

NOVOSTI EVROPSKE UNIJE

Mr Mina Zirojević*

str. 119-128.

USTAV EVROPSKE UNIJE - - KORAK KA PRIBLIŽAVANJU ILI NE?

Šefovi država i vlada dvadeset pet država članica Evropske unije potpisali su u Rimu 29. oktobra 2004. godine ugovor o Ustavu za Evropu.⁸⁸ Po prvobitnom planu Ustav je trebalo da bude ratifikovan u svim zemljama u toku 2006. i da stupi a snagu 01.01.2006. Ovaj akt predstavlja uspešan kraj dugotrajnog procesa, čiji ishod u vezi sa osnovnim pravima je dugo bio neizvestan.

Najvažnija inovacija koju Ustav donosi je da će Evropska unija dobiti eksplicitan međunarodni subjektivitet, odnosno postati pravno lice, što do sada nije bio slučaj. Do sada status pravnog subjekta su imale samo evropske zajednice, kao uže komponente EU.

Ustav za Evropu se sastoji iz četiri dela: prvi deo (članovi I 1-60.) sadrži odredbe kojima se definiše Unija, njene vrednosti i ciljevi, njene nadležnosti, postupci odlučivanja i njene institucije. Drugi deo (članovi II 61-114.) sadrži Povelju o osnovnim pravima, proklamovanu na sastanku Evropskog saveta 2000.godine u Nici, ko je sada inkorporisana u ustavni tekst. Treći deo Ustava sa najvećim brojem odredaba (članovi III 115-436.), odnosi se na politiku Unije i njeno funkcionisanje. Četvrti, najkraći deo (članovi IV 437-448.) odnosi

* Istraživač-saradnik u Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

⁸⁸ "Treaty establishing a Constitution for Europe", "La traité établissant une Constitution pour l'Europe". Internet adresa: http://europa.eu.int/constitution/en1stoc1_en.htm.

se na opšte i završne odredbe (ukidanje ranijih ugovora, sukcesija i pravnu kontinuitet Unije, područje teritorijalne primene, postupak revizije, trajanje i stupanje na snagu). Prema odredbi IV 442. protokoli i aneksi uz tekst ugovora čine njegov sastavni deo. Ukupan broj protokola je 36, a aneksa 2 i oni po dužini teksta premašuju tekst Ugovora o Ustavu za Evropu.

Institucije i organi Evropske unije uređeni su I delom Ustava, odeljak IV, koji je podeljen na dve glave i obuhvata članove I-19. do I-31. U glavi I pobrojane su i bliže uređene institucije Unije koje čine njen institucionalni okvir (Evropski parlament, Evropski savet, Savet ministara, Evropska komisija i Sud pravde), dok su u glavi II navedene druge institucije Unije (Centralna evropska banka i Računovodstveni sud) i konsultativni organi (Komitet regiona i Ekonomski i socijalni komitet). U odnosu na važeće ugovore, zapaža se da i na ovom načelnom nivou Ustav donosi nekoliko novina: najpre da je Evropski savet uključen u katalog institucija Evrope, zatim, da Računovodstveni sud više ne ulazi u grupu institucija koje sačinjavaju njen "institucionalni okvir", i najzad, da je izvršena zvanična promena naziva Saveta, koji se sada označava kao "Savet ministara". Do promena naziva je došlo kako bi se izbegla konfuzija sa Evropskim savetom, s jedne i Savetom Evrope, s druge strane.

Velika novina koju Ustav za Evropu donosi odnosi se na ljudska prava. Naime, Ustavom ne samo da je ojačan položaj pojedinca u oblasti ekonomskih sloboda, već se priznaje veći stepen zaštite osnovnih ljudskih prav i sloboda. Podsećamo da u ekonomske slobode podrazumeva sloboda kretanja i zapošljavanja, sloboda obavljanja usluga i nastanjivanja, sloboda prometa roba i usluga i sloboda kretanja kapitala. Ova zaštita je obezbeđena uključivanjem Povelje o osnovnim pravima u Ustav. Naime, članom I-9. Ugovora tekst Povelje osnovnim pravima integriše se, u celosti, kao drugi deo Ustava. U okviru tog istog člana, Evropska unija se obavezuje da će pristupiti Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, koja je doneta u okviru Saveta Evrope.

