jedinstvena Skupština je održala 19. marta 1958. kada je za njenog predsednika izabran Robert Šuman, jedan od inicijatora evropske integracije. Tada je Skupština promenila naziv u Evropsku parlamentarnu skupštinu, koji je važio do 1962. godine, kada je usvojen naziv Evropski parlament[673]. Za razliku od prvobitne Zajedničke skupštine, od 1952. godine, koja je brojala 78 članova, jedinstvena Skupština je imala 142 člana, saglasno čl. 138. stav 2. Ugovora o EEZ[674]. Nakon prvog proširenja Zajednice, 1973. godine, ulaskom Velike Britanije, Danske i Irske u članstvo, EP je brojao 198 članova[675].

Sedište EP je u Strazburu, Generalni sekretarijat EP je u Luksemburgu, a sastanci komiteta i radnih grupa EP održavaju se u Briselu, kao i vanredna zasedanja EP. EP održava redovna mesečna zasedanja, osim u avgustu. EP može sazvati vanredno zasedanje, na zahtev većine članova ili na zahtev Saveta ili Komisije (čl. 139. Ugovora o EEZ).

Saglasno odredbama čl. 137. Ugovora o osnivanju EEZ, čl. 20. Ugovora o EZUČ i čl. 107. Ugovora o EURATOM, Parlament čine predstavnici naroda država okupljenih u Zajednici. Međutim, neposredni izbori za članove EP održani su tek 1979. godine. Do tada su funkciju poslanika EP činili izabrani predstavnici nacionalnih parlamenata država članica. Ugovorom o osnivanju EEZ (čl. 138, stav 3) bilo je predviđeno da Parlament sačini predlog o direktnim izborima. Na osnovu tog predloga, Savet je jednoglasno usvojio Akt o izboru poslanika EP putem neposrednih opštih izbora, 20. septembra 1976. godine[676]. Prvi direktni izbori za članove EP održani su 7 - 10. juna 1979. godine, kada je izabrano ukupno 410 članova EP. Prvi opšti neposredni izbori održani su na osnovu nacionalnih izbornih sistema, a ne po uniformnoj proceduri. To znači da većina država članica primenjuje proporcionalni sistem, osim Velike Britanije sa većinskim izbornim sistemom i Irske. Prisutne su i razlike u odnosu na izborne liste, izborni minimum, karakter mandata i dr. Otuda se u okviru Komiteta EP za politička pitanja radi na formulisanju jedinstvenog izbornog postupka za članove EP.

Prvi istorijski direktni izbori za članove EP rezultirali su sledećim rasporedom političkih partija: Socijalisti su zauzeli 112 mesta, Hrišćansko - demokratska grupa (Evropska narodna partija) - 108 članova, Evropska demokratska grupa - 64 članova, Komunisti - 44 člana, Liberalna i demokratska grupa - 39 članova, Evropski progresivni demokrati - 22 člana, Grupa za tehničku koordinaciju i odbranu nezavisnih grupa i članova - 11 i preo-

671 Stupili na snagu 1. januara 1958. godine.

672 Convention on Certain Institutions Common to the European Communities, 1957, čl. 2 (2); *nav. prema:* Radovan Vukadinović, „Evropska ekonomska zajednica - Institucije", Nova, Beograd, 1991, str. 23.

673 EP Resolution, 30. 03. 1962, OJ C 1962, p. 1045. *; nav. prema:* Radovan Vukadinović, *ibidem*.

674 Saglasno čl. 138. stav 2. Ugovora o osnivanju EEZ, mesta su bila raspoređena na sledeći način: Nemačka - 26, Francuska - 36, Belgija - 14, Italija - 36, Luksemburg - 6, Holandija - 14.

675 Velika Britanija je imala 36 poslanika, a Irska i Danska po 10.

676 EC Council Decision 76/787, Act concerning the Election of Representatives of the Assembly by Direct Universal Suffrage, OJ L 278, 1976. Akt je stupio na snagu 1. jula 1978. godine.

stalih neopredeljenih 10 članova[677]. Svoju prvu sednicu neposredno izabrani EP je održao 17. jula 1979. godine pod predsedništvom Simon Vejl, bivše francuske ministarke za zdravstvo i porodična pitanja.

Broj članova EP nije u srazmeri sa brojem stanovnika država članica. To je učinjeno radi zaštite interesa malih i srednjih država. Unutar EP je grupisanje članova izvršeno po političkoj, a ne nacionalnoj pripadnosti. To je u skladu sa nadnacionalnim karakterom ove komunitarne institucije.

Broj članova EP menjao se shodno razvoju i širenju Zajednice, kao i raspodela prema državama članicama. Tako je od 410 članova na prvim neposrednim izborima, broj članova povećan na 434 posle ulaska Grčke u članstvo, 1981. godine. Zatim je, proširenjem na Španiju i Portugal, 1986. godine, broj članova EP dosegao 518. Posle ujedinjenja Nemačke, 1990. godine, EP je uputio zahtev Savetu za povećanje broja svojih poslanika. Na Evropskom Samitu u Edinburgu, decembra 1992. je odlučeno da broj članova bude 567. Odluka je, nakon ratifikacije u državama članicama, stupila na snagu 1994. godine. Do narednog povećanja došlo je ulaskom Austrije, Finske i Švedske u članstvo EU, 1995. godine. EP tada broji 626 članova[678] i sastoji se od osam političkih grupa[679] i nekih članova van političkih grupa. Stanje posle proširenja EU, 2004, pokazuje da se politički sastav Parlamenta nije promenio, ali je bio povećan broj članova na 732 poslanika.

Imajući u vidu ovakvu strukturu EP u izvesnoj meri je ublažena činjenica nejednake raspoređenosti poslanika država članica u odnosu na broj stanovnika. Naime, prevashodno političko svrstavanje i delovanje grupa u okviru EP umanjuje posledice situacije da su manje države članice proporcionalno bolje zastupljene u EP, gledano prema broju članova EP u odnosu na broj stanovnika države članice. Tako npr. Nemačka ima 1,2 člana prema milion svojih stanovnika, dok Irska ima 4,2 člana prema milion svojih stanovnika, a najmanja država članica, Luksemburg ima 15,4 člana (gledano u istom odnosu). U Zajednici nije na snazi parlamentarni sistem vlasti, s obzirom na dominantnu zakonodavnu ulogu Saveta, te članovi političkih grupa u EP moraju voditi računa i o nacionalnim interesima.

Kao posledica prvih direktnih izbora, u EP je došlo do povećanja značaja političkih grupa u strukturi EP. To je uticalo na slabljenje nacionalnih komponenti u delovanju EP i jačanje njegove nadnacionalnosti. Drugi opšti direktni izbori za EP održani su 14 - 17. juna 1984. godine u deset država članica. Rezultati ovih izbora nisu bitnije promenili političku kartu EP. Socijalisti su ostali najveća politička grupa, dok je centralno-desničarski blok sa

677 European Commission, „Steps to European unity - Community progress to date: a chronology", Luxembourg, 1985, p. 59.

678 Raspored članova EP je sledeći: Nemačka - 99; Francuska, Italija, Velika Britanija - po 87; Španija - 64; Holandija - 31; Belgija, Grčka i Portugal - po 25; Švedska - 22; Austrija - 21; Danska i Finska - po 16; Irska - 15 i Luksemburg - 6. Naredni izbori su održani u 1999. god. Vid. European Commission, „How does the European Union Work?", Luxembourg, 1998, p. 16.

679 To su sledeće političke grupe: Socijalisti (221 član), Demohrišćani (173), Liberali (52), Ujedinjena levica (31), Snažna Evropa (29), Evropska demokratska alijansa (26), Zeleni (25), Grupa evropske desnice - Radikali (19), Evropa nacija (19), nezavisni članovi - van političkih grupa (31). *Nav. prema:* Robert Barrass and Shobhana Madhavan, „European Economic Integration and Sustainable Development - Institutions, Issues and Policies", McGraw-Hill Book Company, London, 1998, p. 53.

konzervativcima zadržao svoju većinu[680]. Za predsednika novog saziva EP izabran je Pjer Pflimlin, francuski član Demohrišćana (Evropske narodne partije) u EP[681].

Interna organizacija EP utvrđena je poslovnikom EP, koji donose članovi EP većinom glasova (čl. 142. Ugovora o EEZ). EP bira iz svojih redova predsednika, koji je sa još 12 potpredsednika činio Biro EP[682], koji upravlja aktivnostima EP. U sastavu EP je i još 18 komiteta, specijalizovanih za razmatranje pojedinih oblasti iz nadležnosti Zajednice[683]. U okviru komiteta se pripremaju plenarna zasedanja EP, sačinjavaju mišljenja na predloge akata Komisije upućenih Savetu i izrađuju predlozi rezolucija EP. U radu komiteta učestvuju nezavisni eksperti i predstavnici interesnih grupa. Takođe, EP osniva i potkomitete, privremene komitete za određena pitanja i istraživačke komitete. Članovi EP mogu na plenarnim sednicama istupati bilo u svoje ime ili u ime komiteta (kao izvestioci) ili pak, u svojstvu predstavnika svoje političke grupe. Za člana EP ne može biti biran član nacionalne vlade države članice, član Komisije, niti sudija ili pravobranilac Suda pravde, kao ni drugi funkcioneri Zajednice (čl. 6. stav 1. Akta o direktnim izborima). Za članove nacionalnih parlamenata, međutim, dozvoljeno je članstvo u EP, ali se postavlja pitanje svrsishodnosti i efikasnosti obavljanja ove dve funkcije. Otuda svaka država članica može doneti propise o nespojivosti funkcije poslanika EP i neke druge funkcije (shodno čl. 6. stav 2. Akta).

Poslanici EP glasaju pojedinačno i u skladu sa svojim ličnim stavovima, kako je to utvrđeno u čl. 4. Akta. Pri tome, oni neće biti vezani uputstvima niti će primati obavezujuće naloge. To znači da se radi o predstavničkom mandatu, koji potvrđuje nadnacionalni karakter EP. Time se nastojalo da se ojača identitet Zajednice nasuprot principu nacionalne suverenosti država članica.

2.2. Ovlašćenja Parlamenta prema odredbama osnivačkih ugovora Zajednice

U odredbama osnivačkih ugovora evropskih zajednica Parlament (EP) je imao vrlo ograničena ovlašćenja. Polazeći od toga, još od uvođenja direktnih opštih izbora, kao prelomne etape u razvoju EP, Parlament se zalagao za povećanje obima i kvaliteta svojih ovlašćenja, smatrajući to ključnom odrednicom demokratičnosti delovanja Zajednice. Samim tim, faze evolucije jačanja ovlašćenja EP, od osnivačkih ugovora preko njihovih kasnijih revizija, podudarile su se sa povećanjem stepena demokratskog legitimiteta celokupne Zajednice i njenih institucija.

Pre svega ovlašćenja EP u osnivačkim ugovorima definisana su kao budžetska, savetodavna i nadzorna. Uloga EP u osnivačkim ugovorima svodi se na konsultativnu skupštinu,

680 E. Commission, „Steps to European unity. . . ", *op. cit.* , p. 79.

681 *Ibidem.*

682 Biro EP sada ima predsednika i 14 potpredsednika sa mandatom od dve i po godine.

683 Ima 20 stalnih komiteta u EP. *Detaljnije u:* EP, Publications, „The European Parliament", Luxembourg, 1997, p. 21.

daleko od pozicije klasičnog nacionalnog parlamenta u državama članicama. To naravno ne umanjuje politički značaj EP, odakle je EP crpeo svoja nastojanja u jačanju parlamentarnih nadležnosti u kasnijim etapama.

2.2.1. Budžetska ovlašćenja

Način finansiranja evropskih zajednica prošao je različite razvojne etape. Uporedo sa rastom finansijske samostalnosti Zajednice, jačala su i budžetska ovlašćenja EP. Prvobitno, Zajednica se finansirala doprinosom država članica. Kao i kod klasičnih međunarodnih organizacija, veličina doprinosa članica je zavisila od njihovog bruto nacionalnog dohotka. Produbljivanje integracije na ostale sfere ekonomskog i socijalnog života uticalo je na postepeno osamostaljivanje finansiranja Zajednice, što je povratno imalo za rezultat samostalno vođenje zajedničkih politika Zajednice i širenje nadležnosti komunitarnih organa.

Uvođenje carinske unije i zajedničke poljoprivredne politike među državama članicama, 1968. godine, posle isteka prelazne etape njihove integracije, uslovilo je prelazak na samostalno finansiranje Zajednice. Na sastanku šefova država i/ili vlada država članica u Hagu, 1969. doneta je Odluka[684] o finansiranju iz sopstvenih izvora. Sporazumom iz Luksemburga, 1970. godine, uvedena su prva sopstvena sredstva Zajednice. Radi se o sledećim prihodima: carine na uvoz (kao posledica jedinstvenog carinskog područja država članica i zajedničke carinske tarife prema trećim zemljama), porezi na poljoprivredne proizvode (poljoprivredni prelevmani[685]) i sredstva od poreza na dodatu vrednost (VAT[686]) u periodu od 1971. do 1975. godine. Naime, 21. aprila 1970. usvojena je Odluka o zameni doprinosa država članica sopstvenim sredstvima Zajednice. Odluka je doneta na osnovu čl. 201. Ugovora o EEZ i čl. 183. Ugovora o EURATOM[687].

Za razliku od ove dve evropske zajednice, EZUČ je još od osnivanja imala sopstvene izvore prihoda u vidu dažbina na proizvode uglja i čelika[688]. To je u skladu sa većim stepenom nadnacionalnosti EZUČ u odnosu na druge dve, kasnije osnovane zajednice. Veća ovlašćenja institucija EZUČ bila su praćena finansijskom samostalnošću u smislu slobodnog raspolaganja relevantnim dažbinama (nezavisno od država članica).

Odluka o samostalnim izvorima prihoda stupila je na snagu 1971. godine. Zahvaljući amandmanima na budžetsku proceduru, sadržanim u ovoj Odluci, EP je stekao finansijska

684 EC Council Decision, 70/243, OJ L 96, 1970.

685 Prelevmani se mogu okarakterisati kao posredni poreski oblik, koji se naplaćuje kod uvoza poljoprivrednih proizvoda u Zajednicu iz treće zemlje, nečlanice. Radi se o proizvodima koji potpadaju pod zajednički organizovano poljoprivredno tržište. Prelevmani predstavljaju razliku izme|u više domaće cene i niže uvozne cene, te zamenjuju uvoznu carinu. Detaljnije o tome kod: Danijel Pantić, „Budžet Evropske zajednice", Beograd, Ekonomski institut i Centar Group, 1996, str. 90 - 91.

686 VAT - Value Added Tax. U vreme uvođenja, ova stopa je iznosila do 1% na jedinstveno utvrđenu osnovicu u svim državama članicama shodno komunitarnim uputstvima o harmonizaciji ovog poreza. Vid. Danijel Pantić, *op. cit.* , str. 88.

687 OJ L 94/19, 1970, Decision of 21 April 1970 on the replacement of the Member States- financial contributions by the Communities - own resources, nav. prema: European Parliament, „Fact Sheets on the European Parliament and the activities of the European Union", Directorate-General for Research, Luxembourg, 1994, p. 63.

688 Visoka vlast tj. kasnije Komisija je bila ovlašćena da određuje ove dažbine.

ovlašćenja. Ova ovlašćenja nisu prvobitno bila predviđena rimskim osnivačkim ugovorima evropskih zajednica. Stoga je u pitanju značajna institucionalna revizija uloge EP (izmena čl. 203. Rimskog ugovora o EEZ). Ugovorom od 22. aprila 1970. godine[689], Parlament je stekao pravo da daje amandmane na nacrt budžeta i da usvaja budžet. Iako nije imao pravo odlučivanja o neobaveznim rashodima, Parlament je dobio ovlašćenja da izdaje budžetsku razrešnicu[690], kao zajedničku odluku sa Savetom. Uvedeno je razlikovanje rashoda Zajednice na obavezne (proizilaze iz osnivačkih ugovora i drugih pravnih akata, za finansiranje zajedničkih politika, pretežno poljoprivredne politike i troškova komunitarnih institucija) i neobavezne troškove (koji ne proizilaze iz ugovora).

Sledeće povećanje budžetskih ovlašćenja Parlamenta usledilo je donošenjem drugog sporazuma o budžetu, u Briselu 22. jula 1975. godine[691]. U pitanju je takođe revizija osnivačkih ugovora, (koja je na snazi i posle stupanja na snagu Ugovora o EU iz Mastrihta). Briselski budžetski sporazum je Parlamentu dodelio:

1. pravo finalnog odlučivanja („the last say") o neobaveznim rashodima,
2. ovlašćenje da odbije predlog budžeta i
3. pravo samostalnog izdavanja budžetske razrešnice.

To predstavlja proširivanje finansijskih nadležnosti EP u odnosu na 1970. godinu. Pored toga, ustanovljen je Računski sud (The Court of Auditors), sa sedištem u Luksemburgu, radi stručne budžetske kontrole.

Sistem finansiranja, utvrđen drugim budžetskim sporazumom, počeo je da se primenjuje tek 1980. usled kašnjenja u sprovođenju uputstava o harmonizaciji poreza na dodatu vrednost. Savet je novom odlukom iz 1984. godine[692] povećao stopu poreza na dodatu vrednost na 1,4%, počev od 1986. godine.

Budžetska procedura se sastoji od pet faza. Prvu fazu predstavlja pripremanje nacrta budžeta od strane Komisije, na osnovu procene rashoda koje dostavlja svaka institucija Zajednice do prvog jula tekuće godine. Komisija zatim upućuje nacrt budžeta Savetu do prvog septembra. U drugoj fazi, Savet utvrđuje predlog budžeta (kvalifikovanom većinom) i šalje ga Parlamentu na diskusiju. Ukoliko Savet menja nacrt budžeta Komisije, odluku o tome usvaja jednoglasno, uz pribavljanje mišljenja Komisije i ostalih zainteresovanih organa[693]. U trećoj fazi, Parlament razmatra predlog budžeta, koji mu je dostavio Savet. Ukoliko EP u roku od 45 dana prihvati predlog ili ako EP u tom roku ne donese odluku, smatra se da je budžet usvojen. EP može da izmeni predlog budžeta na dva

689 Ugovor o izmeni određenih finansijskih odredbi osnivačkih ugovora je objavljen u Službenom listu Zajednice: OJ L 2. 01. 1971.

690 Razrešnica je odluka kojom nadležni organ oslobađa izvršne organe vlasti u Zajednici od bilo kakve dalje odgovornosti za izvršenje budžeta, čime se označava završetak jednog budžetskog ciklusa. *Bliže o tome kod:* D. Pantić, *op. cit.* , str. 178-181.

691 Stupio na snagu 1. juna 1977. godine, posle ratifikacije u devet država članica. *Nav. prema:* Emil Noel, „Working together - The Institutions of the European Community and Union", Luxembourg, 1997, p. 35.

692 EC Council Decision, 85/257; Odluka Saveta ministara iz Fontenbloa od juna 1984. godine. *Nav. prema:* Radovan Vukadinović, „EEZ - Institucije", *op. cit.* , str. 36.

693 R. Vukadinović, *ibidem*, str. 36.

načina: izmenama obaveznih troškova i dopunama neobaveznih rashoda.[694] Ukoliko EP predloži izmene predloga budžeta, postupak se nastavlja u okviru Saveta. To je četvrta faza budžetske procedure. Savet može, u roku od 15 dana, da izmeni dopune Parlamenta na predlog budžeta ili da ih ne prihvati. U tom slučaju, predlog budžeta se vraća Parlamentu. Ukoliko ih Savet prihvati u tom roku, smatra se da je budžet usvojen. Tada Savet obaveštava EP da nije menjao njegove dopune i izmene nacrta budžeta. Peta i finalna faza postupka nastupa kada EP menja modifikacije, koje je učinio Savet na predlog budžeta i ponovo utvrđuje svoje izmene (drugi pretres predloga budžeta). EP tada ustanovljava konačnu verziju predloga budžeta u roku od 15 dana. Nakon toga, predsednik Parlamenta proglašava budžet konačno usvojenim.

Donošenje finalne deklaracije o usvajanju budžeta u Parlamentu označava stupanje na snagu budžeta. Bez ove deklaracije EP budžet ne može da bude usvojen. To je primer protivpravnog propuštanja da se preduzme predviđena radnja (uzdržavanje od delovanja), čime nastaje kršenje odredaba Ugovora. Tada se može protiv takvog komunitarnog organa podneti tužba Sudu pravde (čl. 175. Ugovora o EEZ) za utvrđivanje povrede Ugovora. Primer takvog slučaja predstavlja tužba Saveta protiv Parlamenta[695] u slučaju odbijanja predsednika Parlamenta da izda finalnu deklaraciju o budžetu, čime je nastala blokada usvajanja budžeta u finalnoj fazi.

Pored toga, još u trećoj fazi, EP može da odbaci predlog budžeta, većinom članova koji ga čine i dvotrećinskom većinom glasova. U više navrata se dešavalo da EP odbije predlog budžeta: 1979. (posle direktnih izbora), 1981, 1983, 1984, 1986. godine[696]. To je uzrokovalo političke tenzije i sukobe sa Savetom, koji su završavali postizanjem kompromisa i jačanjem uloge Parlamenta. Odbijanje budžeta je najvažnije budžetsko ovlašćenje EP, koje je Parlamentu obezbeđeno kada se pozove na „važne razloge". Tada EP može zahtevati da mu se podnese novi predlog budžeta na usvajanje. Pri tome, sam Parlament određuje kada su nastale okolnosti koje ukazuju na „važne razloge", što upućuje na ocenu da se radi o političkom aktu.

Naime, mogućnost odbijanja budžeta čini sredstvo političkog pritiska Parlamenta na Savet, u kome su predstavljene države članice. Za razliku od toga, Parlament je nadnacionalno telo po strukturi i načinu delovanja, te nastoji da izrazi interese Zajednice kao celine i da osnaži njenu koheziju, po cenu suprotstavljanja nacionalnim interesima država članica.

Sticanjem značajnih budžetskih ovlašćenja, Parlament je dobio i realne mogućnosti uticaja na formulisanje i sprovođenje zajedničkih politika Zajednice. Ovo je posebno vidljivo na primeru odlučivanja o neobaveznim rashodima. Pre svega, razlika između obaveznih i neobaveznih rashoda u komunitarnom budžetu, uvedena je prvim budžetskim sporazumom, 1970. godine u cilju ograničavanja budžetskih ovlašćenja Parlamenta. Kada je reč

694 EP, „Fact Sheets. . . ", *op. cit.* , p. 69.

695 Council v. Parliament, Case No 34/86, ECR (1986) 2155; *prema* S. Walder, „The Budgetary Procedure in the European Economic Community", Wien, 1992, p. 44.

696 Duško Lopandić i Jelena Kamber, „Evropski parlament, njegova uloga u Evropskoj zajednici i u zasnivanju i sprovođenju spoljnih odnosa EEZ", JRMP, br. 2-3/1986, str. 335.

o obaveznim rashodima, konačnu odluku o njima u budžetskoj proceduri donosi Savet. EP je ovlašćen samo da predlaže njihove izmene (modifikacije) i to apsolutnom većinom, s tim da bude prisutna jedna trećina od svih članova EP (minimalni kvorum). O izmenama obaveznih troškova koje predloži EP, Savet odlučuje kvalifikovanom većinom.

Tek od 1980. godine[697] Parlament je počeo da primenjuje ovlašćenja donošenja zadnje odluke („the last say") o neobaveznim rashodima. Prilikom odlučivanja, EP je ograničen maksimalnom stopom porasta neobaveznih rashoda. Ovu stopu utvrđuje Komisija, posle konsultacije Ekonomskog i socijalnog komiteta Zajednice. Time je unapred limitirano godišnje povećanje ovog dela budžeta iz objektivnih razloga[698]. Uprkos tome, mogućnost menjanja neobaveznih troškova od strane EP veoma je bitna supstanca njegove budžetske nadležnosti. U teoriji su prisutna i suprotna mišljenja. Činjenica da je za usvajanje odluke EP o amandmanima na neobavezne troškove potrebna većina glasova svih članova EP (51%), neke autore[699] upućuje na zaključak o relativnoj važnosti ovih ovlašćenja EP, zbog njihove teške sprovodljivosti u praksi. Drugi autori[700] zauzimaju umerenije stavove, ističući da postoji izvesna institucionalna ravnoteža između Saveta i Parlamenta u pitanjima budžeta (dve ruke budžetske vlasti).

Imajući u vidu da Parlament, konačno odlučujući o visini neobaveznih troškova, efikasno kontroliše i usmerava sredstva za nezavisan rad drugih institucija Zajednice, proizilazi da se radi o značajnim ovlašćenjima EP u postupku usvajanja budžeta. Suština i važnost vršenja ovih ovlašćenja sadržani su u činjenici da se neobavezni troškovi najčešće odnose na sprovođenje novih mera i zadataka komunitarnih organa, koji nisu predviđeni osnivačkim ugovorima ni njihovim kasnijim dopunama. Na taj način dolaze do izražaja političke implikacije budžetskih ovlašćenja EP. Istovremeno, Parlament se javlja u ulozi kreatora komunitarnih politika. Ova uloga EP sve više jača u kasnijim fazama institucionalnih reformi Zajednice.

Prema najnovijim odredbama Lisabonskog Ugovora o EU (2009), Parlament je stekao proširena budžetska ovlašćenja, jer je po prvi put dobio mogućnost da odlučuje o tzv. obaveznim rashodima, koji čine oko 45% budžeta Unije i pretežno se odnose na poljoprivrednu potrošnju ili međunarodne sporazume Unije. Na taj način, Parlament zaista postaje druga ruka budžetske vlasti u pravom smislu te reči, jer svoju nadležnost u ovoj oblasti ravnopravno deli sa Savetom ministara.

---

697 Tada je počeo u praksi da se primenjuje Drugi budžetski sporazum iz Brisela, od 1977. godine.

698 Ovo limitiranje je neophodno i polazi od ekonomskih indikatora: bruto društveni proizvod na nivou Zajednice, varijacije nacionalnih budžeta država članica i pokazatelji rasta troškova života u Zajednici u prethodnoj godini. *Bliže o tome kod:* Danijel Pantić, „Budžet EZ", *op. cit.* , str. 130-131.

699 *Vid.* Danijel Pantić, *op. cit.* , str. 143-144.

700 Radovan Vukadinović, „EEZ - Institucije", *op. cit.* , str. 38. ; Lasok and Bridge, „Law and Institutions of the European Communities", London, 1987, p. 270.

2.2.2. Savetodavna ovlašćenja EP

Zakonodavni postupak

U postupku donošenja zakonodavnih akata Zajednice (uredbi, uputstava i odluka, kao i preporuka i mišljenja), dominantnu ulogu ima Savet, dok Komisija ima pravo inicijative postupka. U Savetu se odvija proces odlučivanja o predloženom pravnom aktu. Parlament u zakonodavnom postupku je imao samo konsultativnu ulogu. Shodno tome, Parlament je davao mišljenje o predlogu Komisije, ali neobaveznog karaktera. Time je zakonodavni uticaj EP bio veoma ograničen.

Stiče se utisak da je davanje neobavezujućeg mišljenja EP samo formalni uslov u zakonodavnoj proceduri. Rimski ugovor u mnogim svojim odredbama predviđa traženje mišljenja Parlamenta. Mišljenje EP ne obavezuje Savet u postupku odlučivanja o konkretnom aktu. Samo traženje mišljenja EP je obavezno, jer je predviđeno odredbama osnivačkih ugovora. Nepoštovanje ovih odredbi stoga predstavlja njihovo kršenje, zbog čega može biti pokrenut postupak pred Sudom pravde. Ovakvih slučajeva je bilo u dugogodišnjoj praksi Suda. Tako je Sud pravde u slučaju „Izoglukoza" iz 1979. godine[701], poništio uredbu Saveta koja je bila usvojena pre nego što je Parlament dao svoje mišljenje.

Primena odredbi o davanju mišljenja Parlamenta na predloge akata Komisije u praksi se vremenom proširila i na slučajeve donošenja akata koje osnivački ugovori nisu eksplicitno predvideli. Na taj način je jačala savetodavna funkcija Parlamenta u praksi zakonodavnog postupka Zajednice. Ukoliko se pažljivo razmotre posledice odluke Suda pravde u pomenutom slučaju iz 1979. godine, proističe da EP može blokirati usvajanje određenog akta, ako u konkretnom slučaju ne dostavi svoje mišljenje. Pored toga, Parlament je u stanju da stavi amandmane u svom mišljenju na predlog određenog akta. Najčešće posledice toga u praksi su bile da je Komisija povlačila dati predlog na doradu i ponovo ga upućivala Savetu posle unošenja odgovarajućih izmena iz mišljenja EP. To je posledica ovlašćenja Komisije da može da menja svoj predlog sve dok ga Savet ne usvoji.

Značajan pokušaj širenja zakonodavnih nadležnosti Parlamenta predstavljala je Zajednička deklaracija (1975)[702], Parlamenta i Saveta. Deklaracijom je ustanovljeno usaglašavanje mišljenja u zakonodavnom postupku između između Saveta, kao nocioca zakonodavne funkcije i Parlamenta. Usaglašavanje se odnosilo na vrlo ograničen obim akata opšteg karaktera, koji imaju značajne finansijske implikacije i čije usvajanje nije uslovljeno postojećim aktima[703]. Postupak usaglašavanja mišljenja Saveta i EP odvijao se u okviru komisije za usaglašavanje, sastavljene od predstavnika Saveta i EP. Predviđen je rok od tri meseca za traženje rešenja, osim ako je u pitanju akt za čije usvajanje postoji kraći rok. Parlament nije, međutim, ojačao svoju legislativnu poziciju primenom ove de-

701 CJCE: Arrets du 29. 10. 1980, aff. 139/79, Maizena Gesellshaft mbH c. Conseil et aff. 138/79, Roquette Freres c. Conseil, Rec. 1980, 3333; *nav. prema:* Duško Lopandić i Jelena Kamber, „EP, njegova uloga u EZ i u zasnivanju i sprovođenju spoljnih odnosa EZ", *op. cit.* , str. 336.

702 Objavljena u OJ C 89, 22. 04. 1975.

703 Duško Lopandić. Jelena Kamber, „EP, njegova uloga u EZ. . . ", *op. cit.* , str. 336.

klaracije, koja po svojoj pravnoj prirodi nije obavezujući pravni akt. Samim tim, njena primena je ostala u sferi tumačenja Saveta, koji je nastojao da usaglašavanje sa EP ograniči na što manji broja akata.

Parlament je, uprkos tome, nastavio da izražava svoja nastojanja za širenjem nadležnosti u zakonodavnom postupku, donošenjem brojnih svojih rezolucija[704].

Spoljno-politička pitanja

Odredbama čl. 228. Rimskog ugovora je regulisan postupak zaključivanja međunarodnih sporazuma Zajednice i jedne ili više država ili međunarodne organizacije. Kod zaključivanja međunarodnih sporazuma o pridruživanju iz čl. 238. mišljenje Parlamenta je obavezno. Parlament daje mišljenje posle potpisivanja sporazuma o pridruživanju, ali to mišljenje ne obavezuje Savet. Upravo zato je ovaj postupak bio predmet brojnih kritika Parlamenta u njegovim rezolucijama[705] i izveštajima.

Stoga je Savet još 1964. godine, na osnovu čl. 238. doneo odluku o proceduri informisanja Parlamenta o toku pregovora za zaključenje sporazuma o pridruživanju („Luns" procedura)[706]. Tom procedurom je predviđeno da Savet poverljivo informiše EP o sadržini mandata za pregovore. Takođe, Komisija obaveštava nadležne parlamentarne komitete na njihov zahtev o toku pregovora. Posle potpisivanja sporazuma obavezna je konsultacija Parlamenta, ali mišljenje EP ne obavezuje Savet.

Kod zaključivanja trgovinskih sporazuma (čl. 113) Zajednice i trećih država, Rimski ugovor ne pominje Parlament. Isti je slučaj i sa sporazumima o prijemu novih članica (čl. 237), tj. pristupanju. Tek 1973. godine je Parlament stekao pravo da bude informisan o toku pregovora za zaključenje trgovinskih sporazuma (čl. 113) uvođenjem procedure „Luns II". Savet je po toj proceduri obaveštavao EP o toku pregovora, nakon čega je EP donosio rezoluciju, ali bez pravnog dejstva. Situacija se izmenila posle donošenja Svečane deklaracije o Evropskoj uniji (Štutgart), 1983. godine, kada se Savet obavezao da će kod zaključivanja značajnih trgovinskih sporazuma tražiti mišljenje EP. Mišljenje EP je i u takvim prilikama ostalo neobavezujućeg karaktera. Uprkos tome, to je predstavljalo blago jačanje uloge EP u političkom smislu.

Generalno uzev, u postupku zaključivanja međunarodnih sporazuma EP je imao nedovoljnu kontrolu i mali opseg učešća u spoljno -političkim pitanjima Zajednice. Pasivna uloga Parlamenta nije promenjena ni i u slučajevima informisanja EP i davanja mišljenja u postupku zaključivanja međunarodnih sporazuma o pridruživanju, jer je realni uticaj Parlamenta bio izuzetno sužen. Pre svega, Parlament nije imao uticaja na sadržinu platformi za pregovore o pridruživanju niti na sam tok ovih pregovora. Time je mišljenje EP

704 Bieber, Pantalis, Schoo, „Implication of the Single European Act for the European Parliament", 23 CMLRev. (1986) 767, p. 768, N. 4. *Nav. prema:* R. Vukadinović, „EEZ", *op. cit.* , str. 28.

705 Jedna od tih rezolucija i izveštaja EP je: „Rapport sur le role du PE dans la negociation et la ratification de traites d'adhesion et d'autres traites et accords conclus entre le CE et des pays tiers", Doc. de seance, 1981-82, doc. 1-685-81, 16. 11. 1981 (rapp. Blumenfeld); *nav. prema:* D. Lopandić, J. Kamber, „EP. . . ", *op. cit.* , str. 343.

706 *Ibidem*.

ispunjavalo samo formalni uslov procedure, tim pre jer je sledilo posle potpisivanja sporazuma o pridruživanju. Stoga je EP bez uspeha zahtevao da svoje mišljenje daje pre potpisivanja sporazuma.

Zapaža se lagano pomeranje napred u ovlašćenjima EP, koje je prevashodno bilo rezultat njegovih političkih nastojanja. Samim tim do normativne izmene uloge EP došlo je tek posle usvajanja Jedinstvenog evropskog akta (JEA), koji je svakako bio rezultat prethodnih izraženih nastojanja EP. Tako je donošenju JEA prethodilo usvajanje Predloga ugovora o Evropskoj uniji[707], februara 1984. u Parlamentu, kao rezultat rada Spinelijeve komisije. Jedna od bitnih odrednica ovog dokumenta odnosi se na institucionalne reforme Zajednice putem izmene načina odlučivanja i kroz veću pravnu i političku ulogu Parlamenta. Inicijativa EP je u Predlogu ugovora o EU predviđala ojačani položaj Parlamenta. Shodno tome, saglasnost EP je obavezna u postupku donošenja komunitarnih akata. Međutim, ovaj dokument u formi međunarodnog ugovora je predviđao ratifikaciju država članica, koja je izostala[708] zbog njihove tadašnje nedovoljne spremnosti za predložene institucionalne novine.

Kada je reč o političkom uticaju Parlamenta u oblasti spoljno-ekonomskih i klasičnih spoljno-političkih pitanja (sfera Evropske političke saradnje), njegova ovlašćenja su bila izražena u vidu postavljanja pitanja (usmenih i pismenih), čime je vršena određena kontrola delatnosti Komisije i Saveta u ovim oblastima. Praksa interpelacije izvršnih organa poboljšana je posle dogovora na sastanku Evropskog saveta 1984. godine da predsedavajući Saveta odgovara i na pitanja iz oblasti evropske političke saradnje tj. klasične spoljne politike. To je predstavljalo korak napred, jer ova oblast nije spadala u nadležnost Zajednice, ali je time EP stekao mogućnost određenog uvida. Vremenom je politički uticaj EP u ovom domenu jačao, čemu su posebno doprinele brojne rezolucije EP o značajnim spoljno-političkim pitanjima, kojima su prethodile debate u okviru EP.

Konačno, spoljno-politički uticaj EP obuhvata i njegov direktni angažman na osnovu sporazuma Zajednice sa trećim zemljama. Najbolji primer predstavlja Konvencija Lome, kojom je predviđeno zajedničko konsultativno parlamentarno telo: „Konsultativna skupština"[709] ili sporazumi o pridruživanju sa Grčkom, Turskom, Kiprom i Maltom, kojima se formiraju mešovite parlamentarne komisije. Njihova funkcija je, pored razmene mišljenja i donošenje relevantnih preporuka o razvoju saradnje. Pored toga, EP ima praksu održavanja kontakata sa skupštinama trećih zemalja posredstvom stalnih delegacija EP za odnose sa određenim zemljama ili grupama zemalja. Sredinom 80-tih godina je bilo 20 stalnih delegacija EP ovog tipa[710].

707 Draft Treaty Establishing the European Union, Bulletin EC No 2/1984.

708 Predlog ugovora o Evropskoj uniji nije prihvaćen na zasedanju Evropskog saveta u Fontenblou, juna 1984. godine. Umesto toga je formiran Komitet *ad hoc* za institucionalna pitanja, na čelu sa irskim ministrom J. Dooge. Komitet Dooge je decembra 1984. podneo prvi izveštaj, a marta 1985. i drugi - na sastanku Evropskog saveta u Briselu. Na osnovu izveštaja Komiteta Dooge predloženo je sazivanje međuvladine konferencije država članica radi pripreme Ugovora o Evropskoj uniji. Ubrzo je usledilo donošenje Jedinstvenog evropskog akta, 1986. godine tj. na međuvladinoj konferenciji 26-27. 02. 1986. u Luksemburgu i stupanje JEA na snagu 1987. godine.

709 D. Lopandić i J. Kamber, „EP. . . ", *op. cit.* , str. 345.

710 *Ibidem*.

2.2.3. Kontrolna ovlašćenja EP

Parlament kontroliše rad Komisije, koja mu podnosi godišnji izveštaj o radu, shodno čl. 143. Ugovora o osnivanju EEZ. Godišnji izveštaj Komisije treba po strukturi i sadržini da obezbedi efikasnu kontrolu izvršenih aktivnosti. U kontroli rada Komisije aktivno učestvuju stalni parlamentarni komiteti. O podnetom godišnjem izveštaju Komisije Parlament vodi raspravu na otvorenoj sednici. Članovi Komisije prisustvuju sednicama EP (čl. 140) i na njihov zahtev moraju biti saslušani u ime Komisije. Komisija podnosi Parlamentu i program rada za nastupajuću godinu u cilju nadzora EP.

Parlament ima pravo postavljanja pitanja članovima Komisije: usmenih i pismenih (koja se odnose na određenu analizu ili statistiku). Komisija je dužna da da odgovor u roku od mesec dana.

Ukoliko je nezadovoljan radom Komisije, Parlament je ovlašćen (čl. 144) da joj izglasa nepoverenje. U tom slučaju Komisija je dužna podneti kolektivnu ostavku. Pri tome, EP može odlučivati o predlogu za izglasavanje nepoverenja najranije posle tri dana od podnošenja predloga i to javnim glasanjem. Za izglasavanje nepoverenja Komisiji neophodna je dvotrećinska većina prisutnih članova EP, pod uslovom da je prisutna većina poslanika. Članovi Komisije nastavljaju sa radom i posle izglasavanja nepoverenja, do momenta dok ne bude izabrana nova Komisija. Iako mnogi autori[711] smatraju da se radi o značajnom ovlašćenju EP, koje se može primeniti u svako vreme, samo je četiri puta dolazilo do pokretanja postupaka opoziva Komisije. Ovi predlozi su se završavali bez rezultata, jer su predlozi bili odbačeni ili povučeni pre glasanja. Suštinu ovog ovlašćenja bolje rasvetljava činjenica da EP tada nije imao nikakvog uticaja na izbor nove Komisije. To je razlog što je ovo naizgled efikasno kontrolno ovlašćenje Parlamenta ne samo retko korišćeno, nego i što je ostalo realno bez uticaja na rad Komisije.

U pogledu izvršavanja budžeta od strane Komisije, međutim, Parlament ima mnogo važnija kontrolna ovlašćenja. Radi se o navedenim budžetskim razrešnicama, koje Parlament izdaje Komisiji na kraju svakog budžetskog ciklusa. Počev od 1975. godine, odnosno donošenja Briselskog sporazuma o budžetu, EP je stekao pravo samostalnog izdavanja budžetskih razrešnica. Do tada je, počev od 1970. tj. prvog budžetskog sporazuma, ovo pravo delio sa Savetom.

U odnosu na Savet, EP nema kontrolna ovlašćenja, osim postavljanja pitanja (usmenih i pismenih) članovima Saveta. Saglasno čl. 140. Parlament je dužan da u svako doba sasluša Savet. Savet je, sa svoje strane, obavezan da odgovori na postavljena pitanja. Ustanovljena je praksa podnošenja izveštaja Parlamentu o proteklom periodu i radu Saveta (šest meseci). To je ujedno prilika za raznovrsne diskusije u okviru EP o različitim pitanjima od komunitarnog i šireg značaja. Ova praksa, međutim, više predstavlja vid informisanja Parlamenta o bitnim zbivanjima, nego što se može svrstati u njegova nadzorna ovlašćenja. Parlament je pokušavao da širokim tumačenjem odredbi čl. 140. svoja kon-

711 T. C. Hartley, „The foundations of European Community Law", Clarendon Press, Oxford, 1988, p. 34; Vaughan, „Law of the European Communities", Vol. I,II, London, 1986, tač. 1. 76. ; Radovan Vukadinović, „EEZ", *op. cit.* , str. 39.

trolna ovlašćenja usmeri i prema Savetu[712], ali bez uspeha. Jedna od mogućnosti, prema slovu osnivačkog ugovora, ostaje pravo EP da pred Sudom pravde pokrene postupak protiv Saveta (čl. 175), ako Savet ne poštuje obaveze koje mu nalaže Rimski ugovor - slučaj uzdržavanja od delovanja ili propuštanja obavezne radnje, što predstavlja kršenje Ugovora.

3. Položaj Parlamenta posle donošenja Jedinstvenog evropskog akta (JEA)

3.1. Ovlašćenja EP u zakonodavnom postupku

3.1.1. Procedura saradnje

Jedinstvenim evropskim aktom uveden je novi postupak kooperacije (saradnje) u proceduri donošenja komunitarnih akata. Radi se o usaglašavanju stavova Parlamenta i Saveta u zakonodavnom postupku. Konačnu odluku u ovom postupku ipak donosi Savet. Savetodavna uloga EP je, međutim, prerasla u kooperativnu. Naime, odredbama čl. 6 (1) JEA[713] regulisano je na koje akte se primenjuje postupak saradnje EP i Saveta, odnosno pitanja za čije regulisanje komunitarni akti moraju biti doneti u postupku saradnje. To su pitanja iz oblasti uspostavljanja i funkcionisanja unutrašnjeg tržišta Zajednice (čl. 100A)[714], socijalna pitanja (čl. 118A)[715], ekonomska i društvena kohezija (čl. 130E)[716]i istraživanja (čl. 130Q).

Zakonodavni postupak je procedurom saradnje promenjen odredbama čl. 7. JEA, kojim je zamenjen raniji čl. 149. Rimskog ugovora o osnivanju EEZ. Savet, umesto da usvoji akt na predlog Komisije, odlučuje kvalifikovanom većinom i nakon pribavljenog mišljenja EP, usvaja zajednički stav. Zatim ga dostavlja Parlamentu. Ukoliko želi da izmeni predlog Komisije, Savet to može učiniti samo jednoglasnom odlukom (čl. 7. JEA). Prilikom dostavljanja zajedničkog stava, Savet i Komisija informišu Parlament o razlozima njegovog donošenja i o stavu Komisije. Parlament tada ima četiri mogućnosti: a) da ostane pasivan; b) da prihvati zajednički stav; c) da ga odbaci i d) da predloži amandmane na zajednički stav. Ukoliko u roku od tri meseca od dostavljanja zajedničkog stava, Parla-

712 R. Vukadinović, „EEZ", *op. cit.* , str. 39.

713 *Vid. članove* JEA: 7, 49, 54 (2), 56 (2), 57. osim druge rečenice iz stava 2, 100A, 100B, 118A, 130E, 130Q (2).

714 Čl. 100A JEA reguliše približavanje zakonodavnih, podzakonskih i administrativnih odredbi država članica, koje imaju za cilj ustanovljavanje i funkcionisanje unutrašnjeg tržišta Zajednice.

715 Donošenje uputstava o poboljšanju uslova rada, zaštiti sigurnosti i zdravlja radnika i o harmonizaciji postojećih uslova u ovoj oblasti u državama članicama.

716 Donošenje odluka o primeni sredstava Evropskog fonda za regionalni razvoj u saradnji sa EP, na osnovu pravila funkcionisanja ovog strukturnog fonda.

ment potvrdi zajednički stav ili se ne izjasni, Savet definitivno usvaja predloženi akt, u skladu sa zajedničkim stavom. Ukoliko pak, Parlament predloži amandmane na zajednički stav, to mora učiniti apsolutnom većinom svih članova EP.

Takođe, EP može apsolutnom većinom svih svojih članova odbaciti zajednički stav Saveta. Ako dođe do toga, Savet može odlučivati samo jednoglasno u nastavku zakonodavnog postupka. U slučaju amandmana Parlamenta na zajednički stav, Komisija - polazeći od amandmana EP, preispituje u roku od mesec dana predloge na osnovu kojih je Savet doneo svoj zajednički stav. Komisija dostavlja svoje preispitane predloge Savetu, sa amandmanima EP koje nije usvojila i sa svojim mišljenjem o njima. Savet može ove amandmane prihvatiti jednoglasno. Savet odlučuje kvalifikovanom većinom o usvajanju preispitanih predloga Komisije. Ukoliko u roku od tri meseca, kada je obavezan da zaseda i donese odluku, Savet ne usvoji odluku, smatra se da predlog Komisije nije usvojen.

Sve dok Savet ne donese odluku, Komisija je ovlašćena da izmeni svoj predlog tokom čitave procedure. Rokovi od po tri meseca za reagovanje Parlamenta na zajednički stav Saveta i za zasedanje Saveta o preispitanim predlozima Komisije, mogu biti produženi za još najviše mesec dana, zajedničkim dogovorom EP i Saveta.

Proističe da se u slučaju odbacivanja zajedničkog stava Saveta od strane EP, za usvajanje tog akta traži isključivo jednoglasnost u Savetu. Kada dođe do amandmana Parlamenta na zajendički stav, do izražaja dolazi uloga Komisije, kao predlagača akta. Tada Komisija može ili prihvatiti amandmane EP, posle čega Savet usvaja predlog akta kvalifikovanom većinom, ili pak, odbaciti amandmane EP, kada je Savet ovlašćen da ih prihvati jednoglasno. Moguća je i situacija da Savet i posle odbacivanja amandmana EP od strane Komisije, donosi odluku kvalifikovanom većinom o prihvatanju predloga Komisije.

Otuda se procedura saradnje naziva postupkom „dva čitanja". Prvo čitanje predloga akta predstavlja mišljenje Parlamenta pre formulisanja zajedničkog stava Saveta. Ovde se radi o klasičnom savetodavnom mišljenju EP, bez neposrednog pravnog uticaja. Drugo čitanje je deo procedure u kome je zajednički stav dostavljen Parlamentu. Tada Parlament može da reaguje prihvatanjem (izričitim ili prećutnim), odbacivanjem ili izmenama zajedničkog stava Saveta. U zavisnosti od načina reagovanja EP, Savet konačno usvaja predlog akta. Novi krug usaglašavanja stavova EP i Saveta nastaje u slučaju odbacivanja ili izmena zajedničkog stava Saveta u „drugom čitanju" Parlamenta. Kako vidimo, posle odbacivanja zajedničkog stava, Savet može odluku doneti samo jednoglasno. Kada je EP predložio izmene zajedničkog stava, dolazi do ponovnog ispitivanja predloga od strane Komisije.

Polazeći od izmena EP, Komisija dostavlja novi predlog Savetu, koji ga onda ili usvaja kvalifikovanom većinom ili ga menja, jednoglasnom odlukom. Ako se Savet ne izjasni o tom predlogu u roku od tri meseca, smatra se da akt nije usvojen.

Saglasno navedenim izmenama legislativnog postupka prilagođen je i Poslovnik Parlamenta[717], koji reguliše njegov rad (čl. 142. Ugovora o EEZ). Iako konačnu odluku i dalje

717 Rules of Procedure of the European Parliament, OJ C 322/164, 15. 12. 1986. ; OJ C 7/83, 12. 01. 1987. ; OJ C 46/42, 23. 02. 1987.

donosi Savet, procedura saradnje čini korak napred u pravcu jačanja ovlašćenja EP. Proizilazi da Parlament ovom procedurom može otežati donošenje akata sa kojima se ne slaže, iako ne može sprečiti njihovo donošenje u slučaju da postoji jednoglasnost Saveta.

3.1.2. Procedura konsultacija

Pored nove procedure saradnje, u zakonodavnom postupku je i dalje prisutna savetodavna aktivnost Parlamenta. Konsultativnu ulogu EP ostvaruje u brojnim oblastima donošenja komunitarnih akata. Savet je ovom procedurom obavezan da traži mišljenje EP, kada su u pitanju obavezne konsultacije. Postoje i neobavezne konsultacije sa EP, kod kojih traženje mišljenja EP nije obavezno, ali ako ga Savet zatraži, dalji postupak se odvija kao i kod obaveznih konsultacija. Prema odredbama JEA, mišljenje EP je obavezno kod usvajanja akata sekundarnog zakonodavstva: uredbi, uputstava i odluka, koji regulišu funkcionisanje unutrašnjeg tržišta Zajednice.

Ovlašćenja Parlamenta iz osnivačkih ugovora su odredbama JEA proširena u odnosu na konsultativnu funkciju EP: izmenjeni su čl. 45. Ugovora o EZUČ, čl. 84, 99, 145, 188. Ugovora o EEZ i čl. 160. Ugovora o EURATOM[718]. Savet je obavezan da traži mišljenje EP kod donoše nja akata o sledećim pitanjima: pravila funkcionisanja strukturnih fondova u cilju ekonomske i socijalne kohezije (čl. 130D JEA); okvirni program za istraživanje i tehnološki razvoj (čl. 130I) i zajednička preduzeća za izvršavanje istraživačkog programa, tehnološkog razvoja i zajedničkog nastupanja država članica (čl. 130O); akcije Zajednice u oblasti zaštite životne sredine (čl. 130S); harmonizacija zakonodavstva u oblasti poreza na promet i ostalih posrednih poreza (čl. !7. JEA kojim je zamenjen raniji i uveden novi čl. 99. Ugovora o EEZ).

U proceduri konsultacija Parlament dostavlja konkretni predlog akta ili mere nadležnom stalnom komitetu na razmatranje. Nadležni komitet EP razmatra pravni osnov predloga akta ili mere i na osnovu toga izrađuje svoje mišljenje i predlog rezolucije Parlamenta. Na osnovu mišljenja nadležnog komiteta, EP zauzima svoj stav i objavljuje ga u Službenom listu Zajednice[719] u vidu rezolucije, preporuka, izveštaja ili mišljenja EP. Pravna priroda ovakvih akata Parlamenta je neobavezujućeg karaktera, iako se njima može odbijati ili menjati predlog Komisije. Uprkos tome, Komisija nije obavezna da svoj predlog akta uskladi sa mišljenjem EP, niti je Savet dužan da u skladu sa njim donese odgovarajući akt. To upućuje na ocenu da u domenu procedure konsultacija EP ostaje vrlo daleko od aktivnog zakonodavnog položaja u odnosu na ulogu nacionalnih skupština u klasičnom zakonodavnom procesu.

718 R. Vukadinović, „EEZ", *op. cit.* , str. 27.

719 Mišljenja Parlamenta objavljuju se u seriji Službenih listova (Official Journal) označenoj: „C", radi razlikovanja od serije: „L" koja predstavlja skraćenicu za : „Legislation" tj. akte sa obaveznim pravnim dejstvom.

3.2. Ovlašćenja Parlamenta u spoljnim odnosima Zajednice

3.2.1. Saglasnost EP u postupcima zaključivanja međunarodnih sporazuma

Druga oblast izmena, uvedenih JEA, u odnosu na osnivačke ugovore, čini sfera spoljnih odnosa Zajednice. U domenu postupaka zaključivanja međunarodnih sporazuma, odredbe JEA su regulisale proširenja nadležnosti EP kroz realizaciju njegovog prava davanja saglasnosti. Do donošenja JEA je u postupku za zaključivanje međunarodnih sporazuma (čl. 228. Rimskog ugovora o EEZ) bilo obavezno samo mišljenje EP i to samo za međunarodne sporazume o pridruživanju (čl. 238). Posle stupanja na snagu JEA, saglasnost EP je neophodna za zaključivanje sporazuma o prijemu nove članice, o pridruživanju i drugih značajnih međunarodnih sporazuma.

Odredbama čl. 8. JEA zamenjen je prvi stav ranijeg čl. 237. Rimskog ugovora o EEZ. Kada neka evropska država traži da postane članica Zajednice, podnosi svoj zahtev Savetu. Savet o tome odlučuje jednoglasno, posle savetovanja s Komisijom i nakon pribavljene saglasnosti Parlamenta. Parlament daje saglasnost o prijemu nove članice apsolutnom većinom svojih članova.

Parlament je ovlašćen da daje saglasnost i kod zaključivanja ugovora Zajednice sa trećim državama, nečlanicama ili sa zajednicama država ili međunarodnim organizacijama. Odredbama čl. 9. JEA izmenjen je raniji čl. 238. Rimskog ugovora o EEZ, tako da Savet zaključuje ove ugovore posle pribavljene saglasnosti EP. Savet odlučuje jednoglasno, kao i kod prijema novih članica. Parlament daje saglasnost na međunarodne ugovore iz čl. 9 JEA apsolutnom većinom svojih članova. Radi se o ugovorima kojima se ustanovljavaju uzajamna prava i obaveze, zajedničko nastupanje i posebni postupci (pridruživanje).

Na ovaj način EP je dobio pravo veta prilikom primanja novih država članica u Zajednicu i kod zaključivanja međunarodnih ugovora o pridruživanju. Parlament nije, međutim, stekao pravo ratifikacije ovih sporazuma, iako se za to uporno zalagao u svojim rezolucijama[720] i u svom Predlogu ugovora o Evropskoj uniji[721]. Institucionalni balans nije promenjen, već je ostao da preteže u korist Saveta, ali je položaj Parlamenta ojačan i nekim dodatnim ovlašćenjima u postupku davanja svoje saglasnosti. Naime, EP ima pravo da bude konsultovan od strane Saveta o pregovaračkoj platformi Komisije za zaključivanje sporazuma o pristupanju, o pridruživanju i ostalih značajnih međunarodnih sporazuma. Saglasnost EP je neophodna i za zaključivanje pratećih dokumenata uz ove sporazume, u vidu revizija i dopuna i za finansijske protokole.

Kod zaključivanja sporazuma o prijemu u članstvo, Parlament razmatra zahteve zemalja kandidata, uz učešće Komisije i Saveta. Takođe, EP ima pravo da bude informisan o toku pregovora o prijemu u članstvo EZ. Po završetku ovih pregovora, a pre potpisivanja

720 Tako je EP doneo Rezoluciju u vezi prijema Grčke u Zajednicu, OJ C 1980, 117/95 i Rezoluciju u vezi prijema Španije i Portugalije, OJ C 1985, 262/65-66.

721 Draft Treaty on European Union, 14. 02. 1984. OJ C 1984, 77/33

sporazuma o prijemu, EP može odlučiti da dalje razmatra predložene uslove pristupanja nove države članice ili da da svoju saglasnost za prijem.

U slučajevima zaključivanja trgovinskih sporazuma na osnovu čl. 113. Rimskog ugovora, u sklopu vođenja zajedničke trgovinske politike Zajednice, JEA nije predvideo veća prava Parlamenta u odnosu na prvobitne osnivačke ugovore. U tim slučajevima obavezno je samo mišljenje EP, ali ne i saglasnost. Takođe, EP može zahtevati da bude informisan o mandatu za pregovore o trgovinskim sporazumima, koji Savet daje Komisiji. Pored toga, Komisija i Savet su dužni da o samom toku pregovora i o sadržini sporazuma informišu EP. Iako se radi o značajnim međunarodnim sporazumima sa važnim ekonomskim posledicama i političkim značenjem, Parlament je i dalje bio isključen iz procedure njihovog zaključivanja. Imajući u vidu da sporazumi o pridruživanju, na osnovu izmenjenog čl. 238. po pravilu imaju bitne trgovinske odredbe, ostaje nejasno ostavljanje EP po strani kod trgovinskih sporazuma (čl. 113), nasuprot njegovim ovlašćenjima davanja saglasnosti u slučaju sporazuma o pridruživanju.

3.3. Parlament i Evropska politička saradnja

3.3.1. Evropska politička saradnja

Jedinstveni evropski akt je ozvaničio Evropsku političku saradnju (EPS), koja je i pre njegovog donošenja funkcionisala u vaninstitucionalnim okvirima u vidu saradnje i konsultacija država članica u oblasti spoljne politike. Koreni EPS nalaze se u pokušajima stvaranja Evropske odbrambene i Evropske političke zajednice, još početkom 50-tih godina. Šest država članica EZUČ, na inicijativu Francuske, potpisalo je maja 1952. ugovor o Evropskoj odbrambenoj zajednici. Na osnovu ovog ugovora (čl. 38) pripremljen je projekat formiranja Evropske političke zajednice, u cilju stvaranja političke unije država članica[722]. Ovaj pokušaj čvršćeg političkog ujedinjavanja država članica EZUČ je propao usled negativnog stava francuskog Nacionalnog veća u postupku ratifikacije Ugovora o Evropskoj odbrambenoj zajednici i samim tim, nemogućnosti osnivanja Evropske političke zajednice[723].

