

Godina VII

2005.

Broj 1.

YU ISSN 1450-7986

UDK 34: 061.1(4)

REVIJA ZA EVROPSKO PRAVO

periodični časopis Centra za pravo Evropske unije

Glavni i odgovorni urednik
prof. dr Radovan D. VUKADINOVIĆ

Centar za pravo Evropske unije, Kragujevac

Izdavač

Centar za pravo Evropske unije
34000 Kragujevac, J. Cvijića 1.
tel. 034 306 576

Uređivački odbor

Prof. dr Radovan D. Vukadinović, dr Gordana Ilić, prof. dr Stevan Lilić, dr Duško Lopandić, dr Miroslav Paunović, prof. dr Milena Petrović, prof. dr Maja Stanivuković i Vesna Živković

Glavni i odgovorni urednik

Prof. dr Radovan D. Vukadinović
Tel.: 034/306-576; E-mail: radevuk@jura.kg.ac.yu

Izdavački savet

Prof. dr Zoran Arsić, prof. dr Blagoje Babić, prof. dr Mirko Vasiljević, prof. dr Ivica Jankovec, prof. dr Dobrosav Mitrović (predsednik), prof. dr Dejan Popović, prof. dr Dragan Radonjić, prof. dr Oliver Remien (Würzburg) i prof. dr Aleksandar Ćirić

Časopis izlazi periodično

Tiraž: 500

Štampa: Beoštampa, Beograd.

Predlog za citiranje: REP., VII(2005) 1.

Na osnovu mišljenja Ministarstva za nauku i tehnologiju broj 413-00-435/99-01, od 13. 01. 2000. godine, Revija je oslobođena poreza na promet.

Izdavanje ovog broja finansijski pomogao *Fond za otvoreno društvo*, Beograd.

REVIJA ZA EVROPSKO PRAVO

periodični časopis Centra za pravo EU

Godina VII

2005.

Broj 1.

SADRŽAJ

ČLANCI I RASPRAVE

Jelena Čeranić	Demokratski život Evropske unije	5
Gordana Ilić – Gasmí	Pravni i institucionalni aspekti zajedničke spoljne politike EU	23
Vladimir Medović	Direktno dejstvo međunarodnih sporazuma Evropskih zajednica	51

SUDSKA PRAKSA

Vladimir Medović	Slučaj C-63/99. The Queen and Secretary of State for the Home Department, ex parte: Wiesław Głoszczuk et Elżbieta Głoszczuk	69
------------------	---	----

PREVODI DOKUMENATA

Uputstvo 2004/38/EZ, Evropskog parlamenta i Saveta od 29. aprila 2004. godine o pravu građana Unije i članova njihovih porodica da se slobodno kreću i borave na teritoriji država članica	83
--	----

NOVOSTI IZ EVROPSKE UNIJE	109
---------------------------	-----

REVIEW OF EUROPEAN LAW

Periodical Review of the Center for EU Law

Volume VII

2005

No. 1

CONTENTS

ARTICLES

Jelena Čeranić	La vie démocratique de l'Union européenne	5
Gordana Ilić – Gasmī	Legal and institutional aspects of common foreign policy of EU	23
Vladimir Medović	Direct effect of EC international agreements	51

FROM THE PRACTICE OF THE COURTS OF JUSTICE

Vladimir Medović	Case C-63/99, The Queen and Secretary of State for the Home Department, ex parte: Wiesław Głoszczuk et Elżbieta Głoszczuk	69
------------------	---	----

DOCUMENTS

Directive 2004/58/EC of the European Parliament and of Council of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States	83
--	----

EUROPEAN UNION NEWS	109
---------------------	-----

ČLANCI I RASPRAVE

Jelena ČERANIĆ*

UDK: 321.011.5(4-672 EU)
str. 5-21.
naučni rad

LA VIE DÉMOCRATIQUE DE L'UNION EUROPÉENNE

Key words: *European Union, civil society, democracy, The Treaty establishing the European Constitution, democratic deficit.*

Ključne reči: *Evropska unije, civilno društvo, demokratija, ugovor koji ustanovljava ustav Evropske unije, demokratski deficit.*

La démocratie est-elle réalisable dans le cadre de l'Union européenne? C'est précisément cette question que le traité établissant une Constitution pour l'Europe tente à résoudre. Celle-ci a non seulement pour objectif l'organisation du pouvoir mais, également la fondation démocratique d'un véritable corps politique. C'est ce deuxième objectif qui sera au cœur de notre analyse consacrée à la société civile qui est au fil de temps devenue un acteur incontestable de la vie politique européenne.

* Assistant research, IUP, Beograd.

LA SOCIÉTÉ CIVILE ET SES DROITS PRÉVUS DANS LE TRAITÉ ÉTABLISSANT UNE CONSTITUTION POUR L'EUROPE

L'idée d'associer les acteurs privés à la prise des décisions publiques n'est pas neuve. Au lendemain de la deuxième guerre mondiale, l'Europe face à la nécessité d'adopter les vastes programmes de reconstruction et de réforme, a compris l'importance de mobiliser les forces vives des nations. Ainsi, les gouvernements européens ont décidé d'inclure dans les négociations les syndicats, employeurs, producteurs et commerçants. Jean Monnet, l'un des fondateurs de la méthode communautaire, était le partisan de ces formes institutionnelles de négociations. Dans ces mémoires, du général de Gaulle à qui il prête ces propos, il a écrit : "Je ne sais pas encore exactement ce qu'il faut faire, mais je suis sûr d'une chose, c'est qu'on ne pourra transformer l'économie française sans que le peuple français participe à cette transformation. Quand je dis peuple, ce n'est pas une entité abstraite, ce sont les syndicats, industriels, l'administration, tous les hommes qui seront associés à un plan d'équipement et de modernisation."¹ Alors, Jean Monnet s'est rendu compte que la condition de succès résidait dans l'association à la décision de toute force de pays à la recherche de cet intérêt général. Il a accentué l'importance de définir la méthode d'action. Ces travaux ont été focalisés sur la démocratisation de cette nouvelle méthode d'action. Alors, bien que le concept de société civile n'ait pas appartenu au langage courant de l'époque, l'idée était largement présente.

La société civile européenne ne se réduit pas à l'implication des intérêts concernés dans la méthode communautaire. Aux côtés des acteurs sectoriels, qui sont impliqués seulement dans un domaine déterminé de l'activité européenne, des groupes de pression généralistes ont toujours été actifs dans la Communauté. Les mouvements fédéralistes, militant pour l'approfondissement de l'intégration européenne et fondés sur une base transnationale, sont tenus comme les premiers éléments organisés d'une société civile européenne. "Même s'ils restent divisés, car le paradoxe des fédéralistes est qu'ils n'ont jamais pu se fédérer, et s'inscrivent dans des traditions idéologiques différentes, ils ont en commun de considérer que la construction européenne ne pourra se consolider que si elle parvient à se reposer sur un

¹ Monnet, J., "Mémoires", Fayard, Paris, 1976, p. 278.

fort mouvement social, enraciné dans les territoires et agissant par-dessus les frontières."²

Afin de montrer le rôle important de la société civile aujourd'hui, nous allons, dans un premier temps, aborder les origines du terme de la société civile, particulièrement sous la lumière de la philosophie de Jürgen Habermas (**section 1**) et évaluer, dans un deuxième temps, l'enjeu de la société civile dans la construction européenne qui lui est conférée par le Projet de la Constitution pour l'Europe (**section 2**).

SECTION 1 : LES ORIGINES DE L'IDÉE D'UNE SOCIÉTÉ CIVILE

L'idée de société civile puise son origine des démocraties de l'Antiquité. Les termes latins "*societas civilis*" traduisent la notion de "*koinonia politiké*", qui, dans la polis grecque désignait la communauté politique formée par l'ensemble des citoyens. Cette communauté réduite à une centaine d'hommes, se réunissait régulièrement dans des assemblées. Ainsi, les responsabilités du gouvernement de la cité ont été directement exercées. A l'époque moderne, l'expression réapparaît, mais dans un sens différent. Le contenu de la notion était modifié à plusieurs reprises, au fur et à la mesure des changements des époques historiques. Chaque grande époque dans l'histoire lui a attribué une autre signification. " Depuis le siècle des Lumières, la société civile représente, une instance potentielle de critique et de contestation de l'ordre établi. Même réactionnaire, elle se situe en général du côté de mouvement ou au moins de la revendication, de la réclamation. Elle est la portée, plus ou moins bien gardée, par laquelle les courants d'air de l'histoire tentent de s'engouffrer dans l'édifice institutionnel pour en renouveler l'atmosphère."³

1. "Le Monde vécu"

En vue de mieux comprendre l'enjeu de la société civile contemporaine, il faut se référer à la philosophie de Jürgen Habermas qui offre, sans doute, sa conception la plus solide et la plus utilisée. Cette appréciation s'appuie sur le

² Magnette, P., et Costa, O., "La société civile européenne entre cooptation et contestation", dans *La société civile et ses droits*, Bruylant, Bruxelles, 2004, p. 186.

³ Frydman, B., "La société civile et ses droits", Bruylant, Bruxelles, 2004, p. 6.

fait que les acteurs de la société civile, eux-mêmes s'y reconnaissent souvent et y trouvent un cadre attrayant pour définir leur identité et comprendre leurs actions. Habermas considère que dans la notion de la société civile nous pouvons remarquer les premiers frémissements de nouvelles communautés politiques pouvant conduire à l'établissement de la démocratie post-nationale qu'il appelle de ses vœux, en particulier à l'échelle européenne.

Pour illustrer la place centrale qu'occupe la société civile dans la philosophie politique et juridique d'Habermas, il est indispensable de consacrer un instant à sa vision globale de la société contemporaine. "Habermas constate l'émergence au sein de nos sociétés complexes, de sous-systèmes spécialisés, qui tendent à fonctionner en vase clos, de manière *autoréférentielle*."⁴ Il s'agit principalement des systèmes économiques et administratifs, qui obéissent chacun à un mode de régulation spécifique. Les échanges économiques s'organisent dans le système du marché, qui coordonne l'offre et la demande par le "médium" d'argent. D'autre côté, le système administratif coordonne ses actions par le "médium" du pouvoir hiérarchique. Il est chargé de l'organisation des mécanismes publics de solidarité afin d'assurer la transmission et l'exécution des ordres du sommet vers la base. Chacun d'entre nous est ainsi engagé dans ces deux systèmes, soit comme consommateur ou agent économique, soit comme usager des services publiques ou fonctionnaire. "Les relations que nous entretenons avec autrui dans ces cadres sont médiatisées par l'argent ou le pouvoir."⁵

Toutefois, Habermas affirme qu'il y a certaines formes de communication qui continuent d'échapper à la régulation des systèmes. Ce flux de communication qui réussit de résister à toute systématisation est nommé *monde vécu* ou *monde de la vie*. Ce terme désigne des échanges culturels, les échanges quotidiens et les conversations courantes, aussi bien que la vie culturelle et les débats publics. Tous ces échanges ne peuvent pas être encadrés dans les carcans du commerce ou de l'administration, en n'obéissant pas à la logique de l'argent ou du pouvoir. Étant donné que leur nature n'est pas spécialisée, le "médium" qu'ils utilisent est langage ordinaire et courant. Habermas qualifie ce type d'échanges d'*actions communicationnelles*.

Dans les échanges de ce monde vécu, les individus n'agissent plus comme des agents économiques ou des administrés, mais comme les citoyens c'est-à-dire comme des membres de la société civile. " A la différence du marché et

⁴ Frydman, B., "Habermas et sa société civile contemporaine", dans *La société civile et ses droits*, Bruylant, Bruxelles, 2004. p. 136.

⁵ Habermas, J., "Droit et démocratie", Paris, Gallimard, 1997, p. 325.

d'administration, l'espace public ne forme ni un système ni une institution, mais un réseau permettant de communiquer des contenus et des prises de position, et donc des opinions."⁶ Ce réseau, Habermas compare à une construction à niveaux multiples, dont les fondements se trouvent dans la sphère privée. Ainsi, la famille, le voisinage, le cercle des amis, même le bistrot de quartier occupent les étages inférieurs. Ce sont de espaces des discussions élémentaires où se formulent et échangent les premières opinions. Les étages plus élevés sont réservés pour les associations de tous ordres, comités d'action et autres organisations. A ce niveau la discussion se spécialise et se focalise sur certains thèmes. Les prises de positions sont bien clarifiées. Dans une telle construction, les corps intermédiaires, comme les églises, les universités, les syndicats jouent un rôle non négligeable. Ils sont appelés de contribuer activement aux débats publics. Enfin, au dernier étage, ou plus précisément sur le toit, "sont installés les médiats, censés répercuter à grande échelle et tous azimuts les opinions et les mouvements qui se sont exprimés aux différents étages. L'espace public fonctionne ainsi comme un vaste réseau de capteurs sensibles à tous les événements, à tous les conflits, à tous les courants qui traversent et agitent la société."⁷ C'est un espace largement ouvert, illimité de point de vue des thèmes dont il peut se voir saisi et accessible à tous parce qu'il opère grâce au médium du langage ordinaire.

Habermas considère les communications du monde vécu, particulièrement l'espace public, comme jouant une fonction essentielle d'intégration sociale, à la source de la légitimité politique et juridique. "Il conçoit idéalement les institutions démocratiques comme une procédure de transformation de la communication sociale en pouvoir politique légitime et de celui-ci en règle de droit."⁸

La vie sociale suppose en effet des règles qui organisent la vie commune. Le régime démocratique est basé sur la participation des citoyens à l'établissement de ces règles. Alors, il faut que les destinataires des normes puissent aussi s'entendre comme leurs auteurs. Les citoyens doivent se voir associés à la procédure d'élaboration de la loi par le biais des discussions où ils pourraient exprimer leurs attitudes. Dans une société moderne, il s'avère impossible de soumettre toutes les règles à la discussion publique. L'efficacité exige la création d'institutions spécialisées dans l'établissement des règles de

⁶ Ibid, p. 387.

⁷ Ibid, p. 325.

⁸ Frydman, B., "Habermas et sa société civile contemporaine", dans "La société civile et ses droits", Bruylant, Bruxelles, 2004. p.139.

droit et leur application à des cas litigieux. Ces institutions sont qualifiées comme d'espaces publics institutionnels. Les citoyens y participent indirectement par l'élection de leurs représentants, mais ils peuvent être informés de leurs travaux par des médiateurs, grâce aux formalités garantissant la publicité des débats et décisions. Ils ont, ensuite, le droit et les moyens d'exprimer leurs positions sur les tâches en cause. Ainsi, la société civile ne perturbe pas le bon fonctionnement des institutions démocratiques. Elle remplit sa mission attribuée par les constitutions démocratiques, lesquelles lui ont conféré les moyens juridiques de l'exercer.

Habermas conteste la théorie dominante selon laquelle seules les institutions législatives, exécutives et judiciaires disposent de monopole de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'application du droit. En insistant sur le principe de publicité, sur la garantie des libertés publiques et libertés des médias, Habermas trouve que la participation des citoyens à la vie politique moderne ne doit pas se voir limitée à l'exercice sporadique du droit de vote. Le citoyen devrait être en mesure d'influencer, de contrôler et de critiquer, au jour le jour, des actes et des décisions des pouvoirs publics. " Dans le régime démocratique moderne institué par nos constitutions, la production du droit légitime n'est pas le monopole des organes de l'État mais plutôt le produit du jeu combiné des espaces publics institutionnels et des espaces publics autonomes, ou s'il on préfère de la société civile."⁹ Dans ce "jeu combiné", chacun de partenaire est tenu en restant à sa place et en remplissant son rôle, d'arriver à s'attacher à la collaboration de l'autre. D'un côté, le parlement s'approvisionne de l'espace public avec les ressources indispensables de sens qui fixent son agenda, fournissent ses délibérations et justifient ses décisions aux yeux d'opinion. D'autre côté, la société civile a également besoin des institutions d'État pour qu'elle puisse voir ses revendications et ses réclamations transformées en règles de droit. Elle est tenue à s'engager pour que les conflits et les aspirations qu'elle connaît soient transportés de la périphérie vers le centre, c'est-à-dire dans les enceintes institutionnelles. En effet, le but ultime de la société civile est de réussir de faire injecter ses aspirations dans les canaux des procédures d'élaboration et d'application de la loi. Ils s'y attachent ces porte-parole, comme les associations, les organisations non gouvernementales et les autres groupes d'intérêt, par les biais des parties politiques, des hommes politiques, les milieux de gouvernement ou d'administration. De plus en plus souvent, la société civile

⁹ Habermas, J., "Droit et démocratie", Paris, Gallimard, 1997, p. 398.

s'adresse directement aux cours et tribunaux pour que les droits qu'elle réclame soient reconnus et appliqués.

2. Le droit comme une "courroie de transmission"

Quant aux modes d'actions de la société civile, Habermas fait une part essentielle au droit et "la lutte pour le droit". Il estime que c'est la voie de droit qui procure à la société civile le seul moyen efficace d'imposer ses vues et ses choix à l'égard des forces de l'État et du marché. Si la société civile ne s'exprime que par les moyens de discours et de la contestation, ses préoccupations demeurent sans grand effet. Vue que les marchés et les administrateurs ne comprennent que les voix de l'argent et du pouvoir, les exigences de la société civile restent la lettre morte. Seul le droit se montre capable de traduire les aspirations de la société sous une forme compréhensible et contraignante à des destinations des forces de l'économie et de l'administration. D'une part, les règles juridiques, étant formulés en langage ordinaire, sont susceptibles de traduire en normes les préoccupations de la société civile. D'autre part, le système juridique a "les moyens de se faire entendre des marchés et l'administration car il fixe les règles de base qui organisent leur fonctionnement et assortit ses injonctions de sanction, dont la menace et l'exécution sont susceptibles d'affecter directement le comportement stratégique des acteurs."¹⁰

Alors, dans l'œuvre d'Habermas, l'ordre juridique n'est pas un système *autopoïétique*, qui se produit et s'alimente lui-même en vase clos, ni comme un système supplémentaire qui s'ajoute aux systèmes autonomes de l'économie et de l'administration. Habermas observe le droit comme une *courroie de transmission* qui est en mesure de permettre au monde vécu, c'est-à-dire à la société civile d'imposer ses vues, ses choix et ses valeurs à l'économie et l'appareil de l'État. C'est la manière dont sa fonction est conçue, "cycle officiel du pouvoir" mise en place dans les constitutions démocratiques.

D'ailleurs la réalité politique s'éloigne de beaucoup des principes constitutionnels et plus souvent le "cycle réel du pouvoir" fonctionne dans un sens diamétralement opposé au cycle officiel. Le parlement initialement censé de relayer les aspirations de l'espace public auprès de l'administration et du marché, se transforme en une chambre d'enregistrement des normes de

¹⁰ Habermas, J., "Droit et démocratie", Paris, Gallimard, 1997, p. 399.

gouvernement qui agit sous l'influence de l'administration. Le droit n'apparaît plus comme un moyen d'expression efficace pour garantir l'autonomie de la société. Au contraire il s'avère plutôt comme un instrument de domination de la société civile entre les mains de l'administration, utilisé à imposer à la société civile les contraintes économiques exigées par le marché.

Cependant, Habermas considère qu'une telle situation, un tel renversement n'est ni définitif ni irrémédiable. En s'appuyant sur les succès de certains mouvements populaires de contestation et de revendication, il pense que "une société civile vigilante retrouve un poids prépondérant dans les contextes de crise, ou elle peut, en s'en mobilisant inverser la direction des cycles de communication et contraindre le pouvoir politique à mettre en œuvre le cycle officiel du pouvoir."¹¹

Sur ces entrefaites, nous pouvons constater un *rapport de force* sous-tendant la philosophie de Habermas, dont l'enjeu est la lutte pour la communication et la domination politique par le biais de la publicité et du droit. Ce rapport de force tient à déterminer la direction de cette communication politique et juridique, laquelle ne peut aller que dans les deux sens. Soit dans le sens de l'autonomie politique et de l'émancipation des citoyens, soit au contraire dans le sens d'une aliénation de ceux-ci. Habermas met en exergue que c'est seul le pouvoir de la communication qui procède de l'opinion publique et s'impose aux forces de l'administration et du marché, susceptible d'être considéré comme légitime et véritablement démocratique.

Il est évident que nous sommes face à l'émergence d'un espace public global, mobilisé autour des questions écologiques, des droits de l'homme, des problèmes économiques et sociaux. Et comme l'espace public bourgeois a servi de creuset aux démocraties libérales, Habermas espère que notre situation actuelle "...contribuera à la construction d'un ordre international plus légitime, sous la forme d'un ordre *cosmopolitique* fondé sur le consensus des droits de l'homme et la solidarité passive qu'il induit entre tous les membres de l'espace humaine".¹² Si on se déplace à l'échelon européen, les idées de se montrent encore plus ambitieuses. Habermas se prononce pour une constitution fédérale, qui serait en mesure d'encourager à la formation d'un réseau des partis transnationaux. Elle donnerait les impulsions nécessaires à la naissance d'une société civile, d'un espace public et également contribuerait à l'instauration d'une culture politique à la

¹¹ Ibid, p. 408.

¹² Frydman, B., "Habermas et sa société civile contemporaine", dans *La société civile et ses droits*, Bruylant, Bruxelles, 2004. p.141.

dimension européenne. Une telle constitution, approuvée lors de referendum par tous les citoyens, devrait transformer l'Union européenne en État et par conséquent ces ressortissants en membres d'une communauté politique unique. Elle devrait rapprocher les institutions européennes aux citoyens par l'élection d'un parlement européen avec le rôle renforcé. Il serait appelé de participer plus largement au processus législatif et d'exercer un contrôle sur les exécutifs bruxellois. Ainsi, Habermas parle d'une démocratie post-nationale.

SECTION 2 : LA SOCIÉTÉ CIVILE EUROPÉENNE

Au fil de temps, la société civile est devenue l'un des mots-clefs du jargon politique dans l'Union européenne. Cela relève d'un mouvement de fond car la société civile s'est imposée dans l'ensemble des sociétés occidentales depuis la grande vague libérale des années quatre-vingt. Le succès de l'expression tient aussi à une série d'événements propres à l'intégration européenne. La ratification des traités de Maastricht a entamé un double débat, qui demeure encore au cœur des discussions sur l'avenir de l'Europe. Le premier concerne la souveraineté nationale et ce qui reste des États, des peuples et des nations avec l'élargissement sans cesse des compétences d'Union. Le second porte sur ce qu'on appelle le déficit démocratique de l'Union européenne. Vu que nous sommes face à un système politique complexe où toute décision semble relever de compromis discrets entre diplomates et technocrates, les citoyens se sentent coupés de tout action de l'Union européenne. Le débat s'est engagé autour de rôle des partis, syndicats, associations et même simples citoyens dans un tel système. Dans ce cadre le terme de la société civile a fait irruption. Brandi par des associations civiques afin d'intervenir dans le "jeu" européen et manipulé ensuite par les institutions qui y voient un instrument de légitimation, le terme de la société civile est entré sur la scène européenne. Plus un livre blanc, une recommandation, un avis, un projet ne peut ignorer cet acteur.

Les traités constitutionnels lui consacrent une place signifiante. Le principe d'un titre particulier nommé "La vie démocratique de l'Union" a été la suggestion du vice-président de la Convention, M. Amato. Il estimait souhaitable de réunir les dispositions déjà existantes, mais dispersées dans les différents articles des traités, en leur ajoutant certaines nouveautés. Ainsi, les principes démocratiques sur lesquels l'Union est fondée seraient établis clairement. Cette proposition, bien accueillie, conforte le principe de caractère démocratique et transparent de l'Union européenne.

Ce titre VI contient six articles, chacun reconnaissant un principe démocratique, dont certains sont introduits pour la première fois dans un texte institutionnel. À côté du principe d'égalité démocratique et de la démocratie représentative, le principe de la démocratie participative a trouvé sa place dans les traités constitutionnels. Le rôle des partenaires sociaux et le dialogue social autonome ont été reconnus, bien que le principe de transparence des travaux des institutions. Ce titre contient également les articles consacrés au médiateur européen, à la protection des données à caractère personnel et au statut des églises et des organisations non confessionnelles.

Le premier article de ce titre consacré à la vie démocratique de l'Union porte sur le principe d'égalité démocratique et affirme l'égalité des citoyens européens. Il s'agit d'un principe politique selon lequel les institutions doivent prendre en considération les citoyens quelles que soient la taille, la situation économique ou géographique de l'État membre dont ils sont ressortissants. Comme ce principe d'égalité des citoyens est déjà parfaitement établi, pour certains commentateurs des traités constitutionnels cet article paraît inutile. Il est mentionné dans la Préambule, dans l'article 1-2 concernant les valeurs de l'Union, dans l'article 1-3 consacré aux objectifs de l'Union et à plusieurs reprises dans la Charte des droits fondamentaux. Nous pouvons mentionner les opinions divergentes suscitées par la reprise de ce principe dans le titre relatif à la vie démocratique de l'Union. Un bon nombre des auteurs trouvent que ce rappel souligne l'importance d'un tel principe de base, bien qu'une minorité considère "qu'on a voulu renforcer un lien direct entre l'Union et les citoyens qui *bénéficient d'une égale attention* de la part de Bruxelles. Cela signifie aussi qu'avec ce principe Bruxelles possède une clé qui lui permettra d'entrer dans la plupart des activités des États membres."¹³

1. La démocratie représentative et la démocratie participative

Les traités constitutionnels introduisent le principe de la démocratie représentative, fondé sur la participation des citoyens européens à la vie publique. Le principe démocratique tend à associer les individus à la formation des décisions par lesquelles ils seront liés. Le double source de légitimité de l'Union est précisé: d'une part le Parlement européen, représentant direct des citoyens européens, et d'autre part, le Conseil

¹³ Bertu, G., "L'Europe sans peuple", 2e édition, François-Xavier de Guibert, Paris, 2005, p. 149.

européen et le Conseil des ministres ou les citoyens sont indirectement représentés à travers leurs gouvernements.

Ce qui présente la vraie nouveauté c'est l'établissement du principe de la démocratie participative. Cet article est à mettre en relation avec le précédent. Après la démocratie représentative, le texte constitutionnel aborde la démocratie participative, c'est à dire la participation de la société civile à la prise de décision commune. L'importance de cet article réside dans le fait que c'est la première fois que le rôle de ces corps intermédiaires, c'est-à-dire des organisations et associations de la société civile, soit établi et valorisé explicitement dans un tel texte européen.

Cet article s'avère comme un reflet, la poursuite de ce qui est appelée la bonne gouvernance et bien encadrée dans la Livre blanc de la Commission. Il s'agit de nouer entre les institutions de l'Union et la société civile un dialogue régulier permettant de préparer les bonnes décisions. Les citoyens se sentent coupés de l'action de l'Union. Ils ont de moins en moins de confiance dans les institutions et la politique ou tout simplement s'en désintéressent. Même lorsque l'Union agit efficacement, il est rare que cette action soit dûment portée à son crédit. Les citoyens ne comprennent pas que certaines améliorations de leurs droits et également leur qualité de vie sont les résultats de décisions européennes plutôt que nationales. Pourtant, ils attendent de l'Union qu'elle agisse avec la même visibilité et efficacité que leurs gouvernements nationaux. La Commission a compris l'importance d'amélioration de la gouvernance européenne. Mais ce changement exige une action concertée de toute les institutions européennes, des États membres, des autorités régionales et locales et finalement de la société civile. La société civile a un rôle capital à jouer dans ce contexte pour que la confiance des citoyens soit rétablie.