Po prvi put, jedan obimniji katalog građanskih, političkih, ekonomskih i socijalnih prava, sadržanih u jednom pravnom tekstu, postaje pravno obavezujući akt za evropske institucije koje su dužne da u vršenju svojih nadležnosti i primeni prava Unije poštuju osnovna prava svih građana i rezidenata na teritoriji Unije. Ista obaveza važi i za države članice kada primenjuju pravo Unije. Imajući u vidu da je taj pravni akt Ustav, to garantovanim pravima daje još veći značaj. Uključivanjem Povelje u Ustav zaokružuje se sistem zaštite ljudskih prava, a Povelja koja je do sada imala samo politički značaj postaje pravno obavezujući tekst i nezaobilazna referenca u domenu osnovnih prava. Poveljom se povećava pravna sigurnost u oblasti zaštite osnovnih prava, budući da je ona u prošlosti bila

garantovana prevashodno na osnovu sudske prakse i člana 6. Ugovora o Evropskoj uniji.

Treba pomenuti i da je u pogledu sadržine Povelja obimnija u odnosu na Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Dok se Konvencija bavi prevashodno građanskim i političkim pravima Povelja pokriva i druge oblasti, kao što je pravo na dobru upravu, socijalna prava radnika, zaštita ličnih podataka ili bioetika. Uključivanjem i socijalnih prava učinjen je kvantitativan korak napred u odnosu na zajednicu prevashodno ekonomskih interesa, što je Unija predstavljala u vreme osnivanja.

Sa Ustavom EU dolazi do serije inovacija i u spoljnim odnosima i međunarodnom položaju Unije, koje se nadovezuju na već postignute reforme iz prethodnih etapa (Ugovor iz Nice, 2001). Najveća izmena se odnosi na samu konstrukciju građevine, odnosno na institucionalne aspekte. Drugi veliki napredak je u zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici, kao jednoj od komponenti zajedničke spoljne politike Unije. Možemo čak da kažemo da nakon usvajanja njenog Ustava, EU više neće biti samo politička i ekonomska unija nego će postati i vojnoodbrambeni pakt.

Dok je dosadašnja EU bila zasnovana na prilično veštačkoj podeli između "zajedničke spoljne i bezbednosne politike" (tzv. drugi stub saradnje) i spoljnih ekonomskih odnosa Unije (tzv. prvi stub saradnje), odnosno na dva različita ugovora, ta podela se Ustavom definitivno ukida. Sve oblasti spoljnih odnosa Unije, kao i pitanja zajedničke odbrambene politike podvedeni su pod isti krov, odnosno u jedno poglavlje jedinstvenog Ugovora (do sada su važila dva odvojena ugovora o EU, odnosno o EZ). Ova promena, međutim, ne podrazumeva i potpuno isti način odlučivanja. O pitanjima klasične spoljne politike i dalje će se odlučivati jednoglasno (uz manje izuzetke), za razliku od većinskog odlučivanja ("kvalifikovana većina") u drugim spoljnim, pretežno ekonomskim oblastima (trgovina, energetika, saobraćaj, ribarstvo i dr).

Sledeća inovacija u Ugovoru takođe ima institucionalni karakter. Naime, dok je dosadašnja pravna i funkcionalna podela između "spoljne politike" i "međunarodnih ekonomskih odnosa" bila otelotvorena i odvojenim funkcijama visokog predstavnika EU-a za spoljne odnose (Havijer Solana) i komesara zaduženog za spoljne odnose (Kris Paten), od stupanja na snagu Ustava uvodi se zajednička funkcija ministra inostranih poslova EU, odnosno "personalna unija" dve vrste međunarodnih delatnosti. To znači mnogo bolju usklađenost u međunarodnom nastupu Unije.

