

Godina VI

2004.

Broj 2-3.

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., VI(2004) 2-3.

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 VI

2004.

Broj 2-3

SADRŽAJ

ČLANCI I RASPRAVE

Jelena Čeranić	Nova arhitektura Evropske unije	5
Maja Stanivuković i Petar Đundić	Predlog Uredbe Evropskog parlamenta i Saveta o pravu koje se primenjuje na ugovorne obaveze (Rim I)	37
Ivana Kunda	Međunarodno prisilni propisi prema Europskom sudu pravde: C-381/98 Ingmar GB Ltd protiv Eaton Leonard Technologies Inc.	55
Radovan D. Vukadinović	Pravo Evropske unije u oblasti poljoprivrede	69

SUDSKA PRAKSA

Aleksandar Zavišić	Polydor Limited and RSO Records Inc. protiv Harlequin Records Shops Limited and Simons Records Limited. Predmet 270/80, presuda Suda od od 9. februara 1982.	83
--------------------	---	----

PREVODI DOKUMENATA

	Preporuka Komisije od 12. jula 2004. godine o unošenju u nacionalno pravo uputstava koja se odnose na unutrašnje tržište (2005/309/EC)	93
NOVOSTI IZ EVROPSKE UNIJE		103
PRIKAZI KNJIGA		111

REVIEW OF EUROPEAN LAW

Periodical Review of the Center for EU Law

Volume VI

2004

No. 2-3

CONTENTS

ARTICLES

Jelena Čeranić	La nouvelle architecture de l'Union européenne	5
Maja Stanivuković i Petar Đundić	Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the law applicable to contractual obligations (Rome I)	37
Ivana Kunda	International Mandatory Rules according to EC Court of Justice: C-381/98 <i>Ingmar GB Ltd v. Eaton Leonard Technologies Inc.</i>	55
Radovan D. Vukadinović	EU legislation in Agriculture	69

FROM THE PRACTICE OF THE COURTS OF JUSTICE

Aleksandar Zavišić	<i>Polydor Limited and RSO Records Inc. v. Harlequin Records Shops Limited and Simons Records Limited. Case 270/80.</i>	83
--------------------	---	----

DOCUMENTS

	Commission Recommendation 2005/309/EC, of 12 July 2004 on the transposition into national law of Directives affecting the internal market. (OJ L 98, 16/04/2005, p.47)	93
EUROPEAN UNION NEWS		103
REVIEW		111

ČLANCI I RASPRAVE

Jelena ČERANIĆ*

UDK: 339.923:061.1(43):341.24
str. 5-35.
naučni rad

LA NOUVELLE ARCHITECTURE DE L'UNION EUROPÉENNE

Key words: European Union, institutional reform, the Treaty establishing the European Constitution, European Parliament, European Council, Council of Ministers, President of European Council.

Les institutions européennes constituent, du point de vue de la démocratie, le thème au tour duquel sont rassemblées les principales difficultés pour faire coïncider une philosophie démocratique, les valeurs européennes et les réalités de l'Europe d'aujourd'hui. La réflexion paraît encore plus entravée par le fait que la tâche est de réformer les institutions existantes et non pas de les inventer.

Le traité établissant une Constitution pour l'Europe apporte une nouvelle architecture institutionnelle, autrement dit opère une réforme sur le plan de la légitimité des institutions.

* Assistant research, IUP, Beograd.

LA REFORME SUR LE PLAN DE LÉGITIMITÉ; LA NATURE DUALE DE L'UE

Diffusée par le Parlement européen, la doctrine sur la double légitimité européenne énonce "un principe constitutionnel en vertu duquel l'union des peuples est représentée par le Parlement et l'union des États par le Conseil"¹ Cette formulation rappelle évidemment la doctrine de la double représentation fédérale: le peuple des États-Unis et les États, le peuple de suisse et les Cantons, le peuple allemand et Länder. Elle vise à rendre crédible l'idée que la légitimation d'une Fédération d'États a les mêmes sources que celles d'un État fédéral.

Alors, l'Union repose sur les deux sources de légitimité: celles des États nations qui composent l'Union. Au plan institutionnel c'est le Conseil de l'Union. Et celle qui vient des peuples européens, représentés au Parlement européen.

La notion de la double légitimité a suscité des opinions divergentes. Certains auteurs, en s'appuyant sur le texte des traités, estiment que les eurodéputés sont des "représentants des peuples des États réunis dans la Communauté". Par conséquent s'il l'on considère que ces mêmes États ont les peuples pour souverains et n'ont de qualité étatique que par rapport à des communautés de citoyens, ils soulignent que le Conseil ne peut être conçu que comme une institution de représentation des États et des peuples.

"Tant que l'UE reste une fédération d'États- nation, les États et leurs peuples d'une part, les peuples des États de l'autre, ne constituent pas deux sources de légitimité différentes. En revanche, le Conseil et le Parlement offrent deux expressions complémentaires mais structurellement distinctes des communautés citoyennes rassemblées dans l'Union."²

Afin de démontrer le renforcement que le traité constitutionnel apporte sur le plan de la légitimité de l'Union, vu la nature duale de sa légitimité, nous allons nous interroger, dans un premier temps sur celle provenant des peuples européens, la légitimité citoyenne (**Section 1**), alors que dans un deuxième temps, la légitimité étatique sera au centre de notre intérêt (**Section 2**).

¹ Rapport sur les propositions du Parlement européen pour la Conférence intergouvernementale, commission des affaires constitutionnelles, rapporteurs: Giogios Dimitrakopoulos et Jo Leinen, 27 mars 2000, A51-0086/2000., p.6.

² Franck Ch., "Le déficit démocratique: une notion en débat", *Mélanges en hommage à Jean- Victor Louis*, Éditions de l'Université libre de Bruxelles, Volume I, 2004, p.180.

SECTION 1: LA LÉGITIMITÉ CITOYENNE

Le premier volet de la légitimité, celle émanant des peuples, sera abordé à travers de trois organes impliqués dans le fonctionnement de la construction européenne. D'abord, nous allons nous focaliser sur le Parlement européen, il est devenu un acteur incontournable de la tringle institutionnelle. La Constitution marque une nouvelle étape dans la reconnaissance de la légitimité du Parlement européen, expression de la démocratie représentative (**sous-section 1**). Ensuite, dans le but que les décisions soient prises plus près possible des citoyens européens, les traités constitutionnels ont renforcé le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne (**sous-section 2**). Finalement, c'est le Comité des régions qui a aussi acquis une position plus importante. En tant qu'un organe issu du suffrage universel et susceptible de refléter la légitimité démocratique et locale, il représente le socle de la construction européenne (**sous-section 3**).

1. Parlement européen

La notion du déficit démocratique des Communautés européennes a été explicitement énoncée dans le rapport fait par eurodéputé libéral belge Michel Toussaint au nom de la commission institutionnelle du Parlement. Celui-ci se base sur le principe que "le système parlementaire constitue un moyen le mieux connu pour transformer la volonté des peuples en décisions normatives."³ A cette époque, le pouvoir législatif a été exercé par le seul Conseil. Alors, le déficit démocratique consistait en ce que la perte de pouvoirs des parlements nationaux au bénéfice de système communautaire "n'a pas été compensée par un transfert de ces pouvoirs à l'institution parlementaire au niveau communautaire."⁴ Ainsi, un risque de bureaucratisation et d'aliénation de la volonté des citoyens était présent. Les citoyens se sentaient étrangers aux décisions communautaires. Le palliatif a été trouvé dans le "pouvoir de codécision", l'idée lancée par le rapport Vedel dans les années soixante-dix. Il s'agissait d'une forme de participation du Parlement européen au pouvoir législatif qui n'a pas vu son application avant des années quatre-vingt-dix. "Influence sur l'initiative législatives, approbation du président de la Commission, codécision législative surtout:

³ Rapport Toussaint fait au nom de la commission institutionnelle sur le déficit démocratique des Communautés européennes, Parlement européen, 1 /2/ 1988, Document A 2-076/87.

⁴ Ibid.

les traités de Maastricht et d'Amsterdam ont fait un très large écho aux suggestions du rapport Vedel".⁵

L'évolution importante des pouvoirs du Parlement européen n'est que la réflexion de celle de la construction d'une Europe politique. Les premières élections des députés européens au suffrage universel direct en 1979 ont été un tournant majeur. Ainsi, le Parlement a été doté de la légitimité de la représentation directe. Au cours des années, peu à peu, le Parlement européen s'est vu son rôle accru, s'agissant tant des procédures décisionnels que des pouvoirs.

Le projet des traités constitutionnels présente un pas important vers cet accroissement du rôle du Parlement européen qui est, ainsi, qualifié comme un grand gagnant de la Constitution européenne. Les changements opérés par les traités constitutionnels peuvent être analysés sous deux angles. D'une part le Parlement européen est devenu le codécideur avec le Conseil et son champ des compétences est considérablement élargi. D'autre part, les traités constitutionnels ont apporté les innovations quant à la taille et la répartition des sièges au sein du Parlement européen.

"Les travaux de la Convention et la CIG permettent ainsi de clarifier la vision politique de l'Union puisqu'ils fondent du Parlement le colégislateur à égalité avec le Conseil dans la majorité des domaines. "6 Avec le renforcement de ses pouvoirs budgétaires et le contrôle politique sur la Commission, il est devenu un acteur incontournable de la tringle institutionnelle. La Constitution consacre ainsi la " nature duale de l'Union européenne, union des peuples et union des États d'Europe."7

1. Les pouvoirs du Parlement européen

Le premier volet de la réforme tient à la procédure de codécision et l'élargissement du champ des compétences du Parlement européen.

La procédure de codécision égalitaire entre le Parlement européen et le Conseil statuant à la majorité qualifiée devient la procédure législative de

⁵ Franck Ch., "Le déficit démocratique: une notion en débat", Mélanges en hommage à Jean-Victor Louis, Éditions de l'Université libre de Bruxelles, Volume I, 2004, p.177.

⁶ Chémery, S., "Le Parlement européen: Une institution aux pouvoirs renforcés par la Constitution européenne", www.robert-schuman.org/synth136, p.5.

⁷ Discours devant le Parlement européen de V. Giscard d'Estaing, Président de la Convention européenne, prononcé le 3 septembre 2003.

droit commun. Appelé désormais "procédure législative ordinaire", la codécision devient ainsi la règle pour l'adoption des actes législatifs eux-mêmes redéfinis en loi-cadre (actuelle directive) et loi européenne (actuel règlement).

"Cette reconnaissance des pouvoirs législatifs du Parlement européen sur un pied d'égalité avec le Conseil est la traduction procédurale du principe de la démocratie représentative définie à l'article I-46 comme un principe fondateur du fonctionnement de l'Union."⁸ Dans ce texte, la double légitimité de l'Union européenne est précisée. D'une part c'est le Parlement européen qui représente directement les citoyens européens et d'autre part ce sont le Conseil européen et le Conseil des ministres où les citoyens se voient indirectement représentés par leurs gouvernements.

On peut constater que la Constitution poursuit une ligne évolutive, déjà décrite depuis le traité de Maastricht. Le changement ne se situe pas tant dans la procédure, qui existait même avant mais sous un autre nom, mais dans l'élargissement de son champ d'application. En plus, cette extension n'est pas limitée au texte actuel. Il existe dans les traités constitutionnels une "clause passerelle", permettant de passer d'une procédure législative spéciale à une procédure législative ordinaire sans qu'il soit nécessaire d'invoquer la procédure assez lourde de révision de la Constitution. Une telle révision, appelée "révision simplifiée", se fait par une décision du Conseil européen statuant à l'unanimité après approbation du Parlement européen. La possibilité de veto des Parlements nationaux est aussi prévue, comme le reflex de cette intention de rapprocher la prise des décisions européennes aux citoyens. La procédure de codécision, désormais nommée la procédure législative ordinaire, va être appliquée à certains domaines dont le nombre va presque doubler. Le nombre des domaines auxquels la procédure de codécision, désormais nommée la procédure législative ordinaire, est sera appliquée va presque doubler.

Parmi les conséquences de cette évolution majeure, le recul des procédures intergouvernemental s'avère évident, notamment pour les sujets relatifs à l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

Quant aux nouvelles compétences de l'Union faisant désormais intervenir la procédure législative ordinaire, nous pouvons citer l'énergie, le sport, la protection civile, la propriété intellectuelle, les mesures visant à améliorer la

⁸ Chémery, S., " Le Parlement européen: Une institution aux pouvoirs renforcés par la Constitution européenne ", www.robert-schuman.org/synth136, p.2.

coopération administrative ou nécessaire à l'usage de l'euro, l'espace et les sanctions financières contre des personnes ou groupes criminels.

En matière externe, l'extension des compétences du Parlement européen est aussi remarquable. Cet acquisition du rôle d'acteur à part entière de l'action extérieure de l'Union, pourra contribuer à la mobilisation des députés européens et ainsi des électeurs, en renforçant leur participation dans la définition du politique européenne. En revanche, les domaines de la PESC et de la défense demeurent encore soumis à la logique intergouvernementale.

Quant aux domaines pour lesquels on applique une procédure autre que la procédure législative ordinaire, il est évident que le Parlement européen obtient un renforcement de ses pouvoirs. Il s'agit de son pouvoir d'approbation sur les modalités des "ressources propres" et sur l'extension des droits liés à la citoyenneté. Dans les domaines nouveaux comme les mesures devant faciliter la protection diplomatique et consulaire des citoyens de l'union, il y a le pouvoir de consultation.

Il faut aussi mentionner l'accroissement des pouvoirs budgétaires du Parlement européen, qui est réel mais limité. La distinction entre les dépenses obligatoires et les dépenses non obligatoires sur le plan procédural a été abandonnée dans les traités constitutionnels. Ainsi, le Parlement se trouve sur le pied d'égalité avec le Conseil à travers une procédure de vote des dépenses pour le budget annuel de l'Union. Ce changement important a été opéré par la CIG. Le projet initial de la Convention prévoyait de donner le dernier mot au Parlement européen. Comme il s'agissait d'un sujet difficile parce que les dépenses obligatoires représentent environ 75% du budget (avec une grande partie correspondant aux dépenses agricoles), plusieurs pays n'étaient pas favorables à doter le parlement européen d'un tel pouvoir.

Le deuxième point important de cette extension du rôle du Parlement européen concerne l'affirmation solennelle des traités constitutionnels, en son article I-20, que le Parlement "élit le Président de la Commission européenne". Cette formulation présente une concession à ceux qui souhaitaient que le Parlement puisse en toute autonomie, c'est à dire de sa propre initiative, élire le Président de la Commission. Mais ce n'est pas tout à fait le cas dans la Constitution, puisque si le Parlement élit le Président de la Commission, à la majorité de ses membres qui le composent, il le fait sur la proposition du Conseil européen.

Au sein de la Convention il y avait des propositions pour donner davantage à la Commission européenne le profil d'un gouvernement dans un système parlementaire. Elle devrait refléter la majorité du Parlement européen et pourrait le dissoudre. Cette idée n'a pas été acceptée et la définition du rôle de la Commission dans la Constitution "est inspirée des équilibres actuels de

la méthode communautaire qui repose sur un dialogue entre les institutions"⁹. Alors, la proposition d'instauration du parlementarisme majoritaire n'a pas été retenue par les conventionnels.

C'est le Conseil qui est appelé de proposer le candidat, toujours en tenant compte des élections au Parlement européen et après avoir procédé aux consultations appropriées. Un tel mode de désignation se traduit comme le résultat de compromis entre, d'une part, les conventionnels issus du Parlement européen qui souhaitent que les parties politiques puissent communiquer le nom de leur candidat avant la tenue des élections européens, et d'autre part, les représentants des gouvernements qui ne voulaient pas perdre un rôle de sélection à travers le Conseil européen. Alors, il est dorénavant établi que le Parlement européen peut refuser le candidat du Conseil européen qui est tenu de proposer un autre nom. Ainsi, l'autonomie de décision et l'indépendance du Parlement européen vis-à-vis du Conseil européen sont renforcées et les exigences d'une partie des conventionnels se sont vues satisfaites.

2. La composition du Parlement européen

Le deuxième volet de cette réforme du Parlement européen, apportée par le traité constitutionnel, appréhende les questions délicates concernant le nombre total de Parlementaires européens et, plus encore, de leur répartition entre États membres.

Il est évident que pour l'efficacité et la crédibilité d'un Parlement il ne doit pas dépasser une certaine taille. Les Conventionnels étant complètement conscients de ce fait. Mais, ils ont, après de longues discussions, accepté que le Parlement serait composé d'un maximum de 750 membres. Le seuil minimal est relevé à six députés par pays, au lieu de quatre députés selon le texte de la Convention.

L'autre point, encore plus sensible, la composition du Parlement, c'est-à-dire, la répartition des sièges entre les États membres, a été également un sujet de contestation. Cette question ne peut être analysée isolément. Elle est liée à deux autres questions qui mettent en jeu les poids respectifs des États membres. C'est la composition de la Commission et les règles de vote au Conseil pour faire appliquer la majorité qualifiée. "L'ensemble forme un

⁹ Chémery, S., "Le Parlement européen: Une institution aux pouvoirs renforcés par la Constitution européenne", www.robert-schuman.org/synth136, p.3.

paquet en fonction duquel chaque État membre détermine s'il estime que son poids politique est correctement représenté dans les institutions européennes."¹⁰

Les traités en vigueur établissent précisément la répartition des sièges entre les États membres ne pouvant être modifiée que selon la procédure de révision. On peut rapprocher à une telle répartition qu'elle ne reflète pas de manière précise la population de chaque État membre. Un député élu dans un des quatre grands États représente 800 000 citoyens, dans les États de taille intermédiaires comme la Grèce 500 000, alors qu'un député d'un des pays les moins peuplés, par exemple Le Luxembourg ne représente que 66 000 citoyens. Il est évident que le rapport varie de 1 à 12 et un tel écart ne peut être accepté dans aucune démocratie nationale.

La première version du traité constitutionnel prévoyait que la répartition des sièges s'opère selon le principe de "proportionnalité". Cette proposition considérée comme la plus "européenne" et la plus démocratique s'appuie sur le principe démocratique fondamental. Il s'agit du principe d'après lequel tous les citoyens sont égaux, alors un citoyen, une voix. Un plafond minimal de quatre représentants par État a été fixé, pour garantir une représentation minimale des pays les moins peuplés. La répartition ne paraît plus dans la Constitution. Elle était renvoyée à une décision du Conseil européen. Cette solution reflétait bien une approche disant "constitutionnelle". Dans aucun système national, la Constitution qui n'est pas tenu à adopter la répartition de sièges entre régions ou départements. La proposition initiale de la Constitution, faite par le Præsidium, était susceptible de s'adapter automatiquement aux évolutions démographiques. Alors, il ne serait pas indispensable de modifier ces dispositions avec les changements démographiques.

Cette première rédaction de la Constitution a été largement critiquée. Pour tenir compte de ce que lui a été rapproché, le Præsidium, a introduit deux modifications. D'une part, il s'agit d'atténuation des effets du mot "proportionnelle", en ajoutant celui de dégressivité, et la formulation entière était: "La représentation des citoyens européens est assurée de façon dégressivement proportionnelle". L'interprétation de cette notion de "dégressivité proportionnelle" serait assez délicate. En général, elle devrait permettre aux pays les moins peuplés de conserver un avantage significatif

¹⁰ Poncins, E., "Vers une Constitution européenne", Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention, éd. 10/18, 2003, p. 125.

de représentation. Mais, quand-même, cet avantage s'avère moindre si on le compare avec la situation présente. "Il s'agirait par exemple d'établir une représentation se situant à mi-chemin entre la représentation actuelle et celle que donnerait l'application d'une stricte proportionnalité".¹¹

D'autre part, le *Præsidium* a introduit un instrument, bien connu dans le domaine européen et c'est le période transitoire. Le texte final de la Constitution a repris cette notion. Comme ce n'est qu'à partir de 2009 que la représentation devra être changée, les élections au Parlement européen de 2004 se sont faites selon la répartition agréée à Nice. Il sera au Conseil européen d'établir cette représentation par une décision adoptée à l'unanimité. Cette décision devra être prise suffisamment longtemps avant les élections parlementaires de 2009. C'est une obligation juridiquement contraignante pour le Conseil. En cas de carence, on se trouvera dans une situation juridiquement inédite parce que la répartition des sièges dans le protocole annexé sur la représentation des citoyens au Parlement européen n'est prévue que pour la législature 2004-2009.

Selon la Constitution cette décision sera sur la base d'une proposition du Parlement européen. Celui-ci s'est déjà plusieurs fois prononcé sur sa propre composition. Avant les traités de Nice, il a affirmé l'idée d'un plafonnement des ses membres à sept cents et d'une représentation équitable des citoyens. Il sera à voir s'il reprendra ces éléments. Quand même, la décision finale sera à Conseil. Il ne sera pas empêché de réaffirmer la répartition existant dans le protocole annexé. Une telle décision sera, sans doute, contestée par certains États. L'Espagne et la Pologne demanderont, par exemple, une prise en compte plus réaliste du poids démographique.

Plusieurs États membres, à commencer par ces deux déjà mentionnés, l'Espagne et la Pologne, considèrent qu'il existe un lien entre les leur représentation au sein du Parlement et la pondération des voix au Conseil. Par exemple, l'Espagne s'est vu attribuée une position favorable au sien du Conseil par les traités de Nice. Il s'agit d'instauration d'une quasi-parité avec les quatre grands États. Ces derniers, les plus peuplés, disposent de 29 voix, alors que l'Espagne s'est vu accordée 27, ce que lui permet une influence importante au sein du Conseil. Mais, pour Madrid cela est une compensation pour un décalage dans le Parlement où l'Espagne n'a que 54 sièges par rapport à la France ayant 78 ou l'Allemagne 99. Alors, ces États sont sur la position que toute remise en cause de facteur démographique, vu leur poids

¹¹ Ibid., p. 126.

au Conseil, doit être suivie par un renforcement dans la répartition des sièges au Parlement européen.

2. Le rôle des Parlements nationaux

Jusqu'au présent la manière dont les différents parlements nationaux exercent leur contrôle sur leur propre gouvernement pour ce qui touche aux activités de l'Union est établie par la pratique constitutionnelle et l'organisation de chaque État membre. Afin d'encourager une participation accrue des parlements nationaux aux activités de l'Union, tout dans le but que les décisions soient prises le plus près possible des citoyens de l'Union, les Conventionnels ont adopté deux protocoles déterminant le rôle des parlements nationaux au sien de l'Union européenne. Ce sont le Protocole sur rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne et le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

1. Le Protocole sur le rôle des parlements nationaux dans l'Union européenne

La question du rôle des parlements nationaux dans l'architecture européenne figurait dans la déclaration de Laeken ainsi que dans l'annexe de la déclaration sur l'avenir de l'Union européenne adoptée à Nice. Vu le fait qu'une forte délégation des parlements nationaux a été présente dans la Convention, l'intérêt pour cette matière a été renforcé. Ainsi, un groupe de travail chargé d'aborder ce sujet a été mise en place. Ces proposition ont été discutées par la Convention et finalement intégrées dans ce protocole. Les dispositions concernant le rôle des parlements nationaux ne constituent pas un bouleversement par rapport à celles existantes dans le protocole adopté lors de la négociation du traité d'Amsterdam. Alors, la Constitution n'a que précisé certains points.

Selon les dispositions actuelles, toutes les propositions législatives de la Commission sont transmises aux seuls gouvernements des États membres qui sont tenu de les rediriger vers les parlements nationaux. L'innovation apportée par le projet constitutionnel est que désormais toutes ces propositions seront

directement envoyées aux parlements nationaux. "Cette mesure largement symbolique à l'époque de l'Internet intègre cependant pour la première fois directement les parlements nationaux au système législatif européen."¹²

Le délai de six semaines entre l'envoi d'une proposition et son adoption par le législateur européen a été confirmée. Ce délai existe déjà et il est prévu afin de laisser un certain temps aux parlements nationaux pour examiner les actes, notifier ses observations et propositions à leur gouvernement ou éventuellement déclencher le mécanisme d'alerte précoce.

La véritable innovation est l'instauration de la coopération interparlementaire dans les traités constitutionnels. Au terme de le paragraphe 9 de ce protocole le Parlement européen et les parlements nationaux sont appelés de définir ensemble comment organiser et promouvoir de façon efficace et régulière la coopération interparlementaire au sein de l'Union européenne. Ce paragraphe témoigne d'une volonté de Parlement européen et les parlements nationaux de travailler ensemble. "C'est un des acquis de la Convention que d'avoir ainsi permis à ces deux mondes, la politique nationale et la politique européenne, jusque-là séparés et méfiants l'un à l'égard de l'autre, de se connaître, de travailler ensemble et, en définitive, de s'apprécier."¹³

Le dernier paragraphe de ce protocole est consacré à la Conférence des organes spécialisés dans les affaires communautaires, appelée "COSAC" dans le langage communautaire qui a simplifié légèrement les dispositions de celui adopté à Amsterdam. Le seul changement de substance concerne le droit de la COSAC d'adresser "toute contribution qu'elle juge appropriée" à l'attention des trois institutions européennes. Actuellement, ce droit est limité au pilier relatif au domaine Justice et affaire intérieures et l'apport n'est qu'élargissement du champ d'application de ce droit.

2. Le Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Une des avancées majeures contenues dans le Projet établissant une Constitution pour l'Europe, parmi de nombreux autres, concerne le principe de subsidiarité. Ce principe, inspiré du droit canon de l'Église catholique, dispose que rien ne doit être accompli au niveau supérieur que ce qui l'est "mieux" qu'au niveau inférieur, alors à celui des États ou des collectivités

¹² Ibid., p. 205.

¹³ Ibid., p.209.

locales. Il s'agit d'un principe plutôt politique que juridique. L'élément de subjectivité, c'est-à-dire comment apprécier ce qui est "mieux", a été largement contesté notamment par les parlements nationaux. C'est une de la critique le plus couramment adressée au fonctionnement de l'Union européenne. C'est pourquoi la Convention a décidé d'instaurer un groupe de travail chargé d'aborder ce principe de subsidiarité. Les conclusions de ce groupe ont été discutées au sein de la Convention et la plupart entre elles fait l'objet d'un protocole annexé aux traités constitutionnels.

Ce protocole sur l'application des principes de subsidiarité et proportionnalité apporte des réponses concrètes à plusieurs des insuffisances identifiées dans le fonctionnement de l'Union européenne et mentionnées dans la déclaration de Laeken. Elle contenait une question précise relative au principe de subsidiarité formulée de manière suivante: "Les parlements nationaux doivent-ils se concentrer sur la répartition des compétences entre l'Union et les États membres, par exemple par un contrôle préalable du respect du principe de subsidiarité?"

L'innovation essentielle introduite par ce protocole est que les parlements nationaux se sont vu confier un rôle dans le contrôle de la subsidiarité. "Par ailleurs, l'on passe d'une certaine manière d'un mécanisme de contrôle presque exclusivement *a posteriori* et d'ordre juridictionnel, mais qui dans la pratique est assez inopérant, à un contrôle *a priori* et d'ordre politique, sans que le premier soit réellement remis en cause, même au contraire, se trouvant ainsi plutôt renforcé indirectement et implicitement par le second."¹⁴ Alors, les parlements nationaux sont en mesure d'alerter publiquement les institutions communautaires, mais aussi leur propre gouvernement. Chaque Parlement national pourra réexaminer les propositions de la Commission. S'il considère que le principe de subsidiarité n'a pas été respecté, il pourra émettre un avis motivé.