Do obnavljanja ideje političke saradnje država članica evropskih zajednica dolazi početkom 60-tih godina, u vidu inicijative za međuvladinim modelom saradnje zapadnoevropskih država tzv. Male Evrope kroz Plan Fuše. Projekat je dobio ime po francuskom diplomati, koji je na čelu specijalne komisije pripremio predlog ugovora o osnivanju unije država, u formi klasične političke međunarodne organizacije, koja bi kasnije prerasla u konfederaciju članica. Naglasak je bio na saradnji u sferi spoljne politike, odbrane, nauke

722 J. C. Masclet, „L Union politique de l Europe", Paris, 1978, p. 13. , *nav. prema:* Jelena Kamber, „EZ i težnje ka stvaranju EU", mag. rad, Pravni f. u Beogradu, 1987, str. 64.

723 Za donošenje Statuta Evropske političke zajednice je trebalo kao prethodni uslov ratifikovati Ugovor o Evropskoj odbrambenoj zajednici, te je rezultat odbijanja Francuske, zbog dolaska na vlast pristalica politike Generala De Gola i slabljenja uticaja proevropskih snaga u Francuskoj, došlo do onemogućavanja osnivanja Evropske političke zajednice.

i kulture, ali su se tome, kao i drugom Fušeovom predlogu, usprotivile manje države članice Zajednice[724].

Uprkos tome, značaj ovih projekata podsticanja međusobne saradnje država članica Zajednice u oblasti spoljne politike sadržan je u nesumnjivom uticaju na javljanje prakse redovnih susreta šefova država i vlada članica Zajednice, početkom 70-tih godina. Tome je neposredno doprinela izrada izveštaja o Evropskom političkom ujedinjenju, poznatijeg kao Izveštaj „Davignon"[725], po belgijskom ministru inostranih poslova. Davinjonov izveštaj je predvideo redovno održavanje (svaka tri meseca) sastanaka ministara spoljnih poslova i viših zvaničnika MIP-ova država članica, radi razmene informacija o relevantnim pitanjima međunarodne politike i usaglašavanja spoljno-političkih stavova država članica.

Tako je nastala Evropska politička saradnja (EPS). Vrednost Davinjonovog izveštaja - iako se radi o političkom, a ne pravnom dokumentu, leži u direktnom podsticanju spoljno-političke saradnje država članica Zajednice. Prvi sastanak EPS-a na ministarskom nivou održan je novembra 1970. u Minhenu, kada su države članice razmatrale blisko-istočnu krizu i projekat KEBS-a[726]. Naredni susreti u okviru EPS širili su krug tekućih problema međunarodne politike i rezultirali su razmenom relevantnih spoljno-političkih stavova država članica.

EPS se odvijala van institucionalnog okvira Zajednice, predstavljajući klasičan primer međuvladinog koncepta saradnje među državama. Ova saradnja država članica funkcioniše uz pomoć Političkog komiteta, čiji zadatak je bio da priprema polugodišnje sastanke ministara spoljnih poslova članica Zajednice. Prvobitno nije bilo predviđeno da u EPS učestvuje Komisija, te je stvaranje EPS naišlo na hladan odziv u redovima Komisije. Tek na Samitu šefova država i vlada u Parizu, 1972. je odlučeno da se u rad EPS uključi Komisija, radi olakšavanja saradnje između postojećih organa Zajednice i EPS u pitanjima od zajedničkog interesa. Shodno tome, na Samitu u Kopenhagenu, jula 1973. je odlučeno da predstavnici Komisije učestvuju na svim sastancima EPS. Međutim, iako se dešavala izvan institucionalnog mehanizma Zajednice, EPS je uticala na dalji razvoj komunitarnih institucija[727]. Dokaz toga je uvođenje Evropske političke saradnje u zvanične okvire aktivnosti i deo nadležnosti ključnih organa Zajednice putem odredaba Jedinstvenog evrop-

724 Protivljenje su snažno izrazile Belgija i Holandija, usled opravdane bojazni od francusko - nemačke dominacije. Odbijanje je doživeo i drugi Fušeov predlog (1962), koji je obuhvatio i ekonomska pitanja u međuvladinom modelu saradnje.

725 Izveštaj „Davinjon" sačinjen je na osnovu zaključaka sa Samita država članica Zajednice u Hagu, početkom decembra 1969. i prihvaćen na konferenciji u Luksemburgu, oktobra 1970. U Hagu je pokrenut proces proširenja Zajednice (pregovori o pristupanju Velike Britanije, Danske, Irske i Norveške), usvojena je odluka o stvaranju ekonomske i monetarne unije država članica i postignut dogovor o potrebi izrade smernica političkog ujedinjenja. Tekst Davinjonovog izveštaja objavljen je u: Bulletin EEC No 11/70, p. 9, „Report of the Ministers of Foreign Affairs of the Member States on the Problems of Political Unification".

726 Konferencija o evropskoj bezbednosti i saradnji - KEBS

727 Slično mišljenje iznosi John Pinder u: „European Community - The Building of a Union", Oxford University Press, Oxford, New York, 1991, p. 27. Prema Pinderu, međuvladin metod saradnje značajno je uticao na institucije Zajednice. Jedan od primera je sistem komiteta Saveta, sa KOREPER-om na vrhu, dok su drugi primeri: Evropski savet i saradnja država članica u oblasti spoljne politike, koja je kasnije dopunjena bezbednosnim dimenzijama ove saradnje, donošenjem Ugovora o EU iz Mastrihta.

skog akta (JEA). JEA je ustanovio pravni okvir za delovanje Evropske političke saradnje. Odredbama JEA izvršena je revizija osnivačkih ugovora ka uključivanju Parlamenta u Evropsku političku saradnju (EPS). Time je došlo da daljeg jačanja uloge Parlamenta u institucionalnoj strukturi Zajednice.

3.3.2. Parlament i Evropska politička saradnja

Parlament je odredbama JEA (glava III čl. 30) uključen u Evropsku političku saradnju (EPS). Na osnovu toga, EP ima pravo da bude obaveštavan o svim bitnim pitanjima spoljne politike članica Zajednice od strane predsedavajućeg Evropske političke saradnje. Takođe, predsedavajući EPS je dužan da se stara da stavovi EP budu pažljivo uzeti u razmatranje u radu političke saradnje. Cilj EPS je, prema JEA, da formuliše i sprovodi evropsku spoljnu politiku (čl. 30. stav 1). Stoga su u čl. 30. JEA predviđeni: međusobno informisanje država članica Zajednice i savetovanje o pitanjima od opšteg interesa, radi obezbeđivanja da se njihov zajednički uticaj sprovodi na najefikasniji način. To je podrazumevalo uzajamno dogovaranje, usklađivanje spoljno-poltičkih stavova i ostvarivanje zajedničkih akcija na području spoljne politike. Suština EPS ogleda se u tome da svaka država članica, u zauzimanju svojih stavova i nacionalne akcije, vodi računa o stavovima drugih partnera i uzima u obzir interes za usvajanjem i primenom zajedničkog evropskog stava. U cilju boljeg dejstva zajedničke spoljno-političke akcije, države članice obezbeđuju progresivan razvoj i definisanje principa zajedničkih ciljeva u ovoj oblasti. Dometi spoljno-političkog usklađivanja stavova, principa i ciljeva država članica sežu do postizanja njihove koherentne snage u međunarodnim odnosima ili u međunarodnim organizacijama. Tako je sprovođenje Evropske političke saradnje direktno doprinelo mnogim korisnim rezultatima, kao što je zajedničko glasanje u okviru OUN i zajedničke deklaracije o različitim pitanjima međunarodne politike. Naravno, to je vrlo skromno u poređenju sa ekonomskim dostignućima Zajednice, koja je ostala mnogo slabije ujedinjena na političkom polju. Ipak, EPS kakva je bila progresivno u praksi ustanovljena i zatim pravno ozvaničena u JEA, uticala je i na utvrđivanje pravnog osnova za delovanje, do tada neformalno, Evropskog saveta[728], tj. sastanaka šefova država i vlada država članica Zajednice, najmanje dva puta godišnje (čl. 2. JEA). To je značajno, imajući u vidu ulogu Evropskog saveta kao nosioca institucionalnog razvoja Zajednice i njenog širenja. U okviru EPS ministri nisu usvajali pravno obavezujuće akte. Sve odluke donosili su konsensusom. U praksi EPS je obuhvatila: četiri sastanka na nivou ministara spoljnih poslova, mesečne sastanke političkih direktora MIP-ova država članica i stotinak sastanaka radnih grupa formiranih za pojedina konkretna spoljno-politička pitanja (Bliski Istok, sankcije prema Južnoj Africi, detant, itd). Na inicijativu Parlamenta, u odredbama JEA prihvaćen je predlog EP da se sedište novoformiranog Sekretarijata smesti u Brisel (čl. 30. stav g). Sekretarijat pomaže predsedavajućem EPS u pripremi i sprovođenju aktivnosti EPS, kao i u administrativnim pitanjima. Mesto predsedavajućeg EPS drži zemlja koja predsedava Savetom.

728 Na Samitu u Parizu, 1974. godine osnovan je Evropski savet (ES), sa zadatkom da usmerava razvoj Zajednice i da omogući usklađivanje stavova država članica oko zajedničkih spoljno-političkih pitanja u okviru EPS.

Predsedavajući EPS je odgovoran za usklađivanje i predstavljanje država članica prema trećim državama, u pogledu aktivnosti vezanih za EPS. Takođe je odgovoran za upravljanje političkom saradnjom, a posebno za vremensko utvrđivanje sastanaka, njihovo sazivanje i organizaciju. EPS je obuhvatila u izvesnoj meri i pitanja bezbednosti (čl. 30. stav 6.). Saglasno tome, države članice smatraju da tešnja saradnja po pitanjima evropske bezbednosti po svojoj prirodi doprinosi u suštinskom smislu razvitku identiteta Evrope na polju spoljne politike. Popred toga, EPS sadrži i ekonomske i tehnološke aspekte bezbednosti. Naime, države članice su odlučne da zaštite tehnološke i industrijske uslove potrebne za njihovu sigurnost. To se ostvaruje njihovim delovanjem, kako na nacionalnom planu, tako i u sklopu određenih nadležnih institucija. EPS nije prepreka za postojeću tešnju saradnju u domenu bezbednosti između nekih država članica u okviru Zapadno-evropske unije (ZEU) i Atlantskog pakta (NATO). O svim pitanjima EPS Parlament je bio redovno obaveštavan od strane predsedavajućeg EPS, shodno odredbama čl. 30. (4) JEA. To je rezultat zalaganja Parlamenta za reforme i poboljšanja interinstitucionalnih odnosa, izraženog još 1981. godine u Rezoluciji EP od 9. jula 1981. godine[729]. U Svečanoj deklaraciji o Evropskoj uniji (1983), usvojenoj na zasedanju Evropskog saveta u Štutgartu, takođe je istaknut značaj jačanja političke saradnje kroz koordinaciju stavova država članica i povećanim priznanjem Evropskog Parlamenta u zajedničkoj koordinaciji spoljne politike[730].

4. Položaj Parlamenta prema odredbama Ugovora o EU iz Mastrihta

4.1. Opšte karakteristike položaja EP prema Ugovoru o EU iz Mastrihta

Usvajanje Ugovora o Evropskoj uniji (EU), 1. 11. 1993. godine, poznatijeg kao Ugovora iz Mastrihta[731], označilo je dalje jačanje položaja Parlamenta i čini do sada najznačajniju etapu institucionalnih reformi evropskih zajednica u okviru prerastanja u Uniju. Naime,

729 *Vid*. „The Role of the European Parliament in the Process of Institutional Development", European Parliament, „Fact Sheets on the European Parliament and the Activities of the European Union", Luxembourg, 1994, p. 59.

730 Jasminka Simeunović, „Uloga Evropskog parlamenta u procesu odlučivanja u Evropskoj uniji", mag. rad, FPN Beograd, 1995, str. 142.

731 Ugovor o Evropskoj uniji (EU) potpisan je u Mastrihtu (Holandija), 7. 02. 1992. godine, kao rezultat održanih međuvladinih konferencija o ekonomskoj i monetarnoj uniji i o političkoj uniji i predstavlja do sada najznačajniju reviziju osnivačkih ugovora evropskih zajednica, a posebno Evropske ekonomske zajednice, koja je donošenjem Ugovora o EU promenila naziv u: Evropska zajednica. Proces ratifikacije Ugovora o EU iz Mastrihta pratili su brojni problemi u državama članicama (ponovljeni referendum o Ugovoru u Danskoj, podeljenost javnog mnjenja u Francuskoj, zatim u Nemačkoj itd), što je odložilo njegovo stupanje na snagu do 1. 11. 1993. godine. *Detaljnije o donošenju Ugovora o EU iz Mastrihta kod:* Shaw J. , „Law of the European Union", Macmillan Press Ltd, London, 1996, pp. 45 - 57.

osnivački ugovori svake od tri evropske zajednice nisu, usvajanjem Ugovora o EU, ukinuti. Izvršene su veoma suštinske izmene i dopune, a posebno je bitno uvođenje tri stuba saradnje na kojima počiva EU, od kojih je centralni stub obuhvatio komunitarne, tj. nadnacionalne procedure i mehanizme odlučivanja triju evropskih zajednica, dok su ostala dva stuba[732] bazirana na međuvladinom konceptu saradnje država članica, ali u okviru jedinstvene institucionalne strukture. Sve to ukazuje da je došlo do delimičnog prerastanja evropskih zajednica u Uniju, koja još uvek nema svojstvo pravnog lica u međunarodnom pravu, već je predstavljena odvojenim pravnim subjektivitetima postojećih evropskih zajednica, od kojih je najvažnija EZ, tj. bivša EEZ. Ipak, zbog činjenice da EU funkcioniše u sklopu jedinstvenog institucionalnog okvira, kako je to eksplicitno istaknuto i u čl. C Ugovora o EU, u teoriji se javljaju sve češća terminološka poistovećenja EZ i EU[733]. Sa jedne strane, to se obrazlaže institucionalnim razlozima. Kao entitet nastao sporazumom između suverenih država, EU svakako predstavlja tvorevinu međunarodnog prava, tim pre jer su države članice snabdele svoje zajedničke institucije neuporedivim dalekosežnim ovlašćenjima za postizanje ciljeva sadržanih u Ugovoru o EU iz Mastrihta. Sa druge strane prisutno je i federalističko shvatanje razvoja evropske integracije, koje tumačenje zasniva na uverenju da EU teži da postane specifičan model nadnacionalne zajednice, tj. postsuverena politička zajednica[734].

Ugovorom o EU, pre svega u čl. A, proklamovano je da Ugovor o EU predstavlja novu etapu u procesu stvaranja sve čvršćeg jedinstva između naroda Evrope[735], u kojoj se odluke donose na nivou što je moguće bližem građanima. Ova polazna odredba Ugovora ima naročit značaj za ulogu Parlamenta u sklopu EU, za koji je izmenjenim odredbama Ugovora o EZ (čl. 137), kao sastavnog dela Ugovora o EU, regulisano da je sastavljen od predstavnika naroda iz država ujedinjenih u Zajednicu i da ima ovlašćenja predviđena Ugovorom. Time je istaknut demokratski karakter sastava Parlamenta.

---

732 Drugi stub saradnje država članica u okviru EU obuhvata saradnju u oblasti spoljne i bezbednosne politike - Glava V Ugovora o EU. Treći stub saradnje odnosi se na saradnju država članica na polju pravosuđa i unutrašnjih poslova Gl. VI Ugovora iz Mastrihta.

733 Izraz: Evropska zajednica je u literaturi preovlađivao kao oznaka za politički entitet, sastavljen od različitih pravnih entiteta sa odvojenim međunarodno-pravnim svojstvom pravnog lica, tj. od tri evropske zajednice. Od toga dve evropske zajednice su regulisale posebne privredne sektore: Evropska zajednica za ugalj i čelik - EZUČ (ECSC) osnovana 1952. stupanjem na snagu Ugovora iz Pariza i Evropska zajednica za atomsku energiju (EURATOM),formirana Ugovorom iz Rima (1957), koji je stupio na snagu 1958. Evropska ekonomska zajednica, takođe osnovana 1958. Ugovorom o EEZ iz Rima, vremenom je stekla dominantan položaj u sklopu komunitarnih političkih i pravnih okvira. Pri tome, Ugovor o EU iz Mastrihta u čl. E unosi još veću terminološku zbrku, preimenujući EEZ u EZ tj. Evropsku zajednicu, ali istovremeno ostavljajući ostale dve sektorske zajednice sa njihovim istim nazivima. Sa stanovišta međunarodnog javnog prava, tri evropske zajednice su i dalje odvojeni međunarodno-pravni subjekti. EU, prema Ugovoru iz Mastrihta nema svojstvo pravnog lica u međunarodnom pravu, već predstavlja specifičan entitet, koji se opire uobičajenim tipologijama i kategorizacijama. Karakteriše je, pre svega, jedinstvena institucionalna struktura, regulisana odredbama Ugovora o EU iz Mastrihta.

734 *Vid.* Slobodan Samardžić, „Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice", Beograd, 1998, str. 145 - 170.

735 Ugovor pod: „narodima Evrope" podrazumeva narode zemalja članica EU, a pod: „građanima", njihove državljane.

Odredbe novog čl. 138 A ističu nadnacionalnu prirodu Parlamenta kroz ukazivanje na političke partije na nivou Evrope kao na značajan integracioni činilac unutar Unije. Političke partije u okviru EP, svojim delovanjem doprinose stvaranju evropske svesti i izražavanju političke volje građana Unije. Pored toga, Parlament je ovlašćen da, shodno čl. 138 C, osniva privremenu istražnu komisiju radi ispitivanja tvrdnji o povredi ili lošoj primeni komunitarnog prava, osim ako se o tome vodi spor pred nekim sudom i sve dok se ne završi sudski postupak. Pri tome, parlament ne zadire u nadležnosti koje su Ugovorom poverene drugim organima, ali je ovim ovlašćenjem EP stekao pravno zasnovanu, jaču političku poziciju u odnosu na ostale organe i institucije EU. Donekle je ovo pravo EP ograničeno, jer Ugovor iz Mastrihta u istom čl. (138 C) reguliše da detaljnije odredbe o obavljanju istražnog postupka zajednički utvrđuju Parlament, Savet i Komisija. Međutim, shodno čl. 138 D, svaki građanin Unije, kao i svako fizičko ili pravno lice koje ima svoje prebivalište ili statutarno sedište u nekoj državi članici, ima pravo da podnese peticiju Evropskom parlamentu na temu koja spada u delokrug rada Zajednice. Na ovaj način Parlament se našao u ulozi čuvara interesa građana Unije.

Posebno je značajna institucija Ombudsmena (posrednika), koga imenuje Parlament (čl. 138 E). Ombudsmen je ovlašćen da prima žalbefizičkih i pravnih lica iz država članica u vezi lošeg rada komunitarnih organa, osim Suda pravde i Prvostepenog suda u vršenju njihovih funkcija. Pod fizičkim i pravnim licima iz država članica podrazumevaju se svi građani Unije odnosno sva fizička lica sa prebivalištem na teritoriji EU i pravna lica sa statutarnim sedištem u nekoj od država članica EU. Ombudsmen pokreće istragu posle prijema žalbe, a može je pokrenuti i na svoju inicijativu. Ovlašćenje pokretanja istrage se ne odnosi na činjenice koje su predmet ili su bile predmet sudskog postupka.

U vršenju svojih funkcija Ombudsmen je potpuno nezavisan. Iako ga imenuje Parlament, on ne može da prima niti da traži uputstva od bilo kojeg organa EU. Ukoliko Ombudsmen utvrdi slučaj loše uprave, on o tome obaveštava dotičnu instituciju, koja mu u roku od tri meseca dostavlja svoje mišljenje. Ombudsmen dostavlja izveštaj Parlamentu i konkretnoj instituciji i obaveštava lice koje je dalo žalbu o ishodu istrage.

Ombudsmen je odgovoran Parlamentu, svake godine on podnosi izveštaj Parlamentu o rezultatima svojih istraga. Pored toga, Ombudsmen se imenuje posle svakog izbora EP za period trajanja mandata članova EP. Parlament utvrđuje status i opšte uslove vršenja funkcije Ombudsmena, posle dobijanja mišljenja Komisije i uz saglasnost Saveta (koji odlučuje kvalifikovanom većinom). Relevantnu odluku o detaljnim pravilima rada Ombudsmena, Parlament je usvojio marta 1994. godine[736].

736 Posle davanja mišljenja Komisije i saglasnosti Saveta, Parlament je usvojio ovu odluku: Decision of the European Parliament necessary to lay down the detailed rules and regulations on the performance of the Ombudsman-s duties, koja je objavljena u: OJ L 113/15, 1994.

4.2. Zakonodavna ovlašćenja Parlamenta

4.2.1. Proširenje primene procedure saradnje EP i Saveta

Postupak saradnje je regulisan odredbama čl. 189 C, tako da se ne navodi izričito njegov naziv. Primena postupka saradnje je odredbama Ugovora iz Mastrihta proširena. Odredbe čl. 189 C primenjuju se kao osnov za usvajanje nekog propisa u sledećim pitanjima:

1. zabrana diskriminacije po osnovu državljanstva, čl. 6.
2. zajednička saobraćajna politika, čl. 75. i 84.
3. multilateralni nadzor ekonomskih politika država članica radi obezbeđivanja bliže koordinacije, čl. 103.
4. jednak pristup finansijskim institucijama, čl. 104 A i 104 B
5. izdavanje kovanog novca, čl. 105 A (2)
6. zdravlje i sigurnost radnika, čl. 118 A
7. odluke o primeni koje se odnose na Evropski socijalni fond, čl. 125.
8. politika stručnog osposobljavanja, čl. 127.
9. mere podsticanja saradnje država članica u oblasti zaštite zdravlja, čl. 129.
10. transevropske infrastrukturne mreže, čl. 129 D
11. odluke o primeni mera koje se odnose na Evropski fond za regionalni razvoj, čl. 130 E
12. odluke o akcijama Zajednice u domenu zaštite životne sredine, čl. 130 S (1)
13. mere Zajednice na polju saradnje za razvoj zemalja u razvoju, čl. 130 W.

Prema Ugovoru iz Mastrihta, procedura saradnje se takođe primenjuje u sklopu Protokola o socijalnoj politici (koji je sastavni deo Ugovora). Ovaj protokol su zaključile sve države članice, osim Velike Britanije.

Značaj procedure saradnje ogleda se u obavezi Saveta da obavesti Parlament o svim razlozima koji su naveli Savet na usvajanje konkretnog zajedničkog stava (čl. 189 C /b/). To ukazuje na uvođenje određene odgovornosti Saveta u odnosu na Parlament u njihovom legislativnom dijalogu. Odbacivanje zajedničkog stava Saveta od strane Parlamenta zahteva jednoglasnost Saveta prilikom odlučivanja o određenom propisu. To znači da Savet može, uprkos odbijanja EP (apsolutnom većinom[737]), da usvoji prvobitni zajednički stav o predlogu Komisije. Time dolazi do izražaja uloga Komisije, kao predlagača, koja je ovlašćena da povuče svoj predlog u postupku razmatranja (čl. 189 A tač. 2) usled neslaganja Parlamenta. Praksa je, međutim, pokazala da ovaj mehanizam zaštite zakonodavnih ovlašćenja EP nije dovoljan, jer EP nema pravo veta na konkretnu odluku sa kojom se ne slaže, ako je postignuta jednoglasnost u okviru Saveta. Stoga je Ugovorom iz Mastrihta uvedena procedura saodlučivanja, koja Parlamentu pruža mogućnost blokiranja usvajanja propisa sa kojim se ne slaže.

737 Apsolutna većina ukupnog broja članova EP iznosi 626/2 + 1 = 314 glasova

4.2.2. Procedura saodlučivanja Parlamenta i Saveta

Ugovor o EU iz Mastrihta uvodi proceduru saodlučivanja u čl. 189 B, koja predstavlja poboljšanje zakonodavnih kompetencija EP u odnosu na proceduru saradnje, uvedenu odredbama JEA. U Ugovoru nije zastupljen naziv nove procedure, već se vrši pozivanje na odredbe čl. 189 B, kao osnova za usvajanje određenih propisa.

Suština procedure saodlučivanja, koja je u teoriji nazvana i „postupak tri čitanja"[738], je osnivanje Komiteta za mirenje (Conciliation Committee) u kome su predstavnici Parlamenta i Saveta jednako zastupljeni, a Komisija učestvuje. Komisija podnosi predlog propisa, EP daje mišljenje, a Savet usvaja zajednički stav, što predstavlja tzv. prvo čitanje predloga. Komisija istovremeno dostavlja svoj predlog Parlamentu i Savetu (čl. 189 B tač. 2), koji su dva ogranka zakonodavne vlasti u proceduri saodlučivanja.

Komitet za mirenje se može sazvati u slučaju kada Parlament izrazi nameru da odbaci zajednički stav Saveta. Naime, zadatak Komiteta za mirenje[739] je postizanje kompromisa između Saveta i Parlamenta o zajedničkom tekstu predloga propisa. Savet može sazvati Komitet da bi dodatno objasnio svoj stav. Ova faza čini tzv. drugo čitanje predloga i traje ukupno tri meseca. Ako EP (apsolutnom većinom svojih glasova) potvrdi odbacivanje zajedničkog stava Saveta, predlog propisa se smatra odbačenim. Ako EP predloži izmene na zajednički stav, EP dostavlja na mišljenje Savetu i Komisiji izmenjen tekst predloga.

Ukoliko Savet ne usvoji sve predložene izmene EP, neodložno se saziva Komitet za mirenje, čime počinje tzv. treće čitanje predloga propisa. Postupak usaglašavanja stavova EP i Saveta u Komitetu traje šest nedelja. Dogovor o zajedničkom tekstu predloga u okviru Komiteta mora biti postignut kvalifikovanom većinom predstavnika Saveta i većinom predstavnika EP. Za konačno usvajanje ovako usaglašenog teksta predloga potrebna je apsolutna većina u Parlamentu i kvalifikovana većina u Savetu.

Odredbe čl. 189 B (tač. 5) regulišu i situaciju kada je postignut sporazum u okviru Komiteta za mirenje, a jedna od zakonodavnih institucija (Savet ili EP) ipak odbaci zajednički tekst propisa. U tom slučaju, propis se smatra definitivno neusvojenim.

Ukoliko nije postignut sporazum o zajedničkom predlogu u roku od šest nedelja, u okviru Komiteta za mirenje, Savet može usvojiti zajednički stav uz eventualne izmene koje je predložio EP. To je naišlo na odlučno odbijanje EP, koje konferencija o Ugovoru iz Mastrihta nije uzela u obzir. Tada se propis definitivno usvaja, osim ako EP ne odbaci tekst propisa apsolutnom većinom svojih članova, kada se propis smatra neusvojenim. To predstavlja pravo veta Parlamenta u legislativnom postupku. Parlament mora delovati u roku od šest nedelja, od dana potvrde Saveta.

Parlament je Ugovorom iz Mastrihta osigurao primenu nove procedure saodlučivanja po čl. 189 B u sferi 15 odredaba Ugovora. To su sledeće odredbe:

738 J. Shaw, *op. cit.* , p. 152. ; Emile Noel, „A New Institutional Balance ?" *in:* Renaud Dehousse (ed), „Europe After Maastricht - An Ever Closer Union ?", Law Books in Europe, Munchen, 1994. , pp. 17 - 20.

739 Kod nas je naziv Komiteta preveden kao: Komitet za usaglašavanje. *Vid.* D. Lopandić i M. Janjević, prevod i priređivanje, „Ugovor o Evropskoj uniji - Od Rima do Mastrihta", Beograd, 1995. , str. 140 - 141.

1. slobodno kretanje radnika, čl. 49.
2. pravo nastanjivanja za samouposlena lica, čl. 54. (2)
3. usklađivanje nacionalnih propisa država članica o specijalnom položaju stranaca iz razloga javnog poretka, javne bezbednosti i zdravlja, čl. 56. (2)
4. uputstva za uzajamno priznavanje profesionalnih kvalifikacija, čl. 57. (1)
5. uslovi za pristup i pravo na obavljanje samostalnih delatnosti, čl. 57. (2)
6. sloboda pružanja usluga, čl. 66.
7. uspostavljanje i delovanje jedinstvenog tržišta, čl. 100 A
8. uzajamno priznanje nacionalnih standarda pozivanjem na čl. 100 A, čl. 100 B
9. mere podsticanja saradnje država članica na polju obrazovanja, čl. 126. (4)
10. mere podsticanja saradnje među državama članicama u oblasti kulture, čl. 128. (5)
11. mere podsticanja saradnje država članica u sferi zaštite zdravlja, čl. 129. (4)
12. zaštita potrošača, čl. 129 A (2)
13. utvrđivanje smernica u domenu transevropskih infrastrukturnih mreža, čl. 129 D
14. okvirni višegodišnji program naučnih i razvojnih istraživanja i finansiranje okvirnog programa, čl. 130 I
15. opšti programi aktivnosti Zajednice na području zaštite životne sredine, čl. 130 S (3).

Neobično je da Ugovor iz Mastrihta u odredbama čl. 128. (kultura) i čl. 130 I (okvirni višegodišnji programi naučno - tehnoloških istraživanja) predviđa saodlučivanje kombinovano sa jednoglasnim odlučivanjem u Savetu. To može rezultirati suvišnom ulogom Parlamenta u takvoj proceduri saodlučivanja, koja proističe iz rigidnosti postizanja jednoglasnosti u procesu odlučivanja u Savetu.

Zakonodavna ovlašćenja EP su procedurom saodlučivanja ojačana, jer je sazivanje Komiteta za mirenje obavezno kada Savet ne usvoji sve amandmane Parlamenta, date na zajednički stav Saveta, u fazi tzv. drugog čitanja predloga (čl. 189 B tač. 3). Pri tome, Savet odlučuje jednoglasno o amandmanima EP o kojima se Komisija izrazila negativno. Parlament je razradom svog poslovnika (Rules of procedure) dalje poboljšao relevantne odredbe Ugovora u svoju korist. Naime, EP je u slučaju odbijanja Saveta da usvoji sve predložene amandmane EP, vršio pritisak na Komisiju da povuče predlog iz procedure. Pored toga, EP u praksi pribegava pozivanju Saveta da ne usvoji zajednički stav kojem se EP protivi.

Suština procedure saodlučivanja je u tome da omogući da značajan broj važnih komunitarnih akata može biti donet samo ako EP ne izrazi svoje protivljenje. Za razliku od toga, u proceduri saradnje je Savet zadržavao pravo na poslednju reč. Posledica prava EP da blokira donošenje akata sa kojima se ne slaže je određen pritisak koji može biti usmeren prema Parlamentu, koji se našao u ulozi da blokira zakonodavni proces. Savet ovom procedurom zadržava pravo na poslednju pozitivnu odluku, čak i ako nije postignut sporazum u Komitetu za mirenje. Parlament je ovlašćen jedino da spreči takvu odluku Saveta, ali ne i da ravnopravno odlučuje. Otuda se u teoriji[740] ova ovlašćenja EP nazivaju: pravo veta ili negativna poslednja reč EP.

740 J. Shaw, *op. cit.* , pp. 150 - 151.

Činjenica da akte usvojene u proceduri saodlučivanja moraju potpisati predsednik Parlamenta i predsednik Saveta označava sankcionisanje ove inovacije, koja je proizašla kao rezultat političkog kompromisa u okviru EU. Uprkos tome što se radi o veoma složenom pokušaju da se preko mehanizama ove procedure obezbedi konsensus Parlamenta i Saveta o zajedničkom tekstu propisa, poboljšanje međuinstitucionalnog dijaloga koje je rezultiralo primenom ove procedure, predstavlja pozitivan rezultat sam po sebi. Ovakav zaključak potvrđuje Interinstitucionalni sporazum o fazi koja prethodi usvajanju zajedničkog stava Saveta i o pravilima rada Komiteta za mirenje[741]. Ovaj sporazum internog karaktera, zaključen je u Luksemburgu, 25. oktobra 1993. kao rezultat konferencije na kojoj su učestvovali predstavnici Komisije, Saveta i Parlamenta. Do sada je usaglašavanje u okviru Komiteta za mirenje primenjeno na oko polovinu slučajeva kod kojih je procedura saodlučivanja po čl. 189 B obavezna. Generalno gledano, saodlučivanje se primenjuje na oko 25% od ukupnog obima zakonodavne aktivnosti Parlamenta[742].

4.2.3. Procedura davanja saglasnosti Parlamenta

U odnosu na odredbe JEA, Ugovor iz Mastrihta je dalje proširio primenu procedure saglasnosti Parlamenta, tako da značajni komunitarni akti mogu biti usvojeni samo sa izričitim odobrenjem Parlamenta. To predstavlja kvalitativan napredak u smeru jačanja ovlašćenja EP. Otuda se ova procedura u teoriji[743] figurativno naziva: „pravim vidom saodlučivanja".

Procedura saglasnosti Parlamenta, prema odredbama Ugovora iz Mastrihta, primenjuje se u sledećim slučajevima:

1. kontrola poslovanja kreditnih i ostalih finansijskih institucija od strane Evropske centralne banke (ECB), čl. 105. (6)
2. amandmani na Statut Evropskog sistema centralnih banaka (ESCB), čl. 106. (5)
3. utvrđivanje zadataka, prioritetnih ciljeva i organizacije Strukturnog fonda, čl. 130 D
4. jedinstven izborni postupak za Evropski parlament, čl. 138. (3)
5. izbor predsednika i članova Komisije, čl. 158. (2)
6. sporazumi o pridruživanju i drugi međunarodni sporazumi koji stvaraju specifičan institucionalni okvir, sporazumi koji imaju značajne budžetske implikacije za Zajednicu i sporazumi koji podrazumevaju izmenu propisa usvojenih u proceduri saodlučivanja (shodno čl. 189 B), čl. 228. (3)
7. prijem novih država članica, čl. O Ugovora o EU.

U većini navedenih slučajeva primene procedure saglasnosti EP, dovoljna je prosta većina prisutnih i glasalih članova EP, osim kod saglasnosti za jedinstven izborni postupak za EP i kod prijema novih država članica, gde je neophodna apsolutna većina svih glasova tj. svih članova Parlamenta.

741 Tekst Interinstitucionalnog sporazuma objavljen je u OJ C 331/1, 1993

742 J. Shaw, *ibidem*, p. 156.

743 J. Shaw, *op. cit.* , pp. 154 - 155.

4.3. Uloga Parlamenta u drugom i trećem stubu EU

Oblast zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP) država članica predstavlja drugi stub EU, regulisan odredbama Gl. V Ugovora iz Mastrihta. Unija i njene države članice utvrđuju i sprovode ZSBP, koja je po svom karakteru međuvladin proces saradnje. Saglasno tome, u drugom i trećem stubu[744] EU nema zakonodavnog postupka u pravom smislu tog pojma, kakav je zastupljen u okviru centralnog, komunitarnog stuba EU prilikom usvajanja uredbi, uputstava, odluka i upućivanja preporuka i mišljenja (čl. 189).

U okviru ZSBP saradnja država članica strukturisana je u institucionalnom okviru Saveta. Proces odlučivanja u kontekstu ZSBP zasniva se pre svega na procesima uzajamnog informisanja i konsultovanja među državama članicama, što u određenim situacijama rezultira zajedničkim stavovima (čl. J. 2) ili usvajanjem zajedničkih akcija u oblasti spoljne politike i bezbednosti (čl. J. 3). Sprovođenje ZSBP usmereno je na usklađeno delovanje država članica u ovoj oblasti, a posebno kada se radi o pitanjima od opšteg interesa.

Ciljevi ZSBP (čl. J. 1) obuhvataju: a) zaštitu zajedničkih vrednosti, osnovnih interesa i nezavisnosti Unije; b) jačanje bezbednosti EU i njenih članica; c) održavanje mira i međunarodne bezbednosti saglasno Povelji UN, Finalnom aktu iz Helsinkija i Pariskoj povelji; d) unapređivanje međunarodne saradnje; e) razvoj i jačanje demokratije, pravne države i poštovanja ljudskih prava i sloboda.

Države članice se uzdržavaju od svake akcije suprotne interesima Unije, koja bi štetila efikasnosti EU kao kohezivne snage u međunarodnim odnosima. Savet se stara o poštovanju principa međusobne solidarnosti država članica u realizaciji ZSBP.

Evropski savet[745] utvrđuje načela i opšte smernice za vođenje ZSBP (čl. J. 8), na osnovu kojih Savet donosi neophodne odluke u ovoj oblasti. Predsedavajući Saveta ima reprezentativnu ulogu (čl. J. 5). Predsedavajući zastupa Uniju u pitanjima koja se odnose na ZSBP, ali je istovremeno dužan da sprovede odluku o zajedničkoj akciji. U tom smislu, Predsedavajući zastupa stav Unije u međunarodnim organizacijama i na međunarodnim konferencijama. Predsedavajući konsultuje Evropski parlament o najvažnijim pitanjima i osnovnim opredeljenjima ZSBP (čl. J. 7). Paralelno s tim, Predsedavajući se stara da stavovi Parlamenta budu razmotreni sa odgovarajućom pažnjom. Zajedno sa Komisijom, Predsedavajući redovno informiše Parlament o razvoju spoljne i bezbednosne politike.

Parlament je ovlašćen da postavlja pitanja, kao i da uputi preporuke Savetu. Proističe da se u domenu ZSBP nije daleko odmaklo u odnosu na odredbe JEA o Evropskoj političkoj saradnji, kada je položaj Parlamenta u pitanju. EP je zadržao svoju savetodavnu ulogu, s tim što izvestan napredak predstavlja ovlašćenje EP da svake godine raspravlja o ostvarenom napretku u sprovođenju zajedničke spoljne i bezbednosne politike.

Slična situacija je i u odnosu na treći stub saradnje EU, gde EP takođe ima samo konsultativnu funkciju. Odredbe čl. K. 6 utvrđuju obavezu Predsedavajućeg Unije da kon-

744 Treći stub EU obuhvata saradnju država članica u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, Gl. VI Ugovora o EU iz Mastrihta.

745 Evropski savet se sastaje na nivou šefova država i vlada država članica EU.

sultuje Parlament o osnovnim pravcima delovanja u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova država članica. Parlament ima pravo da bude redovno informisan o radu u ovim oblastima od strane Predsedavajućeg i Komisije. Takođe, EP je ovlašćen da postavlja pitanja, podnosi preporuke Savetu i da godišnje razmatra ostvareni napredak u realizaciji utvrđenih ciljeva u ovoj oblasti.

Uprkos aktivnoj ulozi nadležnih komiteta EP i samog Parlamenta u oblasti drugog i trećeg stuba saradnje EU, uloga EP ostaje pre svega političko - savetodavna.

4.4. Kontrolna ovlašćenja Parlamenta

Kontrolne funkcije Parlamenta, koje obuhvataju odnose EP sa Komisijom i sa Savetom, čine značajnu oblast ovlašćenja EP. Na ovom području se manifestuje uloga Parlamenta identična položaju nacionalnih parlamenata u odnosu na izvršnu vlast u državama članicama. S obzirom da je u institucionalnom sistemu Evropske unije izvršna vlast podeljena između Saveta i Komisije, upravo se u dimenziji međuinstitucionalnih relacija: EP - Savet i EP - Komisija, najbolje ogleda stepen ostvarene demokratičnosti institucionalnog mehanizma EU. Naime, oklevanja država članica da Parlamentu prepuste još veća ovlašćenja, za koja se EP uporno zalaže, dokazuje njihovu nespremnost na odricanje od ključnih atributa nacionalne suverenosti. Savet je i dalje dominantna komunitarna institucija, u kojoj su predstavljene države članice na nivou ministara. Članovi Saveta nisu politički odgovorni nijednoj drugoj instituciji EU za svoje delovanje[746].

Odnosi EP i Saveta su od početka funkcionisanja evropskih zajednica bili vrlo ograničeni, da bi se situacija radikalno izmenila posle uvođenja procedura saradnje, saodlučivanja i davanja saglasnosti Parlamenta. Time su odnosi EP sa Savetom postavljeni na relaciji institucionalnog legislativnog dijaloga, koji se odvija u većoj ili manjoj meri, u zavisnosti od vrste procedure. To je neke autore[747] navelo da ovu situaciju sagledaju kao neku vrstu novog institucionalnog balansa, nastalog zahvaljujući dinamici jačanja ovlašćenja Parlamenta. Približavanju Saveta i EP doprinelo je i poboljšanje budžetskih ovlašćenja EP, početkom 80-tih godina.

Veoma je bitan politički dijalog Saveta i EP, pored legislativnog i budžetskog. Razvijen je dogovor da Predsedavajući Saveta obavezno predstavi svoj program aktivnosti Saveta za narednih pola godine, radi diskusije u Parlamentu[748]. Svakih šest meseci budući predsedavajući Saveta predstavlja program svojih mera i zadataka pred nadležnim komitetima EP. To je nova praksa u sistemu funkcionisanja EU. Pored toga, Parlament ima pravo interpelacije (postavljanja pitanja) Savetu, ali u praksi odgovori Saveta (usmeni i pismeni) često nisu potpuni. Otuda potiče zalaganje, izraženo u Deklaraciji br. 13 o ulozi nacionalnih parlamenata u EU, priloženoj uz Ugovor iz Mastrihta, da se demokratski legitimitet EU učvrsti posredstvom većeg učešća nacionalnih parlamenata u aktivnostima EU.

746 J. Shaw, *op. cit.* , p. 119.
747 E. Noel, „A New Institutional Balance?", *in:* R. Dehousse (ed), *op. cit.* , pp. 16 - 25.
748 J. Shaw, *op. cit.* , p. 119.

Deklaracija stoga predviđa intenziviranje razmene informacija i kontakata između Evropskog i nacionalnih parlamenata. Šta više, u cilju jačanja odgovornosti Saveta i legitimiteta zakonodavnog procesa EU, previđeno je da nacionalni parlamenti mogu blagovremeno dobiti zakonodavne predloge Komisije, radi informisanja i eventualnog razmatranja[749]. O tome se staraju vlade država članica EU.

Odnosi Parlamenta i Komisije zasnivaju se na, osnivačkim ugovorima utvrđenoj, odgovornosti Komisije za svoj rad isključivo Parlamentu. Na taj način je postignuta zaštita nezavisnosti Komisije, objektivnost njenog delovanja i iznad svega, nadnacionalni karakter Komisije. Članovima Komisije je zabranjeno da traže ili primaju uputstva za svoj rad od bilo koje vlade ili drugog tela. Iz tih razloga Parlament neprekidno vrši kontrolu rada Komisije, naročito u pogledu izvršavanja zadataka Komisije da bude čuvar Ugovora i ostvarivanja zajedničkih ciljeva EU. To dokazuju odredbe čl. 143. i čl. 156. Ugovora iz Mastrihta, kojima je utvrđeno da EP raspravlja o godišnjem izveštaju koji mu podnosi Komisija i da Komisija objavljuje godišnji opšti izveštaj o radu Zajednice, najkasnije mesec dana pre početka zasedanja Parlamenta.

Komisija je takođe odgovorna Parlamentu za budžetske rashode EU (čl. 206). EP je ovlašćen da prihvati izveštaj Komisije o izvršenju budžeta. Pri tome, Parlament odlučuje na preporuku Saveta (kvalifikovanom većinom u Savetu). Pre prihvatanja budžetskog izveštaja Komisije, EP može da sasluša Komisiju u vezi izvršenih rashoda ili funkcionisanja sistema finansijske kontrole. Tada Komisija podnosi Parlamentu, na njegov zahtev, sve potrebne informacije.

Pored toga, Parlament je ovlašćen (čl. 138 B) da zatraži od Komisije izradu odgovarajućeg predloga o pitanjima, koja po mišljenju EP zahtevaju izradu akata na nivou Zajednice u cilju sprovođenja Ugovora. Do Ugovora iz Mastrihta, ovo ovlašćenje je pripadalo samo Savetu (čl. 152).

Ugovorom iz Mastrihta (čl. 158) EP je stekao veća prava u proceduri naimenovanja predsednika Komisije. Do momenta dok nije utvrđen uticaj Parlamenta u ovom postupku, nije postojala institucionalna ravnoteža u odnosima Komisija - EP. Do tada je Parlament imao samo pravo da pokrene opoziv Komisije (čl. 144) preko izglasavanja nepoverenja Komisiji. Iako je bilo četiri pokušaja da se Komisija prinudi na kolektivnu ostavku, ovi predlozi su bivali povučeni ili odbačeni u postupku glasanja. Naime, Parlament nije imao uticaja na postupak naimenovanja predsednika i članova Komisije, do donošenja Ugovora iz Mastrihta. Na taj način, EP nije mogao sprečiti vlade država članica da ponovo imenuju Komisiju u istom sastavu, uprkos njenog eventualnog smenjivanja od strane EP. Posle Mastrihta, vlade država članica zajednički određuju, posle konsultovanja sa Parlamentom, ličnost koju nameravaju da imenuju za predsednika Komisije. Saglasno čl. 158. (2), izbor predsednika i drugih članova Komisije podleže postupku dobijanja saglasnosti od Parlamenta. Tek posle dobijene saglasnosti EP, vlade država članica zajednički imenuju predsednika i članove Komisije. Takođe, mandat Komisije je produžen na pet godina (čl.

749 *Vid.* Deklaraciju o ulozi nacionalnih parlamenata u Evropskoj uniji i Deklaraciju o konferenciji parlamenata, *u:* D. Lopandić i M. Janjević, prevod i prir. , „Ugovor o EU", *op. cit.* , str. 260 - 261.

158. tač. 1), kako bi se prilagodio mandatu članova EP. Politička odgovornost Komisije Parlamentu naglašena je i kroz praksu da na početku mandata, predsednik i članovi Komisije daju pred Parlamentom svoju svečanu izjavu.

Proističe da uloga Parlamenta u postupku naimenovanja Komisije nije formalna, iako EP daje *post festum* svoju saglasnost. Naime, Parlament je konsultovan u prethodnoj proceduri predlaganja ličnosti predsednika Komisije.

Rezultat poboljšanja ovlašćenja Parlamenta u ovoj oblasti ogleda se u tome da je posle Ugovora iz Mastrihta ojačala politička pozicija Komisije, jer to više nije samo naimenovano, već - posredstvom uloge Parlamenta - i izabrano telo u izvesnoj meri. Na ovaj način se težilo otklanjanju određenog stepena demokratskog deficita u EU. Ovaj postupak primenjen je prvi put 1995. godine prilikom izbora sastava Komisije predsednika Žaka Santera[750].

*

* *

Analiza jačanja ovlašćenja Evropskog parlamenta kroz prelomne etape institucionalnih reformi evropskih zajednica upućuje na zaključak da su time izražene težnje da se u komunitarnom okviru, a zatim i u sklopu Evropske unije, otkloni prisutni demokratski deficit. Stoga je upravo dinamika jačanja položaja Parlamenta odličan pokazatelj uspeha do kog se stiglo u procesu poboljšanja demokratskog funkcionisanja institucionalnog sistema EU.

U Parlamentu je primetno odsustvo koherentne nadnacionalne stranačke strukture. U EP postoji nizak nivo prave zastupljenosti interesa naroda iz država ujedinjenih u EU. Uprkos nekim otporima javnog mnjenja u državama članicama, koje predvode tzv. euroskeptici, a koji proizilaze iz demokratskog deficita EU, Parlament vrlo često usvaja stavove o razvoju ove evropske integracije koji se razilaze sa rasprostranjenim relevantnim percepcijama o tome, kako u javnom mnjenju, tako i u drugim strukturama same EU. To je rezultat njegove uloge promotora jačanja integracionih tokova u smeru njihvog produbljivanja. Produbljivanje se odnosi prevashodno na jačanje položaja Parlamenta u institucionalnom mehanizmu EU, ali tu se EP suočava sa nedovoljnom spremnošću država članica.

Naime, države članice i pored nadnacionalnosti sistema funkcionisanja komunitarnih organa, i dalje ljubomorno štite svoj nacionalni suverenitet, te brižljivo odmeravaju nivo poboljšanja kompetencija Evropskog parlamenta, kakav je teško postignut u odredbama Ugovora o EU iz Mastrihta. Postojanje Parlamenta koji bi efektivno bio snabdeven kompletnim opusom zakonodavnih i nadzornih ovlašćenja, a koji bi istovremeno bio pravilno udružen u saradnji sa nacionalnim parlamentima država članica, značilo bi da je Evropska unija već dostigla stepen nečega što liči na federaciju ujedinjenih evropskih država. To, međutim, u aktuelnoj situaciji nije slučaj, upravo zbog nedostatka dovoljnog stepena demokratije u funkcionisanju EU (koju često figurativno nazivaju: Birokratija Brisela[751]).

750 E. Noel, „Working Together - The Institutions of the European Community", Luxembourg, 1993, p. 39.

751 Time se želi aludirati na sedište ključnih organa EU, Saveta i Komisije, koji upravljaju zakonodavnim procesom Zajednice i dominiraju u dnevnom funkcionisanju EU.

Postavlja se pitanje otkuda potiče demokratski deficit EU. Pre svega, nacionalni parlamenti nemaju ulogu u institucionalnom sistemu EU, kakvu zaslužuju. Za uzvrat, ovlašćenja koja su njima oduzeta, predata su u ruke ministrima u okviru Saveta EU, koji opet nisu kolektivno odgovorni nijednoj predstavničkoj instituciji, pa ni Parlamentu u okviru EU. Ugovor iz Mastrihta doprineo je povećanju kompleksnosti legislativnih procedura, uvođenjem postupka saodlučivanja, ali time nije poboljšana situacija odsustva odgovornosti Saveta prema Parlamentu.

Postoji određeno poboljšanje posle usvajanja Ugovora iz Mastrihta, unošenjem odredbi čl. 138 A o značaju političkih partija na nivou Evrope, kao integracionog faktora unutar Unije. Njima je Ugovor iz Mastrihta dodelio poziciju stvaranja evropske svesti i izražavanja političke volje građana Unije. U praksi, međutim, ova uloga političkih partija u sklopu Evropskog parlamenta do sada nije sasvim ostvarena, upravo zbog nedovoljno snažnih ovlašćenja EP i potrebe daljeg jačanja njegovog položaja u zakonodavnom i spoljno-političkom procesu EU.

Ovu situaciju Parlament nastoji da koriguje dopunama svog poslovnika (Rules of procedure, čl. 142). Tako je, posle stupanja na snagu Ugovora iz Mastrihta, Parlament je izvršio izmene i dopune svog poslovnika[752] radi povećanja efikasnosti svog rada i istovremeno nastojeći da dodeljena ovlašćenja dalje proširi i poboljša. Primer toga predstavlja razrada kompetencija Parlamenta da sa Komisijom dogovara godišnji zakonodavni program.

Pored toga, Parlament deluje na svoju incijativu u mnogim oblastima sprovođenja politike EU. Posebno je značajna inicijativa EP koja je dovela do formulisanja Predloga ugovora o Evropskoj uniji[753], 1984. godine. Ova inicijativa Parlamenta direktno je uticala na donošenje Jedinstvenog evropskog akta, kao kompromisnog odgovora na Spinelijev Predlog ugovora o EU.

Na efikasnost funkcionisanja Parlamenta i rezultate njegovog delovanja negativno utiče geografska fragmentacija: sedište EP u Strazburu, Generalni sekretarijat u Luksemburgu, a sastanci komiteta EP i vanredna zasedanja EP u Briselu. Uprkos zalaganjima članova Parlamenta da se kao sedište EP odredi jedan grad, Evropski savet je na zasedanju u Edinburgu, decembra 1992. godine ostavio *status quo* u pogledu toga.

Kako proizilazi iz izloženog toka jačanja obima nadležnosti Parlamenta, od osnivačkih ugovora evropskih zajednica, preko odredaba JEA do Ugovora o EU iz Mastrihta i dalje tokom njegovih revizija, dinamika poboljšanja položaja EP je postupnog karaktera. Evolucija učvršćivanja uloge EP u institucionalnoj strukturi EU nije završena. Potpisivanjem revidiranog Ugovora o EU, u Amsterdamu, 2. oktobra 1997. , njegovim stupanjem na snagu 1999. , a zatim i kasnijim izmenama iz Nice 2000. , tj. stupanjem na snagu 2003. , proces institucionalnih reformi Unije je nastavljen u smeru poboljšanja uloge Parlamenta.

Uvođenjem jedinstvene valute od strane 11 država članica, počev od 1999. godine, tj. operativnim stupanjem na snagu finalne (treće) faze ekonomske i monetarne unije u

752 Rules of procedure of the European Parliament, OJ L 293/1, 1995.

753 Draft Treaty Establishing the European Union, Bulletin EC No 2/1984.

2002., nastavljaju se etape produbljivanja evropskih integracionih kretanja u okviru EU. Uloga Parlamenta u institucionalnoj strukturi EU time još nije dobila svoje konačne determinante. Može se zaključiti da još uvek nije moguće okarakterisati Evropski parlament kao potpuno operativno demokratsko zakonodavno telo. Ovo tim pre, jer EP nije stekao poboljšana ovlašćenja u kontekstu osnivačkih ugovora o EZUČ i EURATOM.

Bitno je, međutim ukazati na politički značaj Parlamenta, koji nije sasvim vidljiv iz odredaba Ugovora o EU iz Mastrihta, pa ni kasnijih izmena ovog konstitutivnog Ugovora o EU. Naime, značaj uloge EP u sklopu političkog sistema EU ogleda se i u tome što mnogi državnici, kako iz samih članica EU, tako i van Unije, koriste Parlament kao platformu za iznošenje svojih stavova o evropskoj integraciji. Time Parlament stiče međunarodni značaj koji prevazilazi normativne karakteristike i osnovne odlike njegovog položaja u samoj Uniji i koji mu daje veću političku „težinu".

UNIVERZITET PRIVATNI AKREDITOVANI UNIVERZITET SINGIDUNUM

VI Poglavlje - UGOVOR O EVROPSKOJ UNIJI IZ AMSTERDAMA (1999)

1. Uvodna razmatranja

Ugovorom o Evropskoj uniji (EU) iz Mastrihta (čl. N, 1993) predviđeno je održavanje u 1996. godini konferencije predstavnika vlada država članica radi zajedničkog utvrđivanja izmena Ugovora o EU. Pri tome je Ugovorom iz Mastrihta utvrđeno da će se izmene Ugovora o EU izvršiti u skladu sa ciljevima Unije (čl. A i B zajedničkih odredbi)[754].

Još je u Preambuli Ugovora o EU iz Mastrihta, a zatim i u odredbama čl. A regulisano da Unija predstavlja novu etapu u procesu stvaranja sve čvršćeg jedinstva između naroda država članica, u kojoj se odluke donose na nivou što je moguće bližem građanima. Upravo ova odrednica o donošenju odluka na nivou što je moguće bližem građanima ukazuje na želje tvoraca Ugovora o EU da se otkloni prisutni demokratski deficit u dotadašnjim postupcima odlučivanja. Štaviše, zvanično insistiranje na tome uticalo je da se još odlučnije i preciznije formuliše novi čl. A u revidiranom Ugovoru o EU iz Amsterdama (čl. 1, ex čl. A):

„Ovaj Ugovor predstavlja novu etapu u procesu stvaranja sve čvršćeg jedinstva između naroda Evrope, u kojoj se odluke donose što je moguće otvorenije i na nivou što je moguće bližem građanima. "[755]

Institucionalne reforme izvršene na Međuvladinoj konferenciji i ozvaničene Ugovorom o EU iz Amsterdama izvršene su u duhu navoda iz Preambule Ugovora o EU iz Mastrihta: „U želji da ojačaju demokratski karakter i uspešnost delovanja institucija, kako bi im se omogućilo da, u jedinstvenom institucionalnom okviru, ispunjavaju zadatke koji su im povereni. "

---

754 U čl. A zajedničkih odredbi Ugovora o EU iz Mastrihta utvrđeno je da se Unija zasniva na na Evropskim zajednicama dopunjenim politikama i oblicima saradnje utvrđenim ovim Ugovorom. Zadatak EU je da na solidaran i usklađen način organizuje odnose između država članica i njihovih naroda. U čl. B Ugovora navedeni su ciljevi EU: 1/ podsticanje uravnoteženog i trajnog privrednog razvoja i uspostavljanje ekonomske i monetarne unije sa jedinstvenom monetom u dogledno vreme; 2/ potvrđivanje identiteta EU na međunarodnoj sceni, vođenjem zajedničke spoljne i bezbednosne politike, uz postupno utvrđivanje zajedničke odbrambene politike, koja bi mogla dovesti do zajedničke odbrane; 3/ jačanje zaštite prava i interesa državljana država članica putem prava građanstva EU; 4/ razvoj bliske saradnje u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova; 5/ očuvanje tekovina Zajednice („acquis communautaire"), kako bi se utvrdilo u postupku revizije Ugovora u kojoj meri treba izmeniti politike i oblike saradnje EU, u cilju osiguranja efikasnosti zajedničkih mehanizama i institucija. Ciljevi EU se ostvaruju uz poštovanje načela supsidijarnosti (čl. 3 B Ugovora o EZ).

755 *Podvlačenje autora.* Revidiranim Ugovorom o EU iz Amsterdama uvedena je nova numeracija članova, u skladu sa čl. 12. Ugovora iz Amsterdama o pojednostavljenju tekstova osnivačkih Ugovora. Za ukupan tekst Ugovora o EU iz Amsterdama *videti prevod* D. Lopandića: „Ugovor o Evropskoj uniji - Rim - Mastriht - Amsterdam", Beograd, 1999.

Međuvladina konferencija zvanično je počela sa radom u Torinu, 29. marta 1996. godine na vanrednom zasedanju Evropskog saveta. Tome je prethodilo formiranje tzv. Grupe za razmišljanje (Reflection Group) pod predsedništvom Karlosa Vestendorpa (Westendorp), koju su sačinjavali lični izaslanici ministara inostranih poslova država članica EU[756]. Decembra 1995. „Grupa Vestendorp" podnela je Izveštaj Evropskom savetu u Madridu pod nazivom: „Strategija za Evropu"[757], koji je tada i usvojen od strane Evropskog saveta. Postupak revizije Ugovora o EU iz Mastrihta odvijao se posredstvom pregovora između država članica, u okviru Međuvladine konferencije, na nivou ministara inostranih poslova jednom mesečno i na nivou njihovih ličnih predstavnika jednom nedeljno. Međutim, najosetljivija pitanja i problemi bili su rešavani na nivou šefova država i/ili vlada država članica EU tj. na zasedanjima Evropskog saveta[758]. Pregovori u okviru Međuvladine konferencije trajali su petnaest meseci i završeni su 16 - 17. juna 1997. godine postizanjem sporazuma o Predlogu Ugovora o EU na zasedanju Evropskog saveta u Amsterdamu[759]. Revidirani Ugovor o EU potpisan je 2. oktobra 1997. na vanrednom zasedanju Evropskog saveta u Amsterdamu. Time je otvoren proces ratifikacije novog Ugovora o EU u državama članicama, koji je okončan 1999. godine stupanjem na snagu Ugovora o EU iz Amsterdama 1. maja 1999. godine[760].