Treći deo ustava odnosi se na spoljne poslove, odnosno obuhvata osnovne principe na kojima će se zasnivati spoljni poslovi Unije, a to su: održavanje unutrašnjeg razvoja Unije, demokratije, vladavine prava i ljudskih prava.

Ciljevi spoljne politike uključuju jačanje multilateralne saradnje, održivi razvoj, slobodnu trgovinu, sprečavanje sukoba kao i smanjivanje siromaštva u globalnim

razmerama.⁸⁹ U cilju sprovođenja naznačenih principa u nacrtu Ustava se uvodi značajna novina u vidu evropskog ministra spoljnih poslova, koji bi po svojim nadležnostima trebalo da omogući veće jedinstvo.⁹⁰

Evropski savet je, i u novom tekstu, ostao organ koji će davati smernice i određivati strateške interese.⁹¹ Dosadašnji instrumenti Zajedničke evropske i spoljne politike, jedinstvene strategije i zajedničke akcije su zamenjeni odlukama Evropskog saveta, koje u svojoj osnovi predstavljaju istu stvar.

Ministra inostranih poslova Unije postavljace Savet ministara, a on će istovremeno imati i funkciju potpredsednika Komisije EU. Biće zadužen za međunarodno predstavljanje Unije, za vođenje pregovora, kao i za funkcionisanje diplomatske službe EU-a, uključujući i predviđeni diplomatski aparat u okviru administracije EU.

U međunarodnom predstavljanju Unije ministar inostranih poslova neće biti sam. Naime, Ustavom je predviđen i izbor predsednika Evropskog saveta (šefovi država i vlada zemalja EU), koji će takođe "obebeđivati međunarodno predstavljanje Unije u pitanjima zajedničke spoljne i bezbednosne politike" - uz poštovanje nadležnosti koje ima ministar inostranih poslova. Kad Ustav EU stupi na snagu, Unija će, uslovno rečeno, pored ministra spoljnih poslova imati i svog predsednika, slično organizaciji samih država članica.

Evropskoj uniji je, takođe, Novim Ustavom data mnogo jasnija i konzistentnija struktura međunarodnih nadležnosti, utvrđeni su jasni ciljevi njenog međunarodnog delovanja, kao i podela na "isključive", "eksplicitne" i "implicitne" nadležnosti, u skladu sa dosadašnjim tumačenjima prava EU koje je dao Sud pravde EU. Posebno je značajno i novo formulisanje isključivih nadležnosti EU u okviru zajedničke spoljnotrgovinske politike, koja od sada obuhvata i pitanja stranih direktnih ulaganja, trgovine uslugama i komercijalnih aspekata intelektualne svojine.

Sa stupanjem na snagu novog Ustava EU može se govoriti o zajedničkoj odbrambenoj politici. Dosadašnji vaninstitucionalni razvoj evropske odbrane

⁸⁹ Član III-193. (1) nacrtu Ustava.

⁹⁰ Član III-197. nacrtu Ustava.

⁹¹ Član III-194. (1) nacrtu Ustava.

u vidu zadataka iz Petersberga, kao i razvoj Evropske agencije za naoružanje, istraživanje i vojne kapacitete ovoga puta postaje sastavni deo novog uređenja Unije u vidu Evropske bezbednosne i vojne politike. U tom kontekstu države članice se obavezuju, u vidu obostrane klauzule (član III-231. nacrtu Ustava) da će u slučaju terorističkih akcija ili prirodne katastrofe pomagati jedni drugima. Savet ministara ima ovlašćenje da od pojedinih država, koje za to poseduju kapacitete, zatraži preduzimanje određenih akcija u ime Unije. Takođe državama članicama, koje za to imaju uslova, dozvoljeno je da uspostave tešnje oblike saradnje. Potrebno je naglasiti da svi ovi vidovi saradnje ne utiču na obaveze koje pojedine države imaju na osnovu svog članstva u NATO.