Quant à la fixation du seuil, on y est parvenu sans les difficultés majeures. Ainsi, si un tiers des parlements des États membres partage le même avis, la Commission est obligée de revoir sa proposition. Il faut remarquer que ce seuil est abaissé à au moins d'un quart, lorsqu'il s'agit d'une proposition de la Commission ou d'une initiative émanant d'un groupe d'États membres dans le cadre de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. "Il s'agit là d'une reconnaissance du rôle particulier des parlements nationaux dans ce secteur

¹⁴ Feral, P., "Retour en force du principe de subsidiarité dans les traités constitutionnels: de nouvelles responsabilités pour les parlements nationaux et pour le comité des régions?", Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n° 481, septembre 2004, p. 497.

où ils disposaient jusqu'à présent d'un réel pouvoir de contrôle à travers l'approbation de l'instrument juridique des conventions. ¹⁵

A l'issue de ce réexamen, la Commission sera libre de décider ce qu'elle fera de sa proposition. Elle pourra soit la retirer soit la mentir ou la modifier. Ainsi, il est évident que son autonomie et son droit d'initiative sont préservés. Les britanniques avaient une proposition intéressante se portant sur les conséquences du franchissement du seuil. Ils souhaitaient qu'au delà d'un pourcentage, par exemple 50%, cette liberté de la Commission soit limitée. Comme ils expliquaient littéralement, le "feu orange" se transforme en "feu rouge" et la Commission devrait retirer sa proposition. Ainsi, les parlements nationaux auraient disposé d'un droit de veto. Mais, cette proposition a été rejetée.

La saisie de la Cour de justice a été l'objet des discussions. Selon la proposition du groupe de travail, seuls les parlements qui avaient fait l'usage du mécanisme alerte précoce, avaient adressé un avis motivé, ont obtenu "carton jaune" et auraient eu le droit, s'ils n'obtenaient pas satisfaction, de saisir la Cour. La plupart des Conventionnels étaient sur la position qu'une telle condition inciterait les parlements nationaux à émettre des avis motivés sans justifications afin de préserver leur droit de saisir la Cour. Alors, cette proposition n'a pas été acceptée et tout parlement national, sans avoir utilisé le mécanisme d'alerte précoce, peut introduire un recours pour la violation du principe de subsidiarité.

Enfin, le projet propose que la Commission envoie toutes ses propositions législatives ainsi que ses propositions modifiées aux parlements nationaux des Etats membres et au Législateur communautaire. Les résolutions législatives du Parlement européen et les propositions du Conseil des ministres, dès qu'elles soient adoptées, doivent être envoyées aux parlements nationaux. En cas d'urgence exceptionnelle la Commission peut décider de ne pas procéder à des consultations publiques. Mais, elle est appelée de motiver cette décision dans sa proposition.

Il est difficile d'évaluer à l'avance les effets de ce protocole sur le fonctionnement de l'Union, mais nous pouvons lancer deux pistes de réflexion. En premier lieu, ce protocole associe les parlements nationaux à la législation européenne en gestion de ce qui est une avantage évidente. Ainsi, les parlements nationaux devront s'organiser de telle manière à pouvoir

¹⁵ Poncins, E., "Vers une Constitution européenne", Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention, éd. 10/18, 2003, p. 213.

émettre les avis motivés. "En examinant à cette fin les propositions de la Commission, ils se familiariseront davantage avec la matière communautaire. Cette familiarité évitera, le moment venu, c'est-à-dire lorsque la législation en question est adoptée, de protester contre non-respect du principe de subsidiarité."¹⁶

En second lieu, s'agissant de la question du seuil, il est évident que si un nombre des parlements nationaux des pays les plus peuplés émettent un avis motivé et justifié, la Commission va en tenir compte, que le seuil soit franchi ou non. Si elle ne le prenait pas en considération, les parlements nationaux pourraient demander leurs gouvernements de s'opposer ou d'amender la proposition en cause. Alors, il faut mettre en exergue que la nature de ce contrôle sera premièrement politique et que les aspects juridiques et quantitatifs demeureront en deuxième plan.

3. Le Comité des régions

Le Comité des régions, institué par le traité de Maastricht (1992), a pris place, depuis une dizaine d'années, dans l'appareil institutionnel européen. Ce nouvel acteur sur la scène européenne a été longtemps en quête de sa reconnaissance. L'une des premières demandes du Comité des régions concerne son statut: il n'est qu'un simple organe auxiliaire et consultatif, dépourvu de la qualité juridique d'institution. Selon son actuel président: "Il est inacceptable que le Comité des régions, un organe politique, dont la légitimité provient de ses membres tous titulaires des mandats régionaux ou locaux, ne soit pas considéré comme une institution". L'une des prérogatives liées à la qualité d'institution est de pouvoir saisir la Cour de justice dans des conditions prévues par les traités. Alors, les tentations du Comité des régions de devenir une institution peuvent se traduire d'une part par le souhait de voir sa dignité institutionnelle s'accroître, mais d'autre part, ce qui est plus important, par le pouvoir des institutions européennes de recourir à la Cour de justice, notamment en cas de méconnaissance du principe de subsidiarité.

¹⁶ Ibid., 215.

1. L'accroissement de la dignité institutionnelle du Comité des régions "

Vu que "le fait régional est implanté dans le paysage européen"¹⁷, son rôle politique semble s'affirmer. La présence du Comité des régions à la Convention a été assurée par six délégués. En ayant le statut d'observateur, ils ont été autorisés à prendre la parole, à soumettre les textes, mais pas à participer au vote. Cette limite doit toutefois être relativisée parce que la Convention a statué par voie de consensus et non selon une procédure de vote. Les représentants des régions ont trouvé parmi les membres de la Convention des personnes, à commencer par son Président, tout à fait conscientes de l'importance de l'échelon régional pour la construction européenne. Malgré ce déficit de représentation, les régions européens ont réussi à faire entendre leur voix dans les discussions sur la réforme de l'Union européenne. Ce comité s'est montré très actif, comme le montre la consultation de son site Internet: "Il a conscience que la Convention est une tribune et une opportunités uniques de faire passer certaines idées fortes."¹⁸

Naturellement, le Comité des régions, comme d'autres d'ailleurs, a été particulièrement intéressé à tout ce qui concernait le principe de subsidiarité. Si nous évaluons les résultats finals, même si le Comité des régions ne devient pas une institution, il obtient quelques avancées majeures à son bénéfice.

D'abord, au terme d'article I-31 de la Constitution, le Comité des régions demeure un organe consultatif, au même titre que le Comité économique et social. Mais, les traités constitutionnels apportent un petit changement très symbolique. Le Comité de régions est dorénavant placé à la première position et par conséquent le Comité économique et sociale se retrouve en seconde place. Il ne s'agit pas d'un changement pour des raisons alphabétiques. Ce déplacement réside dans le fait de la composition et de la légitimité de Comité des régions.

Les autres nouveautés concernant le Comité des régions figurent aux articles III-292 à III-294. Mais, il s'agit plutôt des modifications de vocabulaire nécessaires pour la harmonie rédactionnelle de l'ensemble du texte. Alors, les traités constitutionnels n'apportent pas de véritables changements de fond, sauf en ce qui concerne l'article III-270 relatif à la Cour de justice. Selon cet article la Cour de justice est compétente à se prononcer sur les recours formés par le Comité des régions qui tendent à la sauvegarde de prérogatives de

¹⁷ Levrat, N., "La complexité de la prise en compte du fait régional au sein de l'Union européenne", dans *Le fait régional et la construction européenne*, éd. Bruyant, Bruxelles, 2003.

¹⁸ www.cor.eu.int.

celui-ci. Ici, nous pouvons remarquer la monte en puissance de ce Comité par rapport à la relative stagnation du Comité économique et sociale, avec lequel, à ses débuts il partageait ses moyens et ses ressources. Ce décalage entre ces deux organes et l'ascension du Comité des régions s'explique par le fait que c'est un organe composé des personnalités qui disposent d'un mandat démocratique indéniable.

2. Le Comité des régions comme le gardien du principe de la subsidiarité

C'est le contenu modifié du Protocole sur l'application des principes de subsidiarité et proportionnalité qui représente l'innovation principale. Il apporte une progression institutionnelle majeure au profit du Comité des régions en affirmant que des recours peuvent aussi être introduits par le Comité des régions concernant des actes législatifs pour l'adoption desquels la Constitution prévoit sa consultation. C'est sur la base de l'article III-270 du Projet, que le Comité des régions se voit reconnaître une telle possibilité. Mais, cette possibilité n'est prévue que pour les actes législatifs pour l'adoption desquels la Constitution prescrit sa consultation. L'introduction d'une telle limite, nous permet d'encadrer précisément les potentiels contentieux dans lesquels le Comité pourra utiliser cette arme. Ceci étant, le Comité des régions est empêché de se voir reconnaître de manière pleine et entière le rôle de gardien officiel du principe de subsidiarité.

Mais, si nous procédons à une analyse comparée de ceux deux dispositions, celle d'article III-270 et celle du protocole, nous pouvons constater l'ambiguïté d'une telle formulation du rôle du Comité des régions. Nous pouvons nous demander s'il s'agit d'une chance pour le Comité et/ou un piège. D'une part, l'article susmentionné prévoit que le Comité a droit au recours pour les seuls cas où ses prérogatives n'auraient pas été respectées. En prenant en considération son rôle et sa place dans le cadre institutionnel, il s'avère évident qu'il s'agit des seuls cas où il n'aurait pas été consulté. D'autre part, le protocole va plus loin quant au droit confié au Comité d'aller devant le juge luxembourgeois pour contester les actes législatifs, dans la mesure où il définit les conditions de ce droit différemment. Il ne mentionne plus le fait que le Comité n'aurait pas été consulté, mais il impose deux conditions lesquelles doivent être cumulativement remplies. Il faut que ces actes relèvent de domaine de consultation du Comité des régions et qu'il estime que leur contenu et leur portée violent le respect de principe de subsidiarité, soit de manière générale, soit à l'égard, par exemple, des certaines compétences détenues et exercées par une catégorie des régions en particulier. "Autrement dit, la lecture combiné, sans élever le Comité des régions au rang de gardien unique et constitutionnel du principe de subsidiarité, de l'article III-270 et du

protocole offre potentiellement la possibilité au Comité d'introduire des recours indépendamment de la défense de ses prérogatives *stricto sensu*, et c'est bien ainsi qu'il faut l'entendre et c'est surtout avec cette audacieuse approche que le Comité l'a entendu."¹⁹

La partie n'est pas encore définitivement jouée. Bien que l'avenir des traités constitutionnels demeure incertaine, la montée en puissance du Comité des régions est évidente. L'explication d'un tel destin institutionnel peut être trouvée dans le fait qu'il s'agit d'un organe issu du suffrage universel. Alors, il est susceptible d'exprimer une double légitimité: à la fois démocratique et locale. "Il est ainsi pleinement en phase avec les idées de démocratie, de proximité et de subsidiarité: le Comité des régions, c'est bien cette Europe *d'en bas* que l'Europe *d'en haut* ne peut plus ignorer, puisqu'il s'agit de son socle."²⁰

SECTION 2: LA LÉGITIMITÉ ÉTATIQUE

La deuxième source de la légitimité de l'Union européenne est celle provenant des Etats membres. Désormais, la légitimité étatique est incarnée dans les deux institutions. Les gouvernements des Etats sont représentés par le Conseil européen, qui est devenu une institution (**sous-section 1**) et Conseil des ministres (**sous-section 2**).

1. Le Conseil européen

Parmi les apports essentiels de la Constitution s'inscrit la consécration du Conseil européen en tant qu'institution à part entière. Il a été créé de façon informelle en 1974 sur l'initiative de Président français Giscard d'Estaing. Son rôle initial a été de débloquent les dossiers enlisés au niveau ministériel. Il s'est vu entrer dans le traité pour la première fois en 1986. Son statut a été renforcé par la suite. Même comme l'objet d'un article distinct, l'article 4 TUE, il n'était pas une institution à part entière. Son rôle est non négligeable parce que les réunions du Conseil européen, appelées aussi les "sommets", rythment la vie

¹⁹ Feral, P., "Retour en force du principe de subsidiarité dans les traités constitutionnels: de nouvelles responsabilités pour les parlements nationaux et pour le comité des régions?", Revue du Marché commun et de l'Union européenne, n° 481, septembre 2004, p. 499.

²⁰ Constantinesco, V., "L'évolution du Comité des régions", dans *Le fait régional et la construction européenne*, éd. Bruyant, Bruxelles, 2003.

européenne. "Ces ambiguïtés et ces paradoxes sont incontestablement significatifs: ils sont le reflet de l'histoire et le fruit des décisions politiques successives et ils doivent donc être pris en considération dans les réflexions sur l'avenir."²¹ Alors, la Convention s'est décidée à tenir compte de la pratique.

Cette inscription du Conseil européen sur la liste des institutions a été largement critiquée, surtout par les représentants des États membres moins peuplés. Leur argument principal était que l'institutionnalisation du Conseil européen renforçait sa visibilité par rapport aux autres institutions, notamment la Commission. Des autres, y compris le projet "Pénélope", étaient sur le point de vue que le Conseil européen n'était qu'une émanation, en haut niveau, du Conseil des ministres. Cette proposition est critiquée d'une part parce qu'elle "ne tient pas compte de la nature particulière du Conseil européen dont la légitimité tient à la participation au plus haut niveau des Chefs d'État ou de gouvernement"²² et d'autre part sur le plan juridique, au fait que le président de la Commission est un membre du Conseil européen ce qui n'est pas le cas avec le Conseil des ministres.

Même la place de Conseil européen dans l'article I-21 a été le thème d'un débat. Le Président de la Convention lui a consacré la première place, considérant que l'institution qui est appelée à donner les impulsions politiques à l'Union mérite d'être placée en tête d'article. Mais le Præsidium l'a mise sur la deuxième position, en mentionnant en tête d'article le Parlement européen sous l'explication qu'il s'agit d'une émanation directe des citoyens européens.

1. Le rôle et le mode du fonctionnement du Conseil européen

Les traités constitutionnels décrivent les tâches et les missions actuelles du Conseil européen. C'est une institution appelée à donner les impulsions nécessaires au développement de l'Union et de définir ses orientations et ses priorités politiques générales. Alors que la version originale soumise au Præsidium a contenu la mention selon laquelle le Conseil européen était "l'instance suprême de l'Union", cette proposition a été écartée. Malgré le fait qu'elle reflète bien la pratique, vu l'importance de ses décisions, cette

²¹ De Schoutheete P. et Wallance H., "Le Conseil européen", *Notre Europe, Études et Recherches*, n°19, septembre 2002.

²² Poncins, E., "Vers une Constitution européenne", Texte commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention, éd. 10/18, 2003, p. 130.

proposition était une provocation pour les tenants d'une Commission européenne située au cœur du dispositif institutionnel européen. Afin de rassurer ceux qui ont peur que le Conseil européen empiète sur les compétences de la Commission et du Conseil des ministres, il est mentionné aussi que le Conseil européen n'exerce pas de fonction législative.

Le texte des traités apporte une innovation concernant les membres du Conseil européen. Dorénavant il ne sera composé que de seuls Chefs d'États ou de gouvernements, alors qu'aujourd'hui les ministres des affaires étrangères en sont également les membres. Le raisonnement du Præsidium a été suivant: dans une Europe élargie, la présence d'une cinquantaine des personnes pendant les réunions pourrait freiner le fonctionnement de cette institution et rendre impossible la prise des décisions. Selon un Conventionnel, M. Lamassoure, le Conseil européen conçu à l'origine comme un "directoire européen" ("conversations au coin de feu"), s'est vu transformé en "conseil de surveillance" à cause du nombre de ces membres. C'est pourquoi le Præsidium a décidé de revenir à ses origines et de le réduire à vingt-huit membres (les vingt-cinq Chefs d'États et de gouvernements, le Président du Conseil européen, celui de la Commission, le ministre des Affaires étrangères de l'Union). Pour tempérer cette réduction il est mentionné que "lorsque l'ordre du jour exige", les Chefs d'États ou de gouvernements sont assistés par "un ministre" sans autres précisions. Il est évident que les ministres des Affaires étrangères perdent la possibilité de participer dans le Conseil européen, laquelle ils jouissent d'après les traités actuels. Certains auteurs considèrent cette perte comme "signe que l'Europe échappe progressivement aux diplomates pour relever de plus en plus des affaires internes de chaque États."²³ Le Présidence du Conseil européen a aussi subi un grand changement. La Constitution a établi la présidence de caractère permanent du Conseil européen. Elle ne peut pas être cumulée avec les fonctions nationales comme c'est le cas d'après les traités en vigueur. Alors que le Conseil européen est aujourd'hui soumis au système de la présidence semestrielle tournante, la figure du Président devrait apporter une plus grande stabilité.

La Constitution a repris la pratique actuelle selon laquelle les réunions trimestrielles se tiennent exclusivement à Bruxelles, à la différence des "sommets européens" caractérisés par leur mode itinérant. Même si certains s'interrogent sur le caractère "constitutionnel" de cette disposition concernant, la périodicité des réunions, sa consécration a été indisponible afin de rassurer

²³ Ibid., p. 135.

ceux qui doutent que le Conseil européen, s'il se réunisse à intervalles très rapprochés, pourrait empiéter sur le fonctionnement des autres institutions.

A la fin, la Convention a instauré le principe de prise de décision au sein du Conseil européen par "consensus". Cette notion, n'étant pas définie précisément, peut être l'objet de deux interprétations divergentes. D'après l'interprétation politique, le consensus permet de considérer une décision comme adoptée si seul un tout petit nombre de participants n'est pas d'accord. Alors, si on prend en considération le modèle de fonctionnement de la Convention le consensus pourrait être distingué de l'unanimité. L'interprétation strictement juridique traite le consensus comme l'accord formel de tous les membres du Conseil européen. Cette interprétation impose une règle encore plus contraignante que l'unanimité parce qu'on considère que l'abstention ne fait pas obstacle à la prise de décision unanime. Alors, on peut conclure que c'est à la pratique de trancher entre ces deux interprétations.

2. Le Président du Conseil européen

L'instauration d'une présidence stable du Conseil européen est au centre de toutes attentions. C'est pour la première fois que le rôle du Président de Conseil européen n'est pas exercé sur une base tournante mais permanente pour une durée de deux ans et demi renouvelable. Dès le départ ce thème a été l'objet des débats, des positions controversées.

D'un côté les tenants du maintien de présidence semestrielle ont sorti plusieurs arguments. L'appui de leur position a été trouvé sur ce sentiment de fierté de l'État membre en charge de la présidence et "la diffusion de sens de responsabilité qu'elle introduit parmi les dirigeants et l'opinion publique du pays concerné."²⁴ L'autre argument a été qu'un Président stable de Conseil européen, doté d'une légitimité forte, entrerait nécessairement en conflit avec le Président de la Commission. Ainsi, on risque d'avoir au sien du système institutionnel européen ce qu'on appelle la "cohabitation", le terme bien connu dans le système politique français lorsque le Président de la république et le Premier ministre ne proviennent pas de même bord politique.

De l'autre côté les adhérents de cette nouvelle solution pour la présidence du Conseil européen, faisaient valoir l'importance et l'utilité d'abandon de la présidence tournante. D'abord, depuis quelques années chaque présidence

²⁴ Ibid., p. 133.

fait sortir une liste des "priorités" dont beaucoup tiennent à des intérêts nationaux. Ainsi, un manque de continuité a suscité le ballottement des priorités au gré des présidences entre les différents intérêts des États exerçant la présidence.

Ensuite, cette présidence tournante est la source d'une instabilité. Le Président des États-Unis, par exemple, ou de n'importe quel pays, ne peut pas avoir de négociations avec une personne représentant l'Union pour un duré plus de six mois. Comme le Conseil européen change son Président tous les six mois, les parties dans les négociations changent l'interlocuteur. Les citoyens européens, et aussi les responsables en dehors de l'Union ne savent pas exactement le nom de celui qui est chargé des intérêts européens. Ainsi, cette duré de six mois est très souvent courte pour pouvoir suivre correctement des dossiers importants. Par exemple, durant la crise irakienne trois pays ont exercé la présidence (l'Espagne, le Danemark et la Grèce).

En tant que la source de fragilité du Conseil européen peut être considérée son caractère aléatoire et automatique. L'histoire européenne connaît des exemples où un État devait d'exercer le rôle de présider l'Union européenne au moment où elle tient les élections.

Enfin, l'élargissement de l'Union suivi par la complexification des questions européennes a entraîné plusieurs inconvénients. Le croisement du travail dévolu à la présidence a été important pendant les dernières années. C'est assez difficile d'exercer cette fonction et la concilier avec toutes les obligations et responsabilités gouvernementales au plus haut niveau. Les expériences des derniers titulaires de la présidence ont beaucoup contribué à se rendre compte de l'émergence de la réorganisation du son rôle.

Le passage d'une Europe des Quinze à une Europe des Vingt-cinq ou plus a entraîné encore un problème. C'est que la rotation revient tous les douze ans et demi ce qui n'est pas concevable ni de point de vue politique ni pratique. A l'origine, dans une Europe des six, l'idée était que les mêmes équipes gouvernementales et administratives peuvent se retrouver plusieurs fois aux commandes, et ainsi la présidence revenait tous les trois ans.

Cette immense argumentation l'emportait et la Constitution, dans sa version finale, adopte la présidence stable du Conseil européen.

Quant au mode d'élection du Président du Conseil européen, la Convention énonce qu'il soit élu à la majorité qualifiée. Conformément à l'article I-22, un tel vote n'étant pas pris sur l'initiative de la Commission, cette expression renvoie à une décision positive de 2/3 des États représentant au moins les 3/5 de la population. Ainsi, il s'agira d'une personnalité bénéficiant d'un large soutien au sien du Conseil européen.

Plusieurs idées concernant le mode d'élection du Président du Conseil européen ont été lancées au sien de la Convention. Certains Conventionnels, ceux des États les moins peuplés, ont lutté pour que les élections se fassent selon la règle un État- un voix, sans tenir compte de la population. Certains autres ont souhaité, dans un seconde étape, un élargissement du collège électoral. Ils n'ont même pas exclu la possibilité que dans l'avenir, le Président soit élu au suffrage universel par l'ensemble des citoyens. Sur ce point de réflexion a été aussi le Président Giscard d'Estaing. Il a proposé que, dans une seconde étape, le Congrès des peuples soit appelé à élire le Président. Ce Congrès sera composé pour un tiers de Parlementaires européens et pour les deux tiers de Parlementaires nationaux désignés proportionnellement au nombre de la population. Cette idée de Valery Giscard d'Estaing qui d'ailleurs n'a pas été acceptée, s'inscrit dans les tentations de démocratiser l'Union, de la doter d'une légitimité plus solide et de prendre les décisions les plus proches possibles au citoyen européen.

Les commentateurs de la Constitution, sans intention de négliger la légitimité du Président du Conseil européen, élu par un collège électoral de vingt-cinq membres, considèrent que "certes prestigieux et légitime, mais somme toute réduite, pourrait pâtir de la comparaison avec le Président de la Commission. Celui-ci, choisi par le Conseil européen, bénéficie en effet d'un vote d'investiture du Parlement européen."²⁵

L'analyse des prérogatives accordées au Président du Conseil européen montre que le Constitution n'a opéré que le maintien de status quo et des fonctions actuelles du Président. Cela peut être traduit comme une concession faite à ceux qui étaient contre l'instauration d'une présidence stable. Alors, le rôle principal du Président demeure d'exercer une autorité morale et de faire les propositions sur ses collègues. Comme il est tenu de faciliter le consensus, mode de décision habituel dans cette institution, tous ses efforts doivent être focalisés sur la proposition de compromis afin qu'elle soit apte à recueillir un accord. S'agissant de son rôle sur le plan international, il est bien encadré. Ceci étant il l'exerce à son niveau et "sans préjudice des compétences du Ministre des Affaires étrangères de l'Union auquel les rédacteurs de la Constitution redoutaient qu'il fasse de l'ombre".²⁶

Vu ces garde-fous on ne peut pas ne pas se demander si les traités constitutionnels instaurent un Président faible et sans réel pouvoir. Toutes les

²⁵ *ibid.*, 135.

²⁶ *ibid.*, 136.

limites des prérogatives du Président du Conseil européen, ne sont-elles pas en mesure de faire ce poste moins attirant par rapport au celui du Président de la Commission? N'est-il pas probable que tous les candidats de qualité, toutes les personnes ambitieuses délaissent ce poste et décident de s'orienter vers la fonction du Président de la Commission? A ce moment-là, on n'est pas en mesure de répondre à cette question avec sûreté. Vu que même l'avenir des traités constitutionnels est incertain, c'est à l'histoire de jugera.

Un élément objectif, qui mérite d'être évoqué, n'a pas été pris en considération par la Convention. Il s'agit des pouvoirs de coordination des travaux du Conseil par le Président du Conseil européen. La Convention a concentré tous ses efforts à maintenir les fonctions actuelles inchangées. Quant aux prérogatives propres au fonctionnement du Conseil européen, la mission a été remplie. Mais, la Convention a omis de tenir compte de l'importance du pouvoir essentiel de coordination que le Président du Conseil européen exerce aujourd'hui à l'encontre du travail des divers formations du Conseil des ministres. Dans la situation actuelle le Président peut exercer un tel pouvoir parce que les formations sectorielles sont présidées par les ministres de son gouvernement. Ceci étant, son autorité et influence sont évidents. Mais, il faut mettre en exergue que sa coordination trouve son appui sur celle exercée au niveau national. Est-ce que le futur Président du Conseil européen, sans exercer aucune fonction nationale, sera en mesure de le faire?

Le partage d'informations et la confiance entre les membres de l'équipe de la présidence sont sans doute facilités par le fait que tous les membres sont issus d'une même nationalité et d'une même solidarité politique. Demain, lorsque la présidence des différentes formations du Conseil sera répartie entre les diverses nationalités, cette cohérence va disparaître.

La questions qui a entraîné beaucoup de discussion est s'il y aura nécessairement concurrence entre le Président du Conseil européen et celui de la Commission. Bien que ce soit impossible de trouver la réponse à l'avance, elle fait l'objet de nombreux débats et intéresse beaucoup l'opinion publique. Mais, à ce moment- là, on ne peut que lancer des hypothèses. C'est la pratique qui va trancher parce que, en effet, tout dépendra des personnalités de ces deux Présidents. C'est l'alchimie qui s'établira entre les deux personnes exactes. Alors, ce n'est pas une relation constante et est changeable chaque fois quand un des Président change.

A ce moment-là, la seule chose qui peut être constatée c'est que cette concurrence ne s'établira nécessairement, parce que le texte des traités constitutionnels a fait clairement une distancions entre leurs fonctions. Les différents devoirs qui leur ont été attribués impliquent même les différentes

personnalités habiles à exercer les présidences. Le Président du Conseil européen devrait être une personne de grande expérience qui connaît bien le fonctionnement du Conseil européen. Alors, il s'agira de quelqu'un d'une soixantaine d'années qui sera déjà détaché de la vie politique de son État d'origine et prête à focaliser tous ses efforts au travail dans le Conseil européen. Il sera tenu de préparer les compromis pour que les réunions du Conseil européen se déroulent harmonieusement. Étant donné qu'il soit chargé des tâches essentielles il n'est pas tenu d'intervenir dans la vie quotidienne de l'Union. Par contre, son collègue, celui qui préside la Commission est appelé de se mêler, de se voir impliqué dans les dossiers quotidiens. Il s'agira d'une personne dans la force de l'âge, tenu de gérer les affaires internes de l'Union.