Cet accroissement de la participation des acteurs donnera lieu à un mode de fonctionnement de l'Union plus transparent. Vu que la démocratie dépend de la capacité des citoyens de prendre part au débat public, il faut noter que l'institutionnalisation d'une telle forme de participation des citoyens européens contribue au renforcement du caractère démocratique des traités constitutionnels. D'ailleurs, même si c'est pratiquement inimaginable de contourner le sens de cet article, poursuivant l'idée de démocratisation et de rapprochement de l'Union à ces citoyens, certains auteurs le considèrent comme un article piégé. Ils y voient un double défi, un purement pratique et l'autre de nature politique. De point de vue pratique, nulle part sont établis les critères permettant de déclarer telle ou telle association "représentative" au niveau européen. Les auteurs invoquent les expériences des opérations "d'ouverture" que sont les auditions au Parlement européen ou à la

Convention. Il s'est montré qu'un bon nombre d'associations entendues "sont des créatures subventionnées par la Commission, qui lui disaient ce qu'elle veut entendre. C'est Bruxelles qui parle à Bruxelles."¹⁴ L'autre remarque est de nature politique et concerne les relations entre la démocratie représentative et la démocratie participative. "Il est clair que les groupes de pression constitués, interlocuteurs privilégiés de la Commission dans les processus de démocratie participative, peuvent prendre, par le truchement de leur initiation et de monopole de l'initiative, un avantage décisif sur la démocratie représentative." C'est l'argument principale pour lequel les plus sceptiques considèrent comme nocive la mise en parallèle des ces deux articles.

2. La consécration de l'initiative populaire

Dans la liste des plus grands apports vers la démocratisation de l'Union européenne peut certainement s'inscrire la consécration de l'initiative populaire dans les traités constitutionnels. Il s'agit de la possibilité d'organiser des initiatives citoyennes, suggestion émise par le représentant allemand à la Convention, bien recueillie par les parlementaires nationaux et européens et adoptée par le Præsidium. La Commission a été initialement retissant car elle craignait que cette initiative directe des citoyens serait susceptible de porter atteinte à son monopole d'initiative, elle l'a acceptée parce qu'avec la rédaction finale de l'article elle s'est retrouvée au centre de jeu. En demeurant maîtresse de la décision de soumettre une ou non initiative aux autres institutions pour éventuelle approbation, son rôle d'initiative n'est pas affaibli.

C'est une faculté intéressante car c'est la première fois que les citoyens se sont vus reconnaître le droit de s'adresser directement aux institutions européennes et leur soumettre une proposition législative. Au terme de cet article les citoyens européens pourront proposer sur la pétition d'un million de signataires, ce qui est envisageable dans une Union de 450 millions d'habitants, une loi à la Commission européenne. Bien que la Commission conserve la main mise sur une telle initiative, il n'en reste moins qu'un tel droit a été attribué aux citoyens européens et c'est à la pratique de trancher s'il s'agit d'une "fausse" initiative populaire ou d'un vrai apport vers la démocratisation de l'Union.

¹⁴ Bertu, G., "L'Europe sans peuple", 2e édition, François-Xavier de Guibert, Paris, 2005, p. 152.

3. Le dialogue social, la transparence et les autres droits du titre VI de traité constitutionnel

La Constitution reconnaît l'importance du dialogue social et le rôle des partenaires sociaux au niveau de l'Union, en tenant compte de la diversité des systèmes nationaux. L'Union européenne s'engage de faciliter le dialogue entre eux, tout en respectant leur autonomie. Le contenu de cet article, autrement dit la prise en compte de ces corps intermédiaires, doit beaucoup aux partenaires sociaux, eux-mêmes, qu'aux Conventionnels membres du Comité économique et social et bénéficiant du statut d'observateurs au sein de la Convention.

Le dialogue social européen s'est progressivement codifié à partir de 1985. Il met en présence des partenaires sociaux européens (syndicats, organisations patronales et le groupement des entreprises publiques), organisés de façon verticale (avec, dans le cas de la Confédération européenne des syndicats, une double organisation fédérant les confédérations nationales et les organisations de branche). Son domaine d'intervention est clairement défini: c'est tout ce qui touche au monde du travail, même si la compétence communautaire fait l'objet de limitations explicites (excluant la fixation des salaires par exemple). Si la question de la représentativité se pose parfois, elle reste de la responsabilité de chacun des partenaires et renvoie toujours à des procédures électives.

Quant au médiateur européen, les traités constitutionnels l'attribuent une grande importance. Nommé par le Parlement européen, le médiateur reçoit les plaintes relatives à des cas de mauvaise administration au sein des institutions, organes ou agences de l'Union, les enquête et fait rapport à leur sujet, en remplissant ses fonctions en toute indépendance. Il est intéressant d'invoquer que le médiateur européen était présent au sein de la Convention en tant que l'observateur. Même si le médiateur voulait voir la disposition consacrée à son rôle inscrite dans la partie des traités constitutionnels relative aux institutions et organes de l'Union, un tel article a trouvé sa place dans le titre concernant la vie démocratique de l'Union.

En tant qu'objet d'un article dans ce titre consacré à la vie démocratique de l'Union s'est également vu introduit le principe de transparence. L'idée de transparence des travaux des institutions européennes figurait déjà dans la déclaration de Laeken et aussi dans le Livre blanc concernant la gouvernance européenne.

Étant donné que la démocratie dépend de la mesure dans laquelle des citoyens sont susceptibles de participer à la discussion publique, rendre le mode de fonctionnement de l'Union plus transparent s'avère comme le but ultime. Afin de prendre part à la vie politique, ils doivent pouvoir obtenir des informations fiables sur les affaires européennes. Il est également nécessaire qu'ils puissent suivre en détail chacune des étapes du processus politique. C'est pourquoi les institutions et les états membres sont tenus d'informer plus activement le grand public sur les tâches européennes.

Vu que la majorité de citoyens partagent ce sentiment d'éloignement de la construction européenne, un sentiment d'appartenance à l'Europe ne peut être réveillé qu'en communiquant mieux et davantage. Il s'agit de créer un climat dans lequel tous les citoyens se sentiraient libres de parler de ce qu'il présente pour eux les problèmes et les défis de l'Union. " Les décideurs politiques devrait pouvoir rester en contact avec l'opinion publique européenne, et ce dialogue pourrait leur indiquer quels projets européens suscitent l'adhésion de la population."¹⁵

Afin de prouver la valeur et l'enjeu de ce principe de transparence, il faut mentionner que la Convention a fondé une partie de son succès sur la totale transparence de ses travaux en opposition avec l'opacité des travaux des Conférences intergouvernementales.

Alors, la Constitution accentue le principe d'ouverture en lui plaçant au cœur de la vie démocratique de l'Union. Ainsi elle continue le travail déjà entamé dans la pratique européenne depuis quelques années. La Constitution confirme de façon solennelle que le Parlement européen siège en public et ajoute des dispositions supplémentaires sur la transparence des travaux du Conseil lorsqu'il examine et adopte une proposition législative. " En distinguant entre les fonctions législatives et exécutives au sein du Conseil, la Constitution renforce ceux qui, comme le vice-président Amato, souhaitaient introduire une nette distinction entre ces deux fonctions et proposaient, à cette fin, la mise sur pied d'une formation particulière du Conseil des ministres, appelée "Conseil législatif" et embryon d'une véritable chambre des États."¹⁶

En ce qui concerne l'article sur la protection des données à caractère personnel, il reprend des dispositions du traité actuel. Par ailleurs le nouvel

¹⁵ Commission européenne, *Livre blanc sur la Gouvernance européenne*, du 25 juillet 2001, COM (2001) 428, p. 14.

¹⁶ Poncins, E., "Vers une Constitution européenne", Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention, éd. 10/18, 2003, p. 217.

article s'applique à l'ensemble de la Constitution, et non seulement aux seules matières communautaires, comme l'ancien. Nous pouvons aussi remarquer que ces dispositions fond, dans une large mesure, double emploi avec celles de la Charte.

Le dernier article de ce titre mérite un examen attentif comme il a fait l'objet de vifs débats. Il s'agit de la reconnaissance du statut des Églises et instauration d'un dialogue régulier avec elles. L'engagement des Églises, qui étaient très actives lors des travaux de la Convention, a abouti par formulant ces intentions en trois requêtes. D'abord les Églises ont insisté sur la reprise de la déclaration annexée au traité d'Amsterdam qui leur garantit le statut des Églises. Les Églises allemandes y sont particulièrement attachées parce que cette déclaration leur assure les avantages, notamment les avantages fiscaux dont elles peuvent bénéficier grâce à la loi allemande. Leur deuxième demande tenait à l'ouverture d'un dialogue régulier entre les institutions européennes et les Églises. L'idée d'insertion d'une référence aux "valeurs chrétiennes" ou à "l'héritage chrétien" dans le texte de la Constitution a été aussi lancée. Acceptée dans la première version du texte, une telle notion n'a été pas reprise dans la Constitution pour l'Europe. En revanche, la Convention a répondu favorablement aux premières demandes. L'article des traités constitutionnels reprend au mot près le texte de la déclaration annexée au traité d'Amsterdam. Alors, au terme de l'article I-52 l'Union respect du statut, dont ils bénéficient, en vertu du droit national, les Églises et les associations ou communautés religieuses, et aussi les organisations philosophiques et non confessionnelles. Plusieurs Conventionnels voulaient y apporter certains changements. Pourtant, vu la sensibilité du sujet et afin d'éviter les nouveaux débats, le Præsidium a décidé de maintenir le texte en tant que tel, même s'il contient les imperfections. Bien que le contenu du texte des deux premiers paragraphes reste identique à la déclaration, son poids politique est accentué le seul fait qu'on est passé d'une déclaration annexée à un traité à un article autonome situé dans la première partie de la Constitution.

Le troisième paragraphe de cet article concernant la reconnaissance d'un dialogue régulier avec les Églises et les organisations mentionnées. Cet article a été la pomme de discord dans la Convention. Une partie de ses membres a douté de l'intérêt de prévoir un dialogue particulier pour les Églises et les organisations, estimant qu'elles pourraient entrer dans le champ d'application de l'article I-48 qui prévoit le dialogue avec la société civile. Certains Conventionnels, parmi lesquels plusieurs Français, considéraient que certaines organisations religieuses, qualifiées de sectes, pourraient faire l'usage de ce dialogue. Ils insistaient que les précautions soient prises et

proposaient l'introduction dans le texte que ces Églises doivent partager les valeurs communes de l'Union.

Mais, le Praesidium n'a pas accepté de s'engager dans cette voie. Son argument principal a été qu'il n'entraîne nullement dans les compétences de l'Union de déterminer le statut des Églises ou des religions. Alors, l'Union dialoguera avec les Églises qui, selon les législations nationales, sont reconnues comme telles. Le Praesidium était sur le point que le but des mots "Reconnaissant leur identité et leur contribution spécifique" placés en début de la phrase, était d'écarter de manière implicite les Églises dont les finalités pourraient être considérées comme douteuses.

Jelena Čeranić

Istraživač saradnik, IUP, Beograd

DEMOKRATSKI ŽIVOT U EVROPSKOJ UNIJI

Rezime

Članak je posvećen analizi porekla, uloge i ciljeva civilnog društva koje je tokom vremena postalo nezaobilazan akter u političkom životu EU. Još je Jean Monnet, jedan od osnivača komunitarne metode shvatio da uslov uspeha jednog ovakvog jedinstvenog oblika udruživanja leži u tome da se u proces donošenja odluka od opšteg interesa uključe sve raspoložive snage naroda. Kada je pominjao narod, Jean Monnet nije mislio se ni na kakav apstraktni entitet, već na sindikalce, industrijalce, administraciju, sve ljude bi trebalo da budu uključeni u nešto što u krajnjem ishodu utiče na njihov život. Dakle, iako možda nije postojala pod ovim imenom, ideja o direktnom uključivanju naroda u politički život EU postojala je od samog početka.

Prvi deo članka više je teorijski i posvećen je razvoju ideje o civilnim društvu, naročito u svetlu filozofije Jurgena Habermasa. Činjenicu da je njegov koncept civilnog društva najsolidniji i da se naviše koristi potvrđuje to što se samo civilno društvo u njemu prepoznaje i nalazi privlačan okvir za definisanje svog identiteta, kao i potporu da se bori za svoja prava. Da bi se bolje ilustrovalo centralno mesto koje u pravnoj i političkoj filozofiji Jurgena Habermasa zauzima civilno društvo, neophodno je ukratko se osvrnuti na njegovu globalnu viziju savremenog društva. Habermas konstatuje u okviru složenih društava današnjice, postoje dva specijalizovana sistema od kojih svaki živi

sam za sebe. To su ekonomski sistem i administrativni i svaki ima različita pravila prema kojima funkcioniše. Ekonomsku razmenu ponude i tražnje na tržištu koordiniše novac, dok rad administrativnog sistema počiva na hijerarhijskoj vlasti. Svako od nas je tako uključen u oba sistema, ili kao potrošač ili kao ekonomski agent, ili kao korisnik usluga ili službenik države. Međutim, Habermas skreće pažnju da postoje neki oblici komunikacije koji uspeavaju da se odupru pravilima na kojima su zasnovana ova dva sistema. Taj sistem on naziva *Svet života* i u njemu se aktivnosti odvijaju putem komunikacije. U razmenama u ovom *Svetu života*, pojedinci ne učestvuju ni kao ekonomski ni kao administrativni agenti, nego kao građani, kao članovi civilnog društva. A pravo je instrument koji omogućava tom *Svetu života*, tj. civilnom društvu da nametne svoje želje, izbore i vrednosti kako institucijama vlasti, tako i u ekonomskim činocima.

Drugi deo članka posvećen je predlozima koje tekst Ustava sadrži vezano za mesto civilnog društva u današnjoj EU. Posebno poglavlje odnosi se uvođenje pojma participativne demokratije. Pored reprezentativne demokratije, Ustav tretira i participativnu demokratiju tj. učešće civilnog društva u procesu donošenja zajedničkih odluka. Važnost ovog člana je u tome što je po prvi put uloga tih posredničkih struktura, dakle organizacija i asocijacija civilnog društva, eksplicitno pomenuta I dat joj je značaj u jednom evropskom tekstu.

Ovakvo priznavanje civilnog društva trebalo bi da odigra bitnu ulogu u ublažavanju onoga što nazivamo demokratski deficit EU gde se građani osećaju otuđeno od EU i odsečeno od donošenja odluka. Ustav predviđa i mogućnost narodne inicijative prema kojoj će građani EU moći da predlože Komisiji zakon, ukoliko peticiju potpiše više od milion ljudi. Takođe Ustav priznaje važnost socijalnog dijaloga i uloge socijalnih partnera na nivou Unije, vodeći pritom računa o raznolikosti nacionalnih sistema, zatim povećava nadležnosti evropskog medijatora i poseban akcenat stavlja na princip transparentnosti. Budući da po nekim teorijama demokratija zavisi od toga u kojoj meri su građani u mogućnosti da učestvuju u javnoj diskusiji, kao krajnji cilj postavljeno je da se način funkcionisanja Unije učini transparentnijim. Što se tiče priznanja statusa crkve i uspostavljanja redovnog dijaloga sa njom, uprkos činjenici da je ovaj član bio predmet brojnih diskusija, na kraju je ipak zadržan u predlogu Ustava.

Dakle, civilno društvo je postalo bitan akter na političkoj sceni EU i Ustav je zapravo samo preneo na papir ono što već uveliko postoji u praksi. Nastavak širenja korpusa prava civilnog društva je jedna od neminovnosti na putu demokratizacije EU, smanjenja demokratskog deficita i povratka poverenja građana u evropske institucije, što su takođe preduslovi za dalji napredak EU.

Gordana Ilić – Gasmi*

UDK: 327 (4-672EU)
341.217.013 (4-672EU)
342.4 (4-672EU)
str. 23- 49.
naučni rad

PRAVNI I INSTITUCIONALNI ASPEKTI ZAJEDNIČKE SPOLJNE POLITIKE EU

Ključne reči: Evropska Unija (EU), zajednička spoljna politika EU, Ugovor o EU, proces odlučivanja, Predlog Ugovora o Ustavu EU, efektivnost

"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

1. UVODNE NAPOMENE

U Ugovoru u Evropskoj Uniji (EU)¹ se kao jedan od ciljeva i fundamentalnih vrednosti na kojima počiva Unija nalazi jačanje međunarodnog identiteta

* Docent na Univerzitetu Singidunum Beograd.

¹ 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.

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 uglj 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 organizaciji².

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 zajednica³.

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 EU⁴, 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. Stojanović)⁵. 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.

² Detaljnije kod: G. Ilić – Gasmi, "Reforme EU – institucionalni aspekti", Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2004, str. 30 – 34.

³ L. Cartou, *Communautes Europeennes*, Paris, 1979, p. 44.

⁴ Detaljnije kod: D. Lopandić, "Zajednička trgovinska politika EU", Beograd, 1998.

⁵ R. Stojanović, « Spoljna politika Evropske unije », Beograd, 1998., str. 118.

2. ISTORIJSKI KONTEKST PRAVNIH OKVIRA ZAJEDNIČKE SPOLJNE POLITIKE EU

Tek je Jedinostveni 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. Jedinostvenog evropskog akta). To je bio momenat kad su zemlje članice preuzele punu odgovornost za spoljnopolitičke konsultacije i razmenu informacija u cilju koordinacije svojih spoljnopolitičkih aktivnosti, posebno o važnim međunarodnim pitanjima.

Međutim, prvi put je u Ugovoru o EU potpisanom februara 1992. u Mاستrihtu (stupio na snagu 1. novembra 1993.) poseban odeljak Ugovora tj. tzv. drugi stub novoformirane Unije posvećen zajedničkoj spoljnoj politici⁶. 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 Mاستrihta), 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 spoljno-političkih stavova. Ciljevi zajedničke spoljne i bezbednosne politike (u daljem tekstu: 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 Mاستrihta bile su dopunjene revidiranim Ugovorom o EU iz Amsterdama (potpisanim oktobra 1997, koji je stupio na snagu 1. maja 1999). Članovi od 11. do 28. su, shodno novouvedenoj numeraciji od tada posvećeni isključivo ZSBP. Posebno je, *inter alia*, značajno

⁶ Bliže vid. kod D. Lopandić, M. Janjević (prir.), "Ugovor o EU - od Rima do Mاستrihta", Beograd, 1995.

ustanovljavanje pozicije Visokog predstavnika EU za spoljnu politiku i bezbednosna pitanja na nivou generalnog sekretara Savjeta, koji pomaze predsedavajućem EU. Ova uloga je (oktobra 1999) pripala Havijeru Solani, bivšem generalnom skeretaru NATO Pakta. Visoki predstavnik pomaze rad Saveta i predsedavajućeg EU, pripremanjem i sprovođenjem političkih odluka, delovanjem u ime Saveta (u slučaju 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 odrednoj 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.

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 preuzima 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."*⁷

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.

⁷ "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.

3. INSTITUCIONALNA OGRANIČENJA ZAJEDNIČKE SPOLJNE I BEZBEDNOSNE POLITIKE EU PREMA UGOVORU O EU IZ MASTRIHTA

Upravo na prostoru Balkana, tj. regiona Jugoistočne 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, održanje međunarodnog mira i bezbednosti znaci ne samo voditi računa o vojnom aspektu, već takođe, mnogo važnije, o ekonomskim, ekološkim, društvenim i demografskim aspektima bezbednosti. 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 EU⁸. S jedne strane, 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 strane, primena zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU nije dala očekivani rezultat u krizi u bivšoj Jugoslaviji, niti je uspela da kreira jedinstveni pristup zemalja članica EU ka različitim aspektima ratova u bivšoj Jugoslaviji. Dakle, EU je prepustila poslednju riječ u

⁸ Vid. G. Ilić, "EU Policy towards Western Balkans and the position of Serbia", Belgrade, 2002.

rješavanju krize SAD, te ostalim međunarodnim organizacijama kao što su NATO, UN i OSCE⁹.

Ugovor iz Maastrichta 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 pitanjima kao što su mir i stabilnost, terorizam i Bliski Istok, odnosi sa SAD i uloga Saveta bezbednosti UN."*¹⁰

Međutim, vrlo je značajno da je Maastrichtski 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 vrijednosti 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 bezbednosna politika EU teži preventivnim, a ne reaktivnim akcijama i sprovodi se kroz institucije Unije. Zemlje članice saraduju međusobno na svakom spoljnopolitičkom i bezbednosnom pitanju u Savjetu ministara EU. Savjet određuje relevantni zajednički stav zemalja članica kad je to neophodno. Zemlje članice usaglašavaju svoje nacionalne spoljne politike sa zajedničkim stavom EU. Odlučivanje u Savjetu ministara je putem konsenzusa, izuzev kada se odlučuje o specifičnim modalitetima postizanja zajedničkih akcija (tada je dozvoljena

⁹ Ibidem.

¹⁰ P. Fonten, "Evropa u 12 lekcija", Luksemburg, 2004., str. 49.

kvalifikovana većina). Međutim, 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 namenu¹¹. 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, Mاستrihtski 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 bezbednosne politike EU. Iako je ZSBP implementirana u institucionalni okvir Evropske unije (tj. Institucionalni okvir Zajednice koja nije ukinuta uvođenjem EU), procedura odlučivanja je vrlo različita od one koja se primjenjuje u regulisanju ekonomskih odnosa sa inostranstvom i ostalih ekonomskih nadležnosti institucija Zajednice. Nasuprot nadržacionalnom odlučivanju o zajedničkim trgovinskim pitanjima u Zajednici, ključnu ulogu u odlučivanju o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici imaju Evropski Savet i Savet ministara. Evropski Savjet određuje glavne principe i opšte pravce zajedničke spoljne i bezbednosne politike, dok o njoj konsenzusom odlučuje Savjet ministara. Pritom, Komisija učestvuje u svim diskusijama, daje predloge i ima pravo inicijative. Međutim, Komisija nema ekskluzivno pravo inicijative, već je ono takođe dodjeljeno 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

¹¹ Vid. G. Ilić, op. cit., p. 10. (Directorate General 1A).

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 bezbednosne politike (ZSBP) je pasivna i ponovo svedena na konsultativnu poziciju, ali sa određenom političkom težinom.

Suprotno Parlamentu, Politicki 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 Savjetu, 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 prevladuje ocena da je sve što je u tom periodu učinjeno na polju spoljno-političkog delovanja EU daleko ispod realnih potreba za efikasnijim akcijama Unije¹².

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, itd¹³. U odnosu na region Jugoistočne Evrope, važna zajednička akcija bila je Rojamonska inicijativa kao ilustracija napora EU u promovisanju svog političkog identiteta, kroz spoljnopolitičku akciju, koja je slijedila Dejtonsko/Pariski mirovni sporazum u decembru 1995. Rojamonska

¹² 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.

¹³ G. Ilić, op. cit., p. 10.

inicijativa EU podstakla je uspostavljanje dobrosusjedskih odnosa i stabilnosti u Jugoistocnoj Evropi¹⁴, ali sa izuzetno slabim rezultatima.

Ustanovljeni drugi stub Unije karakteriše oslabljena institucionalna pozicija Komisije, Evropskog Parlamenta i Evropskog suda pravde (ECJ), 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.

4. INSTITUCIONALNA POBOLJŠANJA ZAJEDNIČKE SPOLJNE POLITIKE EU PREMA UGOVORU O EU IZ AMSTERDAMA I NICE

Iako je Amsterdamski dogovor o EU (maj 1999)¹⁵ unapredio ZSBP u pravnom smislu, on nije uklonio vec 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 sustinske nadležnosti u ekonomskim i ostalim pitanjima, zemlje članice jos 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 gdje su zemlje članice direktno predstavljene preko predsjednika/sefova vlada ili ministara. To je razumljivo je, imajući na umu da je baš koncept spoljne politike snažno povezan sa državama kao primarnim akterima u međunarodnom pravu i međunarodnim odnosima¹⁶.

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

¹⁴ Detaljnije kod D.Lopandic, " Regionalne inicijative u Jugoistocnoj Evropi", Beograd, Evropski pokret u Srbiji, 2001, str.123-124.

¹⁵ Amsterdamski ugovor je revizija Mاستrihtskog ugovora /1993/ i rezultat je Medjuvladine konferencije o reformama EU odrzane 1996/97.

¹⁶ G. Ilić, op. cit., p. 11.

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 spreciti krizu u svom dvorištu bez značajne pomoći SAD niti koherentno implementirati svoju zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku (ZSBP). Neki autori¹⁷ 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.

*"Krizu 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 Sovjetskog bloka postavio je pred EZ ozbiljno pitanje: Kako uravnotežiti nesumnjivu ekonomsku moć sa političkim potrebama delovanja u svetu."*¹⁸

Definisanje spoljnopolitičkih interesa zemalja članica EU je poseban problem u sprovođenju zajedničke spoljne i bezbednosne politike, narocito oko zajedničkih strategija, akcija i pozicija prema određenim regionima, zemljama van EU i međunarodnim organizacijama, kao što 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 jaci zemalja EU budu nametnuti ostalim zemljama članicama. Međutim, to je izazvalo neefikasnost zajedničke spoljne i bezbednosne politike i očiglednu blokadu njenog sprovođenja.

¹⁷ 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.

¹⁸ R. Stojanović, op. cit., str. 70 – 71.

Amsterdamski Ugovor o EU je stvorio jače normativne instrumente za međuvladinu saradnju zemalja članica u oblasti spoljne i bezbednosne politike:

1/ Pored principa i opštih 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 EU¹⁹;

4/ Da bi se sprečila blokada u donošenju odluka o spoljnoj i bezbednosnoj politici, predviđena je mogućnost konstruktivnog uzdržavanja od glasanja prisutnih ili zastupljenih zemalja članica, što ne sprečava donošenje odluke (Član 23)²⁰. Mehanizam konstruktivnog uzdržavanja ne primenjuje se ako se

¹⁹ Visoki predstavnik za spoljnu politiku EU je šef Odeljenja za rano upozorenje, osnovanog u okviru Generalnog sekretarijata Saveta. Odeljenje analitički pristupa relevantnim pitanjima, procenjuje interese EU i daje nacрте spoljnopolitičkih i bezbednosnih strategija u različitim oblastima, te upozorava o posebno važnim događajima koji mogu prouzrokovati ozbiljne posledice (političke krize). Takođe, ovo Odeljenje je nadležno za pripremu relevantnih studija, analiza i ostalih dokumenata iz oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike, sa odgovarajućim preporukama Savetu za odlučivanje. Članovi Odeljenja (20) su službenici Generalnog sekretarijata Saveta, eksperti iz zemalja članica, iz Komisije i Zapadnoevropske unije (WEU). Radi se o ekspertskom telu.

²⁰ U okviru Finalnog akta Amsterdamskog sporazuma o EU, na samitu EU 2 oktobra 1997. usvojena je Deklaracija o glasanju u oblastima zajedničke spoljne i bezbednosne politike. U deklaraciji je potvrđena politička volja zemalja članica da izbegnu eventualnu blokadu u pitanjima o kojima se odlučuje konsenzusom, ako postoji kvalifikovana većina.

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 trećine uzdržano prilikom glasanja u Savetu, smatra se da odluka nije usvojena. Savet je ovlašćen 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 može 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 jaganja 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 snagama²¹, 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.).