Jedno od ključnih pitanja reforme EU tokom Međuvladine konferencije 1996 - 1997. predstavljalo je pitanje institucionalnih aspekata reforme EU i eliminisanje demokratskog deficita Unije. Institucionalna reforma EU obuhvatila je prevashodno poboljšanje efikasnosti i demokratičnosti organa EU. U sklopu toga su Ugovorom iz Amsterdama uvedene promene u postupku odlučivanja EU, ojačan je položaj Evropskog parlamenta, donekle je izmenjena procedura glasanja u Savetu ministara (mogućnost konstruktivnog uzdržavanja i proširenje kvalifikovanog većinskog glasanja), predviđena mogućnost bliže saradnje između samo nekih država članica EU (fleksibilnost), ojačan je položaj predsednika Komisije, proširena je nadležnost Evropskog suda pravde u odnosu na neka pitanja iz oblasti unutrašnjih poslova.

Uvedenim institucionalnim promenama u Amsterdamu nisu međutim definitivno rešena sva pitanja institucionalne reforme Unije, posebno u svetlu njenog budućeg proširenja na Istok. Stoga je u Amsterdamu usvojen Protokol (br. 7) o organima u perspektivi proširenja EU. Ovim Protokolom je utvrđeno obavezno održavanje nove Međuvladine konferencije najmanje godinu dana pre nego što broj članica EU pređe dvadeset. Cilj nove Međuvladine konferencije je da se izvrši sveobuhvatno preispitivanje odredbi Ugovora

756 Grupa za razmišljanje poznata je i kao „Grupa Vestendorp".

757 Izveštaj Grupe Vestendorp je usvojen u Madridu i objavljen u sklopu zaključaka Evropskog saveta: „The Intergovernmental Conference - A Strategy for Europe", Madrid European council, Presidency conclusions, Anex XV, 15/16. 12. 1995. , OOPEC, Luxembourg, 1995, pp. 96 - 103.

758 To su sledeća zasedanja Evropskog saveta: Torino (29. 03. 1996), Firenca (21. 06. 1996), Dablin (5. 10. 1996 i 13. 12. 1996), Nordvijk (23. 05. 1997) i Amsterdam (16-17. 06. 1997). Vid. European Commission, „General Report on the activities of the European Union 1997", Luxembourg, 1998, pp. 7-15.

759 Bulletin of the EU 6-1997, p. 23.

760 U skladu sa čl. 14 (2) Ugovora iz Amsterdama, Ugovor je stupio na snagu prvog dana drugog meseca od onog u kome su položeni zadnji ratifikacioni instrumenti. Ugovor je objavljen u Službenom listu Zajednice: OJ L 114, 1. 05. 1999. Bulletin of the EU 5-1999, p. 116.

koje se odnose na sastav i funkcionisanje organa. Time je formalno uobličeno zalaganje Evropskog parlamenta (EP) da se instiicionalnim pitanjima posveti veća pažnja u okviru revizije Ugovora o EU i omogući dalji institucionalni napredak Unije, s obzirom na njeno predstojeće proširenje[761].

Smanjenje demokratskog deficita Unije prevashodno je povezano sa poboljšanjem položaja Evropskog parlamenta u institucionalnoj strukturi EU. Stoga fokus sagledavanja pitanja koliko je pobeđen demokratski deficit EU posle Amsterdama, usmeren je na analizu uloge Evropskog parlamenta posle izmena izvršenih u Amsterdamu. Iako se ovom pristupu može prigovoriti preterani normativizam, razlozi ovakvog razmatranja leže pre svega u potrebi rasvetljavanja okvira, pravnih osnova i pravila na osnovu kojih se zatim odvija praksa odlučivanja i svakodnevno funkcionisanje EU. Takođe, nedovoljni protek vremena od stupanja na snagu Ugovora o EU iz Amsterdama onemogućava relevantni uvid u to, koliko je zaista smanjen demokratski deficit EU, a njene institucije približene građanima država članica. Otuda se analiza fokusira na odredbe Ugovora o EU iz Amsterdama.

Sa stanovišta ublažavanja demokratskog deficita EU posebno je značajna novina u obliku Protokola (br. 9) o ulozi nacionalnih parlamenata u EU, koji je u Amsterdamu priključen uz Ugovor o EU i ostale osnivačke ugovore Evropskih zajednica. Ovaj Protokol se u suštinskom smislu nadovezuje na Deklaraciju o ulozi nacionalnih parlamenata u EU i Deklaraciju o Konferenciji parlamenata iz Mastrihta. Za razliku od ovih Deklaracija iz Mastrihta, međutim, ovaj Protokol ima obaveznu pravnu snagu, jer čini sastavni deo ratifikovanog Ugovora o EU iz Amsterdama. Imajući u vidu da se ciljevi i reforma EU ostvaruju uz poštovanje načela supsidijarnosti, postavlja se pitanje koliko je na stvaranje uslova za operativno smanjenje demokratskog deficita uticalo usvajanje u Amsterdamu Protokola (br. 30) o primeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, koji takođe ima kogentno pravno dejstvo[762].

Saglasno izloženim otvorenim pitanjima, analiza je usmerena na traženje relevantnih odgovora. Otuda je neophodno u prvom delu predstaviti ciljeve institucionalne reforme EU, kako su zvanično zacrtani na samom početku Međuvladine konferencije o reviziji Ugovora o EU. Drugi deo poglavlja posvećen je analizi institucionalnog sistema EU prema rešenjima Ugovora iz Amsterdama i shodno tome, uvedenih promena u odnosu na glavne organe EU: Savet, Komisiju i Sud pravde. Treći deo posvećen je razmatranju uloge Evropskog parlamenta posle Amsterdama i povezano s tim, smanjenja demokratskog deficita EU. Četvrti deo predstavlja zaključna razmatranja poglavlja o dometima izvršenih institucionalnih reformi EU.

---

761 *Vid.* Parliament resolution on the draft Treaty on EU drawn up by the Dutch Presidency, adopted on 11 June 1997, OJ C 200, 30. 06. 1997.

762 Ovaj Protokol je priključen uz Ugovor o osnivanju Evropske zajednice i kao takav čini sastavni deo ratifikovanog Ugovora o EU iz Amsterdama. To znači da se uslovi primene principa supsidijarnosti i proporcionalnosti, predviđeni ovim Protokolom, primenjuju na prvi stub Unije, tj. na proces komunitarnog odlučivanja i donošenja akata, koji karakterišu elementi nadnacionalnosti.

2. Ciljevi institucionalne reforme EU iz Amsterdama

Još su Ugovorom o EU iz Mastrihta predviđeni ciljevi buduće reforme EU:

1. osiguranje efikasnosti zajedničkih mehanizama i institucija EU, uz očuvanje i razvoj tekovina Zajednice („acquis communautaire")[763];
2. revizija zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU[764];
3. proširenje procedure saodlučivanja Saveta i Parlamenta[765];
4. uključivanje oblasti energije, turizma i civilne zaštite
5. u Ugovor o EU[766];
6. razmatranje hijerarhije komunitarnih akata[767].

Kasnije su, sukcesivno, ovi ciljevi reforme EU bili dopunjavani od strane Evropskog saveta, koji je donosio smernice o budućem političkom i ekonomskom razvoju Unije u skladu sa izmenjenim međunarodnim okruženjem EU. Naime, nastala je potreba da Unija odgovori na narasle zahteve zemalja Centralne i Istočne Evrope za ulazak u članstvo EU[768], na izazove ekonomske globalizacije i potrebu jačanja konkurentnosti EU na svetskom tržištu, neophodnost rešavanja strukturne i dugoročne nezaposlenosti EU, suzbijanje migratornih pritisaka na Uniju, odgovor na probleme rastućeg terorizma i organizovanog kriminala i brojna druga pitanja.

Pored spoljnih izazova, EU se suočila i sa potrebom rešavanja unutrašnjih problema. Jedno od takvih prioritetnih internih otvorenih pitanja bio je i način odlučivanja institucija EU u situaciji porasta članstva sa dvanaest na petnaest, ulaskom Austrije, Finske i Švedske u EU (1995). Stoga su ciljevi reforme EU obuhvatili dodatne oblasti:

1. poboljšanje funkcionisanja organa EU u svetlu daljeg širenja Unije;
2. otvorenost procesa odlučivanja u EU i transparentnost, tj. pristup javnim dokumentima organa EU u cilju približa vanja EU građanima država članica;
3. zaštita osnovnih ljudskih prava i sloboda;
4. stvaranje novih radnih mesta;
5. definisanje zajedničke odbrambene politike i dr.

Kao rezultat interinstitucionalnih sporazuma između Evropskog Parlamenta, Saveta i Komisije, u ciljeve reforme Unije uvrštena su pitanja budžetske discipline i budžetskih procedura EU i primena komunitarnih akata.

Ciljevi institucionalne reforme EU, ozvaničene stupanjem na snagu Ugovora o EU iz Amsterdama (1999), taksativno su utvrđeni u Izveštaju Grupe za razmišljanje (Vestendorp

763 Shodno čl. B Ugovora o EU iz Mastrihta.

764 Saglasno čl. J. 4 i J. 10 Ugovora o EU iz Mastrihta.

765 U čl. 189 B Ugovora iz Mastrihta.

766 U Deklaraciji br. 1 uz Finalni akt Ugovora iz Mastrihta.

767 U Deklaraciji br. 16 uz Finalni akt Ugovora iz Mastrihta.

768 Zvanične zahteve za učlanjenje u EU do sada su podnele sledeće zemlje: Turska, Kipar, Češka, Slovenija, Poljska, Mađarska, Slovačka, Rumunija, Bugarska, Letonija, Estonija, Litvanija, Malta. Vid. Agenda 2000 - For a stronger and wider Union, European Commission, Bulletin of the EU, Suppl. 5/97, 1997.

grupe)[769], 1995. godine. Ovaj Izveštaj je usvojen na zasedanju Evropskog saveta u Madridu, decembra 1995. godine[770]. Početkom 1996. (marta 1996) zvanično je otpočela sa radom Međuvladina konferencija u Torinu. Institucionalna reforma je proglašena za jedno od tri centralna pitanja pregovaranja o izmenama i dopunama Ugovora iz Mastrihta tokom Međuvladine konferencije. To je ujedno proglašeno i za najbitnije pitanje revizije konstitutivnog Ugovora o EU, imajući u vidu predstojeće proširenje Unije i u vezi s tim, potrebu da Unija očuva svoju sposobnost odlučivanja i funkcionisanja u budućem povećanom članstvu.

Ostala dva pitanja reforme EU obuhvataju približavanje Unije građanima država članica (poštovanje osnovnih ljudskih prava i sloboda, borba protiv nezaposlenosti, sloboda kretanja lica, borba protiv organizovanog kriminala, zaštita životne sredine, rešavanje nezaposlenosti i dr) i jačanje međunarodne uloge EU (približavanje Zapadno-evropske unije, poboljšanje efikasnosti zajedničke spoljne i bezbednosne politike i dr). Ciljevi institucionalne reforme mogu se sažeti ukratko u dva pojma: demokratičnost i efikasnost delovanja Unije. Iako se radi o dva, na prvi pogled suprotstavljena pojma, demokratičnost podrazumeva otklanjanje demokratskog deficita u procesu odlučivanja EU, dok efikasnost znači blagovremeno donošenje odluka i postizanje ciljeva EU kroz efektivno delovanje institucija EU, u jedinstvenom institucionalnom okviru EU. Istovremeno je u Madridu zaključeno da će institucionalna reforma na Međuvladinoj konferenciji 1996. predstavljati seriju delimičnih dopuna i izmena, a ne celovitu reviziju Ugovora o EU iz Mastrihta. Izričito je predviđena aktivna uloga Evropskog parlamenta u radu Međuvladine konferencije, radi iznošenja stavova Parlamenta o pitanjima reforme EU.

Posebna pažnja posvećena je budućem proširenju EU na Istok, koje je na najvišem nivou u EU, od strane Evropskog saveta, ocenjeno kao istorijski izazov i šansa za izgradnju zaista ujedinjene Evrope[771]. Širenje članstva EU predstavlja politički imperativ i ujedno postavlja nove probleme pred EU. U pitanju je neophodnost poboljšanja opšteg funkcionisanja Unije, a posebno potreba sprovođenja institucionalnih reformi EU. Naime, širenje članstva EU otvara pitanje „ponderisanja", odnosno odmeravanja glasova u Savetu ministara i broj glasova potrebnih za kvalifikovanu većinu u odlučivanju Saveta. Takođe su povećanjem broja članova EU pokrenuta pitanja broja članova Komisije i drugih mera za olakšanje rada institucija EU u duhu demokratije, otvorenosti i efikasnosti.

Za razliku od prethodnog širenja EU na Sever Evrope i na Austriju, predstojeće proširenje EU obuhvata zemlje Centralne, Istočne Evrope i baltičke zemlje, koje se znatno razlikuju od većine država članica EU po političko - socijalnom i ekonomskom modelu uređenja. To će doprineti još većem usložnjavanju karaktera Unije, jer kako je u Izveštaju Vestendorp grupe konstatovano:

---

769 Grupa za razmišljanje (Reflection Group, Westendorp Group) osnovana je zaključkom Evropskog saveta održanog na Krfu, 24 - 25. juna 1994. godine sa zadatkom da pripremi dnevni red Međuvladine konferencije o reformi EU, tj. da definiše ključna pitanja revizije Ugovora o EU iz Mastrihta.

770 General Secretariat of the Council of the European Union, „1996 Intergovrenmental Conference (IGC (96) - Reflection Group Report and other references for documentary purposes"; Luxembourg, 1996.

771 *Ibidem*, p. 35.

„Kompleksnost je cena koju Unija plaća da bi zaštitila višestrukost identiteta. Stvaranje Evropskog političkog pronalaska, koje ne može zameniti, već čini nerazdvojni deo država članica EU, od kojih EU vuče osnovni politički legitimitet, neprocenjivo doprinosi miru i sigurnosti, zasnovanim na utvrđivanju zajedničkih interesa i akcija, koje nisu rezultat politike sile, nego zajednički korpus prava usvojenog od strane svih"[772].

Upravo stoga, institucionalna reforma EU iz Amsterdama imala je za cilj omogućavanje efikasnog rada organa EU, kako predstojeće širenje EU ne bi proizvelo slabljenje same Unije i eroziju njenih pažljivo građenih tekovina („*acquis communautaire*")[773]. Sam pojam tekovina Zajednice tj. „*acquis communautaire*"[774]podrazumeva korpus zajedničkih prava i obaveza koje vezuju države članice u okviru EU. Zasniva se prevashodno na osnivačkom Rimskom ugovoru o EEZ i na dopunskim instrumentima: Jedinstvenom evropskom aktu (JEA) i Ugovoru o EU i dr. plus široki opus sekundarnog zakonodavstva Zajednice. Stoga se tekovine Zajednice tj. „*acquis communautaire*" odnose pre svega na jedinstveno tržište i četiri slobode koje na njemu vladaju (sloboda kretanja radne snage, kapitala, roba i usluga); zatim na zajedničke politike Zajednice (trgovinska, poljoprivredna, konkurencija, saobraćajna i druge) i najzad, na mere podsticanja razvoja najmanje razvijenih regiona i kategorija stanovništva[775]. Unija se obavezala da održi „*acquis communautaire*" u celini i da ga dalje razvija. Iz tih razloga su izuzeci i odstupanja od „*acquis communautaire*" dopušteni samo u vanrednim okolnostima i moraju biti ograničeni u obimu.

Odavde sledi važnost očuvanja tekovina Zajednice kroz dalji efikasan i uspešan rad organa EU, što je postavljeno kao jedan od preduslova u situaciji širenja članstva EU i u procesu institucionalnih reformi EU. To je eksplicitno utvrđeno i u čl. B Ugovora o EU iz Mastrihta, kojim se predviđa njegova revizija, ali pod uslovom očuvanja u celosti i razvoja tekovina Zajednice.

Svakako da ciljeve institucionalne reforme nije moguće postići jednokratnom revizijom Ugovora iz Mastrihta. Otuda usvajanje Ugovora o EU iz Amsterdama predstavlja samo jedan u nizu koraka institucionalnih reformi EU, koje po svojoj suštini čine evolutivni proces, sa sopstvenom dinamikom eksterno uslovljenom, a ne statičku kategoriju, koja bi bila definitivno pravno uobličena. Na ovakvu ocenu ukazuju zaključci Evropskog saveta iz Helsinkija, održanog 10-11. decembra 1999. godine o potrebi sazivanja nove Međuvladine konferencije za reviziju Ugovora iz Amsterdama. Pored toga, prilikom usvajanja Ugovora o EU u Amsterdamu, usvojen je i Protokol (br. 7) o organima u perspektivi proširenja EU. Ovim Protokolom (koji se sastoji iz dva člana, sa obaveznom pravnom važnošću) predviđeno je da, u trenutku stupanja na snagu prvog proširenja Unije, Komisiju čine po jedan državljanin država članica, pod uslovom da je do tada izmenjen broj ponderisanih

772 *Ibidem*, p. 19.

773 Otuda je na nivou EU zaključeno da pregovori o proširenju EU ne mogu započeti pre nego što se uspešno sprovedu institucionalne reforme, kao preduslov sposobnosti same Unije da primi zemlje kandidate u članstvo, a da time ne ugrozi sopstvene tekovine. Uspeh širenja EU stoga direktno zavisi od uspeha sprovedenih institucionalnih reformi EU.

774 Na engleskom: „Community patrimony".

775 *Vid*. Internet adresu: http://europa. eu. int/comm/sg/scadplus/leg/en/cig/ g4000s. htm, „Glossary - The reform of the European Union"

glasova u Savetu, tako da izvršene promene budu prihvatljive svim državama članicama. Protokol utvrđuje obavezu održavanja nove Međuvladine konferencije o institucionalnoj reformi EU, najmanje godinu dana pre nego što broj članica EU pređe dvadeset.

Evropski savet je u Torinu, prilikom otvaranja Međuvladine konferencije država članica EU, 29. marta 1996. usvojio zaključke kojima je definisao ciljeve institucionalne reforme EU[776]. Tom prilikom su utvrđeni osnovni principi reformisanja institucija EU: koherentnost, veća efikasnost i legitimitet. Stoga su Međuvladinoj konferenciji postavljeni sledeći zadaci:

1. preispitivanje najefikasnijih načina za pojednostavljivanje zakonodavnih procedura u cilju njihove veće jasnoće i veće otvorenosti;
2. mogućnost širenja primene postupka saodlučivanja u zakonodavnom odlučivanju;
3. razmatranje pitanja uloge Evropskog parlamenta, pored njegovih zakonodavnih ovlašćenja, njegovog sastava i jedinstvene procedure za izbor članova EP.

Da bi organi EU funkcionisali u efikasnijoj i više demokratskoj Uniji, reforma EU obuhvatila je i način i stepen uključivanja nacionalnih parlamenata u rad organa EU. Poboljšanje uloge i načina rada Evropskog suda pravde i Finansijskog suda je takođe uključeno u institucionalnu reformu EU. Utvrđivanje pravila za bližu saradnju određenog broja država članica EU, saradnju koja bi bila otvorena za sve članice EU, ali istovremeno bila u saglasnosti sa ciljevima i principima Unije, činilo je poseban izazov reforme EU. Naime, osetljivo pitanje potrebe da se i formalno-pravno dozvoli (u Ugovoru o EU) određenom broju država članica EU mogućnost ojačane saradnje u određenim oblastima, za koje ostale članice nisu spremne ili nisu zainteresovane, postavilo je pred reformu EU sledeća povezana pitanja:

1. način očuvanja tekovina Zajednice u tim slučajevima,
2. izbegavanje narušavanja konkurencije na jedinstvenom tržištu EU i
3. poštovanje jedinstvenog institucionalnog okvira EU.

Ciljevi institucionalne reforme EU iz Amsterdama mogu se ukratko opisati kao potreba modernizacije Unije i njenog pravnog okvira tj. konstitutivnog Ugovora, pre otpočinjanja nove etape istorijskog razvoja EU. Komisija EU je u svom strateškom dokumentu Agenda 2000 (1997) ocenila da su ciljevi institucionalne reforme EU iz Amsterdama u velikoj meri ostvareni. Ipak, na institucionalnom planu, reforma EU iz Amsterdama je bila ograničenog dometa, te je potrebno dati odgovore na otvorena pitanja pre predstojećeg istočnog proširenja EU. Sa druge strane, odredbe Ugovora o EU o Uniji kao prostoru slobode, pravde i bezbednosti, kao i uključivanje Šengenske konvencije u Ugovor predstavljaju značajne rezultate reforme EU. Novo poglavlje o zapošljavanju u Ugovoru (novi čl. 125 - 130. Ugovora o osnivanju EZ) odslikava važnost rešavanja ovog problema na nivou EU. U izvesnoj meri je ojačana operativnost zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU, čime je Unija povezala ta pitanja sa oblašću spoljno-ekonomskih odnosa EU, kao i stvorila uslove za efikasniju i koherentniju spoljno-političku akciju EU. To, međutim, ne znači da je time istovremeno i postignut cilj reforme EU: potvrđivanje i poboljšanje identiteta Unije na međunarodnoj sceni, jer se radi o postupnom i dugotrajnom procesu.

776 Turin European Council, Conclusions of the Presidency, Bulletin of the EU 3-1996, pp. 9 - 12.

3. Institucionalni sistem EU prema Ugovoru iz Amsterdama

Reforma komunitarnih organa u Amsterdamu bila je usmerena na zaštitu ukupne institucionalne ravnoteže, u skladu sa specifičnim karakterom EU. Perspektiva skorog širenja EU uticala je da institucije, koje su prvobitno bile stvorene za šest država osnivača Evropskih zajednica, sada obavezno budu prilagođene novoj realnosti EU od petnaest država članica, sa vrlo realnom vizijom narastanja do dvadeset članica i preko toga. Stoga je još tokom Međuvladine konferencije 1996-1997. bila opšte prisutna ocena, od strane većine zvaničnika država članica, da bi neodgovarajuća ili neuspela institucionalna reforma EU ugrozila suštinu evropskih integracionih procesa u okviru EU i bila osnovni kamen spoticanja daljeg produbljivanja i širenja ovih procesa.

Institucionalna struktura EU posle usvajanja Ugovora o EU u Amsterdamu pretrpela je poboljšanja u odnosu na Ugovor o EU iz Mastrihta, ali nije došlo do korenitih institucionalnih reformi. Ipak, utvrđeni ciljevi reforme komunitarnih organa, u smislu preciziranja ovlašćenja, efikasnosti odlučivanja, a naročito u odnosu na potrebe budućeg proširenja EU, uglavnom su ispunjeni izmenama i dopunama u Amsterdamu[777].

Naime, još je u Izveštaju Vestendorp grupe, kao jedan od ciljeva institucionalne reforme određena konsolidacija jedinstvenog institucionalnog okvira EU posredstvom odredaba Ugovora o EU. Zajednički je utvrđen stav da nema potrebe za stvaranjem novih organa EU. To je potvrđeno odredbama Ugovora o EU iz Amsterdama, u čl. 3. (ex čl. C), koji glasi:

„Unija raspolaže jedinstvenim institucionalnim okvirom koji osigurava usklađenost i kontinuitet aktivnosti preduzetih radi ostvarenja njenih ciljeva, uz poštovanje i razvijanje tekovina Zajednice. "

3.1. Novine u Ugovoru iz Amsterdama u odnosu na Savet ministara EU

Tokom Međuvladine konferencije 1996/97 razmatrani su predlozi Grupe za razmišljanje i Komisije u vezi poboljšanja organizacije rada i načina glasanja u Savetu EU. Posebno su bili uzeti u obzir argumenti vezani za predstojeće proširenje EU i implikacije koje ono nosi za funkcionisanje i način odlučivanja Saveta. Međutim, uprkos tome, predstavnici vlada država članica EU složili su se samo oko neznatnih izmena u oblasti procedure odlučivanja Saveta.

---

777 Sličnu ocenu iznosi D. Lopandić, „Ugovor iz Amsterdama o izmeni Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o osnivanju Evropskih zajednica - komentar", *u:* „Ugovor o EU - Rim - Mastriht - Amsterdam", prir. D. Lopandić, Beograd, 1999. , str. 29.

Pre svega, u odnosu na prisutne relevantne predloge, učinjene su male izmene na području širenja primene kvalifikovanog većinskog odlučivanja u Savetu. Donošenje odluka kvalifikovanom većinom primenjuje se na skoro sve nove odredbe u Ugovoru iz Amsterdama: podsticajne mere u oblasti zapošljavanja i u socijalnim pitanjima; oblast jednakih mogućnosti za žene i muškarce; socijalna isključenost; zaštita javnog zdravlja; mere protiv pronevere i korupcije; otvorenost organa i dokumenata EU; periferni regioni. Preciznije rečeno, radi se o sledećim novim odredbama Ugovora o EU iz Amsterdama:

1. čl. 128. - smernice za nacionalne politike zapošljavanja, (Odeljak VIII - Zaposlenost);
2. čl. 129. - podsticajne aktivnosti u oblasti zaposlenosti, (Odeljak VIII - Zaposlenost);
3. čl. 135. - mere za jačanje carinske saradnje među državama članicama, (Odeljak X - Carinska saradnja);
4. čl. 137. - mere za borbu protiv socijalne isključenosti, (Odeljak XI - Socijalna politika, obrazovanje, stručno osposobljavanje i omladina);
5. čl. 141. - mere za primenu jednakih mogućnosti i jednakog tretmana za žene i muškarce, (Odeljak XI);
6. čl. 152. - mere za zaštitu javnog zdravlja i fitosanitarne mere, (Odeljak XIII - Zdravstvo);
7. čl. 255. - načela i ograničenja pristupa dokumentima Parlamenta, Saveta i Komisije, tj. otvorenost organa i dokumenata EU, (Glava 2 - Zajedničke odredbe za više organa);
8. čl. 280. - mere za sprečavanje pronevera kojima se pogađaju finansijski interesi Zajednice, (Deo II - Finansijske odredbe);
9. čl. 285. - mere za prikupljanje statističkih podataka, neophodnih za obavljanje aktivnosti Zajednice, (Opšte i završne odredbe);
10. čl. 286. - osnivanje kontrolnog tela za nadzor nad zaštitom ličnih podataka o fizičkim licima, (Opšte i završne odredbe);
11. čl. 299. - specifične mere za periferne regione: francuske prekomorske departmane, Azore, Madeiru, Kanarska ostrva, Alandska ostrva i dr. , (Opšte i završne odredbe).
12. U odnosu na postojeće odredbe Ugovora o EU iz Mastrihta, gde je bilo predviđeno jednoglasno odlučivanje Saveta iz domena prvog stuba tj. Evropske zajednice, Ugovor iz Amsterdama je u nekim oblastima predvideo primenu kvalifikovanog većinskog odlučivanja Saveta. To su sledeća pitanja:
13. čl. 47. - usklađivanje nacionalnih propisa u oblasti slobode nastanjivanja u samostalnim delatnostima, (Gl. 2 - Pravo nastanjivanja);
14. čl. 172. - sprovođenje višegodišnjeg okvirnog naučno-istraživačkog programa, (Odeljak XVIII - Naučno-istraživački rad i tehnološki razvoj);
15. čl. 175. - opšti programi aktivnosti kojima se utvrđuju prioritetni ciljevi zaštite životne sredine, (Odeljak XIX - Životna sredina).

Pored navedenih oblasti, Ugovor iz Amsterdama je utvrdio da se kvalifikovano većinsko glasanje u Savetu koristi i prilikom usvajanja odluka na polju zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU, odnosno u tzv. trećem stubu EU. Odredbe čl. 23. (Naslov V - Odredbe o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici) regulišu da Savet odlučuje kvalifikovanom većinom kada donosi tzv. implementirajuće odluke. Radi se o situaciji kada, na osnovu neke zajedničke strategije Savet usvaja zajedničke akcije i zajedničke stavove ili kada usvaja neku odluku kojom se primenjuje zajednička akcija ili zajednički stav. Izuzetak od primene kvalifikovanog većinskog glasanja o implemetirajućim spoljno-političkim odlukama EU predviđen je u slučaju da neka država članica istakne i obrazloži određeni važan razlog svoje nacionalne politike. Tada će Savet - takođe kvalifikovanom većinom, odlučiti da zatraži da ovo pitanje razmotri Evropski savet, u cilju jednoglasnog donošenja odluke.

Iako je Komisija, u svom Mišljenju od februara 1996. predlagala da kvalifikovano većinsko glasanje postane opšte pravilo odlučivanja u Savetu[778], Ugovor o EU iz Amsterdama je veoma ograničeno izašao u susret ovim predlozima. Stoga se ova oblast može smatrati jednom od slabih tačaka institucionalne reforme Saveta izvršene u Amsterdamu.

Značajnu slabost reforme Saveta predstavlja i neformalni tj. prećutni sporazum ministara finansija država članica da zadrže jednoglasno odlučivanje u domenu svih poreskih pitanja. Na taj način je onemogućeno bavljenje problemom dvostrukog oporezivanja kompanija koje posluju u više država članica, zatim rešavanje pitanja prikupljanja posrednih poreza i tzv. ekološki porezi. Sva ova poreska pitanja predstavljaju područja od interesa za čitavu Zajednicu, te bi, shodno tome, trebalo da budu rešavana na komunitarnom nivou i u efikasnijoj proceduri odlučivanja.

Problem ponderisanja tj. odmeravanja glasova je takođe bio vrlo prisutan u razmatranjima tokom pregovora Međuvladine konferencije, u toj meri da je dosegao političke razmere sukobljavanja država članica i prevazišao pravne razmirice[779]. Nekoliko velikih država članica (među njima posebno Nemačka) zalagalo se za revalorizaciju glasova u Savetu prema broju stanovnika. Tome su se suprotstavile manje i srednje zemlje članice. Tokom diskusije na Međuvladinoj konferenciji razvila su se dva modela revalorizacije glasova u Savetu. Jedan model je obuhvatio relativno povećanje broja glasova za veće države članice. Drugi je predviđao sistem dvostruke većine, dodavanjem demografskog kriterijuma postojećem sistemu ponderacije glasova. Prvi model su odbacile većina manjih

778 Obrazloženje ovakvog predloga, Komisija je zasnivala na činjenici da bi, u situaciji povećanog članstva EU, primena jednoglasnosti vrlo često dovodila do paralize rada Unije. U tom kontekstu, Komisija je predlagala da, umesto jednoglasnosti u nekim vrlo „osetljivim" pitanjima, bude uvedena superkvalifikovana većina. Pored toga, Komisija se založila da u budućim revizijama Ugovora o EU bude napravljena razlika između tzv. ustavnih odredbi Ugovora (preambula, opšti principi, ciljevi EU i funkcionisanje institucija) i odredbi Ugovora o politikama EU. S tim u vezi, odredbe o politikama EU mogle bi, po mišljenju Komisije, da budu predmet izmena i dopuna u jednostavnijoj proceduri nego aktuelnoj - koja zahteva jednoglasnost za svaku izmenu i dopunu odredbi Ugovora. *Videti:* European Commission, „Reinforcing political union and preparing for enlargement", *op. cit.* , p. 21.

779 *Detaljnije o tome kod:* Miroslav Prokopijević, „Konstitucionalna ekonomija Evropske unije", Beograd, Institut za evropske studije i Fondacija F. Ebert, 1998. , str. 61 - 68.

i srednjih država članica tokom Međuvladine konferencije. Drugi model je izgledao prihvatljiv, ali su se tome usprotivile Francuska i Velika Britanija u poslednjoj fazi pregovora.

Bitan razlog ovom protivljenju svakako je bio sadržan u činjenici da bi demografski kriterijum mnogo više išao u prilog Nemačkoj, u odnosu na ostale veće članice EU. Time bi bila stvorena glasačka pogodnost za Nemačku, koja bi još više došla do izražaja kada bi većinsko odlučivanje postalo opšte pravilo u Savetu. Otuda je Nemačka tokom Međuvladine konferencije najviše zastupala prelazak na isključivo većinsko odlučivanje Saveta. Pri tome, razlozi su bili političke i pragmatične prirode, odnosno procene da je u važećim konstelacijama snage i uticaja među državama članicama EU, relativna moć ove zemlje nešto veća u poređenju sa ostalim članicama EU. Stoga bi i mogućnost nametanja svojih interesa u većinskom odlučivanju Saveta EU bila analogna tome[780]. Otuda je razumljivo protivljenje Francuske i Velike Britanije takvim predlozima za reavalorizaciju glasova u Savetu.

S obzirom da je reavalorizacija glasova u Savetu vezana za pitanje broja članova Komisije, u Amsterdamu je utvrđen Protokol (br. 7) o organima u perspektivi proširenja EU, koji je odložio rešavanje ovih otvorenih pitanja za period uoči proširenja članstva EU. Predviđeno je održavanje nove Međuvladine konferencije najmanje jednu godinu pre nego što broj članica EU pređe dvadeset. Protokolom iz Amsterdama je utvrđeno da je novo ponderisanje tj. revalorizacija glasova u Savetu preduslov za bilo koju izmenu broja članova Komisije - tako da Komisiju čine po jedan državljanin iz država članica.

Utvrđeno je da buduća revalorizacija glasova u Savetu mora biti prihvatljiva svim državama članicama, uzimajući u obzir sve relevantne elemente, a posebno kompenzaciju za one zemlje koje odustaju od mogućnosti da odrede drugog člana Komisije. To se odnosi na velike države članice EU, koje su po tadašnjem sistemu imale po dva člana Komisije iz redova svojih državljana: Nemačka, Velika Britanija, Francuska, Italija i Španija. O kakvoj vrsti kompenzacije za ove zemlje se radi, Protokol dalje ne navodi. To pitanje je dalje utvrđivano tokom narednih pregovora država članica u okviru Međuvladine konferencije o reformi EU, koja je završena potpisivanjem Ugovora o EU u Nici, decembra 2000. (stupio na snagu 2003.).

Imajući u vidu ciljeve dosadašnjih institucionalnih reformi: očuvanje tekovina Zajednice i princip zaštite i jačanja institucionalnog balansa - novi pregovori država članica o reformi EU nastojali su (i nastojaće ubuduće) da očuvaju postignute tekovine Zajednice i omoguće dalji razvoj EU. Razvoj Unije podrazumeva, kako produbljivanje integracije - jačanjem institucionalne strukture EU, efikasnost monetarne unije država članica i razvoj političke unije; tako i širenje integracije - povećanjem broja članica EU, doprinoseći time političkom snaženju Unije.

780 Sličan stav iznosi M. Prokopijević, *ibidem*, str. 67.

3.2. Novine u Ugovoru iz Amsterdama u odnosu na Komisiju EU

Pitanja revalorizacije glasova u Savetu bila su dovoljno politički teška i osetljiva, zadirući u samu suštinu funkcionisanja Unije. Iz tih razloga su mnoge države članice, tokom utvrđivanja izmena i dopuna odredbi Ugovora o EU vezanih za Komisiju, u Amsterdamu smatrale da aktuelna uloga Komisije čini neku vrstu garancije zaštite uspešnog funkcionisanja EU.

Tokom Međuvladine konferencije vođena je burna diskusija oko broja članova Komisije u svetlu predstojećeg širenja EU. Rešavanje tog pitanja je odloženo[781] i delimično regulisano navedenim Protokolom br. 7 iz Amsterdama. Protokol (br. 7) o organima u perspektivi proširenja EU definiše dve faze.

U momentu stupanja na snagu prvog talasa proširenja članstva EU, Komisiju će činiti po jedan državljanin država članica, pod uslovom da je prethodno izvršeno novo odmeravanje glasova u Savetu. U drugoj fazi, najmanje godinu dana pre nego što broj članica EU pređe dvadeset, biće organizovana nova Međuvladina konferencija, sa ciljem sveobuhvatnog preispitivanja sastava i funkcionisanja organa EU.

Francuska je iznela provokativnu ideju o tzv. „menadžerskoj" Komisiji. To je podrazumevalo Komisiju sa manjim brojem članova nego što je to broj država članica. Ova ideja se tokom Međuvladine konferencije pokazala kao neprihvatljiva za većinu država EU. Odbijanje francuskog predloga bilo je zasnovano na tri razloga:

1. Za nove države članice, ideja o manjem broju članova Komisije je bila neprihvatljiva jer su upravo završile svoje procedure ratifikacije, u kojima je činjenica da će imati svog člana Komisije igrala važnu ulogu. Otuda nisu mogle odstupiti od argumenta da će moći da naimenuju jednog člana Komisije.
2. Za male i srednje države članice, francuska ideja je takođe bila neprihvatljiva, jer su ove države videle prisustvo svog člana u Komisiju kao garantiju koja obezbeđuje da će njihovi specifični interesi biti ugrađeni prilikom formulisanja predloga nekog akta ili komunitarne politike od strane Komisije. Ove države su sa pravom sumnjale da će baš njihovi članovi Komisije biti žrtvovani u slučaju smanjenja broja članova u Komisiji.
3. U slučaju velikih država članica, brzo je postalo jasno da samo Francuska (i možda Italija) izražavaju spremnost da razmotre mogućnost da žrtvuju člana Komisije svoje nacionalnosti. Nasuprot tome, pozicija ostalih velikih država članica sastojala se u zahtevu da se Komisija sastoji od stalnih članova iz redova nacionalnosti velikih država članica, dok bi se ostatak članova Komisije menjao po principu rotacije.

781 Odredbe čl. 213. Ugovora iz Amsterdama zamenile su bivši čl. 157. Ugovora iz Mastrihta, ali je sadržina ostala ista. Broj članova Komisije je ostao neizmenjen - 20 članova, koji se biraju na osnovu njihove opšte sposobnosti i čija je nezavisnost van sumnje. Za izmenu broja članova Komisije potrebna je jednoglasna odluka Saveta.

Pored predloga Francuske, postojala je i ideja o ustanovljavanju članova Komisije sa različitim statusom: bilo da se radi o juniorima, asistentima ili njihovim predstavnicima, ali nije zaživela. Sa druge strane, ideja o reorganizovanju portfelja unutar Komisije (na primer da bi se izbeglo preklapanje i dupliranje u kontekstu spoljnih odnosa) dobila je podršku na Međuvladinoj konferenciji. Ovo su, međutim, pitanja koja spadaju u oblast interne organizacije Komisije, a ne u domen institucionalnih izmena.

Reforma iz Amsterdama donela je pre svega jačanje uloge predsednika Komisije. O tome je bio brzo postignut dogovor tokom pregovora. Razlozi lako postignute saglasnosti država članica sadržani su u sagledavanju uloge predsednika Komisije, kao značajnog faktora jedinstva i efikasnosti Komisije. Otuda je položaj predsednika Komisije unapređen na nekoliko načina:

- članove Komisije određuju i imenuju vlade država članica uz saglasnost imenovanog predsednika Komisije. To znači da je predsednik Komisije stekao pravo prigovora u vezi izbora članova Komisije, koje ranije nije imao. Odredbe čl. 158. Ugovora iz Mastrihta sadrže znatno blažu formulaciju: umesto uz saglasnost predsednika, članove Komisije imenuju vlade država članica u dogovoru (tj. uz konsultovanje) sa predsednikom;
- Komisija radi pod političkim rukovodstvom njenog predsednika (čl. 219. Ugovora iz Amsterdama)[782]. To znači da je predsedniku dodeljena uloga koordinatora raznorodnih aktivnosti Komisije, ali ne samo radi administrativnog vođstva, nego i rukovođenje sa političkim dimenzijama;
- Deklaracija iz Amsterdama o organizaciji i funkcionisanju Komisije (priključena uz Finalni akt tj. uz Ugovor iz Amsterdama, 1997), konstatuje da predsednik treba da ima pravo na unutrašnju reorganizaciju Komisije i objavljuje nameru Komisije da promeni organizaciju svojih odeljenja.

Druga oblast novina iz Amsterdama odnosi se na trostruko poboljšanje prava Komisije na inicijativu:

1. posredstvom stvaranja novih politika u delimičnoj nadležnosti Zajednice ili novih oblasti delovanja Komisije - zapošljavanje, zaštita javnog zdravlja;
2. kroz prenos ovlašćenja na Zajednicu u oblastima koje se tiču slobodnog kretanja lica („komunotarizacija" određenih pitanja iz trećeg stuba međuvladine saradnje država članica u prvi stub Zajednice, sa nadnacionalnim karakteristikama odlučivanja). To su sledeća pitanja: prelazak spoljnih i unutrašnjih granica zemalja EU, vize, imigracija, azil. [783]Komisija u tim oblastima deli svoje pravo inicijative sa državama članicama u prvom, prelaznom periodu od pet godina. Posle isteka ovog roka, Komisija će imati isključivo pravo predlaganja mera u tim pitanjima;

782 Ove odredbe čl. 219. Ugovora o EZ iz Amsterdama predstavljaju dopunu čl. 163. Ugovora iz Mastrihta.

783 Ugovor iz Amsterdama sadrži novi odeljak IV (po novoj numeraciji članova, usvojenoj u Amsterdamu) pod nazivom: „Vize, azil, imigracije i druge politike koje su u vezi sa slobodnim kretanjem lica". Ova pitanja su ranije sva bila sadržana u Ugovoru o EU iz Mastrihta (poglavlje VI), a reformom iz Amsterdama su prebačena u Ugovor o EZ, koji čini sastavni deo Ugovora o EU, ali sa bitno različitim načinima odlučivanja, tj. sa elementima suprancionalnosti.

3. putem opšteg proširenja zajedničkog prava inicijative Komisije i država članica u trećem stubu EU, koji se posle reforme iz Amsterdama odnosi na policijsku i pravosudnu saradnju država članica u krivičnim stvarima (čl. 29 - 42). Pre Amsterdama, Komisija nije imala nikakvo pravo predlaganja mera podsticanja međuvladine saradnje u ovim pitanjima.

Tokom pregovora o reformi EU 1996/97 iznošeni su mnogi predlozi usmereni na slabljenje institucionalne pozicije Komisije: naročito revizija čl. 152, 189 A i 212. Ugovora iz Mastrihta. Ugovor o EU iz Amsterdama nije uneo ove predloge, što se takođe može tumačiti željom država članica za jačanjem uloge Komisije u cilju poboljšanja efikasnosti Unije.

3.3. Novine u Ugovoru iz Amsterdama u odnosu na Evropski sud pravde

U odnosu na Evropski sud pravde, Ugovor o EU iz Amsterdama donosi dve značajne novine.

Prva oblast izvršenih reformi ovlašćenja i položaja Suda pravde odnosi se na novo poglavlje Ugovora o EZ (kao sastavnog dela Ugovora o EU iz Amsterdama) u vezi sa slobodom i sigurnošću (azil, imigracije, granice, pravosudna saradnja u građanskim stvarima). Sud pravde je u ovoj oblasti stekao svoja uobičajena ovlašćenja, ali uz određena ograničenja (čl. 68, ex čl. 73 P):

1. Zahtev za preliminarno mišljenje Evropskog suda pravde mogu tražiti samo sudovi najviše instance u državama članicama, čije odluke ne podležu pravnom leku internog prava[784].

   Za razliku od ostalih slučajeva traženja preliminarnih mišljenja (regulisanih u čl. 234), nadležnost Suda pravde je u ovoj oblasti ograničena diskrecionom procenom nacionalnog suda poslednje instance o potrebi podnošenja zahteva za preliminarno mišljenje Suda. Naime, taj nacionalni najviši sud nije obavezan (kao u opštim odredbama čl. 234) da traži preliminarno mišljenje Suda pravde, kada se u postupku pred njim postavi problem tumačenja poglavlja o vizama, azilu, imigraciji i drugim vezanim pitanjima ili pak, tumačenje akata komunitarnih institucija donetih na osnovu ovog poglavlja ili valjanosti takvih akata. Time je nadležnost Suda pravde odredbama Ugovora iz Amsterdama proširena, ali je primena ovih ovlašćenja Suda pravde ostavljena u rukama nacionalnih najviših sudova.

784 U čl. 68 (1) Ugovora iz Amsterdama je utvrđeno da se pravo Suda pravde na davanje preliminarnog mišljenja primenjuje na ovo poglavlje o slobodi i sigurnosti, kada se pitanje tumačenja ovog poglavlja, ili valjanosti, ili tumačenja akata komunitarnih organa zasnovanih na ovom poglavlju, pokrene u postupku pred nacionalnim pravosudnim organom, čija odluka ne podleže pravnom leku unutrašnjeg prava. Taj nacionalni pravosudni organ najviše instance podnosi Sudu pravde zahtev za preliminarno mišljenje Suda, ako smatra da je takva odluka u konkretnom predmetu neophodna za donošenje presude.

2. Evropski sud pravde nema nadležnost da sudi o merama ili odlukama koje su preduzete u skladu sa čl. 62 (1) Ugovora iz Amsterdama, a odnose se na obezbeđenje javnog reda i zaštitu unutrašnje bezbednosti.

   Ovde je došla do izražaja potreba država članica da očuvaju esenciju svojih suverenih ovlašćenja na polju zaštite javnog reda i unutrašnje bezbednosti, te su ove oblasti ostale izuzete od sudskog nadzora na nadnacionalnom nivou tj. od nadležnosti Suda pravde. Radi se o merama koje, shodno čl. 62 (1) donosi Savet i to posle isteka prelaznog roka od pet godina (od stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama), a regulišu kontrolu lica na unutrašnjim granicama Unije, odnosno granicama među državama članicama.

33 Pored davanja preliminarnih mišljenja, Sud pravde može, na zahtev Saveta, Komisije ili neke države članice, da presudi u nekom pitanju tumačenja ovog odeljka[785] Ugovora o EU ili akata organa Zajednice baziranih na ovom odeljku. Ovo ovlašćenje Suda pravde ograničeno je, međutim, time što se takva presuda Suda pravde neće primenjivati na pravosnažne odluke i presude sudova država članica.

Druga oblast novina donetim Ugovorom o EU iz Amsterdama obuhvata širenje nadležnosti Suda pravde na treći stub Unije o policijskoj i pravosudnoj saradnji država članica u krivičnim stvarima[786]. Po prvi put odredbe čl. 35. Ugovora iz Amsterdama utvrđuju da je Sud pravde nadležan da daje preliminarna mišljenja o valjanosti i tumačenju akata koji se odnose na ovo poglavlje Ugovora, ali samo ako države članice eksplicitno - izričitom izjavom prihvate nadležnost Suda. U takvim slučajevima predmet preliminarnog mišljenja Suda pravde mogu biti sledeći akti: konvencije, propisi kojima se primenjuju te konvencije, okvirne odluke, odluke i dr.

Čak i kada je država članica dala pismenu izjavu o prihvatanju nadležnosti Suda pravde, ovlašćenja Suda nisu apsolutna, već ograničena diskrecionim procenama nacionalnih sudova o potrebi traženja preliminarnih mišljenja Suda pravde. Nacionalni sudovi (bilo poslednje instance, bilo niži sudovi) nisu obavezni (imaju mogućnost, ali ne i obavezu) da traže preliminarno mišljenje Suda pravde o tumačenju konvencija, okvirnih odluka ili odluka iz domena trećeg stuba saradnje država članica (čl. 35. tač. 3).

Pored preliminarnih mišljenja, Sud pravde je nadležan i za razmatranje o legalnosti tj. zakonitosti okvirnih odluka i odluka u tužbama koje podnesu države članice ili Komisija (čl. 35. tač. 6), a odnose se na: nenadležnost, povredu bitnih pravila postupka, povredu ovog Ugovora ili bilo kog propisa koji se tiče njegove primene, kao i na zloupotrebu ovlašćenja. Takva tužba može se pokrenuti u roku od dva meseca od trenutka objavljivanja pravnog akta, za koji se traži ispitivanje zakonitosti.

---

785 Radi se o Naslovu IV Ugovora o osnivanju EZ, kao sastavnog dela Ugovora o EU iz Amsterdama (čl. 61 - 69): Vize, azil, imigracija i ostale politike koje se odnose na slobodno kretanje lica.

786 Ugovor o EU iz Amsterdama je zadržao treći stub međuvladine saradnje država članica, ali pod drugačijim nazivom i sa drugim sadržajem. Dok je Ugovor o EU iz Mastrihta imao odredbe (Naslov VI) o saradnji u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova, koje su činile treći stub EU, Ugovor o EU iz Amsterdama u trećem stubu EU obuhvata samo policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima, dok su sva pitanja u vezi sa slobodnim kretanjem lica prebačena u Ugovor o EZ (Naslov IV).

Sud pravde je takođe ovlašćen da odlučuje u sporovima između država članica (čl. 35. tač. 7), koji se odnose na tumačenje ili primenu akata usvojenih na osnovu čl. 34. tač. 2. odnosno akata Saveta kojima se podstiče policijska i pravosudna saradnja država članica u krivičnim stvarima, da bi se realizovali ciljevi Unije. Shodno odredbama čl. 34. , Savet može da usvaja zajedničke stavove kojima se definiše pristup Unije u pojedinim relevantnim pitanjima (jednoglasnim odlučivanjem, na inicijativu neke države članice ili Komisije). Takođe, Savet može da usvoji okvirne odluke, sa obaveznom pravnom snagom (slično direktivama), u cilju približavanja nacionalnih zakona i propisa država članica. Konačno, Savet može usvojiti i obavezujuće odluke i konvencije, koje će preporučiti državama članicama na usvajanje. Za sporove među državama članicama u vezi tumačenja i primene svih ovih akata Saveta (zajedničkih stavova, okvirnih odluka, odluka, konvencija) nadležan je Sud pravde, ali pod uslovom da taj spor nije mogao biti rešen u Savetu u roku od šest meseci od pokretanja spora. To znači da je nadležnost Suda pravde u ovom kontekstu sekundarna u odnosu na nadležnost Saveta, kome je dat rok od šest meseci da reši spor među svojim članicama.

Pored ovih sporova među državama članicama, Sud pravde nadležan je i za sporove između država članica i Komisije u pogledu tumačenja ili primene konvencija, čije tekstove utvrđuje Savet i preporučuje ih na usvajanje državama članicama (u skladu sa njihovim ustavnim propisima).

Sud pravde, međutim, nema nadležnost da razmatra valjanost ili obim svrsishodnosti operacija koje obavljaju nacionalni policijski organi država članica (ili drugi organi zakonske represije), niti da odlučuje u pitanjima koja spadaju u nadležnost država članica u pogledu održanja javnog reda i unutrašnje bezbednosti. Ove odredbe (čl. 35. tač. 5) Ugovora iz Amsterdama ukazuju na odlučnu rešenost država članica da ne dopuste mešanje nadnacionalnog sudskog organa EU u poslove isključive nacionalne nadležnosti, koja tradicionalno predstavljaju pitanja zaštite javnog reda i unutrašnje bezbednosti.

4. Promene u Ugovoru iz Amsterdama u odnosu na ostale institucije EU

4.1. Revizorski sud

Prema odredbama Ugovora o EU iz Amsterdama uvedeno je pravo Revizorskog suda da podnosi tužbe Evropskom sudu pravde radi zaštite svoje nadležnosti (čl. 230).

Takođe, ovlašćenja Revizorskog suda su proširena na nadzor nad fondovima Zajednice kojima upravljaju druga tela, uključujući i Evropsku investicionu banku (EIB). Pravo Revizorskog suda u pogledu pristupa informacijama u vezi sa upravljanjem izdacima i prihodima Zajednice od strane EIB biće regulisano sporazumom između Revizorskog

suda, EIB i Komisije. Čak i kada nema takvog sporazuma, Revizorski sud će imati pravo pristupa potrebnim informacijama, da bi izvršio kontrolu troškova i prihoda Zajednice kojima upravlja EIB.

4.2. Ekonomski i socijalni komitet i Komitet regiona

Ugovor iz Amsterdama stvroio je uslove za jačanje institucionalnog položaja Ekonomskog i socijalnog komiteta i Komiteta regiona.

a) Predviđeno je da ova dva konsultativna tela Unije budu administrativno odvojena.

b) Proširen je obim pitanja za čije razmatranje u EU je obavezno prethodno tražiti mišljenje ova dva komiteta.

   Mišljenje Ekonomskog i socijalnog komiteta je, pored ostalih, neophodno i u sledećim oblastima: zapošljavanje, socijalna pitanja i zaštita javnog zdravlja.

   Komitet regiona mora biti konsultovan u vezi sa zaštitom životne sredine, Socijalnim fondom EU, stručnim osposobljavanjem, prekograničnom saradnjom i saobraćajem.

c) Predviđeno je da Evropski parlament može tražiti savetodavno mišljenje od oba komiteta.

5. Evropski parlament i demokratski deficit EU

Evropski parlament (EP) je posle reforme EU iz Amsterdama postao glavni dobitnik izvršenih reformi. Zakonodavna ovlašćenja EP su ojačala toliko, da se Parlament tretira kao ravnopravni zakonodavni organ Unije sa Savetom - bar kad je reč o postupku saodlučivanja. Na ovaj način institucionalna ravnoteža je poboljšana, ali se ne može govoriti o balansu u klasičnom smislu reči, jer je Savet ostao dominantni zakonodavni organ. Postupak saradnje je praktično ukunut, osim u delu koji se tiče uspostavljanja ekonomske i monetarne unije. Postupci davanja saglasnosti Parlamenta i konsultacija su zadržani, što ukazuje da je uloga Saveta i dalje preovlađujuća, iako je Parlament poboljšao svoju institucionalnu poziciju.

Razlozi insistiranja država članica na većim zakonodavnim kompetencijama EP i postignute saglasnosti o tome leže u sveopštoj proceni o odsustvu demokratskog legitimiteta procesa odlučivanja u Uniji. S obzirom da se Parlament, zbog svog demokratskog sastava i načina izbora, smatra pravim predstavnikom naroda i građana država članica EU, otuda je poboljšanje njegovog položaja u ukupnoj institucionalnoj strukturi EU imalo za cilj da smanji prisutni demokratski deficit EU. Upravo zato su jačanje ovlašćenja Parlamenta i paralelno smanjivanje demokratskog deficita EU nerazdvojno vezani. Tu se nadovezuje i pitanje uloge nacionalnih parlamenata država članica u procesu izgradnje

Unije koja je otvorena, demokratska, čije su odluke legitimne i pravi predstavnici interesa većine građana država članica, a samim tim i ispunjenje cilja sve čvršćeg jedinstva među narodima država članica.

Ovaj cilj je utvrđen na samom početku Ugovora o EU iz Amsterdama, u čl. 1. Zajedničkih odredbi, kao: „. . . stvaranje sve čvršćeg jedinstva između naroda Evrope, u kojoj se odluke donose što je moguće otvorenije i na nivou što je moguće bližem građanima"[787].

Odrednica o donošenju odluka što je moguće otvorenije upućuje na ocenu o velikoj važnosti, kako principa transparentnosti u dnevom odlučivanju EU, tako i načela javnosti, a pre svega demokratičnosti procesa donošenja odluka u organima EU. Sama organizacija rada i tok pregovora u okviru Međuvladine konferencije potvrđuju ovu ocenu. Naime, za razliku od klasičnih metoda revizije Rimskog ugovora, kakav je bio zastupljen tokom pregovaranja Ugovora o EU iz Mastrihta, Međuvladina konferencija 1996/97 imala je mnogo otvoreniji karakter, drugačiju tehniku pregovora i nastojala da što više uključi javno mnjenje u državama članicama.

Problem demokratskog deficita EU predstavlja složeno pitanje koje obuhvata više dimenzija: ne samo jačanje položaja Evropskog parlamenta, nego i ulogu nacionalnih parlamenata država članica, ulogu ostalih organa EU - pre svih Komisije, kao osnovnog izvršnog organa EU i demokratičnost njenog delovanja i brojna druga pitanja. Za potrebe ovog istaživanja, analiza je fokusirana na povezanost demokratskog deficita i njegovog razrešavanja na institucionalnoj ravni posredstvom povećanja ovlašćenja EP i boljeg definisanja uloge nacionalnih parlamenata.

5.1. Položaj Evropskog parlamenta u Ugovoru iz Amsterdama

5.1.1. Jačanje zakonodavnih ovlašćenja EP

Jačanje ovlašćenja EP ogleda se prevashodno na polju zakonodavnih kompetencija EP. U Ugovoru iz Amsterdama značajno je proširena primena postupka saodlučivanja, kao načina donošenja odluka, na brojne nove oblasti. To su sledeća područja:

1. nediskriminacija po osnovu nacionalnosti (čl. 12, ex čl. 6);
2. sloboda kretanja i boravka na teritoriji država članica za građane Unije (čl. 18, ex čl. 8a st. 2);
3. socijalno osiguranje za radnike migrante (čl. 42, ex čl. 51);
4. pravo nastanjivanja za strance (čl. 46, ex čl. 56);
5. uputstva za usaglašavanje nacionalnih propisa država članica o obavljanju samostalnih delatnosti (čl. 47, ex čl. 57);
6. sprovođenje saobraćajne politike (čl. 71, ex čl. 75 i čl. 80, ex čl. 84);

787 *Podvlačenje autora*, za kompletan tekst čl. 1. *vid. prevod* Ugovora iz Amsterdama: D. Lopandić, „Ugovor o EU - Rim - Mastriht - Amsterdam", *op. cit.* , str. 43.