En présentant les rapports entre ces personnalités, le président du Conseil, le président de la Commission et le ministre des Affaires étrangères, le Conventionnel français Oliver Duhamel a demandé à ses collègues: " Pourquoi se préoccuper de cette *trinité*? En Allemagne, il n'y a pas de conflits de compétences entre le président de la République fédérale (J.Rau), le chancelier (G.Schroeder), et le ministre des Affaires étrangères (J.Fisher)". Toutefois, le modèle allemand n'est pas nécessairement celui qui sera appliqué au sein de l'Union européenne. Il y en a ceux qui sont d'avis que ce modèle proposé ne sera qu'une reproduction du modèle français. Selon ce modèle les rapports entre le président de la République, le Premier ministre et le ministre des Affaires étrangères se caractérise par une prédominance du Président de la République. Cette prédominance est particulièrement évidente pendant les législatures. Malgré la disposition de la Constitution française selon laquelle le Premier ministre est celui qui conduit la politique de la nation, pendant les législatures il n'y a pas de "cohabitation" du Président avec son Premier ministre.

Alors, nous pouvons conclure que si ce schéma, désigné par la Convention, soit respecté, la concurrence entre ces deux Présidents est largement évitable.

2. Le Conseil des ministres

Le "tripartisme" institutionnel, constitue une des manifestations les plus remarquables de la spécificité du système communautaire. La question très importante à déterminer dans ce triangle est la composition et le rôle de l'institution qui incarne la dimension étatique. C'est le Conseil des ministres qui s'avère comme acteur essentiel, ayant la vocation à représenter les États dans la double nature de l'Union (union des citoyens et des États).

Depuis l'origine appelé le Conseil, le texte des traités constitutionnels apporte une innovation. Afin de lui donner un nom un plus explicite il lui a accolé le terme "des ministres". Ainsi, les confusions avec d'autres institutions ou organisations internationales, comme le Conseil de l'Europe, sont évitées. Les traités constitutionnels lui consacrent deux articles, en donnant la définition claire du rôle et des compétences du Conseil des ministres, dans le premier, et abordant les formations du Conseil des ministres dans le deuxième.

1. Le rôle et les compétences du Conseil des ministres

Le Conseil des ministres représente une institution hybride parce qu'elle partage, avec le Parlement, le pouvoir législatif, mais elle conserve également des compétences exécutives propres en particulier dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune.

Le Conseil des ministres est composé d'un représentant "niveau ministériel", la formule introduite à Amsterdam et qui permet à des ministres qui ne relèvent pas du niveau gouvernemental national, de siéger au Conseil. Ainsi, pour l'Allemagne ou la Belgique, ce sont parfois des représentants du niveau ministériel des entités fédérées, Land ou Région, qui peuvent siéger seuls au Conseil. La fin de cette disposition est de faire du représentant au niveau ministériel le seul à pouvoir engager son État. Cette rédaction marque une évolution importante dans la mesure où elle mettra point à une pratique selon laquelle l'ambassadeur représentant permanent auprès de l'Union ou son adjoint a, en l'absence de ministre, le droit de prendre part au vote. Cette disposition tente à assurer une présence continue ou au moins renforcée des ministres à Bruxelles.

La règle de base selon laquelle le Conseil se prononce est la majorité qualifiée sauf dans les cas où la Constitution en dispose autrement. La constitution modifie sensiblement les traités en vigueur selon lesquels "sauf dispositions contraires" le Conseil statue "à la majorité des membres qui le composent". Mais, il est évident que les dispositions contraires sont presque la règle dans les traités parce que, en réalité, le Conseil statue en règle générale à la majorité qualifiée, dans un nombre des cas à l'unanimité, et très rarement à la majorité simple. Alors, la Constitution n'a que codifié la situation actuelle tout en réduisant le nombre de cas où l'unanimité est requise.

2. Les formations du Conseil des ministres

Quant aux formations du Conseil des ministres, certaines innovations ont été introduites par les traités constitutionnels. Cet article est le résultat d'un effort

au sein de la Convention à apporter les réponses aux insuffisances constatées dans l'efficacité du fonctionnement du Conseil des ministres. Il faut mentionner qu'il a été modifié à plusieurs reprises. Dès sa version originale, proposée par le Præsidium, jusqu'à la version actuelle dans les traités constitutionnels, l'article a subi deux changements importants qui ont assoupi l'idée initiale d'une réforme profonde.

Avant tout, il faut constater que le Conseil des ministres est celle des trois institutions dont le fonctionnement actuel s'éloigne le plus des objectifs fixés à l'origine. Dans les années 1960 et 1970, c'était le Conseil des affaires générales composé des ministres des Affaires étrangères qui était chargé de la coordination d'ensemble des travaux du Conseil. Ils avaient les moyens d'assurer un contrôle sur l'ensemble des activités européennes et ils étaient en mesure de veiller à la cohérence de la législation européenne. Au cours des années cette fonction de coordination a été affaiblie parce que les ministres consacraient la plupart de leur temps et travaux aux sujets de leur compétence c'est-à-dire aux relations extérieures. Ce délaissement a eu pour la conséquence le renforcement de l'autonomie des formations dites sectorielles. Selon de nombreux observateurs, nous sommes en présence d'une situation insatisfaisante puisque ces ministres sectorielles, se trouvant entre eux et très souvent ayant les mêmes intentions, par exemple de renforcer le secteur économique ou politique dont ils ont la charge. Ainsi, ils adoptent au niveau européen les textes qui pourraient se voir refusés au niveau national, par leur gouvernement ou parlement. En plus, l'autorité juridique de la législation européenne, l'applicabilité directe des règlements par exemple, et la procédure difficile pour modifier la législation européenne, renforcent le pouvoir d'une telle législation lorsqu'elle est adoptée. Déjà le Conseil européen de Séville a reconnu ce problème et décidé de réduire le nombre de formations du Conseil de seize à neuf et de renforcer le rôle de coordination du Conseil des affaires générale.

Les Conventionnels ont eu l'idée d'une double réforme. D'une part il faut distinguer plus clairement ce qui relève de la fonction législative du Conseil et ce qui présente sa fonction exécutive et ainsi met fin à une confusion existante. Selon l'ordre de jour, les ministres agissent, au cours d'une même réunion en qualité de législateur ou de dépositaire de l'autorité exécutive au niveau européen. Cela impose une composition ou une procédure particulière pour le Conseil lorsqu'il siège en fonction législative. "Elle porte en elle la transformation du Conseil, structure institutionnelle relevant encore dans son mode de fonctionnement du schéma en place dans les organisations internationales, en une *chambre haute* législative sur le modèle du Sénat américain représentant les Etats membres.

D'autre part, ils avaient en tête l'idée de renforcer la coordination interne à chaque État membre en installant un ministre d'un rang élevé qui devrait être présent à Bruxelles de façon permanente ou quasi permanente et ainsi susceptible de coordonner pour son pays l'ensemble des travaux législatifs du Conseil.

Une telle réforme s'est heurtée aux plusieurs obstacles dans lesquels, d'après Charles Reich (Chef de division Parlement européen), nous pouvons discerner ceux de nature idéologique et ceux de nature structurelle. En ce qui concerne les premiers, cette innovation proposée par les Conventionnels, a été considérée comme la préfiguration d'une deuxième chambre législative, propre à un système fédéral. Alors, la proposition a rencontré de grandes réticences chez les principaux intéressés, une grande partie des milieux gouvernementaux des États membres et des administrations nationales. Ils trouvent le fondement de leurs réticences dans la conception selon laquelle la construction européenne repose exclusivement sur la volonté des États. Ainsi, pour que certaines compétences puissent se voir transférées ou exercées au niveau européen, il faut prendre en considération la place centrale du Conseil dans la formulation et la mise en œuvre des politiques de l'Union. "La légitimité politique et juridique du Conseil n'est pas susceptible d'être remise en cause, ce qui lui confère une autorité supérieure incontestable, sans préjudice de l'existence du Conseil européen."²⁷

Quant aux obstacles de nature structurelle, dans chaque État membre, les structures gouvernementales varient sensiblement et notamment en ce qui concerne l'organisation des relations avec le niveau européen. Le canal privilégié est, sans doute, les ministères des Affaires étrangères, ce qui paraît un peu paradoxal vu le fait que les questions européennes sont largement devenues des questions intérieures. L'instauration d'un Conseil législatif nécessiterait au sein de chaque État membre une modification des structures gouvernementales. "En particulier, le ministre législateur pourrait rapidement devenir le numéro deux du Gouvernement compte tenu de l'importance des dossiers dont il aurait la charge et pourrait ainsi coiffer l'ensemble des activités législatives. Il devrait s'appuyer sur des structures administratives importantes relevant des ministères sectoriels concernés et serait le principal interlocuteur²⁸ de la représentation permanente." Vu le fait qu'il serait en mesure de presque déposséder le ministre des Affaires

²⁷ Reich, Ch., "Le Conseil législatif: chimère ou réalité?", *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, n°479, juin 2004, p. 364.

²⁸ Ibid. p. 365.

étrangères de ses fonctions et de les concentrer dans son champ des compétences, une telle évolution n'était pas jugée acceptable par la plupart des États.

A la fin, les solutions retenues s'éloignent considérablement de la proposition initiale de la Convention, dont le père était son vice-président Amato. Il aurait dû créer un Conseil des affaires générales, chargé de la coordination et de la préparation des travaux du Conseil européen, et un Conseil législatif qui en siégeant en public aurait discuté et adopté toutes les propositions législatives. Le paragraphe 1 de l'article I-24 consacre l'existence de plusieurs formations du Conseil qui résulte du règlement intérieure de celui-ci. Ainsi, se trouve exclue l'idée d'un Conseil législatif unique composé d'un ministre par État membre spécialement affecté à cette tâche. La proposition de la Convention s'est vu coupée en deux parties, dans la mesure où l'idée de la formation législative d'un tel Conseil a été écartée et la formation "affaires générales" est survécue. Le paragraphe 2 de l'article I-24 prévoit la création d'une forme spécifique "affaires générales" chargée d'assurer la cohérence des travaux des différentes formations, ainsi que, "en liaison avec" le président du Conseil européen et celui de la Commission, la préparation et le suivi des réunions du Conseil européen. A l'heure actuelle, le Conseil "affaires générales", composé des ministres des Affaires étrangères, a déjà en principe un tel rôle de coordination, mais également chargé des questions relatives à la PESC.

Les traités constitutionnels dissocient le Conseil "Affaires générales" du Conseil "Relations extérieures". Le paragraphe 3 de l'article susmentionné crée une formation spécifique consacrée à l' "action extérieure" de l'Union. Et l'emploi de ces termes montre un changement par rapport aux tâches de l'actuel Conseil "affaires générales", concentré sur la PESC. "L'action extérieure doit être entendue comme couvrant l'ensemble des leviers de la politique étrangère, ce qui confirme le fait que la nouvelle formation des *affaires étrangères* soit chargée d'assurer la cohérence de l'action internationale de l'Union."²⁹. Malgré les propositions des certains Conventionnels d'appliquer la règle commune de la présidence des Conseils, elles ont été écartées en raison de concurrence possible entre le Président du Conseil des Affaires étrangères et le ministre des affaires étrangères de l'Union. Ainsi, cette formation du Conseil échappe à la règle commune et ce Conseil des Affaires étrangères est présidé par le ministre des Affaires étrangères.

²⁹ Constitution Européenne, Comparaison avec les traités en vigueur, éd. Service des Affaires européennes, octobre 2004.

En ce qui concerne la durée de la présidence, lors de la Conférence intergouvernementale, une solution présentée par le Ministre Frattini a été discutée. Selon sa proposition la présidence des différentes formations du Conseil serait assurée par un "team" composé des trois États membres, pour une durée de dix-huit mois. Autrement dit, une équipe de trois États membres se répartiraient entre eux la présidence des neuf Conseil sectoriels pour une durée de dix-huit mois. En pratique, cela signifie que trois Conseils appartiendraient à chaque État faisant partie de l'équipe présidentielle. "Cette solution aurait présenté à coup sur l'avantage d'assurer une meilleure continuité aux travaux d'une formation ministérielle (par exemple, le Conseil *Transports* pourrait adopter un acte législatif sous la présidence du même État membre) mais elle aurait comporté la nécessité d'assurer une coordination optimale entre les trois États membres qui se partagent la présidence. Il y aurait lieu, dans ce cas, d'assurer un juste équilibre entre les États membres dans la présidence des divers Conseils, sans réserver nécessairement aux grands États les présidences des Conseils les plus importants (par exemple, les Conseils *Ecofin*, *Affaires judiciaires*, etc.)."³⁰

Bien que ce système soit en mesure d'assurer une meilleure continuité dans l'activité des Conseils particuliers, il n'aurait pas permis une rotation entre les Etats membres plus rapide que celle existante dans les traités actuels. Ce système ne permettra pas de compléter la rotation de tous les États membres dans la fonction présidentielle qu'au bout de douze ans et demi, c'est-à-dire la même vitesse que dans le système actuel de présidence semestrielle. Alors, la proposition de la Présidence italienne s'est vu modifiée par la Présidence irlandaise en ce sens que chaque État faisant partie cette équipe se voit confié la présidence des trois Conseils, par voie de rotation, pour une période de six mois, avec l'assistance des deux autres membres du groupe. Ainsi, chaque État présidera, à tour de rôle, toutes les formations du Conseil pendant un semestre, à l'exception du Conseil "Relations extérieures" et de l'Eurogroupe.

La Convention a retenu cette proposition qui existe maintenant dans le texte du traité constitutionnel. Alors, malgré de nombreuses critiques à l'égard du système actuel, cette modification conserve, en quelque sorte, le principe de la rotation semestrielle, alors maintient le *status quo*.

³⁰ Ponzano, P., "La réforme des Institutions de l'Union européenne dans le cadre de la Constitution", *Revue du Droit de l'Union Européenne*, 1/2004, p.32.

Jelena Čeranić*

NOVA ARHITEKTURA EVROPSKE UNIJE

Rezime

Članak je posvećen analizi institucionalne reforme, predviđene u Ugovoru koji ustanovljava prvi Ustav Evropske unije. U uvodu se navode glavni razlozi za predloženu reformu, među kojima se ističe neprilagođenost sastava institucija pristupanju deset novih država članica i eventualnim budućim proširenjima EU. U članku se dat uporedni prikaz sadašnje situacije predviđene ugovorima i novina koje sadrži Ustav vezano za institucionalnu arhitekturu EU. Ostavljajući po strani promene koje se tiču Komisije kao sui generis institucije EU, reforma koju Ustav predlaže ovde je analizirana iz ugla legitimnosti institucija. Dakle u osnovi reforme je doktrina, o dvostrukoj evropskoj legitimnosti, koju je svojevremeno lansirao Evropski parlament, a prema kojoj Evropski parlament predstavlja uniju naroda, a Savet uniju država.

Prvi deo članka posvećen je jednom od dva aspekta ove legitimnosti, onom koji proizilazi iz naroda i objašnjen je preko tri organa koji su uključeni u funkcionisanje evropske konstrukcije. To su Evropski parlament, nacionalni parlamenti i Regionalni savet. Projekat budućeg Ustava EU predstavlja značajan korak u pogledu povećanja uloge Evropskog parlamenta. S jedne strane Evropski parlament postao je saodlučilac sa Savetom čime se povećao broj domena za koje je nadležan. S druge strane, Ustav donosi nova idejna rešenja vezana za veličinu kao i raspodelu mesta u okviru Evropskog parlamenta, koja bi bila primerenija sadašnjem broju zemalja članica. Uzimajući u obzir da EU već duže vreme "pati" od demokratskog deficita i osećaja građana da su odsečeni od donošenja odluka, Ustav ojačava ulogu nacionalnih parlamenata u cilju donošenja odluka što bliže evropskim građanima. Uz Ustav predložena su dva protokola: Protokol o ulozi nacionalnih parlamenata u EU i Protokol o primeni principa supsidijarnosti i proporcionaliteta. Ustavom je dat i veći značaj Regionalnom komitetu, jednom od novijih aktera na evropskoj sceni (osnovan Mastroškim ugovorom 1992). Reč je o organu čiji se članovi

* Istraživač saradnik, IUP, Beograd..

biraju na opštim izborima, tako da on na neki način odražava demokratsku i lokalnu legitimnost.

Drugi izvor legitimnosti EU je onaj koji dolazi od država članica koje su predstavljene preko dve institucije: Evropski savet i Savet ministara. Jedna od najvećih novina koju predviđa Ustav je da se je Evropskom savetu prizna status institucije. Osnovan neformalno 1974, a prvi put pomenut u Ugovorima 1986, Evropski savet, kao telo sastavljeno od šefova država i vlada, oduvek je davao impuls razvoju Unije, definisao njene ciljeve i političke prioritete. Dakle, priznavajući Evropski savet kao ravnopravnu instituciju, Ustav je samo oficijalizovao nešto što je već postojalo u praksi. Među brojnim novinama koje su predviđene za ovu instituciju, svakako najviše pažnje privlači ustanovljavanje stabilnog predsedništva Evropskog saveta. Predsednikov mandat traje dve i po godine sa mogućnošću reizbora, nasuprot dosadašnjem "kružnom" predsedništvu gde su se predsednici smenjivali svakih šest meseci. Iako je ovaj predlog izazvao oprečne komentare, ne može se poreći par činjenica koje govore u prilog ustanovljenju stabilnog predsedništva Evropskog saveta. Najpre, već nekoliko godina unazad praksa je da svaki predsednik ima svoju listu prioriteta od kojih se mnogi tiču interesa njegove zemlje. Na taj način stvara se diskontinuitet u radu, jer se prioriteti menjaju na svakih šest meseci. Zatim, kružno predsedništvo je izvor nestabilnosti s obzirom da predsednici drugih zemalja sveta nemaju kao sagovornika u pregovorima u jednu ličnost koja predstavlja EU više od pola godine. Takođe, sa proširenjem EU povećao se i broj poslova, te je teško da jedan čovek obavlja sve državničke poslove u svojoj zemlji, a da istovremeno ima dovoljno vremena i za evropske probleme. Na kraju, sistem rotirajućeg predsedništva bio je predviđen za zajednicu od šest država, gde bi jedna zemlja predsedavala Unijom na svake tri godine, a u sadašnjoj EU sa 25 država članica trebalo bi da prođe na 12 i po godina da bi se jedna država ponovo našla na čelu Unije. Što se tiče Saveta, Ustav već u samom njegovom imenu predlaže izmenu u Savet ministara. Iako je prema tekstu Ustava parlament sada saodlučilac sa Savetom ministara, i dalje postoje određene oblasti u kojima Savet zadržava isključive izvršne nadležnosti, naročito u domenu spoljne politike i zajedničke bezbednosti. Ustav predlaže i određene izmene vezane formacije Saveta ministara.

Budućnost Ustava je neizvesna, s obzirom da su Francuzi na referendumu rekli ne, a za njegovo stupanje na snagu neophodna je jednoglasnost. Nesumnjivo je da je na ovakav ishod mnogo više uticao politički kontekst, nego sam tekst Ustava. Deo Ustava koji je tiče reforme institucija je neophodnost i realnost današnje Evrope od 25 država članica. Iako se možda neke odredbe mogu dovesti u pitanje, institucije EU će morati da budu reformisane tako da se prilagode sadašnjoj geografskoj karti EU. A da li će reforma biti sprovedena pod okriljem Ustava ili nekog drugog akta, ostaje da se vidi.

Maja STANIVUKOVIĆ*
Petar ĐUNDIĆ**

UDK341.217.04(4-672EU):341.24
str. 37-54.
naučni rad

**PREDLOG UREDBE EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVETA
O PRAVU KOJE SE PRIMENJUJE NA
UGOVORNE OBAVEZE (RIM I)**

Abstract

Since the Treaty of Amsterdam entered into force, judicial cooperation in civil matters between Member States of the EC has been transferred from the third to the first pillar of the EU. The Treaty gave the EC institutions the power to regulate private international law issues through adoption of regulations - secondary legislation with direct effect on the whole territory of the EC. With regard to choice of law rules for contracts, European Commission has used these newly established prerogatives in 2003 to initiate substitution of the Rome Convention on the Law Applicable to Contractual Obligations by a Community Regulation. In December 2005, the Commission presented the proposal for a Regulation on the Law Applicable to Contractual Obligations (Rome I). Replacement of the Convention by a Regulation would

* Redovni profesor Pravnog fakulteta u Novom Sadu.

** Asistent Pravnog fakulteta u Novom Sadu.

bring in a number of changes. Adoption of a Regulation would mean that the Member States have no longer power to enter reservations. Furthermore, the two Protocols to the Convention which allow the Court of Justice to interpret the Convention's rules would become unnecessary. Apart from the changes of formal nature, the Commission proposed some adaptations of the Convention's rules aiming to modernize and improve those rules. The most significant changes of the substance are inspired by ambition to increase certainty and predictability of the applicable law. This refers in particular to the general conflict of laws rules (Article 3 - Freedom of choice and Article 4 - Applicable law in the absence of choice). In addition, the Commission's proposal deviates from the rules of the Convention on a number of other issues (scope of the application, the law applicable to consumer contracts, individual employment contracts, formal validity of the contract, etc.). From the perspective of Serbian law, changes that have been proposed bring European choice of law rules for contracts much closer to the rules of the Serbian PIL Code. In the event that the Regulation is indeed adopted, this would make legislator's task of bringing choice of law rules for contracts in conformity with the European model much easier.

Ključne reči: Rimska konvencija, Rim I, sukob zakona, pravo merodavno za ugovore, autonomija volje stranaka, imperativne norme u međunarodnom smislu.

Key words: the Rome Convention, Rome I, conflict of laws, the law applicable to contracts, party autonomy, mandatory rules.

Određivanje merodavnog prava za ugovore je u Evropskoj uniji regulisano uniformnim normama sadržanim u Rimskoj konvenciji o zakonu koji se primenjuje na ugovorne obaveze.¹ Usvajanje Rimske konvencije 1980. godine, od zemalja članica tadašnje Evropske ekonomske zajednice predstavljalo je logičan korak nakon donošenja Briselske konvencije. Briselska konvencija o nadležnosti i priznanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovinskim

¹ Vidi više o Rimskoj konvenciji: M. Stanivuković, Uz prevod Rimske konvencije o zakonu koji se primenjuje na ugovorne obaveze, *Revija za evropsko pravo*, br. 1/2000, str. 89-101. Prevod konvencije objavljen je u *Reviji za evropsko pravo*, br. 2-3/2000, str. 119-139.

stvarima je usvojena 1968. godine na osnovu nekadašnjeg člana 220. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice (sada član 293), u cilju pojednostavljenja formalnosti koje se tiču priznanja i izvršenja sudskih odluka među državama članicama. Na osnovu Briselske konvencije tužilac ima mogućnost izbora između suda opšte nadležnosti (suda prebivališta tuženog) i suda koji je nadležan prema pravilima o posebnoj vrsti nadležnosti za određenu vrstu sporova. To ostavlja dosta prostora za *forum shopping*, naročito u određenim vrstama sporova.² Kako bi se sprečilo da izbor suda od strane tužioca utiče na primenu supstancijalnog prava, Komisija je preduzela aktivnosti na unifikaciji kolizionih normi. Tokom 1972. godine objavljen je preliminarni nacrt Konvencije o zakonu koji se primenjuje na ugovorne i vanugovorne obaveze. Međutim, naknadno se odustalo od ambicioznog projekta unifikacije kolizionih normi u celokupnoj materiji obligacionih odnosa, te su nastojanja svedena na realnu meru, tj. utvrđivanje jedinstvenih kolizionih normi za ugovore.

Posle stupanja na snagu izmena Ugovora o osnivanju EZ iz Amsterdama, pravosudna saradnja u građanskim stvarima, koja je prethodno bila predmet međunarodnih ugovora zaključenih između vlada država članica, premeštena je u tzv. prvi stub Evropske unije. To je omogućilo da se pomenuta saradnja reguliše uredbama - obavezujućim opštim aktima, sa neposrednim dejstvom na teritoriji čitave Zajednice. Prema važećim odredbama Ugovora o osnivanju EZ, mere koje se tiču pravosudne saradnje u građanskim stvarima obuhvataju, između ostalog, mere usmerene na poboljšanje i pojednostavljenje priznanja i izvršenja odluka donetih u građanskim i trgovinskim stvarima, kao i promovisanje usklađenosti kolizionih normi i normi o međunarodnoj nadležnosti na snazi u državama članicama.³ U skladu sa novostečnim ovlašćenjima, Komisija je prvo inicirala zamenu Briselske konvencije uredbom (tzv. Brisel I).⁴ Takođe, u toku 2003. godine, intenziviran je i rad na donošenju uredbe koja bi sadržala kolizione norme namenjene vanugovornim obligacijama (tzv. Rim II).⁵ Od trenutka kada bude usvojen tekst uredbe koja sadrži kolizione norme za vanugovorne obaveze, Rimski konvencija će postati jedini instrument međunarodnog privatnog prava Zajednice koji nema oblik uredbe. Kako bi se otklonile teškoće koje se mogu javiti

² Vidi, P. Đundić, Međunarodna nadležnost i merodavno pravo u sporovima o vanugovornoj odgovornosti za proizvode sa nedostatkom, magistrarska teza, Novi Sad, 2006, str. 58, 59.

³ Član 65. Ugovora o osnivanju EZ, pod a) i b).

⁴ Council Regulation (EC) no. 44/2001 of 22 December 2000 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters (OJ L 12, 16.1.2001, p. 1-23).

⁵ Vidi, Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the law applicable to non-contractual obligations (COM (2003) 427; 2003/0168/COD).

zbog različitog karaktera izvora u ovoj materiji, a posebno teškoće koje mogu nastati u vezi sa jedoobraznom primenom ovih izvora pred sudovima država članica, Komisija je u toku 2003. godine, pokrenula inicijativu za zamenu Rimske konvencije odgovarajućom uredbom. Početkom 2003. godine je objavljena Zelena knjiga usmerena na podsticanje javne rasprave o ovom pitanju,⁶ a u decembru 2005. godine, Komisija je objavila predlog Uredbe o zakonu koji se primenjuje na ugovorne obaveze (u daljem tekstu: predlog Uredbe).⁷

Promene do kojih će doći usvajanjem Uredbe značajne su iz dva razloga. Prvo, sama činjenica da je međunarodna konvencija zamenjena zakonodavnim aktom Zajednice dovodi do toga da su protokoli zaključeni uz konvenciju, a kojima se njeno tumačenje poverava Sudu pravde Evropskih zajednica, postali suvišni. Sud će biti nadležan da tumači odredbe Uredbe o merodavnom pravu za ugovorne obaveze po samom slovu Ugovora o osnivanju EZ. Osim toga, zamena Rimske konvencije Uredbom dovodi do toga da rezerve koje su države članice eventualno stavile na Rimsku konvenciju više nemaju nikakav značaj. Drugo, donošenje Uredbe je praćeno i pokušajem da se pojedine odredbe ovog akta modernizuju, odnosno da se u njoj, na osnovu dosadašnjih iskustava, predvide nova i bolja rešenja.

U sadržinskom smislu, promene u Uredbi u odnosu na tekst Rimske konvencije su inspirisane, pre svega, željom da sa **poveća pravna sigurnost i predvidivost merodavnog prava**. To se naročito odnosi na osnovna koliziorna pravila iz Uredbe, tj. na odredbe člana 3. (autonomija volje) i člana 4. (koliziorna norma koja se primenjuje u odsustva izbora merodavnog prava). Međutim, značajne izmene su sadržane i u pojedinim drugim članovima.

Član 1 - Polje primene

Član 1. Uredbe precizira da se njena pravila primenjuju na sve slučajeve sukoba zakona u materiji ugovora, pod uslovom da je reč o građanskim ili trgovinskim odnosima. Osim toga, nabrojana su i pitanja koja se nalaze van njenog polja primene. Najznačajnija izmena u odnosu na tekst Rimske konvencije tiče se pitanja da li zaključenje ugovora od strane zastupnika može da obaveže vlastodavca. To pitanje je bilo isključeno iz polja primene Rimske

⁶ *Green paper on the conversion of the Rome Convention of 1980 on the law applicable to contractual obligations into a Community instrument and its modernization* (COM (2002) 654 final).