²¹ P. Fonten, op. cit., p. 49.

Početak 60-ih na Bonskoj konferenciji Evropske zajednice (EZ) na nivou sefova država ili vlada, odluceno je da politička integracija zemalja članica treba da ojača Atlantsku alijansu, ne izdvajajući je iz evropskih integracija²². 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-ih, bilo je malih odstupanja kad se Francuska (pod vođstvom De Gola) povukla iz Atlantskog 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 Bzezinski, bivši američki savetnik za nacionalnu sigurnost u svom intervjuu novembra 1999, etiketirao EU kao "američki protektorat". U slučaju američkog bombardovanja SRJ, Unija je djelovala kao bleđa 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.

U domenu drugog, kao 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 Unije 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 evi-

²² Radoslav Stojanovic, " Spoljna politika EU", Beograd, Dosije, 1998, str. 44.

dentna 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 o EU 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 Evropskog Saveta, da usvaja određene odluke u situaciji krize o vršenju političke kontrole ili o strateškom upravljanju kriznim situacijama. To je naročito značajno u implementaciji EU bezbednosne i odbrambene politike.

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.

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)."*²³

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 obezbede tu usklađenost i da uzajamno sarađuju u tom cilju. Oni obezbeđuju, svako u okviru svojih nadležnosti, ostvarivanje tih politika."²⁴

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, previđaju 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 spoljno-političkih 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.

²³ P. Fonten, op. Cit., p. 51.

²⁴ D. Lopandić, "Osnivački ugovori EU, Ugovor o EU iz Nice sa amandmanima na Ugovor o EU", Beograd, 2003.

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 odluči Evropski Savet. S jedne strane, EU je shvatila da poslije sloma bipolarne strukture međunarodnih odnosa i kraja hladnog rata, više nema potrebe za američkim nuklearnim štitom u Zapadnoj Evropi. S druge strane, umnozavanje regionalnih kriza, etnički konflikti, terorizam i rastuća ekonomska nestabilnost na području Istocne Evrope naglasavaju bezbednosnu ranjivost EU i njenu potrebu za osloncem na NATO sa nastavljenom američkom dominacijom unutar njega.

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 promovise 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 tezu²⁵. 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 post-bipolarnoj eri, zajednička spoljna i bezbednosna politika je ipak, prvi značajni pokušaj opremanja Evropske unije odgovarajućim spektrom instrumenata. Ipak, struktura ostaje sustinski međuvladina saradnja. Amsterdamski Ugovor snažnije naglasava zavet lojalnosti zemalja članica EU, tražeci od njih zajedničke napore u osnazivanju 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

²⁵ F. Attina, op. Cit., p. 359.

"kompromiserskom" tonu, što je kritikovao i Evropski parlament²⁶. 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 susjedstvo 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 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

²⁶ "Amsterdamski ugovor je neuspesno pokušao da stvori veću koherentnost unutar zajedničke spoljne i bezbednosne politike". European Parliament Fact Sheets, 7. jul 1999, <http://europa.eu.int>: European Parliament link.

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 spoljno-političkim 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?

Predlog Ugovora 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 Visokog 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. nadnacionalnog 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 integraciji²⁷, 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 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 potpredsednika 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 parlament zatraži kolektivnu ostavku Komisije prilikom izglasavanja nepoverenja. Tada, međtun, 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 bi trebalo da predsedava Saveom 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,

²⁷ Detaljnije kod: G. Ilić – Gasmi, "Reforme EU – Institucionalni aspekti", Beograd, 2004., str. 13 – 63.

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 s pravom postavljaju pitanje da li će se Unija (i kada?) vratiti pitanjima efektivnosti i konzistentnosti svoje spoljne politike²⁸. Ovo pitanje je naravno usko vezano i za ostvarivanje statusa Unije kao posebnog pravnog lica u međunarodnim odnosima, za razliku od sadašnje tzv. Kompozitne strukture Unije²⁹, u kojoj paralelno postoje EU na tri stuba saradnje i EZ kao poseban, prvi stub koji jedini ima svojstvo pravnog lica. Sama Unija ostaje kao zaseban entitet, *sui generis*, koji teži ustanovljavanju spoljno-političkog i međunarodno-pravnog identiteta. Ugovor o Ustavu EU predvideo je Uniju kao posebno pravno lice (čl. 6), ali sa aktuelnom blokadom njegove ratifikacije i neizvesnom perspektivom u savremenim konstelacijama snaga među članicama EU, to za sada ostaje otvoreno pitanje. Uprkos inicijativama da se izađe u susret tešnjama članica EU za efikasnijom spoljnom politikom EU, koja bi imala jedinstvenog predstavnika u liku MIP EU, ustanovljavanje ove pozicije neizbežno je vezano za sudbinu Ugovora o Ustavu Evrope, kao i za seriju reformi na planu primene ZSBP aktivnosti Unije.

*"Međutim, bez jedinstvenog centra političkog odlučivanja nije moguće govoriti o jedinstvenom entitetu koji bi mogao biti nezavisan subject u međunarodnim odnosima, pa prema tome i činilac u ravnoteži snaga."*³⁰

7. ZAKLJUČAK

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. Čini se da 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.

²⁸ J. Ladzik, London Metropolitan University, European Policy Brief, [www.fedtrust.co.uk/policybriefs.](http://www.fedtrust.co.uk/policybriefs/), Feb. 2006., Issue 23

²⁹ F. Attina, op.cit.

³⁰ R. Stojanović, op. Cit., str. 91.

*"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."*³¹

Ostaje otvoreno pitanje daljeg odvijanja dinamike transatlantskih odnosa EU – SAD, koji su ključni za razvoj 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.

Ono što je sigurno, za sada 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?"

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, koji je na snazi, 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, odnosno Predloga Ugovora o Ustavu 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 izvršeno sazivanje međuvladine konferencije u 2004. godini.

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, gledano globalno, Unija je u tome uspela zahvaljujući brojnim karakteristikama supranacionalnog delovanja Evropskog parlamenta i Komisije, kao i Suda pravde. Na polju spoljne politike, međutim, i dalje je dominantan međuvladin koncept saradnje država članica EU.

³¹ P. Fonten, op. cit., p. 51.

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 preneti 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. EU se opire uobičajenim tipologijama međunarodnog prava, ali se opire i karakteristikama klasične međunarodne organizacije. Vrlo je verodostojna kategorizacija Unije kao post-suverene zajednice³², čime se u suštini izlazi iz okvira međunarodno -pravnih klasifikacija i potencira da se radi o jednom političkom subjektu. Gledano striktno pravno, međunarodno-pravni subjektivitet Unije još nije zaokružen, ali se već sada može uočiti tendencija njegove izgradnje, jer se Unija ponaša u nekim oblastima, posebno ekonomskim, kao država, naročito posle pojave jedinstvene valute. Proces izgradnje Unije nije dovršen.

Naročito posle preuzimanja vojnih kapaciteta, u novije vreme, Unija teži da zadobije i 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.

Ostaje jedino otvoreno pitanje da li će proširena Unija, u situaciji znatno smanjene kohezije, usled razlika u stepenu razvika ukupnog broja 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 Ugovoru o EU iz Nice, kao deo Završnog akta³³, bilo određeno da se sledeća međuvladina konferencija održi u 2004. godini.

³² Samardžić S., "EU kao model supranacionalne zajednice", Beograd, 1999.

³³ Vid. Lopandić D., (prir.), "Osnivački ugovori EU - Ugovor o EU iz Nice", Beograd, 2003.

Na novoj međuvladinoj konferenciji sledeća strateška pitanja razvoja EU bila su na dnevnom redu:

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".

Nova Međuvladina konferencija (2004.) imala je za cilj da pronađe odgovore na navedena pitanja, radi unošenja odgovarajućih izmena u Ugovor o EU. Ova konferencija nije, međutim, 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 bili prisutni u statusu posmatrača. EU će brojati 25, ali i više država članica, u odnosu na tadašnjih 15, posle proširenja u maju 2004. Otuda se postavljaju novi zadaci funkcionisanja za institucije EU u još složenijim uslovima od aktuelnih.

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.

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 ustavnom razvoju Unije, koji ne dopušta definisanje konačnih odrednica budućnosti EU. Ugovor iz Nice je stoga bio 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 karakteriše intenzivan rad Konvencije o budućnosti EU,

koja je izašla sa Predlogom Ugovora o Ustavu EU, o čemu se trenutno vodi široka javna debata u okviru EU, u sklopu nacionalnih postupaka ratifikacije u državama članicama. Esencija ovih previranja sadržana je u novoj raspodeli moći tj. nadležnosti i kapaciteta odlučivanja unutar Unije.

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. Od dobrog rešenja ovih pitanja direktno zavise i spoljno-političke perspektive EU. Svako predstojeće pravno i institucionalno dograđivanje EU mora početi od neophodnosti neprekidnog jačanja efikasnosti odlučivanja i demokratskog legitimiteta procesa donošenja odluka EU, što je od posebne važnosti za spoljno-političko odlučivanje EU.

Gordana Ilic - Gasmi, PhD

LEGAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS OF COMMON FOREIGN POLICY OF EU

Summary

The issue of the development of the political identity of the EU through establishing its common foreign policy mechanisms, are equally important since early days of the establishing of the Community, in the 50-ties, when Jean Monnet has announced the following vision:

"Europe cannot be limited to steel and coal integration. Establishing of the Community, as the nucleus of the future federal state, will be without sense if it does not result in the real political authority."

This essay is focused on the development and implementation of the common foreign policy of the Union, aimed at giving the overview of this issues in legal and historical context of the founding treaties. The basic concept is represented, i.e. to analyze the foreign-policy decision making capacity of the Union, in order to reach conclusions on the perspectives of the EU in view of its effectiveness.

Depending on the institutional reform outcome, the EU international subjectivity is at stake, as well as political and economic considerations of the EU role as a global international actor.

To what extent is really formed this kind of political authority today within the European Union and does it exist federal state under the auspices of the EU institutions, is certainly very challenging research matter, without definite answer to be found in the theory nor in the practice. This essay is dealing with finding the answers to the following questions:

1. Will the EU acquire the legal personality in the international law?
2. How flexible the EU unique institutional structure is, since it is based on the three pillars, seen from the standpoint of its reforming capacity aimed at improved foreign policy decision-making and functioning?

Starting hypothesis is that the EU institutional reform process remains unavoidable instrument of integration deepening and creation of the political identity of the Union. Hence comes research challenge, but at the same time beauty of writing about this topic, which is very live area and evolutionary in its nature. This is logical having in mind that the Union, being dynamic system, is in the process of attaining of its legal personality. More precisely, the EU *stricto sensu* is not a single international law subject, because the Communities are still withholding their legal personality.

However, in the new EU Draft Constitutional Treaty, the establishment of the EU's legal personality has been foreseen explicitly. Roots of obtaining the EU's legal capacity and international subjectivity lay in the EU Treaty from Amsterdam and Nice, in the provisions on signing of international agreements, i.e. exactly in the sphere of EU foreign policy decision-making..

Nonetheless, making the new European architecture is not a one-way street. Parallel to the deepening process, there is also the European integration widening, through the EU enlargement happening these days, by inclusion of the ten new Member States from Central and Eastern Europe, since May 2004 (and also envisaging Bulgaria and Romania to accede the EU in the 2007).

EU is characterized, *inter alia*, by strong intergovernmental methods of Member States' cooperation, especially in the foreign policy and defense field, as well as in the area of judicial criminal collaboration, immigration and asylum policy issues (third pillar). The research result is that the EU, being permanent negotiating system, is very featured by the process of constitutionalization, through reforming constitutional treaties into the new EU Constitutional Treaty. Draft Treaty on EU Constitution has envisaged the establishment of the position of the EU Minister of Foreign Policy in near future, after its ratification process. However, the dynamics and results of this process remain to be seen in the forthcoming period, especially in the field of foreign policy EU capacity.

It is to be concluded that there is no definite answer to the question on the legal nature of the Union, being the new entity in contemporary international relations and international law typology. However, Member States are constituent elements of the Union entity and therefore they dictate the EU reforms path and reforms pace, which is especially obvious in the field of EU common foreign policy legal and institutional frameworks.

Crucial issue of the future EU development is, according to the author's opinion, the capacity of the Union to bring effective decisions, which is relevant from the standpoint of the internal economic sustainable growth incentives and increase of employment potentials in the EU, but also seen from the aspect of EU foreign-policy activities.

Vladimir Medović*

UDK: 341.241:341.174 (4-672EU)
341.645 (4-672EU)
str. 51 - 67.
naučni rad

DIREKTNO DEJSTVO MEĐUNARODNIH SPORAZUMA EVROPSKIH ZAJEDNICA

Ključne reči: direktno dejstvo, međunarodni sporazumi, pojedinci, Sud pravde, nacionalni sudovi.

Key words: *direct effect, international agreements, individuals, Court of Justice, national courts.*

Direktno dejstvo međunarodnih sporazuma je odavno poznati fenomen koji nije vezan samo za komunitarno pravo. Da li će neki sporazum imati direktno dejstvo u jednoj državi zavisi od statusa međunarodnih sporazuma u nacionalnom pravnom poretku kao i procene sudova da li su odredbe tog sporazuma podesne da na osnovu njih pojedinci mogu neposredno sticati prava i ovlašćenja.¹ Međutim, za razliku od država, Evropske zajednice predstavljaju složenu tvorevinu koja obuhvata suverene države. Sa druge strane, one se po svojem ustrojstvu razlikuju od međunarodnih organizacija. Pravni sistem

* Advokat u Novom Sadu.

¹ S. Đajić, Odnos između međunarodnog i unutrašnjeg prava – sa posebnim osvrtom na dejstvo odluka međunarodnih sudova, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Novom Sadu, 2003, str. 334.

Evropskih zajednica predstavlja integralni deo pravnih sistema država članica koji su njihovi sudovi dužni da primenjuju. U središtu tog sistema nalaze se načela direktnog dejstva i primata komunitarnog prava nad nacionalnim pravima. U okviru ovog rada razmotrićemo da li i pod kojim uslovima međunarodni sporazumi koji obavezuju Zajednicu mogu imati direktno dejstvo u državama članicama i kakav je njihov odnos sa nacionalnim pravima.

Prema stanovištu Suda pravde, međunarodni sporazumi, kad je reč o Zajednici, predstavljaju akt organa Zajednice i smatraju se integralnim delom komunitarnog pravnog sistema.² Davanjem takvog statusa međunarodnim sporazumima Sud pravde je postigao je dvostruki efekat. Prvi se odnosi uspostavljanje isključive nadležnosti Suda pravde za tumačenje međunarodnih sporazuma. Drugi efekat je dalekosežniji, jer podrazumeva da primenu i dejstvo međunarodnih sporazuma u pravnom sistemu država članica određuje samo komunitarno pravo. Kao „integralni deo komunitarnog pravnog sistema“ međunarodni sporazumi mogu pod uslovima predviđenim komunitarnim pravom proizvoditi direktno dejstvo u državama članicama i imati primat nad nacionalnim pravima.

1. USLOVI ZA DIREKTNO DEJSTVO MEĐUNARODNIH SPORAZUMA

Preduslov za priznavanje direktnog dejstva je da međunarodni sporazum ispunjava kriterijume za direktnu primenu, odnosno da je podesan da bude neposredno primenjen u sudskom ili nekom drugom pravnom postupku. Nakon što ustanovi da međunarodni sporazum, po svojim opštim karakteristikama, dolazi u obzir za sudsku primenu, Sud pravde prelazi na razmatranje konkretnih odredbi sporazuma kako bi utvrdio da li su podesne da proizvode direktno dejstvo.

Uslovi za direktno dejstvo odredaba međunarodnih sporazuma u pravnom poretku Zajednice su postepeno razvijani u praksi Suda pravde. U predmetu *Bresciani* nacionalni sud je postavio pitanje, da li član 2. stav 1. Konvencije iz Jaunde ima „neposredno dejstvo tako da prenese na građane Zajednice pravo, koja nacionalni sudovi moraju zaštititi, da ne plate državi članici dažbine

² Predmet 104/81, Hauptzollamt Mainz v. C.A. Kupferberg & Cie KG a.A. (1982) ECR 3659.

čiji je efekat ekvivalentan carinama".³ Sud pravde je smatrao da kod odlučivanja o ovom pitanju moraju istovremeno biti uzeti u obzir duh, opšta struktura i značenje Konvencije, kao i sadržina odredbe iz člana 2. stav 1. Pošto je ustanovio da Konvencija, kao celina, ispunjava opšte uslove za sudsku primenu i pored toga što predviđa asimetrične obaveze za ugovorne strane, Sud pravde je prešao na razmatranje konkretne odredbe Konvencije. U okviru ovog dela testa Sud pravde je utvrdio značenje odredbe člana 2. stav 1. Konvencije, njenu svrhu, kao i odnos sa sličnim odredbama Ugovora o osnivanju EEZ. Član 2. stav 1. Konvencije glasi:

„Roba koja vodi poreklo iz pridruženih država će, kada bude uvezena u države članice, uživati povlastice koje proizilaze iz progresivnog ukidanja carina i dažbina sa ekvivalentnim efektima između država članica, u skladu sa članovima 12, 13, 14, 15. i 17. Ugovora i odlukama koje mogu biti donete radi ubrzanja postizanja ciljeva Ugovora”.⁴

Nakon analize ove odredbe Sud pravde je zauzeo sledeće stanovište:

„Izričitim upućivanjem člana 2. stav 1. Konvencije na član 13. Ugovora, Zajednica je preuzela potpuno istu obavezu prema pridruženim državama da ukine dažbine sa ekvivalentnim efektom, koju su države članice preuzele Ugovorom jedna prema drugoj. Pošto je ova obaveza određena i nije uslovljena bilo kakvim prećutnim ili izričitim rezervama od strane Zajednice, ona je podesna da prenese na te subjekte prava Zajednice pravo na koje se oni mogu oslanjati pred sudovima od 1. Januara 1970. godine.“

U suštini Sud pravde je primenio dvostepeni test za određivanje direktnog dejstva. Prvo je ustanovio nameru ugovornih strana da upućivanjem na odredbe Ugovora o osnivanju EEZ prenesu na pojedince određena prava. Zatim je utvrdio da Konvencijom preuzeta obaveza ispunjava pravnotehničke uslove za direktno dejstvo, koji su u osnovi isti i za odredbe unutrašnjeg komunitarnog prava. Zahteva se da odredba sporazuma bude jasna i precizna, da sadrži neuslovljenu obavezu i da njeno ispunjenje ne zavisi od kasnijih mera Zajednice ili država članica.

Tamo gde namera da se određena prava prenesu na pojedince nije eksplicitno izražena u samom sporazumu, Sud pravde pristupa tumačenju njegovih odredbi vodeći pri tome računa o svrsi i prirodi sporazuma. U predmetu

³ Predmet 87/75, *Conceria Daniele Bresciani v. Amministrazione Italiana delle Finanze* (1983) ECR 1331.

⁴ Prevod autora.

Pabst & Richarz Finansijski sud u Hamburgu uputio je Sudu pravde pitanje u vezi direktnog dejstva člana 53. stav 1. Sporazuma o pridruživanju između EEZ i Grčke iz 1961. godine.⁵ Odredbama ovog člana je zabranjeno uvođenje dodatnih poreza i dažbina na robu iz druge ugovorne strane koje premašuju dažbine koje se odnose na slične domaće proizvode. Ugovorne strane su se obavezale da neće uvoditi bilo kakve takse na proizvode druge ugovorne strane koje bi imale za cilj indirektnu zaštitu drugih proizvoda. Na kraju, ugovorne strane su se obavezale da će najkasnije do početka treće godine posle stupanja Sporazuma na snagu, ukinuti sve postojeće odredbe koje su suprotne navedenim pravilima.

Sud pravde je prvo razmotrio svrhu člana 53. u kontekstu Sporazuma o pridruživanju. Po mišljenju Suda pravde, član 53. u okviru Sporazuma o pridruživanju ima istu funkciju kao i član 95. Ugovora o osnivanju koji zabranjuje uvođenje dodatnih poreza i dažbina na robu iz drugih država članica. Zajedno sa drugim odredbama Sporazuma, član 53. ima za cilj da pripremi Grčku za ulazak u Zajednicu kroz uspostavljanje carinske unije, harmonizaciju poljoprivrednih politika, uvođenje slobode kretanja zaposlenih i druge mere. Nakon toga, Sud pravde je prešao na ocenu sadržine člana 53. kako bi utvrdio da li je obaveza koju predviđa dovoljno precizna i neuslovljena da bi mogla imati direktno dejstvo.

„Iz sadržine člana 53. stav 1. i cilja i prirode Sporazuma o pridruživanju, čiji je deo, proizilazi da ta odredba zabranjuje da nacionalni sistem olakšica predvidi pogodniji poreski tretman za domaća žestoka alkoholna pića u odnosu na ona koja su uvezena iz Grčke. Ona sadrži jasnu i preciznu obavezu koja ne zahteva, u njenoj primeni ili dejstvu, donošenje bilo kakve naknadne mere. U takvim okolnostima član 53. stav 1. mora biti smatran direktno primenjivim od početka treće godine nakon stupanja na snagu Sporazuma, sa kojim danom sve mere koje su suprotne toj odredbi, moraju biti ukinute.“

U predmetu *Kupferberg* Sud pravde je dodatno naglasio vezu pravnotehničkih uslova za direktno dejstvo sa prirodom i svrhom sporazuma.⁶ U ovom predmetu nemački tribunal je od Suda pravde zatražio odgovor na pitanje da li se pojedinac može u postupku pred nacionalnim sudom pozvati na član 21. Sporazuma između EEZ i njenih država članica sa Portugalijom da bi osporio

⁵ Predmet 17/81, *Pabst & Richarz KG v. Hauptzollamt Oldenburg* (1982) ECR 01331.

⁶ Predmet 104/81, *Kupferberg*, *op. cit.*

odluke poreskih vlasti.⁷ Prema stanovištu Suda pravde, „da bi se utvrdilo da li je neka obaveza безусловna i dovoljno precizna da bi imala direktno dejstvo mora biti razmotrena u kontekstu sporazuma kome pripada.“ Kako bi odgovorio na ovo pitanje Sud pravde je razmotrio odredbu člana 21. u svetlu predmeta i svrhe Sporazuma i njenog odnosa sa drugim odredbama sporazuma.

Po mišljenju Suda pravde, svrha Sporazuma je stvaranje sistema slobodne trgovine i eliminisanje pravila kojima se ograničava trgovina za gotovo sve proizvode koji potiču sa teritorije ugovornih strana. To se posebno odnosi na carine i dažbine sa ekvivalentnim efektom kao i kvantitativna ograničenja i mere sa istim dejstvom. Posmatran u tom kontekstu, član 21. Sporazuma ima za cilj da spreči poništavanje efekata predviđene liberalizacije trgovine kroz poresku praksu ugovornih strana. To bi bio slučaj kada bi proizvodi uvezeni sa teritorije druge ugovorne strane bili opterećeni većim porezima u odnosu na slične domaće proizvode. Iz toga proizilazi da prvi stav člana 21. Sporazuma nameće ugovornim stranama безусловno pravilo protiv diskriminacije u oblasti poreza, koje je zavisno samo od utvrđivanja, da li su proizvodi na koje se odnosi poseban sistem oporezivanja takvih osobina da bi bili obuhvaćeni svrhom sporazuma. Na osnovu toga Sud pravde je zaključio da odredba iz člana 21. Sporazuma može biti primenjena od strane suda i da proizvodi direktno dejstvo na čitavoj teritoriji Zajednice.

Kriterijumi za procenu ispunjenosti uslova za direktno dejstvo međunarodnih sporazuma su konačno sintetizovani u predmetu *Demirel*.⁸ U tom predmetu Sud pravde je dao odgovor na pitanje da li član 12. Sporazuma o pridruživanju između EEZ i Turske iz 1963. godine i član 36. Protokola uz ovaj sporazum, zajedno sa članom 7. Sporazuma, predstavljaju pravila komunitarnog prava koja su direktno primenjiva u pravnim porecima država članica. Ovo pitanje se pojavilo u postupku pred nemačkim sudom povodom tužbe za stavljanje van snage naredbe o napuštanju države koja je doneta protiv gospođe Demirel. Gospođa Demirel je kao supruga turskog državljanina, koji je bio legalno zaposlen u Nemačkoj, došla u tu državu radi spajanja porodice. Međutim, njena viza nije bila izdata u tu svrhu već samo radi posete Nemačkoj. Po isteku vize, nemački organi su doneli odluku da gospođa

⁷ Član 21. stav 1. Sporazuma glasi: „Ugovorne strane će se uzdržati od svake mere ili prakse unutrašnje poreske prirode koje uspostavljaju, direktno ili indirektno, diskriminaciju između proizvoda jedne ugovorne strane i sličnih proizvoda koji vode poreklo sa teritorije druge ugovorne strane.“

⁸ Predmet 12/86, Meryem Demirel v. Stadt Schwabisch Gmund (1987) ECR 3719.

Demirel mora napustiti Nemačku, čemu se ona protivila pozivajući se, između ostalog, na navedene odredbe Sporazuma o pridruživanju.

Odgovarajući na pitanje nemačkog suda Sud pravde je prvo konstatovao da odredba sporazuma između Zajednice i države nečlanice može imati direktno dejstvo kada, uzimajući u obzir značenje, svrhu i prirodu sporazuma, sadrži jasnu i preciznu obavezu čija primena ili dejstvo ne zahteva donošenje bilo kakve naknadne mere. Test koji je ovde formulisan postao je standard za sve ostale predmete u kojima je Sud pravde odlučivao o direktnom dejstvu međunarodnih sporazuma.⁹ U okviru prvog dela testa Sud utvrđuje da li iz svrhe, prirode i značenja sporazuma proizilazi namera da se određena prava prenesu na pojedince. Posebnu pažnju Sud pravde je pridao oceni svrhe Sporazuma o pridruživanju sa Turskom. Sud je prvo primetio da za razliku od Sporazuma o pridruživanju sa Grčkom, ovaj sporazum nema za cilj da pripremi Tursku za članstvo u Zajednici. Po svojoj strukturi i sadržini Sporazum predstavlja programski dokument koji uglavnom sadrži smernice za ostvarivanje ciljeva pridruživanja. Detaljne odredbe, i to samo o pojedinim pitanjima, sadržane su u protokolima uz osnovni sporazum. Radi postizanja postavljenih ciljeva Sporazum predviđa značajna ovlašćenja za Savet za pridruživanje koji može donositi pravno obavezujuće odluke. Član 12. Sporazuma sadrži samo načelne odredbe o slobodi kretanja radne snage između ugovornih strana, dok član 36. Protokola predviđa će ta sloboda biti postepeno ostvarivana u periodu između 12. i 22. godine nakon što Sporazum stupi na snagu i da će Savet za pridruživanje doneti odgovarajuće odluke u tom smislu. Pošto je ustanovio da Savet za pridruživanje nije doneo odluku u vezi spajanja porodica turskih radnika koji su zaposleni u Zajednici, Sud pravde je zaključio da odredbe člana 12. Sporazuma i člana 36. Protokola nisu dovoljno precizne i bezuslovne da bi mogle imati direktno dejstvo. Osim toga, iz člana 7. Sporazuma nije bilo moguće izvesti zaključak o direktnom dejstvu njegovih odredbi. Naime, taj član u opštim pojmovima predviđa da će ugovorne strane preduzeti sve potrebne mere da bi osigurale ispunjenje obaveza koje proizilaze iz Sporazuma i da će se uzdržati od svih mera koji bi to mogli ugroziti. Po oceni Suda, tom odredbom se samo nameće obaveza ugovornim stranama da međusobno sarađuju u cilju postizanja ciljeva Sporazuma i ona ne može direktno prenositi prava na pojedince. Shodno tome, Sud pravde je zauzeo stav da navedene odredbe Sporazuma o pridruživanju ne predstavljaju pra-

⁹ Predmet C-432/92, *The Queen v Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte S. P. Anastasiou (Pissouri) Ltd and others* (1994) ECR I-3087.

vila komunitarnog prava koja su direktno primenjiva u unutrašnjim pravnim porecima država članica.