7. mere za podsticanje zapošljavanja (čl. 129, ex čl. 109 R);
8. mere za jačanje carinske saradnje država članica (čl. 135, ex čl. 116);
9. podsticajne mere za sprečavanje socijalne isključenosti (čl. 137, ex čl. 118);
10. primena načela jednakih šansi i jednakog tretmana muškaraca i žena u zapošljavanju i načela jednakog nagrađivanja za isti rad (čl. 141, ex čl. 119);
11. određene odredbe Socijalnog protokola, kao sastavnog dela novog Ugovora iz Amsterdama i odluke u vezi sa primenom Socijalnog fonda (čl. 148. ex čl. 125);
12. mere u oblasti stručnog osposobljavanja (čl. 150, ex čl. 127);
13. zaštita javnog zdravlja (čl. 152, ex čl. 129);
14. smernice u vezi sa trans-evropskim mrežama saobraćaja, telekomunikacija i energetike (čl. 156, ex čl. 129 D);
15. odluke o primeni mera koje se odnose na Regionalni fond (čl. 162, ex čl. 130E);
16. istraživanje i tehnološki razvoj (čl. 172, ex čl. 130 O);
17. zaštita životne sredine (čl. 175, ex čl. 130 S);
18. saradnja za razvoj (čl. 179, ex čl. 130 W);
19. načelo otvorenosti - pravo pristupa dokumentima organa EU (čl. 255, ex čl. 191 A);
20. mere za suzbijanje pronevera koje pogađaju finansijske interese Zajednice (čl. 280, ex čl. 209 A);
21. mere za prikupljanje statističkih podataka neophodnih za obavljanje aktivnosti Zajednice (čl. 285, ex čl. 213 A);
22. stvaranje savetodavnog kontolnog tela za zaštitu ličnih podataka (čl. 286, ex čl. 213 B).

Navedena poboljšanja zakonodavnih ovlašćenja Parlamenta u Ugovoru iz Amsterdama imala su u vidu predloge Komisije, iznete u njenom Mišljenju od 1996. u kome se založila da svi zakonodavni akti budu usvajani u postupku saodlučivanja Parlamenta i Saveta. Saodlučivanje, međutim, nije postalo jedini zakonodavni postupak, jer postoje i dalje procedura konsultovanja Parlamenta i postupak davanja saglasnosti Parlamenta.

Sama procedura saodlučivanja je pojednostavljenja, tako što je izostavljeno tzv. treće čitanje predloga akta (čl. 251, ex čl. 189 B). Ukoliko predlog akta na kraju procedure tj. posle usaglašavanja u Komitetu za usaglašavanje, u formi zajedničkog predloga ne prihvate jedna od dve institucije (bilo Parlament, bilo Savet), isti se smatra odbačenim. Ove odredbe čl. 251. ukazuju da je Parlament u postupku saodlučivanja izjednačen sa Savetom u mogućnosti da spreči donošenje akta sa kojim se ne slaže[788].

Postupak saradnje Parlamenta i Saveta je skoro ukinut, osim u nekim odredbama vezanim za poglavlje o ekonomskoj i monetarnoj politici (modaliteti multilateralnog nadzora nad ekonomskim politikama država članica - čl. 99, ex čl. 103). To je takođe još jedan vid pojednostavljivanja zakonskih procedura donošenja komunitarnih akata u EU.

788 Sličnu ocenu iznosi D. Lopandić, „Ugovor iz Amsterdama o izmeni Ugovora o EU i Ugovora o osnivanju EZ - komentar", *op. cit.* , str. 27.

5.1.2. Ostale institucionalne odredbe u odnosu na Parlament

Ugovor iz Amsterdama ograničio je broj članova Parlamenta na maksimum od 700 članova, imajući u vidu predstojeće širenje članstva EU (čl. 189, ex čl. 137).

Parlament treba da pripremi predloge za opšte neposredne izbore prema jedinstvenom postupku u svim državama članicama ili u skladu sa zajedničkim načelima država članica (čl. 190, ex čl. 138). Na osnovu toga će Savet jednoglasno usvojiti odredbe čije će usvajanje preporučiti državama članicama, u skladu sa njihovim ustavnim propisima. Za usvajanje ovih odredbi Saveta neophodna je saglasnost Parlamenta (većinom članova).

Ovlašćenje Parlamenta da podnese predlog o jedinstvenom postupku neposrednih izbora za svoje članove u svim državama članicama predstavlja mogućnost da izborni postupak i sami izabrani članovi Parlamenta budu što bliži glasačima u državama članicama. To je jedan od puteva smanjivanja demokratskog deficita EU.

Odredbama čl. 190 (tačka 5) Parlamentu je u nadležnost stavljeno da utvrđuje status i opšte uslove za obavljanje funkcija od strane njegovih članova. Ova kompetencija EP, ograničena je obaveznom saglasnošću Saveta, koji odlučuje jednoglasno prihvatajući mišljenje Komisije o tome.

Parlament je ovlašćen da odobri imenovanje predsednika Komisije, posle njegovog određivanja od strane država članica u zajedničkom dogovoru (čl. 214, ex čl. 158). Time je formalno-pravno ozvaničena praksa dobijanja pozitivnog mišljenja Parlamenta za izbor i naimenovanje predsednika Komisije i njenih članova, ali je i ojačan položaj predsednika Komisije. Pored toga, razlozi uvođenja ove dopune ovlašćenja Parlamenta ukazuju ponovo na potrebu smanjivanja demokratskog deficita u institucionalnoj strukturi EU. Potvrđivanje Parlamenta za imenovanje predsednika Komisije treba da poveća demokratski karakter Komisije, kao izvršnog organa EU.

Parlament, međutim, nije stekao ovlašćenja u postupku revizije konstitutivnog Ugovora o EU (čl. 48, ex čl. N), jer se u postupku izmena i dopuna Ugovora o EU i dalje ne zahteva saglasnost Parlamenta. Za stupanje na snagu izmena Ugovora o EU dovoljna je njihova ratifikacija u svim državama članicama prema njihovim ustavnim pravilima. Ovakvo rešenje navodi na ocenu o čvrstoj rešenosti država članica da oblast revizije samih „ustavnih" osnova Unije odnosno Ugovora kao konstitutivnog akta, zadrže u oblasti svoje isključive jurisdikcije, bez uplitanja nadnacionalnog organa EU - kakav je Evropski parlament, po svom sastavu i načinu funkcionisanja.

VII Poglavlje - UGOVOR O EVROPSKOJ UNIJI IZ NICE (2003)

1. Razvoj Evropske unije od Amsterdama do Nice

Šefovi država i/ili vlada država članica EU su 11. decembra 2000. postigli sporazum o tekstu revidiranog Ugovora o EU, kojim se dopunjavaju odredbe postojećeg Ugovora o EU iz Amsterdama, u Nici na vanrednom zasedanju Evropskog saveta pod predsedništvom Žaka Širaka. Ugovor o EU tj. Ugovor iz Nice[789], potpisan je 26. februara 2001. takođe u Nici.

Ugovor o EU iz Nice stupio je na snagu posle ponovljenog referenduma u Irskoj, 1. februara 2003. godine, tj. posle procedura ratifikacije Ugovora, obavljenih u svakoj od država članica. Ugovor o EU iz Nice kao (izmenjeni i dopunjeni)[790] konstitutivni akt EU, bio je snazi počev od februara 2003. do decembra 2009. godine, kada ga je zamenio sada važeći Lisabonski Ugovor o reformi EU.

Još je u „Protokolu o institucijama" uz Ugovor o EU iz Amsterdama (stupio na snagu 1999), predviđeno preispitivanje i dopunjavanje odredbi o sastavu i radu institucija EU, i to najmanje mesec dana pre nego što broj država članica EU pređe 20. Proces proširenja Unije, ulaskom država Centralne i Istočne Evrope (u maju 2004.) stoga je ubrzao sazivanje nove međuvladine konferencije o institucionalnoj reformi EU u februaru 2000. Konferencija je završena 6. decembra 2000. , a 11. decembra 2000. su šefovi država ili vlada članica EU postigli saglasnost o tekstu novog Ugovora o EU u Nici.

Osnovni cilj donošenja Ugovora o EU iz Nice je poboljšanje institucionalne strukture EU, odnosno unapređivanje institucionalne reforme Unije, radi prijema novih država članica. Pod tim se naročito podrazumevaju sledećih pet organa EU: Evropski parlament, Savet ministara, Evropska Komisija, Sud pravde i Finansijski sud. U institucionalnu strukturu EU takođe spadaju i Evropski savet (Samit EU na nivou šefova država i vlada), kao i Evropska Centralna banka, ali ona nije pretrpela izmene Ugovorom iz Nice.

Ovo institucionalno ustrojstvo Unija je nasledila još iz perioda osnivanja Evropske zajednice za ugalj i čelik i Evropske ekonomske zajednice od strane šest država osnivača. Trebalo je da takva struktura institucija posluži za prvu fazu procesa integracije, tj. ustanovljavanje zajedničkog, a kasnije jedinstvenog tržišta Zajednice, praćeno sa nekoliko zajedničkih sektorskih politika: poljoprivredna, saobraćajna i spoljnotrgovinska politika.

789 Ugovor o EU iz Nice objavljen je prvi put u Službenom listu EZ, OJ C 80/12 od 26. februara 2001. (Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties estblishing the European Communitiies and certain related acts, signed at Nice).

790 Prethodni konstitutivni Ugovor o EU datira još iz Mastrihta (potpisan februara 1992), koji je zatim izmenjen i dopunjen Ugovorom o EU iz Amsterdama (potpisan oktobra 1997).

Današnja Evropska unija se u velikoj meri razlikuje od Zajednice pedesetih i šezdesetih godina prošlog veka, te je i sam prvi stub Unije - Evropska zajednica, nedavno transformisan u ekonomsku i monetarnu uniju, u kojoj 11 država članica imaju istu valutu, evro. Istovremeno, institucije EU vrše velika ovlašćenja u skoro svakoj oblasti nadležnosti država članica, uključujući čak i spoljnu politiku i bezbednost (drugi stub) i pitanja pravosuđa i unutrašnjih poslova (treći stub), kao i oblast ljudskih prava[791]. Produbljivanje integracionih tokova praćeno je paralelnim širenjem ovih kretanja, te je 2004. godine ulazak novih deset članica[792] u sklopu istočnog proširenja EU, označio politiku „velikog praska". Tome je nedavno usledilo šesto proširenje EU, ulaskom Rumunije i Bugarske u Uniju, od januara 2007. godine.

Svakako da je postojeća institucionalna struktura EU suočena sa novim zadacima i izazovima efikasnog funkcionisanja novog obličja brojnije Unije u bliskoj perspektivi. Otuda i nužnost njene reforme. Nije prošlo ni dve godine od stupanja na snagu ugovora o EU iz Amsterdama, maja 1999. , a već je decembra 2000. potpisan revidirani Ugovor o EU u Nici. Jedan od značajnih razloga je širenje članstva EU, koje je dramatično nametnulo pitanje koncepcije delovanja institucija EU u novim uslovima. Preciznije, ukoliko bi se nastavilo sa praksom tzv. „punjenja stolica" u organima EU, koja je sledila posle svakog proširenja članstva, Unija bi morala da funkcioniše sa Parlamentom od preko 1000 članova, Komisijom od 35 članova ili više, Sudom pravde od oko 30 sudija i konačno, Savetom ministara koji bi morao da postigne saglasnost između 27 članova i to sve na najmanje 19 različitih jezika. Sve to bi predstavljalo vrlo komplikovan institucionalni scenario, o čemu postoji svest javnog mnjenja i zvaničnika u EU već duže vreme.

2. Evropski Parlament prema Ugovoru iz Nice

U Ugovoru o EU iz Mastrihta Evropski parlament je dobio znatno ojačanu poziciju, uvođenjem procedure saodlučivanja sa Savetom ministara i čitavim korpusom ovlašćenja kod naimenovanja Komisije, ali je tek Ugovorom iz Amsterdama učinjen pokušaj određivanja broja članova EP. Naime, Protokolom o proširenju EU, kao sastavnim delom Ugovora iz Amsterdama, broj članova EP je ograničen na maksimalno 700.

791 Koncepcija institucionalne reforme EU ne obuhvata oblast ljudskih prava, (te stoga ovde neće biti razmatrana). Oblast ljudskih prava u EU regulisana su posebnom Evropskom Poveljom o ljudskim pravima, ali koja nije sastavni deo Ugovora iz Nice, već poseban (politički) akt država članica tada bez obavezujućeg pravnog dejstva.

792 Radi se o sledećim državama: Poljska, Mađarska, Češka, Slovačka, Slovenija, Estonija, Litvanija, Latvija, Malta, Kipar. Tome je sledilo takođe učlanjenje Rumunije i Bugarske, te Unija broji 27 država članica. *Vid*. Barents Rene, „Some observations on the Treaty of Nice", Maastricht Journal of European and Comparative Law, Netherlands, Volume 8, No. 2, 2001, p. 11.

2.1. Raspodela sedišta u Evropskom parlamentu

Prema Ugovoru iz Nice izvršena je preraspodela sedišta u Parlamentu na osnovu principa da treba da postoji bliska srazmera između broja članova EP i stanovništva svake od država članica. Najveći broj članova EP pripada Nemačkoj (99 članova) i to je uzeto kao početna pozicija za ovu preraspodelu. Novo brojanje je rezultiralo smanjenjem broja sedišta u Parlamentu za ostale države članice, tako da novi ukupan broj članova iznosi 626 delegata EP. Na istoj osnovi je izvršeno predviđanje broja članova za svaku novu članicu EU, što je rezultiralo maksimumom od 732 poslanika EP. Shodno tome, ograničenje od 700 članova EP predviđeno Ugovorom iz Amsterdama je poništeno.

Nova pravila biće prvi put primenjena posle izbora za Evropski parlament u 2004. godini. Shodno tome, od 2004. - 2009. će važiti prelazni period. To praktično znači da će, u zavisnosti od samog proširenja članstva EU, raspodela članova Parlamenta biti najbliže moguće postojećem broju članova.

Posle učlanjenja Rumunije i Bugarske, od januara 2007. godine EP broji 785 članova, što predstavlja privremeno povećanje do sledećih izbora u 2009. godini. Tada će se primeniti preraspodela mesta u EP, tako da je sam Parlament predložio buduće smanjenje mesta na osnovu regresivne proporcije tj. na donjem minimumu od četiri mesta za najmanje države članice. Raspodela mesta među državama članicama u EP zasniva se na dva merila: proporcionalnost između broja birača i broja njihovih predstavnika i merilo predstavljenosti najmanjih država članica. Intencija je da se spreči neefikasnost Parlamenta do koje bi došlo u slučaju tzv. „punjenja stolica", odnosno mehaničkog dodavanja broja članova.

2.2. Jačanje zakonodavnih ovlašćenja Parlamenta

Parlament je donošenjem Ugovora iz Nice ojačao svoju zakonodavnu funkciju posredstvom širenja postupka saodlučivanja na nove oblasti u Ugovoru. Tokom pregovora u Nici sam Parlament se zalagao za opšte proširenje saodlučivanja na sve oblasti komunitarnog zakonodavnog delovanja. Tome su se usprotivile mnoge članice, te je širenje polja saodlučivanja obavljeno po principu pojedinačnog ispitivanja svake od odredbi u Ugovoru. Osim saodlučivanja, procedura davanja saglasnosti Parlamenta je proširena na odluke o realnom riziku ozbiljne povrede fundamentalnih načela na kojima se Unija bazira od strane neke od članica. Parlamentu je takođe dodeljeno pravo inicijative za utvrđivanje takvih slučajeva. Saglasnost EP se traži i kod odluka o pokretanju ojačane saradnje država članica u prvom stubu, u oblastima koje su inače predmet saodlučivanja. Saglasnost Parlamenta je zadržana kod odlučivanja o strukturnim i kohezionim fondovima, ali je planirano uvođenje odlučivanja kvalifikovanom većinom u Parlamentu, posle 2007. godine, kada je predviđeno donošenje novog finansijskog okvirnog plana EU[793].

793 Galloway D. , „The Treaty of Nice and Beyond – Realities and Illusions of Power in the EU", UK, British Library, 2001. , p. 125.

2.3. Jačanje položaja Parlamenta prema Sudu pravde

Pored toga, Parlament je osnažio svoj položaj prema Evropskom sudu pravde do mere koja ga postavlja na istu ravan sa Komisijom, Savetom i državama članicama. Prema Ugovoru iz Nice EP je stekao sledeća ovlašćenja:

1. da (shodno čl. 230.) podnosi predloge Sudu pravde na osnovu kršenja esencijalnih proceduralnih zahteva, nedostatka nadležnosti, povrede Ugovora ili zloupotrebe ovlašćenja i
2. odredbe čl. 300. su izmenjene tako da omoguće Parlamentu da zatraži mišljenje Suda pravde o tome da li je predviđeni sporazum EU sa trećim zemljama ili sa međunarodnom organizacijom u saglasnosti sa odredbama Ugovora o EU.

U poređenju sa rezultatima prethodnih institucionalnih reformi EU, naročito onih izvršenih u Mastrihtu i Amsterdamu, kada je Parlament široko ocenjen kao glavni dobitnik izvršenih izmena osnivačkih ugovora, rezultati reformi institucija iz Nice nisu spektakularni. To se, međutim, nije ni moglo očekivati, imajući u vidu da se u Nici i nije pregovaralo o izmeni postignute institucionalne ravnoteže ključnih institucija Unije. Naprotiv, suština reformi iz Nice odnosi se na pripremu organa EU za veliko proširenje Unije u uslovima postojeće institucionalne strukture EU.

Ono što se nameće kao vrlo značajno, a ujedno ilustruje i važnost položaja Parlamenta u ukupnoj institucionalnoj arhitekturi Unije, jeste činjenica da je raspodela mesta u Parlamentu shodno proporcionalnosti prema broju stanovništva, izvršena u Nici, pokazala da su države članice vrlo zainteresovane za utvrđivanje maksimalnog broja poslanika EP, s obzirom na proširenje EU. To istovremeno ukazuje da je za članice EU veoma bitno da imaju adekvatan broj predstavnika u Parlamentu, kako sa stanovišta domaćih političkih ciljeva, tako i iz razloga zastupljenosti u instituciji EU koja je stekla povećane zakonodavne kompetencije u procesu odlučivanja EU.

3. Evropska Komisija prema Ugovoru iz Nice

3. 1. Sastav Komisije

U pogledu sastava Komisije, pod predsedništvom Romana Prodija, koja je brojala 20 članova, nisu bile predviđene izmene Ugovorom iz Nice. Počev od 2004. kada je naimenovana nova Komisija, pod predsedništvom Barosa, došlo je do širenja broja komesra usled proširenja EU, od maja 2004. i od januara 2007. godine. Protokol o proširenju EU naime predviđa da Komisija bude sastavljena od po jednog člana iz svake od država članica, te tako sada broji 27 komesara.

Sledstveno tome, veće države članice su se na ovaj način odrekle prava da imenuju po dva člana Komisije. Ovaj princip se primenjuje takođe i na nove države članice EU.

3.2. Sastav Komisije posle širenja EU

Ugovor iz Nice reguliše i situacije kasnijeg širenja EU, u slučaju učlanjenja Turske, Albanije, Belorusije, Moldavije i bivših jugoslovenskih republika sa područja tzv. Zapadnog Balkana. Tada će broj članova Komisije biti manji od broja članica Unije. To podrazumeva primenu principa rotacije za imenovanje članova Komisije. Cilj je upravo da se spreči moguće buduće neefektivno delovanje ovog značajnog izvršnog organa EU usled glomaznosti. Zemlje sadašnji kandidati za članice EU: Hrvatska, Makedonija i Turska užurbano kucaju na vrata Unije, te je ova činjenica uticala da se usvoji pravno rešenje budužeg sastava Komisije na osnovu principa rotacije među zemljama članicama EU.

Predviđeno je da Savet ministara, jednoglasnim odlučivanjem, utvrdi pravila primene principa rotacije. Država članica neće moći da bude „odsutna" iz Komisije duže od jednog mandata (u trajanju od 5 godina), ali će pri tome, biti uzeto u obzir i merilo jednake geografske i demografske zastupljenosti država članica proširene Unije.

3.3. Naimenovanje Komisije

Procedura naimenovanja članova Komisije je takođe promenjena Ugovorom iz Nice. Do tada, naimenovanje članova Komisije je u nadležnosti država članica, koje odlučuju jednoglasno u okviru Evropskog saveta, donošenjem jednoglasne političke odluke. Počev od 2004. godine, imenovanje članova Komisije vršiće se donošenjem odluke kvalifikovanom većinom. Ova izmena je bila neophodna kako bi se Savet ministara ovlastio da imenuje članove Komisije. U pitanju je specijalno zasedanje Saveta ministara na nivou šefova država i/ili vlada.

Suština izmene je da se dosadašnja politička odluka Evropskog saveta osnaži pravnim dejstvom, kroz odlučivanje pod okriljem Saveta ministara. Osnovni razlog ove izmene sastoji se u sprečavanju da neka država članica blokira naimenovanje budućeg Predsednika Komisije, kao što je to učinila Velika Britanija prilikom naimenovanja 1994. godine.

3.4. Jačanje pozicije Predsednika Komisije

Konačno, Ugovor iz Nice je ojačao poziciju Predsednika Komisije. Pored postojećih ovlašćenja davanja političkih smernica za rad članova Komisije, Predsednik je dobio i nadležnost utvrđivanja interne strukture i funkcionisanja Komisije, u cilju poboljšanja njene političke odgovornosti, kao i koherentnosti delovanja i efikasnosti sprovođenja politika Unije.

Štaviše, Predsednik je odgovoran za raspodelu nadležnosti u okviru Komisije. Takođe je ovlašćen da menja ovu raspodelu, tokom trajanja mandata Komisije.

Predsednik ima pravo i da zatraži od pojedinog člana Komisije da se povuče. Ukoliko se većina članova Komisije složi sa ovim zahtevom Predsednika, određeni član Komisije od

koga se to zahteva će morati da podnese ostavku. Ova izmena ima za cilj da spreči politički slom Komisije, kao što je to bilo u slučaju korupcije i finansijskih malverzacija u 1999. (Edit Kreson), kada je Parlament utvrdio, na osnovu nezavisnog ekspertskog izveštaja, da je došlo do zloupotrebe sredstava EU od strane pojedinih članova Santerove Komisije. Usledila je kolektivna ostavka Komisije pod predsedništvom Žaka Santera, 1999. godine.

Gledano u celini, navedene izmene transformišu sastav i funkcionisanje Komisije u jednu vrstu predsedničkog sistema, u kome je položaj Predsednika Komisije sličan po funkcijama poziciji premijera.

4. Savet ministara prema Ugovoru iz Nice

4.1. Odlučivanje kvalifikovanom većinom

Ugovorom iz Nice je izvršeno širenje oblasti u kojima Savet ministara odlučuje kvalifikovanom većinom kod usvajanja različitih akata. Izračunavanje kvalifikovane većine reguliše se sistemom tzv. ponderacije glasova, odnosno dodeljivanjem određenog broja glasova ministrima država članica u Savetu (čl. 205. Ugovora o EZ) prema proporcijama demografske, političke i privredne snage njihove države[794]. Sistem ponderacije glasova u Savetu je predmet dogovora država članica. Naime, tadašnjih petnaest država članica raspolagalo je sa ukupno 87 glasova. Od toga, ministri velikih država: Francuske, Italije, Velike Britanije i Nemačke imaju po deset glasova. Španija je tražila isti status, ali je dobila osam glasova. Države srednje kategorije: Grčka, Holandija, Belgija i Portugal raspolažu sa po pet glasova, dok Austrija i Švedska imaju po četiri. Manje države: Danska, Finska i Irska imaju po tri glasa u Savetu, a najmanja članica Luksemburg samo dva glasa.

Kvalifikovana većina treba da iznosi 70 odsto od ukupnog broja glasova, tj. 62 pozitivna glasa. Razlikuju se, međutim, slučajevi kada:

a) predlog akta za usvajanje podnosi Komisija (što je najčešće slučaj), kada su dovoljna 62 glasa i

b) odluka se usvaja na osnovu predloga država članica, kada je potrebno da postoje 62 potvrdna glasa izraženih od strane najmanje 10 članica.

To znači da četiri velike članice EU ne mogu same usvojiti odluku sa svojih 40 glasova. U praksi se najviše odluka usvaja na osnovu 62 potvrdna glasa, te tzv. blokirajućoj manjini, koja se protivi odluci, dovoljno je da ima 26 glasova. To implicira da dve velike članice EU mogu, uz podršku još jedne ili dve države lako da formiraju blokirajuću manjinu. Ovakav sistem ponderacije je ustanovljen tzv. kompromisom iz Joanine (Grčka), kojim je utvrđeno da posle pristupanja Austrije, Švedske i Finske (1995.) Savet treba da, u

794 *Vid. kod* S. Zečević, „EU – Institucije i pravo", Beograd, 2003, str. 122.

razumnom roku, dođe do usvajanja odluke sa 65 glasova, u slučaju kada se tome protive 23 do 25 glasova[795].

Posle prijema novih članica, došlo je do opadanja glasovne snage velikih članica EU. Primera radi, u EEZ sa 6 članica Francuska je imala 25 odsto glasova u Savetu, dok je u Uniji sastavljenoj od 15 članica, učešće Francuske iznosilo samo 11,5 odsto[796]. To je dovelo do razmatranja prerapodele glasova i direktno uticalo na promene uvedene Ugovorom iz Nice.

Preciznije, Protokolom o proširenju EU, aneksiranom uz Ugovor iz Nice, predviđena je izmena čl. 205. Ugovora o EZ, koja postaje važeća 1. januara 2005. Ovom izmenom je utvrđeno da nova ponderacija glasova bude izvršena na sledeći način: Nemačka, Francuska, Italija i Velika Britanija po 29 glasova (odnosno 12, 2 odsto), Španija 27, Holandija 13, Belgija, Grčka i Portugal po 12 glasova, Švedska i Austrija po 10, Finska, Danska i Irska po 7 glasova i Luksemburg 4 glasa. To znači ukupno 237 glasova u Savetu.

Ono što proističe iz analize nove ponderacije glasova je evidentna tendencija povećanja razlike u glasovima između velikih i srednjih članica EU[797]. Donekle nova ponderacija odslikava u većoj meri demografsku srazmeru članica EU, iako ne u potpunosti. Očigledna potvrda ove teze je činjenica da i u 2005. godini i Francuska i Nemačka i dalje imaju jednak broj glasova, uprkos tome što razlika u broju stanovnika iznosi 21 milion u korist Nemačke.

4.2. Blokirajuća manjina u Savetu - institucionalni problemi

Usvajanje odluka kvalifikovanom većinom je, prema Ugovoru uz Nice, postalo složenije nego pre. Naime, za usvajanje odluke je potrebno 170 glasova od ukupno 237, tj. preko 70 odsto (71,73 odsto), kada predlog odluke podnosi Komisija. Još jedan uslov se primenjuje: da odluku podržava većina od članova Saveta (8 od 15 ministara). Ukoliko predlog odluke ne podnosi Komisija, neophodno je 169 povrdnih glasova uz pozitivno izjašnjavanje dve trećine članova Saveta. Novina je i da član Saveta može da zatraži da se proveri da li države članice koje čine tu kvalifikovanu većinu predstavljaju najmanje 62 odsto od ukupnog broja stanovnika Unije (čl. 205 stav 4. Ugovora o EZ). Ukoliko ovaj demografski uslov nije ispunjen, konkretna odluka nije usvojena. Ovo dodatno uslovljavanje je uzrokovano očekivanim učlanjenjem malih i srednjih država u EU. To rezultira povećanjem uticaja ovih država kod odlučivanja u Savetu, na uštrb velikih članica EU.

---

795 Pre prijema Austrije, Švedske i Finske, blokirajuća manjina je iznosila 23 glasa. Velika Britanija i Španija su tražile da tako i ostane posle proširenja Unije, radi zaštite interesa država, ali su se tome usprotivile ostale članice EU. Tako je došlo do tzv. kompromisa na grčkom ostrvu Joanina, koji je omogućio dalji rad Saveta ministara. *Detaljnije kod:* Manin Ph, „Les Communautees europennes, L'Union europeenne", Paris, 1996, p. 178, *nav. prema:* S. Zečević, „EU – Institucije i pravo", Beograd, 2003. , str. 123.

796 *Bliže kod:* Berthu G. , Souchet D, „Le Traite d'Amsterdam contre la democratie", Revue trimestrielle „Liberte politique", Paris, 1998. , p. 105. , *nav. prema:* S. Zečević, *op. cit.*

797 Zečević S. , „Institucionalno prilagođavanje EU", Međ. Problemi, Beograd, Vol. LIII, No. 3/2001.

Mnogi autori[798] tumače ovo jačanje uticaja manjih i srednjih država istorijskim okolnostima funkcionisanja Saveta ministara u situaciji blokade odlučivanja Saveta i neke vrste ucenjivanja od strane Francuske, 1965. kada je otpočela jednogodišnja praksa primene tzv. prazne stolice Francuske u Savetu. Francuska je smatrala da ne sme biti preglasana, kao najveća članica Zajednice u to vreme.

Paraliza funkcionisanja je prevaziđena poznatim Luksemburškim kompromisom, januara 1966. Tada je bilo predviđeno da, ako neka članica smatra da se radi o pitanju od vitalnog interesa za nju, prilikom odlučivanja kvalifikovanom većinom, ne dolazi do glasanja u Savetu, već se usaglašavanje nastavlja sve do postizanja konsenzusa. Problem je nastao u praksi ekstenzivnog tumačenja Luksemburškog kompromisa, koje je dovelo do preteranog pribegavanja jednoglasnom odlučivanju, čak i kada se nije radilo o pitanjima od vitalnog interesa. To je bio i jedan od razloga donošenja Jedinstvenog evropskog akta, kojim se nastojala proširiti primena kvalifikovane većine. Suštinski razlog ležao je u znatnom usporavanju procesa produbljivanja evropskih integracionih tokova u okviru same Zajednice, jer je jednoglasno odlučivanje sprečilo usvajanje značajnih odluka u oblastima, kao što su: slobodno kretanje kapitala, sloboda nastanjivanja i osnivanja firmi, saobraćaj i mnoge druge.

Uz Ugovor iz Nice je dodata i Deklaracija br. 22 o proširenju EU, kojom je utvrđen zajednički stav država članica prema zastupljenosti država kandidata u institucijama Unije. Kod ponderacije tj. odmeravanja glasova u Savetu, države članice su zauzele stav da tadašnji zvanično evidentirani kandidati treba da imaju sledeći broj glasova: Poljska 27, Rumunija, 14, Češka Republika 12, Mađarska 12, Bugarska 10, Slovačka 7, Litvanija 7, Letonija 4, Slovenija 4, Estonija 4, Kipar 3 i Malta 3.

Posle proširenja sa 12 novih država članica, u Savetu ima ukupno 345 glasova, kako je predvideo novi čl. 205. posle usvajanja Ugovora iz Nice i Deklaracija br. 22 uz Ugovor iz Nice. Kvalifikovano većinsko odlučivanje znači usvajanje odluka sa najmanje 258 glasova „za" (74,8 odsto) i uz podršku većine članova Saveta (14 od 27 ministara), kada se odlučuje na predlog Komisije.

U suprotnom slučaju (bez predloga Komisije), potrebno je 258 pozitivnih glasova i podrška najmanje dve trećine članova Saveta. Članovi Saveta ministara su u svakom slučaju ovlašćeni da zatraže proveru da li ta kvalifikovana većina predstavlja 62 odsto od ukupnog stanovništva u EU. U suprotnom, odluka o kojoj se radi neće biti usvojena. Ova klauzula je od posebne važnosti za Nemačku, koja je time sebi osigurala učešće u svakom kvalifikovanom odlučivanju, jer je vrlo teško izbeći zemlju sa 21 odsto od ukupnog stanovništva EU. To je u velikoj meri utvrdilo opšti utisak da je u grupi tzv. velike četvorke, tj. velikih članica EU, Nemačka na mestu „prve među jednakima"[799].

Sumarno rečeno, učinjen je kompromis na osnovu principa sažetih u Protokolu o proširenju uz Ugovor iz Amsterdama. Naime: u zamenu za veći uticaj u Savetu, velike članice EU su se morale odreći svog drugog predstavnika u Komisiji. Rezultat toga je

798 *Vid. kod:* Defarges Ph. M. , „Les institutions europeennes", Paris, 1998, p. 40. ; Simon D. , „Le systeme juridique communautaire", Paris, 1997, p. 125. ; Manin Ph. , „Les Communautes europeennes, L'Union europeenne", Paris, 1996, p. 176; Zečević S. , *op. cit.*

799 Načelo na latinskom: *Primus inter pares.*

da je posle usvajanja Ugovora iz Nice, Protokol iz Amsterdama poništen. U praktičnom smislu, moguće je da četiri velike članice formiraju blokirajuću manjinu. Takođe je moguća i situacija da sve male članice blokiraju odluku (iako nemaju više od 10 glasova svaka pojedinačno), ali to ne važi za nove članice iz Centralne i Istočne Evrope.

4.3. Jednoglasno odlučivanje u Savetu

Još uvek 73 odredbe u Ugovoru o EU zahtevaju jednoglasno donošenje odluka u Savetu[800], što je činjenica koja znatno umanjuje domete postignutih institucionalnih reformi u Nici, na planu kvalifikovanog većinskog odlučivanja. Veliki broj slučajeva jednoglasnog odlučivanja ima za posledicu brojne negativne karakteristike pogubne za efikasno funkcionisanje organa EU, kao što su:

1. odlaganje odluke radi postizanja konsenzusa među državama članicama,
2. tzv. razvodnjavanje stručnih predloga Komisije (strategija „uzmi i izaberi"),
3. preterano detaljni tekstovi akata (bilo uputstava, bilo pravilnika i/ili odluka), sa brojnim izuzecima i specijalnim odredbama, u cilju ispunjenja specifičnih zahteva pojedinih država članica.

Dosadašnja praksa jednoglasnog odlučivanja u Savetu pokazala je da skoro svaka članica odbija da učini ustupke kada se radi o njenim vitalnim interesima. To pokazuje negativni primer Velike Britanije u odnosu na usklađivanje poreske regulative i propisa o socijalnom osiguranju, zatim krut stav Nemačke u pogledu propisa o azilu i izbeglicama, kao i Španije za sve što se tiče korišćenja Kohezionog fonda EU, s obzirom da je ova zemlja njegov najveći korisnik. Upravo zato, promene u načinu odlučivanja Saveta bile su moguće samo za određene manje važne nadležnosti EU. Ograničenost institucionalnih pomaka u ovoj sferi dokazuje i činjenica da čak i kada se radi o preinačenju jednoglasnog odlučivanja u domen kvalifikovane većine, to nije učinjeno u celosti, već samo za određene elemente. Stoga je način odlučivanja Saveta ministara postao zaista još složeniji.

To bogato ilustruje primer mera za suzbijanje diskriminacije po osnovu pola, religije, etničkog porekla itd. (čl. 13 Ugovora o EZ), koje su još uvek predmet jednoglasnog odlučivanja. Međutim, određene finansijske akcije Zajednice o ovim merama mogu biti usvojene na bazi kvalifikovane većine. Pored toga, odredbe o zajedničkoj trgovinskoj politici postale su izuzetno složene. Proces donošenja komunitarnih odluka u ovoj oblasti karakteriše neka vrsta institucionalnog haosa, jer nema razlike među konstitutivnim i uobičajenim ovlašćenjima, niti odgovarajućeg odnosa između procedure saodlučivanja i pitanja koja se tretiraju. Otuda odlučivanje na polju zajedničke trgovinske politike podleže kako jednoglasnom, tako i donošenju odluka na osnovu kvalifikovane većine u Savetu.

Prednost donošenja Deklaracije o proširenju EU i utvrđivanja nove ponderacije glasova Saveta u Nici, sastoji se u izbegavanju ponovnog pregovaranja sa svakom od budućih novih članica EU o ovim institucionalnim aranžmanima. Takođe, ovaj pristup u okviru Unije dokazuje jednaki tretman svih budućih članica EU, bez obzira na tempo njihovog učlanjenja.

800 Barents R. , *op. cit.*

5. Ostale institucije i organi EU

Pravilo: po jedan predstavnik za svaku od članica EU primenjeno je i kod kompozicije Finansijskog suda (Court of Auditors). Ova institucija može osnivati veća, što omogućava usvajanje mišljenja i izveštaja ovog suda, bez potrebe da u tome učestvuju svi članovi Finansijskog suda. Time se teži doprineti efikasnom funkcionisnaju ove institucije.

Broj članova Ekonomskog i socijalnog komiteta i Komiteta regiona, kao savetodavnih organa EU, je fiksiran na 300 članova za svaki od ovih komiteta. Članove ovih savetodavnih organa EU imenuje Savet - odlučivanjem na osnovu kvalifikovane većine. U Ekonomskom i socijalnom komitetu mesto imaju i predstavnici organizacija za zaštitu potrošača. U Komitetu regiona članovi se biraju iz reda političkih ličnosti na regionalnom ili lokalnom nivou, odnosno uz uslov da su im mandat za političko delovanje dali regionalna ili lokalna predstavnička tela (lokalne skupštine).

Odlučeno je i da Službeni list Evropskih zajednica preimenuje naziv u: Službeni list Evropske unije.

Evropski sud pravde, prema Ugovoru iz Nice, čini po jedan sudija iz svake od država članica EU. Da bi se sprečilo da budući Sud od 27 članica (u perspektivi) postane neka vrsta saveta, napušteno je dosadašnje pravilo o zasedanju Suda u plenarnom sastavu. Prema novim odredbama iz Nice, Sud zaseda u većima ili u Velikom veću (od 11 sudija), a plenarna sednica postaje izuzetak. Broj opštih pravobranilaca je fiksiran na 8 u Sudu. Njihova uloga je dalje smanjena, jer se njihovo mišljenje više ne zahteva u svakom od slučajeva pred Sudom.

Sud prve instance (Prvostepeni sud) je sastavljen od po najmanje jednog sudije iz svake od država članica, omogućavajući na ovaj način da ovaj sud ima više sudija nego što je to broj država članica EU. Za sada postoji politički dogovor zemalja članica da se broj sudija u ovom sudu poveća za 6 sudija, koji se biraju po osnovu sistema rotacije. Ostaje da se u praksi potvrdi da li ovo povećanje adekvatno odgovara ogromnom broju slučajeva pred Prvostepenim (Sudom prve instance).

Ugovor iz Nice nije promenio sistem naimenovanja sudija u Sudu pravde i u Sudu prve instance (kroz zajednički dogovor država članica), niti dužinu mandata (6 godina, sa mogućnošću obnavljanja). O tome su postojali predlozi za izmenu, kao što je predlog za uvođenje jednog mandata sudija od 9 do 12 godina ili odobrenje Parlamenta za izbor sudija u oba suda EU. Ovi predlozi, međutim, nisu usvojeni u Nici.

Takođe nije učinjeno institucionalno razjašnjavanje odnosa između Suda pravde i Suda prve instance u Ugovoru iz Nice. Nadležnost tj. ovlašćenja Suda prve instance su nabrojana u Ugovoru o EU (čl. 225) umesto dosadašnje situacije da o tome odlučuje Savet. Položaj ovog Suda je ojačan posredstvom novog ovlašćenja da traži preliminarne presude u određenim slučajevima, kao što je npr. tumačenje zajedničke carinske tarife Zajednice. Tada je Prvostepeni sud u mogućnosti da podnese slučaj Sudu pravde za preliminarnu presudu, u cilju sprečavanja različitih presuda. Sud pravde je nadležan da utvrdi pravila

ove svoje nadležnosti u svom Statutu. Iako se ovde radi o ujednačavanju prakse Prvostepenog suda, ova novina može uticati na odlaganje donošenja presuda prve instance sa direktnim dejstvom.

Međutim, bitna i pozitivna novina posle Nice je uvođenje odlučivanja kvalifikovanom većinom u Savetu o izmenama procedura oba suda EU. Do usvajanja Ugovora iz Nice, za stupanje na snagu izmena procedura oba suda bila je potrebna jednoglasna podrška Saveta. Pored toga, Ugovor iz Nice predviđa mogućnost da Komisija ili Sud pravde predlože da Savet osnuje sudska veća. Ova sudska veća su nadležna da odlučuju o direktnim akcijama u pogledu specifičnih pitanja. Njihov sastav ne podleže pravilu: po jedan sudija iz svake od država članica. Odluke ovih sudskih veća mogu biti poništene od strane Prvostepenog tj. suda prve instance, bilo iz formalnih, bilo iz materijalnih razloga.

Institucionalni problem predstavlja što nije potpuno jasno gde spadaju ova sudska veća: da li Sudu pravde ili pak, Prvostepenom sudu (prve instance). Saglasno Deklaraciji država članica uz Ugovor iz Nice, prvo ovakvo sudsko veće biće nadležno za pitanja iz oblasti disciplinskih prekršaja službenika u organima EU (formirano 2005. godine). Na taj način se Prvostepeni sud oslobađa veoma značajnog dela slučajeva. Poreklo ovih sudskih veća ukazuje na prvi korak prema ustanovljavanju specijalizovanih sudova u EU, kao što su npr. veća za socijalnu zaštitu, porez na dodatu vrednost, carinski propisi i prekršaji i dr.

6. Izmene iz Nice u oblasti drugog i trećeg stuba Unije

6.1. Novine u drugom stubu Unije

U domenu drugog i trećeg stuba EU, izmene učinjene Ugovorom iz Nice nisu revolucionarne, što je i razumljivo imajući u vidu međuvladin karakter saradnje država članica na polju zajedničke spoljne i bezbednosne politike (drugi stub) i u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova (treći stub).

Najveći broj izmena u drugom stubu odnosi se na polje zajedničke bezbednosne politike EU (čl. 17). Ove odredbe regulišu zajedničku odbrambenu politiku, koja može voditi do zajedničke odbrane tj. spajanja svih ili dela vojnih snaga pod jednu komandu. Prema najnovijim izmenama ovih odredbi, zajednička odbrambena politika je velikim delom predmet bliske saradnje između Unije i Zapadnoevropske unije (WEU). Pristup EU operativnim odbrambenim kapacitetima i strateškom planiranju odvija se u upravo u tom okviru. U periodu između Amsterdama i Nice, tj. 1999 - 2003. politički stavovi velikih članica EU o ovim pitanjima su se značajno podudarili. Tome je posebno doprinela intervencija NATO na Kosovu i u SRJ 1999. godine i evidentna vojna premoć SAD, koja je tom prilikom došla najviše do izražaja. Otuda je u novijem periodu došlo do usvajanja nekoliko važnih odluka o pitanjima zajedničke odbrane članica EU. Usled promene negativnog britanskog

stava, došlo je do ustanovljavanja zajedničkih snaga za brze intervencije. Naime, još je na Samitu EU u Helsinkiju (1999), predviđeno da EU formira sopstveni korpus (60. 000 vojnika) za brza dejstva, do 2003. godine. Takođe je predviđeno i angažovanje 5000 policajaca za svrhe civilnog upravljanja krizama. Novi organi (utvrđeni još u Helsinkiju, 1999) u oblasti zajedničke odbrane EU su: Političkobezbednosni komitet, vojni komitet EU i generalštab EU. Na ovaj način Unija dobija obrise vojne organizacije, što je nastavak ideje iz 50-tih godina o Evropskoj odbrambenoj organizaciji. Time je pozivanje na Zapadno-evropsku uniju u prethodnom tekstu Ugovora iz Amsterdama (odredbe čl. 17.) postalo zastarelo, te je eliminisano povezivanje EU sa aktivnostima ZEU u vojnim operacijama posle Nice. Sudbina same ZEU je ostala nejasna, jer je ova organizacija na neki način blokirana i ostala da egzistira bez direktnih ovlašćenja i uticaja.

Sledeća izmena u drugom stubu EU, posle Nice, odnosi se na područje zajedničke spoljne politike EU. Naime, odredbe čl. 24 o međunarodnim sporazumima sa trećim zemljama ili međunarodnim organizacijama predviđaju da Savet može zaključivati ovakve sporazume. Savet tada deluje na osnovu jednoglasnog odlučivanja. Prema Ugovoru iz Nice, uvedeno je razlikovanje između jednoglasnosti i odlučivanja kvalifikovanom većinom prema tome da li se na internom nivou odluke donose jednoglasno ili većinski u zavisnosti od pitanja o kojima se odlučuje. Pored toga, ovi međunarodni sporazumi su obavezujući za institucije EU. To predstavlja vrlo korisno razjašnjenje, s obzirom da dosadašnji tekst Ugovora (iz Amsterdama) ne definiše da li Savet ove međunarodne sporazume zaključuje u ime Unije ili u ime država članica EU. Konačno, položaj Političkog komiteta je ojačan (čl. 25). Ovaj organ, koji u suštini sažima operativno delovanje Saveta (tj. pod-Savet), može biti ovlašćen od strane Saveta, da usvaja određene odluke u situaciji krize.

6.2. Reforme u trećem stubu Unije

U oblasti trećeg stuba EU, Ugovor iz Nice predviđa izmenu čl. 31. koji nabraja zajedničke akcije država članica u domenu pravosuđa i policijske saradnje. Dodata je odredba o zadacima nove agencije - Eurojust, tj. tela koje je novoosnovano u EU i sastoji se od nacionalnih sudija (magistrata), zaduženih za koordinaciju mera suzbijanja kriminala u državama članicama. Eurojust ima zadatak i da pomogne u istraživanju prekograničnog kriminala i takođe sarađuje sa Evropskom pravosudnom mrežom, koja je već ranije osnovana.

Počev još od Ugovora o EU iz Mastrihta (1993.) i drugi i treći stub Unije se nalaze u procesu neprekidne dogradnje i promena, te neki autori opravdano nazivaju ove oblasti pokretnom metom[801]. Čak je i naziv trećeg stuba saradnje članica EU evoluirao, te od donošenja Ugovora iz Amsterdama glasi: „policijska saradnja i pravosudna saradnja u krivičnim pitanjima".

801 Lopandić D. , „Osvrt na evoluciju saradnje u drugom i trećem stubu", Revija za evropsko pravo, Beograd, 1/2001, str. 58.

Savet ministara i dalje ima dominantan položaj i u drugom i u trećem stubu saradnje, jer je ovlašćen da donosi sve odluke, na predlog države članice ili Komisije. Savet može jednoglasno da odluči da neke akcije iz trećeg stuba saradnje prebaci u prvi stub tj. u Ugovor o EZ (IV poglavlje). Institucionalni razvoj EU na polju drugog i trećeg stuba saradnje ukazuje na spori, ali neprekidan pomak na planu nezavisnih kapaciteta Unije, kako na planu suzbijanja kriminala, tako i na planu vojnih operacija.

7. Ojačana saradnja u EU

Još je Ugovorom o EU iz Amsterdama (čl. 40) bila predviđena ojačana saradnja među pojedinim državama članicama. Ovaj mehanizam predstavlja mogućnost uvođenja bližih modaliteta saradnje među nekim članicama pod okriljem institucija i procedura EU. Na ovaj način je i u praksi primenjena ideja „Evrope u više brzina" pravnim omogućavanjem određenim članicama EU da uđu u viši nivo integracije. Ova ideja se konceptualno sukobljava sa komunitarnim načelom jednoobraznosti, koje predviđa da sve države moraju da primenjuju i poštuju celokupno komunitarno pravo i tekovine Zajednice bez izuzetaka[802].

Odredbe o ojačanoj saradnji do usvajanja Ugovora o EU iz Nice, 2003. nisu korišćene u praksi, te nema praktičnih iskustava na ovom polju. Uprkos tome, Ugovor iz Nice je predvideo olakšano uvođenje ojačane saradnje i time trasirao pravce razvoja nove „Evrope u više brzina" ili tzv. Evrope u koncentričnim krugovima. Uzrok izmena na ovom polju je upravo odsustvo empirijskog iskustva koje je objašnjeno krutošću prethodnih odredbi. Naime, Ugovor iz Amsterdama je zahtevao učešće većine država članica u ojačanoj saradnji za njeno uvođenje, a članica koja se protivi ojačanoj saradnji je mogla da stavi veto. Po oceni mnogih zvaničnika u EU (Valeri Žiskar Desten), asimetrična integracija je po definiciji teško sprovodiva u kontekstu jedinstvenog tržišta i jedinstvene valute. U relevantnoj teoriji je takođe prisutan stav da se radi o „nefleksibilnoj fleksibilnosti"[803].

Ugovor iz Nice je olakšao uvođenje ojačane saradnje s argumentacijom da to opravdava predstojeće širenje članstva Unije, ulaskom novih članica iz Centralne i Istočne Evrope, koje ekonomski veoma zaostaju za sadašnjim članicama EU. Samim tim, novim čl. 40. Ugovora je regulisano da se ojačana saradnja uspostavlja tako što se zainteresovane države članice obraćaju sa zahtevom Komisiji. Komisija može zatim da ovaj predlog prosledi Savetu. Ukoliko Komisija ne odluči da prosledi predlog za ojačanu saradnju među nekim članicama EU Savetu, dužna je da to obrazloži zainteresovanim državama članicama. Uprkos neslaganju Komisije, najmanje 8 članica ima pravo pokretanja inicijative u Savetu za dozvolu uvođenja ojačane saradnje. Unija od maja 2004. godine, broji 25 članica, a od januara 2007. čak 27 članica, te više nije potrebno da u ojačanoj saradnji učestvuje većina članica, kako je to predviđao Ugovor iz Amsterdama.

802 Zečević S, *op. cit.* , str. 58.
803 Barents R. , *op. cit.*

Ugovorom iz Nice, Savet je ovlašćen da odobri ojačanu saradnju odlučivanjem na osnovu kvalifikovane većine posle konsultacija sa Evropskim parlamentom. Na ovaj način je ukinuto pravo veta državi koja se ne slaže sa ojačanom saradnjom i/ili ne želi u njoj da učestvuje. Preostala mogućnost za tu članicu je da se obrati Evropskom savetu pre glasanja u Savetu ministara. Posle sednice Evropskog saveta, Savet ministara odlučuje na bazi kvalifikovane većine uz konsultovanje sa Evropskim parlamentom. Time je ukinuta prethodna odredba (Ugovor iz Amsterdama), kojom Evropski savet na osnovu obraćanja nezadovoljne države članice, može zahtevati od Saveta ministara jednoglasno odlučivanje o ojačanoj saradnji.

Ovim izmenama iz Nice, manjina članica EU više ne može sprečiti uvođenje ojačane saradnje između 8 ili više članica. Nije slučajno da u budućoj proširenoj Uniji, upravo ovih 8 ili više država članica može činiti blokirajuću manjinu za nove članice da ustanove sopstvene šeme ojačane saradnje u okviru EU. Ugovor iz Nice predviđa mogućnost uvođenja ojačane saradnje u sva tri stuba Unije, kako u oblasti Zajednica (prvi stub), tako i u preostala dva stuba mešuvladine saradnje članica EU. Za razliku od toga, prethodni Ugovor iz Amsterdama je predviđao ojačanu saradnju samo u prvom i trećem stubu, dok je oblast zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU bila isključena (drugi stub). Otuda se u najnovijoj literaturi pojavila slika buduće Evropske unije u vidu njenog poređenja sa dvospratnom zgradom: prvi sprat predstavlja zajednički prostor za sve države članice EU[804], dok se drugi sprat ove zgrade sastoji od nekoliko prostorija za izabrane grupe država članica EU.

8. Povelja EU o osnovnim pravima - zaostavština iz Nice

8.1. Uloga institucija EU u donošenju Povelje EU o osnovnim pravima

Evropski savet je na zasedanju u Kelnu, juna 1999. godine odlučio da se sva osnovna prava i slobode koja su na snazi u EU, kodifikuju u jednoj povelji, radi transparentnosti i bolje „čitljivosti"[805]. Povelju EU o ljudskim pravima je pripremila tzv. Ad hoc Konvencija sastavljena od predstavnika šefova država ili vlada članica EU, predsednika Komisije, članova Evropskog parlamenta i nacionalnih skupština, kao i predstavnika Suda pravde u statusu posmatrača. Konvencija je usvojila predlog Povelje EU 2. oktobra 2000. go-

804 Ovako je simbolično oslikan korpus tekovina Zajednice, odnosno tzv. *acquis communautaire*. *Vid. kod:* Barents R. , *op. cit.*

805 Mariatte F. , „La conference intergouvernmentale 2000 et l'elaboration du Traite de Nice", Strasbourg, 2001, p. 19, *nav. prema:* Zečević S. , *op. cit.* , str. 60.

dine, koji je zatim podržan na sastancima Evropskog saveta u Bijaricu 13 - 14. oktobra 2000. , kao i na zasedanjima Parlamenta (14. novembra 2000.) i Komisije (6. decembra 2000.).

Povelja je zvanično potpisana i proklamovana na sastanku u Nici od strane predsednika Evropskog saveta, Parlamenta i Komisije, 7. decembra 2000. Priključivanje Povelje EU o osnovnim pravima Ugovoru o EU iz Nice je bilo neuspešno, jer su se tome protivile neke države članice, pre svega Velika Britanija. Povelja je, međutim, stekla značajan politički uticaj, a još pre njenog zvaničnog uključenja u tekst Lisabonskog Ugovora o EU, nacionalni sudovi nekih zemalja članica su se u praksi pozivali direktno na odredbe Povelje, dajući joj time i pravnu snagu[806]. Pored toga, Povelja ima i veliki uticaj na presude Evropskog suda pravde.

Pravni istorijat donošenja ove Povelje EU datira još iz Ugovora iz Amsterdama (čl. 7), koji je predvideo mogućnost da Savet utvrđuje postojanje ozbiljnog i trajnog kršenja principa slobode, demokratije i poštovanja ljudskih prava od strane neke od država članica. U tom slučaju Savet može, na nivou šefova država i/ili vlada, da o tome donese jednoglasnu odluku. Predlog može da potekne od jedne trećine država članica ili od same Komisije. Savet donosi odluku jednoglasno, ali uz saglasnost Evropskog parlamenta. Ne uzima se u obzir glasanje u Savetu države članice o kojoj se radi. Pre same odluke Saveta, dotična država može da iznese svoje stavove u Savetu. Na osnovu jednoglasne odluke o postojanju kršenja ljudskih prava i principa vladavine prava i demokratije u nekoj članici, Savet zatim odlučuje o uvođenju sankcija na osnovu kvalifikovane većine i u svom uobičajenom sastavu tj. na nivou ministara.

Prvi takav slučaj u istoriji EU je uvođenje sankcija prema Austriji zbog učešća Hajdera, predstavnika ultra-desnice, u vladi Austrije, što je na nivou EU ocenjeno kao ozbiljno kršenje principa demokratije i vladavine prava (2000).

Izmenama iz Nice, međutim, još su pooštreni kriterijumi zaštite demokratije i ljudskih prava u EU. Naime, ova procedura više se ne odnosi na aktuelno kršenje ljudskih prava i demokratije, već na situaciju kada postoji jasan rizik od kršenja ljudskih prava i principa demokratije. Na ovaj način je izvršen jasan korak napred u pravcu prevencije, u odnosu na prethodnu pravnu situaciju represije tj. sankcionisanja već učinjene povrede ljudskih prava i sloboda. Sama procedura je izmenjena na sledeći način: pre svega, ojačana je pozicija Parlamenta, jer je dobio pravo predlaganja. Zatim, Savet, u svom specijalnom sastavu, odlučuje na osnovu većine od četiri petine umesto prethodne jednoglasnosti svojih članova. Savet je, osim toga, ovlašćen i da uputi preporuke dotičnoj državi članici. Savet može, takođe, zatražiti od nezavisnih osoba visokog ranga da podnesu izveštaj o situaciji u dotičnoj državi. Problem je, međutim, što nije bila predviđena nadležnost Suda pravde u ovim slučajevima u Ugovoru iz Amsterdama.

Posle Nice, dotična država članica može tražiti od Suda pravde da oceni zakonitost procedure Saveta koja je vodila donošenju njegove odluke u konkretnom slučaju. Sud

806 Ustavni sud Španije u jednom procesu, 1. novembra 2000, pozvao se direktno na čl. 8. Povelje. Nav. prema: J. M. Beneyto, „Contribution Logged for the „Public Debate on the Future of Europe", p. 8. http:// www. europa. eu. int/futurum. html, 17/03/2002.

pravde, međutim, nije ovlašćen da razmatra i u presudi ocenjuje sadržinu odluke Saveta o tom pitanju. Na ovaj način je ipak zaštićeno pravo odlučivanja Saveta u situacijama kada Savet oceni da postoji jasan rizik kršenja ljudskih prava ili pak, konkretna povreda.

Pravnu osnovu *(iusta causa)* donošenja same Povelje EU o fundamentalnim pravima predstavljaju odredbe čl. 6. Ugovora o EU da se:

„1. Unija zasniva na načelima slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda i na vladavini prava, načelima koja su zajednička svim državama članicama.

2. Unija poštuje osnovna prava, koja su garantovana Evropskom konvencijom o očuvanju ljudskih prava i osnovnih sloboda, potpisanom 4. novembra 1950. u Rimu, i koja proističu iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, kao opšta pravna načela Zajednice.

3. Unija poštuje nacionalni identitet država članica.

4. Unija obezbeđuje neophodna sredstva za postizanje svojih ciljeva i za uspešno vođenje svojih politika." [807]

Neki autori sa pravom nazivaju Povelju EU o osnovnim pravima zaostavštinom iz Nice za budućnost Unije[808]. Sama Preambula Povelje se naslanja i nadovezuje na citirane odredbe Ugovora o EU, ponavljajući pri tome poznate postulate Univerzalne deklaracije UN o ljudskim pravima (1948.) i same Evropske konvencije iz 1950. godine. Povelja EU predstavlja akt u kome su objedinjena građanska, politička i socijalna prava. Posebnu inovaciju čine tzv. socijalna, moderna prava, kao i nova generacija ljudskih prava: pravo na zaštitu ličnih podataka, pravo na zaštitu životne sredine, kao i zaštita od eksperimenata sa genetskim materijalima. Jasnoća jezika i strukture Povelje teži transparentnosti i dostupnosti za sve građane u državama članicama EU[809].

Sa druge strane, usvajanje Povelje od strane institucija EU ukazuje na njen visok politički značaj, paralelno sa donošenjem Ugovora o EU iz Nice. To ujedno govori i o stepenu ostvarenog zajedništva u Uniji, koja počinje sve više da dobija obrise političke organizacije, a ne samo ekonomskog diva u međunarodnim odnosima.