⁷ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and the Council on the law applicable to contractual obligations (Rome I)*, COM (2005) 650 final, 2005/0261 (COD).

konvencije, ali je odredba brisana iz teksta Uredbe, budući da ona sadrži posebnu kolizionu normu koja se tiče ugovora zaključenih preko zastupnika (član 7). Takođe, u pitanja koja su izričito isključena iz polja primene Uredbe, a ne pominju se u Rimskoj konvenciji, spada i pitanje obaveza između stranaka koje su nastale pre zaključenja ugovora. To pitanje, prema shvatanju većine država članica, spada u sferu vanugovorne odgovornosti, pa se na njega primenjuju norme koje će se naći u Uredbi o zakonu koji se primenjuje na vanugovorne obaveze (Rim II).⁸ Takođe, zadržano je rešenje iz Konvencije koje se tiče univerzalnosti primene. Naime, pravo koje je merodavno na osnovu kolizionih normi iz Uredbe, primenjuje se bez obzira da li je reč o pravu države članice (član 2).

Član 3 - Autonomija volje

Autonomija volje stranaka je još uvek, kao što je to bio slučaj i prema odredbama Konvencije, centralno koliziono rešenje. I dalje je sloboda stranaka u pogledu izbora merodavnog prava postavljena široko. Naime, ni Uredba kao ni Konvencija, ne zahteva postojanje koneksiteta između izabranog prava i slučaja ili stranaka. Takođe, izbor merodavnog prava može biti izvršen izričito ili prećutno. Izbor merodavnog prava može biti izvršen u svakom trenutku, pri čemu ranije postignuti sporazum o merodavnom pravu može da bude zamenjen novim (stav 3). Osim toga, dozvoljeno je i cepanje ugovora, tj. sporazum o različitim merodavnim pravima za različita pitanja iz ugovornog odnosa.

Izmene koje su izvršene u tekstu Uredbe u odnosu na Konvenciju tiču se, pre svega, pokušaja da se poveća pravna sigurnost i spreči arbitrarno ponašanje sudova prilikom odlučivanja o tome da li postoji prećutni sporazum stranaka. Komisija je, nešto ranije, u Zelenoj knjizi izrazila zabrinutost zbog činjenice da se shvatanja o pojmu prećutne autonomije volje razlikuju u sudskoj praksi država članica. Konkretnije, nemački i engleski sudovi su znatno spremniji da zaključe da ovakav sporazum postoji, u odnosu na sudove drugih država članica.⁹ U tekstu Konvencije je zadržana formulacija prema kojoj prećutni sporazum stranaka mora, sa razumnom sigurnošću, proisticati iz odredaba ugovora ili okolnosti slučaja. Kao dodatni kriterijum, Uredba predviđa da izbor može proisticati i iz ponašanja ugovornih strana. Najvažnija izmena u

⁸ Vidi, Objašnjenje uz predlog Uredbe, str. 5.

⁹ *Green paper*, str. 24.

ovom pogledu je ipak to što Uredba prihvata pretpostavku da **poveravanje nadležnosti za rešavanje spora** nekom od sudova države članice, **znači i izbor njenog materijalnog prava** (stav 1). Drugim rečima, ko izabere sud određene države članice, izabrao je time i pravo te države kao merodavno (*qui eligit forum eligit ius*), što odgovara tumačenju prećutne autonomije volje koje je usvojeno i u sudskoj praksi naših sudova.¹⁰ Navedena pretpostavka je, naravno, oboriva. Treba, takođe, uočiti da ista pretpostavka nije predviđena u slučaju da je kao nadležan izabran sud države koja nije članica.

Rešenje iz stava 2. istog člana proširuje slobode stranaka u pogledu izbora merodavnog prava. Naime, ova odredba daje strankama pravo da ugovore ne samo primenu prava neke države, nego i **primenu nedržavnih pravnih pravila**. Međutim, formulacija je restriktivna jer pominje „načela i pravila materijalnog prava o ugovorima koja su prihvaćena na međunarodnom, ili na nivou Zajednice”. Prema shvatanju koje je izneto u izveštaju uz predlog Uredbe, takva formulacija, s jedne strane, sprečava primenu *lex mercatoria* ili privatnih kodifikacija koje nisu adekvatno prihvaćene od strane međunarodne zajednice, a s druge strane, omogućava primenu *UNIDROIT* načela o međunarodnim trgovačkim ugovorima, Načela evropskog ugovornog prava ili instrumenata koji će u budućnosti biti usvojeni na nivou Zajednice.¹¹ U slučaju pojave pravnih praznina u takvim načelima ili pravilima, problem se rešava primenom opštih načela na kojima počivaju ti dokumenti, ili, u odsustvu tih načela, primenom prava koje je merodavno na osnovu kolizionog pravila koje se primenjuje ako stranke nisu postigle sporazum o merodavnom pravu.

Kao i u Konvenciji, i u stavu 4. člana 3. Uredbe je sadržano ograničenje autonomije volje koje se tiče zabrane izigravanja zakona. U slučaju kada su, u vreme izbora merodavnog prava, svi ostali elementi slučaja bili vezani za državu čije pravo nije izabrano, izbor merodavnog prava ne može sprečiti primenu imperativnih normi ove poslednje države. Međutim, značajna novina u odnosu na Konvenciju sadržana je u stavu 5. člana 3. Naime, zabrana izigravanja imperativnih normi je sada proširena i na komunitarno pravo. Pod uslovom da su stranke izabrale primenu prava države nečlanice, takav izbor ne može sprečiti primenu imperativnih normi Zajednice. Pri tom se u ovom stavu **ne traži**, kao u prethodnom, da su u vreme izbora merodavnog prava svi ostali elementi slučaja bili vezani za Zajednicu. Dovoljno je da postoji imperativna norma Zajednice koja se primenjuje na taj slučaj i ona auto-

¹⁰ Vidi u tom smislu Presudu Višeg trgovinskog suda, Pž. 120/2005 od 17. februara 2005. godine, navedenu u bazi podataka Paragraf.net.

¹¹ Objašnjenje uz predlog Uredbe, str. 5.

matski ima prednost u primeni, bez obzira što je ugovor sa istinskim inostranim elementom. Ova odredba je inspirisana odlukom Suda pravde EZ u slučaju *Ingmar*.¹²

Zabrana izigravanja zakona putem autonomije volje predviđena u stavu 4. člana 3. odnosi se ne samo na prinudne odredbe u međunarodnom smislu – definisane u članu 8 – već i na **sve druge norme koje ugovorne strane ne mogu derogirati ugovorom**. Drugim rečima, nema kolizione autonomije volje u slučaju kada ugovor ne sadrži inostrani element. Tada je autonomija volje isključivo materijalno-pravna - ugovorne strane mogu ugovarati strano pravo, ali samo radi zamene dispozitivnih normi obligacionog prava svoje države. Navedeno ograničenje autonomije volje važi i u slučaju da su ugovorne strane pored izbora stranog prava izvršile i izbor stranog suda kao nadležnog za rešavanje spora koji proističe iz tog ugovora. To znači da će izabrani sud, bar ako se radi o sudu države članice, morati da vodi računa o primeni imperativnih normi države kojoj ugovor po svojim elementima pripada i da neće moći da primeni norme svog ili bilo kog drugog obligacionog prava koje odstupaju od tih imperativnih normi, bez obzira što su ih ugovorne strane izabrale kao merodavno pravo. Treba reći da se ova razlika između normi iz stava 4. člana 3. (sve imperativne norme) u odnosu na norme iz člana 8. (prinudne norme u međunarodnom smislu) u tekstu Uredbe redigovanom na engleskom jeziku gubi, mada je u Obrazloženju Uredbe naglašena.¹³ Naime, engleski tekst u oba člana koristi termin "*mandatory rules*". U francuskoj verziji, međutim, razlika se dobro vidi, jer se u te dve odredbe koriste različiti termini: "*dispositions impératives*" i "*lois de police*":

Član 3. stav 4.

*"Le choix par le parties d'une loi conformément aux paragraphes 1 ou 2, assorti ou non de celui d'un tribunal étranger, ne peut, lorsque tous le elements de la situation sont localizes au moment de ce choix dans un seul pays, porte atteinte aux dispositions auxquelles la loi de ce pays ne permet pas de déroger par contrat, ci-après dénommées "*dispositions impératives*".*

¹² Case 381/98. Vidi prevod ove odluke na srpski: M. Stanivuković, Praktikum za međunarodno privatno pravo, Treće izmenjeno i dopunjeno izdanje, Novi Sad, 2004, str. 287.

¹³ Vidi, Objašnjenje uz predlog Uredbe, str. 5.

Član 8. stav 1 - *Lois de police*

"Une loi de police est une disposition imperative don't le respect est jugé crucial par un pays pour la sauvegarde de son organization politique, sociale ou économique, au point d'en exiger l'application à toute situation entrant dans son champ d'application, quelle que soit par ailleurs la loi applicable au contrat d'après le présent règlement."
(naglasak dodat)

Takođe, iz stava 5. člana 3. proističe da, kada postoje imperativne norme prava Zajednice koje regulišu dati ugovor, autonomija volje takođe može biti samo materijalno-pravna, u tom smislu da, izabrano pravo države koja nije članica, može regulisati samo ona pitanja tog ugovora koja nisu regulisana imperativnim odredbama prava Zajednice. Imperativne odredbe će najčešće biti sadržana u direktivama Zajednice, s obzirom da su direktive instrument koji se koristi za harmonizaciju ugovornog prava. To, dalje, znači da će se takve imperativne norme koje imaju prednost u primeni u praksi pojaviti u obliku nacionalnog prava države članice, s obzirom da direktive moraju biti dalje transformisane u nacionalno pravo da bi se primenjivale. Najbolji primer je sam slučaj *Ingmar* kojim je inspirisano ovo pravilo. U tom slučaju data je prednost primeni norme Ujedinjenog kraljevstva o pravu zastupnika sa teritorije te države na naknadu štete u slučaju raskida ugovora u odnosu na pravo Kalifornije koje su ugovorne strane izabrale kao merodavno (vlastodavac je bilo trgovačko društvo iz Kalifornije). Ova imperativna norma poticala je iz direktive EZ 86/653 o samostalnim trgovačkim zastupnicima.

Član 4 - koliziono pravilo za slučaj da stranke nisu odredile merodavno pravo

Ukoliko su stranke propustile da izaberu merodavno pravo, Konvencija predviđa primenu prava države koja je u najbližoj vezi sa ugovorom. Pri tome, stav 2. člana 4. Konvencije sadrži pretpostavku da je ugovor u najbližoj vezi sa državom u kojoj se, u vreme zaključenja ugovora, nalazi redovno boravište ili sedište glavne uprave nosioca karakteristične obaveze iz ugovora. Odstupanje od ovog pravila je predviđeno za slučajeve kada nije moguće odrediti nosioca karakteristične obaveze, ili kada je ugovor u bližoj vezi sa nekom drugom državom.

Član 4. Uredbe je zasnovan na ideji da je neophodno povećati predvidivost merodavnog prava, odnosno smanjiti ovlašćenja sudova. Primena principa

najbliže veze unosi nesigurnost u pogledu merodavnog prava koje će sud primeniti na ugovor, što je naročito pogubno u ugovornim odnosima sa inostranim elementom, gde je postojanje pravne sigurnosti od primarnog značaja.¹⁴ Kako bi ovaj nedostatak bio prevaziđen, predlog Uredbe, za razliku od Konvencije, **ne sadrži više princip najbliže veze kao koliziono rešenje**. Član 4. se sada zasniva na primeni prava redovnog boravišta nosioca karakteristične obaveze. Ova odredba precizira koja se ugovorna strana smatra nosiocem karakteristične obaveze za osam različitih vrsta ugovora, uz rezidualno pravilo za sve ugovore koji nisu posebno pobrojani (stav 2). U tom smislu, novi član 4. Uredbe podseća na rešenje iz člana 20. Zakona o rešavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja. Nabrajajući pravila za posebne vrste ugovora, član 4. odstupa od Šnicerovog shvatanja o karakterističnoj prestaciji samo kod ugovora o distribuciji i franšizingu. U skladu sa načelom zaštite slabije strane u odnosu, kod ovih vrsta ugovora se primenjuje **pravo redovnog boravišta distributera**, odnosno **primaoca franšizinga**. Za razliku od Konvencije, u Uredbi se više ne nalazi specijalna klauzula odstupanja u korist prava države koja je u bližoj vezi sa ugovorom. Međutim, princip najbliže veze se, u skladu sa stavom 2, ipak primenjuje za slučaj da nije moguće identifikovati nosioca karakteristične obaveze (ugovori kojima je predviđena razmena robe, razmena usluga za robu i sl.). Ugovori koji se tiču stvarnih prava na nekretninama i prava korišćenja nekretnina podvrgnuti su, kao i ranije, pravu države u kojoj se nekretnina nalazi (i dalje je ugovornim stranama ostavljena mogućnost izbora merodavnog prava i za ove ugovore).

Član 5 - Ugovori sa potrošačima

Član 5. Uredbe u poređenju sa članom 5. Konvencije, sadrži znatno jednostavnije koliziono pravilo za ugovore sa potrošačima. Naime, Konvencija prećutno daje mogućnost strankama izaberu merodavno pravo i u ovoj vrsti ugovora. Jedino stav 2. člana 5. Konvencije sadrži ograničenje, prema kojem ugovaranje merodavnog prava ne može dovesti do toga da potrošač bude lišen zaštite koju mu pružaju prinudni propisi u državi njegovog redovnog boravišta. U slučaju da ugovorne strane nisu ugovorile primenu merodavnog prava, kao supsidijarno rešenje se primenjuje zakon mesta redovnog boravišta potrošača.

¹⁴ J. Lookofsky, K. Hertz, *Transnational Litigation and Commercial Arbitration*, 2nd edition, Copenhagen, 2004, str. 427.

U objašnjenju uz predlog Uredbe se navodi da je Komisija, nakon objavljivanja Zelene knjige, primila najviše prigovora od strane stručne javnosti upravo na navedeno rešenje iz Konvencije koje podrazumeva, u velikom broju slučajeva, paralelnu primenu dva prava.¹⁵ Reč je o tome da, u slučaju da se stranke sporazumeju u pogledu merodavnog prava, član 5. Konvencije podrazumeva istovremenu primenu prava merodavnog na osnovu volje strana-ka, i imperativnih normi prava države redovnog boravišta potrošača. Kako bi eliminisao ove prigovore, predlagač u stavu 1. Člana 5. Uredbe predviđa jednostavno primenu **prava mesta redovnog boravišta potrošača**, kao jedino rešenje za ovu vrstu ugovora.

Stav 2. člana 5. sadrži definiciju ugovora sa potrošačima. Ugovor sa potrošačima je ugovor koji zaključuje, sa jedne strane, fizičko lice (potrošač) sa redovnim boravištem u državi članici, u svrhu za koju se ne može smatrati da je obuhvaćena njegovom profesijom, i, sa druge strane, profesionalac, koji istupa u obavljanju svoje profesije. Druga rečenica stava 2. uvodi dodatni uslov za primenu koliziona norme iz stava 1. ovog člana. Specijalna koliziona norma se primenjuje pod uslovom da je jedna od ugovornih strana lice koje obavlja profesionalnu delatnost u državi članici u kojoj potrošač ima redovno boravište, ili ako, na bilo koji način, usmerava takvu delatnost prema jednoj ili više država članica, uključujući i onu u kojoj redovno boravište ima potrošač, a zaključeni ugovor ulazi u polje takve delatnosti, osim ako profesionalac nije znao gde se nalazi redovno boravište potrošača, a to neznanje se ne može pripisati njegovoj krivici (nepažnji, u originalu - *negligence*). Formulacija je, gotovo doslovno, preuzeta iz člana 15. stava 1. pod (c) Briselske uredbe, koji govori o nadležnosti u sporovima o ugovorima sa potrošačima. Jedina razlika u odnosu na Briselsku uredbu je to što član 5. Rimske uredbe sadrži ograničenje koje treba da zaštiti profesionalca, u slučaju da je potrošač saopštio neistinit podatak o svom redovnom boravištu.¹⁶

Specijalna koliziona norma iz člana 5. Uredbe se ne primenjuje na ugovore koji su nabrojani u stavu 3. To su: ugovori čiji su predmet izvršenje usluga, a usluge se izvršavaju isključivo u državi koja nije država redovnog boravišta potrošača; ugovori o prevozu, sa izuzetkom ugovora o turističkim paket aranžmanima, u smislu Direktive 90/314/EEC; ugovori koji se odnose na stvarna prava ili prava korisnika u odnosu na nepokretnu imovinu, osim ugovora koji se odnose na prava korisnika nad nepokretnostima na bazi tajm-šeringa, u smislu Direktive 94/47/EC.

¹⁵ Objasnjenje uz predlog Uredbe, str. 6.

¹⁶ *Ibidem*, str. 7.

Član 6 - Ugovori o radu

Član 6. Uredbe koji reguliše merodavno pravo za ugovore o radu, pretrpeo je manje promene u odnosu na odgovarajuću odredbu Konvencije. Zadržano je pravilo da izbor merodavnog prava u skladu sa članom 3. ne može da spreči primenu imperativnih propisa koji se tiču zaštite zaposlenih, a koji su na snazi u državi na koju upućuje norma iz člana 6. Za razliku od Konvencije koja je upućivala na primenu prinudnih propisa države u kojoj zaposleni uobičajeno obavlja rad, Uredba nalaže primenu prava države **u kojoj ili iz koje** ovo lice obavlja rad. Prema shvatanju predlagača, izmena će omogućiti da koliziono pravilo obuhvati i one slučajeve kada postoji jasno utvrđeno mesto iz kojeg se obavljanje poslova organizuje, i u kom zaposleni izvršavaju druge obaveze prema poslodavcu iako obavljaju poslove u više država, kao što su, na primer, zaposleni u vazduhoplovu.¹⁷

Kao što je to slučaj sa Konvencijom, i Uredba sadrži rešenje prema kojem se na ovu vrstu ugovora primenjuje zakon mesta uobičajenog obavljanja rada od strane zaposlenog, čak i u slučaju da je ovo lice privremeno zaposleno u nekoj drugoj državi. Pri tome, u Uredbi je, za razliku od Konvencije, **propisano kada će se obavljanje poslova u drugoj državi smatrati privremenim**. To će biti slučaj kada se očekuje da zaposleni nastavi sa radom u državi u kojoj uobičajeno vrši poslove, nakon što završi poslove koji su mu povereni, u nekoj drugoj zemlji. Pri tome, član 6. stav 2(a) precizira da činjenica da je zaposleni zaključio novi ugovor o radu sa prvobitnim poslodavcem ili sa poslodavcem koji pripada istoj grupi kompanija kao i prvobitni poslodavac, za vreme dok obavlja poslove u drugoj državi, neće uticati na zaključak da je ovo obavljanje poslova privremenog karaktera. Prema stavu 2(b) ovog člana, ako se ne može zaključiti da zaposleni obavlja uobičajeno rad u bilo kojoj državi, odnosno iz bilo koje države, ili ako obavlja rad na teritoriji ili sa teritorije koja ne pripada ni jednom suverenitetu, na ugovor o radu će se primeniti zakon države u kojoj se nalazi poslovna jedinica koja ga je zaposlila.. Kao i Konvencija, i Uredba u stavu 3. predviđa mogućnost odstupanja ako se, na osnovu svih okolnosti, može zaključiti da je ugovor u bližoj vezi sa nekom drugom državom.

¹⁷ *Ibidem.*

Član 7 - Ugovori zaključeni preko zastupnika

Za razliku od Konvencije, Uredba posebno reguliše pitanja dejstva ugovora zaključenih preko zastupnika. Prema jednoj od odredaba Konvencije (član 1. stav 2(f)), iz njenog polja primene je izričito isključeno pitanje da li je zastupnik ovlašćen da ugovorom sa trećim licem obaveže zastupano lice (vlastodavca). Razlog za to je, prema rečima autora predloga Uredbe, bilo postojanje značajnih razlika između kolizionih normi država članica za ovo pitanje, kao i to što je, u vreme donošenja Rimske konvencije, već bila otvorena za potpisivanje Haška konvencija o merodavnom pravu za ugovore o zastupanju (1978). Međutim, slab uspeh Haške konvencije među državama članicama i približavanje kolizionih normi država članica do kojeg je došlo u međuvremenu, omogućili su da se i ovo pitanje reguliše Uredbom. Član 7. Uredbe sadrži kolizionu normu koje se tiču sve tri kategorije odnosa povodom zastupanja (odnos između vlastodavca i zastupnika, odnos između vlastodavca i trećeg lica i odnos između zastupnika i trećeg lica). Prema stavu 1, ako strane nisu izabrale merodavno pravo, na **ugovor zaključen između vlastodavca i zastupnika** primenjuje se **pravo države u kojoj zastupnik ima redovno boravište**, izuzev u slučaju kada zastupnik obavlja ili bi trebalo da obavlja svoju glavnu delatnost u državi redovnog boravišta vlastodavca, u kom slučaju je merodavno pravo ove države.

Na **odnose između vlastodavca i trećeg lica** (druge ugovorne strane iz ugovora koji je zaključio zastupnik) koji proističu iz činjenice da je zastupnik delovao u granicama svojih ovlašćenja, da je prekoračio ovlašćenja ili je delovao bez ovlašćenja, primenjuje se pravo države u kojoj je **zastupnik imao redovno boravište**, u trenutku kada je delovao. Međutim, od ovog pravila se odstupa kada je zastupnik delovao na teritoriji države u kojoj redovno boravište imaju vlastodavac ili treće lice, ili kada je zastupnik delovao na berzi ili u javnoj prodaji. U takvim slučajevima se primenjuje **pravo države u kojoj je zastupnik delovao**, a ne pravo njegovog redovnog boravišta. Isto tako, prema stavu 3, na odnos između vlastodavca i trećeg lica se može primeniti pravo koje je odredio vlastodavac ili zastupnik u pismenoj formi, pod uslovom da se treće lice izričito saglasi sa ovim izborom.

Na **odnose između zastupnika i trećeg lica** koji proističu iz činjenice da je zastupnik delovao u granicama svojih ovlašćenja, da je prekoračio ovlašćenja ili je delovao bez ovlašćenja takođe se primenjuje pravo koje je merodavno na osnovu stava 2. (**pravo države redovnog boravišta zastupnika ili pravo države u kojoj je zastupnik delovao**).

Član 8 - Prinudne norme u međunarodnom smislu

Ovaj član Uredbe predstavlja pandan članu 7. Konvencije, poznatom po liberalnom odnosu prema mogućnosti „pružanja dejstva” prinudnim normama strane države čije pravo nije merodavno za slučaj.¹⁸ Interesantno je da stav 1. člana 8. Uredbe sadrži definiciju prinudnih normi u međunarodnom smislu, koja je inspirisana odlukom Suda EZ u predmetu *Arblade*.¹⁹ Prema toj odredbi, prinudne norme u međunarodnom smislu (*mandatory norms, lois de police*) su norme čije poštovanje država smatra toliko bitnim za zaštitu svoje političke, društvene ili ekonomske organizacije, da određuje da se one moraju primeniti na svaku situaciju koja spada u njihovo polje primene, bez obzira na to koje je pravo inače merodavno za ugovor na osnovu Uredbe.²⁰

Stav 2. člana 8. Uredbe zadržava rešenje koje je prisutno u stavu 2. člana 7. Konvencije. Reč je o ovlašćenju za sudove država članica da primenjuju prinudne norme koji su deo *lex fori*. Takođe, u stavu 3. je zadržana i odredba koja se odnosi na pružanje dejstva prinudnim normama treće strane države. Potrebno je istaći da je stav 1. člana 7. Konvencije, koji sadrži istu mogućnost, jedna od dve odredbe Konvencije na koje je moguće staviti rezervu, što su i učinile Velika Britanija, Irska, Nemačka, Portugalija, Luksemburg, Letonija i Slovenija. Zamena Konvencije Uredbom, između ostalog, za posledicu će imati i to da će ova odredba početi da se primenjuje u zemljama koje su stavile rezervu.

Formulacija iz Uredbe je samo neznatno izmenjena u odnosu na onu iz Konvencije. Uslov za primenu prinudnih normi države čije pravo nije merodavno je bliska veza situacije sa tom državom. Prilikom odlučivanja da li će iskoristiti mogućnost pružanja dejstva ovim normama, sud bi trebalo da uzme u obzir prirodu i svrhu tih normi, kao i posledice njihove primene, odnosno neprimene po ciljeve koji se ostvaruju tim normama i po stranke.

Ostale odredbe

Član 10. Uredbe, koji se odnosi na merodavno pravo za **formu ugovora**, povećava broj alternativa u pogledu prava prema kojima se može ceniti for-

¹⁸ Vidi, stav 1. člana 7. Rimske konvencije.

¹⁹ Predmeti C-369/96 i C-374/96.

²⁰ Vidi gore navedenu formulaciju člana 8. stav 1. na francuskom.

malna punovažnost ugovora. Novina je mogućnost primene prava države u kojoj je, u vreme zaključenja ugovora, redovno boravište imale bilo koja od ugovornih strana ili prava države u kojoj su se u vreme zaključenja ugovora nalazili njihovi zastupnici. Uz zadržavanje alternativa predviđenih članom 9. Konvencije, to znači da će se na pitanje forme ugovora potencijalno primenjivati četiri ili čak pet prava. Ako je ugovor zaključen u mestu u kojem se istovremeno nalaze ugovorne strane, ugovor će se smatrati punovažnim ako ispunjava zahteve forme bilo kog od sledećih prava: prava koje je merodavno za prava i obaveze iz ugovora, prava države u kojem je ugovor zaključen, prava države u kojoj redovno boravište ima jedna, odnosno druga stranka. Ako je u pitanju ugovor između odsutnih lica (tzv. distancioni ugovor), broj alternativa se povećava time što Uredba predviđa primenu prava obe države u kojoj se stranke, odnosno, njihovi zastupnici, nalaze prilikom zaključenja ugovora.²¹

Isto važi i za pravo merodavno za **formu jednostranog pravnog akta**. Rimska konvencija predviđa primenu prava države u kojoj je akt preduzet ili prava merodavnog za sadržinu ugovora na koji se odnosi akt, a Uredba (stav 2. člana 10) dodaje još i mogućnost primene prava države redovnog boravišta lica koje je preduzelo akt. Uredba zadržava rešenje iz Konvencije, prema kojem se na formu ugovora sa potrošačima primenjuje zakon mesta redovnog boravišta potrošača (stav 3. člana 10), a za formu ugovora koji se tiču stvarnih prava na nepokretnostima ili prava na njihovo korišćenje obavezna je primena prinudnih normi države u kojoj se nepokretnosti nalaze koje se tiču forme (stav 4. člana 10).