Sud pravde se u više navrata bavio pitanjem *bezuslovnosti obaveza* prilikom odlučivanja o direktnom dejstvu odredbi međunarodnih sporazuma. Kao i kod čisto unutrašnjih akata, Sud pravde je relativizovao potrebu donošenja naknadnih mera od strane organa Zajednice ili država članica. U predmetu *Racke* Sud pravde je priznao direktno dejstvo odredbama iz člana 22. stav 4. Sporazuma o saradnji između EEZ i bivše SFRJ iz 1980. godine kojima se utvrđuju preferencijalne carinske stope na uvoz vina u Zajednicu.¹⁰ Navedene odredbe, nisu bile potpuno pravno perfektno, već su zahtevale donošenje dodatnih mera kojima bi se omogućilo otvaranje godišnjih carinskih kvota u skladu sa detaljnim pravilima koja su sadržana u članu 2. stav 1. i 2. Dodatnog protokola iz 1987. godine. I pored toga Sud pravde je stao na stanovište da se radi o odredbama sa direktnim dejstvom, smatrajući da Zajednica nema diskreciona ovlašćenja u donošenju tih mera. Po mišljenju tog suda, Zajednica je dužna da u određenom periodu izvrši precizan obračun carina, u skladu sa odredbama iz člana 22. stav 4. Sporazuma i člana 2. stav 1. i 2. Dodatnog protokola. Takva obaveza je podesna za direktno dejstvo i pojedinci se mogu pozvati na nju pred nacionalnim sudom.

Slično pitanje je bilo predmet razmatranja Suda pravde u predmetu *Pokrzeptowicz*.¹¹ U tom predmetu se postavilo pitanje direktnog dejstva člana 37. stav 1. Sporazuma o pridruživanju sa Poljskom. Predmetna odredba zabranjivala je državama članicama diskriminaciju poljskih državljana u odnosu na domaće državljane u pogledu uslova za zapošljavanje, zarade i otkaza. Po mišljenju Suda pravde, ova odredba postavlja jasnu, preciznu i bezuslovnu obavezu na koju se pojedinci mogu pozvati pred nacionalnim sudom. Takvo tumačenje člana 37. stav 1. Sporazuma ne može biti dovedeno u pitanje argumentom da njegove odredbe nisu bezuslovne, jer je načelo koje je njime postavljeno podložno uslovima i modalitetima u svakoj državi članici. One ne mogu biti tumačene tako da se državama članicama dozvoljava da uslove načelo zabrane diskriminacije ili da ga podvrgnu diskrecionim ograničenjima. U suprotnom, odredbe člana 37. stav 1. Sporazuma bile bi lišene svake svrhe i praktičnog dejstva.

¹⁰ Predmet C-162/96, *A.Racke GmbH & Co. v. Hauptzollamt Mainz* (1998) ECR I-3655.

¹¹ Predmet C-162/00, *Land Nordrhein-Westfalen v. Beata Pokrzeptowicz-Meyer* (2002) ECR I-1049.

Do sada je Sud pravde uglavnom priznavao direktno dejstvo onim odredbama sporazuma kojima se Zajednici i državama članicama nameću obaveze ukidanja postojećih ili zabrane uvođenja novih carinskih, poreskih i drugih opterećenja i prepreka za uvoz ili izvoz robe, kao i odredbama kojima se predviđa preferencijalni uvoz određenih proizvoda u Zajednicu. Takve obaveze su u principu i najpogodnije za kreiranje korespondentnih subjektivnih prava koja su nacionalni sudovi dužni da štite. Osim pomenutih odredbi, direktno dejstvo mogu imati i odredbe kojima se ustanovljavaju određena prava u korist državljana država nečlanica. Sporazumi o saradnji između EEZ i država Magreba sadrže odredbe kojima se predviđaju određena socijalna prava za radnike iz tih država i članove njihovih porodica koji borave na teritoriji Zajednice. U predmetima *Kziber*¹² i *Yousfi*¹³ postavilo se pitanje direktnog dejstva člana 41. stav 1. Sporazuma o saradnji između EEZ i Maroka iz 1976. godine. Odredbama člana 41. stav 1. Sporazuma predviđeno je da radnici marokanske nacionalnosti i svi članovi njihovih porodica koji žive sa njima uživaju, u oblasti socijalne zaštite, tretman koji je slobodan od svake diskriminacije zasnovane na nacionalnosti u odnosu na državljane država članica u kojoj su zaposleni. Po oceni Suda pravde, odredbe člana 41. stav 1. Sporazuma predviđaju jasnu, preciznu i безусловnu zabranu diskriminacije po osnovu nacionalnosti. Štaviše, svrha Sporazuma - razvoj sveopšte saradnje između ugovornih strana, posebno u oblasti rada - potvrđuje da je načelo zabrane diskriminacije, sadržano u članu 41. stav 1. podesno da direktno reguliše pravnu situaciju pojedinaca. Pored odredbi o socijalnim pravima i zabrani diskriminacije u oblasti radnog prava, Sud pravde je priznavao direktno dejstvo odredbama o pravu na nastanjivanje državljana trećih država na teritoriji država članica Zajednice.¹⁴

2. DIREKTNO DEJSTVO ODLUKAZAJEDNIČKIH TELA OSNOVANIH MEĐUNARODNIM SPORAZUMOM

Pravno obavezujuće odluke zajedničkih tela stvorenih međunarodnim sporazumom takođe mogu imati direktno dejstvo. U predmetu *Sevince* raspravljano je pitanje direktnog dejstva pojedinih delova odluke Saveta za pridruživa-

¹² Predmet C-18/90, *Kziber* (1991) ECR I-199.

¹³ Predmet C-58/93, *Yousfi v Belgian Stat* (1994) ECR I-1353.

¹⁴ Predmet C-163/99, *The Queen v. Secretary of State for the Home Department, ex parte W. Gloszczuk and E. Gloszczuk* (2001) ECR I-6369.

nje.¹⁵ Prema stanovištu Suda pravde, odluke Saveta za pridruživanje mogu imati direktno dejstvo pod istim uslovima kao i odredbe međunarodnih sporazuma Zajednice. U konkretnom slučaju, Sud je razmotrio značenje pojedinih odredbi odluke Saveta kako bi ustanovio da li one na jasan, precizan i bezuslovan način predviđaju pravo turskih radnika na slobodan pristup plaćenom zaposlenju po njihovom izboru. Pošto je utvrdio da je to slučaj, Sud pravde je priznao direktno dejstvo odredbama odluke Saveta za pridruživanje.

Zanimljivo je da je Sud pravde doneo odluku o direktnom dejstvu mada odluka Saveta za pridruživanje nije bila objavljena u službenom glasilu Zajednice. Sud pravde je smatrao da neobjavljivanje odluke onemogućava direktnu primenu njenih odredbi na štetu pojedinaca, dok oni ne mogu zbog toga biti uskraćeni za prava koja su im dodeljena odlukom u odnosu na državne organe.

3. SADRŽINA DIREKTOG DEJSTVA

Videli smo da pojedine odredbe direktno primenjivih međunarodnih sporazuma Zajednice, kao i pravno obavezujuće odluke zajedničkih tela mogu proizvoditi direktno dejstvo u državama članicama i imati primat nad nacionalnim pravom. Prilikom tumačenja konkretnih odredbi međunarodnog sporazuma i određivanja njihovog dejstva, Sud pravde uzima u obzir prirodu i svrhu sporazuma. Okolnost da jedan sporazum sadrži identične ili slične odredbe kao i Ugovor o osnivanju EZ ne znači da će one imati direktno dejstvo ili da će efekti tog dejstva biti isti kao i kod odredbi Ugovora.¹⁶

Sud pravde se bavio ovim pitanjem u predmetu *Polydor*.¹⁷ Tužilac, Polydor, je podneo tužbu engleskom sudu protiv dve kompanije, Harlequin RSO i Simons Records, zahtevajući zabranu uvoza gramofonskih ploča iz Portugalije zbog povrede autorskih prava. Tuženi su se protivili tužbi smatrajući da se tužilac, koji je vlasnik autorskih prava, ne može oslanjati na ta prava da bi onemogućio uvoz proizvoda na teritoriju države članice Zajednice, ukoliko

¹⁵ Predmet C-192/89, *Sevince v. Staatssecretaris van Justitie* (1990) ECR I-3461.

¹⁶ T.C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford, 1991, str. 214; H. G. Schermers, D.F. Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Communities*, Deventer, 1992, str. 154.

¹⁷ Predmet 270/80, *Polydor Ltd. and RSO Records Inc v. Harlequin Record Shops Ltd. and Simons Records Ltd* (1982) ECR 329.

su ti proizvodi zakonito pušteni u promet na tržište Zajednice od njega samog ili sa njegovim odobrenjem. S tim u vezi, tuženi su se pozvali na član 14. stav 2. i član 23. Sporazuma između EEZ i Portugalije iz 1972. godine navodeći da su te odredbe zasnovane na istim načelima kao i članovi 30. i 36. Ugovora o osnivanju EEZ i da stoga moraju biti tumačeni na sličan način.¹⁸ Suočen sa takvim pravnim pitanjem, engleski sud je zatražio od Suda pravde tumačenje člana 14. stav 2. i člana 23. Sporazuma, kao i odgovor, da li odredbe iz tog člana imaju direktno dejstvo tako da se tuženi mogu pozivati na njih da bi se suprotstavili primeni britanskih propisa o autorskim pravima. Sud pravde je prvo skrenuo pažnju na ustaljenu sudsku praksu prema kojoj pravo industrijske svojine, kao i pravo korišćenja imovinskih autorskih prava, ne predstavljaju razlog za sprečavanje uvoza proizvoda u jednu državu članicu iz druge države članice, ako je taj proizvod zakonito pušten na tržište države izvoznice. Takva zabrana predstavljala bi meru koja ima isti efekat kao i mera koja propisuje kvantitativno ograničenje uvoza u smislu člana 30. Ugovora. Nakon toga Sud pravde je prešao na analizu odredbi iz člana 14. stav 2. i člana 23. Sporazuma „u svetlu svrhe Sporazuma i njihovog značenja“. S tim u vezi Sud je ustanovio da je cilj Sporazuma liberalizacija trgovine između ugovornih strana koji se ostvaruje kroz progresivnu eliminaciju prepreka za trgovinu u skladu sa pravilima GATT-a vezanim za uspostavljanje zona slobodne trgovine. Zatim je ustanovio da su odredbe člana 14. stav 2. i člana 23. Sporazuma po svojoj sadržini i formulacijama slične odredbama člana 30. i člana 36. Ugovora. Dalje sledi, sada već čuveni, stav Suda pravde:

„15. Međutim, takva sličnost pojmova ne predstavlja dovoljan razlog da bi se na odredbe Sporazuma transponovala gore pomenuta sudska praksa, koja određuje u kontekstu Zajednice odnos između zaštite prava industrijske i trgovinske svojine i pravila o slobodi kretanja robe.

16. Obim primene te sudske prakse mora bit određen u svetlu ciljeva Zajednice i aktivnosti definisanih članovima 2. i 3. Ugovora o osnivanju EEZ. Kao što je Sud imao priliku da naglasi u različitim kontekstima, Ugovor, stvarajući

¹⁸ Član 14. stav 2. glasi: „Kvantitativna ograničenja uvoza biće ukinuta 1. januara 1973. godine i sve mere koje imaju ekvivalentno dejstvo kvantitativnim ograničenjima uvoza biće ukinute najkasnije do 1.1.1975. godine“. Član 23. glasi: „ Sporazum ne sprečava zabrane ili ograničenja uvoza, izvoza ili tranzita roba koja su opravdana razlozima javnog morala, javne bezbednosti, zaštite života i zdravlja ljudi, životinja ili biljaka, zaštite nacionalnog blaga umetničke, istorijske ili arheološke vrednosti, zaštite industrijske ili trgovinske svojine, ili pravilima koja se odnose na zlato i srebro. Takve zabrane ili ograničenja ne smeju, međutim, predstavljati sredstvo arbitrerne diskriminacije ili prikriveno ograničenje trgovine između ugovornih strana“.

zajedničko tržište i progresivnim ujednačavanjem ekonomskih politika država članica, teži ujedinjavanju nacionalnih tržišta u jedno tržište sa karakteristikama domaćeg tržišta...

18. Razlozi koji su doveli do takvog tumačenja članova 30. i 36. Ugovora nisu primenjivi u kontekstu odnosa između Zajednice i Portugalije koji su određeni Sporazumom. Na osnovu pregleda Sporazuma očigledno je da, iako sadrži odredbe o bezuslovnom ukidanju određenih ograničenja na trgovinu između Zajednice i Portugalije, kao što su kvantitativna ograničenja i mere koje imaju isti efekat, on nema istu svrhu kao Ugovor o osnivanju EEZ, utoliko što poslednji, kao što je gore navedeno, teži stvaranju jednog tržišta koje reprodukuje što je više moguće uslove domaćeg tržišta.

19. Iz toga sledi, da u kontekstu Sporazuma, ograničenja na trgovinu robom mogu biti smatrana opravdanim po osnovu zaštite industrijske i trgovinske svojine u situacijama kada ih ne bi bilo moguće opravdati unutar Zajednice."

Što je međunarodni sporazum po svojoj prirodi i ciljevima bliži Ugovoru o osnivanju EZ veća je verovatnoća da će njegove odredbe biti tumačene na sličan način kao i odgovarajuće odredbe Ugovora. Dobar primer za to je Sporazum o evropskom ekonomskom prostoru zaključen između Evropskih zajednica i država EFTA. Taj sporazum predviđa najveći stepen integracije trećih država u pravni poredak Zajednice. Po nekim svojim karakteristikama on podseća na Ugovor o osnivanju EZ. U tom pogledu Sevon i Johansson¹⁹ navode da je cilj Sporazuma uspostavljanje dinamičnog i homogenog evropskog ekonomskog prostora, čije funkcionisanje je od direktnog značaja za privredne subjekte na tom tržištu, što ukazuje da Sporazum ne stvara samo međusobne obaveze između ugovornih strana. To potvrđuje i preambula Sporazuma koja se obraća ne samo vladama već i pojedincima. Osim toga, organi EFTA, Nadzorno telo i Sud EFTA, imaju određena nezavisna ovlašćenja čije korišćenje nema dejstvo samo u odnosu na ugovorne strane nego i u odnosu na državljanke država članice EFTA. Na osnovu svega toga ovi autori zaključuju da je Sporazum o evropskom ekonomskom prostoru stvorio sopstveni pravni poredak. Mada postoje razlike između pravnog poretka Zajednice i onog stvorenog Sporazumom, jasno je da taj sporazum daleko od uobičajenog sporazuma međunarodnog javnog prava. Takva razmišljanja potvrđena su presudom Suda pravde u predmetu *Opel Austria*.²⁰ U tom predmetu Savet

¹⁹ L. Sevon, M. Johansson, *The protection of the rights of individuals under the EEA Agreement*, European Law Review 24, 1999, str. 373-386.

²⁰ Predmet T-115/94, *Opel Austria v. Council* (1997) ECR II-39.op. cit.

je tvrdio da odredbe Sporazuma o evropskom ekonomskom prostoru ne bi trebalo tumačiti na isti način kao i identične odredbe Ugovora o osnivanju, zbog velikih razlika između ova dva ugovora. Razmatrajući ovaj argument Saveta, Sud pravde je podsetio na stanovište iz predmeta *Polydor*. Odluka da li će odredbe nekog međunarodnog sporazuma biti tumačene na isti način kao i odgovarajuće odredbe Ugovora o osnivanju EZ zavisi od svrhe i prirode međunarodnog sporazuma i odnosa tih odredaba sa drugim odredbama sporazuma. Svrha Sporazuma o Evropskom ekonomskom prostoru je promovisanje kontinuiranog i uravnoteženog jačanja trgovinskih i ekonomskih odnosa između ugovornih strana sa ciljem stvaranja homogenog evropskog ekonomskog prostora. Radi ostvarenja tog cilja Sporazum predviđa slobodu kretanja roba, lica, usluga i kapitala, kao i jednaka pravila konkurencije na evropskom ekonomskom prostoru. Takođe je značajno da Sporazum preuzima veliki broj odredbi iz ugovora o osnivanju Evropskih zajednica i sekundarnog zakonodavstva. Nakon analize njegovih osnovnih odredbi Suda pravde je zaključio da Sporazum predviđa visok stepen integracije čiji ciljevi prevazilaze one iz običnih sporazuma o slobodnoj trgovini. Imajući to u vidu, Sud pravde je zauzeo stav da odredbe Sporazuma koje su po svojoj suštini identične korespondentnim odredbama Ugovora o osnivanju i aktima donetim radi njihove primene moraju biti tumačene u skladu sa relevantnim odlukama Suda pravde i Prvostepenog suda.

Sa druge strane, sporazumi o pridruživanju sa državama Centralne i Istočne Evrope (tzv. „Evropski sporazumi“) predviđaju znatno manji stepen integracije tih država u pravni poredak Zajednice.²¹ Pitanje tumačenja odredbi tih sporazuma se postavilo predmetu *Gloszczuk*.²² U tom predmetu nacionalni sud je zatražio od Suda pravde odgovor na pitanje da li su član 44. stav 3. i član 58. stav 1. Sporazuma o pridruživanju sa Poljskom podesni da na poljske državljane prenesu pravo na nastanjivanje (*right of establishment*) i, shodno tome, pravo na boravak na teritoriji države članice radi obavljanja profesionalnih aktivnosti. Sud pravde je prvo utvrdio da član 44. stav 3. Sporazuma uspostavlja jasnu, preciznu i безусловnu zabranu diskriminacije, po osnovu državljanstva, protiv poljskih državljana koji nameravaju da samostalno oba-

²¹ Analizu „Evropskih sporazuma“ videti kod T. Mišćević, *Pridruženo članstvo Evropske unije*, Fakultet političkih nauka Beograd, 1997. *op. cit.*, str. 111-147; D. Kennedy and D.E. Webb, *The Limits of Integration: Eastern Europe and The European Communities*, *Common Market Law Review* 30, 1993, str. 1095-1117. Takođe K. Inglis, *The Europe Agreements Compared in the Light of their Pre-Accession Reorientation*, *Common Market Law Review* 37, 2000, str. 1173-1210.

²² Predmet C-163/99, *The Queen v. Secretary of State for the Home Department, ex parte W. Gloszczuk and E. Gloszczuk* (2001) ECR I-6369.

vljaju ekonomske aktivnosti na teritoriji država članica. Po mišljenju Suda, takva ocena ne može biti dovedena u pitanje članom 58. stav 1. Sporazuma koji predviđa da organi države članice ostaju ovlašćeni da, poštujući okvire postavljene Sporazumom, primene nacionalne propise u vezi ulaska, boravka i obavljanja privrednih aktivnosti na svojoj teritoriji. Međutim, obavljanje ekonomskih aktivnosti u smislu člana 44. stav 3. Sporazuma, pretpostavlja pravo da dotična osoba uđe i ostane na teritoriji države članice. U tom pogledu opseg člana 44. stav 3. je ostao neodređen. Upravo u tome je bila suština spora između stranaka u osnovnom postupku. Gospođa i gospodin Gloszczuk su smatrali da je pravo iz člana 44. stav 3. Sporazuma ekvivalentno pravu na nastanjivanje i osnivanje preduzeća iz člana 52. Ugovora. Po njihovom mišljenju, činjenica da član 52. Ugovora izričito ne pominje pravo na boravak, nije sprečila Sud pravde da zauzme stanovište da je ta odredba podjednaka da prenese na državljane država članica pravo da uđu na teritoriju druge države članice i ostanu tamo, bez obzira da li je dozvola za boravak izdata ili ne. U suštini gospođa i gospodin Gloszczuk su tražili od Suda pravde da proširi tumačenje člana 52. Ugovora o osnivanju EZ na član 44. stav 3. Sporazuma. Razmatrajući ovo pitanje Sud pravde je podsetio na stav iz predmeta *Polydor* da sama sličnost između odredbi Osnivačkog ugovora i međunarodnog sporazuma nije dovoljna da dá odredbi međunarodnog sporazuma isto značenje koje ima odredba Osnivačkog ugovora. Da li će odredba međunarodnog sporazuma dobiti isto tumačenje zavisi između ostalog od cilja svake odredbe i njenog konkretnog konteksta. Upoređivanje ciljeva međunarodnog sporazuma i Ugovora o osnivanju EZ takođe je bitno za odlučivanje. Svrha Sporazuma o pridruživanju sa Poljskom je ograničena na uspostavljanje odgovarajućeg okvira za postepenu integraciju Poljske u Zajednicu, sa izgledom za eventualno priključenje, dok je cilj Ugovora stvaranje unutrašnjeg tržišta čije stvaranje uključuje ukidanje, između država članica, prepreka za slobodno kretanje roba, osoba usluga i kapitala. Pored toga, iz formulacije člana 58. stav 1. Sporazuma proizilazi da pravo na ulazak i boravak, kao posledica prava nastanjivanja i osnivanja preduzeća, ne predstavlja apsolutnu privilegiju, utoliko što njegovo korišćenje može biti, kada je to opravdano, ograničeno pravilima države članice o ulasku boravku i nastanjivanju poljskih državljana. Iz toga je sledio zaključak Suda pravde da tumačenje člana 52. Ugovora sadržano u presudama tog suda ne može biti prošireno na član 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju sa Poljskom. Kod takvog stanja stvari ostalo je samo da se utvrdi, da li su ograničenja koja imigraciono zakonodavstvo države članice postavlja na pravo na nastanjivanje i osnivanja preduzeća poljskih državljana, kao i pravo na ulazak i boravak, u skladu sa uslovima predviđenim članom 58. stav 1. Sporazuma. Drugačije rečeno, bilo je potrebno utvrditi da li imigraciona pravila, s obzirom na njihov cilj, predstavljaju mere koje pogađaju samu suštinu prava koje član 44. stav 3. Sporazuma

dodeljuje poljskim državljanima, tako da čine korišćenje tih prava nemogućim ili preterano otežanim. Pošto je ustanovio da to nije slučaj, Sud pravde je zauzeo stav da član 58. stav 1. Sporazuma daje pravo državi članici da odbije zahtev za samostalno obavljanje delatnosti, podnet u skladu sa članom 44. stav 3. Sporazuma, ukoliko je taj zahtev podnet od strane poljskog državljanina koji boravi ilegalno na teritoriji te države.

Evidentna razlika u ciljevima Evropskih sporazuma i Ugovora o osnivanju EZ ne mora uvek da rezultira različitom tumačenju istovetnih ili sličnih odredbi. U predmetu *Pokrzeptowicz* nemački sud je od Suda pravde zatražio odgovor na pitanje da li član 37. stav 1. Sporazuma o pridruživanju sa Poljskom, koji ima direktno dejstvo, onemogućava primenu na poljske državljane nacionalnih propisa prema kojima radno mesto asistenata za strane jezike može biti popunjeno na osnovu ugovora o radu na određeno vreme, dok za ostalo nastavno osoblje zaključenje takvih ugovora mora biti opravdano objektivnim razlozima.²³ Konkretno, član 37. stav 1. Sporazuma zabranjuje državama članicama diskriminaciju poljskih državljana u odnosu na domaće državljane u pogledu uslova za zapošljavanje, zarade i otkaza. Stranka u postupku pred nacionalnim sudom, gospođa Pokrzeptowicz-Meyer tvrdila je da se na član 37. stav 1. Sporazuma ima primeniti tumačenje koje je Sud pravde dao u vezi člana 48. stav 2. (sada član 39. stav 2.) Ugovora kojim se ukida svaka diskriminacija radnika država članica po osnovu državljanstva u pogledu zapošljavanja, nagrađivanja i ostalih uslova rada. U predmetu *Spotti*, na koji se gospođa Pokrzeptowicz-Meyer pozvala, Sud pravde je zauzeo stano- vište da član 48. stav 2. Ugovora zabranjuje primenu nacionalnih propisa koji predviđaju da mesto asistenta za strane jezike mora ili može biti predmet ugovora na određeno vreme, dok za ostalo nastavno osoblje zaključivanje takvih ugovora mora biti opravdano posebnim, objektivnim okolnostima. Po mišljenju Suda pravde, član 48. stav 2. Ugovora zabranjuje primenu odredbi nacionalnog prava kojima se nameće ograničenje trajanja ugovora o radu između univerziteta i asistenata za strane jezike, kada takvo ograničenje ne postoji za druge radnike. Pri tome je Sud pravde imao u vidu da su velika većina asistenata za strane jezike inostrani državljani i da bi razlika u tretmanu između njih i ostalog nastavnog osoblja stavila ove prve u neravnopravan položaj i samim tim predstavljala indirektnu diskriminaciju koja je zabranjena članom 48. stav 2. Ugovora, osim kada to opravdavaju posebni razlozi. Kad je

²³ Predmet C-162/00, Land Nordrhein-Westfalen v. Beata Pokrzeptowicz-Meyer (2002) ECR I-1049.

reč o članu 37. stav 1. Sporazuma o pridruživanju, ne postoje razlozi vezani za svrhu tog sporazuma koji bi sprečavali da se na njega primeni tumačenje koje se odnosi na član 48. stav 2. Ugovora. Smetnju ne predstavlja ni činjenica da predmetni član Sporazuma, za razliku od člana 48. Ugovora, ne predviđa pravo slobode kretanja radne snage. Njegove odredbe daju poljskim radnicima, koji su legalno zaposleni na teritoriji država članica, pravo na jednaki tretman u pogledu uslova zaposlenja u istom obimu koji član 48. stav 2. Ugovora predviđa za državljane država članica. Na kraju, iz ciljeva samog Sporazuma, kojim se želi stvoriti okvir za progresivnu integraciju Poljske u Zajednicu, proizilazi da se zabrana svake diskriminacije protiv poljskih građana po osnovu državljanstva odnosi kako na direktnu tako i indirektnu diskriminaciju. Shodno tome, Sud pravde je zauzeo stav, da član 37. stav 1. Sporazuma zabranjuje primenu odredbi nacionalnog prava kojima se pristup radnom mestu asistenta za strane jezika uslovljava zaključivanjem ugovora o radu na određeno vreme.

Razloge za različit pristup Suda pravde prilikom tumačenja odredbi istog sporazuma u predmetima *Gloszczuk* i *Pokrzeptowicz* treba tražiti u smislu i posledicama konkretnih odredbi. Odredbe o slobodi nastanjanja otvaraju politički i ekonomski vrlo osetljivo pitanje ulaska i boravka poljskih državljana na teritoriju država članica. To je bio razlog da se Sud pravde opredeli za restriktivnije tumačenje ovih odredbi, stavljajući ih u kontekst procesa pridruživanja Poljske. Sa druge strane, odredbe o zabrani diskriminacije poljskih državljana u oblasti rada imaju prevashodno unutrašnju dimenziju. Njihovo dejstvo je ograničeno na poljske državljane koji već legalno borave na teritoriji država članica. Kod takvog stanja stvari Sud pravde nije imao posebnih teškoća da na te odredbe Sporazuma o pridruživanju primeni tumačenje sličnih odredbi Ugovora.