„Za sada treba zapaziti da, osim ekonomskih rezultata koji će proizaći iz unutrašnjeg tržišta i jedinstvene valute, Povelja predstavlja pokušaj legitimisanja Unije u pogledu njenih dostignuća do danas i ubuduće, pre svega kao društva koje je obavezano ljudskim pravima. "[810]

---

807 Korišćen je prevod Ugovora o EU iz Nice: Lopandić D. , priređivač, „Osnivački ugovori EU – Ugovor o EU (prečišćeni tekst), Ugovor iz Nice sa amandmanima na Ugovor o EU", Beograd, 2003. , str. 14.

808 Faupel R. , „The Charter of Fundamental Rights of the EU", Revija za evropsko pravo, Beograd, 1/2001, str. 6.

809 Detaljniju analizu odredbi Povelje EU o osnovnim pravima *vid. kod*: Faupel R. , *op. cit.*

810 Faupel R. , *op. cit.* , str. 12.

8.2. Značaj Povelje EU o osnovnim pravima

Uprkos odsustva pravne obaveznosti Povelje EU u vreme njenog potpisivanja i paralelnog postojanja razrađenih međunarodnih konvencija, standarda i deklaracija, sa bogatom praksom u oblasti zaštite ljudskih prava[811], Povelja EU je značajna jer se danas, posle usvajanja Lisabonskog Ugovora o EU može posmatrati kao integralni deo primarnog zakonodavstva proširene Unije. Već i samo donošenje Povelje EU o osnovnim pravima pozitivno utiče na dinamiku diskusije o budućem karakteru Unije, kao entiteta posebne vrste, u smislu njenih nadležnosti, daljih reformi institucija, smanjenja demokratskog deficita odlučivanja, kao i opšteg procesa kanalisanja budućnosti izgradnje EU.

U odnosu na postojeće međunarodne instrumente, Povelja EU daje prednost Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima iz 1950. stipulišući odredbu da ništa u Povelji EU ne može biti tumačeno kao ograničavanje postojećih prava (čl. 53. Povelje). U odnosu na važeće komunitarno pravo, Povelja EU reguliše da dejstvo prava priznatih u Povelji može biti ostvareno samo u granicama i pod uslovima definisanim u osnivačkim ugovorima o EU (čl. 52. stav 2. Povelje EU).

Zašto je značajno pominjanje korpusa zaštite ljudskih prava na nivou EU u kontekstu institucionalnih reformi? Upravo stoga, jer pojava Povelje EU o osnovnim pravima kao kodifikovanog dokumenta u EU, predstavlja katalizator razvoja nove institucionalne i organizacione strukture buduće Unije, koja se za sada samo nazire. O tome najbolje svedoči Deklaracija o budućnosti Unije, iz Lakena, sa zasedanja Evropskog saveta, decembra 2001. kada je formirana Evropska konvencija radi pronalaženja odgovora na izazove institucionalne reforme EU i njene budućnosti. Tom prilikom je prvi put zvanično pomenuta mogućnost donošenja budućeg ustava nove Unije, sa Poveljom EU o osnovnim pravima kao sastavnim njegovim delom.

Pored procesa konstitucionalizacije Unije (iako za sada neuspelog), Povelja EU u institucionalno razvojnom smislu ima važnost i sa stanovišta smanjenja izraženog stepena, već ranije pomenutog, demokratskog deficita u EU. Naime, primetno je jačanje određenog „zamora od reformi Unije" i porasta evroskepticizma u okviru svih članica EU, uprkos pozitivnim trendovima funkcionisanja jedinstvene valute (od 2002.). Otuda donošenje Povelje EU i njen politički značaj imaju za cilj da direktno smanje otuđenost običnih građana u zemljama EU od tzv. birokratije Brisela, Strazbura i Luksemburga, koja je sinonim za institucije EU. Posredstvom mehanizma otvorenih diskusija o primeni Povelje EU i tzv. snagom identifikacije u javnim mnjenjima zemalja EU, moguće je izvršiti proces demokratizacije i približavanja institucija i funkcionisanja Unije njenim građanima, kao i trećim evropskim zemljama, nečlanicama.

Konvencionalni metodi međuvladine saradnje država članica, kroz pripreme i konsultacije o tekstu dokumenta u okviru nacionalnih vlada, očigledno više nisu dovoljno transparentni niti odgovarajući za usvajanje akata ovog tipa i značaja. Upravo učešće institucija

811 *Detaljnije o tome kod:* Paunović Milan, „Utvrđivanje međunarodnih standarda ljudskih prava putem jurisprudencije Evropskog suda za ljudska prava", doktorat, Pravni fakultet, Beograd, 1993. , Paunović Milan, „Jurisprudencija Evropskog suda za ljudska prava", Beograd, 1993.

EU u pripremi Povelje EU o osnovnim pravima i u njenom potpisivanju i proklamovanju[812], ukazuju na značajnu institucionalnu promenu u smeru određenog jačanja položaja organa Unije, između ostalog i na planu zaštite ljudskih prava, iako je u pitanju jačanje u vrlo ograničenom obimu.

9. Evropska konvencija - epilog Ugovora iz Nice

Ubrzo posle donošenja Ugovora o EU iz Nice javila su se nova pitanja i razvojne dileme u okviru EU: Kuda se kreće Unija? Kako će se razvijati? Treba li Uniji ustav ili ne? Šta je cilj EU? „Post-Nica proces" je za osnovna pitanja institucionalnog razvoja Unije uzeo teme raspodele nadležnosti između institucija EU i članica EU, kao i primenu principa supsidijarnosti.

Evropska konvencija je osnovana decembra 2001. na Samitu u Kraljevskoj palati Lakenu (Belgija), sa zadatkom pružanja odgovora na ova pitanja, kroz široku javnu debatu, uz korišćenje prednosti informacionih tehnologija i Interneta, radi što šireg uključivanja javnog mnjenja u okviru EU. Težinu mandata Evropske konvencije najbolje ilustruje lista pitanja raspodele političke moći unutar EU, sa kojima se uhvatila u koštac rešavanja:

1. nova raspodela nadležnosti između Unije, država članica i regiona;
2. novi institucionalni balans između Evropske komisije, Saveta i Parlamenta;
3. novi metodi donošenja odluka u brojnijoj i manje koherentnoj Uniji;
4. postizanje efikasnosti i kohezije zajedničkih spoljno-političkih akcija EU.

Već 2001. godine se računalo sa činjenicom da će nova Unija u bliskoj perspektivi brojati 27 članica, čega smo danas svedoci. To podrazumeva manji stepen koherentnosti u okviru EU, što za direktnu posledicu ima smanjenje slobode delovanja organa EU, sa svim pratećim negativnim rezultatima po efikasnost fuunkcionisanja heterogene nove Unije. Otuda težina i dinamika ovih dilema nameće konstantan institucionalni razvoj Unije, te je otuda predviđena i nova međuvladina konferencija o institucionalnoj reformi EU. Evropska Konvencija imala je za cilj da ponudi odgovore na otvorena pitanja i pripremi novu međuvladinu konferenciju u 2003. - 2004. godini.

Predsednik Evropske Konvencije je bio bivši francuski predsednik, Valeri Žiskar Desten, a imenovana su i dva potpredsednika: Đulijano Amato i Žan Lik Daen (bivši predsednici vlada Italije i Belgije). Evropsku Konvenicju još čine: 15 predstavnika vlada država članica (po jedan za svaku od članica), 30 poslanika u nacionalnim parlamentima (po 2 iz svake članice), 16 poslanika Evropskog parlamenta, kao i 16 zamenika poslanika i 2 predstavnika Komisije. Takođe, države kandidati, osnosno buduće članice EU učestvovale su u Konvenciji sa po 1 predstavnikom vlade i po 2 poslanika iz nacionalnih parlamenata (ukupno po 3 iz svake od zemalja kandidata). Predstavnici zemalja kandidata za članice EU ne mogu da spreče usvajanje onih predloga na Konvenciji, koje države članice dogo-

812 *Bliže vid. kod:* Faupel R. , *op. cit.*

vore konsenzusom. Predstavnici 13 zemalja tadašnjih kandidata za članstvo EU naglasili su svoju spremnost da daju suštinski doprinos javnoj debati o budućnosti Unije tokom Konvencije. U tom kontekstu, posebno su ukazali da ne žele da zemlje kandidati formiraju zasebnu grupu, nego da imaju bar jedno mesto u Prezidijumu Konvencije. Prezidijum Konvencije čine predsednik, 2 potpredsednika i 9 članova Konvencije, odnosno predstavnici država koje vrše funkciju predsedavajućeg Unije dok traje Konvencija, zatim 2 predstavnika nacionalnih parlamenata, 2 poslanika Evropskog parlamenta i 2 predstavnika Komisije EU. U pogledu odnosa između Prezidijuma (predsedništva) i Konvencije, usvojena je orijentacija da Prezidijum bude na usluzi Konvencije, tako što će uvoditi različite teme za debatu.

Konvencija je počela sa radom 1. marta 2002. godine u trajanju od godinu dana, tj. do juna 2003. odnosno ukupno 17 meseci. Inaugurativna sednica Konvencije održana je pod predsedništvom H. M. Aznara, španskog predsedavajućeg Evropskog saveta. Tom prilikom bili su predstavljeni prateći studijski dokumenti izrađeni pod okriljem Komiteta za ustavna pitanja Evropskog parlamenta za potrebe diskusije tokom Konvencije. Posebnu pažnju u kontekstu rada Konvencije zaokupljala su pitanja Evropskog Ustava za građane EU, odnosno pitanje konstitucionalizacije Unije. Istaknut je značaj analiza Evropskog Univerzitetskog Instituta u Firenci o reorganizaciji Ugovora o EU. Posebno je ukazano na istorijsku važnost Konvencije za budućnost EU u procesu proširenja članstva Unije. U sklopu toga, Prezidijum Konvencije je 20. oktobra 2002. dostavio Konvenciji prednacrt ustavnog ugovora EU, kao mogući tekst novog konstitutivnog ugovora EU. U Rimu 18. jula 2003. godine predsednik Konvencije Žiskar Desten podneo je Evropskom savetu Nacrt Ugovora o Ustavu EU. Bilo je predviđeno da do njegovog potpisivanja dođe opet u Rimu, decembra 2003. čime bi se naglasila simbolika Rimskih osnivačkih ugovora EEZ i EURATOM (1957). Usled neslaganja tadašnjih članica EU potpisivanje Predloga Ugovora o Ustavu EU je odloženo, te je Ugovor o Ustavu potpisan tek oktobra 2004.

VIII Poglavlje - SAVREMENI TRENDOVI RAZVOJA EU U SVETLU ZAJEDNIČKE SPOLJNE POLITIKE EU

1. Uvodne napomene

U Ugovoru u Evropskoj Uniji (EU)[813] se kao jedan od ciljeva i fundamentalnih vrednosti na kojima počiva Unija nalazi jačanje međunarodnog identiteta Unije, posebno vođenjem zajedničke spoljne i bezbednosne politike (čl. 2. bivši čl. B).

Ideja, međutim, o zajedničkoj spoljnoj politici datira još iz ranih 50-tih godina, kada je maja 1952. bio potpisan Ugovor o stvaranju Evropske odbrambene zajednice, a uporedo s tim i Evropske političke zajednice, koja je trebalo da u roku od dve godine zameni EZ za ugalj i čelik i Evropsku odbrambenu zajednicu. To je bio neuspeli pokušaj federalističkog pristupa evropskoj integraciji razvijenih zemalja Zapadne Evrope, koji je propao usled nespremnosti Francuske, a zatim i ostalih članica Evropskih zajednica (EZ) da ustupe deo svoje isključive nacionalne jurisdikcije jednoj budućoj nadnacionalnoj organizaciji[814].

Neminovnost usaglašenog delovanja u međunarodnim odnosima nametnula je članicama Zajednice da dnevno usaglašavaju svoje spoljno-političke stavove i aktivnosti u okviru vaninstitucionalnog, tj. neformalnog rađanja Evropske političke saradnje, počev od oktobra 1970. Odvijanje Evropske političke saradnje nije teklo glatko. Nije uvek bilo moguće postići potrebnu jednoglasnost u odlučivanju o delikatnim međunarodnim temama. Uprkos tome, još je Luj Kartu (1979.) predvideo stvaranje monetarne i političke unije kao logičan sled razvoja Evropskih zajednica[815].

Svakako da u širi kontekst spoljne politike EU spada i ekonomska dimenzija, u vidu zajedničke trgovinske politike EU prema trećim zemljama, nečlanicama, koja predstavlja oblast isključive nadležnosti EU[816], zatim programi pomoći EU za zemlje u razvoju, kao i odbrambena dimenzija koja se ogleda u stvaranju Evropske bezbednosne i odbrambene politike, počev od 1999.

„Proces odlučivanja u domenu spoljne politike razlikuje se od procesa odlučivanja u drugim oblastima na području nadležnosti Evropskih zajednica" (R. Stojnović)[817]. Upravo imajući u to vidu, u ovom radu se razmatraju institucionalni aspekti zajedničke spoljne politike Unije, koja je i dalje regulisana principima pojačane međudržavne saradnje članica EU. Takođe je učinjen i osvrt na perspektive daljeg razvoja spoljne politike EU u svetlu pokušaja donošenja Ugovora o Ustavu EU.

813 Korišćen je prevod i konsolidovani tekst Ugovora o EU koji je priredio D. Lopandić, „Osnivački ugovori EU, Ugovor o EU iz Nice sa amandmanima na Ugovor o EU", Beograd, 2003.

814 Detaljnije kod: G. Ilić – Gasmi, „Reforme EU – institucionalni aspekti", Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2004, str. 30 – 34.

815 L. Cartou, Communautes Europeennes, Paris, 1979, p. 44.

816 Detaljnije kod : D. Lopandić, „Zajednička trgovinska politika EU", Beograd, 1998.

817 R. Stojanović, « Spoljna politika Evropske unije», Beograd, 1998. , str. 118.

2. Istorijski kontekst zajedničke spoljne politike EU

Tek je Jedinstveni Evropski Akt (JEA) svojim potpisivanjem 1986 (stupio na snagu 1. jula 1987.), doneo ozvaničenje Evropske političke saradnje (EPS) u svojim odredbama, ali bez promene striktno međuvladinih metoda dogovaranja. EPS je time dobila zakonsku osnovu (Glava III Član 30. Jedinstvenog evropskog akta). To je bio momenat kad su zemlje članice preuzele punu odgovornost za spoljnopolitičke konsultacije i razmenu informacija u cilju koordinacije svojih spoljnopoltičkih aktivnosti, posebno o važnim međunarodnim pitanjima.

Međutim, prvi put je u Ugovoru o EU potpisanom februara 1992. u Mastrihtu (stupio na snagu 1. novembra 1993.) poseban odeljak Ugovora tj. tzv. drugi stub novoformirane Unije posvećen zajedničkoj spoljnoj politici[818]. Evropski savet utvrđuje načela i opšte smernice za vođenje zajedničke spoljne i bezbednosne politike, uključujući i pitanja vezana za oblast odbrane (bivši čl. J. 3 Ugovora iz Mastrihta), kao i zajedničke strategije u pitanjima u kojima države članice imaju važne zajedničke interese. Savet ministara donosi odluke za primenu zajedničke spoljne i bezbednosne politike, na osnovu smernica Evropskog saveta. Takođe, Savet predlaže zajedničke strategije koje usvaja Evropski savet, a zatim ih Savet ministara sprovodi putem usvajanja zajedničkih akcija i zajedničkih spoljnopolitičkih stavova. Ciljevi zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP) obuhvataju zaštitu zajedničkih vrednosti i nezavisnosti i integriteta EU u skladu sa načelima Povelje UN; jačanje bezbednosti EU, održavanje mira i međunarodne bezbednosti, unapređivanje međunarodne saradnje, razvoj i jačanje demokratije i pravne države, kao i poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda. Države članice EU su dužne da aktivno podržavaju spoljnu i bezbednosnu politiku EU i zajednički deluju u cilju jačanja uzajamne političke solidarnosti. Moraju se uzdržavati od svakog poduhvata koji bi bio suprotan interesima Unije ili bi mogao štetiti efikasnosti EU u međunarodnim odnosima.

Odredbe o ZSBP Ugovora o EU iz Mastrihta bile su dopunjene revidiranim Ugovorom o EU iz Amsterdama (potpisanim oktobra 1997, koji je stupio na snagu 1. maja 1999). Članovi 11 – 28 su, shodno novouvedenoj numeraciji od tada posvećeni isključivo ZSBP. Posebno je, *inter alia*, značajno ustanovljavanje pozicije Viskog predstavnika EU za spoljnu politiku i bezbednosna pitanja na nivou generalnog sekretara Savjeta, koji pomaze predsedavajucem EU. Ova uloga je (oktobra 1999) pripala Havijeru Solani, bivšem generalnom skeretaru NATO Pakta. Visoki predstavnik pomaze rad Saveta i predsedavajuceg EU, pripremanjem i sprovođenjem političkih odluka, delovanjem u ime Saveta (u slucaju potrebe) i sprovođenjem dijaloga sa zemljama nečlanicama (čl. 18 i 26 Amsterdamskog ugovora).

Važeći Ugovor o EU iz Nice (potpisan 2000, a stupio na snagu februara 2003) poboljšao je u određnoj meri efikasnost spoljno-političkog odlučivanja na nivou EU, povećanjem broja pitanja o kojima se odlučuje kvalifikovanom većinom, umesto jednoglasnosti. Takođe je unapređena uloga Političko – bezbednosnog Komiteta u operacijama upravljanja krizama.

818 Bliže vid. kod D. Lopandić, M. Janjević (prir.), „Ugovor o EU – od Rima do Mastrihta", Beograd, 1995.

Kakva je situacija na polju spoljno-političkih aktivnosti članica EU danas? Pre svega, i dalje je to ostala oblast međuvladine saradnje, gde centralnu ulogu imaju Evropski savet na nivou šefova država i vlada i Savet ministara EU.

„Evropska unija postavlja zajedničku spoljnu i sigurnosnu politiku tako da njeni članovi mogu delovati na svetskoj sceni kao ujedinjena sila stabilnosti, saradnje i razumevanja. U isto vreme EU razvija odbrambene kapacitete i preduzima svoje prve mirovne misije. Takođe je angažovana u borbi protiv terorizma. Pomažući građenje sigurnosti i stabilnosti širom sveta, EU takođe, čini život ljudi sigurnijim u okviru svojih granica. EU je naročito aktivna na polju unapređenja ljudskih vrednosti u međunarodnim odnosima, kao što su solidarnost, ljudska prava i demokratija. "[819]

Pokazalo se da je metod postepenog prenosa nacionalnih nadležnosti država članica na institucije EU u oblasti zajedničke spoljne politike, u vidu funkcionalističkog pristupa integraciji u ovom domenu, daleko delotvorniji od ambicioznih, federalističkih projekata. Ovu tezu upravo potvrđuje nedavna neuspela ratifikacija potpisanog Ugovora o Ustavu EU, tokom 2005. u Francuskoj (maja 2005), a zatim i u Holandiji, koja je praćena paralelnim nepoverenjem ostalih članica EU prema konstitucionalizaciji EU u federalističkom smislu. Ipak, na polju zajedničke spoljne politike ostali su zasejani značajni zameci budućeg Ministra spoljne politike EU i ideje o budućoj Evropskoj diplomatskoj službi, koja bi služila kao potpora Ministru spoljne politike EU.

3. Institucionalna ograničenja zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU prema Ugovoru o EU iz Mastrihta

Upravo na prostoru Balkana, tj. regiona Jugoistocne Evrope, EU je pokazala i dokazala ograničenja svoje ZSBP, manjak efektivnosti i nedostatak akcionog jedinstva zemalja članica EU tokom surovih ratova u bivšoj Jugoslaviji. Izvesno je da ova početna negativna ocjena ZSBP Evropske unije nije od ključnog značaja za razumevanje suštine problema vezanih za sadašnju i buduću evropsku saradnju sa regionom Balkana. Pouke iz primene zajedničke spoljne politike EU tokom 90-tih na području Balkana, izvesno su vrlo bitne za realno kreiranje kapaciteta EU za delovanje kroz mehanizme njene zajedničke spoljne i bezbednosne politike u regionu, ali i šire.

EU je suočena sa novim bezbednosnim izazovima u svetu, koji je obavezuju da definise koncepciju zajedničkih spoljnopolitičkih akcija proporcionalnih njenoj ekonomskoj moći i demografskoj snazi. Preciznije, odrzanje međunarodnog mira i bezbednosti znaci ne samo voditi računa o vojnom aspektu, vec takođe, mnogo važnije, o ekonomskim, ekološkim,

819 „Igrač na svetskoj sceni – Odnosi EU sa ostatkom sveta", Evropska komisija, Generalna direkcija za štampu i komunikacije, B-1049 Brisel, Rukopis završen januara 2004. godine

društvenim i demografskim aspektima bezbjednosti. Ovaj kompleksni koncept bezbednosti zahtevao je adekvatan odgovor zemalja članica u pravcu zasnivanja zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU. U post-bipolarnoj eri, karakterisanoj nestabilnošću međunarodnih odnosa, ranije forme saradnje između zemalja članica EU unutar okvira Evropske političke saradnje (EPC) i unutar Zapadnoevropske unije (WEU), nisu se pokazale dovoljno efikasne za zaštitu bezbednosti EU. Jedna od stvarnih bezbednosnih prijetnji bila je mogućnost sukoba poteklog sa regiona Balkana koji bi se prelio preko granica EU, posebno sukoba na prostoru bivše Jugoslavije.

Kriza u bivšoj Jugoslaviji imala je dvostruku ulogu u uspostavljanju zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU[820]. S jedne starne, od samog početka krize bila je jasna potreba za koherentnim akcijama zemalja članica. Shodno tome, kriza je snažno uticala, kao stimulans, na unapređenje spoljno-političkih mehanizama saradnje zemalja članica EU u okviru zajedničke spoljne i bezbednosne politike. S druge starne, primena zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU nije dala očekivani rezultat u krizi u bivšoj Jugoslaviji, niti je uspjela da kreira jedinstveni pristup zemalja članica EU ka različitim aspektima ratova u bivšoj Jugoslaviji. Dakle, EU je prepustila poslednju reč u rešavanju krize SAD, te ostalim međunarodnim organizacijama kao sto su NATO, UN i OSCE[821].

Ugovor iz Mastrihta dao je odgovor na nove bezbednosne izazove zasnivanjem zajedničke spoljne i bezbednosne politike u pravnom smislu i definisanjem okvira za dugoročnu zajedničku odbrambenu politiku zemalja članica, koja može voditi zajedničkoj odbrani EU. No, uprkos tome, široko je prihvaćena procjena da razvoj zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU neće biti brz, posebno uporedimo li ga sa ekonomskim dostignućima EU, pažljivo razvijanim kroz decenije.

„Ima onih koji EU opisuju kao ekonomskog diva, ali „političkog patuljka". To je preterivanje. Pa ipak, tačno je da zemlje članice i u diplomatskom i u političkom smislu, treba da učine još mnogo toga da bi mogle jedinstveno da nastupaju u vezi s pitnajima kao što su mir i stabilnost, terorizam i Bliski Istok, odnosi sa SAD i uloga Saveta bezbednosti UN. "[822]

Međutim, vrlo je značajno da je Mastrihtski ugovor zasnovao pravni osnov zajedničke spoljne i bezbednosne politike, (naslov V članovi J-J. 11 ugovora). Njime je predviđeno da zajednička spoljna i bezbednosna politika obuhvati sve spoljnopolitičke oblasti i sva bezbednosna pitanja (član J. 1). Definisani ciljevi zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU su:

- Zaštita zajedničkih vrednosti i interesa EU;
- Bezbednosno jačanje EU i njenih država članica;
- Održanje međunarodnog mira i međunarodne sigurnosti;
- Unapređenje međunarodne saradnje i
- Jačanje demokratije, vladavine zakona i poštovanja ljudskih prava i sloboda
- Zajednička spoljna i bezbjdnosna politika EU teži preventvnim, a ne reaktivnim akcijama i sprovodi se kroz institucije Unije. Zemlje članice sarađuju međusobno

820 Vid. G. Ilić, „EU Policy towards Western Balkans and the position of Serbia", Belgrade, 2002.
821 Ibidem
822 P. Fonten, „Evropa u 12 lekcija", Luksemburg, 2004. , str. 49.

na svakom spoljnopolitičkom i bezbednosnom pitanju u Savjetu ministara EU. Savet određuje relevantni zajednički stav zemalja članica kad je to neophodno. Zemlje članice usaglašavaju svoje nacionalne spoljne politike sa zajedničkim stavom EU. Odlučivanje u Savetu ministara je putem konsenzusa, izuzev kada se odlučuje o spečificnim modalitetima postizanja zajedničkih akcija (tada je dozvoljena kvalifikovana većina). Ali konsenzus je na delu kad Savet tretira konkretna pitanja, o kojima je odlučivanje predviđeno kvalifikovanom većinom.

Države članice su obavezane da implementiraju zajedničke akcije EU. U međunarodnim organizacijama, države članice zastupaju zajedničke stavove koje imaju više težine nego pojedinačni stav. U spoljnopolitičkoj saradnji sa državama ne-članicama, EU predstavlja predsedavajući Savetom ministara, koji je odgovoran za implementaciju zajedničkih akcija.

Komisija EU učestvuje u zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici kroz svoje posebno odjeljenje za tu namenu[823]. Zajedno sa Savetom, Komisija je odgovorna za obezbeđivanje koherentne spoljne politike EU.

Za EU je posebno vazno da njen politički identitet na međunarodnoj sceni bude prepoznat i shvaćen kroz zajedničke spoljnopolitičke akcije. Naime, Mastrihtski ugovor (naslov I, član B) eksplicitno spominje afirmaciju identiteta Evropske unije u međunarodnim odnosima kao jedan od ciljeva EU. Ipak, međuvladina saradnja je jedna od glavnih crta spoljne i bezbjednosne politike EU. Iako je ZSBP implementirana u institucionalni okvir Evropske unije (tj. Institucionalni okvir Zajednice koja nije ukinuta uvođenjem EU), procedura odlučivanja je vrlo razlicita od one koja se primjenjuje u regulisanju ekonomskih odnosa sa inostranstvom i ostalih ekonomskih nadležnosti institucija Zajednice. Nasuprot nadnacionalnom odlučivanju o zajedničkim trgovinskim pitanjima u Zajednici, ključnu ulogu u odlučivanju o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici imaju Evropski Savet i Savet ministara. Evropski Savet određuje glavne principe i opšte pravce zajedničke spoljne i bezbednosne politike, dok o njoj konsenzusom odlučuje Savet ministara. Pritom, Komisija učestvuje u svim diskusijama, daje predloge i ima pravo inicijative. Međutim, Komisija nema ekskluzivno pravo inicijative, vec je ono takođe dodeljeno i državama članicama.

Uloga Evropskog parlamenta (EP) je specifična. Parlament nema direktne nadležnosti, ali predsedavajući EU mora konsultovati EP o najvažnijim pitanjima i fundamentalnim pravcima zajedničke spoljne politike Unije. Pored toga, predsedavajući vodi računa da spoljnopolitički stavovi Parlamenta budu razmotreni sa dužnom pažnjom. Parlament može postaviti pitanja o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici i davati preporuke Savjetu. Predsedavajući i Komisija moraju redovno informisati EP o razvoju zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Parlamentarni Komitet za inostrane poslove, bezbednost i odbranu održava četiri sjednice godišnje, uz učešće predsedavajućeg EU. Jedna od vrlo bitnih nadležnosti EP je godišnja diskusija o rezultatima zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Generalno posmatrano, uloga EP u implementaciji zajedničke spoljne i bezbjednosne politike (ZSBP) je pasivna i ponovo svedena na konsultativnu poziciju, ali sa određenom političkom težinom.

823 Vid. G. Ilić, op. cit. , p. 10. (Directorate General 1A)

Suprotno Parlamentu, Politički Komitet Saveta ministara ima operativnu ulogu u implementaciji ZSBP. On je sastavljen od direktora za politička pitanja zemalja članica i bavi se dnevnim uvidom u međunarodna pitanja unutar nadležnosti ZSBP. Njegova uloga je da daje mišljenja i političke preporuke Savetu, kada to Savet traži ili na svoju inicijativu.

Instrumenti saradnje među zemljama članicama u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike su zajednički stavovi i zajedničke akcije EU. Zajednički stavovi EU variraju od suštinskih političkih do sasvim tehničkih. Države članice su obavezne da nacionalnu spoljnu politiku primenjuju u skladu sa definisanim zajedničkim stavom EU prema određenom konkrentom pitanju. Primera radi, članice EU su zauzimale zajedničke stavove o uvođenju embarga oružja za Sudan (1994), uspostavljanju demokratije na Haitiju, genocidu u Ruandi, smanjenju sankcija prema SR Jugoslaviji, itd. Ipak u literaturi preovlađuje ocena da je sve što je u tom periodu učinjeno na polju spoljno-političkog delovanja EU daleko ispod realnih potreba za efikasnijim akcijama Unije[824].

Zajedničke akcije EU obavezuju zemlje članice da ih podržavaju i sprovode. Exempli causa, značajne zajedničke akcije zemalja članica EU su bile: humanitarna pomoć BiH, uspostavljanje vlasti u saradnji sa policijom Zapadnoevropske unije (WEU) u Mostaru, posmatranje izbora u Rusiji, Južnoj Africi, Bliskom Istoku, itd.[825] U odnosu na region Jugoistocne Evrope, važna zajednička akcija bila je Roajamonska inicijativa kao ilustracija napora EU u promovisanju svog političkog identiteta, kroz spoljnopolitičku akciju, koja je sledila Dejtonsko/Pariski mirovni sporazum u decembru 1995. Rojamonska inicijativa EU podstakla je uspostavljanje dobrosusedskih odnosa i stabilnosti u Jugoistocnoj Evropi[826], ali sa izuzetno slabim rezultatima.

Ustanovljeni drugi stub Unije karakteriše oslabljena institucionalna pozicija Komisije, Evropskog Parlamenta i Evropskog suda pravde, što je u oštroj suprotnosti sa njihovom ključnom ulogom i ovlašćenjima na polju kompetencija Zajednice, tj. U ekonomskim pitanjima. To proističe upravo iz međuvladinog karaktera saradnje država članica EU, te je delovanje nadnacionalnih institucija, koje predstavljaju prevashodno inetrese Unije, kao celine, kao što su EP, Komisija i ECJ institucionalno ograničeno u procesu odlučivanja o zajedničkoj spoljnoj politici EU.

824 Sličnu ocenu iznosi R. Stojanovic, op. cit. , str. 121. i F. Attina, „EU Common Foreign, Security and Defence Policy", Handbook on EU Affairs, Romania, Sept. 2005. , p. 358 – 359.

825 G. Ilić, op. cit. , p. 10.

826 Detaljnije kod D. Lopandic, „ Regionalne inicijative u Jugoistocnoj Evropi", Beograd, Evropski pokret u Srbiji, 2001, str. 123-124.

4. Institucionalna poboljšanja zajedničke spoljne politike EU prema Ugovoru o EU iz Amsterdama i Nice

Iako je Amsterdamski dogovor o EU (maj 1999)[827] unapredio ZSBP u pravnom smislu, on nije uklonio već prisutne nedostatke u njenom sprovođenju. Analiza odredbi Amsterdamskog ugovora ukazuje da je međuvladin karakter ZSBP ostao njena osnovna odrednica. To je i njeno glavno ograničenje. Preciznije, uprkos funkcionisanju supranacionalnih institucija EU, kao sto su Parlament, Komisija i Sud pravde, koji imaju suštinske nadležnosti u ekonomskim i ostalim pitanjima, zemlje članice još nisu spremne da negiraju osnovne atribute svog nacionalnog suvereniteta u spoljnopolitičkom domenu i prenesu ga na institucije Unije. Stoga, Evropski Savet i dalje ima centralnu ulogu u definisanju ZSBP, dok je sprovođenje politike u rukama Saveta ministara. Ovo su institucije EU gde su zemlje članice direktno predstavljene preko predsednika/šefova vlada ili ministara. To je razumljivo, imajući na umu da je baš koncept spoljne politike snažno povezan sa državama kao primarnim akterima u međunarodnom pravu i međunarodnim odnosima[828].

Postoje značajne tenzije između napora zemalja članica EU da zaštite i ostvare svoje sopstvene interese kroz ZSBP Unije i u isto vreme, težnje za afirmacijom identiteta EU kao celine u međunarodnim odnosima. Ukratko, izgradnja mehanizama ZSBP Evropske unije usmerena je na najefikasniji zajednički uticaj zemalja članica na bitna spoljnopolitička i bezbednosna pitanja u međunarodnim odnosima. Ekonomska snaga Evropske unije izrazito je neproporcionalna njenoj političkoj i vojnoj sili. Tokom ratova u bivšoj Jugoslaviji pokazalo se da EU ne može efikasno sprečiti krizu u svom dvorištu bez značajne pomoći SAD niti koherentno implementirati svoju zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku (ZSBP). Neki autori[829] ocenjuju da je ograničenje zajedničke spoljne politike EU sadržano upravo u proceduri odlučivanja, tj. u njenom međuvladinom karakteru, sličnom odlučivanju u klasičnim međunarodnim organizacijama. Konsenzus u Evropskom Savetu prilikom odlučivanja o opštim smernicama i zajedničkim strategijama ZSBP potvrđuje ovu tezu.

„Kriza u Jugoslaviji je potvrdila tu nemoć i na samom evropskom kontinentu što je moralo zamisliti lidere EZ o svom mestu u svetskoj politici. Ako i na evropskom kontinentu EZ nije mogla uspešno da rešava krizne situacije, šta je onda ostalo da se čini u svetskim razmerama. Raspad Sovjetksog bloka postavio je pred EZ ozbiljno pitanje: Kako uravnotežiti nesumnjivu ekonomsku moć sa političkim potrebama delovanja u svetu. "[830]

Definisanje spoljnopolitičkih interesa zemalja članica EU je poseban problem u sprovođenju zajedničke spoljne i bezbednosne politike, narocito oko zajedničkih strategi-

827 Amsterdamski ugovor je revizija Mastrihtskog ugovora /1993/ i rezultat je Medjuvladine konferencije o reformama EU odrzane 1996/97.

828 G. Ilić, op. cit. , p. 11.

829 Radoslav Stojanovic, „Spoljna politika EU", Beograd, Dosije,1998,str. 69-71. Branislav Milinkovic i Jovan Teokarevic, „Bezbednost u Evropi i prosirenje NATO-a", Beograd, Fridrih Ebert Stiftung,1998, str. 24.

830 R. Stojanović, op. cit. , str. 70 – 71.

ja, akcija i pozicija prema određenim regionima, zemljama van EU i međunarodnim organizacijama, kao sto su UN, STO, itd. Ako su interesi pogonska sila spoljne politike, činjenica da su ti interesi dinamička kategorija u nacionalnom kontekstu daje posebnu težinu kada razmatramo njihovu artikulaciju na nivou EU. Primer rata u Iraku i sukobljavanja stavova članica EU dokazuje ovu ocenu. Često su na EU sceni kako manjak političke volje zemalja članica da slede zajedničke spoljnopolitičke akcije uprkos postojećem pravnom i institucionalnom mehanizmu u okviru Ugovora o EU, tako i kompleksnost u definisanju zajedničkih spoljnopolitičkih interesa. To se pokazalo potpuno tačnim u upravljanju krizom u bivšoj Jugoslaviji tokom 90-tih, kao i u regionu Balkana u celini. Konsenzus u odlučivanju o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici sprecio je da volja i interesi jačih zemalja EU budu nametnuti ostalim zemljama članicama. Međutim, to je izazvalo neefikasnost zajedničke spoljne i bezbednosne politike i očiglednu blokadu njenog sprovođenja.

Amsterdamski Ugovor o EU je stvorio jače normativne instrumente za međuvladinu saradnju zemalja članica u oblasti spoljne i bezbednosne politike:

1. Pored principa i opstih smernica zajedničke spoljne i bezbednosne politike koje usvaja Evropski Savet, EU je ovlašćena da usvaja zajedničke strategije (Evropski Savet), zajedničke akcije i stavove (Savet ministara). Tome je dodata dimenzija sistematskog unapređenja saradnje zemalja članica u sprovođenju zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Novouvedeni spoljno-politički instrument u vidu zajedničkih strategija omogućava stvaranje opšteg okvira spoljno-političkih akcija EU u sva tri stuba i obezbeđuje konzistentnost spoljnih odnosa Unije. Štaviše, Savetu ministara je olakšano većinsko odlučivanje o zajedničkim spoljno-političkim stavovima i akcijama EU, koje se donose na osnovu prethodno usvojene zajedničke strategije. Savet ministara je zadužen za predlaganje zajedničkih strategija Evropskom savetu, kao što je to bio slučaj sa Rusijom, Ukrajinom i zemljama regiona Mediterana decembra 1998. Prvu zajedničku strategiju Evropski savet je usvojio prema Rusiji u Kelnu, juna 1999.
2. Ustanovljena je pozicija Visokog predstavnika EU za spoljnu politiku i bezbednosna pitanja na nivou generalnog sekretara Saveta, koji pomaže predsedavajućem Saveta EU u pripremi i primeni političkih odluka;
3. Unutar Generalnog sekretarijata Saveta osnovano je Odeljenje za rano upozorenje radi analitickog pristupa spoljno-političkom planiranju EU[831];
4. Da bi se sprečila blokada u donošenju odluka o spoljnoj i bezbednosnoj politici, predviđena je mogucnost konstruktivnog uzdržavanja od glasanja prisutnih ili zas-

831 Visoki predstavnik za spoljnu politiku EU je sef Odeljenja za rano upozorenje, osnovanog u okviru Generalnog sekretarijata Saveta. Odeljenje analiticki pristupa relevantnim pitanjima, procenjuje interese EU i daje nacrte spoljnopolitičkih i bezbednosnih strategija u razlicitim oblastima, te upozorava o posebno vaznim dogadjajima koji mogu prouzrokovati ozbiljne posledice (političke krize). Takodje, ovo Odeljenje je nadležno za pripremu relevantnih studija, analiza i ostalih dokumenata iz oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike, sa odgovarajucim preporukama Savetu za odlučivanje. Clanovi Odeljenja (20) su sluzbenici Generalnog sekretarijata Saveta, eksperti iz zemalja članica, iz Komisije i Zapadnoevropske unije (WEU). Radi se o ekspertskom telu.

tupljenih zemalja članica, što ne sprečava donošenje odluke (Član 23)[832]. Mehanizam konstruktivnog uzdržavanja ne primenjuje se ako se od odluke uzdrži više od trećine ponderisanih glasova. Zemlja članica koja se uzdržala od glasanja o odluci nije obavezna da je sprovodi, ali, prihvatajući da se EU njome obavezala, mora se uzdržavati od svake aktivnosti koja može sprečiti akciju EU, zasnovanu na toj odluci. Ako je više od trecine uzdrzano prilikom glasanja u Savetu, smatra se da odluka nije usvojena. Savet je ovlasćen da odlučuje kvalifikovanom većinom (62 glasa iz najmanje 10 zemalja članica) o zajedničkim akcijama i stavovima, baziranim na ranije usvojenim zajedničkim strategijama, kao i u slučajevima usvajanja pravila za sprovođenje zajedničke akcije ili pozicije EU. Čak i u tim slučajevima svaka država članica moze spriječiti odlučivanje kvalifikovanom većinom, ako obrazloži određeni važan nacionalni interes. U tom slučaju, Savet ministara je ovlašćen (kvalifikovanim većinskim glasanjem) da trazi diskusiju o tom pitanju u Evropskom Savetu, u cilju jednoglasnog donošenja odluke.

5. Pored opšteg pravila jednoglasnosti, moguće je odlučivanje kvalifikovanom većinom u dva slučaja: za odluke koje primenjuju zajedničku strategiju koju je usvojio Evropski savet i za odluku o primeni zajedničke akcije ili zajedničkog stava koji je prethodno usvojen u Savetu ministara;
6. Amsterdamski Ugovor u čl. 17. (bivši čl. J. 7) definiše pojačanu saradnju između EU i formalno odvojene Zapadno-evropske unije (WEU), u cilju uspostavljanja bezbednosne komponente zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Bez obzira koji status neka zemlja članica EU ima u WEU, predviđeno je puno učešće svih u misijama Zapadno-evropske unije (humanitarne misije, akcije održavanja i jacanja mira).

Posebno ograničenje zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU je njena zavisnost od SAD u oblasti bezbednosti i odbrane usled američke dominacije unutar NATO-a. Iako se na zvaničnom sajtu EU, pod odrednicom o multilateralnoj saradnji, pored NATO, navode i OSCE i UN, svakako da se njihova uloga ne može jednako meriti sa delovanjem NATO u ostvarivanju vojne dimenzije EU i zaštiti članica EU od bezbednosnih rizika. Na nivou EU se korišćenje logističkih resursa NATO naziva strateškim partnerstvom, u cilju eliminisanja dupliranja vojnih kapaciteta u upravljanju krizama. Ne treba zaboraviti, međutim, da zemlje EU zadržavaju isključivi nacionalni suverenitet nad svojim oružanim snagama[833], te se kod evropske bezbednosne i odbrambene politike radi o ustanovljavanju snaga za brzu intervenciju sačinjenih od nacionalnih korpusa u formi bataljona (13 udarnih vojnih jedinica od 1500 trupa čije se potpuno funkcionisanje očekuje u 2007.).

Početkom 60-tih na Bonskoj konferenciji Evropske zajednice (EZ) na nivou sefova država ili vlada, odluceno je da politička integracija zemalja članica treba da ojača At-

832 U okviru Finalnog akta Amsterdamskog sporazuma o EU, na samitu EU 2 oktobra 1997. usvojena je Deklaracija o glasanju u oblastima zajedničke spoljne i bezbjednosne politike. U deklaraciji je potvrdjena politička volja zemalja članica da izbjegnu eventualnu blokadu u pitanjima o kojima se odlučuje konsenzusom, ako postoji kvalifikovana većina.

833 P. Fonten, op. Cit. , p. 49.

lansku alijansu, ne izdvajajući je iz evropskih integracija[834]. Ovaj strateški pristup političkoj integraciji zemalja članica EZ, nastao kao rezultat objektivne potrebe za američkim nuklearnim štitom u Zapadnoj Evropi, zbog bipolarne strukture međunarodnih odnosa i nedovoljne ekonomsko-tehnološke spremnosti Zapadne Evrope da snosi opterećenje trke u naoružanju u suočavanju sa prijetnjama sa Istoka, nastavljen je i u poslednjim decenijama. Sredinom 60-tih, bilo je malih odstupanja kad se Francuska (pod vođstvom De Gola) povukla iz Atlanskog pakta pod američkom dominacijom, u želji za svojom bezbjednosnom nezavisnošću (1966). Međutim, generalno gledano, zavisnost Zapadne Evrope od SAD u bezbednosti i odbrani ostaje aktuelna i njena najbolja ilustracija je NATO bombardovanje SR Jugoslavije 1999. Zato je Zbignjev Bžežinski, bivsi američki savetnik za nacionalnu sigurnost u svom intervjuu novembra 1999, etiketirao EU kao „američki protektorat". U slučaju američkog bombardovanja SRJ, Unija je delovala kao bleda senka NATO-a i tek je nakon prestanka bombardovanja, inicirala Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu i donatorske konferencije za rekonstrukciju regiona Balkana i za rekonstrukciju Kosova. Ugovor iz Amsterdama (čl. 17.) predviđa zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku EU koordinisanu sa NATO-om. Stoga nije preoštra ocena da Amsterdamski Ugovor nije značajno unapredio zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku EU.

Ugovor o EU iz Nice takođe je uveo skromne izmene u oblasti ZSBP EU:

- Predviđena je pojačana saradnja zemalja članica EU, u slučaju sprovođenja zajedničke akcije ili zajedničkog spoljno-političkog stava, koji ne zahteva vojne ili odbrambene implikacije. Ukoliko nijedna država članica ne prigovori ili ne traži jednoglasnu odluku Evropskog saveta radi zaštite izuzetno važnog nacionalnog interesa, pojačana saradnja se primenjuje kada Savet o tome odluči kvalifikovanom većinom, ali je potrebno da u takvoj saradnji učestvuje najmanje osam (8) država članica.
- Evropski savet može da ovlasti Politički i bezbednosni Komitet da donosi odgovarajuće odluke o vršenju političke kontrole i strateškog upravljanja kriznim situacijama. To je posebno bitno u primeni Evropske bezbednosne i odbrambene politike.

Na ovaj način je nastavljen trend uvođenja fleksibilnosti u institucionalne mehanizme ZSBP Unije. Međutim, sa druge strane:

„Problem ovog naizgled pragmatičnog rešenja ogleda se u tome što bi kohezija Unije kao celine i njen kredibilitet na svetskoj sceni bili potkopani ako bi evropska spoljna politika postala pitanje „varijabilne geometrije". Štaviše, postojala bi veća opasnost od kidanja veza između unutrašnjih politika EU (upravljanje jedinstvenim tržištem, politika konkurencije, ekonomska i monetarna unija, unutrašnja bezbednost, itd) i njenih spoljnih politika (trgovina, razvojna pomoć, diplomatija i odbrana). " [835]

834 Radoslav Stojanovic, „ Spoljna politika EU", Beograd, Dosije,1998,str. 44.
835 P. Fonten, op. Cit. , p. 51.

5. Relevantni faktori primene zajedničke spoljne politike EU

Radi prevazilaženja suprotnosti između dve vrste odlučivanja na nivou EU, odnosno između tzv. komunitarnog, nadnacionalnog funkcionisanja EU na polju trgovinske politike i razvojne pomoći trećim zemljama i zajedničke spoljne i bezbednosne politike u vidu međuvladinog dogovaranja, Ugovor o EU je u čl. 3 predvideo da „Unija posebno vodi računa o usklađenosti svoje spoljne aktivnosti kao celine, u okviru politika u oblastima spoljnih odnosa, bezbednosti, privrede i razvoja. Savet i Komisija su dužni da da obezbede tu usklađenost i da uzajamno sarađuju u tom cilju. Oni obezbeđuju, svako u okviru svojih nadležnosti, ostvarivanje tih politika. "[836]

Usklađivanje ekonomskih dimenzija spoljnih odnosa EU sa spoljno-političkim olakšano je kroz formulisanje i primenu čl. 301. Ugovora o EU, čiju smo implementaciju osetili na prostorima Srbije i Crne Gore, u proteklom periodu 90- tih godina, a koji reguliše da: „Ako zajednički stav ili zajednička akcija, usvojeni na osnovu odredbi Ugovora o EU o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici, predviđaju prekid ili smanjenje, u potpunosti ili delimično, ekonomskih odnosa, sa jednom ili više trećih zemalja, Savet donosi neophodne hitne mere. Savet odlučuje kvalifikovanom većinom na predlog Komisije. " U pitanju je uvođenje ekonomskih sankcija EU na osnovu prethodno usvojenih zajedničkih spoljnopolitičkih stavova ili zajedničkih akcija članica EU. Tada je Savet ovlašćen da donošenjem odluke kvalifikovanom većinom, usvoji hitne mere o delimičnom ili potpunom embargu ekonomskih odnosa sa trećom zemljom, nečlanicom, na predlog Komisije. Na ovaj način je u Ugovoru o EU izvršeno povezivanje prvog, komunitarnog stuba sa nadnacionalnim odlučivanjem i drugog stuba EU o ZSBP.

Uprkos ovim pravnim mehanizmima na nivou Unije, zajedničke spoljno-političke akcije zemalja članica EU nisu funkcionisale uspešno u periodu posle ustanovljavanja Unije na tri stuba saradnje, naročito tokom krize i ratova na tlu bivše Jugoslavije. Unutar EU nije prevladan jaz između zastupnika evropske odbrane, sa jedne strane i zagovornika jačanja NATO-a, sa druge strane, uključujući i neutralni stav nekih zemalja članica. Umjesto pomirenja dve struje na nivou EU, Ugovor iz Amsterdama anticipira postupno definisanje zajedničke odbrambene politike, koje može voditi ka zajedničkom evropskom sistemu odbrane, ako to odluci Evropski Savet. S jedne strane, EU je shvatila da posle sloma bipolarne strukture međunarodnih odnosa i kraja hladnog rata, vise nema potrebe za američkim nuklearnim stitom u Zapadnoj Evropi. S druge strane, umnožavanje regionalnih kriza, etnički konflikti, terorizam i rastuća ekonomska nestabilnost na području Istočne Evrope naglašavaju bezbednosnu ranjivost EU i njenu potrebu za osloncem na NATO sa nastavljenom američkom dominacijom unutar njega.

836 D. Lopandić, „Osnivački ugovori EU, Ugovor o EU iz Nice sa amandmanima na Ugovor o EU", Beograd, 2003.

Problem ovakve konstelacije snaga leži u imanentnim razlikama između tzv. Evropskog i američkog modela rešavanja spoljno-političkih izazova prema ekonomski zaostalim zemljama, u situacijama političke represije ili socijalnih nemira. SAD se odlučuju najčešće za opciju bilateralnog rešavanja takvih problema, dok Evropa promoviše multilateralne sporazume, angažovanje UN, kao i regionalne programe ekonomske saradnje sa obaveznom klauzulom političkog uslovljavanja. Primeri SAD angažovanja u suzbijanju trgovine drogom prema Kolumbiji kroz mere podrške jačanju lokalne policije i vojske, kao i slučaj SAD akcije unapređenja bilateralnih trgovinskih sporazuma na primeru Meksika potvrđuju ovu tezu[837]. Primetna je značajna konceptualna razlika u pristupu spoljno-političkog delovanja između SAD i EU, pri čemu se EU radije opredeljuje za dugoročno ekonomsko podsticanje razvoja i prevencije kriza, dok SAD primenjuju strategiju hitnih vojnih intervencija koja je u skladu sa njihovom vojnom nadmoći.

Nasuprot nasleđu nove političke, geopolitičke i ekonomske situacije u Evropi, u postbipolarnoj eri, zajednička spoljna i bezbednosna politika je ipak, prvi značajni pokušaj opremanja Evropske unije odgovarajucim spektrom instrumenata. Ipak, struktura ostaje suštinski međuvladina saradnja. Amsterdamski Ugovor snažnije naglasava zavet lojalnosti zemalja članica EU, tražeći od njih zajedničke napore u osnaživanju i razvoju međusobne političke solidarnosti. Ugovor o EU je pokušao da se nosi sa gore navedenim nedostacima i ograničenjima zajedničke spoljne i bezbednosne politike, ali je to učinjeno u „kompromiserskom" tonu, sto je kritikovao i Evropski parlament.[838] Glavni razlog nezadovoljstva Evropskog parlamenta je što zajednička spoljna i bezbednosna politika EU nije inkorporirana u strukturu Zajednice sa supranacionalnim modelom odlučivanja, već ostaje unekoliko „podeljena" kroz podelu na tri stuba EU. To je posebno problematično u pitanjima finansiranja zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Oštrije fokusiranje na evropsko susedstvo na Istoku i Jugu će doprineti većoj efikasnosti zajedničke spoljne politike Unije.

Finansiranje ZSBP EU predstavlja složeno pitanje. Primera radi, ukupni budžet za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku EU je za 2002. godinu iznosio oko 35 miliona EUR prema zvaničnim podacima EU. To čini manje od 1% od ukupnog budžeta za spoljne odnose EU. Svakako da su opravdane ocene da je takav budžet neadekvatan za upravljanje krizama, koje se značajno razvilo počev od 1999. na osnovama finansijske projekcije za period 2000 – 2006. Otuda potiče stalni pritisak na nivou EU za povećanjem ovih sredstava namenjenih ZSBP.

Najveći deo razvojne pomoći i primena trgovinske politike EU prema trećim zemljama finansira se iz komunitarnog budžeta. Ugovor o EU predviđa, međutim, da se ZSBP aktivnosti finansiraju bilo iz budžeta Zajednice, bilo od strane zemalja članica, na osnovu skale koja će biti određivana od slučaja do slučaja.

Upravo iz razloga složenosti i neefikasnosti, ovakav sistem finansiranja ZSBP je bio promenjen Ugovorom iz Amsterdama, koji je predvideo finansiranje aktivnosti ZSBP iz

837 F. Attina, op. Cit. , p. 359.

838 „Amsterdamski ugovor je neuspesno pokusao da stvori vecu koherentnost unutar zajedničke spoljne i bezbednosne politike". European Parliament Fact Sheets, 7. jul 1999, http://europa. eu. int: European Parliament link

budžeta Zajednice, osim kada takve aktivnosti imaju vojne ili odbrambene implikacije ili ako Savet ministara ne odluči drugačije jednoglasnom odlukom. U tom slučaju, ukoliko se neka od članica EU uzdrži od glasanja i da formalnu izjavu o tome, nije obavezna da doprinese finansiranju takve aktivnosti.

Problem ostaje kod razgraničavanja vojnih i civilnih komponenti operacija upravljanja krizama i tada je odgovornost za podelu troškova nejasna.

Države članice su sumnjičave prema skupom sprovođenju operacija evropske odbrambene i bezbednosne politike, te se o tome vode brojne diskusije u okviru Saveta ministara. Komisija je objavila analizu u kojoj se konstatuje odsustvo koordinacije instrumenata i nedostatak fleksibilnosti procedura u oblasti civilnih aspekata upravljanja krizama, kao što su policija, vladavina prava, zaštita građana i javna uprava. Stoga se Komisija zalaže za efikasnije i brže postupke sprečavanja konflikata i unapređivanje civilnih dimenzija upravljanja krizama. Primer aktivnosti EU na Kosovu pokazuje da je putem budžeta Zajednice, EU uspela da obezbedi pomoć od preko 360 miliona EUR za rekonstrukciju Kosova, javnu upravu i delom humanitarnu pomoć, prema zvaničnim podacima EU iz 2002. godine.

Komisija u svojoj studiji predlaže dve opcije: ad hoc fond i fond sa većom fleksibilnošću, ujedno se opredeljući za opciju fleksibilnog fonda. Predlog za ad hoc fond uvodi probleme njegove kontrole, koherentnosti i odgovornosti. Ovakav stav Komisije je podržao i Finansijski (Računovodstveni) sud EU. Po njegovom mišljenju, brzo odlučivanje kombinovano sa pojednostavljenim postupkom primene predstavlja najpraktičnije rešenje u finansiranju ZSBP. Finansijski sud naglašava da komunitarni instrumenti jesu komplementarni sa spoljnopolitičkim akcijama Unije, te je nemoguće izolovati pojedine aspekte spoljnih odnosa EU. Opcija uvođenja fonda za finansiranje operativnih troškova ZSBP, koju predlaže Komisija omogućava transparentnost i političku odgovornost na osnovu inter-institucionalnog dogovora nadležnih organa EU.

6. Institucionalne perspektive zajedničke spoljne politike EU - Ima li nade za Evropskog ministra spoljnih poslova? -

Ugovor o Ustavu EU je predvideo kreiranje pozicije Evropskog ministra inostranih poslova, koja je prvobitno bila namenjena G-dinu Solani, sadašnjem Visokom predstavniku EU za spoljnu i bezbednosnu politiku.

Ideja o Evropskom ministru spoljnih poslova datira još iz vremena priprema amandmana na Ugovor o EU usvojenih u Amsterdamu, kada je Francuska bila zagovornik nove pozicije u institucionalnoj strukturi Unije. Tada je ustanovljen Visoki predstavnik EU za spoljnu i bezbednosnu politiku, ali sa nadležnošću skromnije definisanom nego prvobitno zamišljenom. Oktobra 1999. g-din Solana je imenovan na tu funkciju, ali sa ovlašćenjima daleko od nezavisnog formulisanja spoljne politike EU.

Kasnije, tokom Konvencije o budućnosti Evrope, koja je pripremala Ugovor o Ustavu Evrope, predložene su izmene Ugovora o EU koje će Uniji dati jasniji spoljno-politički identitet. Više zemalja članica je podržalo ovu ideju, te je Ugovor o Ustavu EU ustanovio poziciju Evropskog MIP. Ova pozicija objedinjava funkcije Viskog predstavnika za spoljnu i bezbednosnu politiku i člana Komisije EU zaduženog za spoljne odnose. Na taj način se smatralo da će biti obezbeđena koherentnost, efikasnost i preciznost u vođenju spoljne politike EU.

Međutim, ovom predlogu su prethodile konceptualne razmirice među članicama EU. Tako je Britanija tokom Konvencije o budućnosti Evrope, zastupala stav o potrebi zadržavanja zajedničke spoljne i bezbednosne politike u rukama nacionalnih vlada članica EU. Na taj način budući MIP EU bi samo izgovarao i predstavljao spoljno-političke stavove koji bi bili prethodno dogovoreni konsenzusom. To je u duhu britanskih stavova o očuvanju nacionalnog suvereniteta u odnosu na kompetencije institucija EU. Tome su se, naravno usprotivili, upravo Komesar za spoljne odnose, G-din Paten i Visoki predstavnik za ZSBP G-din Solana, koji su smatrali da će objedinjavanje njihovih pozicija voditi ka konfliktu interesa i konfuziji umesto koherentnosti u zajedničkoj spoljnoj politici Unije. Otuda je njihov predlog sadržavao nove nadležnosti za Visokog predstavnika, koji bi trebalo da učestvuje na sastancima Komisije o ZSBP pitanjima, da predsedava Savetom za opšte poslove i za spoljne odnose i da podnosi predloge iz domena ZSBP.

Pitanje ustanovljavanja MIP EU bilo je predmet razmatranja u okviru brojnih radnih grupa Konvencije (o spoljnim odnosima, o odbrani, itd), koje su iznele četiri opcije. Najkonzervativnija opcija zalagala se za održanje *status quo* i dalje poboljšanje funkcija Visokog predstavnika za ZSBP u praktičnom smislu. Druga opcija je naprotiv, najviše u duhu komunitarnog, tj. nadnaiconalnog pristupa, uzela u obzir potpuno sjedinjavanje nadležnosti Visokog predstavnika i Komisije. Problem je međutim bio u utopijskom karakteru ovog predloga, jer je vrlo mali broj članica EU bio spreman da organima EU prepusti kompletnu kontrolu nad zajedničkom spoljnom politikom EU. Treća opcija je težila kompromisu prveih dveju i preporučila fuziju pozicija Visokog predstavnika i Komesara za spoljne odnose. Budući Evropski spoljno-politički predstavnik bio bi imenovan od strane Evropskog saveta, uz saglasnost predsednika Komisije i odobrenje Evropskog parlamenta. On bi direktno od Saveta ministara primao ovlašćenja u oblasti ZSBP i bio bi politički odgovoran Savetu, ali bi u isto vreme bio član Komisije, u rangu njenog pot-predsednika. Varijacija ove opcije, kao četvrta mogućnost je podrazumevala nominovanje MIP EU, koji bi bio pod direktnom nadležnošću predsednika Evropskog saveta. Ova opcija je ujedno bila prihvaćena u Ugovoru o Ustavu EU, koji je bio potpisan juna 2004.