U članovima 12. i 13. Konvencije bile su posebno regulisane **cesija i ugovorna subrogacija**. Uredba, u članu 13, sadrži jedinstvenu kolizionu normu za oba ova pitanja. Prema stavu 1. člana 13, na odnos između ustupioca i prijemnika kod cesije i ugovorne subrogacije primenjuje se pravo koje je merodavno, na osnovu kolizione norme iz Uredbe, za ugovor zaključen između ustupioca i prijemnika potraživanja. Na odnos između prijemnika i dužnika, primenjuje se pravo koje je merodavno za prvobitni ugovor (ugovor iz kojeg je nastalo potraživanje koje je predmet ustupanja). Novina u odnosu na tekst Konvencije je odredba stava 3. člana 13. Ona određuje merodavno pravo za pitanje da li se potraživanje stečeno na osnovu cesije ili subrogacije može isticati prema trećim licima. Za to pitanje je merodavno pravo države redovnog boravišta ustupioca ili ispunioca obaveze u relevantnom momentu (*at the material time*) – iz ove formulacije na engleskom jeziku ne vidi se jasno da je reč o momentu

²¹ Vidi, stav 1. člana 10. Uredbe.

cesije, odnosno, subrogacije). To, međutim, jasno proističe iz francuske verzije predloga (*au moment de la cession ou du transfert*). Navedeno rešenje usvojeno je pod uticajem UNCITRAL-ove Konvencije o ustupanju potraživanja u međunarodnoj trgovini od 2001. godine.²²

Takođe, novina u tekstu Uredbe u odnosu na Konvenciju je unosenje posebnog člana koji je posvećen **zakonskoj subrogaciji**. Prema članu 14. Uredbe, pravo koje je bilo merodavno za obavezu ispunioca prema poveriocu, reguliše i pravo ispunioca da zahteva ispunjenje potraživanja od strane dužnika. Isto pravilo se primenjuje u slučajevima u kojima više lica solidarno duguje ispunjenje obaveze poveriocu, čemu je sada posvećen poseban član Uredbe (član 15). Pravo koje reguliše obavezu dužnika koji je ispunio obavezu prema poveriocu, primenjuje se kako bi se dobio odgovor na pitanje da li taj dužnik ima pravo regresa prema ostalim dužnicima.

Uredba posebno reguliše i pitanje merodavnog prava za **kompencaciju** koja nastupa na osnovu zakona. Stav autora predloga je bio da to pitanje valja posebno regulisati, sa obzirom da je ugovorna kompencacija, po prirodi stvari, regulisana opštim kolizionim normama iz Uredbe (članovi 3. i 4).²³ Na zakonsku kompencaciju se primenjuje pravo merodavno za obavezu u odnosu na koje je utvrđeno pravo na kompencaciju (član 16).

U članu 18. Uredbe je sadržana definicija **redovnog boravišta pravnih lica**. Prema stavu 1. ovog člana, redovnim boravištem pravnih lica se smatra **glavno mesto poslovanja** (*principal establishment*). Osim toga, ako je ugovor nastao kao posledica delatnosti filijale, predstavništva ili neke druge poslovne jedinice, ili je, na osnovu ugovora, izvršenje ugovornih obaveza dužnost te poslovne jedinice, mesto njenog poslovanja će se smatrati redovnim boravištem (**napomena** - u engleskom tekstu, formulacija je sledeća: *...this establishment shall be considered the habitual residence*). Prema stavu 2, ako je ugovor zaključen od strane fizičkog lica, u okviru njegove poslovne delatnosti, redovnim boravištem ovog lica će se smatrati mesto njegovog poslovanja.

Uredba zadržava rešenje Konvencije koje se tiče isključenja *renvoi* (član 19). Takođe, zadržana je klauzula javnog poretka (član 20). U slučaju da koliziona norma iz Uredbe uputi na primenu prava države sa složenim pravnim poretkom, kao i Konvencija, i Uredba usvaja načelo neposrednog izbora (član 21).

²² Objašnjenje uz predlog Uredbe, str. 8.

²³ Objašnjenje uz predlog Uredbe, str. 8.

Član 22. Uredbe sadrži odredbu koja reguliše njen odnos prema drugim instrumentima komunitarnog prava. Usvojeno je rešenje prema kojem Uredba ne sprečava primenu, ili buduće usvajanje akata organa Zajednice (a) koji uspostavljaju kolizione norme za ugovorne odnose u određenim posebnim oblastima, (b) sadrže norme koje uređuju ugovorne odnose, a primenjuju se u slučaju sukoba zakona, na osnovu volje stranaka²⁴, (c) sadrže pravila usmerena na obezbeđivanje nesmetanog funkcionisanja unutrašnjeg tržišta, u slučaju da se ta pravila ne mogu primenjivati istovremeno sa pravom na koje su ukazala pravila međunarodnog privatnog prava.

Odnos između Uredbe i međunarodnih ugovora u istoj materiji je regulisan članom 23. Stav 2. ovog člana predviđa da međunarodne konvencije imaju prednost u primeni u odnosu na Uredbu. Međutim, ako su, u vreme zaključenja ugovora, svi materijalni elementi slučaja²⁵ koncentrisani na teritoriji jedne ili više država članica, Uredba će imati prednost u primeni u odnosu na:

1. Hašku konvenciju o pravu koje se primenjuje na međunarodnu kupoprodaju telesnih pokretnih stvari (1955), i
2. Hašku konvenciju o merodavnom pravu za ugovore o zastupanju (1978).

Prema stavu 3, Uredba ima prednost u primeni u odnosu na bilateralne ugovore zaključene između država članica, koji regulišu materiju obrađenu u Uredbi.

ZAKLJUČAK

Promene koje donosi predlog Uredbe o merodavnom pravu za ugovorne obaveze uzbudljive su za posmatrača iz Srbije, jer nove norme u svom osnovnom rešenju približavaju pravo Evropske zajednice postojećem srpskom pravu. Ako predlog Uredbe bude usvojen, sigurno je da će posao srpskog zakonodavca na prilagođavanju kolizionih normi za ugovore evropskom uzoru biti jednostavniji, nego što će to biti, ako i dalje bude važila

²⁴ *Ibidem*, str. 9.

²⁵ U izveštaju uz predlog Uredbe se navodi da ona ima prednost u primeni samo ako su svi materijalni elementi slučaja prisutni na teritoriji jedne ili više država članica. Stav 2. člana 23, međutim, ne sadrži odrednicu svi, već samo pominje elemente slučaja. Izvesno je da je u pitanju greška u tekstu Uredbe, tim pre što i Rim II sadrži sličnu odredbu o isključenju primene konvencija, a ta se odredba poziva na sve elemente slučaja.

Rimska konvencija. Naravno, norme Konvencije su znatno detaljnije od domaćih i sadrže odgovore na mnoga pitanja koja nisu izričito regulisana u srpskom pravu (na primer merodavno pravo za regresno pravo između solidarnih dužnika, merodavno pravo za zakonsku subrogaciju, merodavno pravo za potrošačke ugovore itd.).

Ono što u ovom predlogu svakako treba da zabrine posmatrača iz svih onih zemalja koje nisu članice Evropske zajednice, jeste odredba kojom se daje apsolutna prednost imperativnim normama prava Zajednice nad autonomijom volje ugovornih strana. Domaći ugovarači koji posluju sa partnerima iz Evropske unije, moraju biti svesni da će nakon usvajanja Uredbe, još više nego danas, klauzula o izboru merodavnog prava malo značiti, ako je reč o ugovoru koji je regulisan imperativnim propisima Evropske zajednice. Sa primenom tih propisa treba računati i treba ih dobro upoznati pre nego što se upustimo u ugovorne odnose na tom velikom i strogo regulisanom tržištu. U suprotnom može nam se desiti da preduzmemo neki korak, koji po tim propisima povlači određene negativne imovinsko-pravne posledice koje ne postoje u domaćem pravu.

Maja STANIVUKOVIĆ*

Petar ĐUNDIĆ*

PREDLOG UREDBE EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVETA O PRAVU KOJE SE PRIMENJUJE NA UGOVORNE OBAVEZE (RIM I)

Rezime

Od trenutka stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama, pravosudna saradnja u građanskim stvarima između država članica Evropske zajednice je premeštena iz trećeg u prvi stub Evropske unije. Ugovor je dao ovlašćenje organima Zajednice da regulišu pitanja iz materije međunarodnog privatnog prava kroz usvajanje uredbi – akata sekundarnog zakonodavstva sa neposrednim dejstvom na čitavoj teritoriji Zajednice. Kada su u pitanju kolizione norme za ugovore, Komisija je iskoristila novoustanovljena ovlašćenja u toku 2003. godine, kada je inicirala zamenu Konvencije o pravu koje se primenjuje na ugovorne obaveze odgovarajućom uredbom. Zamena Konvencije uredbom bi dovela do značajnih promena. Njeno usvajanje bi značilo da države članice Zajednice više nemaju ovlašćenje koje je postojalo na osnovu Konvencije, tj. nemaju mogućnost stavljanja rezervi na pojedine odredbe. Osim toga, dva Protokola koja su zaključena uz Konvenciju, a koja daju nadležnost Evropskom sudu pravde da tumači Konvenciju bi postala suvišna. Pored promena formalnog karaktera, Komisija je predložila izmenu pojedinih pravila sadržanih u Konvenciji, sa ciljem njihove modernizacije i poboljšanja. Najvažnije sadržinske izmene su inspirisane željom da se poveća pravna sigurnost i predvidivost merodavnog prava. Ovo se prvenstveno odnosi na opšta koliziorna pravila (član 3 – autonomija volje i član 4 – koliziorna norma koja se primenjuje u odsustvu sporazuma stranaka). Odredbe predloga Komisije odstupaju od rešenja iz Konvencije u odnosu na pojedina druga pitanja (polje primene, pravo merodavno za potrošačke ugovore, ugovore o radu, pravo merodavno za formu ugovora itd.). Posmatrano iz perspektive srpskog prava, predložene promene u mnogome približavaju evropske kolizione norme za ugovore rešenjima iz srpskog Zakona o međunarodnom privatnom pravu. Pod uslovom da uredba zaista i bude usvojena, to bi znatno olakšalo napore domaćeg zakonodavca u usklađivanju pravila o određivanju merodavnog prava za ugovore sa evropskim uzorom.

* Redovni profesor Pravnog fakulteta u Novom Sadu.

* Asistent Pravnog fakulteta u Novom Sadu.

Ivana KUNDA*

UDK: 341.645(4-672 EU)
347.9 (4-672 EU)
str. 55-67.
pregledni naučni rad

MEĐUNARODNO PRISILNI PROPISI PREMA EUROPSKOM SUDU PRAVDE: C-381/98 INGMAR GB LTD PROTIV EATON LEONARD TECHNOLOGIES INC.

*U slučaju Ingmar GB Ltd protiv Eaton Leonard Technologies Inc. (C-381/98) Europski sud pravde (u daljnjem tekstu: Europski sud) dana 9. studenog 2000. godine donio je odluku u kojoj je iznio svoje viđenje odnosa između dvaju pravnih načela. S jedne strane, radi se o načelu autonomije volje ugovornih stranaka prilikom izbora mjerodavnog prava – načelu međunarodnog privatnog prava. Tome se suprotstavlja, s druge strane, načelo obvezujuće snage prisilnih pravila koja čine dio **acquis communautaire-a** – načelo prava Europske zajednice. Ovaj vrlo složeni problem, kao i način na koji mu je Europski sud pristupio u ovom slučaju, potakao je mnoge autore na iznošenje i vlastita stava o tom pitanju.¹*

* Asistent, Pravni fakultet u Rijeci, Katedra za međunarodno privatno pravo.

* Ovo je neznatno izmijenjeni i osvježeni komentar koji je izvorno objavljen u hrvatskom mjesečniku *Pravo i porezi*, sv. 5, 2005.

¹ Vidi, primjerice, Erauw, Johan, "Observations about Mandatory Rules Imposed on Transatlantic Commercial Relationships", *Huston Journal of International Law*, god. 26, sv. 2, 2004., str. 263-286; Jäntherä-Jareborg, Maarit, When are harmonized community rules internationally mandatory? Reflexions concerning the decision of the EC-Court in Ingmar GB Ltd. v. Eaton Leonard Technologies Inc. ("När är harmoniserade gemenskapsregler

1. ČINJENICE SLUČAJA

Ingmar GB Ltd (u daljnjem tekstu: Ingmar), trgovačko društvo sa sjedištem u Ujedinjenom Kraljevstvu, 1989. godine zaključilo je ugovor o trgovačkom zastupanju s Eaton Leonard Technologies Inc. (u daljnjem tekstu: Eaton), trgovačkim društvom sa sjedištem u Kaliforniji. Prema tom ugovoru Ingmar je djelovao kao trgovački zastupnik Eatona u Ujedinjenom Kraljevstvu Velike Britanije i Sjeverne Irske te u Irskoj. Jedna od odredbi toga ugovora predviđala je da je za ugovor mjerodavno pravo Kalifornije.

Nakon što je ugovor raskinut 1996. godine, Ingmar je pokrenuo postupak pred prvostupanjnskim sudom u Ujedinjenom Kraljevstvu (*High Court of Justice of England and Wales, Queen's Bench Division*) sa zahtjevom da se, između ostalog, Eatonu naloži isplata naknade za štetu pretrpljenu uslijed raskida ugovora. Taj zahtjev Ingmar je temeljio na Pravilima o trgovačkim zastupnicima (Smjernica Vijeća) iz 1993. godine (u daljnjem tekstu Pravila)² kojima je u englesko pravo implementirana Smjernica Vijeća 86/653/EEZ od 18. prosinca 1986. godine o usklađivanju prava država članica u svezi samostalnih trgovačkih zastupnika (u daljnjem tekstu: Smjernica 86/653/EEZ).³ U svojoj odluci od 23. listopada 1997. godine prvostupanjnski sud odbio je takav zahtjev držeći kako se Pravila ne primjenjuju s obzirom da je ugovor izričito podređen pravu Kalifornije. Protiv te odluke Ingmar je izjavio žalbu drugostupanjnskom sudu (*Court of Appeal of England and Wales, Civil Division*), koji je zastao s postupanjem i Europskom sudu uputio pitanje radi prethodne odluke.⁴

internationellt tvingande? Reflexioner föranledda av målet Ingmar GB Ltd. och Eaton Leonard Technologies Inc."), *Europarättslig Tidskrift*, 2001., str. 403-412; Verhagen, H. L. E., "The Tension between Party Autonomy and European Union Law: Some Observations on *Ingmar GB Ltd v Eaton Leonard Technologies Inc*", *International and Comparative Law Quarterly*, god. 51, 2002., str. 135-154; i druge radove citirane *infra*.

² *Commercial Agents (Council Directive) Regulations 1993*. Ova Pravila uređuju prava i obveze između trgovačkih zastupnika i njihovih nalogodavatelja (pravila 3.-5.), naknadu (pravila 6.-12.), te sklapanje i prestanak ugovora o zastupanju (pravila 13.-16.). Također sadrže i odredbe o obeštećenju i naknadi na koju trgovački zastupnik ima pravo po prestanku ugovora o trgovačkom zastupanju (pravila 17.-19.), te odredbe o valjanosti ugovornih uglavaka kojima se ograničava trgovina (pravilo 20.). Cjeloviti tekst ovih Pravila na engleskom jeziku dostupan na <http://www.hmso.gov.uk/si/si1993/Uksi_19933053_en_1.htm> (posljednji posjet 23.8.2006).

³ *OJ L382*, 31. prosinca 1986., str. 17, *OJ L189*, 20. srpnja 1988., str. 28 (*Corrigendum*).

⁴ Sukladno članku 234. Ugovora o EZ sudovi država članica mogu, a iznimno i moraju, uputiti pitanje Europskom sudu pravde radi prethodne odluke, a koje se može odnositi na

2. PITANJE PRED EUROPSKIM SUDOM PRAVDE

Pitanje radi prethodne odluke, koje je Evropskom sudu pravde postavio nacionalni sud u Engleskoj, odnosilo se na interpretaciju Smjernice 86/653/EEZ i glasilo je:

"Prema engleskom pravu, učinak se priznaje mjerodavnom pravu koje su stranke odabrale, izuzev ukoliko postoje razlozi javnog poretka [...] da se tako ne postupi. U takvim okolnostima, jesu li odredbe Smjernice, na način kako su implementirane u pravima država članica, a posebice odredbe koje se tiču plaćanja naknade zastupnicima nakon prestanka ugovora o zastupanju, primjenjive kada:

- a) nalogodavatelj imenuje isključivog zastupnika u Ujedinjenom Kraljevstvu i Republici Irskoj za prodaju njegovih proizvoda na tom području; i
- b) u dijelu u kojem se odnosi na prodaju proizvoda u Ujedinjenom Kraljevstvu, zastupnik svoju djelatnost obavlja na području Ujedinjenog Kraljevstva; i
- c) nalogodavatelj je trgovačko društvo osnovano u državi koja nije država članica Europske unije, točnije u Državi Kaliforniji, SAD, i tamo ima svoj nastan; i
- d) izričito je ugovoreno da je mjerodavno pravo za ugovor među strankama pravo Države Kalifornije, SAD?"

tumačenje i valjanost prava Zajednice. Člankom 68. stavkom 1. Ugovora o EZ to je pravo ograničeno kada su u pitanju viza, azil, imigracijska politika te pravosudna suradnja u građanskim i trgovačkim stvarima (Glava IV. Trećeg dijela Ugovora o EZ) sljedećim uvjetom: kada se pojavi pitanje o tumačenju ove Glave ili o valjanosti ili tumačenju akata tijela Zajednice temeljenih na ovoj Glavi u postupku koji se vodi pred sudom ili tribunalom države članice protiv čije odluke nema pravnog lijeka prema nacionalnom pravu, taj sud ili tribunal mora, ako smatra da je odluka o tom pitanju nužna kako bi mu omogućila donošenje presude, zahtijevati od Suda pravde donošenje odluke o tom pitanju. Takvom odlukom Evropski sud pravde ne odlučuje o meritumu spora već rješava apstraktno pravno pitanje. Općenito o postupcima za donošenje odluke o prethodnom pitanju vidi, Anderson, David W.K./Demetriou, Marie, *References to the European Court*, Drugo izdanje, Sweet & Maxwell, 2002.; Herdegen, Matthias, *Europsko pravo*, Pravni fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka, 2002., str. 144-149; Lasok, K.P.E./Millet, Timothy/uz pomoć Howard, Anneli, *Judicial Control in the EU: Procedures and Principles*, Richmond, Richmond (UK), 2004., str. 155-183.

Europski sud je, dakle, trebao razriješiti dvojbu moraju li se ili ne članci 17. i 18. Smjernice 86/653/EEZ⁵ primijeniti u slučaju kada trgovački zastupnik svoju djelatnost obavlja na području države članice, mada se nastan nalogaodavatelja nalazi u državi nečlanici i mada odredba ugovora o trgovačkom zastupanju predviđa da je za ugovor mjerodavno pravo iste države nečlanice. Europski sud je odgovorio pozitivno.⁶

3. ODLUKA I OBRAZLOŽENJE EUROPSKOG SUDA

Prethodno obrazloženju zauzetog stava, Europski sud naveo je kako se sve stranke glavnog postupka slažu da je sloboda stranaka izabrati pravni sustav koji će biti mjerodavan za njihove ugovorne odnose osnovno načelo međunarodnog privatnog prava te da se ta sloboda može ograničiti jedino djelovanjem pravila koja su prisilna u tolikoj mjeri da se primjenjuju bez obzira na inače mjerodavno pravo. Ta su pravila u pravnoj literaturi poznata kao međunarodno prisilna pravila (*internationallly mandatory rules, règles d'application necessaire, règles d'application immédiate, Eingriffsnormen*).⁷ Europski sud je pritom istakao kako se navodi stranaka razilaze prilikom definiran-

⁵ Člancima 17. i 18. Smjernice 86/653/EEZ definiraju se okolnosti u kojima trgovački zastupnik, nakon prestanka ugovora o trgovačkom zastupanju, ima pravo zahtijevati naknadu štete (*indemnity* ili *compensation*) koju je pretrpio kao posljedicu prestanka tog ugovornog odnosa. "Indemnity" model je stvoren po uzoru na njemačko pravo, dok je "compensation" model zasnovan na francuskom pravu. *Report On The Application Of Article 17 Of Council Directive On The Co-Ordination Of The Laws Of The Member States Relating To Self-Employed Commercial Agents (86/653/EEC)*, COM (96) 364, 23. srpnja 1996., str. 1, dostupno na <http://europa.eu.int/comm/internal_market/qualifications/docs/agents/com-1996-364-en.pdf> (posljednji posjet 23.8.2006).

⁶ Točka 26. presude.

⁷ Nazivlje "međunarodno prisilna pravila" koristi, primjerice, Sikirić, Hrvoje, *Ugovor o trgovačkom zastupanju u poredbenom trgovačkom i poredbenom međunarodnom privatnom pravu*, Doktorska disertacija, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 1994., str. 327. Pojedini hrvatski autori koriste i druge termine. "Zaštitni prisilni propisi" ili "zaštitni prisilni propisi neposredne primjene" vidi, Klasiček, Damir, "Primjena stranog prava", *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu*, god. 51, sv. 3-4, 2001., str. 535-555; *Id.*, "Primjena stranog prava - kada i kako?", *Pravo u gospodarstvu*, Vol. 39, 2001., str. 231-233. Naziv "pravila neposredne primjene" vidi, Sajko, Krešimir, *Međunarodno privatno pravo*, četvrto izdanje, Narodne novine, Zagreb, 2005., str. 9 i 273; Sikirić, Hrvoje, "Prisilni propisi, pravila neposredne primjene i mjerodavno materijalno pravo u međunarodnoj arbitraži", *Pravo u gospodarstvu*, god. 38, sv. 1, 1999, str. 83-110; Šarčević, Petar, "Prisilni propisi i primjena mjerodavnog prava s posebnim osvrtom na ograničenje autonomije stranaka", u: *Izvođenje investicijskih radova*, Informator, Zagreb, 1987., str. 113-132, posebno 124.

ja uvjeta koje neko pravno pravilo mora ispunjavati da bi bilo međunarodno prisilno pravilo, odnosno, riječima Evropskog suda, "prisilno pravilo za svrhe međunarodnog privatnog prava".⁸ Prema navodima Eatona, takva prisilna pravila postoje samo iznimno, a u konkretnom slučaju ne postoji razlog za primjenu Smjernice 86/653/EEZ na stranke koje imaju nastan izvan Europske unije jer ta Smjernica ima svrhu usklađivanja nacionalnih prava država članica. S druge strane, Ingmar, Vlada Ujedinjenog Kraljevstva i Komisija navode kako je polje primjene *rationae teritorii* odnosno Smjernice pitanje koje se odnosi na pravo Zajednice te kako ciljevi koje ta Smjernica promiče zahtijevaju njezinu primjenu na sve trgovačke zastupnike s nastanom u državi članici, bez obzira na državnu pripadnost ili mjesto poslovnog nastana njihovog nalogodavatelja.⁹ Njemačka Vlada iznijela je stajalište da je, u slučaju nepostojanja izričite odredbe o teritorijalnom polju primjene u samoj Smjernici 86/653/EEZ, na sudu države članice pred kojim je pokrenut postupak radi naknade štete ispitati jesu li relevantna nacionalna pravna pravila "prisilna za svrhe međunarodnog privatnog prava".¹⁰

Prelazeći na obrazloženje svoje odluke, Europski sud pozvao se na raniji slučaj *Bellone protiv Yokohama*¹¹ gdje je utvrdio da je odnosna Smjernica stvorena kako bi pružila zaštitu samostalnim trgovačkim zastupnicima. Potom je isto utvrdio i glede svrhe odredaba članaka 17., 18. i 19. Smjernice 86/653/EEZ dodajući kako je režim uspostavljen tim odredbama prisilne naravi. Naime, članak 17. zahtijeva od država članica da osiguraju mehanizam za ostvarenje novčane naknade trgovačkih zastupnika nakon prestanka ugovora, odnosno omogućava državama članicama prilikom implementacije Smjernice 86/653/EEZ izbor između dva modela: jednog temeljenog na njemačkom pravu i/ili drugog inspiriranog francuskim pravom.¹² Nasuprot tome, istim odredbama detaljno su propisane metode izračunavanja iznosa naknade u pogledu čega države članice ne raspolažu diskrecijom već ih trebaju implementirati na jedinstven način.¹³ Iz toga Europski sud izvodi zaključak o pri-

⁸ Točke 15. i 16. presude.

⁹ Točke 17. i 18. presude.

¹⁰ Točka 19. presude.

¹¹ C-215/97, [1998] ECR I-2191.

¹² Vidi, *supra* bilj. 5. U literaturi se navodi kako je ovaj široki manevarski prostor koji je državama članicama omogućila Smjernica 86/653/EEZ rezultirao različitošću rješenja koja postoje u nacionalnim zakonodavstvima. Vidi, Idot, Laurence, "Cour de justice des Communautés européennes. - 9 novembre 2000.", *Revue critique de droit international privé*, god. 90, sv. 1, 2001., (str. 107-120), str. 114.

¹³ Točke 20. i 21. presude.

silnoj naravi tih odredaba i utvrđuje da je ona dodatno potvrđena time što, sukladno članku 19. Smjernice 86/653/EEZ, stranke ne mogu otkloniti primjenu članaka 17. i 18. iste Smjernice na štetu trgovačkog zastupnika, a prije isteka ugovora o trgovačkom zastupanju.¹⁴

U nastavku obrazloženja Europski sud pozornost usmjerava ka preambuli Smjernice 86/653/EEZ, gdje se navodi kako je svrha propisanih mjera usklađivanja nacionalnih prava, između ostalog, i otklanjanje ograničenja za obavljanje djelatnosti trgovačkih zastupnika kako bi se stvorili jednoobrazni uvjeti tržišne utakmice unutar Zajednice i povećala sigurnost trgovačkih transakcija. Drugim riječima, svrha je režima ustanovljenog člancima 17. do 19. Smjernice 86/653/EEZ zaštititi slobodu osnivanja, temeljnu gospodarsku slobodu koju jamči Ugovor o EZ,¹⁵ kao i odvijanje nesmetanog tržišnog natjecanja unutar jedinstvenog tržišta. Ukoliko se žele ostvariti ovi ciljevi postavljeni samim Ugovorom o EZ, kako stoji u obrazloženju odluke Europskog suda, potrebno je poštovati spomenute odredbe Smjernice 86/653/EEZ na cijelom području Europske zajednice.¹⁶

Europski sud zaključuje kako je za pravni poredak Zajednice ključno onemogućiti nalogodavatelju, čiji je nastan u drugoj državi članici i čiji zastupnik svoju djelatnost provodi unutar Zajednice, izbjegavanje primjene članaka 17. i 18. Smjernice 86/653/EEZ jednostavnim sredstvom kao što je to ugovorni uglavak o izboru mjerodavnog prava.¹⁷

Ovakvo obrazloženje u znatnoj mjeri koincidira s Rimskom konvencijom o pravu mjerodavnom za ugovorne odnose.¹⁸ Naime, stajalište je Europskog

¹⁴ Točka 22. presude.

¹⁵ Općenito o slobodi osnivanja, koja je regulirana člancima 43. do 48. Ugovora o EZ, vidi, Craig, Paul, De Búrca, Gráinne, *EU Law, Text, Cases and Materials*, Drugo izdanje, Oxford University Press, Oxford, 1998., str. 727-762.

¹⁶ Točka 23. i 24. presude.

¹⁷ Točka 25. presude.