Moguće je da i same ugovorne strane odrede značenje i domašaj odredbi međunarodnog sporazuma izričitim upućivanjem na odgovarajuće odredbe Ugovora o osnivanju, kao što je to bio slučaj sa Konvencijom iz Jaunde.²⁴ Članom 2. stav 1. Konvencije je predviđeno da će roba koja vodi poreklo iz pridruženih država, prilikom uvoza u državu članice Zajednice, uživati povlastice koje proizilaze iz progresivnog ukidanja carina i dažbina sa ekvivalentnim efektima, između država članica u skladu sa članom 13. Ugovora. U tom slučaju sudovi su dužni da članu 2. stav 1. Konvencije daju slično tumačenje kao i članu 13. Ugovora.

²⁴ Predmet 87/75, *Bresciani*, *op. cit.*

Ostalo je još da razmotrimo da li međunarodni sporazumi pored vertikalnog, mogu proizvoditi i horizontalno direktno dejstvo, odnosno da li se pojedinci mogu pozivati na njihove odredbe protiv drugih pojedinaca. Odgovor na ovo pitanje implicitno je dat u predmetu *Polydor* gde je glavni postupak pred engleskim sudom vođen je između tri kompanije povodom kršenja autorskih prava.²⁵ Sud pravde nijednom svojom izrekom nije nagovestio da se pojedinci ne bi mogli pozvati na odredbe Sporazuma između EEZ i Portugalije u sporu sa drugim pojedincima.

ZAKLJUČAK

Kao integralni deo pravnog sistema Evropskih zajednica međunarodni sporazumi proizvode pravno dejstvo unutar država članica pod sličnim uslovima koji se odnose na unutrašnje izvore komunitarnog prava. To znači da mogu neposredno stvarati prava i obaveze za pojedince u državama članicamakoja su nacionalni sudovi dužni da štite. Iz odluka Suda pravde proizilazi da odredbe sporazuma između Zajednice i države nečlanice mogu imati direktno dejstvo kada, uzimajući u obzir značenje, svrhu i prirodu sporazuma, sadrže jasnu i preciznu obavezu čija primena ili dejstvo ne zahteva donošenje bilo kakve naknadne mere. Nacionalni sudovi su dužni da pruže punu pravnu zaštitu pojedincima koji se pozivaju na takve odredbe međunarodnih sporazuma. Svoju funkciju nacionalni sudovi obavljaju u saradnji sa Sudom pravde kroz postupak za rešavanje prethodnog pitanja. Time se osigurava efikasna primena međunarodnih sporazuma u praksi i obezbeđuje njihov primat nad nacionalnim pravima država članica. Takvo dejstvo međunarodnih sporazuma, uz obavezu nadležnost Suda pravde u pogledu svih pitanja vezanih za njihovo tumačenje i primenu daje pravnom poretku Evropskih zajednica snažne federalne elemente.

²⁵ Predmet 270/80, *Polydor*, op.cit. Takođe videti predmet 174/84, *Bulk Oil AG v. Sun International Ltd. and Sun Oil Trading Company* (1986) ECR 559.

Vladimir Medović*

DIRECT EFFECT OF INTERNATIONAL AGREEMENTS OF EC

Summary

International agreements concluded between European Communities and third countries or international organizations forms the integral part of the legal system of the European Communities. They are binding on the member states and may have direct effect under the similar conditions which apply to the internal sources of Community law. National courts must protect rights which international agreements provides for the individuals. A provision in an agreement concluded by the Community is regarded to have direct effect when, regard being had to its wording and the purpose and nature of the agreement itself, the provision contains a clear and precise obligation which is not subject, in its implementation of effects, to the adoption of any subsequent measure. Whether particular provision of the agreement fulfills conditions for direct effect is matter of interpretation which is in the exclusive jurisdiction of the Court Justice. That court rules on the interpretation of the agreement in the proceedings for preliminary ruling. Such jurisdiction of the Court of Justice ensures uniform interpretation and application of international agreements in all member states of the Community.

* Lawyer, Novi Sad.

SUDSKA PRAKSA

Vladimir Medović

str. 69 - 82.

STRANKE U PREDMETU C-63/99,

Zahtev Sudu na osnovu člana 177. Ugovora o osnivanju EZ (sada član 234 EZ) Viskokog suda Engleske i Velsa, Kraljičinog odeljenja suda (Krunska kancelarija), za odluku o prethodnom pitanju u postupku koji se vodi pred tim sudom između

Kraljice

i

Državnog sekretara za unutrašnje poslove,

ex parte:

Wieslaw Gloszczuk et Elzbieta Gloszczuk,

o tumačenju članova 44. i 58. Evropskog sporazuma o pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Poljske, sa druge strane, zaključenog i odobrenog od strane Zajednice Odlukom 93/743/Euratom, EZUČ, EZ Saveta i Komisije od 13. decembra 1993. (OJ 1993 L 348, str. 1).

ČINJENIČNO STANJE:

Rešenjem od 9. Decembra 1998. godine, zaprimljenom u Sudu 22. februara 1999. godine, Visoki sud Engleske i Velsa, Kraljičino odeljenje suda (Krunska kancelarija), uputio je Sudu na prethodnu odluku u skladu sa članom 177.

Ugovor o osnivanju EZ (sada član 234. EZ) tri pitanja o tumačenju članova 44. i 58. Evropskog sporazuma o pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Poljske, sa druge strane, zaključenog i odobrenog od strane Zajednice Odlukom 93/743/Euratom, EZUČ, EZ Saveta i Komisije od 13. decembra 1993. (OJ 1993 L348, str. 1).

15. Prema rešenju o upućivanju, gospodin i gospođa Gloszczuk, oboje poljski državljani, su, svaki pojedinačno, dobili 15. oktobra 1989. i 19. januara 1991. godine odobrenje da uđu u Veliku Britaniju kao turisti na period od šest meseci.

16. Gospodin Gloszczuk je rekao imigracijskom službeniku koji ga je ispitivao da je u četvorodnevnoj organizovanoj poseti Velikoj Britaniji. On je pokazao povratnu kartu za 19. oktobar 1989. godine. Izrazio je nameru da se na kraju kratke posete vrati u Poljsku gde ga je čekala trudna supruga i naveo da nema nameru da ostane ili da radi u Ujedinjenom kraljevstvu.

17. Kada je gospođa Gloszczuk stigla u Ujedinjeno kraljevstvo izjavila je da želi da provede sedam dana u obilasku Ujedinjenog kraljevstva i da je njen suprug u Poljskoj. Ona je pokazala povratnu kartu za 17. februar 1991.

18. Ulazne vize za gospodina i gospođu Gloszczuk sadže izričit uslov o zabrani zapošljavanja ili učestvovanja u bilo kakvom poslu ili profesiji u svojstvu samozaposlenog.

19. Uprkos činjenici da su njihove vize istekle 14. aprila 1990, odnosno 18. jula 1991, gospodin i gospođa Gloszczuk nisu napustili Ujedinjeno kraljevstvo i stoga od navedenih datuma krše imigracione zakone te države članice.

20. Gospodin Gloszczuk je počeo da radi u građevinskoj industriji 1991. On tvrdi da je postao samozaposleni građevinski preduzimač 27. marta 1995.

21. Ni on ni njegova supruga u to vreme nisu zatražili dozvolu za rad kao zaposlene ili samozaposlene osobe.

22. 1. oktobra 1993. gospođa Gloszczuk je rodila dete, Kevina. Zajednički je stav da ako gospođa Gloszczuk i njen sin imaju prava da uđu i ostanu u Ujedinjenom kraljevstvu, oni ta prava uživaju kao članovi porodice gospodina Gloszczuk-a.

23. Pismom od 31. januara 1996. godine, gospodin i gospođa Gloszczuk su po prvi put zatražili legalizaciju svog boravka podnoseći molbu Državnom sekretaru za priznavanje njihovog prava da se nastane u Ujedinjenom kraljevstvu na osnovu člana 44. Sporazuma o pridruživanju i, shodno tome, odobrenje da ostanu u toj državi članici.

24. Državni sekretar je tretirao zahteve gospodina i gospođe Gloszczuk, podnete na osnovu Sporazuma o pridruživanju, kao da se radi o zahtevima za

odobrenje boravka. 25. aprila 1996. on je odbio njihove zahteve u skladu sa članom 322. stav 2. i stav 3. Imigracionih pravila.

25. Gospodin i gospođa Gloszczuk su potom nadležnom sudu podneli zahtev za dozvolu sudskog preispitivanja te odluke koji je odobrio takav zahtev 28. oktobra 1998. Oni su pred sudom naveli da nisu tražili odobrenje da uđu ili ostanu u Ujedinjenom kraljevstvu s obzirom da su mogli da se pozovu na direktno primenjivo pravo iz Sporazuma o pridruživanju.

26. Državni sekretar je sa druge strane zauzeo stav da Sporazum o pridruživanju dodeljuje prava samo osobama koja se legalno nalaze u državi članici. Da bi poljskom državljaninu moglo biti priznato pravo na samozapošljavanje u Ujedinjenom kraljevstvu, on ili ona treba prvo da dobiju dozvolu za boravak. Gospodin Gloszczuk je takođe prekršio izričit uslov iz odobrenja za ulazak u Ujedinjeno kraljevstvo time što je radio pre nego što je podneo zahtev za priznavanje prava na nastanjivanje u skladu sa Sporazumom o pridruživanju. Državni sekretar je zaključio da tužilac nema prava da boravi u Ujedinjenom kraljevstvu.

PRETHODNA PITANJA UPUĆENA SUDU

28. S obzirom da je zauzeo stav da u takvim okolnostima rešenje spora zahteva tumačenje Sporazuma o pridruživanju, Visoki sud Engleske i Velsa, Kraljičino odeljenje suda (Krunska kancelarija) odlučio je da prekine postupak i uputi sledeća tri pitanja Sudu na odlučivanje:

- (1) Da li član 44. Sporazuma o pridruživanju između EEZ i Republike Poljske...dodeljuje prava na nastanjivanje i osnivanje preduzeća poljskom državljaninu čije je prisustvo unutar teritorije države članice prema nacionalnom imigracionom zakonu nelegalno zbog povrede izričitog uslova postavljenog prilikom njegovog prijema na teritoriju kao turista a koji se odnosi na dopušteno trajanje njegovog boravka unutar te države članice, kada je takva povreda nastala pre nego što je postao samozaposlena osoba i pre nego što je podneo zahtev da započne i obavlja aktivnost u skladu sa članom 44. Sporazuma?
- (2) Ako je odgovor na prvo pitanje "da", da li član 44. Sporazuma ima direktno dejstvo u nacionalnim pravnim sistemima država članica, uprkos odredbama člana 58. Sporazuma?
- (3) Ako je odgovor na drugo pitanja "da",
 - (i) do koje mere mogu države članice primenjivati svoje zakone i propise koji se odnose na boravak, rad, uslove rada i nastanjivanje fizičkih lica

i pružanje usluga na osobe koje se pozivaju na član 44. Sporazuma, a da ne povrede odredbu sadržanu u pretposlednjoj rečenici člana 58. stav 1. Sporazuma i, između ostalog, načelo proporcionalnosti?

- (ii) da li član 58, u bilo kojim i, ako je to slučaj, u kakvim okolnostima, dozvoljava odbijanje zahteva na osnovu člana 44. Sporazuma podnetog od osobe čije je prisustvo u državi članici inače nezakonito?

Drugo pitanje

29. Drugim pitanjem, koje je potrebno prvo razmotriti, nacionalni sud u suštini zahteva odgovor da li član 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju može biti tako tumačen da znači da se na njega pojedinci mogu oslanjati pred nacionalnim sudom države članice, uprkos činjenici da su vlasti države članice domaćina ostale nadležne da primenjuju na poljske državljane, koji se pozivaju na taj član, nacionalne zakone i propise koji se odnose na ulazak, boravak i nastanjivanje, u skladu sa članom 58. stav 1. tog Sporazuma.

30. Na početku treba imati u vidu da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, odredba u sporazumu koji je Zajednica zaključila sa državama nečlanicama mora biti smatrana direktno primenjivom kada, s obzirom na njenu formulaciju i svrhu i prirodu samog sporazuma, odredba sadrži jasnu i preciznu obavezu koja ne zavisi, u svom tumačenju ili dejstvu, od usvajanja bilo kakve naknadne mere (videti, između ostalog predmet C-262/96 *Sürül* (1999) ECR I-2685, paragraf 60).

31. Da bi se utvrdilo da li član 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju ispunjava te kriterijume, potrebno je prvo razmotriti formulaciju te odredbe.

32. U tom smislu član 44. stav 3. postavlja na jasan, precizan i bezuslovan način zabranu diskriminacije po osnovu državljanstva, protiv, između ostalih, poljskih državljana koji žele da se na teritoriji država članica bave ekonomskim aktivnostima kao samozaposlene osobe ili da osnuju i upravljaju preduzećima koja bi efektivno kontrolisali.

33. Ovo pravilo o jednakom tretmanu usposavlja preciznu obavezu i ima posebnu svrhu i, po svojoj prirodi, pojedinci se mogu pozvati na njega pred nacionalnim sudom sa zahtevom da se stave van snage diskriminatorne odredbe zakonodavstva države članice kojim se nastanjivanje poljskih državljana uslovljava uslovima koji se ne traže za državljane te države članice, bez ikakvih daljnjih implementirajućih odredbi donetih u tu svrhu.

34. Ispitivanje svrhe i prirode Sporazuma, čiji deo predstavlja član 44. stav 3, ne opovrgava konstataciju da je načelo o nediskriminaciji, koje ovaj član uspostavlja, podesno da direktno reguliše pravnu situaciju pojedinaca.

35. Prema 15. pasusu preambule i članu 1. stav 2, svrha Sporazuma o pridruživanju je uspostavljanje asocijacije radi promovisanje unapređenja trgovinskih i uravnoteženih ekonomskih odnosa između stranaka u cilju podsticanja dinamičnog ekonomskog razvoja i prosperiteta Republike Poljske, imajući u vidu omogućavanje njenog pristupanja Zajednici.

36. Osim toga, činjenica da je osnovna svrha Sporazuma o pridruživanju da promoviše ekonomski razvoj Poljske i da nesrazmera obaveza koje je preuzela Zajednica prema državi nečlanici u pitanju, nije takva da spreči priznanje direktnog dejstva određenih odredbi Sporazuma unutar Zajednice.

37. Konstatacija da je član 44. stav 2. Sporazuma o pridruživanju direktno primenjiv nije osporena analizom člana 58. stav 1. koji samo predviđa da vlasti države članice ostaju nadležni da primene svoje nacionalne zakone i propise koji se odnose na ulazak, boravak i nastanjivanje, dok poštuju ograničenja postavljena u Sporazumu o pridruživanju. Shodno tome, član 58. stav 1. se ne tiče implementacije odredbi o nastanjivanju iz Sporazuma o pridruživanju od strane država članica i njegova svrha nije da uslovi implementaciju ili dejstvo obaveze jednakog tretmana propisane članom 44. stav 3. donošenjem dodatnih nacionalnih mera.

38. Iz toga sledi da odgovor na drugo pitanje mora biti takav da član 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju treba tako tumačiti da uspostavlja, u oblasti primene Sporazuma, precizno i bezuslovno načelo koje je dovoljno operativno da bi bilo primenjeno od strane nacionalnog suda i koje je stoga podesno da reguliše pravni položaj pojedinaca. Direktno dejstvo koje toj odredbi mora biti priznato, znači da poljski državljani imaju pravo da se pozovu na nju pred sudovima države članice domaćina, bez obzira na činjenicu da vlasti te države ostaju nadležni da primenjuju na te državljane svoje nacionalne zakone i propise koji se odnose na ulazak, boravak i nastanjivanje u skladu sa članom 58. stav 1. tog Sporazuma.

Prvo i treće pitanje

39. Prvim i trećim pitanjem, koje mogu biti razmotreni zajedno, nacionalni sud u suštini traži odgovor da li je, imajući u vidu član 58. stav 1. Sporazuma o pridruživanju, član 44. stav 3. tog Sporazuma podesan da ne poljskog državljanina prenese pravo nastanjivanja i prateće pravo boravka u državi članici

kada se on nalazi na njenoj teritoriji i tamo obavlja profesionalne aktivnosti kao samozaposlena osoba kršeći pri tome nacionalno imigraciono zakonodavstvo, a ta je povreda nastala pre nego što se on pozvao na pravo nastanjanja iz člana 44. stav 3. Sporazuma.

40. Da bi dali koristan odgovor na tako reformulisana pitanja, potrebno je ispitati obim u kome država članica domaćin može, bez povrede uslova postavljenog na kraju prve rečenice člana 58. stav 1. Sporazuma o pridruživanju, primeniti svoje zakone i propise koji se odnose na ulazak, boravak i nastanjanje na poljske državljane koji se pozivaju na član 44. stav 3. tog Sporazuma.

41. S tim u vezi treba obratiti pažnju da se prema članu 44. stav 4(a) i (c) Sporazuma o pridruživanju načelo o nediskriminaciji postavljeno u članu 44. stav 3. tiče prava na započinjanje i vođenje, u svojstvu samozaposlenog, delatnosti industrijskog karaktera, delatnosti trgovinskog karaktera, zanatskih delatnosti i profesionalnih delatnosti, i prava osnivanja i upravljanja preduzećima.

42. Pravo poljskih državljana da započnu i obavljaju ekonomske aktivnosti bez ulaska na tržište rada pretpostavlja da ta osoba ima pravo da uđe i ostane na teritoriji države članice domaćina. Kod takvog stanja stvari, domašaj člana 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju nije određen.

...

47. Sud mora primetiti da, prema postojećoj sudskoj praksi u vezi tumačenja odredbi Ugovora i odredbi sporazuma kojim se uspostavlja asocijacija između Evropske ekonomske zajednice i Turske (OJ 1973 C 133, str. 1), pravo na jednak tretman u pogledu nastanjanja, kao što je propisano članom 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju, koje je po svojoj formulaciji slično ili identično članu 53. Ugovora, zaista znači da su prava na ulazak i boravak, kao posledica prava na nastanjanje, dodeljena poljskim državljanima koji žele da obavljaju delatnosti industrijskog ili trgovinskog karaktera, zanatske delatnosti ili profesionalne delatnosti u državi članici.

48. Takođe se mora imati u vidu da prema postojećoj sudskoj praksi, sama sličnost u formulaciji odredbe jednog od ugovora o osnivanju Zajednica i međunarodnog sporazuma između Zajednice i države nečlanice nije dovoljna da da odredbi tog sporazuma isto značenje koje ona ima u Ugovorima.

49. U skladu sa takvom sudskom praksom, proširenje tumačenja odredbe iz Ugovora na uporedivu, sličnu ili čak identično formulisanu odredbu sporazuma zaključenog od strane Zajednice sa državom nečlanicom zavisi, između ostalog, od cilja svake odredbe u svom posebnom kontekstu. Upoređenje ciljeva i konteksta između sporazuma i Ugovora je takođe od naročitog značaja.

50. Svrha Sporazuma o pridruživanju je ograničena na stvaranje odgovarajućeg okvira za postepenu integraciju Republiku Poljsku u Zajednicu, sa perspektivom mogućeg pristupanja, dok je svrha Ugovora da stvori unutrašnje tržište, čije osnivanje uključuje ukidanje prepreka između država članica za slobodno kretanje roba, osoba, usluga i kapitala (videti član 3(c). Ugovora o osnivanju EZ (sada, posle izmena, član 3. stav 1(c). EZ)).

51. Takođe sledi iz formulacije člana 58. stav 1. Sporazuma o pridruživanju da pravo na ulazak i boravak, koje je dodeljeno poljskim državljanima kao posledica prava na nastanjivanje, nije apsolutna privilegija, s obzirom da njegovo korišćenje može, kada je to podesno, biti ograničeno pravilima države članice domaćina koja se odnose na ulazak, boravak i nastanjivanje poljskih državljana.

52. Iz toga sledi da tumačenje člana 52. Ugovora, sadržano u praksi Suda, ne može biti prošireno na član 44, stav 3, Sporazuma o pridruživanju.

54. I pored toga, kao što proizilazi iz člana 58. stav 1. Sporazuma o pridruživanju, pravo države članice domaćina da primeni svoja domaća pravila u vezi ulaska, boravka i nastanjivanja na zahteve podnete od strane poljskih državljana je izričito uslovljena time da se ne ponište ili umanje koristi koje pripadaju Republici Poljskoj po tom Sporazumu.

55. S tim u vezi postavlja se pitanje da li su ograničenja koja imigraciono zakonodavstvo države članice domaćina nameće u pogledu prava nastanjivanja, koje pravo je direktno preneto poljskim državljanima članom 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju, i prava na ulazak i boravak, koja su posledica prethodnog prava, u saglasnosti sa izričitim uslovom postavljenim članom 58. stav 1. Sporazuma.

56. S tim u vezi potrebno je odrediti da li su imigraciona pravila koja primenjuju nadležni nacionalni organi odgovarajuća za postizanje datog cilja ili predstavljaju, u smislu tog cilja, mere koje diraju u samu suštinu prava koja član 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju dodeljuje poljskim državljanima tako što čine korišćenje tih prava nemogućim ili preterano otežanim.

57. S obzirom da je član 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju primenjiv samo na one osobe koje su samozaposlene u skladu sa poslednjom rečenicom člana 44. stav 4(a)(i). tog Sporazuma, potrebno je odrediti da li je delatnost čije je obavljanje predviđeno u državi članici domaćina od strane osoba na koje se odnose te odredbe, delatnost koja se obavlja u svojstvu zaposlenog ili samozaposlenog.

58. Primena nacionalnog sistema prethodne kontrole radi provere istinske prirode delatnosti koju podnosilac zahteva planira da obavlja ima legitimni cilj u meri u kojoj je moguće ograničiti korišćenje prava ulaska i boravka polj-

skih državljana koji se pozivaju na član 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju samo na osobe na koje se te odredbe primenjuju.

59. Međutim, kao što proizilazi iz članova 44. stav 3. i 58. stav 1. Sporazuma o pridruživanju, država članica domaćin ne može odbiti prijem i boravak poljskih državljana radi nastanjivanja na teritoriji te države, na primer, zbog državljanstva dotične osobe ili države njenog boravka, ili zato što nacionalni pravni sistem predviđa opšte ograničenje imigracije, ili uslovljava pravo za započinjanje delatnosti u svojstvu samozaposlene osobe u toj državi potvrdom o postojanju ekonomske potrebe ili razloga koji se odnose na tržište rada.

...

63. Treba, međutim, imati u vidu da su, kao što je ukazano u paragrafu 24, zahtevi za dozvolu boravka koje su gospodin i gospođa Gloszczuk podneli shodno Sporazumu o pridruživanju odbijeni od strane Državnog sekretara iz razloga koji se ne odnose na suštinske zahteve sadržane u nacionalnom imigracionom zakonodavstvu za nastanjivanje poljskih državljana. Ta odluka o odbijanju Državnog sekretara je bila zasnovana na članu 322. stav 2. i stav 3. Imigracionih pravila u meru u kojoj su gospodin i gospođa Gloszczuk dali lažne podatke da bi bili primljeni u Ujedinjeno kraljevstvo i propustili da ispoštuju rok trajanja i uslove iz prve dozvole ulaska.

64. Stoga je potrebno ispitati da li član 58. stav 1. Sporazuma o pridruživanju dozvoljava nadležnim organima države članice domaćina da odbiju dozvolu boravka, koju su zatražili poljski državljanima pozivajući se na član 44. stav 3. tog Sporazuma, iz razloga što je prisustvo podnosilaca zahteva na teritoriji te države nezakonito zbog podnošenja lažnih podataka radi dobijanja početne dozvole ulaska ili zbog povrede izričitih uslova vezanih za taj ulazak koji se odnose na dozvoljeno trajanje boravka te osobe u toj državi članici, kada se ta povreda dogodila pre nego što je ta osoba postala samozaposlena i istakla pravo na nastanjivanje u skladu sa Sporazumom o pridruživanju.

65. To je zaista bila situacija u kojoj su se našli gospodin i gospođa Gloszczuk, koji su, svaki pojedinačno, boravili nezakonito u Ujedinjenom kraljevstvu od 1989. do 1991. godine i istakli pravo na nastanjivanje u skladu sa Sporazumom o pridruživanju tek januara 1996. godine.

66. Gospodin i gospođa Gloszczuk tvrde da za razliku od člana 37. stav 1. Sporazuma o pridruživanju koji se tiče kretanja radnika, član 44. stav 2. Sporazuma ne postavlja zakonit boravak kao preduslov. Prema tome, ništa u članu 44. ne sugerise da pravo na nastanjivanje ne može biti dodeljeno poljskim državljanima zbog povrede imigracionog zakonodavstva dotične države članice.

67. Stoga država članica može odbiti zahtev podnet na osnovu člana 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju od strane osobe čije je prisustvo na njenoj teritoriji nezakonito, samo nakon što uzme u obzir suštinske zahteve koje postavlja taj Sporazum.

68. Da bi se donela odluka da li je ovaj argument osnovan potrebno je imati u vidu da je, kao što je gore istaknuto u paragrafima od 57. do 62, sistem prethodne kontrole predviđen Imigracionim pravilima na osnovu kojeg država članica domaćin daje dozvolu ulaska i boravka, zavisno od provere od strane nadležnih imigracionih organa da podnosilac zahteva zaista namerava da u toj državi članici obavlja održivu delatnost kao samozaposlena osoba i nikakvu drugu, u načelu saglasan sa članom 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju čitan zajedno sa članom 58. stav 1. istog sporazuma.

69. U takvom sistemu prethodne kontrole, ako se ispostavi da poljski državljanin, koji je podneo blagovremen i uredan raniji zahtev za dozvolu boravka radi nastanjivanja, zadovoljava suštinske zahteve postavljene u tu svrhu imigracionim zakonodavstvom države članice domaćina, nadležni nacionalni organi su dužni da, saglasno izričitim uslovima iz člana 58. stav 1. Sporazuma o pridruživanju, priznaju toj osobi pravo nastanjivanja u svojstvu samozaposlenog i daju toj osobi, u tu svrhu, dozvolu ulaska i boravka.

70. Međutim, ako se ispostavi, kao što je slučaj u glavnom postupku, da uslov koji se tiče podnošenja ranijeg zahteva za dozvolu boravka radi nastanjivanja nije ispunjen, nadležni nacionalni organi države članice domaćina mogu u načelu odbiti zahtev poljskog državljanina koji se poziva na član 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju, nezavisno od toga da li su drugi suštinski uslovi propisani nacionalnim zakonodavstvom ispunjeni.

71. Osim toga, kao što je Komisija ispravno istakla, efikasnost takvog sistema prethodne kontrole zavisi u velikoj meri od tačnosti izjava datih od strane dotičnih osoba prilikom podnošenja zahteva za ulaznu vizu nadležnim organima u državi svog porekla ili po dolasku u državu članicu.