Tokom čitave evolucije nastanka EU, preplitali su se funkcionalistički i federalistički pristup evropskoj integraciji[839], te je shodno tome i prilikom diskusija o ustavu Evrope jasno došlo od izdvajanja dve struje: međuvladina koncepcija saradnje članica EU i struja federalista, koja je zastupala potrebu jačanja komunitarnih tj. nadnacionalnih ovlašćenja organa EU. Prilikom kreiranja nove institucionalne pozicije MIP EU, države članice su pažljivo

839 Detaljnije kod: G. Ilić – Gasmi, „Reforme EU – Institucionalni aspekti", Beograd, 2004. , str. 13 – 63.

zaštitile svoje spoljno-političke nadležnosti. Tako je predviđeno da Mip Unije vrši svoje dužnosti u okviru Komisije shodno komunitarnim procedurama samo do nivoa do kog je to u skladu sa njegovom odgovornošću prema Savetu koja ima dominantnu ulogu u odnosu na aktivnosti MIP u okviru Komisije. Na ovaj način države članice EU vrše kontrolu primene ovlašćenja MIP EU. Njihova kontrolna pozicija ogleda se i u postupku naimenovanja i smenjivanja MIP EU. Naime, prema Ugovoru o Ustavu Evrope, MIP EU treba da bude naimenovan od strane Evropskog saveta, kvalifikovanim većinskim odlučivanjem, ali uz saglasnost predsednika Komisije. MIP EU ujedno zauzima buduće mesto podpredsednika Komisije, te je podložan takođe odobrenju Evropskog parlamenta u skladu sa postupkom naimenovanja članova Komisije. U slučaju smenjivanja MIP EU, ovlašćen je Evropski savet, ali je neophodna takođe i saglasnost predsednika Komisije. Predviđeno je smenjivanje MIP EU i u slučaju da to zatraži predsednik Komisije, ali se i tada mora s tim složiti Evropski savet. Treći slučaj smenjivanja MIP EU nastaje ako Evropski parlamnent zatraži kolektivnu ostavku Komisije prilikom izglasavanja nepoverenja. Tada, međutim, MIP ostaje samo bez svojih ovlašćenja u okviru Komisije i zadržava pravo da se pridruži sledećem sazivu Komisije.

Osnovne nadležnosti zamišljenog MIP EU obuhvatale su pet oblasti: inicijativu, koordinaciju, spoljno-političko predstavljanje, sprovođenje spoljne politike EU i upravljanje krizama.

Proizilazi da su države članice EU prilikom kreiranja nove pozicije MIP postavile njegove funkcije među tri ključne institucije Unije: Evropski savet, Savet ministara i Komisija. U ovom institucionalnom trouglu, MIP EU treba da predsedava Savetom za spoljne odnose i izvršava postignute spoljno-političke dogovore. Jedino je Evropski parlament ostao zakinut na ulogu primaoca izveštaja od strane MIP, ali na redovnoj bazi, o ostvarenim rezultatima i strateškim pravcima spoljne politike EU. Pored ovakve institucionalne ravnoteže, bazu budućeg delovanja i spoljno-političkog kredibiliteta MIP EU mora činiti politička volja i poverenje, posebno većih članica EU.

Posle neuspeha ratifikacije Ugovora o ustavu Evrope u Francuskoj i Holandiji, mnogi autori su s pravom postavljali pitanje da li će se Unija (i kada?) vratiti pitanjima efektivnosti i konzistentnosti svoje spoljne politike[840]. Ovo pitanje je naravno usko vezano i za ostvarivanje statusa Unije kao posebnog pravnog lica u međunarodnim odnosima, za razliku od prethodne kompozitne strukture Unije[841], u kojoj su paralelno postojali tri stuba saradnje i u okviru toga, EZ kao poseban, prvi stub koji je jedini imao svojstvo pravnog lica.

Do donošenja Lisabonskog Ugovora o EU, Unija je predstavljala zaseban politički entitet, *sui generis*, koji teži ustanovljavanju spoljno-političkog i međunarodno-pravnog identiteta. Predlog Ugovora o Ustavu EU predvideo je bio Uniju kao posebno pravno lice (čl. 6), ali sa blokadom njegove ratifikacije, to je pravno eksplicitno rešeno tek stupanjem na snagu Lisabonskog Ugovora o EU, decembra 2009. godine.

840 J. Ladzik, London Metropolitan University, European Policy Brief, www. fedtrust. co. uk/policybriefs. , Feb. 2006. , Issue 23

841 F. Attina, op. cit.

Brojne inicijative članica EU za efikasnijom spoljnom politikom EU, koja bi imala jedinstvenog predstavnika u liku MIP EU, išle su u pravcu serije reformi na planu primene ZSBP aktivnosti Unije.

„Međutim, bez jedinstvenog centra političkog odlučivanja nije moguće govoriti o jedinstvenom entitetu koji bi mogao biti nezavisan subjekt u međunarodnim odnosima, pa prema tome i činilac u ravnoteži snaga. "[842]

842 R. Stojanović, op. Cit. , str. 91.

IX Poglavlje - AKTUELNI PRAVNI ASPEKTI EU – LISABONSKI UGOVOR O EVROPSKOJ UNIJI (2009)

1. Predlog Ugovora o Ustavu Evrope – neuspeli povratak federalizmu (2004 – 2006.)

Vodili su se mnogi politički pregovori među državama članicama o sudbini ovog fundamentalnog dokumenta po svom pravnom i političkom značaju. Preciznije, posle Evropske Konvencije (2002 - 2003), koja je utrla put stvaranju Predloga budućeg Ustava EU, 4. oktobra 2003. je otvorena nova Međuvladina konferencija država članica o Ustavu EU, u Rimu, u formi diplomatskih i ekspertskih pregovora o tekstu Ustava EU. Završetak radnog dela međuvladine konferencije je bio krajem 2003. a do usaglašavanja teksta dokumenta došlo je u junu 2004. a zatim ubrzo i njegovo potpisivanje 29. oktobra 2004. Posle toga su usledile nacionalne procedure ratifikacije budućeg Ustava EU, a bilo je predviđeno da Ugovor o Ustavu EU stupi na snagu i zvanično da postane Ustav EU 1. novembra 2006. godine. Ovaj pravni dokument je trebalo da zameni dotadašnju komplikovanu pravnu strukturu osnivačkih ugovora o evropskim zajednicama sa dodatim Ugovorom o EU i time izvrši pravnu kodifikaciju primarnog zakonodavstva Unije, ali u federalističkom duhu tj. ustavotvornom kontekstu. Kasniji događaji su pokazali da je taj povratak federalizmu u evoluciji evropskih integracionih procesa bio preuranjen.

Posle potpisivanja Ugovora o ustavu EU, usledili su zatim postupci ratifikacije u državama članicama, kako bi Ugovor o Ustavu stupio na snagu. U zavisnosti od toga da li je u pitanju tzv. direktna demokratija, ratifikacija je u nekim zemljama EU zahtevala referendum (Vel. Britanija, Holandija, Francuska, Poljska, Španija, Portugal, Češka, Irska, Danska i Luksemburg) ili je pak u pitanju posredna demokratija, tj. ratifikacija se vršila u nacionalnom parlamentu. Evidentno je bilo a su pravne i institucionalne reforme EU otišle daleko ispred spremnosti pojedinih država članica da ih prihvate. Jedan od posebno zabeleženih neuspeha je negativni ishod referenduma u Francuskoj, maja 2005. , a zatim i u Holandiji. Posle toga usledila je svojevrsna blokada ratifikacije Ustava Evrope tokom 2005. , jačanje talasa evro-pesimizma i struje evroskeptika, zabeležena tokom 2006. godine. Da bi se ova paraliza prevazišla, austrijsko predsedništvo EU je uvelo tz. period razmišljanja početkom 2006. Po ko zna koji put u pravnoj istoriji Unije je došlo do neke vrste zamora od reformi. Uprkos tome, Unije nije izgubila na ekonomskoj atraktivnosti za zemlje nečlanice.

Iz samog naziva i odredbi dokumenta Ugovora o Ustavu EU proističe da se radi o novom međunarodnom ugovoru, ali klasičnog tipa, između suverenih država članica, kojim bi bio ustanovljen Ustav EU. U Preambuli ovog ustavnog ugovora prisutne su alternative

naziva Unije, počev od Evropska zajednica, EU, Sjedinjene države Evrope, pa do Ujedinjene Evrope (za koji se zalagao sam Žiskar Desten, predsednik Konvencije o EU). Problem je, međutim nastao posle negativnog ishoda na referendumu (55,6%) u Francuskoj, 29. maja 2005. a zatim i odbijanja Ustava EU u Holandiji (61,8%), 1. juna 2005, iako na referendumu koji nije imao obavezni već konsultativni karakter. Ponovila se istorija evropskih integracija, da su često veliki projekti političkog ujedinjavanja Evrope završavali neuspehom upravo u Francuskoj, koja je inače kolevka evropskih integracija (kao u slučaju neuspele Evropske odbrambene i Evropske političke zajednice 50-tih godina).

Ustavna kriza Unije je trajala tokom 2007. godine, a istovremeno većina država članica nije bila zadovoljna institucionalnim aranžmanima i pravnim rešenjima važećeg Ugovora o EU iz Nice, te se sve više ukazivalo na tzv, krizu rasta Unije. Posebno otvoreno pitanje je bilo i na koji način će ova blokada reformi EU uticati na dinamiku širenja članstva Unije. Ipak, zahvaljujući prethodno uspešno završenim pregovorima o pristupanju, Rumunija i Bugarska su se pridružile Uniji počev od januara 2007. godine.

Priroda novog entiteta je definisana u ustavnom ugovoru kao: „Unija evropskih država koje zadržavaju svoj nacionalni identitet, ali i koje upravljaju nekima od zajedničkih nadležnosti po federalnom modelu". Ustavnim ugovorom bila je izvršena jasnija podela nadležnosti između Unije i država članica. Takođe je ustanovljeno dvostruko državljanstvo (Unije i same države članice). Predviđena su prava i obaveze državljana Unije. Ukinuta je struktura Unije na tri stuba i ojačana zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda na nivou EU. Povelja EU o osnovnim pravima je inkorporirana u tekst Ugovora o Ustavu EU (Deo II), a predviđeno je i pristupanje EU kao celine Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i slobodama (1950, Saveta Evrope), te je na ovaj način izvršena svojevrsna kodifikacija međunarodno-pravnih standarda u ovoj oblasti.

Planirana je i reforma pravnih akata Unije, jer se predviđaju „evropski zakoni" ili „okvirni zakoni" i zakonodavni postupak za njihovo usvajanje. U vezi sa Poveljom EU o osnovnim pravima bilo je predloženo više opcija: aneksiranje uz Ustavni ugovor, unošenje u ustav ili samo pominjanje. Preovladalo je stremljenje ka uključivanju Povelje u budući Ustav EU, koja bi tada dobila snagu pravne obaveznosti, radi obezbeđivanja građanima EU da uživaju pravo na primenu pisanog prava u ovoj oblasti i to na supranacionalnom nivou.

Normativni model Ugovora o Ustavu EU i dalje pati od kompleksnosti procesa odlučivanja u okviru EU i pravnih nejasnoća (Deo III Ustava). Naime, postoji 48 različitih procedura odlučivanja (prema Ugovoru iz Nice ih ima 50). Nije jasan obim nadležnosti Evropskog suda pravde, te se može oceniti da pokušaj pojednostavljenja pravnih tekstova osnivačkih ugovora kroz donošenje Ustava EU nije uspeo. Svakako da je i to jedan od osnovnih razloga neuspeha njegove ratifikacije tokom 2005/2006.

Uprkos neuspešnoj pravnoj sudbini Ugovora o Ustavu EU, mnoga njegova rešenja ostala su kao legati za budućnost razvoja Unije. Može se oceniti da u novijem periodu pravne evolucije primarnog zakonodavstva EU dolazi do svojevrsne pravne sukcesije, ali na implicitan način, te stoga nije slučajno da je većina ovih odredbi preuzeta u novom Lisabonskom Ugovoru o EU, ali bez izričitog pozivanja na tekst Ugovora o Ustavu EU.

U odnosu na reformu institucija, značajan je predlog Francuske i Nemačke od 15. januara 2003. upućen predsedniku Evropske Konvencije[843]. Prema ovom predlogu, predsednik Evropskog saveta bi se birao kvalifikovanom većinom glasova njegovih članova, sa mandatom od 5 ili 2,5 godina, uz mogućnost obnavljanja mandata (umesto sadašnjih 6 meseci). Cilj ove izmene je u obezbeđivanju kontinuiteta u radu za predsednika Unije. Pored toga, kandidata za predsednika Komisije bi određivao Evropski parlament kvalifikovanom većinom glasova poslanika, pod uslovom da izbor predsednika Komisije potvrdi Savet takođe kvalifikovanom većinom. Smisao ove predložene novine je da se spreči mogućnost blokiranja imenovanja predsednika Komisije, ulaganjem veta neke od članica EU (što je učinila Velika Britanija 1994. godine). Takođe su značajne inovacije u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU, koje predviđa Predlog Ugovora o Ustavu EU.

Paralelni proces proširenja EU je neizbežni pratilac evolucije Unije. Međutim, s obzirom da ratifikacija Ugovora o Ustavu EU nije uspela, sam Ugovor o Ustavu EU predviđao je razmatranje otvorenih pitanja razvoja Unije na vanrednoj sednici Evropskog saveta krajem 2006. [844] Na isti način je Evropski savet rešio problem odbijanja Danske na referendumu o Ugovoru o EU iz Mastrihta, ali i slučaj krize EU kada je Irska (2002) takođe odbila na referendumu Ugovor o EU iz Nice. Rešenje je bilo nađeno u ponovljenom referendumu i pojačanoj kampanji u prilog donošenja Ugovora o EU. Ovoga puta, međutim, bilo je jasno da se ustavna kriza EU ne može rešiti lako, imajući u vidu dalekosežne promene pravnog i institucionalnog sistema EU koje je predviđao Ugovor o Ustavu EU. Preovladalo je shvatanje mnogih država članica (prevashodno Velika Britanija, ali i druge) koje su zagovornici menjanja i dopunjavanja postojećeg Ugovora o EU iz Nice u proceduri revizije na međuvladinoj konferenciji, što se i desilo prilikom utvrđivanja teksta Lisabonskog Ugovora o EU. Većina država članica evidentno smatra da se taj način može obezbediti efikasnost Unije bolje nego što bi to bilo kroz ukidanje primarnog zakonodavstva EU i nametanje novog „ustavotvornog ugovora“ .

2. Podsticajni pravci razvoja Evropske unije - Berlinska deklaracija (2007)

Posle neuspeha referendumskog glasanja u Francuskoj i Holandiji, koji su mnogi doživeli kao šamar evropskim integracijama i daljem jačanju Unije, Samit EU je, polovinom juna 2005. , odlučio da privremeno obustavi procese nacionalnih ratifikacija. Otpočeo je proces neformalnih konsultacija među članicama EU, koji je i formalno ozvaničen početkom 2006. pod predsedavanjem Austrije kao tzv. “period razmišljanja”. Tokom ovog perioda lansirana je intenzivna debata u okviru EU, u koju su bili uključeni predstavnici civilnog

843 Zečević S. , *op. cit.* , str. 64.

844 Shaw, J. , „The Constitutional Treaty and the Question of Ratification: Unscrambling the Consequences and Identifying the Paradoxes”, European Policy Brief, www. fedtrust. co. uk, April 2005.

društva, socijalni partneri, nacionalne skupštine i političke partije. Proces evropskih integracija je uvek tokom svoje evolucije bio praćen uzletima i padovima, te se tako može tumačiti i ovaj slučaj odbacivanja Ugovora o Ustavu EU.

Oživljavanje Ustava Evropske unije bilo je glavna tema januarskog sastanka ministara i sekretara iz 18 država članica Unije (2007), koje su ratifikovale Ugovor o Ustavu kao najviši pravni akt ujedinjene Evrope. Sastanak u Madridu bio je podrška planu Nemačke u ulozi predsedavajuće EU, da se Ustav, koji su pre dve godine Francuzi i Holanđani odbacili na referendumu, ne eliminiše u potpunosti, kako bi se prevazišla institucionalna kriza unutar Unije. Inicijativa za spasavanje Ugovora o Ustavu EU, iza koje je snažno stajala Angela Merkel, kancelarka Nemačke i tadašnja zemlja predsedavajuća EU, naišla je na kritike iz Pariza koji je želeo da se u potpunosti izbace neke odredbe Ustava, pre nego što on ponovo bude stavljen na referendum. Inicijativu za sastanak u Madridu, kome su prisustvovale dve trećine članica EU, dali su šefovi diplomatije Španije i Luksemburga, Migel Anhel Moratinos i Žan Aselborn. Oni su istakli da pravna rešenja sadašnjeg Ugovora o Ustavu, koji se tiču jedinstvene spoljne politike EU, garantovanja slobode građana, bezbednosti i pravde moraju biti zadržana i u budućem dokumentu.

Ministar spoljnih poslova Španije Migel Anhel Moratinos rekao je da „jednostavna promena teksta nacrta ustava nije dovoljna". *„U dokument moraju biti dodate odredbe koje se tiču snažnije politike prema emigrantima, globalnog zagrevanja, bolje koordinacije domaćih ekonomija i jačanje bezbednosne i odbrambene politike. To bi bio ambiciozan predlog koji, svakako, ne bi bilo lako ostvariti. Ali, on bi bar pokazao našim državljanima da smo ih saslušali i zabeležili njihove primedbe", kazao je Moratinos na sastanku 18 ministara EU i dodao da „do ovog trenutka niko nije pružio bolji put za budućnost Evrope od te Ustavne povelje".* Belgijski premijer Gi Ferhofštad apelovao je na učesnike sastanka u Madridu da pažljivo razmotre tekst: „Moramo da nađemo protivtežu onima koji traže minimalističko rešenje. Države koje su već ratifikovale Ustav moraju da odluče šta dalje. Do sada smo čuli i previše toga od onih koji žele da se Ustav odbaci u potpunosti. "

Ovi citati ilustruju dubinu podela među članicama EU oko pravca daljeg razvoja Unije. U Briselu su bili svesni da ujedinjenoj Evropi preti institucionalna kriza bez Ustava, a može doći i do stopiranja daljeg širenja Unije. Ustav na referendumu u Francuskoj i Holandiji nije bio prihvaćen velikim delom i zbog toga što se većina birača u tim zemljama protivi ulasku Turske u EU. Najveću cenu bi mogla da plati Hrvatska, koja se nalazi pred ulaskom u EU, a što se, prema aktuelnim prognozama, očekuje najkasnije do kraja 2012. Francuska i Holandija, čija je vlada odbacila ponovno izjašnjavanje o Ustavu, ocenile su da bi tekst Ustavne povelje trebalo „znatno izmeniti". Upućeni u Briselu su strahovali da bi Madrid mogao da još više polarizuje debatu. Kancelarka Angela Merkel pokrenula je inicijativu i poslala je pismo liderima EU u kojem se navodi da planira da pokrene bilateralne pregovore sa liderima država članica EU između 21. maja i 1. juna 2007. , kako bi pokušali da pronađu konsenzus. Nemačka je insistirala da se ovo pitanje reši do samita EU koji će se održati 21. i 22. juna ove godine, kako bi Ustav EU bio usvojen pre izbora za Evropski Parlament u 2009. godini. *„Moramo da donesemo odluku o tome šta ćemo uraditi sa Ustavom do juna. U suprotnom ćemo napraviti istorijsku grešku"*, upozorila je Merkelova.

Ugovor o EU iz Nice omogućio je nesmetano funkcionisanje EU, ali u sastavu od 27 zemalja članica. Zbog toga se bez pravnih reformi EU može stopirati dalje širenje Unije, psebno u kontekstu rešavanja sastava i efikasnog delovanja ključnih institucija EU. Na primer, Sporazum iz Nice obezbeđivao je postojanje Evropske Komisije do 2009. po sistemu jedna zemlja - jedan komesar. Mnoge zemlje članice EU, su se međutim, opirale donošenju Ustava, među kojima se posebno ističu nove članice, Poljska i naročito Češka. Na sastanku češkog i poljskog predsednika Vaclava Klausa i Leha Kačinjskog, u proleće 2007. u Varšavi, ocenjeno je da sudbina Ustava EU uopšte nije pitanje koje treba rešavati hitno. Nemačka, nasuprot tome koristi argumente hitnog rešavanja ustavnog pitanja Unije ili bi, u suprotnom, moglo doći do jačanja demona nacionalizma u članicama EU.

Posle snažne diplomatske ofanzive Nemačke, usledio je rezultat - usagašavanje članica EU oko teksta Berlinske deklaracije, marta 2007. godine. Tada je ponovo naglašena rešenost EU da izađe iz institucionalne krize u duhu zajedništva i solidarnosti svih 27 zemalja članica. To je učinjeno upravo na simboličnu godišnjicu, pola veka od potpisivanja Rimskih osnivačkih ugovora, 25. marta 1957. o osnivanju EEZ i EURATOM. Sa jedne strane, ispoljena je pozitivna tendencija političkog jedinstva Unije posle mukotrpnog perioda usaglašavanja članica EU oko potrebe donošenja Ustava. S druge strane, brojni analitičari ukazuju na nedovoljnu suštinsku obogaćenost ove Deklaracije, koja se bavi promovisanjem jedinstva EU na vrlo deklarativan način, bez pravih pomaka na tom polju. Tekst Berlinske deklaracije donekle potvrđuje ovu ocenu o njenom pozitivnom, ali ograničenom značaju, kada je dalje jačanje Unije u pitanju.

Na junskom sastanku Saveta ministara članica EU, 2007. u Nemačkoj, uoči završetka predsedavanja Nemačke (usledilo je predsedavanje Portugala u drugoj polovini 2007.), šefovi diplomatija EU su se dogovorili o ključnim odrednicama budućeg dokumenta Unije, čiji se finalni tekst pojavio krajem 2007. godine u formi Lisabonskog Ugovora o EU. Svakako da je polazna osnova za dogovor o novom ključnom pravnom dokumentu EU bio tekst Ugovora o Ustavu EU, ali bez direktnog pozivanja niti pominjanja Ustava EU. U međuvremenu je, shodno tekućim političkim trendovima u članicama EU došlo do napuštanja procesa federalnog jačanja EU u korist funkcionalnog, tj. pragmatičnijeg pristupa. Taj pristup se ogleda u reviziji tj. dopunama i izmenama postojećeg Ugovora iz Nice u vidu novog Lisabonskog Ugovora o EU. Ono što se nesumnjivo može zaključiti jeste da u aktuelnim pravcima razvoja Unije, proces produbljivanja evro-integracija ostaje *conditio sine qua non* njihovog daljeg širenja, u smislu širenja članstva EU. Došlo se do tzv. kritične tačke ili, kako je to na Samitu u Nici bilo isticano, još 2001. , ponovo je došao trenutak istine za Uniju.

PRILOG I – Berlinska deklaracija, 25. mart 2007.

EU 2007 DE

Deutschland 2007 – Präsidentschaft der Europäischen Union
Germany 2007 – Presidency of the European Union
Allemagne 2007 – Présidence de l'Union européenne

Declaration on the occasion of the fiftieth anniversary
of the signature of the Treaties of Rome

For centuries Europe has been an idea, holding out hope of peace and understanding. That hope has been fulfi lled. European unifi cation has made peace and prosperity possible. It has brought about a sense of community and overcome diff erences. Each Member State has helped to unite Europe and to strengthen democracy and the rule of law. Th anks to the yearning for freedom of the peoples of Central and Eastern Europe the unnatural division of Europe is now consigned to the past. European integration shows that we have learnt the painful lessons of a history marked by bloody confl ict. Today we live together as was never possible before.

We, the citizens of the European Union, have united for the better.

I.

In the European Union, we are turning our common ideals into reality: for us, the individual is paramount. His dignity is inviolable. His rights are inalienable. Women and men enjoy equal rights.

We are striving for peace and freedom, for democracy and the rule of law, for mutual respect and shared responsibility, for prosperity and security, for tolerance and participation, for justice and solidarity.

We have a unique way of living and working together in the European Union. This is expressed through the democratic interaction of the Member States and the European institutions. The European Union is founded on equal rights and mutually supportive cooperation. This enables us to strike a fair balance between Member States' interests.

We preserve in the European Union the identities and diverse traditions of its Member States. We are enriched by open borders and a lively variety of languages, cultures and regions. There are many goals which we cannot achieve on our own, but only in concert. Tasks are shared between the European Union, the Member States and their regions and local authorities.

II.

We are facing major challenges which do not stop at national borders. The European Union is our response to these challenges. Only together can we continue to preserve our ideal of European society in future for the good of all European Union citizens. Th is European model combines economic success and social responsibility. The common market and the euro make us strong. We can thus shape the increasing interdependence of the global economy and ever-growing competition on international markets according to our values. Europe's wealth lies in the knowledge and ability of its people; that is the key to growth, employment and social cohesion.

We will fi ght terrorism, organised crime and illegal immigration together. We stand up for liberties and civil rights also in the struggle against those who oppose them. Racism and xenophobia must never again be given any rein.

We are committed to the peaceful resolution of confl icts in the world and to ensuring that people do not become victims of war, terrorism and violence. The European Union wants to promote freedom and development in the world. We want to drive back poverty, hunger and disease. We want to continue to take a leading role in that fight.

We intend jointly to lead the way in energy policy and climate protection and make our contribution to averting the global threat of climate change.

III.

The European Union will continue to thrive both on openness and on the will of its Member States to consolidate the Union's internal development. The European Union will continue to promote democracy, stability and prosperity beyond its borders.

With European unifi cation a dream of earlier generations has become a reality. Our history reminds us that we must protect this for the good of future generations. For that reason we must always renew the political shape of Europe in keeping with the times. That is why today, 50 years aft er the signing of the Treaties of Rome, we are united in our aim of placing the European Union on a renewed common basis before the European Parliament elections in 2009.

For we know, Europe is our common future.

3. Donošenje Lisabonskog Ugovora o Evropskoj Uniji

Propašću Ugovora o Ustavu EU ponovo je poražen federalizam u procesu političkog ujedinjavanja na tlu EU. Stoga je razumljivo da je u periodu od juna 2005. do juna 2007. trajao tzv. „period razmišljanja" kako prevazići ustavnu krizu EU. „Period razmišljanja" je dobio podsticaj usvajanjem Berlinske deklaracije marta 2007. na inicijativu Nemačke u ulozu zemlje predsedavajuće EU. Na Samitu EU, juna 2007. postignut je dogovor o formulisanju novog Ugovora o reformi EU, čime je odbačena ideja usvajanja Ustava EU.

Posle neuspeha Predloga Ugovora o Ustavu EU (2005) u procesu njegove ratifikacije u Francuskoj i Holandiji, ideja konstitucionalizacije EU je napuštena i zamenjena stvaranjem Lisabonskog Ugovora o reformi EU. Na Samitu EU 21-22. juna 2007. doneta je politička odluka o sazivanju nove međuvladine konfeerencije radi formulisanja usaglašenog teksta Ugovora o reformi EU. Međuvladina konferencija je otvorena početkom oktobra 2007. Prvi nacrt Ugovora o reformi EU je ugledao svetlost dana 17 - 18. oktobra 2007. Tada je potpisan Lisabonski Ugovor o EU, čime je okončana višegodišnja dinamika pregovora država članica o institucionalnim reformama u EU. Osnovna potka neuspelog Predloga Ustava EU bila je u potrebi jačanja efikasnosti institucija EU i istovremenog njihovog funkcionisanja u duhu veće demokratije. Ova pitanja su osnovni fokus Lisabonskog Ugovora o EU, ali u formi pravnog kompromisa. Na Samitu EU u Lisabonu postignut je dogovor oko preostalih odredbi Ugovora o reformi EU 13. decembra 2007. Ugovor o EU je prema tome dobio ime prema mestu zasedanja redovnog Samita EU na nivou šefova država i vlada članica EU u Lisabonu, u vreme završetka predsedavanja Portugala na čelu EU.

Za stupanje Lisabonskog Ugovora o EU na snagu bilo je neophodno da ga ratifikuju svih 27 država članica. Prvobitni ambiciozni plan je bio da se proces ratifikacije završi tokom 2008. god, kako bi Ugovor o reformi EU stupio na snagu od 1. januara 2009. pre održavanja izbora za Evropski parlament u junu 2009. Osnovna razlika u odnosu na Predlog Ustava EU je u tome što Lisabonski Ugovor o EU nema formu ustava i ne ukida postojeće primarno zakonodavstvo, nego samo dopunjava Rimske Osnivačke ugovore o evropskim zajednicama i Ugovor o EU iz Mastrihta, kojim je osnovana Unija.

Novi Ugovor o EU je potpisan 13. decembra 2007. na Samitu EU u Lisabonu[845]. Usledio je proces ratifikacije tokom 2008. i 2009. koji je pokazao svoj uobičajeni burni tok, kao i toliko prethodnih procesa ratifikacije od Ugovora o EU iz Mastrihta pa do Nice. Glavni udarac ratifikaciji Lisabonskog Ugovora desio se u Irskoj odbijanjem na referendumu održanom 13. juna 2008. Tada se više od polovine Iraca izjasnilo negativno o Lisabonskom Ugovoru. Uprkos tome, proces ratifikacije je nastavljen usvajanjem Lisabonskog Ugovora u Parlamentu Velike Britanije 18. juna 2008. Proces ratifikacije je trajao tokom 2008. i tek je početkom oktobra 2009. došlo do ponovljenog referenduma sa pozitivnim

845 Svečana ceremonija potpisivanja novog Lisabonskog Ugovora o EU održana je 13. decembra 2007. u glavnom portugalskom gradu, u manastiru Dos Žeronimos, gde je potpisan Sporazum o pristupanju Portugala Evropskoj Zajednici 12. juna 1985.

ishodom u Irskoj. Tome su prethodili brojni politički pritisci na Irsku, ali i na Češku i Poljsku koje su takodje bile zemlje protivnice Lisabonskog Ugovora o EU.

Uslovi za stupanje na snagu Lisabonskog Ugovora stekli su se tek krajem 2009, preciznije početkom novembra 2009. kada je Predsednik Češke, Vaclav Havel stavio svoj potpis na tekst Ugovora u ime Češke. Tome je prethodilo razmatranje da li je Predlog Lisabonskog Ugovora o EU u skladu sa ustavom Češke i posle pozitivne odluke najviše sudske instance u Češkoj, Predsednik Havel je nevoljno potpisao tekst Lisabonskog Ugovora o EU.

Stupanje na snagu Lisabonskog Ugovora je shodno tome određeno počev od 1. decembra 2009. godine. Proizilazi ocena da produbljivanje integracije u okviru EU pokazuje često svoje padove i zakašnjenja, ali se uprkos tome, odvija neprekidno i na ireverzibilan način. Svakako da su politički ustupci i interni pregovori među članicama EU integralni deo procesa usvajanja primarnog zakonodavstva – reformi osnivačkih ugovora. U vreme zaključivanja Rimskih ugovora članstvo Zajednice je brojalo samo šest članica, a u vreme potpisivanja Lisabonskog Ugovora EU je narasla na 27 članica, sa tendencijom dalje ekspanzije članstva. Institucije EU u takvim uslovima moraju ispuniti zahteve efikasnosti odlučivanja, ali pod uslovom da ne izgube legitimitet i demokratičnost delovanja. Proizilazi da se radi o vrlo složenom pravno-političkom imperativu funkcionisanja Unije u novim uslovima. Takav kontekst je nametnuo neophodne institucionalne reforme Unije u cilju njenog efikasnijeg funkcionisanja.

4. Značaj institucionalnih reformi EU prema Lisabonskom Ugovoru o EU

Evropska unija dobija status pravnog lica. Lisabonski Ugovor o EU po prvi put predviđa mogućnost istupanja države iz članstva EU – „izlazna klauzula". EU konačno postaje pravno lice, što podrazumeva zaključivanje međunarodnih ugovora i članstvo u međunarodnim organizacijama Unije kao celine. Do sada je to bilo rezervisano za dve evropske zajednice (EZ i EURATOM), koje su imale svojstvo pravnog lica. U praksi medjunarodnih odnosa je to izazivalo mnoštvo problema i nejasnoća. EU gubi tripartitnu strukturu koja je bila uvedena Ugovorom o EU iz Mastrihta (1993). Tri stuba se prema odredbama Lisabonskog Ugovora stapaju u jedan – Uniju, kojoj je dodeljeno svojstvo pravnog lica[846].

Iako se naziva novim Ugovorom o reformi EU, preovlađuje ocena u literaturi da je većina odredaba neuspelog ugovora o Ustavu EU sačuvana u Lisabonskom Ugovoru o EU. Ipak, veoma se izbegava pominjanje Ustava EU, kako u zvaničnim dokumentima, tako i u političkim proklamacijama. Osnovna razlika je u tome što je Predlog Ustava EU trebalo da ukine i zameni sve prethodne osnivačke ugovore Evropskih zajednica i EU, dok Lisabonski Ugovor se naslanja i menja postojeće Ugovore o EU, te u tom smislu predstavlja pravni kontinuitet primarnog zakonodavstva EU. Promene Ugovora o EU (Mastriht, Am-

846 „Ce *que change le Traité de Lisbonne*", Fondation pour l'Innovation Politique, Paris, Fevrier 2008, www. fondapol. org

sterdam, Nica) odnose se na institucije EU, poboljšanu saradnju članica, spoljnu politiku i bezbednost, kao i odbrambenu politiku EU.

U pogledu Rimskog ugovora o osnivanju EEZ (1957), modifikacije predvidjene Lisabonskim Ugovorom su usmerene na razgraničavanje nadležnosti između EU i država članica. Ugovor iz Nice (2003) sastoji se, praktično, iz dva ugovora – o Evropskoj uniji i o Evropskoj Zajednici, a u Lisabonskom ugovoru bivši Rimski Ugovor o EEZ biva zamenjen Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije, dok prvi zadržava svoje ime, uz određene sadržinske promene. Postavlja se pitanje zašto je uspostavljena ovakva kompleksna pravna konstrukcija. To je učinjeno kao ustupak zahtevima određenih zemalja članica EU (Češka, Velika Britanije i Holandija), koje su tražile da se izričito odustane od ustavnih simbola, kao što su izrazi: „Ustav", „Evropski ministar inostranih poslova", „zakoni" i „okvirni zakoni" i tome slično, kao i simbola Unije (zastava, himna, moto, itd.).

Institucionalnim novinama definisanim Lisabonskim Ugovorom o EU postignuta je bolja ravnoteža među malim i velikim državama članicama EU. Demokratska kontrola funkcionisanja institucija EU je poboljšana.

Lisabonskim Ugovorom su ojačane demokratske vrednosti EU i ciljevi Unije. U pogledu osnovnih ljudskih prava i sloboda, Lisabonski Ugovor dodeljuje pravnu snagu obavezne primene (*ius cogens*) Povelji o osnovnim pravima EU, koja obuhvata građanska, ekonomska, socijalna i politička prava. EU Povelja o osnovnim pravima važi za sve zemlje EU, osim za Veliku Britaniju i Poljsku koje su tražile izuzimajuću („opt-out") klauzulu.

Uvedeno je pravo inicijative građana Unije u pokretanju zakonodavnog postupka. To treba da doprinese poboljšanju demokratije u odlučivanju i ojača participativnu demokratiju u EU. Naime, kroz jedinstven sistem predviđen Lisabonskim Ugovorom, građani u EU mogu zatražiti od Komisije da pripremi predlog propisa (uredbe, direktive ili odluke), ukoliko se skupi najmanje milion potpisa građana iz većeg broja članica EU. Pored toga, Lisabonski Ugovor prepoznaje važnost dijalog između građana, nevladinih organizacija kao predstavnika civilnog društva i institucija EU (posebno Komisije). Time se doprinosi učešću civilnog društva u procesu odlučivanja EU. Naročito u domenu socijalnog dijaloga je predviđena mogućnost različitih vidova konsultacija, kao što je tripartitni socijalni samit između evropskih socijalnih partnera i Unije. Primetna je težnja da se ovim odredbama ojača koncept evropskog građanstva, uveden još Ugovorom o EU iz Mastrihta.

Nastavljena je pozitivna evolucija uloge **Evropskog parlamenta** u institucionalnoj strukturi EU. Saodlučivanje sa Savetom ministara postaje široko primenjena zakonodavna procedura za veliku većinu propisa. Time je Evropski parlament konačno postavljen u jednaki položaj sa Savetom ministara u legislativnom postupku EU. Zakonodavni postupak i dalje karakteriše monopol Komisije da predloži tekst propisa, koji zajednički usvajaju Evropski parlament i Savet ministara u postupku saodlučivanja. U okviru Saveta ministara preovladjuje sistem glasanja putem kvalifikovane većine glasova.

Ovaj način glasanja omogućava Uniji da sprovodi ovlašćenja i u oblastima kao što su pravosudna saradnja, zajednička politika azila, migraciona politika i kontrola spoljnih granica EU, energetika i tome slično. Predviđeno je smanjenje broja poslanika u Evropskom parlamentu, na ukupno 751 (za ovog poslednjeg se izborila Italija, kako bi ih imala

isto koliko i Britanija – 73, ali je zbog toga uskraćeno pravo glasanja predsedniku Parlamenta), odnosno od 6 (Luksemburg) do najviše 96 (Nemačka) poslanika.

Evropski parlament dobija još veći značaj:

- na planu zakonodavnog uticaja kroz proširenje saodlučivanja sa Savetom ministara na oko 40 novih oblasti,
- u domenu budžetskih ovlašćenja putem dodeljivanja jednakih prava odlučivanja kao i Savet ministara, posebno u usvajanju godišnjeg budžeta EU[847],
- u oblasti političke kontrole u EU, posredstvom mehanizma biranja Predsednika Komisije na predlog Evropskog Saveta. Pri tome, EP treba da uzme u obzir rezultate neposrednih izbora za poslanike EP, tj. koja je politička opcija pobedila, kako bi Predsednik Komisije bio predstavnik političke volje većine birača u EU. Pored toga, EP je ovlašćen da daje saglasnost na izbor Viskokog Predstavnika za spoljnu politiku i bezbednost EU (koji je ujedno i Potpredsednik Komisije *ex officio*).

Članicama EU se dodeljuje broj glasova u zavisnosti od broja stanovnika u Savetu ministara prilikom ponderacije glasova. Uvodi se novo pravilo dvostruke većine za glasanje u **Savetu ministara**: odluka se može doneti samo ukoliko se za nju izjasni 55 odsto predstavnika zemalja članica (npr. 15 članica glasa pozitivno u odnosu na ukupno 27), koji istovremeno predstavljaju 65 odsto ukupnog stanovništva EU. U poredjenju sa prethodnim sistemom kvalifikovane većine prema Ugovoru iz Nice, ovaj sistem omogućava brže formiranje većine potrebne za donošenje propisa u EU i time veću efektivnost zakonodavnog postupka. Na intervenciju Poljske, koja smatra da ovakav sistem kažnjava male zemlje, novi sistem glasanja će se primenjivati tek od 2014. godine, sa prelaznim periodom do 2017. godine.

U Lisabonski Ugovor je uvršćen i takozvani kompromis iz Janjine (1994). Janjina kompromis zemljama EU omogućava da, ukoliko trećina zemalja članica ili 25% ukupnog stanovništva glasa protiv odredjene odluke EU, u tom slučaju zamrznu odluke EU dok se ne nadje prihvatljivo rešenje. Zemlje koje se protive traže preispitivanje takve odluke usvojene preglasavanjem u Savetu ministara. Medjutim, moguće je glasanje o spornoj odluci u bilo koje doba, da se ne bi blokiralo donošenje odluka.

Lisabonska metodologija odmeravanja glasova u Savetu ministara je zasnovana na poštovanju dvostrukog principa: sa jedne strane, principa uvažavanja jednakosti država, ali sa druge, principa uzimanja u obzir broj stanovnika kod dodele glasova. Time je uspostavljen mehanizam donošenja odluka u EU na jednostavniji i efikasniji način, ali i više demokratski.[848]

---

847 Do Lisabonskog Ugovora o EU, Savet ministara je imao pravo konačne odluke u oblasti obaveznih budžetskih rashoda, koji čine pretežni deo budžeta EU (naročito rashodi za poljoprivredu). Parlament je stekao proširena budžetska ovlašćenja, jer je po prvi put dobio mogućnost da odlučuje o tzv. obaveznim rashodima, koji čine oko 45% budžeta Unije i pretežno se odnose na poljoprivrednu potrošnju ili međunarodne sporazume Unije. Na taj način, Parlament zaista postaje druga ruka budžetske vlasti u pravom smislu te reči, jer svoju nadležnost u ovoj oblasti ravnopravno deli sa Savetom ministara.

848 „Ce *que change le Traité de Lisbonne*", Fondation pour l'Innovation Politique, Paris, Fevrier 2008, www. fondapol. org

Pravilo konsenzusa ostaje, prema Lisabonskom Ugovoru, samo za mali broj materija i to u fiskalnoj oblasti, socijalnoj zaštiti i u spoljnoj i odbrambenoj politici, koje se tradicionalno smatraju osetljivim oblastima u isključivoj nacionalnoj nadležnosti država članica.

Posebno je značajno što Lisabonski Ugovor predviđa da su sednice Saveta ministara otvorene javnosti, kao doprinos demokratizaciji i transparentnosti odlučivanja EU.

Među najvažnijim izmenama su i **veće nadležnosti za nacionalne parlamente** koji stiču pravo da zaustave nacrt nekog zakona, ulažući takozvani „narandžasti karton" kao prigovor.

Lisabonskim ugovorom, **EU odustaje od niza simbola** usaglašenih u odbačenom predlogu Ustava EU (kao što su npr. zastava i himna), a neće doći ni do ujednačavanja zakonodavnih akata Unije u zajednički naziv – „zakoni". Smatra se da je nametanje zajedničkih simbola EU izazvalo najveći talas otpora, posebno evroskeptika, prilikom ratifikacije Ustava EU. Time su države članice EU dobile veći suverenitet, nego da je usvojen Ustav EU. Iz Lisabonskog ugovora izbačeni su svi simboli (himna, zastava), koji bi mogli da sugerišu da EU postaje država u pravom smislu reči.

Isto tako, iako će se odluke od sada donositi preglasavanjem, a ne konsenzusom, u još mnogo novih slučajeva u odnosu na sadašnje stanje, članice su praktično i dalje zadržale suverenitet u oblastima unutrašnjih poslova, socijalne sigurnosti, oporezivanja, kao i u spoljnoj politici i odbrani.

Predsednik: Unija dobija svog predsednika, umesto sadašnjeg rotirajućeg predsedavajućeg. Na tom mestu su se svakih pola godine smenjivale pojedine države EU. Predsednika EU će birati premijeri i predsednici država članica na 30 meseci, na sednicama Evropskog saveta, uz mogućnost još jednog mandata. Time treba da se osigura kontinuitet spoljno-političkih akcija EU i stabilnost političkog vođstva institucija EU. Sistem po kome se države članice smenjuju na položaju predsedavajućeg na svakih šest meseci ostaje i dalje na snazi, ali daleko manjeg dometa i značaja. Predsednik EU ne sme imati nijednu nacionalnu funkciju u članici iz koje potiče. Bira se kvalifikovanom većinom na Samitu EU (tj. Evropskom savetu). Osnovne funkcije Predsednika EU sa da personifikuje politike Unije[849], da predstavlja EU na medjunarodnoj sceni i predsedava zasedanjima Evropskog saveta.

Komisija EU: Komisija je zadržala centralnu ulogu isključivo nadležnog inicijatora zakonodavnog postupka u EU. Svakako da to povećava politički značaj Komisije. U periodu od 2009 – 2014 biće zadržan princip da po jedan komesar bude iz svake od država članica – ukupno 27 komesara zajedno sa Predsednikom. Počev od 2014. smanjuje se broj evropskih komesara sa 27 na 18, tako da od 2014. godine više neće svaka država članica imati svog državljanina u Evropskoj komisiji. Jedna trećina će uvek morati da čeka svoj red, a ostale će ga imati na po pet godina. Princip rotacije podrazumeva da dve trećine zemalja članica bude zastupljena svojim državljanima u svojstvu komesara, ali uz pojačanu nezavisnost i nadnacionalnost Komisije. Smatra se da redukovani sastav Komisije sprečava podložnost nacionalnim interesima pojedinih država članica i doprinosi njenoj efikasnosti u realizaciji interesa Unije kao celine.

849 „Gives a voice and face to the EU", Fondation Robert Schuman, „The Lisbon Treaty", December 2007,www. robert-schuman. eu, p. 6.

Mnogi evropski zvaničnici smatraju da je ovim dokumentom najzad prevaziđena institucionalna kriza EU i otvoren put za njenu veću efikasnost, bolje funkcionisanje i jaču spoljnopolitičku ulogu na svetskoj sceni.

5. Tri vrste nadležnosti u EU prema Lisabonskom Ugovoru

Evropski sud pravde ostaje nadležan za tumačenje propisa EU i za rešavanje sukoba između država članica, između organa EU i država članica, kao i između organa EU međusobno i organa i građana EU.

Što se tiče razgraničenja nadležnosti između Unije i država članica u EU, Lisabonski Ugovor uvodi pojašnjenja u ovoj oblasti u smislu odgovora na pitanje ko je i za šta odgovoran. Ojčan je princip dodeljenih nadležnosti EU, koji podrazumeva da organi EU ne mogu širiti svoja ovlašćenja na štetu država članica, već je potrebna prethodna saglasnost članica EU.

Lisabonski Ugovor jača pretpostavke u korist nadležnosti država članica u situacijama kada one nisu eksplicitno dodeljene organima EU[850]. Predviđena je čak i mogućnost vraćanja kompetencija državama članicama. Kroz ojačanu ulogu nacionalnih parlamenata država članica i uvođenjem njihovog nadzora nad delovanjem institucija EU, postiže se viši stepen legitimiteta odlučivanja u EU i jača demokratičnost funkcionisanja Unije[851].

Lisabonski Ugovor ne predviđa nove oblasti isključive nadležnosti organa EU. Predviđen je određen broj novih ovlašćenja EU koja spadaju u podeljene nadležnosti sa državama članicama (kao što je npr. energetika i prostorno planiranje) i u oblasti koordinacije i komplementarne akcije (intelektualna svojina, turizam, sport, administrativna saradnja, itd.). U oba područja se primenjuje običan zakonodavni postupak, što znači saodlučivanje Saveta ministara sa EP i kvalifikovana većina kod glasanja u Savetu ministara.

Generalno gledano, Lisabonski Ugovor razlikuje tri vrste nadležnosti u EU: 1) isključivu nadležnost Unije, 2) podeljenu nadležnost sa državama članicama i 3) isključivu nadležnost država članica, gde Unija može ispoljiti podršku i koordinaciju u pogledu evropskih aspekata određenih pitanja (npr. turizam), ali bez harmonizacije politika. Zajednička spoljna i bezbednosna politika predstavlja zasebni sistem u EU. Države članice takođe međusobno usklađuju svoje nacionalne ekonomske politike i politike zapošljavanja u okviru mehanizama EU.

850 Sličnu ocenu iznose Daniel Gros i Stefano Micossi, „Two for the Price of One?“ CEPS Commentary, 22 October 2007, http://www. ceps. eu

851 Vid. Kod J. Giuliani, „There's a brave new Europe to be glimpsed in the Reform Treaty“, www. robert-schuman. eu, 2008.

Isključiva zakonodavna nadležnost Unije:

- carinska unija;
- propisi o konkurenciji na jedinstvenom tržištu;
- monetarna politika u Eurozoni jedinstvene valute;
- očuvanje bioloških resursa mora kao deo zajedničke politike ribarstva;
- zajendička trgovinska politika;
- zaključenje međunarodnog ugovora ako je u okviru isključive nadležnosti EU ili kada je to neophodno da doprinese izvršavanju neke od ovih nadležnosti ili kada postoji mogućnost da zajednički propisi budu pogođeni.

Podeljene nadležnosti sa državama članicama:

- jedinstveno tržište;
- socijalna politika u odnosu na specifična pitanja definisana u Ugovoru o EU;
- kohezija (ekonomska, socijalna i teritorijalna) u EU;
- poljoprivreda i ribarstvo (osim očuvanja bioloških resursa mora);
- zaštita životne sredine;
- zaštita potrošača;
- saobraćaj;
- trans-evropske mreže infrastrukture;
- energetika;
- područje slobode, pravde i bezbednosti (bivši treći stub EU);
- zajednički aspekti bezbednosti javnog zdravlja definisani Lisabonskim Ugovorom;
- istraživanje, tehološki razvoj i prostorno planiranje;
- humanitarna pomoć i razvojna saradnja.
- Isključiva nadležnost država članica uz mogućnost koordinacije EU:
- zaštita zdravlja;
- industrija;
- kultura;
- turizam;
- obrazovanje, stručno usavršavanje , omladina i sport;
- civilna zaštita;
- administrativna saradnja.

Proizilazi da Lisabonski Ugovor otvara put za formiranje nekih novih evropskih politika, kao što je energetska politika razvoja i sigurnosti snabdevanja. Može se oceniti da Lisabonski Ugovor doprinosi boljem demokratskom funkcionisanju EU i jačanju odgovornosti njenih institucija kroz jasniju podelu nadležnosti nego što je to omogućavao princip supsidijarnosti. Čuvari dosledne primene principa supsidijarnosti u EU, u smislu hijerarhije nadležnosti u EU, su pre svega nacionalni parlamenti država članica i Evropski sud pravde.

Posebno su ojačali nacionalni parlamenti kroz novu ulogu u zakonodavnom postupku koja predviđa da ako dodje do negativnog stava više od trećine nacionalnih parlamenata (ili jedna četvrtina negativnih u oblasti odlučivanja o pravosuđu i policiji), Komisija mora preispitati i menjati svoj predlog propisa. Takodje, nacionalni parlament države članice može uputiti Evropskom sudu pravde zahtev za zaštitu principa supsidijarnosti.

6. Članstvo u EU prema Lisabonskom Ugovoru

U čl. 35. Lisabonskog Ugovora o EU[852] po prvi put se reguliše proces istupanja zemalja članica EU posredstvom izlazne klauzule. Budući da je za ulazak u EU neophodno sa EU potpisati Ugovor o pristupanju, za potrebe izlaska članica uvodi se i posebna vrsta Ugovora o istupanju. Kada se završi pregovaranje o tom ugovoru, Savet ministara odlučuje o tome na bazi kvalifikovane većine, ali posle dobijanja saglasnosti Evropskog paralmenta.

Predstavnici zemlje koja ima nameru da napusti EU mogu učestvovati u radu Evropskog saveta i Saveta ministara EU, osim u delu rada ovih organa u kojem se oni bave konsultacijama o ugovoru o istupanju te članice, ili o njemu glasaju. Ukoliko zemlja koja je istupila želi ponovo da se priključi Uniji, mora podneti nov zahtev za članstvo i ispuniti kriterijume za pristupanje.

Najkritičniji odnos prema širenju Unije, Lisabonskom ugovoru, ali i svim ostalim oblicima čvršćeg povezivanja unutar EU (kao što su prihvatanje zajedničke valute evra i ulazak u Šengensku zonu) pokazali su Britanci. Oni su – za razliku od većine drugih predstavnika nevladinog sektora u ostalim članicama EU, koji su se otvoreno suprotstavljali nekim odlukama svojih vlada – gotovo u dlaku zastupali zvaničnu politiku zemlje koja se već decenijama opire produbljivanju interne integracije. Otuda nije slučajno da Lisabonski ugovor po prvi put u primarnom zakonodavstvu EU predviđa i mogućnost izlaska iz članstva Unije.

U pogledu politike proširenja EU, pokazalo da je to bio kamen spoticanja u procesu ratifikacije Predloga Ustava EU, posebno u Francuskoj i Holandiji. Bilo je jasno da politika proširenja zahteva pojašnjenja i preispitivanja na nivou EU. Otuda Lisabonski Ugovor po prvi put u primarnom zakonodavstvu pominje kriterijume za pristupanje Uniji. Radi se o političkim, ekonomskim i o kriterijumu tzv. *Acquis communautaire*. Politički kriterijum zahteva stabilnost demokratskih institucija, vladavinu prava, zaštitu ljudskih prava i sloboda, kao i poštovanje prava manjina. Ekonomski kriterijum podrazmeva da država kandidat za članstvo mora imati tržišnu privredu i sposobnost da se bori sa konkurencijom na jedinstvenom tržištu EU. Treći kriterijum podrazmeva sposobnost ispunjavanja obaveza koje proističu iz članstva, uključujući privrženost ciljevima političke, ekonomske i monetarne unije.

852 Prvi deo Reformskog Ugovora iz Lisabona

Ova tri kriterijuma se poznata kao „kriterijumi iz Kopenhagena“ (1993) prema mestu zasedanja Evropskog saveta tadašnjih članica EU. U to vreme tek osnovana Unija je bila pod političkim pritiskom tadašnjih zemalja kandidata za članstvo sa područja Centralne i istočne Evrope, koji su ubrzano kucali na vrata Unije. Otuda je bilo neophodno definisati parametre budućeg prihvatanja novih članica EU, koji su se pojavili u formi političkog dokumenta,odnosno u vidu zaključaka sa zasedanja Evropskog Saveta.

Ređe se, međutim, pominje i četvrti kriterijum, definisan tada od strane Evropskog saveta koji se odnosi na samu EU: tzv. kapacitet integracije EU, odnosno sposobnost same Unije da prihvati novu članicu, a da pritom zadrži podsticaj evropskoj integraciji. To praktično znači proširenje EU, ali ne na štetu postignutih rezultata u produbljivanju evropskih integracionih kretanja. Ovaj kriterijum koji je Unija sebi postavila, sve češće se pominje i kao apsorpciona sposobnost EU, koja se sagledava u kontekstu imperativa očuvanja celokupnog *Acquis communautaire* (tekovina Zajednice).

Lisabonski Ugovor ne citira direktno kriterijume iz Kopenhagena, ali se poziva na njih (odredbe čl. 49.). Zemlje kandidati za članstvo moraju poštovati vrednosti EU, posebno zaštitu ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, vladavinu prava, kao i nacionalnih manjina. U postupku pristupanja, zemlja kandidat upućuje svoj zahtev Savetu, koji o tome odlučuje jednoglasno. Novost je da o tome zemlja kandidat mora takođe obavestiti Evropski parlament i nacionalne parlamente država članica, iako oni ne igraju nikakvu ulogu u procesu pristupanja. Odluku o prijemu nove članice donosi Savet jednoglasno.

7. Lisabonski Ugovor o EU i zajednička spoljna i bezbednosna politika EU

U cilju efikasnog funkcionisanja zajedničke spoljne politike EU potrebno je otkloniti brojna institucionalna ograničenja, ali i unaprediti artikulaciju nacionalnih interesa članica EU kroz različite forme njihove političke solidarnosti. Zajedničko analiziranje prisutnih spoljno-političkih izazova i bezbednosnih pretnji od strane zemalja članica EU, radi postizanja opšte-prihvaćenih percepcija i formulisanja zajedničkih strategija zasnovanih na dobroj identifikaciji ključnih interesa članica EU, u tome imaju suštinsku ulogu.

„*Budućnosti radi, neophodno je da Evropljani deluju jednoglasno i imaju politiku koja je svima jasna. Zemlje EU treba da govore jednim glasom, da pokažu odlučnost u odbrani svojih najvažnijih interesa i nepokolebljivu solidarnost u obezbeđivanju sudbine svojih naroda.*” [853]

Ostaje otvoreno pitanje daljeg odvijanja dinamike transatlantskih odnosa EU – SAD, koji su ključni za razvoj globalnog političkog okvira spoljne politike EU. Ovi odnosi su uslovljeni aktuelnim problemima međunarodne politike (terorizam, organizovani kriminal, ilegalne migracije, trgovina oružjem i sl.), kao i globalnim odnosom snaga gde SAD imaju jasnu vojnu nadmoć u odnosu na zemlje EU.

853 P. Fonten, op. cit. , p. 51.

Ono što je sigurno, za sada još uvek nema preciznog odgovora na pitanje koje je 70-tih godina postavio H. Kisindžer, bivši savetnik za nacionalnu bezbednost SAD:

„Ako hoću da razgovaram sa Evropom, kome da telefoniram?"

Unija i posle stupanja na snagu Lisabonskog Ugovora o EU u tekućem periodu zadržava, simbolično rečeno, „više telefonskih linija". Razlog je jednostavan: diplomatska aktivnost Unije je razdeljena između više institucionalnih aktera – Predsednik Evropskog Saveta (sa mandatom od dve i po godine), aktuelna zemlja predsedavajuća EU (mandat od šest meseci), Predsednik Komisije i konačno, Visoki Predstavnik za spoljnu politiku i bezbednost (ujedno i Potpredsednik Komisije i Predsedavajući Saveta ministara za spoljne poslove). Mogući institucionalni rivaliteti su veoma očigledni i ukazuju na evidentnu nesavršenost Lisabonskog Ugovora o EU, uprkos njegovom neospornom pravnom značaju.

U tom kontekstu, ključ budućeg uspeha diplomatije EU nalazi se u sposobnosti usklađivanja nacionalnih interesa država članica, a posebno značajnih zemalja (Francuske, Nemačke, Velike Britanije i Italije, bez čije saglasnosti u praksi nije moguće sprovesti nijednu zajedničku spoljno-političku akciju EU). Spoljno-političko usklađivanje podrazumeva što manje jednostranih inicijativa, više interne koordinacije među članicama EU i konačno, više zajedničkog nastupa u saradnji sa Visokim Predstavnikom i Predsednikom Evropskog Saveta[854], kako to predviđa novi Lisabonski Ugovor o EU.