¹⁸ Pročišćeni tekst objavljen je u *OJ C27*, 26. siječnja 1998., str. 34. O Rimskoj konvenciji općenito, vidi, Plender, Richard/Wilderspin, Michael, *The European Contracts Convention, The Rome Convention on the Choice of Law for Contracts*, drugo izdanje, Sweet & Maxwell, London, 2001.; Kaye, Peter, *The New Private International Law of Contract of the European Community*, Dartmouth, Aldershot/Brookfield USA/Hong Kong/Singapore/Sydney, 1993.; Kassis, Antoine, *Le nouveau droit européen des contrats internationaux*, Librairie Général de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1993.; Ballarino, Tito (ur.), *La Convenzione di Roma sulla lege applicabile alle obbligazioni contrattuali - II. Limiti di applicazione. Lectio notariorum*, Atti del Convegno di studi tenuto a Treviso nei giorni 27-28 Novembre 1992, Dott. A. Guiffè Editore, Milano,

suda da se ugovornim strankama u načelu priznaje izbor mjerodavnog prava, međutim određena prisilna pravila (međunarodno prisilna pravila) moraju se primijeniti neovisno o tako izabranom pravu. Upravo je to pristup koji je usvojila i Rimski konvencija: članak 3. priznaje strankama mogućnost izbora mjerodavnog prava, dok članak 7. pridaje učinak međunarodno prisilnim pravilima.¹⁹ To je još jasnije vidljivo uspoređujući se odredba članka 7. stavka 1. Rimski konvencije s dijelom obrazloženja Evropskog suda gdje se izričito navodi:

"Svrha kojoj služe spomenute odredbe zahtijeva njihovu primjenu kada je situacija usko povezana sa Zajednicom, posebice kada trgovački zastupnik svoju djelatnost obavlja na području države članice, bez obzira na pravo kojim su stranke namjeravale podvrgnuti ugovor."²⁰

Jasno se ovdje uočava jezična bliskost sa spomenutom odredbom Rimski konvencije. U oba slučaja zamjetno je da se kao uvjet za primjenu određenog međunarodno prisilnog pravila navodi postojanje "uske povezanosti" u ovoj odluci, odnosno "bliske veze" u Rimskoj konvenciji.²¹ Drugi kriterij je procjena "svrhe", odnosno "prirode i svrhe" kojoj služi određeno prisilno pravilo kako bi se utvrdilo radi li se o prisilnim pravilima koja djeluju kao takva samo u okviru domaćeg poretka ili pak o međunarodno prisilnim pravilima koja su primjenjiva neovisno o inače mjerodavnom pravu.

1994.; Sacerdoti, Giorgio, *La Convenzione di Roma sul diritto applicabile ai contratti internazionali*, Giuffrè Editore, Milano, 1994.

¹⁹ Prva rečenica članka 3. Rimski konvencije glasi:

"Za ugovor je mjerodavno pravo koje stranke izaberu."

Članak 7. Rimski konvencije glasi:

"1. Pri primjeni prava određene države temeljem ove Konvencije, može se dati učinak prisilnim pravilima druge države s kojom situacija ima blisku vezu, ako i u mjeri u kojoj, se prema pravu te druge države, ta pravila moraju primijeniti bez obzira na pravo mjerodavno za ugovor. Prilikom razmatranja dati ili ne učinak tim prisilnim pravilima, obratit će se pozornost na njihovu prirodu i svrhu te na posljedice njihove primjene ili neprimjene.

2. Ovom Konvencijom ne ograničava se primjena pravnih pravila države suda u situaciji u kojoj su ona prisilna bez obzira na pravo koje je inače mjerodavno za ugovor".

Prijevod Rimski konvencije na srpski jezik objavljen je u *Reviji za evropsko pravo*, sv. 2-3, 2000., str. 119.

²⁰ Točka 25. presude.

²¹ Takav uvjet postavlja i Haška konvencija o pravu mjerodavnom za zastupanje iz 1978. godine. Naime, u članku 16. predviđa: "Pri primjeni ove Konvencije, učinak se može dati prisilnim pravilima bilo koje države s kojom situacija ima značajnu vezu, ako i u mjeri u kojoj se, prema pravu te države, ta pravila moraju primijeniti bez obzira na pravo koje je određeno njezinim kolizijskim pravilima".

4. MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA LÉGEREA

Pored gore navedenog obrazloženja Europskog suda, i mišljenje nezavisnog odvjetnika P. Légera²² u istom predmetu potvrđuje tezu da je pri rješavanju slučaja o kojem je ovdje riječ, Rimski konvencija poslužila kao dodatna inspiracija. Nezavisni odvjetnik Léger u svom elaboriranom mišljenju navodi kako se ne može pozivati na Rimsku konvenciju kao izvor pozitivnog prava, no da će se na nju pozivati gdje je ona korisna nadopuna za tumačenje Smjernice 86/653/EEZ, ali "isključivo radi usmjerenja" ("*purely for guidance*").²³ Tako se na Rimsku konvenciju poziva u okviru rasprave o tome na koji način načelo autonomije izbora mjerodavnog prava koje se njome jamči, u određenim situacijama negira učinke ujednačavanja nacionalnih prava u Zajednici te se stoga mora ograničiti.²⁴ Svjestan važnosti autonomije volje ugovornih stranaka pri izboru mjerodavnog prava, nezavisni odvjetnik Léger ističe kako potreba za učinkovitim ujednačavanjem prava u Zajednici "*ne smije, međutim, dovesti do automatske osude* svake namjere za derogiranjem običnih pravnih pravila koja su primjenjiva u Zajednici."²⁵ Drugim riječima, spomenuto ograničenje autonomije volje stranaka može djelovati samo iznimno, a kao kriterij za procjenu "valjanosti derogirajuće ugovorne odredbe" nezavisni odvjetnik Léger predlaže "prisilnu snagu norme koju se želi nadomjestiti" s time da se stupanj prisilnosti derogiranog pravila mora utvrditi sukladno "*njegovom tekstu i općoj sorsi Smjernice*".²⁶ Primijenivši, dakle, jezično i teleološko tumačenje, nezavisni odvjetnik Léger zaključuje kako članak 19. Smjernice 86/653/EEZ valja razumjeti kao prepreku koja onemogućava strankama, prije prestanka ugovora o trgovačkom zastupanju, otkloniti primjenu članaka 17. i 18. Smjernice 86/653/EEZ u korist pravila koja su manje povoljna za trgovačkog zastupnika.²⁷

Čini se da nezavisni odvjetnik Léger, u citiranom mišljenju, pokušava uspostaviti ravnotežu između dvaju oprečnih pravnih načela: autonomije volje

²² Nezavisni odvjetnik (engl. *Advocate General*) ima ulogu pomagača pri Europskom sudu pravde, kako je to utvrđeno člankom 222. Ugovora o EZ. Ukupno je osam nezavisnih odvjetnika, a njihova je obveza djelovati u potpunosti nepristrano i neovisno, kako bi pred sudom pripremili obrazloženi podnesak u određenom predmetu koji, sukladno Statutu Europskog suda pravde, zahtijeva njihovo uključivanje u postupak.

²³ Točka 64. mišljenja.

²⁴ Izričito se Rimski konvencija spominje u točki 72. mišljenja.

²⁵ Točka 71. mišljenja (kurziv kao u izvorniku na engleskom jeziku).

²⁶ Točka 73. mišljenja (kurziv kao u izvorniku na engleskom jeziku).

²⁷ Točka 74. *et seq.* mišljenja.

ugovornih stranaka izabrati mjerodavno pravo te načela obvezne primjene ujednačenog prava Zajednice. Prije svega on navodi kako, sukladno Rimskoj konvenciji, princip autonomije volje stranaka u ugovornim odnosima s međunarodnim obilježjem ima prvenstvo pred ostalim poveznicama za određivanje mjerodavnog prava te dodaje kako bi taj princip bio ugrožen ukoliko bi se dozvolilo da proces ujednačavanja prava koji provodi Zajednica "rutinski prevlada".²⁸ Istovremeno ističe da prilikom tumačenja Smjernice 86/653/EEZ o kojoj je ovdje riječ treba razlikovati dvije vrste pravnih pravila: prvo, pravila koje prati pravo njihova derogiranja, te drugo, "*pravila prisilne prirode*" koja valja prepoznati u svakom posebnom slučaju.²⁹ Dok su prva primjenjiva podredno drugačijem sporazumu stranaka i prisilnim nacionalnim pravilima, potonja pravila jasno određuju kako ih stranke ne mogu derogirati sporazumom.³⁰ Pritom je nezavisni odvjetnik ovu kategorizaciju označio ekvivalentnom onoj koja je predviđena odredbom članka 7. stavka 2. Rimske konvencije.³¹ Ovdje međutim valja napomenuti kako obje odredbe članka 7. Rimske konvencije, i ona u stavku 1. i ona u stavku 2., predviđaju primjenu međunarodno prisilnih propisa bez obzira na inače mjerodavno pravo, samo što je pravni poredak kojem pripadaju različit. To je šire određenje od onoga koje iznosi nezavisni odvjetnik Légere jer uključuje kako pravo temeljem subjektivne poveznice (autonomija volje stranaka), tako i pravo koje je mjerodavno na temelju objektivnih poveznica (primjenjivih u slučajevima kada stranke nisu izabrale mjerodavno pravo).

Nezavisni odvjetnik Légere zaključuje kako članak 19. Smjernice 86/653/EEZ pripada kategoriji "*pravila prisilne prirode*", što jasno proizlazi iz zabrane koja je propisana glede derogiranja članaka 17. i 18.³² Štoviše, prema nezavisnom odvjetniku Légereu, članak 19. Smjernice 86/653/EEZ nalaže primjenu prisilnih pravila bez obzira na bilo kakav stranački izbor koji od toga odstupa, čak i kada je taj izbor, kao što je to slučaj u ovom konkretnom sporu, povezan s odabirom prava države nečlanice.³³

Prethodno iznošenju gornjih argumenata koji se odnose na problematiku međunarodnog privatnog prava, nezavisni odvjetnik Légere promatrao je pitanje postavljeno Evropskom sudu i s aspekta teritorijalnog polja primjene

²⁸ Točka 72. mišljenja.

²⁹ Točke 82. i 86. mišljenja (kurziv kao u izvorniku na engleskom jeziku).

³⁰ *Loc. cit.*

³¹ Točka 88. mišljenja.

³² Točka 87. mišljenja.

³³ Točka 90. mišljenja.

Smjernice 86/653/EEZ. U tom smislu pozvao se na članak 299. Ugovora o EZ-u, koji regulira pitanje primjene pravnih akata Europske zajednice. Na temelju te odredbe izvlači zaključak kako se pojedini propisi Europske zajednice trebaju primijeniti ukoliko postoje određene dodirne točke s teritorijem neke od država članica, kao što je to u ovom slučaju nastan pravnog subjekta i obavljanje poslovne djelatnosti.³⁴ Nezavisni odvjetnik Léger posebno ističe relevantnost pravila kojima se regulira tržišno natjecanje propisanim u članku 81. Ugovora o EZ-u, s obzirom da su primjenjiva prema kriteriju nedozvoljenih učinaka koje subjekti svojim djelovanjem proizvode na jedinstvenom tržištu, bez obzira što im je poslovni nastan izvan Europske unije.³⁵ Pritom je povukao paralelu između svrha koje se ostvaruju tom odredbom i onih kojima služi Smjernica 86/653/EEZ, nalazeći da se obje svrhe svode na uspostavu ravnopravne tržišne utakmice.³⁶ Slijedom toga, zaključio je nezavisni odvjetnik Léger, Smjernicu 86/653/EEZ valja tumačiti na način da je, primjenom načela teritorijalnosti, ista mjerodavna za ugovor o trgovačkom zastupanju bilo u slučaju kada trgovački zastupnik ima nastan u nekoj od država članica, bilo kada tamo obavlja svoju djelatnost.³⁷

5. ZAKLJUČAK

U mišljenju nezavisnog odvjetnika Légera, podcrtava se nužnost primjene Smjernice 86/653/EEZ radi ostvarenja ciljeva zaštite trgovačkog zastupnika i ravnopravnog tržišnog natjecanja, te se zaključuje kako je njihova težina dovoljna da istisne autonomiju volje stranaka glede izbora mjerodavnog prava. Međutim, postavlja se pitanje nije li pretjerano tvrditi da je zaštita samostalnih trgovačkih zastupnika, putem prisilnih pravila koja im jamče pravo na naknadu i nakon prestanka ugovora o trgovačkom zastupanju, od presudne važnosti za nesmetano odvijanje tržišne utakmice.³⁸ Naime, obilježje međunarodnog prisilnog pravila priznaje se pravnim pravilima u izuzetno rijetkim slučajevima. Isto vrijedi i za pravila koja čine dio *acquis communautaire*-a. Dakle, nije svako spominjanje interesa Europske unije *per se*

³⁴ Točka 24.-26. mišljenja.

³⁵ Europski sud pravde, spojeni slučajevi C-89/85, C-104/85, C-114/85, C-116/85, C-117/85 i C-125/85-C-129/85 *Ahlström i drugi protiv Komisije* [1988] ECR 5193.

³⁶ Točka 34. mišljenja.

³⁷ Točka 55. mišljenja.

³⁸ Kruger, Thalia, "Ingmar GB Ltd. v. Eaton Leonard Technologies Inc.", *The Columbia Journal of European Law*, god. 8, sv. 1, 2002, str. 85-91, str. 90.

dovoljno da bi određeno prisilno pravilo dobilo i atribut međunarodno prisilnog pravila. Veći broj kritika koji je upućen odluci Evropskog suda i mišljenju nezavisnog odvjetnika Légera u ovom slučaju navodi upravo to kao ključnu pogrešku u ovom konkretnom slučaju. Čini se da nije ispravan zaključak kako su interesi Europske unije koje štite članci 17. i 18. Smjernice 86/653/EEZ u tolikoj mjeri vitalni da pred njima autonomija volje stranaka mora ustuknuti.³⁹ Drugim riječima, dvojbeno je stoji li tvrdnja da je jedinstveno tržište uistinu ugroženo određenim stupnjem različitosti koja nastaje fleksibilnijim pristupom u pravnim odnosima s međunarodnim obilježjem koji prelaze granice Europske unije.⁴⁰ Povrh svega, imamo li na umu da je cjelovito sekundarno pravo Zajednice zapravo temeljeno na ciljevima koji su zadani u Ugovoru o EZ, tada postaje jasno kako pozivanje na zaštitu tržišnog natjecanja i temeljnih gospodarskih sloboda, koji su navedeni u preambuli Smjernice 86/653/EEZ, ne može biti dostatno za kvalifikaciju nekog pravila međunarodno prisilnim. U suprotnom, suočili bismo se s rizikom približavanja svih pravnih pravila Zajednice kategoriji međunarodno prisilnih pravila. Bez sumnje, takav pristup bio bi neprimjeren.⁴¹ No to ujedno ne znači da nema izgleda da bi isti pristup mogao biti prihvaćen u okviru novih propisa Zajednice, jer mišljenja smo kako je odredba članka 3. stavka 5. Prijedloga Uredbe o pravu mjerodanom za ugovorne odnose (Rimske I uredbe)⁴² upravo na tom tragu. Naime, njome se predviđa da su sva prisilna pravila Zajednice izravno primjenjiva bez obzira na to što je pravo dražave nečlanice mjerodavno za ugovor temeljem izbora stranaka.⁴³

Zanimljivo je, nakraju, napomenuti kako je gotovo u isto vrijeme kada je Europski sud donosio presudu u slučaju *Ingmar GB Ltd protiv Eaton Leonard*

³⁹ Verhagen, *op. cit.*, str. 148. Ovaj autor iznosi zaključak kako je utjecaj koji ova prisilna pravila imaju na interese Europske unije, kao što su to sloboda osnivanja ili ravnopravna tržišna utakmica, previše neizravni i premalo snažni da bi opravdavali njihovo zadiranje u pravo koje su stranke odabrale. *Ibid.*, str. 151.

⁴⁰ Vidi, Erauw, *op. cit.*, str. 277.

⁴¹ Pataut, Étienne, "Lois de police et ordre juridique communautaire", u: Fuchs, Angelica/Muir Watt, Horatia/Pataut, Étienne (ur.), *Les conflits de lois et le système juridique communautaire*, Édition Dalloz, Paris, 2004, (str. 117-143), str.121.

⁴² [2005] COM(2005) 650 final, 2005/0261 (COD), Brussels 15.12.2005.

⁴³ Vidi detaljnije o utjecaju odluka Evropskog suda pravde na nove odredbe Prijedloga Rimske I uredbe te o njihovom tumačenju, Kunda, Ivana, *Internationally Mandatory Rules of a Third Country in the European Contract Conflict of Laws*, Pravni fakultet u Rijeci, Rijeka (očekivano izdanje 2006), posebno poglavlja 4.1.4. i 4.3.2.

Technologies Inc., francuski Kasacijski sud odlučivao u sličnom predmetu.⁴⁴ U tom slučaju trgovačko društvo Alfin Inc., iz Sjedinjenih američkih država, sklopilo je ugovor s francuskim trgovačkim društvom Allium, o isključivom zastupanju njegovih proizvoda na cijelom području europskog teritorija i u Izraelu. Ugovor je izričito predviđao mjerodavnost prava savezne slijednika nalogodavatelja, Inter Parfums, francuski zastupnik postavio je zahtjev za posebnom naknadom ili za odvajanjem skupine kijenata koje je pribavio zastupnik, a koja su prava predviđena francuskim pravom kao rezultat implementacije Smjernice 86/653/EEZ. Donoseći odluku 12. rujna 1997. godine, prvostupanjski sud u Parizu (*Cour d'appel*) odbio je zastupnikov tužbeni zahtjev pozivajući se na poštivanje očekivanja stranaka koja proizlaze iz njihova ugovora. Povodom pravnog lijeka spor se našao pred francuskim Kasacijskim sudom koji je odbio primijeniti, na temelju članka 7. Rimske konvencije, francuske odredbe kojima su implementirani članci 17. i 18. Smjernice 86/653/EEZ, te je primijenio *lex voluntatis*.⁴⁵ To znači da su francuski sud i Europski sud kvalificirali pravne norme o kojima je ovdje riječ na suprotan način, prvi kao pravila koja su prisilna u okviru domaćeg pravnog poretka te neprimjenjiva kada je mjerodavno pravo neke treće države,⁴⁶ a drugi kao pravila koja su međunarodno prisilna i čija je primjena neotklonjiva čak i onda kada je mjerodavno pravo koje ih ne poznaje.⁴⁷ Ova razlika u stajalištima ne može biti dugog vijeka s obzirom na načelo nadređenosti prava Zajednice

⁴⁴ *Cour de cassation*, 28. studenoga 2000., *Journal du droit international (Clunet)*, god. 128, sv. 2, 2001., str. 505-548 (uključujući i komentar Dion, S./Jacquet, J.M./Poillot-Peruzzetto, S./Revillard, M.).

⁴⁵ Kasacijski sud je iznio stajalište da zakon kojim je implementirana Smjernica 86/653/EEZ štiti unutarnji javni poredak, a ne predstavlja "*loi de police applicable dans l'ordre international*". *Loc. cit.*

⁴⁶ Pravila o kojima je ovdje riječ bila bi neprimjenjiva samo u slučaju da je mjerodavno pravo neke treće države, dakle one koja nije jedna od država članica, iz razloga što sve države članice imaju obvezu u svoj pravni poredak implementirati smjernice Europske zajednice, pa su im u tim dijelovima ujednačena pravna rješenja. U onoj mjeri u kojoj se ta rješenja razilaze (vidi, *supra* bilj. 12), među državama članicama vrijedi načelo međusobnog priznanja (*mutual recognition principle*) te je kao posljedica toga učinak spomenutih pravila na mjerodavno pravo, ograničen na način da se otkloniti može primjena prava samo trećih država. Dakle, to ne vrijedi i za ugovore u kojima su obje ugovorne strane iz Europske zajednice.

⁴⁷ Problem kvalifikacije ovih pravila u tom smislu da se odrede jesu li ili ne međunarodno prisilna prepoznat je u literaturi i prije ove presuda Europskog suda. Vidi, Nuyts, Arnaus, "*L'application des lois de police dans l'espace (réflexions au départ du droit belge de la distribution commerciale et du droit communautaire)*", *Revue critique de droit international privé*, god. 88, sv. 1 i 2, 1999., pp. 31-74. i 245-265.

nacionalnom pravu te nužnost uzimanja u obzir pravnog poretka Zajednice,⁴⁸ kao i s obzirom na to da je najviše tijelo ovlašteno za tumačenje prava Zajednice upravo Europski sud pravde.⁴⁹

⁴⁸ Pataut, *op. cit.*, str. 120. Sporno je, međutim, pitanje ima li prethodna odluka Europskog suda pravde učinke *erga omnes* ili samo u odnosu na izvorni postupak u svezi kojeg je i donijeta. Vidi, primjerice, TOTH, A.G., *The Oxford Encyclopaedia of European Community Law, Volume I: Institutional Law*, Clarendon Press, Oxford, 1991., str. 419-420; OJANEN, Tuomas, Between Precedent and the Present, *Turku Law Journal*, god. 3, sv. 1, 2001., str. 105-118, dostupno na <<http://www.opiskelijakirjasto.lib.helsinki.fi/eres/oik/art/ojanen01.pdf>> (posljednji posjet 23.8.2006.); TRABUCCHI, Alberto, L'effet "erga omnes" des décisions préjudicielles rendues par la Cour de Justice des Communautés européennes, *Revue trimestrielle de droit européenne*, god. 10, 1974., str. 56-87.

⁴⁹ Postupci za donošenje odluke o prethodnom pitanju, kao što je ovaj, imaju ključno značenje za jedinstveno tumačenje prava Zajednice i za nadzor nad primjenom sekundarnog prava Zajednice. Vidi, primjerice, Mišljenje nezavisnog odvjetnika Lagrangea u slučaju C-13/61 *Bosch protiv de Geus* [1962] E.C.R. 45; C-166/73 *Rheinmühlen-Düsseldorf protiv Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel* [1974] E.C.R. 33; C-66/80 *ICC protiv Amministrazione delle Finanze* [1981] E.C.R. 1191, točka 11.

Radovan D. VUKADINOVIĆ*

UDK: 338.43:341.217 (4-672 EU)
str. 69-81.
pregledni rad

PRAVO EVROPSKE UNIJE U OBLASTI POLJOPRIVREDE

1. IZVORI PRAVA

Osnovne odredbe o poljoprivredi su sadržane u članovima 39 do 46. Ugovora o osnivanju. Osim ovih posebnih, primenjuju se i "propisi za osnivanje zajedničkog tržišta."¹ Od njih su od posebnog značaja propisi o slobodi prometa robe² koji se, u suštini, odnose na uspostavljanje carinske unije i ukidanje kvantitativnih i drugih ograničenja. Carinska unija podrazumeva ukidanje carina i dažbina sa istim dejstvom na svu robu (i industrijsku i poljoprivrednu) prilikom izvoza i uvoza između država članica, kao i uvođenje zajedničke carinske tarife prema trećim državama.

Uspostavljanje carinske unije i ukidanje kvantitativnih ograničenja u trgovini između država članica je predviđeno postepeno u toku trajanja prelaznog perioda od dvanaest godina, s tim što je ovaj period podeljen u tri etape od po četiri godine. Za svaku etapu predviđen je skup mera, pre svega pravnih propisa na komunitarnom i nacionalnom nivou, koje je potrebno da preduzmu i sprovedu organi Zajednice i države članice.³

* Profesor Pravnog fakulteta u Kragujevcu, direktor centra za pravo EU.

¹ Čl. 38(2) Ugovora o osnivanju Evropske zajednice.

² Čl. 9-37. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice.

³ V. čl. 7. Ugovora o Evropskoj zajednici.

Zahvaljujući tim merama godinu i po dana pre predviđenog roka, već sredinom 1968. godine, ukinute su sve carinske dažbine u unutrašnjem prometu (intrakomunitarna trgovina), dok je u trgovini sa trećim državama uvedena zajednička carinska tarifa,⁴ kako za industrijske, tako i za poljoprivredne proizvode. Pod poljoprivrednim proizvodima se podrazumevaju proizvodi ratarstva, stočarstva i ribarstva, kao i proizvodi prvog stepena prerade koji su u neposrednoj vezi sa tim proizvodima.

Osim pomenutih, na poljoprivredu se na odgovarajući način primenjuju i propisi kojima su regulisane i ostale tri slobode: sloboda kretanja lica, sloboda vršenja usluga i sloboda prometa kapitala, kao i propisi o konkurenciji. Međutim, kad je reč o ovim poslednjim, prema odredbama člana 42. Ugovora o osnivanju, odredbe o konkurenciji se primenjuju na proizvodnju i promet poljoprivrednih proizvoda "samo u meri u kojoj Savet to odredi na osnovu odredbi člana 43, tačke 2. i 3. vodeći računa o ciljevima koji su utvrđeni u članu 39." U tom smislu Savet je već 1962. godine doneo *Uredbu broj 26 o zajedničkoj poljoprivrednoj politici*,⁵ kojim je predviđeno da se njegove odredbe neće primenjivati na sporazume, odluke i praksu koja nije sastavni deo nacionalne organizacije tržišta ili kad to nije nužno za ostvarivanje ciljeva zajedničke poljoprivredne politike. Prema odredbama člana 2(1) ove *Uredbe*, kao izuzeci se smatraju sporazumi, odluke i praksa poljoprivrednih proizvođača (farmera) i njihovih udruženja koji pripadaju jedinstvenom tržištu države članice ako se odnose na proizvodnju ili prodaju poljoprivrednih proizvoda, pod uslovom da time nije preuzeta obaveza povećanja identičnih cena i ako Komisija ne smatra da je time isključena konkurencija ili da je ugroženo ostvarivanje ciljeva zajedničke poljoprivredne politike. To praktično znači da se na pomenute oblike neće primenjivati odredbe člana 85. (o zabrani restriktivnih sporazuma) i člana 86. (o zabrani zloupotrebe monopolskog položaja) Ugovora o osnivanju. Isto tako, na poljoprivredne proizvode se ne primenjuju ni odredbe članova 92 i 93(2), kojima su regulisani opšti uslovi za korišćenje raznih oblika državne pomoći u sklopu pravila o lojalnoj konkurenciji.

Prema tome, na poljoprivredne proizvode se, s jedne strane, primenjuju opšti propisi o uspostavljanju zajedničkog tržišta,⁶ ali se s druge strane, zbog osobenosti poljoprivrednih proizvoda i značaja koji je u Zajednici pridavan

⁴ V. Odluku Saveta od 26. jula 1966. godine. (*Coun. Dec. OJ 1966, 2971/66*).

⁵ *Council Regulation No. 26, of 4. April 1962.*

⁶ V. *Case 34/73, Variola v Amministrazione Italiana delle Finanze (1973) ECR, 981, i case 51/74, P. J. Van der Hulst s Zonen v Produktschap voor Siergewassen (1975) ECR, 79.*

poljoprivredi,⁷ promet poljoprivrednih proizvoda odvija i pod posebnim propisima kojima je regulisano uspostavljanje i funkcionisanje *zajedničkog tržišta poljoprivrednih proizvoda* i *zajednička poljoprivredna politika*. Ovo zbog toga što je za stvaranje zajedničkog tržišta za industrijske proizvode dovoljno ukinuti carinske i necarinske prepreke u unutrašnjem prometu i ustanoviti zajedničku carinsku tarifu u trgovini sa trećim državama, dok je uspostavljanje zajedničkog tržišta za poljoprivredne proizvode "mnogo složeniji poduhvat."⁸

Za realizaciju tog poduhvata Ugovorom o osnivanju su na Savet preneti vrlo široka ovlašćenja za donošenje potrebnih *pravila, uputstava, odluka*⁹ i drugih propisa, kao i ovlašćenje za preduzimanje svih potrebnih akcija. Radi što tešnje saradnje između Saveta i država članica, u toku prelaznog perioda su formirani brojni komiteti za svaki proizvod ili grupu proizvoda.

Koristeći dobijena ovlašćenja Savet je, na predlog Komisije i u skladu sa predviđenom procedurom, u toku prelaznog perioda doneo niz posebnih propisa kojima je regulisana organizacija zajedničkih tržišta poljoprivrednih proizvoda. U pitanju su komunitarni propisi kojima su regulisana tržišta za konkretne poljoprivredne proizvode ili za njihovu grupu. Otuda se ne može govoriti o jednom zajedničkom tržištu kao kod industrijskih proizvoda, već o više pojedinačnih tržišta poljoprivrednih proizvoda, na primer: za žitarice, maslinovo ulje ili meso.