72. U takvim okolnostima, kao što je ukazao Opšti pravobranilac u tački 75. svog Mišljenja, ako je poljskim državljanima dozvoljeno da u bilo koje vreme podnesu zahtev za nastanjivanje u državi članici domaćinu, uprkos prethodnoj povredi uslova koji se odnosi na odobreno trajanja njihovog početnog turističkog boravka u toj državi, takvi državljanini bi bili ohrabreni da ostanu ilegalno na teritoriji te države i prijave se nacionalnom kontrolnom sistemu tek onda kada suštinski zahtevi postavljeni u imigracionom zakonodavstvu budu ispunjeni.

73. Podnosilac zahteva može se tada pozvati na klijente i poslovna sredstva koje je mogao pribaviti tokom svog nezakonitog boravka u državi članici

domaćinu, ili na fonodve koje je tamo stekao, možda kao zaposleni, i prikazati se nacionalnim organima kao samozaposlena osoba koja je sada uključena, ili će verovatno biti uključena, u održivu delatnost, čija prava treba da budu priznata u skladu sa Sporazumom o pridruživanju.

74. Takvo tumačenje bi moglo lištit član 58. stav 1. Sporazuma o pridruživanju njegove efikasnosti i otvoriti put zloupotrebama kroz podršku kršenju nacionalnog zakonodavstva o ulasku i boravku stranaca.

75. Stoga poljski državljanin koji namerava da započne delatnost u državi članici kao zaposlena ili samozaposlena osoba, ali koji zaobiđe relevantne nacionalne kontrole lažnim izjavama da ulazi u tu državu članicu kao turista, stavlja sebe izvan polja zaštite koju ima na osnovu Sporazuma o pridruživanju.

76. Okolnost da se povreda imigracionog zakonodavstva države članice domaćina od strane poljskog državljanina dogodila pre nego što je Sporazum o pridruživanju stupio na snagu je irelevantna s obzirom da se, kao što je reč u sadašnjem slučaju, neregularna situacija nije okončala u to vreme već je postojala kada je zahtev za nastanjivanje sačinjen. Osim toga, kao što je ukazano u paragrafu 24, Državni sekretar je tretirao zahteve koje su gospodina i gospođe Gloszczuk podneli na osnovu Sporazuma o pridruživanju kao da se radi o zahtevima za dozvolu boravka i odbio ih zbog toga što su gospodin i gospođa Gloszczuk bili u neregularnoj situaciji kada je on doneo svoju odluku.

77. Stoga je u saglasnosti sa članom 58. stav 1. Sporazuma o pridruživanju odluka nadležnih organa države članice domaćina o odbijanju zahteva podnetog na osnovu člana 44. stav 3. Sporazuma zbog toga što je u vreme kada je zahtev sačinjen podnosilac zahteva ilegalno boravio unutar njene teritorije iz razloga što je dao lažne izjave tim organima kako bi dobio početnu dozvolu za ulazak u tu državu članicu po drugom osnovu ili što nije ispunio izričit uslov u vezi tog ulaska koji se odnosi na dozvoljeno vreme boravka u toj državi članici.

78. U razmatranju pitanja da li je zahtev da poljski državljanin, čije je prisustvo na teritoriji države članice domaćina nezakonito, mora podneti novu urednu molbu za nastanjivanje u svojoj državi, ili, kao što može biti slučaj, u drugoj državi, u saglasnosti sa pravilom o jednakom tretmanu iz člana 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju, kada takav zahtev ne može biti nametnut državljanima te države članice, važno je imati u vidu da je Sud smatrao, u vezi sa slobodom kretanja radnika, da rezerve sadržane u članu 48. stav 3. Ugovora o osnivanju EZ (sada, posle izmena, član 39. stav 3. EZ) dozvoljavaju državama članicama da iz razloga navedenim u toj odredbi, i posebno razlozima javnog poretka, donesu mere protiv državljanina drugih država članica

koje ne mogu primeniti na svoje državljane pošto nemaju ovlašćenje da ove druge proteraju sa svoje teritorije ili im uskrate ulazak na nju.

79. Ta razlika u tretmanu između sopstvenih državljana i državljana drugih država članica proizilazi iz načela međunarodnog prava koje zabranjuje državi članici da iz bilo kog razloga uskrati svojim državljanima pravo da uđu i ostanu na njenoj teritoriji, za koje se ne može smatrati da ga Ugovor zanemaruje u kontekstu odnosa između država članica.

80. Iz istih razloga, takva razlika u tretmanu u korist državljana države članice domaćina ne može biti smatrana suprotnom članu 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju.

81. Postavlja se takođe pitanje da li je, u situaciji u kakvoj su gospodin i gospođa Gloszczuk, zahtev za podnošenje nove uredne molbe za nastanjivanje u državi porekla poljskih državljana, ili kao što može biti slučaj, u drugoj državi, u saglasnosti sa članom 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju i uslovom sadržanim u prvoj rečenici člana 58. stav 1.

82. Davanje lažnih podataka predstavlja povredu obaveze deklarisanja istinskih namera dotične osobe. Kao što je gore ukazano u paragrafu 71, ta obaveza se odnosi na svaku osobu koja podnosi zahtev za nastanjivanje u državi članici i njeno poštovanje je neophodno kako bi nadležni državni organi proverili da je delatnost koju poljski državljanin namerava da obavlja u toj državi u svojstvu samozaposlenog održiva i jedina. U pogledu ozbiljnosti te povrede, zahtev za podnošenje nove uredne molbe za nastanjivanje u svojoj državi porekla, ili kao što može biti slučaj, u drugoj državi, koji može biti propisan imigracionim zakonoavstvom države članice domaćina ne može biti smatran neopravdanim.

83. Zbog istih razloga koji su navedeni u paragrafima od 68. do 77, tumačenje Sporazuma o pridruživanju za koje se zalažu gospodin i gospođa Gloszczuk, koje bi dozvolilo da bilo koja nezakonitost bude legalizovana s obzirom da bi suštinski zahtevi imigracionog zakonodavstva države članice domaćina koji regulišu nastanjivanje tada bili ispunjeni, dovelo bi u pitanje efikasnost i puzdanost nacionalnog sistema prethodne kontrole.

84. Međutim, čak i u situaciji koja preovlađuje u ovom predmetu, dužno poštovanje prema uslovu postavljenom na kraju prve rečenice člana 58. stav 1. Sporazuma o pridruživanju mora značiti da postupci nadležnih organa države članice domaćina ne bi trebalo da imaju za svrhu ili posledicu diranje u samu suštinu prava na ulazak, boravak i nastanjivanje koje Sporazum o pridruživanju daje poljskim državljanima.

85. Sledi da odluka nadležnih organa države članice domaćina o odbijanju zahteva za nastanjivanje podnetog od strane poljskog državljanina u skladu

sa članom 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju, zbog davanja lažnih podataka radi dobijanja prve dozvole za ulazak ili nepoštovanje uslova koji su sadržani u dozvoli za ulazak ili boravišnoj dozvoli, i zahtev za podnošenje nove uredne molbe za nastanjivanje na osnovu Sporazuma prilikom traženja ulazne vize u njegovoj državi porekla, ili kao što može biti slučaj, u drugoj državi, nikada nema za posledicu lišavanje tog državljanina prava da njegova situacija bude razmotrena u vreme kada podnese novi zahtev. Osim toga, takve mere moraju biti usvojene uz poštovanja osnovnih prava tog državljanina, kao što je pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života i pravo na poštovanje imovine, koje proizilazi za dotičnu državu članicu iz Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda od 4. 11. 1950. ili drugih međunarodnih akata kojima je ta država pristupila.

86. Iz svega izloženog proizilazi da odgovor na treće pitanje treba da bude sledeći:

- Pravo na nastanjivanje, kao što je određeno članom 44. stav 3. Sporazuma o pridruživanju, znači da su prava ulaska i boravka, kao posledica prava na nastanjivanje, dodeljena poljskim državljanima koji žele da obavljaju delatnosti industrijskog ili trgovinskog karaktera, zanatske delatnosti ili profesionalne delatnosti u državi članici. Međutim, iz člana 58. stav 1. tog Sporazuma sledi da ta prava na ulazak i boravak nisu apsolutne privilegije, s obzirom da njihovo vršenje može u nekim okolnostima biti ograničeno pravilima države članice domaćina koja regulišu ulazak, boravak i nastanjivanje poljskih državljana.

- Članovi 44. stav 3. i 58. stav 1. Sporazuma o pridruživanju, čitani zajedno, u načelu ne zabranjuju sistem prethodne kontrole u kojem nadležni imigracioni organi mogu prilikom izdavanja dozvola za ulazak i boravak zahtevati od aplikanta da pokaže da zaista namerava da započne delatnost kao samozaposlena osoba, bez zasnivanja radnog odnosa ili pristupa javnim fondovima, i da poseduje od početka dovoljna finansijska sredstva i ima razumne šanse za uspeh. Suštinski zahtevi kao oni koji su postavljeni u paragrafima 217. i 219. Imigracionih pravila upravo imaju za svrhu da omoguće nadležnim organima da sprovedu takve provere i odgovarajući su za postizanje tog cilja.

- Član 58. stav 1. Sporazuma o pridruživanju mora biti tako tumačen da znači da nadležni organi države članice domaćina mogu odbiti zahtev podnet na osnovu člana 44. stav 3. tog Sporazuma samo iz razloga što je u vreme podnošenja zahteva poljski državljanin ilegalno boravio na teritoriji te države jer je dao lažne podatke tim organima radi dobijanja početne dozvole ulaska u tu državu članicu po drugom osnovu, ili zbog nepoštovanja izričitih uslova koji su vezani za ulazak i odnose se na dozvoljeno trajanje njegovog boravka u toj državi članici. Sledstveno tome, ti organi mogu zatražiti od tog državljanina

da podnese novu urednu molbu za nastanjivanje na osnovu tog Sporazuma tako što će podneti zahtev za ulaznu vizu nadležnim organima u svojoj državi porekla, ili kao što može biti slučaj, u drugoj državi, pod uslovom da takve mere nemaju za posledicu sprečavanje razmatranja pravne situacije tog državljanina u vreme kada podnese novu molbu.

ODLUKA O TROŠKOVIMA

Troškovi

87. Troškovi koje su imali vlade Ujedinjenog kraljevstva, Belgije, Nemačke, Španije, Francuske, Irske, Holandije i Austrije i Komisija, koji su podneli mišljenja Sudu, nisu nadoknadivi. Pošto je ovaj postupak za stranke osnovnog postupka, faza u postupku koji se vodi pred nacionalnim sudom odluka o troškovima je pitanje o kojem odlučuje taj sud.

DISPOZITIV PRESUDE

Na osnovu iznetih razloga

SUD

u odgovoru na pitanja koja mu je uputio Visoki sud Engleske i Velsa, Kraljičino odeljenje suda (Krunska kancelarija), odlukom od 9. decembra 1998. godine je odlučio sledeće:

1. Član 44. stav 3. Evropskog sporazuma kojim se uspostavlja asocijacija između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Republike Poljske sa druge strane, zaključenog i potvrđenog od strane Zajednice Odlukom 93/743/Euratom, EZUČ, EZ Saveta i Komisije od 13. decembra 1993. godine, mora biti tako tumačen da postavlja, u okviru oblasti primene tog Sporazuma, precizno i bezuslovno načelo koje je dovoljno operativno da bude primenjeno od strane nacionalnog suda i koje je stoga podesno da reguliše pravnu situaciju pojedinaca. Direktno dejstvo koje toj odredbi mora biti priznato znači da poljski državljani koji se oslanjaju na nju imaju pravo da se pozovu na tu odredbu pred sudovima države članice domaćina uprkos činjenici da organi te države članice ostaju nadležni da primene na te državljane svoje nacionalne zakone i propise koji se odnose na ulazak, boravak i nastanjivanje u saglasnosti sa članom 58. stav 1. tog Sporazuma.

2. Pravo nastanjivanja, kao što je određeno članom 44. stav 3. pomenutog Sporazuma o pridruživanju znači da su prava na ulazak i boravak, kao posledica prava na nastanjivanje, preneti na poljske državljane koji žele da oba-

vljaju delatnosti industrijskog ili trgovinskog karaktera, zanatske delatnosti ili profesionalne delatnosti u državi članici. Međutim, iz člana 58. stav 1. tog Sporazuma proizilazi da ta prava na ulazak i boravak nisu apsolutna privilegija s obzirom da njihovo vršenje može u pojedinim okolnostima biti ograničeno pravilima države članice domaćina koja regulišu ulazak, boravak i nastanjivanje poljskih državljana.

3. Članovi 44. stav 3. i 58. stav 1. pomenutog Sporazuma o pridruživanju, čitani zajedno, u načelu ne zabranjuju sistem prethodne kontrole u kojem nadležni imigracioni organi mogu prilikom izdavanja dozvola za ulazak i boravak zahtevati od aplikanta da pokaže da zaista namerava da započne delatnost kao samozaposlena osoba, bez zasnivanja radnog odnosa ili prisutpa javnim fondovima, i da poseduje od početka dovoljna finansijska sredstva i ima razumne šanse za uspeh. Suštinski zahtevi kao oni koji su postavljeni u paragrafima 217. i 219. Imigracionih pravila upravo imaju za svrhu da omogućе nadležnim organima da sprovedu takve provere i odgovarajući su za postizanje tog cilja.

4. Član 58. stav 1. pomenutog Sporazuma o pridruživanju mora biti tako tumačen da znači da nadležni organi države članice domaćina mogu odbiti zahtev podnet na osnovu člana 44. stav 3. tog Sporazuma samo iz razloga što je u vreme podnošenja zahteva poljski državljanin ilegalno boravio na teritoriji te države jer je dao lažne podatke tim organima radi dobijanja početne dozvole ulaska u tu državu članicu po drugom osnovu, ili zbog nepoštovanja izričitih uslova koji su vezani za ulazak i odnose se na dozvoljeno trajanje njegovog boravka u toj državi članici. Sledstveno tome, ti organi mogu zatražiti od tog državljanina da podnese novu urednu molbu za nastanjivanje na osnovu tog Sporazuma tako što će podneti zahtev za ulaznu vizu nadležnim organima u svojoj državi porekla, ili kao što može biti slučaj, u drugoj državi, pod uslovom da takve mere nemaju za posledicu sprečavanje razmatranja pravne situacije tog državljanina u vreme kada podnese novu molbu.

PREVODI

str. 83 - 108

UPUTSTVO O SLOBODNOM KRETANJU

UPUTSTVO 2004/38/EZ EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVETA od 29. aprila 2004. godine o pravu građana Unije i članova njihovih porodica da se slobodno kreću i borave na teritoriji država članica kojom se menja Uredba br. 1612/68 (EEZ) i ukidaju Uputstva 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ (tekst od značaja za EEP)

EVROPSKI PARLAMENT I SAVET EVROPSKE UNIJE,

Imajući u vidu Ugovor o osnivanju Evropske zajednice, i naročito njegove članove 12, 18, 40, 44. i 52,

Imajući u vidu predlog Komisije,¹

Imajući u vidu mišljenje Evropskog ekonomsko- socijalnog komiteta,²

Imajući u vidu mišljenje Komiteta regiona,³

¹ Službeni list C 270 E, 25.9.2001, str. 150.

² Službeni list C 149, 21.6.2002, str. 46.

³ Službeni list C 192, 12.8.2002, str. 17.

Postupajući u skladu sa postupkom predviđenim u članu 251, Ugovora,⁴ s obzirom na to da:

(1) građanstvo Unije daje svakom građaninu Unije osnovno i individualno pravo da se kreće i da se slobodno boravi na teritoriji država članica, što podleže organičenjima i uslovima propisanim u Ugovoru i merama usvojenim kako bi se postiglo njihovo dejstvo.

(2) slobodno kretanje lica predstavlja jednu od osnovnih sloboda unutrašnjeg tržišta, koje predstavlja prostor bez unutrašnjih granica, u kojem je sloboda obezbeđena u skladu sa odredbama Ugovora;

(3) građanstvo Unije treba da bude osnovni status državljana država članica kada vrše svoje pravo na slobodno kretanje i boravak. Stoga je potrebno kodifikovati i revidirati postojeće instrumente Zajednice koji se odvojeno bave radnicima, samozaposlenim licima, kao i studentima i drugim neaktivnim licima kako bi se pojednostavilo i ojačalo pravo na slobodno kretanje i boravak svih građana Unije;

(4) je u cilju popravljjanja ovog sektorskog, postupnog pristupa pravu na slobodno kretanje i boravak i olakšanja vršenja ovog prava, potrebno da postoji jedan pravni akt kojim će se izmeniti i dopuniti Uredba br. 1612/68. Saveta (EZ) od 15. oktobra o slobodnom kretanju radnika u okviru Zajednice⁵ i ukinuti sledeći akti: Uputstvo Saveta 68/360/EEZ od 15. oktobra 1967. godine o ukidanju ograničenja za kretanje i boravak u okviru Zajednice za radnike država članica i njihove porodice,⁶ Uputstvo Saveta 73/148/EEZ od 21. maja 1973. godine o ukidanju ograničenja za kretanje i boravak u okviru Zajednice za državljane država članica u vezi sa nastanjivanjem i pružanjem usluga,⁷ Uputstvo Saveta 90/364/EEZ od 28. juna 1990. godine o pravu boravka,⁸ Uputstvo Saveta 90/365/EEZ od 28. juna 1990. godine o pravu boravka za zaposlena i samozaposlena lica koja su prekinula svoje

⁴ Mišljenje Evropskog parlamenta od 11. februara 2003. godine (Službeni list C 43 E, 19.2.2004, str. 42), Zajednički stav Saveta od 5. decembra 2003. godine (Službeni list C 54 E, 2.3.2004, str. 12) i Stav Evropskog Parlamenta od 10. marta 2004. godine.

⁵ Službeni list L 257, 19.10.1968, str. 2. Uredba poslednji put izmenjena i dopunjena Uredbom (EEZ) br. 2434/92 (Službeni list L 245, 26.8.1992, str. 1).

⁶ Službeni list L 257, 19.10.1968, str. 13. Uputstvo poslednji put izmenjeno i dopunjeno Aktom o pristupanju iz 2003. godine.

⁷ Službeni list L 172, 28.6.1973, str. 14.

⁸ Službeni list L 180, 13.7.1990, str. 26.

zaposlenje⁹ i Uputstvo Saveta 93/96/EEZ od 29. oktobra 1993. godine o pravu boravka za studente,¹⁰

(5) bi pravo svih građana Unije da se slobodno kreću i borave na teritorijama država članica trebalo, kako bi se vršilo pod objektivnim uslovima slobode i dostojanstva, takođe trebalo dati članovima njihovih porodica, nezavisno od njihovog državljanstva. U svrhe ove Direktive, definicija "članova porodice" takođe treba da obuhvata i registrovane partnere ako je u zakonodavstvu države članice domaćina registrovano partnerstvo¹¹ izjednačeno sa brakom;

(6) kako bi se zadržalo jedinstvo porodice u širem smislu, i bez uticaja na zabranu diskriminacije na osnovu državljanstva, država članica domaćin treba da na osnovu svog nacionalnog zakonodavstva ispita položaj onih lica koja nisu uključena u definiciju članova porodice prema ovom Uputstvu, i koja stoga ne uživaju automatsko pravo ulaska i boravka u državi članici domaćinu, kako bi odlučila da li bi se tim licima mogao dozvoliti ulazak i boravak, uzimajući u obzir njihov odnos sa građaninom Unije ili druge okolnosti, kao što su njihova finansijska ili fizička zavisnost od građanina Unije;

(7) formalnosti povezane sa slobodnim kretanjem građana Unije na teritorijama država članica treba da budu jasno određene, bez uticaja na odredbe koje se primenjuju na nacionalnu pograničnu kontrolu;

(8) u cilju olakšavanja slobodnog kretanja članova porodice koji nisu državljani neke države članice, oni koji su već stekli dozvolu boravka treba da budu izuzeti od uslova dobijanja ulazne vize u smislu Uredbe Saveta (EZ) br. 539/2001 od 15. marta 2001. godine u kojoj su nabrojane treće zemlje čiji državljani moraju imati vizu prilikom prelaženja spoljašnjih granica i one čiji su državljani izuzeti od tog zahteva¹² ili, kada je to primenjivo, u smislu merodavnog nacionalnog prava;

(9) građani Unije treba da imaju pravo da borave u državi članici domaćinu za vreme koje nije duže od tri meseca a da pri tom ne budu podvrgnuti

⁹ Službeni list L 180, 13.7.1990, str. 28.

¹⁰ Službeni list L 317, 18.12.1993, str. 59.

¹¹ Prim. prev. Pod ovim pojmom se uglavnom podrazumevaju zajednice između lica istog pola, ali svoje partnerstvo mogu registrovati i lica suprotnog pola. Pravna dejstva registrovanog partnerstva gotovo su ista kao i pravna dejstva braka, u odnosima između partnera, dok se razlikuju u odnosima između partnera i njihove dece

¹² Službeni list L 81, 21.3.2001, str. 1. Uredba poslednji put izmenjena i dopunjena Uredbom (EZ) br. 453/2003 (Službeni list L 69, 13.3.2003, str. 10).

nikakvim uslovima ili formalnostima osim uslova da imaju važeću ličnu kartu ili pasoš, bez uticaja na povoljniji tretman koji se primenjuje na lica koja traže posao, kako je on priznat u sudskoj praksi Suda pravde;

(10) lica koja koriste svoje pravo na boravak, sa druge strane, ne bi trebalo da postanu nerazuman teret za sistem socijalne pomoći države članice domaćina tokom početnog perioda boravka. Stoga, pravo boravka za građane Unije i članove njihovih porodica za vreme duže od tri meseca treba da bude uslovljeno;

(11) je osnovno i lično pravno boravka u drugoj državi članici Ugovorom dato neposredno građanima Unije i ne zavisi od toga da li su oni završili upravne postupke;

(12) za trajanje boravka duže od tri meseca, države članice treba da imaju mogućnost da traže od građana Unije da se prijave kod nadležnih organa u mestu stanovanja, što se potvrđuje potvrdom o prijavi koja se u tom cilju izdaje;

(13) zahtev posedovanja boravišne dozvole treba da bude ograničen na članove porodice građana Unije koji nisu državljani neke države članice na periode duže od tri meseca;

(14) prateća dokumentacija koju traže nadležni organi radi izdavanja potvrde o prijavi ili boravišne dozvole treba da bude iscrpno navedena kako bi se izbegla različita upravna praksa ili tumačenja, što predstavlja nepotrebnu prepreku za vršenje prava boravka građana Unije i članova njihovih porodica;

(15) članovi porodica treba da budu pravno zaštićeni u slučaju smrti građanina Unije, razvoda, poništaja braka ili prestanka registrovanog partnerstva. Uz dužno poštovanje prema porodičnom životu i ljudskom dostojanstvu, i, u određenim uslovima, kao zaštita od zloupotrebe, treba preduzimati mere kako bi se osiguralo da u takvim okolnostima članovi porodica koji već borave na teritoriji države članice domaćina zadrže svoje pravo na boravak isključivo na ličnoj osnovi;

(16) korisnike prava boravka ne treba proterati sve dok ne postanu nerazuman teret za sistem socijalne pomoći države članice domaćina. Stoga, mera proterivanja ne treba da bude automatska posledica traženja pomoći od sistema socijalne pomoći. Država članica domaćin treba da ispita da li se radi o privremenim poteškoćama i da uzme u obzir dužinu trajanja boravka, lične okolnosti i iznos pomoći koja se daje, kako bi razmotrila da li je korisnik postao nerazuman teret za njen sistem socijalnog osiguranja i da izvrši njegovo proterivanje. Mera proterivanja se ni u kom slučaju ne srne usvojiti u

odnosu na radnike, samozaposlena lica ili lica koja traže posao, kako ih definiše Sud pravde, osim po osnovu javnog poretka ili javne sigurnosti;

(17) bi uživanje stalnog boravka od strane građana Unije koji su izabrali da se na duže vreme nastane u državi članici domaćinu ojačalo osećanje građanstva Unije i da je to ključni činilac u promovisanju socijalne kohezije, što je jedan od osnovnih ciljeva Unije. Pravo stalnog boravka bi stoga trebalo da bude predviđeno za sve građane Unije i članove njihovih porodica koji su imala prebivalište u državi članici domaćinu, poštujući uslove propisane u ovom Uputstvu, neprekidno tokom pet godina a da nisu bili podvrgnuti meri proterivanja;

(18) kako bi bilo istinsko sredstvo za integraciju u društvu države članice domaćina u kojoj građanin Unije boravi, jednom stečeno pravo stalnog boravka ne bi trebalo da bude ničim uslovljeno;

(19) treba zadržati određene prednosti karakteristične za građane Unije koji su radnici ili samozaposlena lica i za članove njihovih porodica, kojima se ovim licima može dozvoliti da steknu pravo stalnog boravka a da nisu pet godina boravili u državi članici domaćinu, budući da se radi o stečenom pravu, datom prema Uredbi Komisije (EEZ) br. 1251/70. od 29. juna 1970. godine o pravu radnika da ostanu na teritoriji države članice nakon što su bili zaposleni u toj državi¹³ i Uputstvu Saveta 75/34/EEZ od 17. decembra 1974. godine o pravu državljana države članice da ostanu na teritoriji druge države članice nakon što su u njoj obavljali delatnost kao samozaposlena lica;¹⁴

(20) u skladu sa zabranom diskriminacije po osnovu državljanstva, svi građani Unije i članovi njihovih porodica koji imaju prebivalište u nekoj državi članici na osnovu ove Direktive, treba da uživaju, u toj državi članici, jednak tretman kao i državljani u oblastima na koje se primenjuje Ugovor, što podleže posebnim odredbama kao stoje izričito predviđeno u Ugovoru i sekundarnom zakonodavstvu;

(21) ipak, treba prepustiti državi članici domaćinu da odluči da li će dodeliti socijalnu pomoć tokom prva tri meseca boravka, ili tokom dužeg vremena kada se radi o licima koja traže posao, građanima Unije koji nisu radnici ili samozaposlena lica ili koji zadržavaju taj status ili članovima njihovih porodica, ili pomoć za izdržavanje tokom studija, uključujući stručno obrazovanje, pre sticanja prava na stalni boravak, tim istim licima;

¹³ Službeni list L 142, 30.6.1970, str. 24.

¹⁴ Službeni list L 14, 20.1.1975, str. 10.