EU dobija i svog ministra spoljnih poslova, ali koji se zvanično naziva Visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednost i spaja funkciju koja već postoji pod tim nazivom i funkciju komesara za spoljne poslove. Ta funkcija treba da ojača zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku EU u smislu većeg jedinstva. U proteklom periodu je često bio izražen disparitet delovanja Komesara za spoljne odnose i Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednost (u liku H. Solane) što je dodatno uticalo na složenost sprovođenja zajedničke spoljne politike EU.

Novi „ministar spoljnih poslova Evropske unije" neće sam određivati spoljnu politiku i moraće i u formulisanju i u sprovođenju te politike da se oslanja isključivo na dogovor država članica. Zato se i dalje naziva "Visoki predstavnik za spoljnu i bezbednosnu politiku", a ne Evropski ministar spoljnih poslova. Ne treba zaboraviti da države članice imaju svoje nacionalne spoljno-političke prioritete i osetljive interese, naročito na polju bezbednosti.

Visokog predstavnika za spoljnu politiku i bezbednost imenuje Evropski savet uz saglasnost Evropskog parlamenta. Istovremeno je ovoj poziciji dodeljena funkcija Potpredsednika Komisije, koji predsedava Savetom ministara za opšte i inostrane poslove. Visoki predstavnik je, u svojstvu Potpredsednika Komisije, istovremeno politički odgovoran Evropskom Parlamentu za vođenje spoljne politike EU. Uvođenje nove Evropske diplomatske službe[855] treba da obezbedi veću koordinaciju na spoljno-političkom planu Unije, ali to ne znači da će biti ukinute ambasade država članica.

---

854 Sličnu ocenu iznose i autori: Chopin Thierry, Lefebvre Maxime, "After the Lisbon Treaty: Does the European Union finally have a telephone number?, 30th November 2009, www. robert-schuman. eu

855 Videti detaljnije: Interview of Europe with Elmar Brok: *The European External Action Service*, (Deutsch MEP, Group of the European People's Party - Christian Democrats), Dec. 2009, www. robert-schuman. eu

Ostaje da se posmatra i analizira fenomen do koje mere će ovim izmenama biti pojačan međunarodni politički uticaj Unije kao celine u predstojećem periodu. Takođe i pitanje do kog nivoa će biti izgrađena jedinstvena spoljna politika EU, ostaje otvoreno za dalje sagledavanje. Svakako da će u tom procesu pozitivno delovati sticanje statusa pravnog lica Unije, koji omogućava zaključivanje međunarodnih ugovora u ime EU kao celine i pristupanje međunarodnim organizacijama ili konvencijama.

U odnosu na zajedničku politiku odbrane i bezbednosti, Lisabonski Ugovor je načinio napredak u smeru formiranja tzv. Evropske zajedničke odbrane. Uvedena je klauzula o uzajamnoj odbrani, koja znači da ako jedna država članica bude napadnuta, ostale članice imaju obavezu da joj pomognu u odbrani. To je uobičajeni princip kolektivne bezbednosti u međunarodnim odnosima.

Uvedena je takođe i klauzula solidarnosti, koja podrazumeva pružanje pomoći od strane organa EU i ostalih članica EU državi članici ugroženoj prirodnim ili drugim vrstama katastrofa ili pak, terorističkim napadima. Takva pomoć treba da bude omogućena svim raspoloživim sredstvima EU u borbi proiv terorizma, u merama prevencije konflikta, postkonfliktnih misija mirenja i tome slično, u zavisnosti od konrektnoh slučaja.

Uspostavljena je tzv. stalna strukturisana saradnja, koja je otvorena za sve članice EU koje se obavežu da učestvuju u EU programima razvoja vojne opreme i da šalju svoje borbene jedinice spremne za hitne akcije na nivou EU. Takve države članice su takođe spremne i da odgovore zahtevima UN za slanje svojih jedinica u vojne misije u ime Unije. Lisabonski Ugovor učvršćuje funkcionisanje ustanovljene Evropske odbrambene agencije sa ciljem razvoja EU politike naoružanja i koordinacije različitih nacionalnih politika naoružanja država članica, što predstavlja veliku novinu u ovoj oblasti.

X Poglavlje - ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Mnogi evroskeptici su uzalud prognozirali skori kraj Unije. Dosadašnja evropska integraciona kretanja u okviru EU ukazuju na zaključak o tačnosti čuvene „teorije bicikla", koja s pravom ukazuje na neprestanu izgradnju EU kao način njenog opstanka i prosperiteta. Kroz stvaranje novih neravnoteža, EU napreduje korak po korak, kako je to svojevremeno istakao Žan Mone. Otuda i zaključak da najnoviji tekst Lisabonskog Ugovora o EU nije i poslednja reč u primarnom zakonodavstvu i u institucionalnoj evoluciji EU. Ne treba da iznenadi da u skoroj budućnosti budu predložene izmene i dopune Lisabonskog Ugovora o EU, čak i pre potpune primene svih njegovih odredaba. Nije stoga slučajno da je u novom Ugovoru o EU iz Lisabona otklonjeno svako pozivanje na Ustav EU, koji je inače bio neuspeli pokušaj konstitucionalizacije Unije i propalo pretvaranje Unije u super-državu.

Zemlje članice su glavni konstitutivni subjekti EU i kao takve diktiraju i sam tok i tempo institucionalne reforme Unije. Naime, za sve institucionalne reforme EU neophodna je jednoglasnost država članica. Ugovorom iz Nice nije promenjena odredba (čl. 48, biši čl. N) da se za izmenu konstitutivnog ugovora zahteva zajedničko utvrđivanje izmena na konferenciji predstavnika vlada država članica, koju saziva predsedavajući Saveta. Za stupanje na snagu amandmana Ugovora o EU neophodna je ratifikacija u svim državama članicama u skladu sa njihovim ustavnim pravilima. Jedino u slučaju institucionalnih izmena u monetarnoj oblasti biće konsultovana i Evropska centralna banka. Za sazivanje međuvladine konferencije potrebno je da se Savet ministara saglasi, posle konsultovanja Evropskog parlamenta. Na ovaj način je predviđeno sazivanje međuvladine konferencije u 2004. i u 2007. godini.

Proces institucionalne reforme Evropske unije karakteriše pre svega evolutivni karakter, kao i dugoročnost, ali uz varirajuću dinamiku u zavisnosti od ekonomskih uslova i političkog miljea u samim državama članicama EU. Svakako se radi o nekoj vrsti „priče bez kraja", te je samim tim nemoguće dati definitivne zaključke i ocene, koje vreme i dalji tok razvoja EU neće poreći. U tome i jeste složenost teorijskog istraživanja, ali se u tome nalazi ujedno i izazov definisanja postignutih institucionalnih promena i trasiranja budućih pomaka EU.

U tom dugom procesu svog izrastanja, koje se odvija u kompleksnim prilikama globalizacije i tehnološke revolucije na početku XXI veka, EU teži da zadobije međunarodni subjektivitet i da preraste obrise klasične međunarodne organizacije. U velikoj meri Unija je u tome uspela zahvaljujući brojnim karakteristikama supranacionalnog delovanja Evropskog parlamenta i Komisije, kao i Suda pravde.

Svakako da Evropski parlament i Komisija čine dvojac strateškog partnerstva sa istovetnim integracionističkim interesima u procesu donošenja odluka u EU[856]. Mnogi autori bez dileme dodeljuju Uniji međunarodno-pravni subjektivitet, fokusirajući svoju argumentaciju prevashodno na činjenici da se njeno postojanje bazira na međunarodnim

856 Sličnu ocenu iznosi i Rasmussen A. , „Institutional Games Rational Actors Play – The empowering of the European Parliament", EioP, Vol. 4 (2000), No. 1, http://eiop. or. at/ eio/texte, 18. 01. 2000, p. 18.

ugovorima[857]. Pristuna su bila i suprotna shvatanja do usvajanja Lisabonskog Ugovora o EU, prema kojima Unija nema međunarodno-pravni subjektivitet, jer se bazirala na evropskim zajednicama, dopunjenim politikama i oblicima saradnje utvrđenim Ugovorom o EU[858]. Pometnju unosi činjenica o prethodnom postojanju jedinstvene institucionalne strukture (1965), kao i funkcionisanje jedinstvenog komunitarnog pravnog sistema, a sada i jedinstvene valute.

Pravni sistem Unije se neprekidno dograđuje evolucijom odlučivanja i u oblastima drugog i trećeg stuba saradnje, te se ne može govoriti o različitim pravnim režimima. Tome u prilog govori podatak da je Sud pravde vrlo često prilikom tumačenja osnivačkog ugovora jedne zajednice pribegavao odredbama drugog osnivačkog ugovora.

Bez obzira na svu specifičnost EU, ključno pitanje koje se ovde tretira je mera ograničenja suvereniteta i stepen izvornih nadležnosti država članica u Uniji, tj. do kog stepena je preneta nacionalna nadležnost u različitim oblastima na institucije EU. Može se zaključiti da je proces delegiranja nacionalnih jurisdikcija članica EU na institucije Unije u brojim oblastima vrlo odmakao i pokazuje tendencije daljeg napretka. Imajući u vidu, međutim, da se radi o dinamičkom procesu, koji je u stalnoj izgradnji, nije moguće dati definitivan zaključak o pravnoj prirodi Unije. Ostaje na snazi ocena da se radi o entitetu međunarodnog prava koji se opire uobičajenim tipologijama i karakteristikama. Vrlo je verodostojna kategorizacija Unije kao post-suverene zajednice[859], čime se u suštini izlazi iz okvira međunarodno -pravnih klasifikacija i potencira da se radi o jednom prevashodno političkom subjektu. Proces izgradnje Unije, međutim, nije dovršen.

Naročito posle preuzimanja vojnih kapaciteta, u novije vreme (1999), Unija teži da zadobije i vojno-politički kredibilitet, uz pomoć svojih vojnih snaga. U sticanju političkog uticaja i međunarodnog identiteta, Uniji, međutim, nedostaje jedinstvena spoljna politika, kao i jedinstveni izvršni organi koji bi zastupali tu politiku u međunarodnim odnosima.

U praćenju i tumačenju ovog razvoja EU od pomoći je teorija implicitnih ovlašćenja, na osnovu koje se ocenjuje razgraničenost nadležnosti država članica od jurisdikcije same Unije. Na osnovu teorije implicitnih ovlašćenja, svaka međunarodna organizacija može da preduzima i čini ono što predstavlja njen zadatak i funkciju, shodno njenom statutu. Odnosno, da bi ispunila svoje ciljeve, organizacija mora da ima potrebna ovlašćenja. To dokazuje i tumačenje Evropskog suda pravde u presudi od 1970. godine u slučaju Komisija protiv Saveta (AERT)[860]. Tada je Sud zaključio da je tadašnja Zajednica bila sposobna da zaključuje međunarodne ugovore u svim oblastima koje može da uređuje u unutrašnjoj sferi, tj. unutar organizacije i u svojim članicama. Ugovor o EU sadrži odredbe o implicitnoj nadležnosti, jer je predviđeno da Savet donosi odgovarajuće mere, jednoglasno, na predlog Komisije i posle konsultovanja Evropskog parlamenta, za koje Ugovorom nisu

857 Dimitrijević V. , „EU kao međunarodna organizacija", *u:* „Pravo EU", zbornik radova, Mitrović, Račić (redaktori), Beograd, 1996. , str. 12.

858 Tako npr. Vukadinović R. , „Pravo EU", Beograd, 1996 i Knežević – Predić V. , „Evropski sud pravde i oblikovanje pravnog sistema EU", Pravni život II, 12/1997, tom IV, str. 695 – 716.

859 Samardžić S. , „EU kao model supranacionalne zajednice", Beograd, 1999.

860 22/70 (1971) Common Market Law Reports, I, str. 335, *nav*. prema Dimitrijević V. , „EU kao međunarodna organizacija", *op. cit.*

predviđena ovlašćenja, pod uslovom da se radi o realizovanju jednog od ciljeva Zajednice u okviru funkcionisanja zajedničkog tržišta (čl. 308, bivši čl. 235 Ugovora o EU). Takođe i primena principa supsidijarnosti ukazuje na tok evolucije u ovoj oblasti.

Reakcije posle donošenja Ugovora iz Nice su bile negativne, praćene ocenama evropskih analitičara, kao i predsednice Evropskog parlamenta Nikol Fonten, da Samit u Nici nije ispunio zadata očekivanja. Duh zajedništva i solidarnosti među državama članicama, koji je toliko široko bio propagiran u okviru Unije, vidno je bio odsutan u Nici. Svaka država članica je nastojala da očuva stečene pozicije u okviru postojeće institucionalne strukture EU. To je veoma otežalo postizanje neophodnog konsenzusa i kompromisa o ključnim reformama EU. Poverenje javnog mnjenja u EU u perspektive integracionog procesa je oslabilo. Drugim rečima, jaz između onih koji donose odluke u Uniji i javnog mnjenja, tj. većine običnih građana naročito je porastao zadnjih godina. To je uticalo na alarm za zaustavljanje prisutnog demokratskog deficita i za jačanje demokratskog legitimiteta Unije.

O trendu porasta broja euro-skeptika u samoj Uniji najbolje svedoči povećana stopa uzdržavanja od glasanja na direktnim izborima za Evropski parlament svakih pet godina. Svakako da se radi o lošoj pojavi, jer nema trajne političke unije bez aktivnog učešća i podrške građana EU. Neki autori ovu pojavu vide i u svetlu negacije teze da davanje većih ovlašćenja Parlamentu ujedno jača i njegovu demokratsku odgovornost, te ostavljaju procenu otvorenom o dugoročnom uticaju jačanja položaja EP[861].

Negativne reakcije i razočarenje rezultatima Samita u Nici bilo je uzrokovano prevashodno odvijanjem pregovora o preraspodeli glasova u Savetu. Uprkos tome, kada se sagleda sadržina Ugovora o EU iz Nice, institucionalne reforme ukazuju na pozitivne rezultate. Naime, ono što provejava kao poseban dobitak je činjenica da je institucionalna struktura buduće Unije dogovorena u Nici, što je dobar rezultat sam po sebi, iako sami detalji nisu optimalni. Utvrđivanjem institucionalne strukture proširene Unije i načina njenog funkcionisanja praktično su sa dnevnog reda skinuta pitanja, koja su ležala na pregovaračkom stolu država članica više od 10 godina. Pored toga, u Nici je kreirana solidna osnova za pristupanje novih članica Uniji, koje samo po sebi predstavlja imperativ za mir i prosperitet čitave Evrope.

Ostaje jedino otvoreno pitanje da li će proširena Unija, u situaciji znatno smanjene kohezije, usled razlika u stepenu razvitka zemalja članica, moći da projektuje stabilnost prema svojim evropskim susedima. Pri tome, autorka ima na umu posledicu smanjenja kohezije unutar Unije, koja će se ogledati u smanjenoj slobodi delovanja institucija EU, pa samim tim i u odsustvu jedinstvene spoljne politike EU. Preostaje da vreme i predstojeći razvoj EU daju odgovore na ovo pitanje. Svakako da je stabilnost suseda i granica EU u interesu Unije, ali ostaje da se vidi kako će u praksi delovati kapaciteti EU za upravljanje krizama i sprečavanje sukoba.

Još je na Samitu u Nici preovladala svest o ograničenim dometima izvršene pravne i institucionalne reforme EU. Stoga je u Deklaraciji br. 23. o budućnosti EU, koja je aneksirana

861 Rasmussen A. , *op. cit.*

Ugovoru o EU iz Nice, kao deo Završnog akta[862], određeno da se sledeća međuvladina konferencija održi u 2004. godini. Na ovoj međuvladinoj konferenciji razmotrena su bila sledeća strateška pitanja razvoja EU:

1. raspodela nadležnosti između Unije i država članica, shodno načelu supsidijarnosti;
2. status Povelje EU o osnovnim pravima, proglašene u Nici;
3. pojednostavljivanje Ugovora o EU, sa ciljem da se učini jasnijim i razumljivijim;
4. uloga nacionalnih parlamenata u „Evropskoj arhitekturi".

Međuvladina konferencija iz 2004. imala je za cilj da pronađe odgovore na navedena pitanja, radi unošenja odgovarajućih izmena u Ugovor o EU. Ova konferencija nije bila prepreka za proširenje EU. Države kandidati koje su završile pregovore o pristupanju sa EU bile su pozvane da učestvuju na Konferenciji, dok su kandidati koji nisu okončali pregovore mogli biti prisutni u statusu posmatrača. Postavljaju se novi zadaci funkcionisanja za institucije EU u još složenijim uslovima proširenog članstva EU.

Upravo zato je predsednik Komisije, Romano Prodi istakao na Samitu u Nici da je došao „trenutak istine" za EU, kada se moraju naći strateški putokazi razvoja EU u smeru jasne raspodele nadležnosti između organa EU i članica, između samih institucija EU, kao i u pravcu jačanja efikasnosti odlučivanja i delanja Unije. Kapacitet donošenja efektivnih odluka EU, značajan je kako na spoljno-političkom planu, tako još više na internom planu podsticanja ekonomskog rasta, zaposlenosti i održivog razvoja. Problem obezbeđivanja demokratskog legitimiteta Unije nalazi se u podlozi navedenih tekućih pitanja. Preciznije rečeno, usvajanjem Ugovora iz Nice, početkom februara 2003. nije dat odgovor na ključno pitanje: „Gde leži vlast u EU i ko je vrši?" Radi se o raspodeli moći, odnosno odlučivanja u Uniji.

Odbijanje Irske na prvom referendumu (2002.) da ratifikuje Ugovor o EU iz Nice ukazalo je da u okviru Unije postoji problem percepcije. Stalna borba se vodi između „euroskeptika" i „eurofanatika", koji su sa svojih suprotstavljenih radikalnih pozicija često činili grupu tzv. objektivnih saveznika prilikom ratifikacije Ugovora iz Nice. Priroda institucionalne arhitekture EU se neprekidno menja, kao rezultat procesa sukcesivnih izmena konstitutivnih ugovora, što ima za posledicu promenu ravnoteže na dva polja:

a) između institucija EU i

b) između samih država članica.

Otuda se nameće zaključak o permanentnom pravnom razvoju Unije, koji ne dopušta definisanje konačnih odrednica budućnosti EU. Ugovor iz Nice je stoga bio samo jedna etapa na putu tog razvoja EU, uslovljenog kako eksternim faktorima (proširenje, globalizacija), tako i internim nužnostima obezbeđivanja veće konkurentnosti, ekonomskog rasta, zaposlenosti i napretka EU.

Period posle Nice karakterisao je intenzivan rad Konvencije o budućnosti EU, koja je izašla sa Predlogom Ugovora o Ustavu EU, a koji je neslavno propao u sklopu nacionalnih postupaka ratifikacije u Francuskoj i Holandiji 2005. Esencija ovih previranja sadržana je

862 *Vid*. Lopandić D. , (prir.), „Osnivački ugovori EU - Ugovor o EU iz Nice „, Beograd, 2003.

u novoj raspodeli moći tj. nadležnosti i kapaciteta odlučivanja unutar Unije u vidu novog Lisabonskog Ugovora o EU (potpisanog decembra 2007).

Tokom više od pola veka svog postojanja, EU je prevashodno bila usmerena ka stvaranju novog ekonomskog poretka država članica putem formulisanja opštih zajedničkih propisa. Veoma često EU je prepuštala njihovu primenu državama članicama. Takav pristup je posebno bio izražen u oblastima međuvladine saradnje policija i pravosudnih organa. Pokazalo se međutim, da oblast zajedničke spoljne politike nije adekvatna ovom pristupu, jer je zahtevala ujedinjene akcije država članica za rešavanje različitih spoljnopolitičkih i bezbednosnih problema. Stoga je Evropski savet i samim tim, države članice predstavljene na najvišem političkom nivou u njemu, proizašao kao odlučujući institucionalni faktor kreiranja zajedničke spoljne politike EU u strateškom smislu. Večito dvojstvo delovanja Unije: nadnacionalnost i međuvladina koordinacija nastavlja da koegzistira u savremenim međunarodnim odnosima, istovremeno proizvodeći komplikovane pravne forme odlučivanja i institucionalnih obrazaca EU.

*
* *

Evropski parlament ima posebnu ulogu u procesu produbljivanja, ali i širenja evropskih integracionih tokova, koja se ogleda u njegovom katalizatorskom delovanju. i obrnuto - sam proces institucionalne izgradnje EU uticao je na jačanje položaja i snaženje ovlašćenja Parlamenta u ukupnoj institucionalnoj strkturi Unije. To je dovelo do pojave tumačenja u teoriji da se Unija bliži svom „parlamentarnom modelu"[863]. Upravo se tzv. parlamentarni model Unije, koji se nalazi nasuprot predsedničkom modelu, nudi kao rešenje demokratskog deficita i pada legitimiteta Unije. Parlamentarni model EU posebno ističe rastući značaj Evropskog parlamenta, kao jedinog neposredno i demokratski izabranog tela u EU. O tome svedoči i podatak da su građani u članicama EU (41 odsto) izrazili ocenu da je Parlament najpouzdanija institucija u sistemu vlasti EU, prema istraživanju Eurobarometra u periodu 1995 - 1997. [864]Uprkos tome, u Uniji je prisutna kriza legitimiteta još od 1996. u smislu efektivnosti odlučivanja. Većina građana u članicama EU izjasnila se u prilog stvaranja evropske vlade, koja bi bila direktno odgovorna Evropskom parlamentu, što dokazuje istraživanje Eurobarometra u periodu 1987 - 1996 (čak 53,6 odsto građana). Što se tiče Parlamenta, kriza njegovog legitimiteta uzrokovana je neadekvatnom socijalnom strukturom predstavljanja. Uzrok tome je opet, nepostojanje jedinstvenog izbornog sistema za poslanike EP u svim članicama EU. Različiti izborni sistemi za EP u članicama EU rezultiraju i različitim izbornim rezultatima za raspodelu mesta u Parlamentu[865]

863 Muntean A. , „The European Parliament's Political Legitimacy and the Commission's „Misleading Management": Towards a „Parliamentarian" European Union?", EioP, Vol. 4 (2000), No. 5, http://eiop. or. at/eiop/texte, 18. 05. 2000.

864 Muntean A. , *op. cit.*

865 Corbett R. , „The European Parliament's Role in Closer EU Integartion", British Library, 1998.

Posle donošenja Ugovora o EU iz Amsterdama, položaj Parlamenta je ojačao. Time je smanjen stepen demokratskog deficita Unije. Obezbeđujući Parlamentu veću zakonodavnu vlast, Unija automatski povećava svoj uticaj kao nadnacionalni akter u procesu donošenja odluka unutar Unije. Zatim, Ugovor iz Amsterdama otklanja proceduralnu neravnotežu. Zakonodavne procedure su pojednostavljene, uklonjena je procedura saradnje EP i Saveta. Takođe je ukinuto tzv. treće čitanje akta u Savetu u okviru postupka saodlučivanja EP i Saveta. Parlament je stavljen na istu ravan sa Savetom kad se radi o proceduralnim pitanjima, što praktično vodi dvodomoj strukturi institucionalne demokratije na nivou EU. Treće, u Amsterdamu je utvrđeno da će Parlament pripremiti predloge za opšte neposredne izbore prema jedinstvenom postupku u svim državama članicama, ili u skladu sa zajedničkim načelima svih država članica. Na ovaj način u Ugovoru iz Amsterdama je učinjen proboj na planu pomaka institucionalne ravnoteže EU prema aktivnijem, legitimnijem i reprezentativnijem Parlamentu. Tako je pomerena ravnoteža, jer Savet više nije dominantni organ EU. Konačno, povećanjem kontrolnih ovlašćenja prema Komisiji, u postupku njenog naimenovanja, Parlament je stekao bolju ulogu u novoj Uniji. Počev od usvajanja Ugovora iz Amsterdama, kao i posle Nice, Unija teži da akcenat stavi na predstavljanje naroda na uštrb predstavljanja država, krećući se tako prema parlamentarnom modelu supranacionalne vlasti. Parlament je igrao značajnu ulogu u formulisanju Ugovora iz Amsterdama[866], te je ponovo pokazao svoje lice pokretača i inspiratora institucionalnih reformi Unije, kao i u situaciji donošenja Jedinstvenog evropskog akta i Ugovora o EU iz Mastrihta.

Posle Ugovora iz Nice, Parlament je učvrstio svoju zakonodavnu poziciju, što je značajan dobitak kada se ima u vidu da Samit u Nici nije ni razmatrao izmenu postojeće institucionalne ravnoteže (Parlament zakonodavnu ulogu deli sa Savetom), utvrđene prethodnim Ugovorima iz Mastrihta i Amsterdama. Bitno je da je Parlament ojačao svoj položaj, jer se proces saodlučivanja posle Nice proširio na nove oblasti. Može se doduše postaviti pitanje koliko je položaj Parlamenta sličan ulozi i funkcijama nacionalnih skupština članica EU, na koje se ne može u potpunosti potvrdno odgovoriti, baš zbog dominantne pozicije Saveta u EU, koja eliminiše mogućnost isključive zakonodavne vlasti EP.

Međutim, u prilog tezi o ojačanom položaju Parlamenta, govori i empirijska činjenica da je ostavka Komisije Žaka Santera, marta 1999. na političko insistiranje Parlamenta, zbog ustanovljenih finansijskih malverzacija u Komisiji, dovela do jačanja političkog kredibiliteta EP i snaženja njegove nadnacionalne uloge. Ovo tim više, jer su se ostavci Komisije protivile dve najveće članice, Francuska i Nemačka, te je Parlament izašao kao pobednik iz ove krize upravljanja EU. „Time je Evropski parlament kao institucija prvi put pokazao da u određenim situacijama može da bude iznad država. "[867]

Položaj Evropskog parlamenta nije determinisan samo evolucijom jačanja njegovih (pre svega zakonodavnih) ovlašćenja u institucionalnoj strukturi EU, već je vrlo značajna uloga EP i u procesu širenja članstva EU. Slično kao i sa institucionalnom reformom EU, proširenje EU nije moguće izvesti bez aktivnog učešća građana članica EU, čiji glas daje legitimitet

866 Corbett R. , *op. cit.* , p. 377.

867 Zečević S. , „EU – Institucije i pravo", Beograd, 2003. , str. 149.

procesu širenja evropskih integracionih kretanja. Upravo iz ove činjenice Evropski parlament crpe svoju snagu i politički uticaj kad je reč o budućnosti Unije. Uloga Parlamenta u kontekstu proširenja EU je da osigura adekvatno učešće građana iz država članica EU u ovom procesu, kao i da nadgleda da li se proces proširenja EU odvija transparentno.

Uloga Parlamenta u formalnom smislu, kod širenja članstva EU je da glasa kvalifikovanom većinom na kraju pregovora o pristupanju novih kandidata, kako bi omogućio ratifikaciju svakog od ugovora o pristupanju. Slična procedura ratifikacije treba da se obavi u nacionalnim parlamentima svake od članica EU, kao i u parlamentima zemalja kandidata. Pored ove formalne uloge, Parlament vrši znatan neformalan politički uticaj tokom čitavog trajanja procesa proširenja EU. Ovaj politički uticaj Parlament ostvaruje davanjem svojih mišljenja na predloge Komisije o otvaranju pregovora o pridruživanju ili pristupanju. Na insistiranje Parlamenta u rezolucijama povodom pregovora o Evropskim sporazumima o pridruživanju, da se Parlamentu i nacionalnim parlamentima pridruženih država omogući veći uticaj, Komisija je predvidela formiranje zajedničkih parlamentarnih komiteta, koji su jedna od tri glavne institucije, ustanovljene bilateralnim Evropskim sporazumima. Na ovaj način je vidljivo kako je sam Parlament krčio sebi put ka većoj ulozi u procesu proširenja EU.

Primer ovakvog metoda rada Parlamenta, koji rečito govori o političkom uticaju EP (koji nije derivativno potekao iz odredbi osnivačkih ugovora, već predstavlja integrativni faktor sam za sebe), ali i o vizionarskom delovanju Parlamenta u procesu širenja EU na istok, predstavlja tzv. Hanš izveštaj iz 1992. [868]koji je činio bazu kasnijih rezolucija EP o strateškom dokumentu Komisije „Agenda 2000" iz 1997. Naime, u ovim rezolucijama povodom proširenja Unije, Parlament je izrazio svoje stavove o različitim aspektima širenja EU: institucionalne posledice, zabrinutost u vezi finansiranja proširenja i naglasio potrebu da proces proširenja otpočne istovremeno za sve zemlje kandidate.

Imajući u vidu momenat tzv. „velikog praska" u maju 2004. kada se desio ulazak deset kandidata u članstvo EU, evidentno je da stavovi Parlamenta nisu ostali bez odjeka i konkretnog uticaja. U pogledu institucionalnih dimenzija proširenja EU, značajna je ideja Parlamenta, izražena u pomenutom izveštaju Hanš, da širenje EU ne sme biti vršeno na uštrb političkog identiteta i snage Unije. To je takođe u interesu kako članica, tako i zemalja kandidata za članstvo EU. Pored toga, u svojoj Rezoluciji o dokumentu Komisije „Agenda 2000" od 4. decembra 1997. [869], Parlament je ocenio da institucionalni sistem posle usvajanja Ugovora iz Amsterdama nije adekvatan potrebama proširenja EU, već postoji opasnost da se ugrozi efektivnost funkcionisanja EU. Ovaj stav Parlamenta predstavljao je važan putokaz u kasnijem uobličavanju institucionalne arhitekture Unije i usvajanju Ugovora o EU na Samitu u Nici.

Zašto je značajno sumirati položaj i ulogu Evropskog parlamenta u procesu proširenja EU? Upravo stoga jer je jedan od esencijalnih zadataka pravne i institucionalne reforme

868 Izveštaj je dobio ime po tadašnjem predsedniku EP, Klausu Hanšu. *Vid. : European Parliament*, Briefing No 38: „The Role of the European Parliament in the Enlargement Process", http://www. europarl. eu. int/ enlargement, 27 January 1999.

869 *Detaljnije vid. u* „European Parliament", *op. cit.* , p. 7.

Unije - da omogući njeno funkcionisanje u složenijim uslovima većeg članstva i da pripremi optimalne uslove za brojniju Uniju. Ovo tim više, imajući u vidu nedavno novo proširenje članstva Unije na 27 članica, od januara 2007, kada je došlo do usložnjavanja ekonomske i političke strukture EU usled različitog nivoa razvoja njenih članica. Evropski Parlament je kao jedina EU institucija koja poseduje demokratski legitimitet stečen na neposrednim izborima, vrlo aktivan učesnik i često *spiritus movens* procesa pravnih i institucionalnih reformi Unije. U prilog ovome govori činjenica da je Evropski parlament dalje ojačan odredbama Lisabonskog Ugovora o EU u institucionalnoj arhitekturi EU.

*
* *

Jedini održivi odgovor na izazove smanjenja demokratskog legitimiteta Unije i prisutnog trenda okretanja leđa građana od Unije, nalazi se u stvaranju institucionalne odgovornosti svakog od organa EU i u jasnim nadležnostima u okviru strukture EU. Esencijalni pojmovi u tom kontekstu su: stabilnost, kredibilitet i efektivnost delovanja institucija EU. U meri u kojoj to bude obezbeđeno u EU u praksi primene Ugovora iz Nice, biće realno oceniti da je u pitanju demokratska Unija sa optimalnom institucionalnom arhitekturom.

Iz analize evolucije institucionalne reforme EU proističe zaključak da Unija predstavlja kontinuirani pregovarački sistem[870], koji karakteriše dnevno donošenje odluka, ali i proces konstitucionalizacije, kroz reforme osnivačkih ugovora. Pored toga, u Uniji funkcioniše multidimezionalni sistem upravljanja, u kome nadležnosti nisu jasno razgraničene, već su podeljene između nadnacionalnog, nacionalnog i lokalnog nivoa. Otuda bi čvrsto utvrđivanje liste kompetencija u EU, bez uvažavanja institucionalne strukture EU i bez neophodne fleksibilnosti u primeni, vodilo do ruiniranja strukture EU kakva je izgrađena za poslednjih nekoliko decenija.

Svako naredno institucionalno dograđivanje EU - koje svakako sledi, kao i buduće razgraničenje nadležnosti u Uniji mora imati u vidu postignute domete reforme, ali i potrebu elastične primene principa supsidijarnosti i neprekidnog jačanja demokratskog legitimiteta procesa donošenja odluka. Razlog za ovakav zaključak sažet je u dinamičkom karakteru razvoja Unije, a time i institucionalnih aspekata njene reforme. Evropski parlament pri tome ima posebno značajnu ulogu katalizatora integracionističkih procesa unutar Unije, ali je ujedno i determinanta postignutog nivoa uklanjanja demokratskog deficita EU.

Vitalno pitanje budućeg razvoja EU, po našem mišljenju, predstavlja kapacitet donošenja efektivnih odluka EU, koji je značajan, kako na spoljno-političkom planu, tako još i više na internom planu u smislu podsticanja ekonomskog rasta, zaposlenosti i održivog razvoja u EU. Od dobrog rešenja ovih pitanja direktno zavise perspektive EU. Svako predstojeće pravno i institucionalno dograđivanje EU mora poći od potrebe elastične primene principa supsidijarnosti i od neophodnosti neprekidnog jačanja efikasnosti odlučivanja i demokratskog legitimiteta procesa donošenja odluka EU.

870 Borze, Tanja, Risse Thomas, „The Post-Nice Agenda of the European Union: What's the Problem, How to deal With it, and What to Avoid", European University Institute, RSC, http://www. iue. it, 3. 05. 2001.

Unija svakako teži ka postizanju političkog jedinstva kako ne bi došlo do stagnacije u njenom razvoju[871]. Može se zaključiti da donošenje novog Lisabonskog Ugovora koji reformiše prethodne Ugovore o EU, direktno utiče na jačanje pozicije Evropskog parlamenta i Komisije. Sa druge strane, jačanje brojnih ovlašćenja dovodi Komsiju u dvostruku ulogu istovremenog pokretača i formulatora EU propisa i kasnije nadzornika nad njihovim sprovođenjem. Primera radi, u domenu politike konkurencije na jedinstvenom tržištu EU, Komisija se nalazi u ulozi kreatora propisa i izvršioca tih propisa, što je često kritikovano. Otuda, *inter alia*, potiče praksa kreiranja preko trideset agencija u savremenoj Uniji, kako bi se rasteretila Komisija u mnogim oblastima i decentralizovalo funkcionisanje EU (primer EU Agencije za lekove i dr.).

Težak udarac političkom jedinstvu EU zadale su Velika Britanija i Poljska svojim odbijanjem da prihvate da se pravno obavežu odredbama Povelje EU o osnovnim pravima i slobodama, prilikom usvajanja Lisabonskog Ugovora o EU. Imajući u vidu da se radi o fundamentalnim vrednostima EU, objedinjenim u ovoj EU Povelji, mnogi autori[872] s pravom su zabrinuti za buduće tokove razvoja Unije. Izlaz se sagledava u jačoj demokratizaciji celokupnog funkcionisanja EU i većem učešću običnih građana EU u procesu odlučivanja EU, što je eksplicitno i predviđeno Lisabonskim Ugovorom o EU.

871 Sličnu ocenu iznosi J. Giuliani, „There's a brave new Europe to be glimpsed in the Reform Treaty", www. robert-schuman. eu, 2008.

872 Giuliani J. , *ibidem*

PRILOG II - OKVIRNA ISPITNA PITANJA[873]

Prvi deo – Teorija prava:

- Teorija prava kao samostalna disciplina;
- Društvo i država kao društvena zajednica i organizacija;
- Prostor (područje) i stanovništvo države;
- Državna vlast i suverenost;
- Zakonodavna vlast;
- Izvršno-upravna vlast;
- Sudska vlast;
- Pojam i vrste jedinstva vlasti;
- Konkretni obrasci jedinstva vlasti;
- Pojam i vrste podele vlasti;
- Konkretni obrasci podele vlasti;
- Jednostavna država;
- Složena (regionalna i savezna) država;
- Nezavisni i zavisni savezi država;
- Demokratija;
- Vrste demokratija;
- Pojam i vrste autokratije;
- Zajedničko u pojmu prava;
- Uticaj države na pravo i prava na državu;
- Pojam, uslovi i sredstva za postojanje i ostvarivanje pravne države – vladavine prava;
- Sankcije zbog nezakonitosti;
- Pravosnažnost;
- Pravda i pravičnost;
- Sloboda, ljudsko dostojanstvo i tolerancija;
- Pravna sigurnost, jednakost, red i mir;
- Celishodnost, delotvornost i tehničke pravne vrednosti;
- Pravni sistem (pojam, elementi i delovi);
- Veliki pravni sistemi Istoka;
- Veliki pravni sistemi Zapada;
- Pravni transplanti.

873 Imajući u vidu da je ova knjiga, prema mišljenju recenzenata, ocenjena kao monografija - udžbenik, ova pitanja su prevashodno i samo namenjena studentima koji pripremaju ispit iz predmeta: Pravo i osnovi prava Evropske unije na Univerzitetu Singidunum

Drugi deo – Osnovi prava Evropske unije:

- Zakonodavna ovlascenja u Evropskoj uniji
- Uloga Evropskog parlamenta u EU
- Pokazatelji koncepta naddržavnosti u Evropskoj uniji
- Vrste sekundarnog komunitarnog zakonodavstva
- Evropski sud pravde i nacelo primata komunitarnog prava
- Postupci pred Evropskim sudom pravde
- Okvirna odluka kao pravni akt EU
- Pojam uredbe u EU
- Sastav Evropskog parlamenta
- Ovlašćenja Evropskog parlamenta
- Nazivi akata koji čine sekundarno komunitarno pravo
- Demokratski deficit u EU
- Uloga Saveta ministara u institucionalnom sistemu EU
- Postupci donosenja odluka u prvom stubu EU (Evropske zajednice)
- Vrsta ekonomske integracije u kojoj se nalazi Evropska unija
- Uloga Evropske Komisije (Komisije) u institucionalnoj strukturi EU
- Drugi stub EU – principi funkcionisanja
- Prvi stub EU - karakteristike
- Evropski savet u EU
- Princip direktnog dejstva i neposredne primene
- Ugovor o EU iz Amsterdama
- Predlog Ugovora o Ustavu EU
- Aktuelni pravni okvir EU
- Evropski sud pravde i odluka o prethodnom pitanju
- Koreni stvaranja EU
- Izvori komunitarnog prava
- Pojam direktive u EU
- Organizacija i sastav Evropskog suda pravde
- Princip nadnacionalnosti
- Ovlascenja Evropskog parlamenta
- Savet Evrope
- Haska konferencija
- Treci stub EU
- Ugovor o Evropskoj uniji iz Mastrihta

- Struktura Evropske Unije
- Ugovor o EZUC (Evropska zajednica za ugalj i čelik)
- Ugovor o EEZ
- Evro
- Jedinstveni Evropski Akt (JEA)
- Tužba za poništaj akata u EU
- Evropska centralna banka
- Evropski Revizorski sud
- Nacelo supsidijarnosti
- Prvostepeni sud
- Realizovanje ekonomske i monetarne unije u EU
- Proces prosirenja EU
- NATO
- Sastav Saveta ministara EU
- Prvostepeni sud u EU
- Karakter Evropskog Suda pravde
- Evropski Sud pravde – osnovna svojstva
- Policijska saradnja u EU
- Ugovor o EU iz Nice
- Zajednicka spoljna i bezbednosna politika EU
- Ekonomski i socijalni komitet
- Komitet regiona
- Pravna priroda EU
- Kriterijumi konvergencije
- Karakter pravnog sistema EU
- Lisabonski Ugovor o EU
- Povelja EU o osnovnim pravima

PRILOG III – Relevantni fragmenti važećeg Lisabonskog Ugovora o EU (2009):

„Consolidated version of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union - 6655/1/08 REV 1:

CONSOLIDATED VERSION OF THE TREATY ON THE FUNCTIONING OF THE EUROPEAN UNION

PREAMBLE

HIS MAJESTY THE KING OF THE BELGIANS, THE PRESIDENT OF THE FEDERAL REPUBLIC OF GERMANY, THE PRESIDENT OF THE FRENCH REPUBLIC,
THE PRESIDENT OF THE ITALIAN REPUBLIC, HER ROYAL HIGHNESS THE GRAND DUCHESS OF LUXEMBOURG, HER MAJESTY THE QUEEN OF THE NETHE-RLANDS,[874]
DETERMINED to lay the foundations of an ever closer union among the peoples of Europe,
RESOLVED to ensure the economic and social progress of their States by common action to eliminate the barriers which divide Europe,
AFFIRMING as the essential objective of their efforts the constant improvements of the living and working conditions of their peoples,
RECOGNISING that the removal of existing obstacles calls for concerted action in order to guarantee steady expansion, balanced trade and fair competition,
ANXIOUS to strengthen the unity of their economies and to ensure their harmonious development by reducing the differences existing between the various regions and the backwardness of the less favoured regions,
DESIRING to contribute, by means of a common commercial policy, to the progressive abolition of restrictions on international trade,
INTENDING to confirm the solidarity which binds Europe and the overseas countries and desiring to ensure the development of their prosperity, in accordance with the principles of the Charter of the United Nations,
RESOLVED by thus pooling their resources to preserve and strengthen peace and liberty, and calling upon the other peoples of Europe who share their ideal to join in their efforts,

874 The Republic of Bulgaria, the Czech Republic, the Kingdom of Denmark, the Republic of Estonia, Ireland, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the Republic of Cyprus, the Republic of Latvia, the Republic of Lithuania, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Austria, the Republic of Poland, the Portuguese Republic, Romania, the Republic of Slovenia, the Slovak Republic, the Republic of Finland, the Kingdom of Sweden and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland have since become members of the European Union.

DETERMINED to promote the development of the highest possible level of knowledge for their peoples through a wide access to education and through its continuous updating, and to this end **HAVE DESIGNATED** as their Plenipotentiaries:

(List of plenipotentiaries not reproduced)

WHO, having exchanged their full powers, found in good and due form, have agreed as follows:

PART ONE

PRINCIPLES

Article 1

1. This Treaty organises the functioning of the Union and determines the areas of, delimitation of, and arrangements for exercising its competences.
2. This Treaty and the Treaty on European Union constitute the Treaties on which the Union is founded. These two Treaties, which have the same legal value, shall be referred to as „the Treaties".

TITLE 1

CATEGORIES AND AREAS OF UNION COMPETENCE

Article 2

1. When the Treaties confer on the Union exclusive competence in a specific area, only the Union may legislate and adopt legally binding acts, the Member States being able to do so themselves only if so empowered by the Union or for the implementation of Union acts.
2. When the Treaties confer on the Union a competence shared with the Member States in a specific area, the Union and the Member States may legislate and adopt legally binding acts in that area. The Member States shall exercise their competence to the extent that the Union has not exercised its competence. The Member States shall again exercise their competence to the extent that the Union has decided to cease exercising its competence.
3. The Member States shall coordinate their economic and employment policies within arrangements as determined by this Treaty, which the Union shall have competence to provide.
4. The Union shall have competence, in accordance with the provisions of the Treaty on European Union, to define and implement a common foreign and security policy, including the progressive framing of a common defence policy.
5. In certain areas and under the conditions laid down in the Treaties, the Union shall have competence to carry out actions to support, coordinate or supplement the actions of the Member States, without thereby superseding their competence in these areas.

Legally binding acts of the Union adopted on the basis of the provisions of the Treaties relating to these areas shall not entail harmonisation of Member States' laws or regulations.

6. The scope of and arrangements for exercising the Union's competences shall be determined by the provisions of the Treaties relating to each area.

Article 3

1. The Union shall have exclusive competence in the following areas:

(a) customs union;

(b) the establishing of the competition rules necessary for the functioning of the internal market;

(c) monetary policy for the Member States whose currency is the euro;

(d) the conservation of marine biological resources under the common fisheries policy;

(e) common commercial policy.

2. The Union shall also have exclusive competence for the conclusion of an international agreement when its conclusion is provided for in a legislative act of the Union or is necessary to enable the Union to exercise its internal competence, or in so far as its conclusion may affect common rules or alter their scope.

Article 4

1. The Union shall share competence with the Member States where the Treaties confer on it a competence which does not relate to the areas referred to in Articles 3 and 6.

2. Shared competence between the Union and the Member States applies in the following principal areas:

(a) internal market;

(b) social policy, for the aspects defined in this Treaty;

(c) economic, social and territorial cohesion;

(d) agriculture and fisheries, excluding the conservation of marine biological resources;

(e) environment;

(f) consumer protection;

(g) transport;

(h) trans-European networks;

(i) energy;

(j) area of freedom, security and justice;

(k) common safety concerns in public health matters, for the aspects defined in this Treaty.

3. In the areas of research, technological development and space, the Union shall have competence to carry out activities, in particular to define and implement programmes; however, the exercise of that competence shall not result in Member States being prevented from exercising theirs.

4. In the areas of development cooperation and humanitarian aid, the Union shall have competence to carry out activities and conduct a common policy; however, the exercise of that competence shall not result in Member States being prevented from exercising theirs.

Article 5

1. The Member States shall coordinate their economic policies within the Union. To this end, the Council shall adopt measures, in particular broad guidelines for these policies.

Specific provisions shall apply to those Member States whose currency is the euro.

2. The Union shall take measures to ensure coordination of the employment policies of the Member States, in particular by defining guidelines for these policies.

3. The Union may take initiatives to ensure coordination of Member States' social policies.

Article 6

The Union shall have competence to carry out actions to support, coordinate or supplement the actions of the Member States. The areas of such action shall, at European level, be:

(a) protection and improvement of human health;

(b) industry;

(c) culture;

(d) tourism;

(e) education, vocational training, youth and sport;

(f) civil protection;

(g) administrative cooperation.

...

...

PART THREE
UNION POLICIES AND INTERNAL ACTIONS

TITLE I

THE INTERNAL MARKET

Article 26
(ex Article 14 TEC)

1. The Union shall adopt measures with the aim of establishing or ensuring the functioning of the internal market, in accordance with the relevant provisions of the Treaties.
2. The internal market shall comprise an area without internal frontiers in which the free movement of goods, persons, services and capital is ensured in accordance with the provisions of the Treaties.
3. The Council, on a proposal from the Commission, shall determine the guidelines and conditions necessary to ensure balanced progress in all the sectors concerned.

Article 27
(ex Article 15 TEC)

When drawing up its proposals with a view to achieving the objectives set out in Article 26, the Commission shall take into account the extent of the effort that certain economies showing differences in development will have to sustain for the establishment of the internal market and it may propose appropriate provisions.

If these provisions take the form of derogations, they must be of a temporary nature and must cause the least possible disturbance to the functioning of the internal market.

TITLE II

FREE MOVEMENT OF GOODS

Article 28
(ex Article 23 TEC)

1. The Union shall comprise a customs union which shall cover all trade in goods and which shall involve the prohibition between Member States of customs duties on imports and exports and of all charges having equivalent effect, and the adoption of a common customs tariff in their relations with third countries.
2. The provisions of Article 30 and of Chapter 2 of this Title shall apply to products originating in Member States and to products coming from third countries which are in free circulation in Member States.

Article 29
(ex Article 24 TEC)

Products coming from a third country shall be considered to be in free circulation in a Member State if the import formalities have been complied with and any customs duties or charges having equivalent effect which are payable have been levied in that Member State, and if they have not benefited from a total or partial drawback of such duties or charges.

CHAPTER 1
THE CUSTOMS UNION

Article 30
(ex Article 25 TEC)

Customs duties on imports and exports and charges having equivalent effect shall be prohibited between Member States. This prohibition shall also apply to customs duties of a fiscal nature.

Article 31
(ex Article 26 TEC)

Common Customs Tariff duties shall be fixed by the Council on a proposal from the Commission.

Article 32
(ex Article 27 TEC)

In carrying out the tasks entrusted to it under this Chapter the Commission shall be guided by:

(a) the need to promote trade between Member States and third countries;

(b) developments in conditions of competition within the Union in so far as they lead to an improvement in the competitive capacity of undertakings;

(c) the requirements of the Union as regards the supply of raw materials and semi-finished goods; in this connection the Commission shall take care to avoid distorting conditions of competition between Member States in respect of finished goods;

(d) the need to avoid serious disturbances in the economies of Member States and to ensure rational development of production and an expansion of consumption within the Union.

CHAPTER 2
CUSTOMS COOPERATION

Article 33
(ex Article 135 TEC)

Within the scope of application of the Treaties, the European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, shall take measures in order to strengthen customs cooperation between Member States and between the latter and the Commission.

CHAPTER 3
PROHIBITION OF QUANTITATIVE RESTRICTIONS BETWEEN MEMBER STATES

Article 34
(ex Article 28 TEC)

Quantitative restrictions on imports and all measures having equivalent effect shall be prohibited between Member States.

Article 35
(ex Article 29 TEC)

Quantitative restrictions on exports, and all measures having equivalent effect, shall be prohibited between Member States.

Article 36
(ex Article 30 TEC)

The provisions of Articles 34 and 35 shall not preclude prohibitions or restrictions on imports, exports or goods in transit justified on grounds of public morality, public policy or public security; the protection of health and life of humans, animals or plants; the protection of national treasures possessing artistic, historic or archaeological value; or the protection of industrial and commercial property. Such prohibitions or restrictions shall not, however, constitute a means of arbitrary discrimination or a disguised restriction on trade between Member States.

Article 37
(ex Article 31 TEC)

1. Member States shall adjust any State monopolies of a commercial character so as to ensure that no discrimination regarding the conditions under which goods are procured and marketed exists between nationals of Member States.

The provisions of this Article shall apply to any body through which a Member State, in law or in fact, either directly or indirectly supervises, determines or appreciably influences imports or exports between Member States. These provisions shall likewise apply to monopolies delegated by the State to others.

2. Member States shall refrain from introducing any new measure which is contrary to the principles laid down in paragraph 1 or which restricts the scope of the articles dealing with the prohibition of customs duties and quantitative restrictions between Member States.

3. If a State monopoly of a commercial character has rules which are designed to make it easier to dispose of agricultural products or obtain for them the best return, steps should be taken in applying the rules contained in this Article to ensure equivalent safeguards for the employment and standard of living of the producers concerned.

TITLE III
AGRICULTURE AND FISHERIES

Article 38
(ex Article 32 TEC)

1. The Union shall define and implement a common agriculture and fisheries policy. The internal market shall extend to agriculture, fisheries and trade in agricultural products. „Agricultural products" means the products of the soil, of stockfarming and of fisheries and products of first-stage processing directly related to these products. References to the common agricultural policy or to agriculture, and the use of the term „agricultural", shall be understood as also referring to fisheries, having regard to the specific characteristics of this sector.

2. Save as otherwise provided in Articles 39 to 44, the rules laid down for the establishment and functioning of the internal market shall apply to agricultural products.

3. The products subject to the provisions of Articles 39 to 44 are listed in Annex I.

4. The operation and development of the internal market for agricultural products must be accompanied by the establishment of a common agricultural policy.

Article 39
(ex Article 33 TEC)

1. The objectives of the common agricultural policy shall be:

(a) to increase agricultural productivity by promoting technical progress and by ensuring the rational development of agricultural production and the optimum utilisation of the factors of production, in particular labour;

(b) thus to ensure a fair standard of living for the agricultural community, in particular by increasing the individual earnings of persons engaged in agriculture;

(c) to stabilise markets;

(d) to assure the availability of supplies;

(e) to ensure that supplies reach consumers at reasonable prices.

2. In working out the common agricultural policy and the special methods for its application, account shall be taken of:

(a) the particular nature of agricultural activity, which results from the social structure of agriculture and from structural and natural disparities between the various agricultural regions;

(b) the need to effect the appropriate adjustments by degrees;

(c) the fact that in the Member States agriculture constitutes a sector closely linked with the economy as a whole.

Article 40
(ex Article 34 TEC)

1. In order to attain the objectives set out in Article 39, a common organisation of agricultural markets shall be established.

This organisation shall take one of the following forms, depending on the product concerned:

(a) common rules on competition;

(b) compulsory coordination of the various national market organisations;

(c) a European market organisation.

2. The common organisation established in accordance with paragraph 1 may include all measures required to attain the objectives set out in Article 39, in particular regulation of prices, aids for the production and marketing of the various products, storage and carryover arrangements and common machinery for stabilising imports or exports.

The common organisation shall be limited to pursuit of the objectives set out in Article 39 and shall exclude any discrimination between producers or consumers within the Union.

Any common price policy shall be based on common criteria and uniform methods of calculation.

3. In order to enable the common organisation referred to in paragraph 1 to attain its objectives, one or more agricultural guidance and guarantee funds may be set up.

Article 41
(ex Article 35 TEC)

To enable the objectives set out in Article 39 to be attained, provision may be made within the framework of the common agricultural policy for measures such as:

(a) an effective coordination of efforts in the spheres of vocational training, of research and of the dissemination of agricultural knowledge; this may include joint financing of projects or institutions;

(b) joint measures to promote consumption of certain products.

Article 42
(ex Article 36 TEC)

The provisions of the Chapter relating to rules on competition shall apply to production of and trade in agricultural products only to the extent determined by the European Parliament and the Council within the framework of Article 43(2) and in accordance with the procedure laid down therein, account being taken of the objectives set out in Article 39.

The Council, on a proposal from the Commission, may authorise the granting of aid:

(a) for the protection of enterprises handicapped by structural or natural conditions;

(b) within the framework of economic development programmes.

Article 43
(ex Article 37 TEC)

1. The Commission shall submit proposals for working out and implementing the common agricultural policy, including the replacement of the national organisations by one of the forms of common organisation provided for in Article 40(1), and for implementing the measures specified in this Title.

These proposals shall take account of the interdependence of the agricultural matters mentioned in this Title.

2. The European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure and after consulting the Economic and Social Committee, shall establish the common organisation of agricultural markets provided for in Article 40(1) and the other provisions necessary for the pursuit of the objectives of the common agricultural policy and the common fisheries policy.

3. The Council, on a proposal from the Commission, shall adopt measures on fixing prices, levies, aid and quantitative limitations and on the fixing and allocation of fishing opportunities.

4. In accordance with paragraph 1, the national market organisations may be replaced by the common organisation provided for in Article 40(1) if:

(a) the common organisation offers Member States which are opposed to this measure and which have an organisation of their own for the production in question equivalent safeguards for the employment and standard of living of the producers concerned, account being taken of the adjustments that will be possible and the specialisation that will be needed with the passage of time;

(b) such an organisation ensures conditions for trade within the Union similar to those existing in a national market.

5. If a common organisation for certain raw materials is established before a common organisation exists for the corresponding processed products, such raw materials as are used for processed products intended for export to third countries may be imported from outside the Union.

Article 44
(ex Article 38 TEC)

Where in a Member State a product is subject to a national market organisation or to internal rules having equivalent effect which affect the competitive position of similar production in another Member State, a countervailing charge shall be applied by Member States to imports of this product coming from the Member State where such organisation or rules exist, unless that State applies a countervailing charge on export.
The Commission shall fix the amount of these charges at the level required to redress the balance; it may also authorise other measures, the conditions and details of which it shall determine.

TITLE IV
FREE MOVEMENT OF PERSONS, SERVICES AND CAPITAL

CHAPTER 1
WORKERS

Article 45
(ex Article 39 TEC)

1. Freedom of movement for workers shall be secured within the Union.
2. Such freedom of movement shall entail the abolition of any discrimination based on nationality between workers of the Member States as regards employment, remuneration and other conditions of work and employment.
3. It shall entail the right, subject to limitations justified on grounds of public policy, public security or public health:
(a) to accept offers of employment actually made;
(b) to move freely within the territory of Member States for this purpose;
(c) to stay in a Member State for the purpose of employment in accordance with the provisions governing the employment of nationals of that State laid down by law, regulation or administrative action;
(d) to remain in the territory of a Member State after having been employed in that State, subject to conditions which shall be embodied in regulations to be drawn up by the Commission.
4. The provisions of this Article shall not apply to employment in the public service.

Article 46
(ex Article 40 TEC)

The European Parliament and the Council shall, acting in accordance with the ordinary legislative procedure and after consulting the Economic and Social Committee, issue

directives or make regulations setting out the measures required to bring about freedom of movement for workers, as defined in Article 45, in particular:

(a) by ensuring close cooperation between national employment services;

(b) by abolishing those administrative procedures and practices and those qualifying periods in respect of eligibility for available employment, whether resulting from national legislation or from agreements previously concluded between Member States, the maintenance of which would form an obstacle to liberalisation of the movement of workers;

(c) by abolishing all such qualifying periods and other restrictions provided for either under national legislation or under agreements previously concluded between Member States as imposed on workers of other Member States conditions regarding the free choice of employment other than those imposed on workers of the State concerned;

(d) by setting up appropriate machinery to bring offers of employment into touch with applications for employment and to facilitate the achievement of a balance between supply and demand in the employment market in such a way as to avoid serious threats to the standard of living and level of employment in the various regions and industries.

Article 47
(ex Article 41 TEC)

Member States shall, within the framework of a joint programme, encourage the exchange of young workers.

Article 48
(ex Article 42 TEC)

The European Parliament and the Council shall, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, adopt such measures in the field of social security as are necessary to provide freedom of movement for workers; to this end, they shall make arrangements to secure for employed and self-employed migrant workers and their dependants:

(a) aggregation, for the purpose of acquiring and retaining the right to benefit and of calculating the amount of benefit, of all periods taken into account under the laws of the several countries;

(b) payment of benefits to persons resident in the territories of Member States.

Where a member of the Council declares that a draft legislative act referred to in the first subparagraph would affect important aspects of its social security system, including its scope, cost or financial structure, or would affect the financial balance of that system, it may request that the matter be referred to the European Council. In that case, the ordinary legislative procedure shall be suspended. After discussion, the European

Council shall, within four months of this suspension, either:

(a) refer the draft back to the Council, which shall terminate the suspension of the ordinary legislative procedure; or

(b) take no action or request the Commission to submit a new proposal; in that case, the act originally proposed shall be deemed not to have been adopted.

CHAPTER 2
RIGHT OF ESTABLISHMENT

Article 49
(ex Article 43 TEC)

Within the framework of the provisions set out below, restrictions on the freedom of establishment of nationals of a Member State in the territory of another Member State shall be prohibited. Such prohibition shall also apply to restrictions on the setting-up of agencies, branches or subsidiaries by nationals of any Member State established in the territory of any Member State.