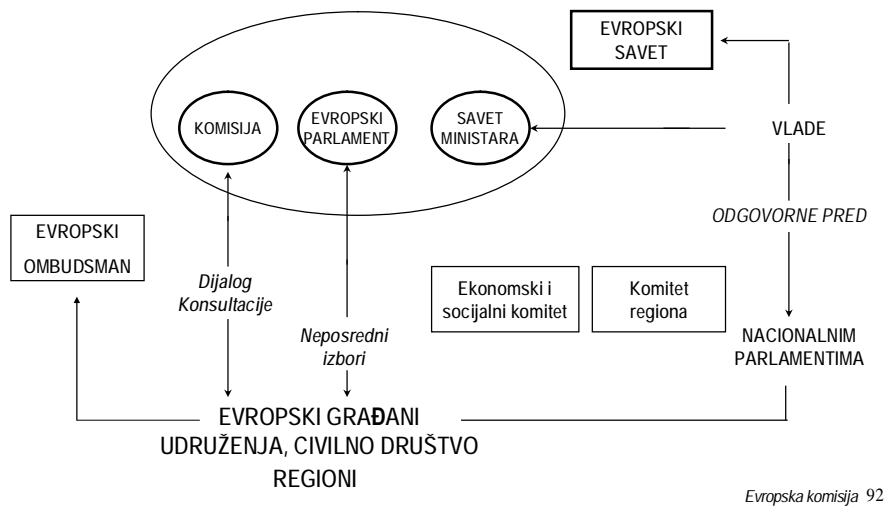
Pitanje finansiranja zajedničke spoljne i bezbednosne politike uređeno je na nov način, tako da su svi troškovi, osim onih koji se odnose na vojne rashode, pokriveni iz budžeta EU.

U odnosu na posebne politike koje EU vodi prema trećim državama nacrtom ustava predviđene su određene novine:

- a) u slučaju da je potrebno nekoj zemlji pružiti hitnu finansijsku podršku Savet takvu odluku može doneti većinom glasova,
- b) pitanja humanitarne pomoći će se ubuduće voditi novo telo za humanitarna pitanja, koje će Savet i Parlament zajednički formirati i nadzirati.

U celini, možemo da istaknemo da Ugovor o Ustavu za Evropu predstavlja ozbiljan napor da se EU transformiše u realnu političku zajednicu zemalja koje dele zajedničku sudbinu, i da se, za njene građane i za svet, uspostavi mnogo jasnija i potencijalno efikasnija, iako vrlo složena struktura – neka vrsta mirnodopske, demokratske "imperije".

EVROPSKA UNIJA I DEMOKRATIJA



ODGOVORNOST ZA ŠTETE U ŽIVOTNOJ SREDINI U PRAVU EU - UPUTSTVO EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVETA BR 2004/35/CE

Osnovni izvor prava Evropske unije u oblasti odgovornost za štete u životnoj sredini je Uputstvo Evropskog Parlamenta i Saveta br 2004/35/CE od 21. aprila 2004. godine.⁹³ Ovo Uputstvo posebno reguliše odgovornosti u pogledu prevencije i remedijacije štete u životnoj sredini. Naravno, pored ovog, postoji i čitav spektar međunarodnih ugovora u oblasti životne sredine koji dopunjavaju ovo uputstvo i obavezni su za sve države potpisnice. Posebno su značajni oni međunarodni ugovori čiji su osnovni predmet regulisanje pitanja zagađivanja naftom, zatim štete nastale usled transporta opasnih supstanci, kao i pitanja građanske odgovornosti u vezi sa štetama nastalim usled korišćenja nuklearne energije.

⁹² Šema odnosa Evropske unije i demokratije.