(22) se Ugovorom dozvoljava ograničavanje prava na slobodno kretanje i boravak po osnovu javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja. Kako bi se obezbedila čvršća definicija okolnosti i procesnih garantija prema kojima građanima Unije i članovima njihovih porodica može biti zabranjen ulazak ili mogu biti proterani, ovoa Uputstvo treba da zameni Direktivu Saveta 64/221/EEZ od 25. februara 1964. godine o koordinaciji/usklađivanju posebnih mera koje se odnose na kretanje i boravak stranih državljana, koje su opravdane na osnovu javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja;¹⁵

(23) je proterivanje građana Unije i članova njihovih porodica po osnovu javnog poretka ili javne sigurnosti mera koja može ozbiljno naškoditi licima koja su se, iskoristivši prava i slobode koje su im date Ugovorom, stvarao integrisala u državu članicu domaćina. Domet tih mera stoga treba da bude ograničen u skladu sa načelom srazmernosti, uzimajući u obzir stepen integrisanosti datih lica, trajanje njihovog boravka u državi članici domaćinu, njihove godine, zdravstveno stanje, porodično i ekonomsko stanje i veze sa njihovom zemljom porekla;

(24) shodno tome, stoje veći stepen integrisanosti građana Unije i članova njihovih porodica u državu članicu domaćina, to treba da bude veći stepen zaštite od proterivanja. Samo u izuzetnim okolnostima, kada postoje imperativni zahtevi javne sigurnosti, preuzima se mera proterivanja protiv građanina Unije koji je više godina prebivao na teritoriji države članice domaćina, naročito ako je u njoj rođen i živeo tokom čitavog života. Nadalje, takve izuzetne okolnosti treba da se primenjuju i na meru proterivanja u odnosu na maloletnike, kako bi se zaštitile njihove veze sa njihovim porodicama, u skladu sa Konvencijom Ujedinjenih nacija o pravima deteta od 20. novembra 1989. godine;

(25) takođe treba detaljno navesti procesne garantije kako bi se obezbedio visok stepen zaštite prava građana Unije i članova njihovih porodica u slučaju da im bude zabranjen ulazak ili boravak u drugoj državi članici, kao i radi poštovanja načela da svaka aktivnost koji preuzmu javni organi mora biti opravdana;

(26) u svakom slučaju, građanima Unije i članovima njihovih porodica kojima je zabranjen ulazak ili boravak u drugoj državi članici treba omogućiti pokretanje sudske postupka;

¹⁵ Službeni list 56, 4.4.1964, str. 850. Uputstvo poslednji put izmenjeno i dopunjeno Uputstvom 75/35/EEZ (Službeni list 14, 20.1.1975, str. 14).

(27) u skladu sa sudskom praksom Suda pravde kojom se državama članicama zabranjuje da izdaju odluke kojima doživotno proteruju sa svojih teritorija lica na koja se ovo Uputstvo odnosi, treba potvrditi pravo građana Unije i članova njihovih porodica koji su bili proterani sa teritorije neke države članice da podnesu novu prijavu nakon razumnog roka, a u svakom slučaju po isteku roka od tri godine od izvršenja konačne odluke o proterivanju;

(28) u cilju zaštite od zloupotrebe prava ili prevare, naročito fiktivnih brakova ili drugih oblika odnosa ugovorenih sa isključivim ciljem uživanja prava na slobodno kretanje i boravak, države članice treba da imaju mogućnost da usvoje potrebne mere;

(29) ovo Uputstvo ne treba da utiče na povoljnije odredbe nacionalnog prava;

(30) u cilju ispitivanja toga kako dalje olakšati vršenje prava na slobodno kretanje i boravak, Komisija treba da sastavi izveštaj kako bi ocenila priliku da podnese sve potrebne predloge u tom smislu, a prevashodno u vezi sa produženjem rokova za bezuslovni boravak;

(31) se u ovom Uputstvu poštuju osnovna prava i slobode i slede načela priznata naročito Poveljom o osnovnim pravima Evropske unije. U skladu sa zabranom diskriminacije korisnika ove Direktive po osnovima kao što su pol, rasa, boja, etničko ili socijalno poreklo, urođene osobine, jezik, veroispovest ili uverenje, političko ili drugo mišljenje, pripadnost etničkoj manjini, imovina, rođenje, invalidnost, starost ili seksualna orijentacija,

USVOJILI SU OVO UPUTSTVO:

Poglavlje I - Opšte odredbe

Član 1. Predmet

Ovim Uputstvom se propisuje sledeće:

- (a) uslovi koji se odnose na vršenje prava na slobodno kretanje i boravak građana Unije i članova njihovih porodica na teritoriji država članica;
- (b) pravo na stalni boravak građana Unije i članova njihovih porodica na teritoriji država članica;
- (c) ograničenja prava predviđenih u (a) i (b) po osnovu javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.

Član 2. Definicije

U svrhe ovog Uputstva:

1. "građanin Unije" označava svako lice koje ima državljanstvo neke države članice;
2. "član porodice" označava:
 - (a) bračnog druga;
 - (b) registrovanog partnera građanina Unije, na osnovu prava države članice domaćina, ako se u pravu države članice domaćina registrovano partnerstvo izjednačava sa brakom i u skladu sa uslovima predviđenim u relevantnom zakonodavstvu države članice domaćina;
 - (c) neposredne potomke koji su mlađi od 21 godine ili su izdržavana lica kao i potomke i lica izdržavana od bračnog druga ili partnera, kako je određeno u tački (b);
 - (d) izdržavana lica u direktnom srodstvu u silaznoj liniji kao i takva lica u srodstvu sa bračnim drugom ili partnerom, kako je određen u tački (b);
3. "država članica domaćin" označava državu članicu u koju se građanin Unije seli kako bi vršio svoje pravo na slobodno kretanje i boravak.

Član 3. Korisnici

1. Ovo Uputstvo se primenjuje na sve građane Unije koji se sele ili borave u državi članici koja nije država čiji su oni državljani, i na članove njihovih porodica, kako su određeni u tački 2. člana 2, koji ih prate ili im se pridružuju.
2. Bez obzira na pravo na slobodno kretanje i boravak koja lica mogu nezavisno imati, država članica domaćin dužna je da, u skladu sa svojim nacionalnim pravom, olakša ulazak i boravak za sledeća lica:
 - (a) sve druge članove porodice, nezavisno od njihovog državljanstva, koji nisu obuhvaćeni definicijom iz tačke 2 člana 2 koji su, u zemlji iz koje dolaze, izdržavana lica ili članovi domaćinstva građanstva Unije koji ima osnovno pravo boravka, ili kada je iz ozbiljnih zdravstvenih razloga potrebno da se građanin Unije lično stara o članu porodice,
 - (b) partnera sa kojim je građanin Unije u trajnoj vezi, uredno potvrđenoj.Država članica domaćin dužna je da detaljno ispita lične okolnosti i tim licima opravda svaku zabranu ulaska ili boravka.

Poglavlje II - pravo izlaska i ulaska

Član 4. Pravo izlaska

1. Bez obzira na odredbe o putnim ispravama koje se primenjuju na nacionalne pogranične kontole, svi građani Unije koji imaju važeću ličnu kartu ili pasoš i članovi njihovih porodica koji nisu državljani neke države članice i koji imaju važeći pasoš imaju pravo da napuste teritoriju države članice radi putovanja u drugu državu članicu.
2. Od lica na koja se primenjuje stav I. ne sme se zahtevati *izlazna viza ili drugi sličan zahtev*.
3. Države članice su dužne da, postupajući u skladu sa svojim nacionalnim pravom, svojim državljanima izdaju i obnavljaju lične karte ili pasoše u kojima se navodi njihovo državljanstvo.
4. Pasoš mora važiti barem za sve države članice i za zemlje kroz koje vlasnik pasoša mora proći kada putuje između država članica. Kada pravom države članice nije predviđeno izdavanje ličnih karata, rok važenja bilo kog pasoša prilikom izdavanja ili obnavljanja ne može biti kraći od pet godina.

Član 5. Pravo ulaska

1. Bez obzira na odredbe o putnim ispravama koje se primenjuju na nacionalne pogranične kontrole, države članice dužne su da dozvole građanima Unije ulazak na svoju teritoriju uz važeću ličnu kartu ili pasoš i da dozvole članovima njihovih porodica koji nisu državljani neke države članice ulazak na svoju teritoriju uz važeći pasoš. Od lica na koja se primenjuje stav I. ne sme se zahtevati ulazna viza ili drugi sličan zahtev.
2. Od članova porodice koji nisu državljani neke države članice može se tražiti ulazna viza u skladu sa Uredbom (EZ) br. 539/2001. ili, gde je primenljivo, u skladu sa nacionalnim pravom. U svrhe ovog Uputstva, posedovanje važeće dozvole boravka iz člana 10. izuzima takve članove porodica od uslova posedovanja vize.
Države članice dužne su da takvim licima olakšaju dobijanje potrebnih viza. Takve vize se izdaju besplatno, čim je to moguće, u hitnom postupku.
3. Država članica domaćin ne sme stavljati ulazni ili izlazni pečat u pasoš članova porodice koji nisu državljani neke države članice pod uslovom da pokažu dozvolu boravka predviđenu u članu 10.

4. Kada građanin Unije ili član porodice koji nije državljanin neke države članice nema potrebne putne isprave ili, ako se traže, potrebne vize, država članica u pitanju dužna je da, pre nego što ih odbije, tim licima da razumnu priliku da pribave potrebne isprave ili da im one budu donete u razumnom roku ili da na drugi način potvrde ili dokažu da su obuhvaćeni pravom na slobodno kretanje i boravak.

5. Država članica može od datog lica tražiti da prijavi svoje prisustvo na njenoj teritoriji u razumnom i nediskriminativnom roku. Propuštanje da se ispuni ovaj uslov može dovesti do izricanja srazmernih i nediskriminativnih sankcija datom licu.

Poglavlje III - Pravo boravka

Član 6. Pravo boravka do tri meseca

1. Građani Unije imaju pravo da borave na teritoriji druge države članice u periodu koji nije duži od tri meseca bez ikakvih uslova ili formalnosti osim zahteva da imaju važeću ličnu kartu ili pasoš.

2. Odredbe stava 1. takođe se primenjuju na članove porodica koji imaju važeći pasoš a koji nisu državljani neke države članice i prate građanina Unije ili mu se pridružuju.

Član 7. Pravo boravka duže od tri meseca

1. Svi građani Unije imaju pravo boravka na teritoriji druge države članice na period duži od tri meseca ako:

(a) su radnici ili samozaposlena lica u državi članici domaćinu; ili

(b) imaju dovoljno sredstava da oni i članovi njihovih porodica ne postanu teret za sistem socijalne pomoći države članice domaćina tokom svog boravka i imaju sveobuhvatno osiguranje za slučaj bolesti u državi članici domaćinu; ili

(c) su upisani u privatnu ili javnu ustanovu, akreditovanu ili finasiranu od strane države članice domaćina na osnovu njenog prava ili upravne prakse, u osnovnom cilju pohađanja nastave, uključujući stručnu obuku; i imaju sveobuhvatno osiguranje za slučaj bolesti u državi članici domaćinu i uvere nacionalne organe, izjavom ili na sličan način, da imaju dovoljno sredstava za sebe i članove svoje porodice da ne postanu teret za sistem socijalnog osiguranja države članice domaćina tokom svog boravka; ili

(d) su članovi porodice koji prate ili se pridružuju građanu Unije koji ispunjava uslove iz tačaka (a), (b) ili (c).

2. Pravo boravka predviđeno u stavu 1 proširuje se na članove porodica koji nisu državljani neke države članice, koji prate ili se pridružuju građaninu Unije u državi članici domaćinu, pod uslovom da taj građanin Unije ispunjava uslove iz stava 1(a), (b) ili (c).

3. U svrhe stava 1(a), građanin Unije koji više nije radnik ili samozaposleno lice zadržava status radnika ili samozaposlenog lica u sledećim okolnostima:

(a) on/ona je privremeno nesposoban/na za rad usled bolesti ili povrede;

(b) on/ona je uredno prijavljen/a kao nezaposlen/a protiv svoje volje nakon zaposlenja koje je trajalo duže od jedne godine i prijavio/la se kao lice koje traži posao u nadležnoj službi za zapošljavanje;

(c) on/ona je uredno prijavljeno kao nezaposlen/a protiv svoje volje po isteku ugovora o radu na određeno vreme na manje od godinu dana ili nakon što je protiv svoje volje postao/la nezaposlen tokom prvih dvanaest meseci i prijavio/la se kao lice koje traži posao nadležnoj službi za zapošljavanje. U tom slučaju, status radnika zadržava se najmanje šest meseci;

(d) on/ona je na stručnoj obuci. Osim ako je on/ona nezaposlen/a protiv svoje volje, za zadržavanje statusa radnika potrebno je da obuka bude povezana sa prethodnim zaposlenjem.

4. Odstupajući od stavova 1 (d) i 2, samo bračni drug, registrovani partner iz člana 2(2)(b) i izdržavana deca imaju pravo boravka kao članovi porodice građanina Unije koji ispunjava uslove iz 1 (c). Član 3(2) primenjuje se na njegove/njene izdržavane srodnike u pravoj silaznoj liniji kao i takve srodnike njegovog/njenog bračnog druga ili registrovanog partnera.

Član 8. Administrativne formalnosti za građane Unije

1. Bez obzira na član 5(5), za periode boravka duže od tri meseca, država članica domaćin može zahtevati od građanina Unije da se prijavi kod nadležnog organa.

2. Rok za prijavu ne može biti kraći od tri meseca od datuma dolaska. Potvrda o prijavi se izdaje odmah, i u njoj se navodi ime i adresa lica koje se prijavljuje i datum prijave. Propuštanje da se izvrši prijava može dovesti do izricanja srazmernih i nediskriminatornih sankcija tom licu.

3. Radi izdavanja potvrde o prijavi, države članice mogu tražiti da građani Unije na koje se primenjuje tačka (a) člana 7(1). pokažu važeću ličnu kartu ili pasoš, potvrdu o angažovanju od poslodavca ili potvrdu o zaposlenju, ili dokaz da su samozaposlena lica, građani Unije na koje se primenjuje tačka (b) člana 7(1). pokažu važeću ličnu kartu ili pasoš ili pruže dokaz da ispunjavaju njime predviđene uslove, građani Unije na koje se primenjuje tačka (c) člana 7(1). pokažu važeću ličnu kartu ili pasoš, pruže dokaze o upisu u akreditovanu ustanovu i dokaze o sveobuhvatnom osiguranju za slučaj bolesti i izjavu ili ekvivalentno sredstvo iz tačke (c) člana 7(1). Države članice ne mogu tražiti da se ova izjava odnosi na konkretno određeni iznos sredstava.

4. Države članice ne smeju propisati fiksni iznos koji smatraju "dovoljnim sredstvima", ali moraju uzeti u obzir lično stanje lica u pitanju. U svakom slučaju ovaj iznos ne sme biti viši od praga ispod koga se državljanima države članice domaćina daje socijalna pomoć, ili, ako se ovaj kriterijum ne može primeniti, viši od minimalne penzije po osnovu socijalnog osiguranja koju isplaćuje država članica domaćin.

5. Za izdavanje potvrde o prijavi za članove porodice građanina Unije, koji su i sami građani Unije, države članice mogu tražiti da se podnesu sledeće isprave:

(a) važeća lična karta ili pasoš;

(b) isprava u kojoj se potvrđuje postojanje porodičnog srodstva ili registrovanog partnerstva;

(c) gde je primenjivo, potvrdu o prijavi građanina Unije koga prate ili kome se pridružuju;

(d) u slučajevima na koje se primenjuju tačke (c) i (d) člana 2(2), pisane dokaze da su ispunjeni njima predviđeni uslovi;

(e) u slučajevima na koje se primenjuje član 3(2)(a), ispravu koju izdaje nadležni organ u zemlji porekla ili zemlji iz koje dolaze u kojoj se potvrđuje da su izdržavana lica ili članovi domaćinstva građanina Unije, ili dokaz o postojanju ozbiljnih zdravstvenih razloga zbog kojih je neophodno potrebno da se građanin Unije lično stara o članu porodice;

(f) u slučajevima na koje se primenjuje član 3(2)(b), dokaz o postojanju trajne veze sa građaninom Unije.

Član 9. Administrativne formalnosti za članove porodice koji nisu državljani neke države članice

1. Države članice dužne su da izdaju dozvolu boravka članovima porodice građanina Unije koji nisu državljani neke države članice, kada je planirano vreme boravka duže od tri meseca.
2. Rok za podnošenje prijave za dobijanje dozvole boravka ne može biti kraći od tri meseca od datuma dolaska.
3. Propuštanje da se ispuni zahtev podnošenja prijave za dozvolu boravka može dovesti do izricanja srazmernih i nediskriminativnih sankcija tom licu.

Član 10. Izdavanje dozvola boravka

1. Pravo boravka članova porodice građanina Unije koji nisu državljani neke države članice dokazuje se izdavanjem isprave pod nazivom "Dozvola boravka za člana porodice građanina Unije" najkasnije šest meseci od datuma podnošenja prijave. Potvrda o prijavi za dozvolu boravka izdaje se bez odlaganja.
2. Radi izdavanje dozvole boravka, države članice zahtevaju podnošenje sledećih isprava:
 - (a) važećeg pasoša;
 - (b) isprave kojom se potvrđuje postojanje srodstva ili registovanog partnerstva;
 - (c) isprave o prijavi, ili, u odsustvu sistema prijave, drugi dokaz o boravku u državi članici domaćinu za građanina Unije koga prate ili kome se pridružuju;
 - (d) u slučajevima na koje se primenjuju tačke (c) i (d) člana 2(2), dokaze o tome da ispunjeni njima predviđeni uslovi;
 - (e) u slučajevima na koje se primenjuje član 3(2)(a), isprave izdate od strane nadležnog organa u državi porekla ili državi iz koje dolaze kojom se potvrđuje da su izdržavana lica ili članovi domaćinstva građanina Unije, ili dokaz o postojanju ozbiljnih zdravstvenih razloga zbog kojih je neophodno potrebno da se građanin Unije lično stara o članu porodice;
 - (f) u slučajevima na koje se primenjuje član 3(2)(b), dokaz o postojanju trajne veze sa građaninom Unije.

Član 11. Važenje dozvole boravka

1. Dozvola boravka iz člana 10(1) važi pet godina od datuma ili izdavanja ili tokom predviđenog vremena boravka građanina građanina Unije, ako je ovaj period kraći od pet godina.

2. Na važenje dozvole boravka ne utiču privremena odsustva koja nisu duža od šest meseci tokom jedne godine, ili duža odsustva zbog služenja vojnog roka ili jedno odsustvo od najviše 12 uzastopnih meseci iz važnih razloga kao što je trudnoća ili rođenje deteta, teška bolest, studije ili stručna obuka, ili upućivanje na rad u drugu državu članicu ili treću zemlju.

Član 12. Zadržavanje prava boravka od strane članova porodice u slučaju smrti ili odlaska građanina Unije

1. Bez obzira na drugu tačku, smrt građanina Unije ili njegov odlazak iz države članice domaćina ne utiče na pravo boravka članova njegove/njene porodice koji su državljani neke države članice.

Pre sticanja prava stalnog boravka, lica u pitanju moraju ispuniti uslove predviđene tačkama (a), (b), (c) ili (d) člana 7(1).

2. Bez obzira na drugi stav, smrt građanina Unije ne znači gubitak prava boravka članova njegove/njene porodice koji nisu državljani neke države članice i koji su boravili u državi članici domaćinu u svojstvu članova porodice najmanje godinu dana pre smrti građanina Unije. Pre sticanja prava na stalni boravak, pravo boravka datih lica ostaje uslovljeno time da pokažu da su radnici ili samozaposlena lica ili da imaju dovoljno sredstava da ne postanu teret za sistem socijalne pomoći države članice domaćina tokom svog boravka i da imaju sveobuhvatno osiguranje za slučaj bolesti u državi članici domaćinu, ili da su članovi porodice, već ustanovljene u državi članici domaćinu, lica koje ispunjava te uslove. "Dovoljna sredstva" određena su kao u članu 8(4). Takvi članovi porodice zadržavaju svoje pravo boravka isključivo na ličnoj osnovi.

3. Odlazak građanina Unije iz države članice domaćina ili njegova/njena smrt ne znači gubitak prava boravka za njegovu/njenu decu ili roditelja koji ima starateljstvo nad decom, nezavisno od državljanstva, ako deca borave u državi članici domaćinu i upisana su u obrazovnu ustanovu, kako bi se u njoj školovali, do završetka njihovog školovanja.

Član 13. Zadržavanje prava boravka članova porodice u slučaju razvoda, poništaja braka ili prestanka registrovanog partnerstva

1. Bez obzira na drugi stav, razvod, poništaj braka građanina Unije ili prestanak registrovanog partnerstva, kako je određeno u tački 2(b). člana 2. ne utiče na pravo boravka članova njegove/njene porodice koji su državljani neke države članice.

Pre sticanja prava trajnog boravka, lica u pitanju moraju ispuniti uslove iz tačaka (a), (b), (c) ili (d) člana 7(1).

2. Bez obzira na drugu tačku, poništaj braka ili prestanak registrovanog partnerstva iz tačke 2(b) člana 2 ne podrazumeva gubitak prava boravka članova porodice građanina Unije koji nisu državljani neke države članice ako:

(a) je pre pokretanja postupka razvoda ili poništaja braka ili prestanka registrovanog partnerstva iz tačke 2(b) člana 2, brak ili registrovano partnerstvo trajalo najmanje tri godine, uključujući ijednu godinu u državi članici domaćinu; ili

(b) na osnovu sporazuma između bračnih drugova ili partnera iz tačke 2(b). člana 2. ili na osnovu sudske odluke, bračni drug ili partner koji nije državljanin neke države članice ima starateljstvo nad decom građanina Unije; ili

(c) je to potrebno zbog naročito teških okolnosti, na primer, ako je bio/bila žrtva nasilja u porodici dok su brak ili registrovano partnerstvo trajali; ili

(d) na osnovu sporazuma između bračnih drugova ili partnera iz tačke 2(b). člana 2. ili na osnovu sudske odluke, bračni drug ili registrovani partner koji nije državljanin neke države članice ima pravo viđanja sa maloletnim detetom, pod uslovom daje sud presudio da se to viđanje mora odvijati u državi članici domaćinu, dok god se to zahteva.

Pre sticanja prava na trajni boravak, pravo boravka tih lica ostaje uslovljeno time da mogu da pokažu da su radnici ili samozaposlena lica ili da imaju dovoljno sredstava za sebe i članove svoje porodice tako da ne postanu teret za sistem socijalne pomoći države članice domaćina tokom svog boravka i imaju sveobuhvatno osiguranje za slučaj bolesti u državi članici domaćinu, ili da su članovi porodice, već ustanovljene u državi članici domaćinu, lica koja ispunjava te uslove. "Dovoljna sredstva" određena su kao u članu 8(4).

Takvi članovi porodice zadržavaju svoje pravo na boravak isključivo na ličnoj osnovi.

Član 14. Zadržavanje prava na boravak

1. Građani Unije i članovi njihovih porodica imaju pravo na boravakka predviđeno članom 6, sve dok ne postanu nerazuman teret za sistem socijalnog osiguranja države članice domaćina.

2. Građani Unije i članovi njihovih porodica imaju pravo na boravak predviđeno članovima 7, 12. i 13. sve dok ispunjavaju njima postavljene uslove.

U posebnim slučajevima, kada postoji ozbiljna sumnja u pogledu toga da li građanin Unije i članovi njegove/njene porodice ispunjavaju uslove iz članova 7, 12. i 13, države članice mogu proveriti da li su ti uslovi ispunjeni. Ove provere se ne vrše sistematski.

3. Mera proterivanja ne može biti automatska posledica korišćenja sistema socijalne pomoći države članice domaćina od strane građanina Unije ili članova njegove ili njene porodice.

4. Odstupanjem od stavova 1. i 2. i bez obzira na odredbe Poglavlja VI, mera proterivanja ne srne se ni u kom slučaju usvojiti protiv građana Unije ili članova njihovih porodica ako:

(a) su građani Unije radnici ili samozaposlena lica, ili

(b) su građani Unije ušli na teritoriju države članice domaćina kako bi tražili posao. U tom slučaju, građani Unije i članovi njihovih porodica ne smeju biti proterani sve dok građani Unije mogu pružiti dokaze da traže posao i da imaju stvarne šanse da budu angažovani.

Član 15. Procesne garantije

1. Postupci predviđeni članovima 30. i 31. po analogiji se primenjuju na sve odluke kojima se ograničava slobodno kretanja građana Unije i članova njihovih porodica po osnovu koji nije javni poredak, javna sigurnost ili javno zdravlje.

2. Prestanak važenja lične karte ili pasoša na osnovu kog je dato lice ušlo u državu članicu domaćina i koja je izdata uz potvrdu o prijavi ili dozvolu boravka ne predstavlja osnov za proterivanje iz države članice domaćina.

3. Država članica domaćin ne može uvesti zabranu ulaska u kontekstu odluke o proterivanju na koju se primenjuje stav 1.

Poglavlje IV - Pravo stalnog boravka

DEO I – KVALIFIKOVANOST

Član 16. Opšte pravilo za građane Unije i članove njihovih porodica

1. Građani Unije koji su zakonito boravili u državi članici domaćinu neprekidno tokom pet godina imaju pravo stalnog boravka u toj državi. Ovo pravo ne podleže uslovima iz Poglavlja III.
2. Stav 1. se takođe primenjuje na članove porodice koji nisu državljani neke države članice i koji su zakonito boravili sa građaninom Unije u državi članici domaćinu neprekidno tokom pet godina.
3. Na neprekidnost boravka ne utiču privremena odsustva koja nisu duža od ukupno šest meseci godišnje, ili odsustva dužeg trajanja zbog služenja vojnog roka, ili jedno odsustvo od najviše 12 uzastopnih meseci iz važnih razloga kao što je trudnoća ili rođenje deteta, ozbiljna bolest, studije ili stručna obuka, ili upućivanje na rad u drugoj državi članici ili trećoj zemlji.
4. Jednom stečeno pravo stalnog boravka se gubi samo odsustvom iz države članice domaćina koje je duže od dve uzastopne godine.

Član 17. Izuzeci za lica koja više ne rade u državi članici domaćinu i članove njihovih porodica

1. Odstupanjem od člana 16, pravo stalnog boravka u državi članici domaćinu pre isteka neprekidnog roka od pet godina boravka uživaju:
 - (a) radnici ili samozaposlena lica koja, u vreme prestanka rada, navrše godine koje, prema pravu te države članice, daju pravo na starosnu penziju, ili radnici koji prekinu plaćeni posao radi prevremene penzije, pod uslovom da su u toj državi članici radili najmanje prethodnih dvanaest meseci i u njoj boravili neprekidno duže od tri godine.

Ako prema pravu države članice domaćina određene kategorije samozaposlenih lica nemaju pravo na starosnu penziju, smatraće se daje starosni uslov ispunjen kada dato lice navršši 60 godina života;
 - (b) radnici ili samozaposlena lica koja su neprekidno boravili u državi članici domaćinu duže od dve godine i prestali da u njoj rade usled trajne nesposobnosti za rad.

Ako je ta nesposobnost posledica povrede na radu ili profesionalne bolesti na osnovu koje dato lice ima pravo na naknadu koju u celosti ili delom plaća ustanova države članice domaćina, ne sme se postavljati uslov dužine boravka;

(c) radnici ili samozaposlena lica koja, nakon tri godine neprekidnog rada i boravka u državi članici domaćinu, rade kao radnici ili samozaposlena lica u drugoj državi članici, u isto vreme zadržavajući svoje mesto boravka u državi članici domaćinu, u koje se, po pravilu, vraćaju svakog dana ili najmanje jednom nedeljno.

U svrhe sticanja prava iz tačaka s (a) i (b), smatra se da je trajanje zaposlenja u državi članici u kojoj dato lice radi proteklo u državi članici domaćinu.

Periodi nedobrovoljne nezaposlenosti uredno prijavljeni nadležnoj službi za zapošljavanje, periodi tokom kojih lice nije radilo iz razloga za koje nije odgovorno ili odsustva sa posla ili prestanak radi usled bolesti ili povrede smatraju se periodima rada.