Freedom of establishment shall include the right to take up and pursue activities as self-employed persons and to set up and manage undertakings, in particular companies or firms within the meaning of the second paragraph of Article 54, under the conditions laid down for its own nationals by the law of the country where such establishment is effected, subject to the provisions of the Chapter relating to capital.

Article 50
(ex Article 44 TEC)

1. In order to attain freedom of establishment as regards a particular activity, the European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure and after consulting the Economic and Social Committee, shall act by means of directives.

2. The European Parliament, the Council and the Commission shall carry out the duties devolving upon them under the preceding provisions, in particular:

(a) by according, as a general rule, priority treatment to activities where freedom of establishment makes a particularly valuable contribution to the development of production and trade;

(b) by ensuring close cooperation between the competent authorities in the Member States in order to ascertain the particular situation within the Union of the various activities concerned;

(c) by abolishing those administrative procedures and practices, whether resulting from national legislation or from agreements previously concluded between Member States, the maintenance of which would form an obstacle to freedom of establishment;

(d) by ensuring that workers of one Member State employed in the territory of another Member State may remain in that territory for the purpose of taking up activities therein as self-employed persons, where they satisfy the conditions which they would be required to satisfy if they were entering that State at the time when they intended to take up such activities;

(e) by enabling a national of one Member State to acquire and use land and buildings situated in the territory of another Member State, in so far as this does not conflict with the principles laid down in Article 39(2);

(f) by effecting the progressive abolition of restrictions on freedom of establishment in every branch of activity under consideration, both as regards the conditions for setting up agencies, branches or subsidiaries in the territory of a Member State and as regards the subsidiaries in the territory of a Member State and as regards the conditions governing the entry of personnel belonging to the main establishment into managerial or supervisory posts in such agencies, branches or subsidiaries;

(g) by coordinating to the necessary extent the safeguards which, for the protection of the interests of members and others, are required by Member States of companies or firms within the meaning of the second paragraph of Article 54 with a view to making such safeguards equivalent throughout the Union;

(h) by satisfying themselves that the conditions of establishment are not distorted by aids granted by Member States.

Article 51
(ex Article 45 TEC)

The provisions of this Chapter shall not apply, so far as any given Member State is concerned, to activities which in that State are connected, even occasionally, with the exercise of official authority.

The European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, may rule that the provisions of this Chapter shall not apply to certain activities.

Article 52
(ex Article 46 TEC)

1. The provisions of this Chapter and measures taken in pursuance thereof shall not prejudice the applicability of provisions laid down by law, regulation or administrative action providing for special treatment for foreign nationals on grounds of public policy, public security or public health.
2. The European Parliament and the Council shall, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, issue directives for the coordination of the abovementioned provisions.

Article 53
(ex Article 47 TEC)

1. **In order to make it easier for persons to take up and pursue activities as self-employed persons, the European Parliament and the Council shall, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, issue directives for the mutual recognition of diplomas, certificates and other evidence of formal qualifications and for the coordination of the provisions laid down by law, regulation or administrative action in Member States concerning the taking-up and pursuit of activities as self-employed persons.**
2. **In the case of the medical and allied and pharmaceutical professions, the progressive abolition of restrictions shall be dependent upon coordination of the conditions for their exercise in the various Member States.**

Article 54
(ex Article 48 TEC)

Companies or firms formed in accordance with the law of a Member State and having their registered office, central administration or principal place of business within the Union shall, for the purposes of this Chapter, be treated in the same way as natural persons who are nationals of Member States.
„Companies or firms" means companies or firms constituted under civil or commercial law, including cooperative societies, and other legal persons governed by public or private law, save for those which are non-profit-making.

Article 55
(ex Article 294 TEC)

Member States shall accord nationals of the other Member States the same treatment as their own nationals as regards participation in the capital of companies or firms within the meaning of Article 54, without prejudice to the application of the other provisions of the Treaties.

CHAPTER 3
SERVICES

Article 56
(ex Article 49 TEC)

Within the framework of the provisions set out below, restrictions on freedom to provide services within the Union shall be prohibited in respect of nationals of Member States who are established in a Member State other than that of the person for whom the services are intended.

The European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, may extend the provisions of the Chapter to nationals of a third country who provide services and who are established within the Union.

Article 57
(ex Article 50 TEC)

Services shall be considered to be „services" within the meaning of the Treaties where they are normally provided for remuneration, in so far as they are not governed by the provisions relating to freedom of movement for goods, capital and persons.
„Services" shall in particular include:
(a) activities of an industrial character;
(b) activities of a commercial character;
(c) activities of craftsmen;
(d) activities of the professions.
Without prejudice to the provisions of the Chapter relating to the right of establishment, the person providing a service may, in order to do so, temporarily pursue his activity in the Member State where the service is provided, under the same conditions as are imposed by that State on its own nationals.

Article 58
(ex Article 51 TEC)

1. **Freedom to provide services in the field of transport shall be governed by the provisions of the Title relating to transport.**
2. **The liberalisation of banking and insurance services connected with movements of capital shall be effected in step with the liberalisation of movement of capital.**

Article 59
(ex Article 52 TEC)

1. **In order to achieve the liberalisation of a specific service, the European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure and after consulting the Economic and Social Committee, shall issue directives.**
2. **As regards the directives referred to in paragraph 1, priority shall as a general rule be given to those services which directly affect production costs or the liberalisation of which helps to promote trade in goods.**

Article 60
(ex Article 53 TEC)

The Member States shall endeavour to undertake the liberalisation of services beyond the extent required by the directives issued pursuant to Article 59(1), if their general economic situation and the situation of the economic sector concerned so permit.

To this end, the Commission shall make recommendations to the Member States concerned.

Article 61
(ex Article 54 TEC)

As long as restrictions on freedom to provide services have not been abolished, each Member State shall apply such restrictions without distinction on grounds of nationality or residence to all persons providing services within the meaning of the first paragraph of Article 56.

Article 62
(ex Article 55 TEC)

The provisions of Articles 51 to 54 shall apply to the matters covered by this Chapter.

CHAPTER 4
CAPITAL AND PAYMENTS

Article 63
(ex Article 56 TEC)

1. **Within the framework of the provisions set out in this Chapter, all restrictions on the movement of capital between Member States and between Member States and third countries shall be prohibited.**
2. **Within the framework of the provisions set out in this Chapter, all restrictions on payments between Member States and between Member States and third countries shall be prohibited.**

Article 64
(ex Article 57 TEC)

1. **The provisions of Article 63 shall be without prejudice to the application to third countries of any restrictions which exist on 31 December 1993 under national or Union law adopted in respect of the movement of capital to or from third countries involving direct investment – including in real estate – establishment, the provision of financial services or the admission of securities to capital markets. In respect of restrictions existing under national law in Bulgaria, Estonia and Hungary, the relevant date shall be 31 December 1999.**

2. Whilst endeavouring to achieve the objective of free movement of capital between Member States and third countries to the greatest extent possible and without prejudice to the other Chapters of the Treaties, the European Parliament and the Council, acting in accordance with the ordinary legislative procedure, shall adopt the measures on the movement of capital to or from third countries involving direct investment – including investment in real estate – establishment, the provision of financial services or the admission of securities to capital markets.
3. Notwithstanding paragraph 2, only the Council, acting in accordance with a special legislative procedure, may unanimously, and after consulting the European Parliament, adopt measures which constitute a step backwards in Union law as regards the liberalisation of the movement of capital to or from third countries.

Article 65
(ex Article 58 TEC)

1. The provisions of Article 63 shall be without prejudice to the right of Member States:
   (a) to apply the relevant provisions of their tax law which distinguish between taxpayers who are not in the same situation with regard to their place of residence or with regard to the place where their capital is invested;
   (b) to take all requisite measures to prevent infringements of national law and regulations, in particular in the field of taxation and the prudential supervision of financial institutions, or to lay down procedures for the declaration of capital movements for purposes of administrative or statistical information, or to take measures which are justified on grounds of public policy or public security.
2. The provisions of this Chapter shall be without prejudice to the applicability of restrictions on the right of establishment which are compatible with the Treaties.
3. The measures and procedures referred to in paragraphs 1 and 2 shall not constitute a means of arbitrary discrimination or a disguised restriction on the free movement of capital and payments as defined in Article 63.
4. In the absence of measures pursuant to Article 64(3), the Commission or, in the absence of a Commission decision within three months from the request of the Member State concerned, the Council, may adopt a decision stating that restrictive tax measures adopted by a Member State concerning one or more third countries are to be considered compatible with the Treaties in so far as they are justified by one of the objectives of the Union and compatible with the proper functioning of the internal market. The Council shall act unanimously on application by a Member State.

Article 66
(ex Article 59 TEC)

Where, in exceptional circumstances, movements of capital to or from third countries cause, or threaten to cause, serious difficulties for the operation of economic and monetary union, the Council, on a proposal from the Commission and after consulting the European Central Bank, may take safeguard measures with regard to third countries for a period not exceeding six months if such measures are strictly necessary. "

LITERATURA

Knjige:

Aćimović Ljubivoje, „Problemi bezbednosti i saradnje u Evropi", Beograd, 1978.

Andrassy Juraj, „Međunarodno pravo", Zagreb, 1978.

Avramov S. , Kreća M. , „Međunarodno javno pravo", Beograd, 1986.

Babić Blagoje (urednik), „Vodič kroz pravo EU", Beograd, Službeni Glasnik Srbije, 2009.

Babić Blagoje i Ilić Gordana - redaktori, „Jugoslavija i Evropska unija", Beograd, 1996. , 1997, 1999.

Babić Blagoje i Ilić Gordana - editors: „Yugoslavia and the European Union", Belgrade, 1997.

Babić Blagoje, „Finansijski odnosi sa evropskim okruženjem", Beograd, 2000.

Babić Blagoje, „Jugoslavija u evropskim finansijama", Beograd, 1994.

Barrass Robert and Shobhana Madhavan, „European Economic Integration and Sustainable Development - Institutions, Issues and Policies", McGraw-Hill Book Company, London, 1998

Bebr G. , „Development of Judicial Control of the European Communities", Hague, Boston, London, 1981.

Bermann G. and ad. , „Cases and Materials on European Community Law", London, 1993.

Bertelsamnn Foundation and Center for Applied Policy Research (eds.), „Bridging the Leadership Gap - A Strategy for Improving Political Leadership in the EU", Munich, December 2002.

Borchardt Klaus Dietrich, „The ABC of Community Law", Brussels - Luxembourg, 2000.

Boulouis, J. , „Droit institutionnel des Communautes europeennes", Paris, 1984.

Brown L. N. and Jacobs F. G. , „The Court of Justice of the European Communities", Sweet - Maxwell, London, 1989.

Brusis Martin and Emmanouilidis Janis A. , Editors, „Thinking Enlarged - The Accession Countries and the Future of the European Union", Europa Union Verlag, Munich Contributions to European Unification, edited by Werner Weidenfeld, Volume 7, Bonn, 2002.

Bulmer S. and Wessels W. , „The European Council: Decision - Making in European Politics", 1987.

Campbell A. , „Comon Market Law", Vol. 1-2, Longmans, Oceana, London, 1969.

Cappelletti, Seccombe, Weiler, „Integration through Law", Vol. I, Methods, Tools and Institutions", Berlin, New York, 1986.

Cartou Louis, „Communautes europeennes", Dalloz, Paris, 1991.

Charlesworth and Cullen, „European Community Law", Pitman, London, 1994.

Cocks B. , „The European Parliament - Structure, Procedure and Practice", London, 1973.

Corbett Richard, „The European Parliament's Role in Closer EU Integration", Foreword by Klaus Hansch, President of the European Parliament, 1994 -97, Palgrave, Grat Britain, 2001.

Crnobrnja Mihailo - redaktor, „Nova Evropa - Evropska zajednica 1992. i nakon toga", IBN Centar i Noma, Beograd, 1992.

Dearden Stephen / McDonald Franc, „European Economic Integration", Third Edition, Longman, UK, 1999

Dehousse Renaud - Editor, „Europe after Maastricht - An Ever Closer Union?", Munchen, 1994.

De Ruyt, „L'Acte Unique Europeen", Bruxelles, 1987.

Dimitrijević V. i Račić O. , „Međunarodne organizacije", Savremena administracija, Beograd, 1988.

Dimitrijević V. i Stojanović R. , „Međunarodni odnosi", Beograd, 1996.

Dinan Dezmond, „Sve bliža Unija – Uvod u evopsku integraciju“, Službeni Glasnik, Beograd, 2009.

Dobre A. M. , Gistelinck, Polacek M. M. and Hunink R. (edit), „Handbook on EU affairs”, Bucharest, EU Project, European Institute of Romania, Sept. 2005.

Dony Marianne, „Droit de l’Union Europeenne“, Universite de Bruxelles, 2008.

Dragović Bojana, „Ugovori o pridruživanju Evropskoj uniji”, Beograd, 1995.

Dyker David A. , „The European Economy”, Sec. edition, Longman, UK, 1999.

Đurović R. , „Privredne integracije - Regionalne međunarodne ekonomske organizacije”, Novi Sad, 1972.

El-Agra A. M. , „Economics of the European Community”, London, 1990.

Evans, A. , „The Law of the European Community”, London, 1994.

Favre Jean-Mark, „Osnovi EU i komunitarnog prava”, Beograd, 2004.

Freestone D. and Davison J. , „The Institutional Framework of the European Communities”, 1988.

Galloway David, „The Treaty of Nice and Beyond - Realities and Illusions of Power in the EU”, Sheffield Academic Press, UK, 2001.

Gerbert P. , „La construction de l’Europe”, Paris, 1983.

Green N. , Hartley T. and Usher J. , „The Legal Foundations of the Single European Market”, London, 1991.

Haas E. B. , „The Obsolescence of Regional Integration Theory”, 1975.

Hartley T. C. , „The Foundations of European Community Law”, Oxford, Clarendon Press, 1988.

Hiks Sajmon, „Politički sistem EU“, Službeni Glasnik, Beograd, 2007.

Isaac G. , „Droit Communautaire General”, Paris, 1983.

Ilić – Gasmi Gordana, „Reforme EU – Institucionalni aspekti”, Friedrich Ebert Stiftung, Prometej, Beograd, 2004.

Ilić Gordana, „EU Policy towards Western Balkans and the Position of Serbia”, GTZ GmBH, G17 Institute, Belgrade, 2002. (in English)

Ilić Gordana, „The Development of Public Procurement in Serbia and Montenegro in the context of the EU Stabilisation & Association Process”, Belgrade, PLAC, May 2003.

Ilić Gordana, „The Development of Company Law in Serbia and Montenegro in the context of the EU Stabilisation & Association Process”, Belgrade, PLAC, September 2003.

Ilić – Gasmi Gordana, „Pravo Evropske unije“, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2006.

Ilić – Gasmi Gordana, „Pravo i institucije EU“, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2008.

Janča D. , „Pravni položaj država članica u Evropskim zajednicama”, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu, 1965.

Janča D. , „Pravo Evropskih zajednica”, Novi Sad, 1980.

Janjević M. i Lopandić D. , (priređivači), „Sporazum iz Šengena - Za Evropu bez granica”, Beograd, 1996.

Janjević M. , „Evropska monetarna unija - Evro na evropskoj i svetskoj sceni”, Beograd, 1998.

Kamber Jelena, „Evropska zajednica i težnje ka stvaranju Evropske unije”, magistarski rad, Pravni fakultet Beograd, 1987.

Kapteyn P. J. G. and V. van Themaat P. , „Introduction to the Law of the European Communities after coming into force the Single European Act”, Kluwer, 1989.

Kelsen Hans, „Principles of international law”, New York, 1952.

Kent Penelope, „European Community Law”, London, 1992.

Kent Penelope, „Law of the European Union”, London, 1996.

Kovač Oskar, „Evropa 1992, moguće posledice i opcije za Jugoslaviju", Beograd, 1990.

Kovač O. i Popović T. , „Yugoslavia and the European Union - th Past and the Future", Belgrade, 1996.

Kovač O. i Popović T. , „Prilagođavanje privrede uslovima poslovanja na tržištu Evropske unije", Beograd, 1995.

Knežević - Predić Vesna, „Nadnacionalni karakter Evropske zajednice i suverenost država članica", doktorska disertacija, Pravni f. Novi Sad, 1996.

Knežević - Predić Vesna, „Ogled o suverenosti - suverenost i Evropska unija", Institut za političke studije, Beograd, 2001.

Kulić J. V. , „Međunarodna ekonomska integracija i suverenitet", doktorska disertacija, Pravni f. Beograd, 1965.

Kreća M. , Paunović M. , „Praktikum za međunarodno javno pravo", Beograd, 2002.

Lasok D. and Bridge J. W. , „Law & Institutions of the European Communities", London, 1987.

Lasok D. and Bridge J. W. , „Law and Institutions of the European Union", London, 1994.

Lopandić Duško, „La Communaute Economique Europeenne et la Yugoslavie", Paris, 1985.

Lopandić D. i Janjević M. , priređivači, „Ugovor o Evropskoj uniji - od Rima do Mastrihta", Beograd, 1995.

Lopandić Duško, „Zajednička trgovinska politika EU", Beograd, 1999.

Louis J. V. , „The Community Legal Order", Luxembourg, 1990.

Maclean R. M. , „European Community Law, Revision Work Book", London, 1991.

Madl F. „The Law of the European Economic Community", Budapest, 1978.

Mathijsen P. , „A Guide to European Union Law", London, 1995.

Millet T. „The Court of First Instance", London, 1990.

Miščević Tanja (priređivač), „ABC about European Union", Beograd, 2002.

Mitrović Dobrosav i Račić O. (urednici), „Pravo Evropske unije", Beograd, 1996.

Mitrović Dobrosav (urednik), zbornik radova, „Pravo EU - fizička i pravna lica", Beograd, FPN i CMS, 1998.

Mitrović Dragan, „Osnovi prava", Univerzitet Singidunum, Beograd, 2006.

Mlikotin - Tomić D. , „Pravo Evropske ekonomske zajednice", Zagreb, 1989.

Moussis Nicolas, „Access to Europe - Guide to Community policies", Rixensart, 1993.

Mouton Jean-Denis & Vandamme Jacques (eds), „L'Avenir de l'Union Europeenne: Elargir et Approfondir", Bruxelles, 1995.

Noel Emil, „Working Together: the Institutions of the European Community", Luxembourg, 1988.

Palmer M. , „The European Parliament - What it is, What it does, How it works", Oxford, 1981.

Pantić Danijel, „Budžet Evropske zajednice", Beograd, 1996.

Pascal F. , „Europe in Ten Lessons", Luxembourg, 1992.

Parry A. and Dinnage J. , „EEC Law", London 1981.

Paunović Milan, „Utvrđivanje međunarodnih standarda ljudskih prava putem jurisprudencije Evropskog suda za ljudska prava", doktorat, Pravni fakultet, Beograd, 1993.

Paunović Milan, „Jurisprudencija Evropskog suda za ljudska prava", Beograd, 1993.

Paunović Milan, „Osnovi ljudskih prava: izvornik i pojmovnik", Beograd, Dosije, 2002.

Peterson John and Shackleton Michael, „The Institutions of the European Union", Oxford University Press, 2002.

Pinder John, „European Community, The Building of a Union", London, 1992.

Prokopijević Miroslav, „Konstitucionalna ekonomija Evropske unije", Institut za evropske studije i Fondacija F. Ebert, Beograd, 1998

Rakić Branko, „Harmonizacija jugoslovenskog prava sa pravom Evropske unije", Beograd, 1997.

Rodin Siniša, „Pravni sustav i institucije Evropske zajednice", Zagreb, 1990.

Samardžić Slobodan, „Evropska unija kao model supranacionalne zajednice", Beograd, 1999.

Sbragia Alberta M. , editor, „Europolitics - Institutions and Policymaking in the „New" European Community", The Brookings Institution, Washington, D. C. , 1992.

Schermers H. G. and Waelbroeck M. , „Judicial protection in the European Communities", London, 1992.

Scitovsky T. , „Economic Theory and Western European Integration", London, 1962.

Shaw J. , „The Law of the European Union", London, 1996.

Shaw Josephine, „The Law of the EU", 3rd Edition, London, 1999.

Siđanski Dušan, „Federalistička budućnost Evrope", Prosveta Beograd, 1996.

Siđanski Dušan, „U traganju za novim evropskim federalizmom", Beograd, 2002.

Siđanski Dušan, „At the heart of the European Constitution: a two-headed presidency and bicameral legislative power", Geneva, www. eurofederalism. com, May 2003.

Simeunović Jasminka, „Uloga Evropskog Parlamenta u procesu odlučivanja u Evropskoj uniji", magistarski rad, FPN Beograd, 1995.

Simić Predrag (Editor), Gordana Ilić, Zlatko Isaković, Krassen Stanchev i Ivan Krastev, „The European Union, NATO and South-East Europe", Konrad Adenauer and IMPP, Belgrade, 2002.

Siriški Sofija, „Nadnacionalni karakter Evropske zajednice", Beograd, IMPP, 1993.

Siriški Sofija, „Spoljna politika Evropske unije", doktorat, Pravni fakultet Beograd, 2002.

Stanković Dimitrije, „Ekonomska i monetarna Unija", Beograd, 1994.

Stefanović Zlatko, „Pravo EU", Moć knjige, Beograd, 2003.

Stojanović Radoslav, „Spoljna politika EU", Beograd, 1998.

Stojanović Radoslav, „Sila i moć u međunarodnim odnosima", Beograd, 1986.

Steiner J. , „Textbook on EEC Law", London, 1992.

Teokarević Jovan i Milinković Branko, „NATO, EU i bezbednost Evrope", Beograd, 1999.

Turčinović Filip, Pravo EU", Megatrend, Beograd, 2005.

Vaughan D. (Editor), „Law of the European Communities", Vol. I, II, London, 1986.

Vukadinović Radovan, „Evropska ekonomska zajednica - institucije", Beograd, Noma, 1991.

Vukadinović Radovan, (Redaktor), „Pravni i ekonomski okviri uključivanja jugoslovenskih privrednih subjekata u unutrašnje tržište Evropske unije", Kragujevac, 1994.

Vukadinović Radovan, „Pravo Evropske unije", Beograd, 1996.

Vukadinović Radovan, „Ostvarivanje komunitarnih prava u Evropskoj Uniji", Beograd, 2000.

Vukadinović Radovan, „Pravo Evropske unije", Beograd, 2006.

Vukasović Vid, „Sud Evropske ekonomske zajednice", magistarska teza, Pravni F. Beograd, 1967.

Werner Ungerer, „On the way to European Union", u : The Maastricht Treaty on European Union", Presses Interuniversitaires Europeennes, Bruxelles, 1993

Zbornik radova : „Usklađivanje prava SRJ sa pravom EU", Pravni fakultet u Nišu, 1999.

Zečević Slobodan, „Pravo konkurencije EU", Beograd, 1999.

Zečević Slobodan, „Evropska Unija - Institucije i pravo", Beograd, 2003.

Županjevac D. , „Evropska zajednica kao subjekt međunarodnog prava i međunarodnih odnosa", Međunarodni problemi br. 4/1986.

Članci i studije:

Abromeit Heidrun and Sebastian Wolf, „Will the Constitutional Treaty contribute to the legitimacy of the EU?", http://eiop. or. at, 12. 8. 2005.

Alendar Branka, „Transformacija Evropskih zajednica u Evropsku uniju i položaj zemalja nečlanica" u: „Pravni i ekonomski okviri uključivanja jugoslovenskih privrednih subjekata u unutrašnje tržište EU" Vukadinović R. (redaktor), Kragujevac, 1994.

Amato Giuliano, „From Nice to Europe", XXIInd Jean Monet Lecture, European University Institute, Florence, 20 November 2000. , http://eiop. or. at/eiop/texte/2000

Andrassy Juraj, „Pokušaji integracije Zapadne Evrope" JRMP, 1/54

Armstrong Kenneth A. , „Theorizing the Legal Dimension of European Integration", Journal of Common Market Studies (JCMS), Vol. 36, No. 2, June 1998.

Babić Blagoje, „Evropska monetarna unija, EVRO i Jugoslavija", Međunarodni problemi, br. 4/1997

Babić Blagoje, „Institucionalni problemi u ekonomskoj saradnji SR Jugoslavije s Evropskom unijom", Međunarodni problemi 3/96

Babić B. , (urednik), Zbornik radova: *Vodič kroz pravo EU*, Beograd, Službeni glasnik, IMPP, Pravni fakultet Univerziteta Beograd 2009.

Barać Stevan, „Integrisana područja u Zapadnoj Evropi i njihove suprotnosti", Problemi regionalne integracije u svetu , Beograd, 1961.

Barents Rene, „Some Observations on the Treaty of Nice", Maastricht Journal of European and Comparative Law, Netherelands, Volume 8, No. 2, 2001.

Bieber R. , „Achievements of the European Palriament", 21 CMLRev, p. 283. , 1984.

Bieber, Pantalis, Schoo, „Implications of the Single Act for the European Parliament", 23 CMLRev, p. 767, 1986.

Bieber R. , „On the Mutual Completion of Overlapping Legal Systems: The Case of the European Communities and the National legal orders", 13 European law Review, p. 147, 1988.

Bonvicini G. , „The Genscher - Colombo Plan and Solemn Declaration on European Union (1981 - 1983)" in: „The Dinamics of European Union", Pryce Roy (editor), 1987.

Borzel Tanja, Risse Thomas, „The Post. Nice Agenda of the European Union: What's the Problem, How to Deal With It, and What to Avoid", European University Institute, Florence, RSC, http://www. iue. it, 3. 05. 2001.

Borzel Tanja, Risse Thomas, „Who is Afraid of a European Federation? How to Constitutionalize a Multi-Level Governance System", Harvard Jean Monet, Working Paper Series, 7/00, 2000.

Bradley K. , „Maintaining the Balance: The Role of the Court of Justice in Defining Institutional Position of the European Parliament", 24 CMLRev, p. 41, 1987.

Bradley K. , „The European Court and the Legal Basis of Community Legislation", 13 ELRev, p. 379, 1988.

Checkel Jeffrey T. , „Reforming European Institutions of Governance", ARENA Working Papers WP, 01/7, 2001.

Chopin Thierry, Lefebvre Maxime, "After the Lisbon Treaty: Does the European Union finally have a telephone number?, 30th November 2009, www. robert-schuman. eu

Christiansen Thomas, „Legitimacy Dilemmas of Supranational Governance: The European Commission between Accountability and Independence", EUI Working Paper RSC No. 97/74, 1997.

Corbett Richard, „Testing the New Procedures: The European Parliamentary's First Experiences with its New „Single Act" Powers", 27 Journal of Common market Studies (JCM Stud.), No. 4, p. 359. , 1989.

Craig P. P. , „Democracy and Rulemaking within the EC: An Empirical and Normative Assessment"; Harvard Jean Monet Working Paper Series, Vol. 2, 1997.

Crosby S. , „The Single Market and the Rule of Law", 16 ELRev. , p. 451, 1991.

Cross E. D. , „Pre-Emption of Member State Law in the European Economic Community: Framework for Analysis", 29 CMLRev, p. 447, 1992.

Dashwood A. , „The Principle of Direct Effect in European Community Law", 16 JCM Stud. , p. 229, 1977.

De Areilza Jose, „Sovereignty or Management? The Dual Character of the EC Supranationalism", Harvard Jean Monet Working Paper Series, 2/95, 1995.

Dehousse Renaud, „European Institutional Architecture After Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure?", European University Institute, Florence, Working Papers RSC No 98/11

Dehousse Renaud, „Rediscovering Functionalism", Harvard Jean Monet Working Paper Series, Symposium, 7/00, 2000.

Dimitrijević Vojin, „Evropska unija kao međunarodna organizacija" u: „Pravo EU", zbornik radova, priprema i redakcija Mitrović D. i Račić O,, Beograd, 1996. , str. 8 - 15.

Dur Andreas and Gemma Mateo, „Treaty-Making in the European Union: Bargaining, Issue Linkages, and Efficiency", http://eiop.ar. at, 12. 10. 2004.

Easson A. J. , „Legal Approaches to European Integration: The Role of Court and Legislator in the Completing of the European Common Market" in: Snyder F. (Ed), „EC Law" Vol. I, Hong Kong, Singapore, Sydney, 1993.

Egeberg Morten, „The Organisational Dimension of Integration in the EU (and Elsewhere), ARENA Working Papers, WP, 00/10, 2000.

Ehlermann C. D. , „The Internal Market Following the Single European Act", 24 CMLRev, p. 361, 1987.

Emilou N. , „Towards a clearer demarcation line? The division of external relations power between the Community and Member States", 191 ELRev, p. 76, 1994.

Eriksen Erik, „The Question of Deliberative Supranationalism in the EU", ARENA Working Papers, Oslo, WP 99/4, 1999.

Everling U. , „Possibilities and Limits of European Integration", 18 Journal of Common Market Studies, p. 217, 1980.

Everling U, „Reflections on the Structure of the European Union", 29 CMLRev, p. 1053, 1992.

Falkner Gerda, Nentwich Michael, „Enlarging the European Union: The Short-Term Success of Incrementalism and De-Politicisation", Max Planck Institute Working Paper 00/4, July 2000.

Faupel Reiner, „The Charter of Fundamental Rights of the EU", Revija za evropsko pravo, br. 1/2001.

Fisher Joschka, „From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration", Speech at the Humboldt University in Berlin, May 12, 2000.

Giuliani J. , „There's a brave new Europe to be glimpsed in the Reform Treaty", www.robert-schuman. eu, 2008.

Grainne De Burca, „The Principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional Actor", Journal of Common Market Studies (JCMS), No. 2, Blackwell Publishers Ltd, Oxford, June 1998.

Graver Hans Petter, „National Origins of European Law: Towards an Autonomous System of European Law?", ARENA Working Paper Series, 1/95, 1995.

Gros Daniel i Micossi Stefano, „Two for the Price of One?" CEPS Commentary, 22 October 2007, http://www. ceps. eu

Hartley T. , „International Agreements and the Community legal System: Some Recent Developments", 8 ELRev, p. 383, 1983.

Hartley T. , „Federalism, Courts and Legal Systems: The Emerging Constitution of the European Community", 34 American journal of Comparative Law, p. 229, 1986.

Hartley T. , „The Commission as Legislator under the EEC Treaty", 13 ELRev, 2, p. 122, 1988.

Hartley T. , „Constitutional and Institutional Aspects of the Maastricht Agreement", 42 International and Comparative Law Quarterly (ICLQ) p. 213, 1993.

Haverland Markus, „National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points", EUI Working Paper RSC No 99/17, 1999.

Ilić G. , „Zajednička trgovinska politika i funkcionisanje unutrašnjeg tržišta Evropske unije", Međunarodni problemi, 4/1995, p. 419.

Ilić G. , „Pravni i institucionalni aspekti sistema Opšte šeme preferencijala EU", Pravni život, 12/1995

Ilić G. , „Prospects for restoring and promoting economic cooperation between the FRY and the European Union", EUROBALKANS, Athens, No. 24/1996.

Ilić G. , „Samit u Nici i perspektive razvoja EU", Ekonomist br. 100, 2002.

Ilić – Gasmi G. , „EU Standards in Migration Policy, Visas and the Current Situation in the Western Balkans", in: Grečić, V. (Edit). , „Visa Policy and the Western Balkans", Belgrade, 2006.

Jacobsen Hanns-Ditrich, „The EU Eastward Enlargement", EioP, Vol. 1, No. 14, 1997.

Janča Dejan, „Osobenosti multilateralne saradnje u međunarodnim privrednim organizacijama integracionog karaktera", Pravo, teorija i praksa, pos. broj iz sept. 1986.

Janjević M. , „Subsidijarnost u Evropskoj uniji", Međ. Problemi, 4/1994.

Jazić Ž. , „Evropske zajednice kao organizacije regionalne integracije", JRMP, 1-3/1981

Jazić Ž. , „EZ i evropska politička saradnja na putu transformacije u EU", JRMP, 1/1986

Kamber Jelena, „EEZ i pokušaj stvaranja Evropske unije: od plana Spinelli do Jedinstvenog akta", međ. Poblemi, 1. 2/1985, str. 111.

Knežević . - Predić V. , „Ogled o suverenosti: Državljanstvo Evropske unije", Međ. Problemi, 4/1994.

Knill Christoph, Lehmkuhl Dirk, „How Europe Matters: Different Mechanism of Europeanization", EioP, Vol. 3, No. 7, 1999.

Konig Thomas, Brauninger Thomas, „Decisiviness and Inclusiviness: Intergovernmental Choice of European Decision Rules", EioP, Vol. 1, No. 22, 1997.

Kovačević Stevan, „Stvaranje Evropske monetarne unije i položaj trećih zemalja" u: Vukadinović R. (redaktor), „Pravni i ekonomski okviri uključivanja jugoslovenskih privrednih subjekata u unutrašnje tržište EU", Kragujevac, 1994, str. 23.

Laffan Brigit, „The European Union: A Distinctive Model of Internationalization", EioP, Vol. 1, No. 018, 1997.

Leben Charles, „A Federation of Nation States or a Federal State?", Harvard Law School, Harvard Jean Monnet Working Paper (Symposium), No 7/00, 2000.

Lenz O. , „The Court of Justice of the European Communities", ELRev, 127, 1989.

Lopandić D. i Kamber J. , „Evropski parlament, njegova uloga u Evropskoj zajednici i u zasnivanju i sprovođenju spoljnih odnosa EZ", JRMP 2-3/1986.

Lopandić D. , „Ugovor iz Amsterdama o reformi Evropske unije", Međ. Politika, 1060, 1997.

Lopandić D. , „Osvrt na evoluciju saradnje u drugom i trećem stubu", Revija za evropsko pravo, Beograd, 1/2001

Lopandić, D. , „Ugovor o Ustavu za Evropu i njegov uticaj na oblast spoljnih odnosa EU i položaj SCG", www. feio. sv. gov. yu

Lopandić, D. , „Lisabonski Ugovor i reforma EU", Zbornik radova: *Vodič kroz pravo EU*, B. Babić (urednik), Beograd, Službeni glasnik, IMPP, Pravni fakultet Univerziteta Beograd 2009.

Mancini G. , „The Making of a Constitution for Europe", CMLRev, 1989.

Morris P. E. , „The Direct Effect of Directives - Some Recent Developments in European Court", II JBL, 309 July 1989.

Muntean Andrei, „The European Palriament's Political Legitimacy and the Commission's „Misleading Management": Towards a „Parliamentarian" European Union?", EioP, Vol. 4 (2000) No. 5, http://eiop. or. at/eiop/texte, 18. 05. 2000.

Nickel Dietmar, „Maintaining and Improving the Institutional Capacities of the Enlarged European Union", Harvard Law School, HJM Working Paper (Symposium), 7/00, 2000.

Neuhold Christine, „The „Legislative Backbone" keeping the Institution upright? The Role of European Parliament Committees in the EU Policy - Making Process", EioP Vol. 5 (2001), No. 10, http://eiop. or. at/eiop/texte, 21. 08 2001.

Pescatore P. , „Some Critical Remarks on the Single European Act", 24 CMLRev, 11, 1987.

Olsten Johan, „Reforming European Institutions of Governance", ARENA Working Papers, WP 01/7, 2001.

Pescatore P. , „The Doctrine of Direct Effect: An Infant Disease of Community Law", 8 ELRev, 155, 1983.

Pescatore P. , „Treaty-making by the European Communities", u: „The Effect of Treaties in Domestic Law", Jacobs F. G. And Roberts S. (editors), London, 1987.

Petite Michelle, Nickel Dietmar, „Amsterdam and European Institutional Balance", Harvard Jean Monet Working Paper, No. 5/98, 1998.

Petite Michelle, „The Treaty of Amsterdam", Harvard Jean Monet Working Paper, 1/97, 1997.

Piris Jean-Claude, „Does the EU have a Constitution? Does it need one?", Harvard Jean Monet Working Paper Series, 5/00, 2000.

Račić O. , „Nove tendencije u razvoju međunarodnopravnog subjektiviteta međunarodnih organizacija", JRMP, 1-2/1987

Račić O. , „Pravni sistem EU", u: „Pravo EU", Mitrović D. i Račić O. (redaktori), Beograd, 1996.

Rakić B. , „Princip supsidijarnosti i raspodela nadležnosti između EU i država članica", Pravni život, 12/95

Rasmussen Anders, „Institutional Games Rational Actors Play - The empowering of the European Palriament", European Integration online Papers (EioP) Vol. 4 (2000), No. 1, http://eiop. or. at. /eiop. /texte, 18, 01. 2000.

Reich N. , „Competition between Legal Orders: A New Paradigm of EC Law", 29 CMLRev. , 861, 1992.

Sadurski, Wojciech, "European Constitutional Identity?", European University Institute Florence, Department of Law, WP No 2006/33, September 2006.

Shaw, Jo, „The Constitutional Treaty and the question of ratification: Unscrambling the Consequences and Identifying the Paradoxes", European Policy Brief, www. fedtrust. co. uk, April 2005.

Somek Alexander, „On Supranationality", EioP, Vol. 5, No. 3, 2001. http://eiop. or. at/eiop. /texte/2001-003a. htm

Riesenfeld S. , „Legal Systems of Regional Economic Integration", Hastings International and Comparative Law review, Spring, 1997.

Riggle Sharon, „EU Officially Adopts Military Tasks : A summary of the Nice Conclusions", Centre for European Security and Disarmament - Briefing Paper, 18 December 2000

Sousa Pedro A. B. , „Independent and Accountable Central Banks and the European Central Bank", European Integration online papers (EioP) Vol. 5 (2001), No 9; http: // eiop. or. at/eiop/ texte/2001-009a. htm

Vukadinović R. , „Pojam komunitarnog pravnog sistema i pravne karakteristike unutrašnjeg tržišta u Evropskoj zajednici", u: „Pravni i ekonomski okviri uključivanja jugoslovenskih privrednih subjekata u unutrašnje tržište EU", Kragujevac, 1994.

Wallace Helen, „Possible Futures for the EU: A British Reaction", Harvard Jean Monet Working Paper Series, Symposium, 7/00, 2000.

Walker Neil, „Flexibility within a Meatconstitutional Frame: Reflections on the Future of Legal Authority in Europe", Harvard Jean Monet Working Paper Series, 12/99, 1999.

Weiler J. H. H. , Haltern U. , Mayer F. , „European Democracy and its Critique - Five Uneasy Pieces", Harvard Jean Monet Working Paper Series, 1/95, 1995.

Weiler J. H. H. , „Federalism and Constitutionalism: Europe Sonderweg" Harvard Jean Monet Workin paper 10/00, 2000.

Yataganas Xenophon, „The Treaty of Nice - The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union - A Continental Perspective, EioP, No 4/00, 2000

Zielonka Jan, „Enlargement and the Finality of European Integration", Harvard Jean Monet Working Paper Series, Symposium, 7/00, 2000.

Zwan J. W, „The Single European Act: Conclusion of a unique document", 23 CMLRev, 747, 1986.

Dokumentacija:

Agenda 2000 - For a stronger and wider Union, European Commission, Bulletin of the EU, Suppl. 5/97, 1997.

Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct unuversal suffrage, OJ L278, 8. 10. 1976.

Act concerning the conditions of accession and the adjustments to the Treaties - Accesion to the European Communities of the Kingdom of Denmark, Ireland and the United Kingdom of Great Britain and the Northern Ireland, OJ L73, 27. 03. 1972.

Act concerning the conditions of accession and adjustments to the Treaties - Accession to the European Communities of the Helenic Republic, OJ L291, 19. 11. 1979.

Act concerning the conditions of accession and adjustments to the Treaties - Accession to the European Communities of the Kingdom of Spain and the Portugese Republic, OJ L302, 15. 11. 1985.

Babić Blagoje, glavni i odgovorni urednik, „Pregled Evropskog zakonodavstva" - periodika, IMPP, Beograd

Consolidated Treaties - European Union, consolidated versions of the EU Treaty and the EC Treaty incorporating the changes made by the Treaty of Amsterdam, signed on 2 October, 1997, Luxembourg, 1997.

European Commission, „European Governance - A White Paper", COM (2001) 428 final, Brussels, 25. 07. 2001.

European Commission, „Steps to European Unity", Luxembourg, 1997.

European Commission, „General Report on the activities of the European Union 1997", Luxembourg, 1998.

European Commission, „General Report on the activities of the European Union 1998", Luxembourg, 1999.

European Commission, „General Report on the activities of the European Union 1999", Luxembourg, 2000.

European Commission, „General Report on the activities of the European Union 2000", Luxembourg, 2001.

European Commission, „General Report on the activities of the European Union 2001", Luxembourg, 2002.

European Commission, „Intergovernmental Conference 1996, Commission opinion - Reinforcing political union and preparing for enlargement", Luxembourg, OOPEC, 1996.

European Commission, „How does the European Union Work?", Luxembourg, 1998.

European Commission, „When will the „euro" be in our pockets", Office for official publications of the EC, Luxembourg, 1996.

European Council: „The Intergovernmental Conference - A Strategy for Europe", Madrid European council, Presidency conclusions, Anex XV, 15/16. 12. 1995. , OOPEC, Luxembourg, 1995

European Parliament, Secretariat Working Party Task-Force „Enlargement", Briefing No. 38, „The Role of the European Parliament in the Enlargement process", Luxembourg, 27 January 1999

European Parliament, publications, „The European Parliament", Luxembourg, 1997.

European Parliament, „Fact Sheets on the European Parliament and the activities of the European Union", Directorate-General for Research, Luxembourg, 1994

General Secretariat of the Council of the European Union, „1996 Intergovrenmental Conference (IGC (96) - Reflection Group Report and other references for documentary purposes"; Luxembourg, 1996.

Lopandić Duško (priređivač), „Ugovor o Evropskoj uniji - Rim - Mastriht - Amsterdam", Beograd, 1999.

Lopandić D. , (prir.), „Osnivački ugovori Evropske unije - Ugovor iz Nice sa amandmanima na Ugovor o EU", Beograd, 2003.

Official Journals EC - Službeni listovi EZ

Single European Act, OJ L 169, 29. 06. 1987.

Treaty Establishing the European Coal and Steel Community, April 25, 1951, 261 UNTS 140; sa izmenama i dopunama u: Treaties Establishing the European Communities, EC Office for Official Publications (OOP) 1987.

Treaty Establishing the European Economic Community, March 25, 1957, 298 UNTS 11; sa izmenama i dopunama u: Treaties Establishing the European Communities, EC OOP 1987.

Treaty Establishing the European Atomic Energy Community, March 25, 1957, 298 UNTS 11; sa izmenama i dopunama u: Treaties establishing the European Communities, EC OOP 1987.

Treaty Establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities, April 8, 1965, Official Journal (OJ) L152/1, 13. 07. 1967, ECOOP 1987.

Treaty amending certain financial provision of the Treaty establishing the European Communities and of the Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities, OJ L359, 31. 12. 1977.

Treaty amending, with regard to Greenland, the Treaties establishing the European Communities, OJ L29, 1. 02. 1985.

Treaty on European Union, OJ C 224/1, 31. 08. 1992.

Turin European Council, Conclusions of the Presidency, Bulletin of the EU 3-1996.

Vukadinović Radovan, glavni i odgovorni urednik, „Revija za evropsko pravo", periodika Udruženja za pravo EU, Beograd

Weidenfeld W. , Wessels W. , „Europe from A to Z - Guide to European integration", European documentation, European Commission, Luxembourg, 1997.

Izabrane relevantne Internet adrese:

http://europa. eu. int/eur-lex/lex/en/treaties/index. htm
http://europa. eu. int/institutions/index_en. htm
http://europa. eu. int/constitution/futurum/index_en. htm
http://europa. eu. int/comm/enlargement/
http://www. eu-history. leidenuniv. nl/
http://european-convention. eu. int
http://www. enafree. lu/en/
http://eiop. or. at/
www. fedtrust. co. uk
www. seio. sr. gov. yu
http://www. iue. it
www. delscg. cec. eu. int
www. dgap. org
www. europarl. europa. eu
www. eca. europa. eu
www. coe. int

UNIVERZITET PRIVATNI AKREDITOVANI UNIVERZITET SINGIDUNUM

Prilog IV - RECENZIJA - Izvodi

„Pored pozitivno-pravnog pristupa, autorka je i teorijski uspešno prikazala nastanak i razvoj EU od postulata federalizma do funkcionalističkog pristupa postepenom ujedinjavanju koji danas preovladava u praksi Unije. Tom prilikom, pokretačku snagu evropskih integracija je predstavljala zajednička želja za prevazilaženjem vekovnog rivalstva Francuske i Nemačke. Nadahnuti tom željom, zvaničnici ovih država su stalno unapređivali međusobnu ekonomsku saradnju držeći se izreke poznatog teoretičara međunarodnih odnosa Inis Klod: „Swords into plows (mačevi u plugove)"! I već je 1951. godine postavljen prvi temelj nadnacionalnom povezivanju država Zapadne Evrope stvaranjem Evropske zajednice za ugalj i čelik (Pariskim Ugovorom koji je stupio na snagu 1952. godine). Od tada je Evropska zajednica za ugalj i čelik, kao prvobitni zametak evropske regionalne integracije, prerasla u moderan oblik ekonomske i monetarne unije današnje Evropske unije.

…Takođe, autorka u udžbeniku pouzdano koristi i navodi reprezentativnu inostranu i domaću izvornu literaturu. Očigledno, reč je o upućenom i talentovanom pravnom piscu. Na kraju udžbenika je priložen spisak izabranih Internet adresa iz oblasti Prava Evropske unije. Najzad, treba istaći jasan jezik i lak stil pisanja autorke, što će svakako pomoći studentima opštih i poslediplomskih studija na svim fakultetima Univerziteta Singidunum na kojima se izučava ovaj istoimeni predmet da savladaju složenu materiju prava i prava Evropske unije. Ali, zbog pomenutih dobrih strana, odlične upućenosti i pouzdanih zaključaka, ovaj autorkin naučni rad se može smatrati i najnovijom monografijom posvećenoj pravno-institucionalnim problemima Evropske unije i njenog sistema prava.

Na osnovu rečenog, čast mi je i zadovoljstvo da knjigu prof. dr Gordane Gasmi preporučim kao obavezno udžbeničko štivo za spremanje i polaganje ispita na svim fakultetima Univerziteta Singidunu na kojima se izučava istoimeni predmet."

Recenzent
Prof. Dr Dragan M. Mitrović, redovni profesor
Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu

U Beogradu,
10. januara 2010. godine

Prilog V - RECENZIJA - Izvodi

„Prvi deo knjige obuhvata operacionalizovane tekstove prof. Dr Dragana Mitrovića o Teoriji prava i koji su prilagođeni strukturi ovog specifičnog i u našoj naučnoj misli jedinstvenog udžbenika. Valja ukazati da je operacionalizacija i prilagodjavanje rezultata istraživanja uvaženog kolege Dragana Mitrovića, redovnog profesora Pravnog fakulteta Univeziteta u Beogradu, izvršena uz njegovu saglasnost.

…U zadnjem delu Teorije prava dat je uvid u pravne vrednosti, predstavljeni su veliki pravni sistemi i konačno fenomen pravnih transplanta. Time je izvršeno konceptualno povezivanje sa drugim delom udžbenika, posvećenom Osnovima prava EU. Naime, razvoj nadnacionalnog prava EU je posebno ojačao zahvaljujući čestom korišćenju pravnih transplanta, odnosno kroz prenošenje pravila ili sistema prava iz jedne zemlje u drugu ili iz jednog naroda u drugi.

Drugi deo udžbenika predstavlja izvorne rezultate istraživanja autorke i posvećen je Osnovima prava EU. U prvom poglavlju koji nosi naziv: Evropska Unija (EU) – Istorijski aspekti - od federalizma do funkcionalizma prezentirana je istorija nastanka EU kroz sagledavanje evolucionih sociooloških i ekonomskih okolnosti izgradnje Unije. Kroz prizmu teorijskog pristupa, odnosno putem sagledavanja naizmeničnih etapa preplitanja federalizma i funkcionalizma, objašnjen je nastanak i razvitak evro-integracionih procesa u jezgru Zapadne Evrope.

…Izuzetan naučni doprinos je iznet u zaključnim razmatranjima o dualitetu pravnog i institucionalnog sistema Unije. Prof. Dr Gordana Gasmi analitično i argumentovano ističe značaj preplitanja supranacionalnosti EU i međuvladinih metoda saradnje država članica, naročito na polju primene zajedničke spoljne politike EU, kao i u drugim oblastima.

Udžbenik Prof. Dr Gordane Gasmi je monografskog karaktera, jer sadrži neophodni metodološki pristup, kao i sve potrebne naučne i faktografske elemente za sistematično izučavanje opštih pojmova o državi i pravu iz domena Osnova prava i iz oblasti Osnova prava EU, odnosno pravnog sistema, istorijata i institucija EU. Stoga ocenjujem da ovaj udžbenik u potpunosti odgovara zahtevima predmeta: Pravo sa osnovama prava EU na Univerzitetu Singidunum.“

Prof. dr Milan I. Miljević, redovni profesor,
Univerziteta Singidunum u Beogradu

Beograd,
12. januara 2010. godine

Beleška o autoru



PROF. DR GORDANA GASMI *je završila Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, međunarodno-pravni smer, u redovnom roku 1978 - 1982. godine sa prosečnom ocenom 9,43. Magistarske studije je uspešno završila odbranivši magistarsku tezu sa temom: „Kolektivna bezbednost u Povelji i praksi Ujedinjenih Nacija", na Pravnom fakultetu u Univerziteta u Beogradu 1987. godine. Doktorske studije je takođe završila na Pravnom fakultetu u Beogradu odbranivši cum laude doktorsku disertaciju iz oblasti prava Evropske unije, na katedri za međunarodno javno pravo.*

Gordana Gasmi je završila internacionalnu specijalizaciju iz domena investicionog prava Međunarodne organizacije za pravo razvoja (International Development Law Organization, IDLO) sa sedištem u Rimu, 2001. godine, na osnovu stipendije italijanske vlade. Takođe poseduje i sertifikat sa stipendije/obuke o međunarodnoj trgovini i investicijama u organizaciji Ministarstva za nacionalnu privredu Grčke. Koristila je stipendiju Evropske zajednice za studijsku posetu Komisiji EZ u Briselu i bila korisnik više stipendija francuske vlade za stručno i naučno usavršavanje. Ona govori i piše na engleskom i francuskom, a poseduje i radno znanje italijanskog jezika.

Gordana Gasmi je intenzivno sarađivala sa međunarodnim vladinim i nevladinim organizacijama na čitavom spektru poslova, koji obuhvataju istraživačke, akademske i savetodavno ekspertske funkcije. U novijem periodu, ona je predstavnik Srbije u ekspertskom CAHVIO Komitetu Saveta Evrope (2009/2010), koji zaseda u Strazburu. Posebno je bitno izdvojiti njen ekspertski angažman u okviru regionalnog UNDP projekta: Ex-ante Policy Impact assessment (2007) pod okriljem UNDP Bratislava (centrala za Evropu). Noviji nedavni angažmani obuhvataju poziciju višeg savetnika, UNDP konsultanta za propise EU pri Ministarstvu finansija Srbije (2006-2007), zatim Specijalnog Savetnika pregovaračkog tima Srbije i Crne Gore za pregovore sa Evropskom Unijom o Sporazumu o stabilizaciji i asocijaciji, pod okriljem UNDP projekta Podrške kapacitetima javne uprave, počev od decembra 2005. do juna 2006. , tj. otcepljenja Crne Gore.

U prethodnom periodu, Gordana Gasmi je bila nacionalni pravni savetnik Među-narodne organizacije za migracije (IOM) na dvogodišnjem CARDS Regionalnom projektu Evopske Unije o usaglašavanju migracione politike, zakonodavstva i administrativne prakse Srbije i Crne Gore sa standardima EU u pitanjima migracija (2004 /2005), kada je intenzivno sarađivala sa nadležnim ministarstvima Srbije i Crne Gore.

Ona je bila pravni savetnik Savetodavnog Centra za ekonomska i pravna pitanja (Policy & Legal Advice Center, PLAC) tj. EU projekta ekspertske pomoći vladama Republika Srbije i Crne Gore, kao i Vladi Državne zajednice Srbije i Crne Gore o pitanjima koja obuhvataju učešće zemlje u Procesu stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji (2002 – 2004). Takođe je bila istraživač - saradnik G 17 Instituta u Beogradu. Radila je i kao asistent istraživač pri beogradskom Institutu za međunarodnu politiku i privredu.

Gordana Gasmi je takođe bila angažovana u Delegaciji Komisije Evropske Unije u Beogradu u svojstvu eksperta savetnika, a njeni ostali angažmani takodje obuhvataju i poziciju političkog i trgovinskog savetnika Ambasadora Australije pri Ambasadi Australije u Beogradu; pravnog savetnika u Evropskoj Korporaciji za privatizaciju i investicije (EPIK) sa sedištem u Beču, koordinatora kursa i predavača na Beogradskoj Otvorenoj Školi, spoljnog saradnika pri Fridrih Ebert Fondaciji u Beogradu i višeg savetnika u Saveznom ministarstvu za međunarodne ekonomske odnose SR Jugoslavije.

Aktivan je učesnik brojnih međunarodnih i domaćih tematskih konferencija posveće-nih raznim pitanjima razvoja EU, bila je predavač na Letnjoj školi Evropske spoljne politike u Berlinu, u organizaciji nemačkog Instituta za spoljne poslove (www. dgap. org), 2003. Takođe je bila i gost-predavač u Centru za Geo-Strategijske Studije na Sorboni, pri Ecole Normale Superieure u Parizu, 2002. U septembru 2007. godine je bila gostujući predavač na Univerzitetu Monteskje u Bordou, Francuska, zatim u Solunu gost predavač Grčkog Instituta za upravno pravo juna 2008. godine i gost predavač na međunarodnoj konferenciji u organizaciji Instituta za administrativne nauke „Paul Negulsecu" Sibiu, Rumunija, oktobra 2009.

Gordana Gasmi je objavila mnogobrojne knjige, monografske studije i ekspertske radove iz oblasti prava i politika EU na srpskom i na engleskom, među kojima naročito:

- *„Pravo i institucije Evropske Unije", Beograd, Univerzitet Singidunum, 2007, 2008, 2009.*
- *„Legal and Political Coordination of National Systems with European System – a view from the Western Balkans Region", pp. 57 – 90, La Revue d'Etudes Politiques et Constitutionenelles Est-Europeennes, Numero special, Philippe Claret (Ed), Universite Montesquieu, Bordeaux, France, Decembre 2008.*
- „Pravo Evropske Unije", Beograd, Univerzitet Singidunum, 2006.
- „Reforme EU – Institucionalni aspekti", Beograd, Friedrich Ebert Stiftung, Prometej, 2004.
- „EU Policy towards Western Balkans and the Position of Serbia (Politika EU prema Zapadnom Balkanu i položaj Srbije)", na engleskom 2002;
- koautor je knjige na engleskom: „EU, NATO and South East Europe", 2002, sa Prof. Predragom Simićem;
- ko - editor je sa Prof. Blagojem Babićem, zbornika radova: „Jugoslavija i EU", koji je doživeo dva izdanja (Beograd, 1996, 1999).
- ko - editor je sa Prof. Blagojem Babićem, zbornika radova: „Yugoslavia and the European Union", Belgrade, na engleskom 1997.

Njene novije publikacije obuhvataju štampana i elektronska izdanja, istovremeno na engleskom i srpskom jeziku, kao što su:

- „ Montenegro - Rule of Law Assessment", co-author with A. Szal & E. Dvorak – Little, NCSC/USAID, June 2007.
- „Mapping of Ex-ante Policy Impact Assessment – Experiences and Tools in Europe", UNDP/BRC Bratislava, September 2007.
- „EU Standards in Migration Policy, Visas and the Current Situation in the Western Balkans" in: Visa Policy and the Western Balkans, V, Grečić (Ed.), IIPE, European Movement in Serbia, Group 484, Belgrade, 2006.

- „Advisory Report on Justice and Home Affairs development in Yugoslavia/Serbia in the context of the EU Stabilisation & Association Process", 2002. ;
- „Development of Public Procurement Sector in Serbia and Montenegro in the context of the EU Stabilisation & Association Process", 2003. ;
- „Development of Company Law in Serbia and Montenegro in the context of the EU Stabilisation & Association Process", 2003. ;
- Komentar Zakona o javnim nabavkama Srbije, Beograd, 2005, sa Prof. Dr Draganom Prlja.

Gordana Gasmi je član Izvršnog Odbora Udruženja za pravo Evropske unije, sa sedištem u Beogradu, saradnik je Centra za pravo EU pri Pravnom fakultetu u Kragujevcu i predavač u okviru višegodišnjih ciklusa njegove međunarodne Zimske škole prava EU. Pored toga, ona je član Udruženja pravnika u privredi iz Beograda, a takođe i član Udruženja za međunarodno pravo sa sedištem u Beogradu i Asocijacije Udruženja za međunarodno pravo u Londonu.

UNIVERZITET PRIVATNI AKREDITOVANI UNIVERZITET SINGIDUNUM

Odlukom Senata Univerziteta "Singidunum", Beograd, broj 636/08 od 12.06.2008, ovaj udžbenik je odobren kao osnovno nastavno sredstvo na studijskim programima koji se realizuju na integrisanim studijama Univerziteta "Singidunum".

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

341.217.04(4-672EU)(075.8)
341.176(4-672EU)(075.8)
34(4-672EU)(075.8)
340.12(075.8)

ГАСМИ, Гордана, 1960-
Pravo i osnovi prava Evropske unije / Gordana Gasmi. - 1. izd. - Beograd : Univerzitet Singidunum, 2010 (Loznica : Mladost grup). - XIV, 405 str. : autorkina slika ; 24 cm

Tiraž 1.150. - Beleška o autoru: str. 403-405. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str. 99-101 i 390-400.

ISBN 978-86-7912-240-7

a) Европска унија - Правни аспект b) Правни систем - Европска унија c) Комунитарно право d) Теорија права
COBISS.SR-ID 172804364

© 2010.

Sva prava zadržana. Ni jedan deo ove publikacije ne može biti reprodukovan u bilo kom vidu i putem bilo kog medija, u delovima ili celini bez prethodne pismene saglasnosti izdavača.