Paralelno sa funkcionisanjem i razvojem zajedničkog tržišta za poljoprivredne proizvode formulisana je i zajednička poljoprivredna politika između država članica. U tom smislu se u teoriji sa pravom ističe da zajedničko tržište za poljoprivredne proizvode ne može postojati bez zajedničke poljoprivredne politike.¹⁰

⁷ Poljoprivredni proizvodi imaju u najširem smislu reči, pored strategijskog značaj za države članice jer ih obezbeđuju sopstvenim izvorima hrane, i značaj važnog i moćnog instrumenta kojim se i poljoprivrednim proizvođačima obezbeđuje životni standard kao i zaposlenima u nepoljoprivrednim delatnostima. Međutim, zbog razlika koje postoje u produktivnosti u poljoprivredi i, uopšte, u značaju i udelu poljoprivrede u nacionalnoj privredi, države članice su se različito odnosile prema zajedničkoj poljoprivrednoj politici i zajedničkom tržištu poljoprivrednih proizvoda. Francuska je, na primer, posebno na tome insistirala, računajući na svoje komparativne prednosti u odnosu na razvijeniju nemačku industriju.

⁸ M. Jovanović, *Ekonomika Evropske ekonomske zajednice*, Beograd, 1985, str. 106.

⁹ Komunitarno pravo čine tzv. primarni i sekundarni izvori prava. U sekundarne izvore prava prema odredbama člana 189. Ugovora o osnivanju spadaju: pravila, uputstva i odluke.

¹⁰ Lasok and Bridge, *Law & Institutions of the European Communities*, London, 1987, p. 413.

2. POJAM ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE I ZAJEDNIČKOG TRŽIŠTA POLJOPRIVREDNIH PROIZVODA

Pojam zajedničke poljoprivredne politike Ugovorom o osnivanju nije određen, već su odredbama člana 39. samo navedeni njeni ciljevi:

- a) povećanje produktivnosti u poljoprivredi unapređenjem tehničkog razvoja, racionalizacijom poljoprivredne proizvodnje i optimalnim korišćenjem faktora proizvodnje, naročito radne snage;
- b) obezbeđivanje na taj način odgovarajućeg životnog standarda poljoprivrednog stanovništva, posebno putem povećanja zarada zaposlenih u poljoprivredi;
- c) stabilizacija tržišta;
- d) garantovanje snabdevanja;
- e) obezbeđivanje snabdevanja potrošača po razumnim cenama.

Prilikom formulisanja zajedničke poljoprivredne politike i potrebnih načina njene primene, potrebno je voditi računa o:

- a) posebnom karakteru poljoprivredne delatnosti koji proizilazi iz socijalne strukture poljoprivrede i strukturnih i prirodnih razlika koje postoje između različitih poljoprivrednih područja;
- b) potrebi da se postepeno izvrše odgovarajuća uskladjivanja;
- c) činjenici da poljoprivreda u državama članicama predstavlja privrednu oblast koja je tesno povezana sa celokupnom nacionalnom privredom.

Ugovorom je određeno da države članice na osnovu upoređivanja sopstvenih (nacionalnih) poljoprivrednih politika postepeno razvijaju zajedničku poljoprivrednu politiku kako bi je utvrdili najkasnije do kraja prelaznog perioda (kraj 1969. godine). U tom cilju Komisija je odmah nakon stupanja na snagu Ugovora o osnivanju, već 1958. godine u italijanskom gradiću Stresi (*Stresa*) sazvala konferenciju država članica kako bi se formulisali osnovni pravci zajedničke poljoprivredne politike, a naročito radi utvrđivanja njihovih proizvodnih mogućnosti i potreba. Polazeći od rezultata konferencije, Komisija je prvo definisala vodiče za zajedničku poljoprivrednu politiku, a kasnije je, posle konsultovanja Ekonomskog i socijalnog komiteta, u junu 1960. godine podnela Savetu svoje predloge za definisanje četiri osnovne politike: strukturne,

tržišne, trgovinske i socijalne.¹¹ Prilikom formulisanja zajedničke poljoprivredne politike uzeta su u obzir tri osnovna načela: jedinstveno (komunitarno) tržište, davanje prednosti robi poreklom iz Zajednice i finansijska solidarnost.¹²

Jedinstvo tržišta počiva na potpuno slobodnom prometu poljoprivrednih proizvoda unutar Zajednice, tj. bez carina i drugih carinskih dažbina, kvota i sličnih ograničenja. To podrazumeva zajedničku organizaciju koja određuje jedinstvene cene za celo tržište, kao i obavezu svih država članica da koriste iste instrumente za intervenciju na tržištu.

Davanje prednosti robi poreklom iz Zajednice podrazumeva da se uvoz poljoprivrednih proizvoda iz trećih država može vršiti samo ako domaća proizvodnja unutar Zajednice nije dovoljna.

Cilj načela finansijske solidarnosti je da smanji ili ublaži negativne efekte koji mogu nastati zbog toga što između država članica postoje velike razlike u nivou produktivnosti u poljoprivredi. Stoga se zajednička poljoprivredna politika mogla zasnivati ili na podršci "samo efikasnijim proizvođačima, obezbeđujući im odgovarajuću finansijsku pomoć i umerenu zaštitu od konkurencije od proizvođača izvan EEZ-a", ili na "visokom stepenu finansijske podrške i zaštite poljoprivrede EEZ-a od konkurencije iz zemalja nečlanica."¹³ Zajednica se opredelila da vodi zajedničku poljoprivrednu politiku na nadnacionalnom nivou uz jaku finansijsku podršku preko Evropskog fonda za garancije i usmeravanja u poljoprivredi, putem jedinstvenih cena i vrlo visoke jedinstvene spoljne zaštite od konkurencije izvan Zajednice.

Na osnovu ovih predloga Savet je, u skladu sa ovlašćenjima iz člana 43(2) Ugovora o osnivanju, doneo niz konkretnih *uredbi, uputstva i odluke* o organizovanju zajedničkog tržišta poljoprivrednih proizvoda čijim sprovođenjem su praktično zamenjene postojeće nacionalne organizacije tržišta poljoprivrednih proizvoda.¹⁴

¹¹ V. *Third General Report*, 1960, p. 230, i *Fourth General Report*, 1961, p. 103.

¹² Molle, *Economics of European Integration: Theory, Practice, Policy*, Dartmouth, 1994, pp. 243-44; Jevtić, Antonić, *Spoljnofinansijski aspekt razvoja poljoprivrede Srbije*, u: *Jugoslavija u Evropskim finansijama*, priredio B. Babić, Beograd, 1993, str. 224.

¹³ S. Kovačević, *Međunarodna ekonomska integracija*, Beograd, 1991, str. 73.

¹⁴ Iako je zajednička poljoprivredna politika uvedena postepeno od 1962. godine, potpuno operativna je postala tek od sredine 1967. godine. U ovom prelaznom periodu odlučujući značaj je imao Halštajnov predlog iz 1964. godine. Te godine Halštajn (Walter Halstein) je kao tadašnji predsednik Komisije Savetu ministara podneo konačnu verziju predloga o

Prvom *uredbom* koju je Savet doneo već 1962. godine, regulisano je pitanje organizacije tržišta žitarica.¹⁵ Organizacija tržišta žitarica je bila od posebnog značaja s obzirom da cene žitarica predstavljaju značajan troškovni input u proizvodnji životinjskih proteina koji su od ključne važnosti za ostale sektore ekonomije.¹⁶ U toku prelaznog perioda *Uredba* se primenjivala na pšenicu, raž, ječam, zob, kukuruz, heljdu, proso, tvrdu pšenicu, pšeničnu i ovsenu kašu i zelene proizvode od raži. Do kraja prelaznog perioda Savet je doneo i druge propise za gotovo sve značajnije poljoprivredne proizvode: žitarice, govedinu i teletinu, svinjsko meso, jaja i živinsko meso, mlečne proizvode, duvan, voće i povrće, vino, hmelj, ulja i masti, šećer, semenje, biljke i cveće, prerađeno voće, lan i konoplju i ribe. Njihovim sprovođenjem ustanovljavana su tržišta za odnosne poljoprivredne proizvode na komunitarnom nivou, prestala su da funkcionišu odgovarajuća nacionalna tržišta, a države članice su obavezane da odustanu od svih mera kojima bi se to moglo osujetiti.¹⁷ Zajedničkom organizacijom su obuhvaćeni gotovo svi poljoprivredni proizvodi, izuzev alkohola, meda, krompira, drveta i vune.¹⁸ Na promet ovih poljoprivrednih proizvoda primenjuju su odredbe Ugovora o osnivanju o slobodi prometa robe.¹⁹

Sama organizacija zajedničkog tržišta poljoprivrednih proizvoda može, zavisno od vrste proizvoda u pitanju, biti realizovana kao jedan od tri Ugovorom predviđena oblika, i to preko:

- a) primene zajedničkih pravila konkurencije;
- b) obavezne koordinacije različitih nacionalnih organizacija tržišta;
- c) evropske organizacije tržišta.

S druge strane, sama zajednička organizacija tržišta poljoprivrednim proizvodima, kao svojevrsna institucija, je ovlašćena da "preduzme sve potrebne mere za sprovođenje člana 39, a naročito kontrolu cena, subvencija u proizvodnji i prodaji različitih proizvoda, ujednačenje organizacije skladištenja i

sprovođenju zajedničke poljoprivredne politike, a njegovo prihvatanje uslovio ostavkom Komisije.

¹⁵ *Counc. Reg. of 14 January 1962, No 19, JO 933/62.*

¹⁶ Parry and Hardy, *EEC Law*, London, 1981, tač. 15-14, p. 212.

¹⁷ V. sudsku praksu koju u tom smislu navodi D. Vaughan (Ed.), *Law of the European Communities*, Vol. II, London, Butterworths, 1986, tač. 13.03, napomena 8.

¹⁸ *Ibid.*, napomena 9.

¹⁹ *Ibid.*, tač. 13.03.

distribucije i zajedničke instrumente za stabilizaciju uvoza i izvoza.²⁰ Isto tako, zajednička organizacija treba da onemogući svaku diskriminaciju između proizvođača ili potrošača unutar Zajednice. Da bi se ovakvoj zajedničkoj organizaciji omogućilo da ostvari navedene ciljeve u okviru Zajednice je osnovan Evropski poljoprivredni fond za usmeravanje i garancije koji raspolaze značajnim finansijskim sredstvima.²¹

3. SISTEM ODREĐIVANJA I ODRŽAVANJA ZAJEDNIČKE CENE

Funkcionisanje zajedničke poljoprivredne politike, odnosno ostvarivanje njenih ciljeva, u suštini se svodi na utvrđivanje jedinstvene politike cena i politiku poboljšanja strukture u poljoprivredi.²²

Način utvrđivanja jedinstvenih cena za određene proizvode ili grupe poljoprivrednih proizvoda u okviru Zajednice određen je komunitarnom regulativom, pre svega posebnim *uredbama* za konkretnu vrstu poljoprivrednog proizvoda ili grupu proizvoda. Između brojnih *uredbi*, posebnu važnost ima *Uredba Saveta o žitaricama*, iz 1975. godine.²³ Iako su pomenutom *Uredbom* regulisani uslovi prometa žitarica, ona je poslužila kao model za ostale *uredbе*.²⁴ Ovim propisima je regulisan ne samo unutrašnji promet (u okviru Zajednice), već i trgovina poljoprivrednim proizvodima sa trećim državama nečlanicama.

Da bi se ostvarili ranije navedeni ciljevi zajedničke poljoprivredne politike, komunitarnim propisima su za većinu glavnih poljoprivrednih proizvoda fiksirane godišnje cene. Visinu cena utvrđuje Savet prema ustaljenoj proceduri u kojoj učestvuju predstavnici Komisije i država članica i nakon što se

²⁰ Čl. 40(3). Ugovora o osnivanju.

²¹ Ukupna sredstva kojima je Fond raspolagao su od 2,4 mlrd. ECU u 1970. godini narasla na 49 mlrd. ECU u 1990. godini (Molle, *op. cit.*, p. 259, tab. 11.7).

²² S. Kovačević, *op. cit.*, str. 74.

²³ Council Regulation 2727/75, OJ 1975, No L 281.

²⁴ U pitanju su *Uredbe Saveta br. 2759/75*, OJ 1975, No L 282 (za svinjsko meso); 2771/75, *ibid.*; (za jaja), 2777/75, *ibid.* (za živinsko meso); 1035/72, JO 1972, L 118 (voće i povrće); 337/79, OJ 1979, L 54 (za vino i vinovu lozu); 804/68, JO 1968, L 148 (za mleko i mlečne proizvode); 805/68, *Ibid.*, (za juneće i govedje meso); 1418/76, OJ 1976, L 166 (za pirinač); 136/66, JO 1966 (za biljno ulje, masti, ulje od klica i maslinovo ulje); 1785/81, OJ 1981, L 177 (za šećer); 727/70, JO 1970, L 94 (za duvan), 1837/80, OJ 1980, L 183 (za ovčje i kozje meso); 1308/70, JO 1970, L 146 (za određene povrtarske proizvode) i 3796/81, OJ 1981, L 379 (za ribu). Navedeno prema Lasok and Bridge, *op. cit.*, p. 417, napomene 15-20 i 1-8.

konsultuju Ekonomski i socijalni komitet i Komitet za poljoprivredu Evropskog parlamenta. S obzirom na razlike koje postoje između država članica, kao i na ciljeve koje bi trebalo postići ovakvim fiksnim cenama, pokazalo se da je to vrlo težak i delikatan posao, o čemu svedoče česte nesuglasice između nekih članica.

U praktičnom smislu fiksiranje cena poljoprivrednih proizvoda se postiže preko *ciljne, interventne i ulazne cene*. Ove cene se utvrđuju za svaki poljoprivredni proizvod ili grupu proizvoda koji su obuhvaćeni zajedničkom poljoprivrednom politikom. Po ovim cenama se odvija celokupni promet i unutar Zajednice, kao i izvoz ovih proizvoda u treće države nečlanice. Izvan ovog sistema ostali su jedino krompir i alkohol.²⁵

Ciljna cena (target price) predstavlja cenu poljoprivrednog proizvoda u oblasti gde je on najoskudniji. Za žitarice je to oblast Duizburga u Nemačkoj.²⁶ Ovo je najviša cena i dobija se kad se na cenu proizvodnje dodaju i troškovi prevoza i skladištenja. Njena visina se određuje svake godine pre prvog avgusta od strane Saveta, a na osnovu predloga Komisije i nakon konsultacije sa Evropskim parlamentom. Tako utvrđena cena važi za narednu godinu i ima za cilj da olakša proizvođačima u planiranju svoje proizvodnje, ali i da ih svojom visinom podstakne na to. Primenjuje se na žitarice, šećer, mleko, maslinovo ulje, seme uljane repice i suncikreta.

Interventna cena se određuje po istom postupku kao i ciljna i predstavlja cenu koju nacionalne vlasti moraju, odnosno ovlašćeni organi ili agencije, da isplate, kao zagarantovanu cenu, onim proizvođačima koji nisu sposobni da svoje proizvode prodaju na tržištu. Međutim, za razliku od ciljne, interventna cena nije fiksirana i njena visina zavisi od konkretne oblasti u kojoj se primenjuje. Osnovnu ili početnu interventnu cenu određuje Savet uzimajući u obzir tržišne uslove koji vladaju u oblasti Zajednice gde je najveća ponuda žitarica (oblast Ormes). U odnosu na ciljnu, to je niža cena za oko 8% i po njoj organizacije za intervenciju moraju da otkupe sve količine koje im ponude proizvođači.²⁷ Primenjuje se na žitarice, šećer, maslac, mleko u prahu, neke italijanske sireve, maslinovo ulje, seme uljane repice i suncokreta, govedinu i teletinu, svinjetinu i duvan.

Ulaznu cenu ili cenu na pragu (threshold price) određuje Savet za svaku godinu pre 15. marta, važi za proizvode standardnog kvaliteta kao i u slučaju ciljne

²⁵ M. Jovanović, *op. cit.*, str. 107.

²⁶ Parry and Hardy, *op. cit.*, p. 215. tač. 15-19,

²⁷ M. Jovanović, *op. cit.*, str. 109.

cene, a primenjuje se na poljoprivredne proizvode uvozene iz trećih država nečlanica. U slučaju žitarica njena visina se izračunava na bazi ciljne cene od koje se oduzimaju troškovi prevoza i distribucije od granice (Rotterdam) do područja sa najvećom nestašicom (Duizburg) i važi za sve ulazne luke u Zajednici. Time se obezbeđuje da se uvezene žitarice prodaju po ciljnoj ili po većoj ceni, čime se, u suštini, domaćim proizvođačima pruža efikasna zaštita od inostrane konkurencije. To se praktično postiže putem tzv. prelevmana kao vrste promenljivih uvoznih dažbina ili klizne uvozne takse.²⁸ Prelevman predstavlja razliku između cene uvozne robe isporučene na granici i određene cene za tu robu po kojoj se može prodavati u zemlji uvoza, odnosno između svetske cene i ulazne cene ili cene na pragu. Primenuje se na žitarice, šećer, mlečne proizvode i maslinovo ulje.

Cene se preispituju mesečno pri čemu su u obzir uzimaju troškovi kamata i skladištenja. Tako je, na primer, *Uredbom Saveta broj 2727*, fiksirana ulazna cena za pšenicu, ječam, kukuruz i raž.

4. REGULISANJE TRGOVINE POLJOPRIVREDNIM PROIZVODIMA SA TREĆIM DRŽAVAMA

Pravni režim izvoza i uvoza poljoprivrednih proizvoda iz trećih zemalja u Zajednicu regulisan je komunitarnim propisima koji se zasnivaju na sistemu dozvola i certifikata.²⁹ Ovom regulisanom režimu izvoza i uvoza podležu praktično svi poljoprivredni proizvodi, s tim što je za svaki poljoprivredni proizvod konkretan režim propisan posebnim *uredbom* za odnosni proizvod. Zajednička pravila se primenjuju na trgovinu uljima i mastima, uljanu repicu, suncokretovo ulje, ulje iz klica, mleko i mlečne proizvode, govedinu i teletinu, šećer, žitarice, svinjsko meso, jaja, živinsko meso, pirinač, preradjevine od voća i povrća, vino, ovčje i kozje meso i na druge poljoprivredne proizvode koji nisu navedeni u aneksu II uz Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice. Od opšteg pravila o dozvolama i certifikatima predviđeni su izuzeci za sledeće proizvode:³⁰

²⁸ Lasok and Bridge, *op. cit.*, p. 416; Kovačević, *op. cit.*, str. 75.

²⁹ D. Vaughan, (ed.), *op. cit.*, Vol. II, p. 257, tač. 13.39.

³⁰ *Ibid.*

- koji se ne nalaze u slobodnom prometu u Zajednici;
- koji su uvezeni po postupku i na osnovu sporazuma o oslobadjanju od carinskih dažbina, unutrašnjih poljoprivrednih poreza ili izvoznih dažbina;
- koji se nalaze u slobodnom prometu na osnovu propisa o vraćenju roba i
- na proizvode za reeksport za koje je izvoznik pribavio odgovarajući dokaz o povraćaju ili opraštanju od uvoznih dažbina.

Dobijenom dozvolom za izvoz ili uvoz ne stiče se samo pravo uvoza ili izvoza određene količine poljoprivrednih proizvoda već se, zavisno od sadržine, preuzima i obaveza da se odobrena količina, u granicama tolerancije od 5%, zaista izveze. Ovako dobijeno pravo se može preneti na drugog samo jedanput. U slučaju da se ne izvrši dozvoljeni izvoz ili uvoz u predviđenom roku (roku važnosti dozvole) nadležne vlasti će naplatiti adekvatni iznos naknade iz položenih sredstava obezbeđenja.

U cilju kontrole i sprečavanja izvoza poljoprivrednih proizvoda iz Zajednice po višim cenama, čime bi se ugrozila stabilnost zajedničkog tržišta poljoprivrednih proizvoda, Zajednica primenjuje i izvozne takse i dažbine na izvoz: ulja i masti, šećera, žitarica, pirinča, proizvoda iz određenih žitarica, pirinča i mlečnih proizvoda koji sadrže dodati šećer i na određene proizvode dobijene iz voća i povrća koji sadrže dodati šećer. Ako drugačije nije predviđeno, izvozne takse se naplaćuju i na celokupni izvoz proizvoda sa geografske teritorije Zajednice na proizvode koji su obuhvaćeni odredbama člana 9(2) Ugovora o osnivanju, kao i na izvoz proizvoda koji nisu obuhvaćeni ovih članom, ako im se makar jedna komponentna može podvesti pod odredbe pomenutog člana.

5. POLITIKA POBOLJŠANJA STRUKTURE U POLJOPRIVREDI - STRUKTURNA POLITIKA

Nekoliko godina nakon uvođenja zajedničke poljoprivredne politike pokazalo se da se uskladenim nacionalnim poljoprivrednim politikama i zajednički utvrđenim cenama ne može ostvariti poželjna "alokacija resursa"³¹ u okviru Zajednice, kao i da je politika povećanja dohotka poljoprivrednika putem

³¹ Kovačević, *op. cit.*, str. 77.

povećanja cena isuviše skupa. Zbog toga su preduzete neophodne mere za strukturno poboljšanje poljoprivredne proizvodnje. Pod ovim merama se podrazumevaju opšte mere, mere za posebne proizvode i mere koje se odnose na posebne oblasti.³²

U početnom periodu poboljšanje strukture poljoprivrede je vršeno korišćenjem sredstava iz Evropskog fonda za garancije i usmeravanje poljoprivrede za nadoknadu nacionalnim vladama srazmernog dela troškova nastalih u vezi prilagodjavanja sopstvene poljoprivredne proizvodnje uslovima zajedničkog tržišta. Međutim, pošto se takav način pokazao kao neadekvatan, usledili su predlozi za reformu zajedničke poljoprivredne politike. Tako je već 1968. godine Manšolt (*Sicco Mansholt*) podneo jedan od najradikalnijih predloga reforme kojim je bilo predviđeno smanjenje troškova proizvodnje, povećanje produktivnost rada, smanjenje broja zaposlenih u poljoprivredi i ukрупnjavanje poljoprivrednih poseda na dobrovoljnoj osnovi i uz finansijsku pomoć.³³

Manšoltov plan nije prihvaćen, već su 1972. godine usvojena tri manje radikalna *uputstva* kojima je trebalo obezbediti smanjenje broja zaposlenih u poljoprivredi, smanjenje hiperprodukcije u poljoprivrednoj proizvodnji, ukрупnjavanje poljoprivrednih gazdinstava i modernizaciju metoda proizvodnje. Reč je o: *Uputstvu broj 72/159 o modernizaciji poljoprivredne industrije*,³⁴ *Uputstvu 72/160 o finansijskoj pomoći poljoprivrednicima koji ostavljaju zemlju*,³⁵ i *Uputstvu 72/161 o profesionalnoj obuci*.³⁶ Sprovedjenjem *Proog uputstva* trebalo je omogućiti modernizaciju farmi kako bi i farmeri sa manjim prihodima mogli da ostvare razumne prihode u periodu od šest godina u kome je trebalo sprovesti razvojni program. Zajednica je podsticala modernizaciju poljoprivrednih gazdinastava pružanjem finansijske pomoći poljoprivrednicima prilikom udruživanja i stvaranja kooperativa i uvodjenja sistema za navodnjavanje. Predviđeno je da u ovim troškovima Zajednica učestvuje sa 25%, dok bi preostali deo snosile države članice. *Uputstvom* je poljoprivrednim proizvođačima dato i pravo preče kupovine zemlje, koja je napuštena u skladu sa *Drugim uputstvom*. *Drugim uputstvom* se finansijskom pomoći podstiču

³² Parry and Hardy, *op. cit.*, p. 234, tač. 15-71.

³³ Bilo je predviđeno da bi najmanja farma trebala da raspolaže sa dve do tri stotine jutara zemlje za žito, 40 do 60 krava po farmi, 150 do 200 grla stoke za proizvodnju govedjeg i telećeg mesa.

³⁴ JO 1972, L 96/1, OJ 1972 (II) 324, kasnije izmenjeno *Uputstvom* 78/1017, OJ 1978, No L 349/32.

³⁵ JO 1972, No L 96/9, OJ 1972, (II) 332, kasnije izmenjeno *Uputstvom* 78/1017.

³⁶ JO 1972, No L 96/15, OJ 1972 (II) 339, kasnije izmenjeno *Uputstvom* 78/1017.

poljoprivrednici između 55 i 65 godina da prestanu sa poljoprivredom, kako bi se smanjio broj zaposlenih u toj grani. *Trećim uputstvom* je predviđeno osnivanje posebnih službi koje bi davale potrebne informacije, stručne savete i uputstva poljoprivrednicima i osnovan je fond za stručnu obuku.

Medjutim, kako se sa sprovođenjem navedenih uputstava kasnilo raniji problemi su i dalje ostali pa su za njihovo rešavanje nudjena nova rešenja, odnosno nove reforme. I dalje je kao jedan od osnovnih problema ostalo pitanje smanjenja razlika između subvencionirane proizvodnje i beneficirane potrošnje. Nastavak takve politike subvencioniranog izvoza i rasprodaje poljoprivrednih proizvoda vodio bi daljem gomilanju zaliha i porastu troškova skladištenja. Stoga će u središtu budućih reformi zajedničke poljoprivredne politike, bez obzira da li se zasnivaju na reformi, evoluciji ili devoluciji,³⁷ biti rešavanje ovih pitanja.

6. PRAKTIČNE POSLEDICE I EFEKTI SPROVODJENJA ZAJEDNIČKE POLJOPRIVREDNE POLITIKE

Posledice sprovođenja zajedničke poljoprivredne politike i zajedničkog tržišta za poljoprivredne proizvode osećaju pre svega poljoprivrednici unutar Zajednice (unutrašnji efekti). U manjoj meri i posredno oni se tiču i poljoprivrednika izvan Zajednice (spoljni efekat).

Jedan od osnovnih unutrašnjih efekata je stvaranje samodovoljnosti Zajednice u poljoprivrednim proizvodima.³⁸ Samodovoljnost je posledica garantovanja visokih interventnih (otkupnih) cena kojima se pokrivaju ne samo troškovi proizvodnje, već se obezbeđuje i prosečan profit svim proizvođačima, dok se istovremeno domaći proizvodi ulaznim cenama štite od uvoza jeftinijih. U takvim uslovima, gde je isključena ekonomska racionalnost angažovanja faktora proizvodnje, moguće je bukvalno sve proizvoditi, čak i "banane na Grenlandu."³⁹ Dalja posledica visokih cena je hiperprodukcija poljoprivrednih proizvoda i stvaranje viškova gotovo svih proizvoda,⁴⁰ izuzev kukuruza i

³⁷ Šire u: S. Kovačević, *op. cit.*, str. 79-81.

³⁸ Od 23 proizvoda koje Molle, *op. cit.*, p. 258, tab. 11.6, navodi, u 1990. godini Zajednica nije zadovoljila svoje potrebe samo u pet proizvoda: kukuruz, pirinač, sveže i citrus voće i ulja i masti.

³⁹ M. Jovanović, *op. cit.*, str. 112.