⁹³ Directive 2004/35/CE of the European Parliament and the Council of the 21 April 2004 on environmental liability with regards to the prevention and remedying of the environmental damage, *Official Journal of the European Union* (OJ), L 143, 30.04.2004. pp. 56-75.

Uputstvom se definišu osnovni subjekti, njihove obaveze, pitanje troškova prevencije i remedijacije (čl. 8.), a posebnim odredbama se utvrđuju procedure u vezi sa zahtevima pravnih i fizičkih lica za odštetu (čl. 12.), pristup sudovima (čl. 13.) i finansijsko obezbeđivanje (čl. 14.). Član 15. Uputstva se odnosi na saradnju između država članica.

U Uputstvu se razlikuju dve vrste mera: mere koje se odnose na preventivne aktivnosti u odnosu na štete životnoj sredini (čl. 5.) i mere remedijacije (čl. 6. i 7.).

Ovo Uputstvo je veoma važno za zemlju u tranziciji kao što je Srbija, a koja se nalazi u regionu gde države često čine delikte iz ove oblasti. Takođe, očekuje se da po ulasku u EU, Srbija konkuriše na evropskom tržištu plasmanom robe u prehrambenoj industriji (zdrava hrana, ali i voda). U toku 2004. godine donete su relevantne odredbe novih zakona u oblasti životne sredine krajem 2004.godine: Zakon o zaštiti životne sredine, Zakon o proceni uticaja na životnu sredinu, Zakon o strateškoj proceni uticaja na životnu sredinu i Zakon o integrisanom sprečavanju i kontroli zagađenja (svi objavljeni u "Službenom glasniku Republike Srbije", br. 135/04). U toku je izrada ili usvajanje novih propisa, pa se treba ugledati na evropsko zakonodavstvo što zbog velikog iskustva EU u ovoj oblasti što zbog potrebne harmonizacije našega prava sa pravom EU.

DIREKTIVA EVROPSKOG PRAVA O POSREDOVANJU U GRAĐANSKIM I TRGOVAČKIM PRAVIMA

Evropski Parlament i Savet su objavili predlog Direktive o nekim aspektima posredovanja u materiji građanskog i trgovačkog prava. Direktiva bi, ukoliko se usvoji, obavezivala države članice da u svoje zakone unesu odredbe o mirnom rešavanju sporova putem posredovanja i mirenja. Prednosti ovakvog načina rešavanja sporova su višestruke. S jedne strane, malo bi se rasteretio rad sudstva i strane su dolazile do rešenja sporazumno. S druge strane, troškovi bi bili mnogo manji.⁹⁴

U Direktivi se polazi od cilja da se stvori i očuva zona slobode, sigurnosti i pravde, i to posredstvom pravnih, parničnih i vanparničnih mera, u domenu

⁹⁴ Proposal for a Directive of the European Parliament and the Council on certain aspects of mediation in civil and commercial matters, COM (2004) 718 final. Internet: http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/pdf/2004/com2004_0718en01.pdf.

rešavanja civilnih i trgovačkih sporova. Polazeći od toga da se posredovanje i mirenje u građanskim i trgovačkim sporovima ne praktikuje u svim zemljama Unije, Direktivom se obavezuju države članice da u svoje zakonodavstvo unesu obavezu o postojanju takve institucije. Strankama se naravno ove odredbe ne nameću, već njima ostavlja da odluče hoće li ih koristiti.

Prednosti korišćenja ovog modela su višestruke: ekonomičnost, brzina postupka i dr. Ipak najznačajnija novina je u tome što Direktivom treba da se omogući nesmetano odvijanje postupka posredovanja i mirenja unutar Unije, bez obzira na granice i različita prava država članica.