2. Uslovi u pogledu dužine boravka i rada iz tačke (a) stava 1. i uslov u pogledu dužine boravka iz tačke (b) stava 1 ne primenjuju se ako je bračni drug ili registrovani partner iz tačke 2(b). člana 2. radnika ili samozaposlenog lica državljanin države članice domaćina ili je izgubio državljanstvo te države članice na osnovu braka sa tim radnikom ili samozaposlenim licem.

3. Nezavisno od državljanstva, članovi porodice radnika ili samozaposlenog lica koji borave sa njim na teritoriji države članice domaćina imaju pravo stalnog boravka u toj državi članici, ako je radnik ili samozaposleno lice steklo pravo stalnog boravka u toj državi članici na osnovu stava 1.

4. Ako radnik ili samozaposleno lice umre dok još radi ali pre sticanja prava stalnog boravka u državi članici domaćinu na osnovu stava 1, članovi njegove porodice koji sa njim borave u državi članici domaćinu stiču pravo stalnog boravka u toj državi, pod uslovom daje:

(a) radnik ili samozaposleno lice, u vreme smrti, neprekidno boravio na teritoriji te države članice dve godine; ili

(b) smrt posledica povrede na radu ili profesionalne bolesti; ili

(c) preživeli bračni drug izgubio građanstvo države članice zbog braka sa radnikom ili samozaposlenim licem.

Član 18. Sticanje prava stalnog boravka za određene članove porodice koji nisu državljani neke države članice

Bez obzira na član 17, članovi porodice građanina Unije na koje se primenjuju članovi 12(2). i 13(2), koji ispunjavaju uslove njima postavljene, stiču pravo stalnog boravka nakon što zakonito borave u državi članici domaćinu pet uzastopnih godina.

DEO II - ADMINISTRATIVNE FORMALNOSTI

Član 19. Isprava kojom se potvrđuje stalni boravak za građane Unije

1. Države članice na zahtev građanima Unije koji imaju pravo stalnog boravka, nakon provere dužine trajanja boravka, izdaju ispravu kojom se potvrđuje stalni boravak.
2. Isprava kojom se potvrđuje stalni boravak izdaje se u što kraćem roku.

Član 20. Dozvola stalnog boravka za članove porodice koji nisu državljani neke države članice

1. Države članice izdaju članovima porodice koji nisu državljani neke države članice, a koji imaju pravo stalnog boravka, dozvolu stalnog boravka u roku od šest meseci od podnošenja zahteva. Dozvola stalnog boravka automatski se obnavlja svakih 10 godina.
2. Zahtev za izdavanje dozvole stalnog boravka podnosi se pre nego što dozvola boravka prestane da važi. Propuštanje da se ispuni uslov podnošenja zahteva za izdavanje dozvole stalnog boravka može dovesti do izricanja srazmernih i nediskriminativnih sankcija tom licu.
3. Prekidi boravka koji nisu duži od dve uzastopne godine ne utiču na važenje dozvole stalnog boravka.

Član 21. Neprekidnost boravka

Za svrhe ove Direktive, neprekidnost boravka može se dokazivati svim dokaznim sredstvima koja se koriste u državi članici domaćinu. Neprekidnost boravka prekida se svakom uredno izvršenom odlukom o izbacivanju protiv zainteresovanog lica.

Poglavlje V - Odredbe zajedničke za pravo boravka i pravo stalnog boravka

Član 22. Prostorno važenje

Pravo boravka i pravo stalnog boravka odnose se na celu teritoriju države članice domaćina. Države članice mogu nametnuti teritorijalna ograničenja prava boravka i prava stalnog boravka, samo kada se ista ograničenja primenjuju i na njihove državljane.

Član 23. Povezana prava

Nezavisno od državljanstva, članovi porodice građanina Unije koji imaju pravo boravka ili pravo stalnog boravka u nekoj državi članici imaju pravo da se zaposle ili samozaposle.

Član 24. Jednak tretman

1. Poštujući posebne odredbe izričito predviđene Ugovorom i sekundarnim zakonodavstvom, svi građani Unije koji borave na teritoriji države članice domaćina na osnovu ove Direktive uživaju jednak tretman kao državljani te države članice u okviru Ugovora. Uživavanje ovog prava proširuje se na članove porodice koji nisu državljani neke države članice i koji imaju pravo boravka ili stalnog boravka.

2. Odstupanjem od stava 1, država članica domaćin nije dužna da prizna pravo na socijalnu pomoć tokom prva tri meseca boravka, ili, gde je primenljivo, tokom dužeg perioda predviđenog u članu 14(4)(b), niti je obavezna da, pre sticanja prava stalnog boravka, prizna pomoć za studiranje, uključujući stručnu obuku, koja se sastoji od studentske pomoći ili studentskih kredita licima koja nisu radnici, samozaposlena lica, lica koja zadržavaju taj status i članovi njihovih porodica.

Član 25. Opšte odredbe u vezi sa boravišnim ispravama

1. Posedovanje potvrde o prijavi iz člana 8, isprave kojom se potvrđuje stalni boravak, isprave kojom se potvrđuje daje podnet zahtev za izdavanje dozvole boravka za člana porodice, dozvole boravka ili dozvole stalnog boravka ni u kom slučaju ne može predstavljati preduslov za prava ili završetak neke upravne formlosti, budući da se pravo može dokazati svakim drugim dokaznim sredstvom.

2. Sve isprave iz stava 1 izdaju se bez naknade ili uz naknadu koja nije veća od one koju domaći državljani plaćaju za izdavanje sličnih isprava.

Član 26. Provere

Države članice mogu sprovesti provere poštovanja zahteva koji proizilazi iz njihovog nacionalnog prava da stranci uvek pri sebi imaju potvrdu o prijavi ili dozvolu boravka, pod uslovom da se isti zahtev primenjuje i na domaće državljane u odnosu na ličnu kartu. U slučaju neispunjenja ovog uslova, države članice mogu izreći iste sankcije kao i one koje se izriču domaćim državljanima kada pri sebi nemaju ličnu kartu.

Poglavlje VI - Ograničenja prava ulaza i prava boravka na osnovu javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja

Član 27. Opšta načela

1. Poštujući odredbe ovog Poglavlja, države članice mogu ograničiti slobodu kretanja i boravka za građane Unije i članove njihovih porodica, nezavisno od državljanstva, po osnovu javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja. Ovi osnovi ne mogu se koristiti radi postizanja ekonomskih ciljeva.

2. Mere koje se preduzimaju po osnovu javnog poretka ili javne sigurnosti moraju biti u skladu sa načelom proporcionalnosti i moraju se zasnivati isključivo na ličnom ponašanju pojedinca u pitanju. Prethodne krivične osude same po sebi ne predstavljaju osnov za preduzimanje tih mera.

Lično ponašanje pojedinca u pitanju mora predstavljati stvarnu, neposrednu i dovoljno ozbiljnu pretnju koja utiče na neki od osnovnih društvenih interesa. Opravdanja koja nisu povezana sa detaljima slučaja ili koja se oslanjaju na zahteve opšte prevencije neće se prihvatiti.

3. Kako bi se utvrdilo da li dato lice predstavlja opasnost za javni poredak ili javnu sigurnost, prilikom izdavanja potvrde o prijavi, ili, ako nema sistema prijave, najkasnije tri meseca od datuma dolaska datog lica na njenu teritoriju ili od datuma kada je pristupio tog lica na njenoj teritoriji prijavljeno, kako je predviđeno u članu 5(5), ili prilikom izdavanja dozvole boravka, država članica može, ako to smatra neophodnim, tražiti od države članice porekla, i, ako je potrebno, od druge države članice, da joj dostave podatke o prethodnoj kaznenoj evidenciji koje je lice možda imalo. Takvi upiti ne smeju postati rutinski. Upitana država članica dužna je da dostavi svoj odgovor u roku od dva meseca.

4. Država članica koja je izdala pasoš ili ličnu karti dužna je dozvoli držaocu isprave koji je izbačen po osnovu javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja iz druge države članice da ponovo uđe na njenu teritoriju bez ikakve formalnosti čak i ako je isprava prestala da važi ili je državljanstvo sporno.

Član 28. Zaštita od proterivanja

1. Pre donošenja odluke o proterivanju po osnovu javnog poretka ili javne sigurnosti, država članica domaćin dužna je da uzme u obzir dužinu boravka datog lica na njenoj teritoriji, njegovu/njenu starost, zdravstveno stanje, porodičnu i ekonomsku situaciju, društvenu i kulturnu integritetnost u državu članicu domaćina i obim njegovih/njenih veza sa zemljom porekla.

2. Država članica domaćin ne sme doneti odluku o proterivanju protiv građana Unije ili članova njihovih porodica, nezavisno od državljanstva, koji imaju pravo stalnog boravka na njenoj teritoriji, osim iz ozbiljnih razloga u vezi sa javnim poretkom ili javnom sigurnošću.

3. Odluka o proterivanju ne može se doneti protiv građanina Unije, osim ako se zasniva na obaveznim razlozima javne sigurnosti, kako ih definišu države članice, ako su:

(a) boravili u državi članici domaćinu prethodnih 10 godina; ili

(b) maloletni, osim ako je proterivanje neophodno u najboljem interesu deteta, kako je predviđeno u Konvenciji Ujedinjenih nacija o pravima deteta od 20. novembra 1989. godine.

Član 29. Javno zdravlje

1. Jedine bolesti koje opravdavaju mere kojima se ograničava sloboda kretanja su bolesti koje mogu izazvati epidemiju, kako su određene odgovarajućim dokumentima Svetske zdravstvene organizacije, i druge infektivne bolesti ili zarazne parazitske bolesti koje su predmet zaštitnih odredaba koje se primenjuju na državljanke države članice domaćina.

2. Bolesti koje se jave nakon tri meseca od datuma dolaska ne predstavljaju osnov za proterivanje sa teritorije.

3. Kada postoje ozbiljne indicije daje to potrebno, države članice mogu, u roku od tri meseca od datuma dolaska, tražiti od lica koja imaju pravo boravka da se podvrgnu besplatnim medicinskim ispitivanjima kako bi se potvrdilo da ne pate ni od jedne bolesti iz stava 1. Takva medicinska ispitivanja ne smeju postati rutinska.

Član 30. Obaveštavanje o odlukama

1. Lica u pitanju se pismeno obaveštavaju o svakoj odluci koja se donosi prema članu 27(1), tako da mogu da razumeju njenu sadržinu i značaj koji ona za njih ima.
2. Lica u pitanju se detaljno i u potpunosti obaveštavaju o razlozima javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja na kojima se zasniva odluka u njihovom slučaju, osim ako je to suprotno interesu bezbednosti države.
3. U obaveštenju se navodi sud ili upravni organ kome dato lice u pitanju može uložiti žalbu, rok za žalbu i, gde je primenljivo, rok u kome lice treba da napusti teritoriju države članice. Osim u uredno potvrđenim hitnim slučajevima, taj rok ne može biti kraći od mesec dana od datuma obaveštenja.

Član 31. Procesne garantije

1. Lica u pitanju imaju pravo da podnesu pravni lek sudskom i, gde je primenljivo, upravnom organu protiv svake odluke koja je protiv njih done ta po osnovu javnog poretka, javne sigurnosti ili javnog zdravlja.
2. Kada pravni lek protiv odluke o izbacivanju prati zahtev za izricanje privremene mere o odlaganju izvršenja te odluke, do proterivanja sa teritorije ne može doći dok se ne donese odluka o privremenoj meri, osim: ako se odluka o proterivanju zasniva na prethodnoj sudskoj odluci; ili ako je lice u pitanju već imalo pristup pravnom leku; ili ako se odluka o izbacivanju zasniva na obaveznim razlozima javne sigurnosti prema članu 28(3).
3. U postupku po pravnom sredstvu ispituje se zakonitost odluke, kao i činjenice i okolnosti na kojima se zasniva predložena mera. U njima se utvrđuje da odluka nije nesrazmerna, naročito u pogledu uslova iz člana 28.
4. Države članice mogu izbaciti pojedinca u pitanju sa svoje teritorije dok traje postupak po pravnom leku, ali ne mogu sprečiti pojedinca da se lično brani, osim kada njegovo/njeno prisustvo može dovesti do ozbiljnih problema za javni poredak ili javnu sigurnost ili kada se žalba ili pravni lek odnosi na zabranu ulaska na teritoriju.

Član 32. Trajanje mera proterivanja

1. Lica proterana po osnovu javnog poretka ili javne sigurnosti mogu podneti zahtev za ukidanje odluke o proterivanju po isteku razumnog roka, a u svakom slučaju po isteku tri godine od izvršenja konačne odluke o proterivanju koja je valjana usvojena u skladu sa komunitarnim pravom, predlažući dokaze na osnovu kojih se ima utvrditi daje došlo do značajne

promene okolnosti na kojima se zasnivala odluka o njihovom proterivanju. Država članica u pitanju dužna je da donese odluku po ovom zahtevu u roku od šest meseci od podnošenja.

2. Lica iz stava 1 nemaju pravo ulaska na teritoriju države članice u pitanju dok se razmatra njihov zahtev.

Član 33 Proterivanje kao kazna ili pravna posledica

1. Država članica domaćin ne može izreći odluku o proterivanju kao kaznu ili pravnu posledicu pritvora, osim ako ispunjava uslove iz članova 27, 28 i 29.

2. Ako je odluka o proterivanju, kako je predviđena u stavu 1, izvršena više od dve godine nakon što je izrečena, država članica proverava da li dato lice trenutno i stvarno predstavlja pretnju za javni poredak ili javnu sigurnosti i ocenjuje da li je došlo do značajnih promena u okolnostima od izricanja odluke o proterivanju.

Poglavlje VII - Završne odredbe

Član 34. Obaveštavanje javnosti

Države članice dužne su da šire informacije u vezi sa pravima i obavezama državljana Unije i članova njihovih porodica o pitanjima na koje se odnosi ovo Uputstvo, naročito putem kampanja o podizanju svesti javnosti koje se sprovode preko državnih i lokalnih medija i drugih sredstava komunikacije.

Član 35. Zloupotreba prava

Države članice mogu usvojiti neophodne mere da odbiju, prekinu ili povuku bilo koje pravo stečeno na osnovu ove Direktive u slučaju zloupotrebe ili prevare, kao stoje fiktivni brak. Sve takve mere moraju biti srazmerne i podležu procesnim garantijama iz članova 30 i 31.

Član 36. Sankcije

Države članice propisuju odredbe o sankcijama koje se primenjuju na kršenje nacionalnih pravila usvojenih radi sprovođenja ove Direktive i preduzimaju mere potrebne za njihovu primenu. Propisane sankcije moraju biti delotvorne i srazmerne. Države članice obaveštavaju Komisiju o tim odredbama najkasnije do 30. aprila 2006. godine i u što kraćem roku u slučaju izmene.

Član 37. Povoljnije odredbe nacionalnog prava

Odredbe ove Direktive ne utiču na zakone, uredbе ili administrativne propise neke države članice koje bi bile povoljnije za lica na koja se odnosi ovo Uputstvo.

Član 38. Prestanak važenja

1. Članovi 10. i 11. Uredbe (EEZ) br. 1612/68 prestaju da važe od 30. aprila 2006. godine.
2. Direktive 64/221/EEZ, 68/360/EEZ, 72/194/EEZ, 73/148/EEZ, 75/34/EEZ, 75/35/EEZ, 90/364/EEZ, 90/365/EEZ i 93/96/EEZ prestaju da važe od 30. aprila 2006. godine.
3. Upućivanja na ukinute odredbe i Direktive smatraju se upućivanjima na ovu Direktivu.

Član 39. Izveštaj

Najkasnije 30. aprila 2006. godine Komisija podnosi izveštaj o primeni ove Direktive Evropskom parlamentu i Savetu, zajedno sa neophodnim predlozima, naročito o mogućnosti produženja roka tokom kog građani Unije i članovi njihovih porodica mogu boraviti na teritoriji države članice domaćina bez ikakvih uslova. Države članice dostavljaju Komisiji podatke potrebne za sastavljanje ovog izveštaja.

Član 40. Unošenje

1. Države članice su dužne da usvoje zakone, uredbе i administrativne propise potrebne za sprovođenje ove Direktive do 30. aprila 2006. godine.
Kada države članice usvoje ove mere, te mere će sadržati upućivanje na ovu Direktivu, ili će biti praćene takvim upućivanjem prilikom službenog objavljivanja. Načine za izradu takvih upućivanja utvrđuje država članica.
2. Države članice dostavljaju Komisiji tekst odredaba nacionalnog prava koje usvajaju u oblasti na koju se odnosi ovo Uputstvo, uz tabelu iz koje se vidi kako odredbe ove Direktive odgovaraju usvojenim nacionalnim odredbama.

Član 41. Stupanje na snagu

Ovo Uputstvo stupa na snagu danom svog objavljivanja u Službenom listu Evropske Unije.

Član 42. Adresati

Ovo Uputstvo je upućena državama članicama.

NOVOSTI EVROPSKE UNIJE

str. 109 - 113

EVROPA 2010: PARTNERSTVO ZA EVROPSKU OBNOVU- NAPREDAK, SOLIDARNOST I BEZBEDNOST

Predsednik Evropske komisije, Žoze Manuel Baroso, predstavio je 26.01. 2005. dokument pod nazivom Evropa 2010: Partnerstvo za evropsku obnovu - Napredak, solidarnost i bezbednost.¹

U ovom dokumentu se prvo podseća na efikasan put kojim se Evropska unija razvijala:

- ostvareno je uspešno proširenje ikada zamišljeno, stvarajući oblast slobode i zaštite prava čoveka
- uvođenje zajedničke valute, Evra konsolidovalo je ekonomiju i stvorilo zonu finansijske stabilnosti
- potpisivanje Ustava, modernizovalo je i unapredilo osnove na kojima počiva ovako proširena Unija i prevazilaženje jaza koji se stvara kada se (samo od nacionalnih zakonodavstava) zahteva istovremena jednoobraznost u postupanju sa građanima EU.

¹ Europe 2010: A Partnership for European Renewal - Prosperity, Solidarity and Security, na interent adresi: http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/en/com/2005/com2005_0012en01.pdf, 26.10.2006.

- progres ka stvaranju zajedničke oblasti bezbednosti i pravde u Evropi
- izgradnja zajedničke Evropske odbrambene politike.

U političkom smislu, Evropa jeste pokazala da zna i može da ide napred.

Ipak, u ovom dokumentu se konstatuje da Evropa sada jeste, ne prvi put u svojoj istoriji, na raskršću. Sa jedne strane, širenje Unije je na pravi način i na zdravim ekonomskim i političkim osnovama, uvećalo potencijal i bogatstvo raznolikosti, što predstavlja sada predstavlja izvor snage, a ne slabosti. Međutim, značajan deo evropske javnosti nije ubeđen da je Evropa na pravom putu - upravo to je ključno polazište za pravljenje nove strategije i novog pristupa. Unija mora pokazati svojim građanima da razume izazove i da stvara kredibilne strategije za nalaženje odgovora na njih. Mora se ponovo preispitati i pronaći nove načine da zadrži viziju zajedničke budućnosti.

Vođena ovim zadatkom, Evropska komisija definiše četiri osnovna cilja Unije u narednom periodu: ekonomski napredak, solidarnost, bezbednost i sloboda, te postavljanje Unija kao svetskog partnera i aktera u međunarodnim i bezbednosnim, a ne samo ekonomskim odnosima.

Prvi od ovih ciljeva, *ekonomski napredak napredak*, namerno je hijerarhijski na prvom mestu liste ciljeva - zadatak je vratiti Evropu na put dugoročnog napretka. U ovom domenu su najvažnija pitanja ekonomskog rasta i obezbeđivanja radnih mesta, odnosno obnova održivog dinamičnog razvoja u Evropi u skladu sa Lisabonskom strategijom. Međutim, ovo ne znači smanjenje značaja drugih ciljeva - naprotiv, unapređenje konkurentnosti i obnova rasta su instrumenti za ostvarenje opšteg cilja, a ne cilj sam po sebi, jer se samo njihovim ostvarenjem ne mogu obezbediti socijalna solidarnost ili održivost. Upravo zbog toga solidarnost i bezbednost moraju ostati centralni ciljevi pored razvoja. Veoma važan zadatak u ostvarivanju ovog cilja je nastojanje da evropska ekonomija postane najatraktivnija za ulaganje, proizvodnju i rad. To zahteva novi impuls za reforme koji vodi u značajno unapređenje poslovnog okruženja, pospešivanje istraživanja i inovacije u ključnim sektorima i modernizaciju evropskog tržišta rada i sistema socijalne zaštite.

Drugi cilj Unije treba da predstavlja jačanje usmerenosti EU ka *solidarnosti i socijalnoj pravdi* da bi se pojačala kohezija uvećane Unije kako novi ekonomski dinamizam dobija na zamahu, da bi se smanjile ekonomske neuravnoteženosti i da bi se otvorile nove ekonomske mogućnosti. Solidarnost od EU zahteva konkretne poteze, kako u sadašnjosti, tako i u budućnosti, pre svega kroz ekonomsku i socijalnu koheziju koja treba da pomogne manje razvijenim oblastima i grupama u Uniji da umanje disparitete kroz njen ojačani rast i konkurentnost.

Solidarnost porazumeva i održivo up ravljanje i zaštitu životne sredine, prirodnih izvora i obezbeđivanje dugoročnog snabdevanja energijom. Neophodano je pored ovoga i, obezbediti adekvatna reforma i upravljanje sistemima socijalne zaštite, kako bi se obezbedila održivost u dužem periodu i očuvanje i jačanje zajedničkih evropskih vrednosti. Očuvanje i jačanje zajedničkih vrednosti je osnov oko koga se mogu dalje graditi svi ostali aspekti zajedništva.

Nove mere jačanja *bezbednosti* treba, kao treći strateški cilj Unije, da donesu praktične koristi kvalitetu života evropskih građana. One, prema oceni Komisije, mogu biti postignute samo kroz zajedničke aktivnosti svih nivoa Evropske unije. Na prvom mestu reč je o ličnoj sigurnosti građana EU u odnosu na kriminal i terorizam.

Da bi se ovako visoki viljevi ispunili potrebno je implepentirati tzv. Haški Program koji je dogovoren 2004. godine a koji se odnosi na pravilan odgovor na rizike kojima su suočeni sami građani Evrope. Program sadrži čitav spektar mera koje stoje na raspolaganju. Prevencija i pripreme mere su zaista dodatak naporima zemalja-članica u borbi protiv terorizma, uz jačanje pravosudnih, obaveštajnih i carinskih vlasti, kao i uključivanje Europolu u sve procese. Finansiranje terorističkih organizacija i njihovih radnji se mora najefikasnije sprečavati. Sloboda u Evropi bez granica za Uniju znači posebne odgovornosti, što se posebno odnosi na graničnu kontrolu, azil i imigraciju, kao i trgovinu ljudima, narkoticima i tzv. cyber kriminala.

Unija se deli zajedničku odgovornost za granicu koja ima preko 11.000 km kopna i 68.000km vodenih granica sa velikim rizicima od ilegalne migracije i trgovine ljudima.

Poslednji, četvrti strateški cilj Unije odnosi se na spoljne odnose - on se ogleda u davanju *jačeg glasa Unije u svetu svetu*, a glavni instrument za to treba da bude institucija ministra spoljnih poslova i Evropske službe za spoljne aktivnosti, koji predstavljaju spoljnu politiku Unije i donose veću koherentnost ovih aktivnosti EU. U sklopu ovog cilja nalazi se i potreba aktivne pripreme budućih proširenja i dovođenje drugih država Zapadnog Balkana bliže ka članstvu Unije, kao i uspostavljanje efikasnih partnerstava sa krugom susednih zemalja kao garantom proširene zone stabilnosti i demokratije. Drugim rečimma politički aspekt Unije mora bolje odgovarati ekonomskoj snazi Unije, što zahteva veću političku koherentnost u spoljnim aktivnostima ali i koherentnost između unutrašnjih politika i spoljne aktivnosti Unije i njenih država članica.

Evropska unija je naime, postigla najveće jedinstvo u ekonomskim odnosima. Ali sa napredovanjem globalizacije potrebno je da se sada Evropa izbori i za svoj glas u ostalim sferama na primer u sve prisutnijim bezbednosnim problemima koje se na žalost prenose svuda.

Kako bi građani Evrope imali poverenja da će ova vizija biti i ostvarena, Unija mora da saraduje sa njima. Zarad toga Komisija predlaže novi koncept saradnje koji se naziva Partnerstvo za evropsku obnovu. Ovo partnerstvo podrazumeva zajednički rad čitavog evropskog društva, što uključuje organe Unije, njihove mreže, građane i države članice. Svi ovi akteri moraju raditi zajedno i u saradnji sa nacionalnim parlamentima, vladama, socijalnim partnerima i građanskim društvom na svim nivoima. Poseban značaj ima činjenica da Komisija insistira da građani moraju biti uključeni u ovo Partnerstvo - kroz precizno određenje šta Evropa nastoji da postigne i uključivanje u zajedničke napore. Sa partnerstvom za građane dolaze i odgovornosti: svaki Evropljanin ima svoj udeo u radu Unije i odgovornost u ostvarivanju utvrđenih ciljeva.

Sa svoje strane, Unija mora stvoriti uslove za uspešno ostvarivanje Partnerstva za evropsku obnovu. Kao ključne instrumente u ostvarivanju ovog zadatka, Komisija predlaže da mora postojati kontinuitet između usvajanja politika i njihovog sprovođenja, uz pomoć moderne i efikasne administracije na svim nivoima. Brzo i odgovarajuće transponovanje odluka Unije i kontrola njihovog ostvarivanja su ključni za postizanje kredibiliteta evropskog zakonodavstva i efikasnosti politika. Svi organi Unije moraju se prilagoditi činjenici da su oni servis građana, koji će biti otvoren za konsultacije i učešće; takođe, organi moraju biti otvoreni za javnu kontrolu i odgovornost za svoj rad.

KLIMATSKE PROMENE

Evropski Savet je i ove godine na spisak prioriteta stavio klimatske promene. Ove promene negativno utiču i na socijalne i na ekonomske pokazatelje. Utvrđeno je da globalno zagrevanje ne sme biti veće od 2°C, što se poklapa sa analizama Ujedinjenih Nacija. U cilju smanjenja temperature površine Zemlje Evropski Savet je, zajedno sa Komisijom, usvojio dokument

"Borba protiv globalnih klimatskih promena" i tome je nastavljena analiza troškova i dobiti ("cost-benefit") smanjivanja ugljen dioksida u vazduhu.²

Evropski Savet je sa ponosom objavio da, pošto je u i Ruska Federacija ratifikovala ovaj Ugovor, Kjoto protokol je stupio na snagu.

Evropski Savet je povukao odlučnost EU da osnaži međunarodne pregovore oko: ispitivanje mogućnosti za period posle 2012 u kontekstu procesa UN o klimatskim promenama koji podrazumeva najširu moguću saradnju svih zemalja i njihovo učestvovanje u efikasnom i adekvatnom međunarodnom odgovoru na zagađenje životne sredine.

Razvoj kratkoročne i dugoročne strategije za smanjivanje globalnog zagrevanja.

Evropska unija želi da stvori što bolji okvir saradnje kako bi se uspostavilo preko potrebno smanjenje štetnih gasova i drugih načina kako bi se postigli ciljevi predviđeni Kjoto Protokolom.

priređila: Mr Mina Zirojević

² "Winning the battle against global climate change".