U predlogu Direktive predviđa se da sporazum stranaka, kao rezultat posredovanja i mirenja, mora imati status odluke, presude ili bilo kog drugog akta, koji donosi arbitraža, sud ili neki drugi državni organ. To znači da sporazum iz posredovanja i mirenja postaje izvršan i može se primeniti po svakom nacionalnom pravu, osim u slučajevima da je takav sporazum protivan evropskom pravu, ili pravu države u pitanju. Specifičnost mirenja je i u tome što se za vreme njegovog trajanja suspenduje rok zastarelosti potraživanja, odnosno što se njegov tok nastavlja ukoliko je posredovanje bilo neuspešno.

U predlogu Direktive se nudi opšti pojam medijatora, ne nameću se strankama osobine i kvalifikacije ovog lica, niti se predviđaju bilo kakva ograničenja kod njegovog izbora. Time se čuva autonomija volja stranaka u sporu, kao i fleksibilnost postupka, i to čak u većem obimu nego što je to slučaj kod imenovanja arbitara ili kod postupka u arbitražnom pravu. Istovremeno, Direktivom se nalaže članicama da predvide obuku medijatora, a Komisiji da razradi međusobno priznavanje i primenu odluka iz mirenja, odnosno da donese Evropski kodeks ponašanja učesnika u postupku mirenja.

NOVI REŽIM INVESTICIONIH USLUGA U EU - DIREKTIVA 2004/39/EZ

Direktiva 2004/39/EZ o tržištima finansijskih instrumenata, zamenila je postojeću Direktivu o investicionim uslugama, koja je bila usmerena na regulisanje osnivanja i poslovanja učesnika na tržištu hartija od vrednosti.⁹⁵

⁹⁵ Directive 2004/39/EC of the European Parliament and the Council of 21 April 2004 on markets in financial instruments, *Official Journal of the European Union*, L 145, 30.04.2004.

Evropski zakonodavac je donošenjem ove Direktive nastojao da stvori integrisano tržište hartija od vrednosti EU i obezbedi uslove za efektivnije prekogranično pružanje investicionih usluga, uz postizanje višeg nivoa zaštite ulagača. Najbitnije novine koje donosi ova Direktiva u odnosu na prethodnu su jedinstveni pasoš po osnovu kojeg su pružaoci investicionih usluga ovlašćeni da posluju širom EU i to u skladu sa domaćim pravilima poslovanja, kao i veći stepen harmonizacije pravila o obavljanju transakcija i zaštiti ulagača.

Novom Direktivom o investicionim uslugama postavljen je novi okvir organizacionih i poslovnih standarda, s fokusom na rešavanje konflikta interesa, izvršavanje naloga klijenta, proširen je skup vrsta finansijskih usluga, finansijskih instrumenata i kategorija učesnika na tržištu. Svi oblici pružalaca investicionih usluga, sve usluge i finansijski instrumenti koji su obuhvaćeni važećom direktivom o investicionim uslugama, kao što su na primer brokersko – dilerska društva, investicione banke, alternativni sistemi trgovanja i berze, alii neki subjekti finansijskog tržišta, usluge i instrumenti koji do sada nisu bili obuhvaćeni.

Ovom Direktivom je definisano tržište finansijskih instrumenata na jedinstven način, određeni su uslovi pod kojima će se brokери i dileri kvalifikovati za članstvo na berzama i ustanovljen je jedinstveni režim sistema trgovanja. To sa druge strane znači da se proširuje zaštita korisnika investicionih usluga i vanberzanska tržišta.

Evropska komisija je opravdala proširenje opsega primene ove Direktive, kako u pogledu finansijskih instrumenata i usluga, tako i samih subjekata. Prva direktiva o investicionim uslugama je zastarela usled velikog broja inovacija tokom proteklih deset godina.

Na instrumente i usluge koje nisu regulisane Direktivom 2004/39/EZ primenjivaće se nacionalno pravo država.

Council Directive 93/22/EEC of 10 May 1993 on investment services in the securities field, *Official Journal of the European Union*, L 141, 11.06.1993, poslednja izmena: Directive 2002/87/EC of the European Parliament and the Council, *Official Journal of the European Union*, L 35, 11.02.2003.