⁴⁰ Najveći viškovi postoje u proizvodnji mleka. Tako je u 1980. godini u Zajednici proizvedeno oko 100 miliona tona, što je jednako jezeru dužine 10 km, širine 2 km i dubine 5m.

citrusa, o čemu moraju voditi računa izvoznici iz trećih država. Zajednica je obavezna da otkupi sve ponudjene viškove, sa kojima onda raspolaže na različite načine: mleko se daje školama, puter se prodaje po povlašćenim cenama, određeni proizvodi se zagadjuju za ishranu ljudi, deo proizvoda se izvozi uz refundacije, dok se jedan deo poljoprivrednih proizvoda daje kao pomoć u hrani siromašnim zemljama. U svakom slučaju, višak poljoprivrednih proizvoda se ne može slobodno prodavati ili poklanjati potrošačima u Zajednici, jer bi se na taj način smanjila cena što bi dovelo do raspada "sistema intervencije na tržištu koji se sprovodi kroz zajedničku poljoprivrednu politiku."⁴¹

Što se tiče položaja poljoprivrednika, njihovi prihodi su, i pored svih mera zajedničke poljoprivredne politike, i dalje niži od njihovih kolega u industriji. Otuda se za poljoprivrednike često kaže da "žive kao siromašni, a umiru kao bogati."⁴² Osamdestih godina njihova produktivnost je i dalje zaostajala za produktivnošću američkih farmera, a njihovi posedi su u proseku bili višestruko manji od američkih.⁴³

Od takve politike nemaju koristi ni svi potrošači. Iako je jedan od ciljeva zajedničke poljoprivredne politike da obezbedi proizvode po "razumnim" cenama, one su, zbog načina na koji se formiraju, ipak medju najvećim cenama. To može stvoriti socijalne probleme jer siromašni potrošači praktično dotiraju bogate poljoprivrednike.

Što se tiče uticaja sprovođenja zajedničke poljoprivredne politike na treće države nečlanice, već je ranije napomenuto da je njen cilj da se domaći proizvođači zaštite od konkurencije sa spoljnog tržišta. To se postiže, pre svega, sistemom promenljivih carina, odnosno unutrašnjih dažbina, određivanjem kvota za izvoz i uvoz i sistemom dozvola i potvrda za izvoz i uvoz. Budući da Zajednica predstavlja istovremeno i najvećeg svetskog izvoznika i najvećeg uvoznika poljoprivrednih proizvoda, onda ona i te kako može uticati na nivo cena na svetskom tržištu i uslove ponude i tražnje. Osim toga, Zajednica je sklopila i niz bilateralnih sporazuma sa brojnim trećim državama kojima je neposredno regulisala uslove izvoza i uvoza poljoprivrednih proizvoda.

⁴¹ M. Jovanović, *op. cit.*, str. 116.

⁴² *Ibid.*, str. 118.

⁴³ Jedan poljoprivrednik u Zajednici je mogao 1982. godine da ishrani 33 stanovnika, dok je u SAD mogao da ishrani 66. U Zajednici preovladavaju sitni posedi (oko polovine od ukupnih), tako da jedan poljoprivrednik u Zajednici obradjuje u proseku 17 hektara, a njegov kolega u SAD 159 hektara.

SUDSKA PRAKSA

Mr Aleksandar ZAVISIĆ

str. 83 - 92.

POLYDOR LIMITED AND RSO RECORDS INC. PROTIV HARLEQUIN RECORDS SHOPS LIMITED AND SIMONS RECORDS LIMITED. PREDMET 270/80, PRESUDA SUDA OD OD 9. FEBRUARA 1982.

Ključne reči

- 1. Međunarodni sporazumi – Sporazum između Evropske ekonomske zajednice i Portugalske Republike – različita svrha od one od Ugovora o EEZ – odredbe Ugovora koje uređuju odnos između prava industrijske i komercijalne svojine i slobode kretanja roba – tumačenje koje daje Sud – primena na odredbe Sporazuma - nemoguće (Ugovor o EEZ, čl. 30 i 36; Sporazum između EEZ i Portugalije od 22. jula 1972, čl. 14 (2) i 23)*
- 2. Međunarodni sporazumi – Sporazum između Evropske ekonomske zajednice i Portugalske Republike – restrikcije trgovine opravdane na osnovu zaštite industrijske i komercijalne svojine – autorsko pravo – pokušaj vlasnika autorskog prava da spreči uvoz u državu članicu zaštićene proizvode stavljene na tržište u Portugaliji od strane korisnika licence - dopušteno (Sporazum između Evropske ekonomske zajednice i Portugalije od 22. jula 1972, čl. 14 (2) i 23)*

OBRAĆANJE POVODOM PRETHODNOG PITANJA: ŽALBENI SUD
(ENGLESKA) - UJEDINJENO KRALJEVSTVO.

Sloboda prometa gramofonskih ploča - Autorska prava.

Strane

U predmetu 270/80

Obraćanje Sudu na osnovu člana 177 Ugovora o EEZ od strane Žalbenog suda Engleske i Velsa za odluku o prethodnom pitanju u predmetu koji se vodi pred tim sudom između

POLYDOR LIMITED I RSO RECORDS INC.

i

HARLEQUIN RECORDS SHOPS LIMITED I SIMONS RECORDS
LIMITED,

Suština spora

O tumačenju članova 14. i 23. Sporazuma zaključenog 22. jula 1972. između Evropske ekonomske zajednice i Portugalske Republike (Službeni list, posebno englesko izdanje (31. decembar) (L 301), P. 167),

Osnove

1. Po nalogu od 15. maja 1980, koji je prispeo u Sud 8. decembra 1980, Žalbeni sud Engleske i Velsa se obratio Sudu za preliminarno mišljenje na osnovu člana 177. Ugovora o EEZ sa četiri pitanja o tumačenju članova 14(2) i 23. Sporazuma između Evropske ekonomske zajednice i Portugalske Republike, koji je potpisan u Briselu 22. jula 1972. a zaključen i usvojen u ime Zajednice na osnovu Uredbe (EEZ) br. 2844/72 Saveta od 19. decembra 1972. (Službeni list, posebno englesko izdanje (31. decembar) (L 301), P. 166).

2. Glavni postupak se tiče tužbe zbog povrede autorskih prava koja je podneta protiv dva britanska preduzeća, Harlequin record shops limited i Simons records limited (u daljem tekstu: "Harlequin" i "Simons"), specijalizovana za uvoz i prodaju gramofonskih ploča, koje su uvozili iz Portugalije i stavljali u prodaju u Ujedinjenom Kraljevstvu ploče koje sadrže

popularnu muziku grupe poznate kao "The Bee Gees", a da nisu dobili pristanak vlasnika autorskih prava ili njegovog ekskluzivnog korisnika licence u Ujedinjenom Kraljevstvu.

3. Vlasnik autorskih prava zvučnih snimaka u pitanju, RSO records inc. (u daljem tekstu "RSO"), ustupio je zavisnoj kompaniji, Polydor limited (u daljem tekstu "Polydor"), ekskluzivnu licencu da proizvodi i distribuira gramofonske ploče i kasete koje reprodukuju te snimke u Ujedinjenom Kraljevstvu. Ploče i kasete koje reprodukuju iste snimke su proizvedene i prodavane u Portugaliji od strane dve kompanije registrovane po portugalskom pravu, koje su korisnici licence RSO u Portugaliji. Simons je u Portugaliji kupio ploče koje sadrže te snimke da bi ih uvezao u Ujedinjeno Kraljevstvo sa namerom da ih proda. Harlequin je kupio određeni broj tih ploča od Simonsa sa namerom maloprodaje.

4. Žalbeni sud je ustanovio da su po engleskom pravu Harlequin i Simons povredili član 16(2) Zakona o autorskim pravima iz 1956. Ta odredba predviđa da je autorsko pravo povređeno od bilo kog lica koje, bez licence sopstvenika autorskog prava, uvozi neki artikl u Ujedinjeno Kraljevstvo, ako zna da proizvodnja tog artikla čini povredu tog autorskog prava, ili bi činilo takvu povredu da je taj artikl proizveden u mestu u koje se uvozi.

5. Harlequin i Simons su se, međutim, branili da vlasnik autorskog prava ne može da se poziva na to pravo da bi sprečio uvoz proizvoda u državu članicu Zajednice, ako je taj proizvod zakonito stavljen na tržište u Portugaliji od strane njega (*vlasnik autorskog prava, prim.aut.*) ili sa njegovim pristankom. U prilog te tvrdnje, kompanije su se pozvale na članove 14(2) i 23. Sporazuma između Evropske ekonomske zajednice i Portugalske Republike iz 1972. (u daljem tekstu "Sporazum"), tvrdeći da su te odredbe zasnovane na istim načelima kao članovi 30. i 36. Ugovora o EEZ i da, u skladu sa tim, treba da budu tumačene na sličan način.

6. U nameri da mu omogući da proceni tu tvrdnju odbrane, Žalbeni sud se obratio Sudu pravde za preliminarno mišljenje o sledećim pitanjima:

"1. Da li je vršenje kompanije A njenih autorskih prava iz Ujedinjenog Kraljevstva nad gramofonskom pločom, zakonito proizvedenoj i prodavanoj u državi Portugaliji od korisnika licence, u skladu sa ekvivalentnim portugalskim autorskim pravima, mera koja ima ekvivalentno dejstvo količinskim ograničenjima na uvoz u smislu člana 14(2) pomenutog Sporazuma od 22. jula 1972. zaključenog između Evropske ekonomske zajednice i države Portugalije?

2. Ako je odgovor na prvo pitanje potvrđan:

(A) Da li je takvo vršenje od kompanije A opravdano u smislu člana 23. pomenutog Sporazuma iz 22. jula 1980. za zaštitu pomenutih autorskih prava iz Ujedinjenog Kraljevstva?

(B) Da li takvo vršenje od kompanije A predstavlja sredstvo samovoljne diskriminacije ili prikrivene restrikcije trgovine između države Portugalije i Evropske ekonomske zajednice?

3. Da li je član 14(2). pomenutog Sporazuma iz 22. jula 1980. direktno sprovodiv na pojedince u okviru Evropske ekonomske zajednice uzimajući naročito u obzir pomenutu Uredbu Saveta Evropske ekonomske zajednice od 19. decembra 1972. koja daje dejstvo pomenutom Sporazumu?

4. Može li se uvoznik za Ujedinjeno Kraljevstvo gramofonskih ploča iz pitanja 1. u odbrani pozivati na član 14(2) pomenutog Sporazuma od 22. jula 1972. kada je tužen od kompanije A za povredu njenih autorskih prava u Ujedinjenom Kraljevstvu?

7. Shodno dobro utvrđenoj praksi Suda, korišćenje prava industrijske i komercijalne svojine od strane njihovog vlasnika, uključujući komercijalno korišćenje autorskog prava, da bi se sprečio uvoz proizvoda jedne države članice u neku državu članicu, u kojoj je taj proizvod zakonito stavljen u promet od strane svog vlasnika ili uz njegovu saglasnost, predstavlja meru koja ima dejstvo jednako količinskim ograničenjima u smislu člana 30 Ugovora, koja nije opravdana na osnovu zaštite industrijske i komercijalne svojine u smislu člana 36. Ugovora.

8. Prva dva pitanja, koja se mogu razmatrati zajedno, u suštini zahtevaju da se odredi da li se isto tumačenje mora primeniti na članove 14(2) i 23. Sporazuma. Da bi se odgovorilo na ta pitanja, neophodno je analizirati te odredbe u svetlu predmeta i svrhe Sporazuma i njegovog teksta.

9. Na osnovu člana 228. Ugovora dejstvo Sporazuma je da podjednako poveže Zajednicu i njene države članice. Odgovarajuće odredbe Sporazuma glase:

Član 14(2) "Količinska ograničenja na uvoz će biti ukinuta 1. januara 1973. a bilo koja mera koja ima dejstvo jednako količinskim ograničenjima na uvoz će biti ukinuta najkasnije do 1. januara 1975."

Član 23. "Sporazum neće isključiti zabrane ili restrikcije na uvoz... opravdane na osnovu... zaštite industrijske i komercijalne svojine... takve zabrane ili restrikcije ne smeju, u svakom slučaju, predstavljati sredstvo samovoljne diskriminacije ili prikrivene restrikcije na trgovinu između strana ugovornica."

10. Prema njegovoj preambuli, svrha Sporazuma je da se učvrste i prošire ekonomski odnosi koji postoje između Zajednice i Portugalije i da se obezbedi, poštujući fer uslove tržišne konkurencije, harmoničan razvoj njihovih privreda sa namerom doprinošenja radu na izgradnji Evrope. Sa tim ciljem, strane ugovornice su odlučile da progresivno uklanjaju prepreke, suštinski celoj svojoj razmeni, u skladu sa odredbama Opšteg sporazuma o carinama i trgovini (u daljem tekstu "Opšti sporazum"), a koje se odnose na uspostavljanje zona slobodne trgovine.

11. Prema članu XXIV(8) Opšteg sporazuma, zonom slobodne trgovine se smatra "grupa od dve ili više carinskih teritorija u kojima se carine i drugi restriktivni trgovinski propisi... ukidaju za suštinski svu razmenu proizvoda, između sastavnih teritorija, koji imaju poreklo iz tih teritorija."

12. Sledeći gorenavedeni cilj, Sporazum nastoji da liberalizuje trgovinu robom između Zajednice i Portugalije. Na osnovu člana 2. Sporazum se primenjuje, a u skladu sa posebnim rešenjima koja se odnose na pojedine proizvode, na proizvode poreklom iz Zajednice ili Portugalije, navedenih u poglavljima 25 do 99 Briselske nomenklature.

13. S tim u vezi, članovi 3. do 7. Sporazuma predviđaju ukidanje carinskih obaveza i mera koje imaju dejstvo jednako količinskim ograničenjima u razmeni između Zajednice i Portugalije. Isti princip je primenjen u članu 14. na količinska ograničenja i mere koje imaju jednako dejstvo. Te odredbe su dopunjene zabranom fiskalnih mera ili praksi diskriminatorne prirode iz člana 21. i ukidanjem svih restrikcija na plaćanja koja se odnose na trgovinu robom iz člana 22. Osim toga, u članovima 26. i 28. Sporazum sadrži izvesna pravila o tržišnoj konkurenciji, državnoj pomoći i dampingu. U skladu sa članom 32. osniva se zajednički odbor koji je odgovoran za upravljanje Sporazumom i obezbeđenje njegove ispravne primene.

14. Odredbe sporazuma o ukidanju ograničenja trgovine između Zajednice i Portugalije iskazane su pojmovima koji su u nekom pogledu slični onima iz Ugovora o EEZ o ukidanju ograničenja trgovine unutar Zajednice. Harlequin i Simons su posebno istakli sličnost između odredbi člana 14(2) i 23. Sporazuma s jedne strane i onih iz člana 30. i 36. Ugovora o EEZ s druge.

15. Pa ipak, takva sličnost pojmova nije dovoljan razlog za primenu gorenavedene sudske prakse na odredbe Sporazuma, koja određuje u kontekstu Zajednice odnos između zaštite prava industrijske i komercijalne svojine i propisa o slobodnom kretanju roba.

16. Domašaj te sudske prakse se zaista mora odrediti u svetlu komunitarnih ciljeva i aktivnosti kao što je propisano članovima 2. i 3. Ugovora o EEZ. Kao što je Sud imao priliku da naglasi u raznim situacijama, Ugovor,

uspostavljajući zajedničko tržište i progresivno približavajući ekonomske politike država članica, teži da ujedini nacionalna tržišta u jedinstveno tržište sa odlikama domaćeg tržišta.

17. Imajući u vidu te ciljeve, Sud je, između ostalog, u svojoj presudi od 22. juna 1976. u predmetu 119/75 (overseas) ltd. protiv Terranova industrie C.A. Kapferer & Co. (1976) ECR 1039, tumačio članove 30. i 36. Ugovora na način da teritorijalna zaštita koju pružaju nacionalna prava industrijskoj i komercijalnoj svojini ne može dovesti do legitimisanja izolacije nacionalnih tržišta i voditi veštačkom cepanju tržišta te da se, sledstveno tome, imalac prava industrijske ili komercijalne svojine zaštićenog zakonom neke države članice ne može pozivati na taj zakon da bi sprečio uvoz proizvoda koji je, sam imalac ili uz njegovu saglasnost, zakonito stavljen u promet u drugoj državi članici.

18. Razmatranja koja su dovela do takvog tumačenja članova 30. i 36. Ugovora nisu primenjiva u kontekstu odnosa između Zajednice i Portugalije definisanih Sporazumom. Očigledno je iz ispitivanja Sporazuma da iako određuje bezuslovno ukidanje određenih ograničenja trgovini između Zajednice i Portugalije, kao što su količinska ograničenja i mere koje imaju dejstvo jednako količinskim ograničenjima, on nema istu svrhu kao i Ugovor o EEZ budući da poslednji, kao što je gore navedeno, teži da stvori jedinstveno tržište tvoreći, što je bliže moguće, uslove domaćeg tržišta.

19. Proističe, iz konteksta Sporazuma, da se ograničenja trgovine robom mogu smatrati opravdanim na osnovu zaštite industrijske i komercijalne svojine u situaciji u kojoj njihovo opravdanje ne bi bilo moguće u okviru Zajednice.

20. U sadašnjem slučaju, takva razlika je tim potrebija jer instrumenti koje Zajednica ima na raspolaganju za postizanje jednobrazne primene komunitarnog prava i postepenog ukidanja zakonodavnih razlika na jedinstvenom tržištu nema ekvivalenta u kontekstu odnosa između Zajednice i Portugalije.

21. Proističe iz prethodno rečenog da je zabrana uvoza u Zajednicu, nekog proizvoda poreklom iz Portugalije, zasnovana na zaštiti autorskih prava opravdana u okviru aranžmana o slobodnoj trgovini uspostavljenih sporazumom na osnovu prve rečenice člana 23. Nalazi nacionalnog suda ne pružaju ni jednu činjenicu koja bi dozvolila zaključak da vršenje autorskih prava u slučaju kao što je ovaj ustanovljava sredstvo samovoljne diskriminacije ili prikrivene restrikcije trgovine u smislu druge rečenice tog člana.

22. Iz svih ovih razloga odgovor koji se mora dati na prva dva pitanja je da je vršenje, od vlasnika ili njega ovlašćenih lica, autorskih prava zaštićenih pravom neke države članice da bi se sprečio uvoz i marketing gramofonskih ploča, zakonito proizvedenih i stavljenih u promet u Portugalskoj Republici od korisnika licence vlasnika, opravdano na osnovu zaštite industrijske i komercijalne svojine u značenju člana 23. Sporazuma i stoga ne predstavlja ograničenje trgovine između Zajednice i Portugalije, što je zabranjeno članom 14(2) Sporazuma. Takvo vršenje ne predstavlja sredstvo samovoljne diskriminacije ili prikrivene restrikcije na trgovinu između Zajednice i Portugalije

23. S obzirom na date odgovore na prva dva pitanje, nije neophodno odgovoriti na treće i četvrto pitanje.

Odluka o troškovima

Troškovi

24. Troškovi Vlade Ujedinjenog Kraljevstva, Vlade Savezne Republike Nemačke, Vlade Kraljevine Danske, Vlade Francuske Republike, Vlade Kraljevine Holandije i Komisije Evropskih zajednica, koje su podnele podneske Sudu, se ne nadoknađuju. Kako su te rasprave, što se tiče strana u glavnoj stvari, u suštini postupak po tužbi koji se vodi pred nacionalnim sudom, odluka o troškovima je pitanje za taj sud.

Operativni deo

Na tim osnovama,

Sud,

U odgovoru na pitanja upućena mu od Žalbenog suda po nalogu od 15. maja 1980. presuđuje:

Vršenje, od vlasnika ili od njega ovlašćenih lica, autorskih prava zaštićenih zakonom države članice da bi se sprečio uvoz i marketing gramofonskih ploča zakonito proizvedenih i stavljenih na tržište u Portugalskoj Republici od korisnika licence je opravdano na osnovu zaštite industrijske i komercijalne svojine u smislu člana 23. Sporazuma između Evropske ekonomske zajednice i Portugalske Republike od 22. jula 1972. (Službeni list, posebno englesko izdanje (31. decembar) (L 301), P. 167) i stoga ne predstavlja restrikciju na trgovinu što je zabranjeno članom 14(2) Sporazuma. Takvo

vršenje ne čini sredstvo samovoljne diskriminacije ili prikrivene restrikcije trgovine između Zajednice i Portugalije u smislu pomenutog člana 23.

Komentar presude

Presuda u predmetu *Polydor* još je jedan primer kreativnog, tačnije teleološkog tumačenja Suda pravde. Presuda je značajna za države koje imaju zaključen trgovinski sporazum sa Evropskom unijom, te je u tom smislu u bliskoj budućnosti i za nas interesantna.

Tumačenje se postavilo u kontekstu priznavanja direktnog dejstva (izrazito sličnih) normi jednog trgovinskog sporazuma, koji je Zajednica zaključila sa Portugalijom koja tada još nije bila država članica. Sporazum o slobodnoj trgovini između EEZ i Portugalije sadrži identične norme o slobodi kretanja roba kao i Ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici.

Sud je u svojoj odluci istakao da nema jednakog tumačenja i paralelizma između sporazuma koji zaključuju Zajednica i Portugalija i samog Ugovora o EEZ. Treba takođe imati u vidu da u to vreme još ne postoje sporazumi o pridruživanju, onakvi kakve ih mi danas poimamo. Čak i identične odredbe, u sporazumima različite vrste (odnosno namene i namere), vode različitom tumačenju.

Međutim, kasnije se ispostavilo da se ni na sve sporazume o pridruživanju ne može automatski primeniti analogija. Direktno dejstvo sporazuma o pridruživanju je i ranije postavljano u predmetima *Haegeman* i kasnijim *Kupferberg* i *Demirel*.¹

Budući da su pojmovi i upotrebljeni izrazi iz člana 14(2) Sporazuma sa Portugalijom i člana 30. Ugovora o EEZ identični, sudija engleskog *Court of Appeal* - Templeman je dosudio da član 14(2) Sporazuma ima direktno dejstvo.²

¹ U svojoj presudi u predmetu *Demirel*, C-12/86 Sud se odredio u pogledu pravne prirode jednog mešovitog sporazuma (o pridruživanju - zaključenog sa Turskom). Nedavno, u predmetu *Gloszczuk*, C-63/99 Sud je ponovio svoje viđenje iz predmeta *Polydor*, a opšti pravobranilac je čak zauzeo stanovište da se sudska praksa koja se odnosi na jedan sporazum o pridruživanju, konkretno turski, ne može preneti, odnosno upotrebiti za potrebe drugog sporazuma o pridruživanju, tj. poljskog.

² *Direct effect – Myth, Mess or Mystery?*, David Edward, sudija Suda pravde, 2001.

Međutim, odgovor Suda pravde je išao u drugom pravcu. U sporu su posebno bile aktivne vlade država članica i Komisija koje su tvrdile da su obaveze iz osnivačkog ugovora i sporazuma sa Portugalijom, po svom karakteru, različite. Osim toga, mehanizmi za rešavanje sporova u okviru ova dva aranžmana su takođe različiti.

Tužene kompanije su se branile da se vlasnik autorskih prava ne može pozivati na odredbe domaćeg zakona o autorskom pravu, zato što je Sud pravde u svojoj ranijoj praksi ustanovio da dobra koja su zakonito stavljena u prodaju u jednoj državi članici moraju imati slobodan pristup tržištima ostalih država članica. Zaštita autorskih prava, tvrdili su, predstavlja meru s istim efektom kao i količinsko ograničenje i ne može biti opravdana na osnovu dozvoljenog izuzeća iz poznatog člana 30. Ugovora o EEZ.

Viđenje Suda je bilo da se u različitim pravnim miljeima, odnosno situacijama mere koje potencijalno mogu predstavljati arbitrernu i skrivenu prepreku trgovini moraju različito poimati i ceniti. Tako je i presuđeno. Tuženima nije dato za pravo budući da sporazum između Zajednice i Portugalije nema istu svrhu kao osnivački ugovor koji teži ujedinjenju nacionalnih tržišta u jedno jedinstveno. Pošto je Sud odredio prirodu i domašaj sporazuma sa Portugalijom, kao rezultat se javlja stav o dejstvu, po trgovinu, propisa koji potencijalno imaju karakter restriktivnih mera sa istim dejstvom kao i kvantitativna ograničenja. Propisi o zaštiti industrijske i komercijalne svojine nisu okarakterisani kao neopravdano ograničenje slobodi trgovine.

Sažetak

1. Sličnost između pojmova korišćenih u članovima 30. i 36. Ugovora o EEZ, s jedne strane, i članova 14(2) i 23. Sporazuma između EEZ i Portugalske Republike, s druge nije dovoljan razlog za primenu sudske prakse na odredbe Sporazuma, koja u kontekstu Zajednice određuje odnos između zaštite prava industrijske i komercijalne svojine i pravila o slobodi kretanja roba.

Iako predviđa bezuslovno ukidanje određenih restrikcija na trgovinu između Zajednice i Portugalije, kao što su kvantitativna ograničenja i mere koje imaju ekvivalentno dejstvo, Sporazum nema istu svrhu kao Ugovor o EEZ, budući da poslednji teži da ujedini nacionalna tržišta u jedinstveno tržište tvoreći, što je bliže moguće, uslove domaćeg tržišta. Proističe iz konteksta Sporazuma da restrikcije na trgovinu robom mogu biti smatrane opravdanom na osnovu zaštite industrijske i komercijalne svojine u situaciji u kojoj njihovo opravdanje ne bi bilo moguće u okviru Zajednice.

2. Vršenje, od vlasnika ili njega ovlašćenih lica, autorskih prava zaštićenih zakonom države članice da bi se sprečio uvoz i marketing gramofonskih ploča, zakonito proizvedenih i stavljenih na tržište u Portugalskoj Republici, od korisnika licence je opravdano na osnovu zaštite industrijske i komercijalne svojine u smislu člana 23. Sporazuma između EEZ i Portugalske Republike i stoga ne predstavlja restrikciju na trgovinu što je zabranjeno članom 14(2) Sporazuma. Takvo vršenje ne čini sredstvo samovoljne diskriminacije ili prikrivene restrikcije trgovine između Zajednice i Portugalije u smislu pomenutog člana 23.

PREVODI

str. 93-101.

PREPORUKA KOMISIJE OD 12. JULA 2004. GODINE O UNOŠENJU U NACIONALNO PRAVO UPUTSTAVA KOJA SE ODNOSE NA UNUTRAŠNJE TRŽIŠTE (2005/309/EC)

KOMISIJA EVROPSKIH ZAJEDNICA

Pošto se pozvala na Ugovor o osnivanju Evropske zajednice, a naročito na član 211, uzimajući u obzir da:

- (1) Države članice prilikom unošenja uputstava u nacionalno pravo mogu da biraju oblik i metode takvog unošenja, ali su vezane odredbama uputstava koja se tiču ishoda koji treba postići i roka u kojem se unošenje mora izvršiti;
- (2) Na nekoliko sastanaka, uključujući one održane u Štokholmu marta 2001. godine, Barseloni marta 2002. godine i Briselu marta 2003. i 2004. godine, Evropski savet je, priznajući značaj valjanog funkcionisanja unutrašnjeg tržišta¹ radi konkurentnosti evropske ekonomije, više puta uzastopno zahtevao od država članica da daju najveći prioritet unošenju u nacionalno pravo uputstava koje se tiču unutrašnjeg tržišta;

¹ Unutrašnje tržište takođe obuhvata EFTA države Island, Linhenštajn i Norvešku, kao rezultat njihovog članstva u Sporazumu o Evropskoj ekonomskom prostoru.

(3) Evropski parlament², Evropski ekonomsko-socijalni komitet³ i Komitet regiona⁴ više puta su uzastopno su izražavali zabrinutost zbog loših rezultata država članica u pogledu ispravnog i blagovremenog unošenja direktiva o unutrašnjem tržištu. Međuinstitucionalni sporazum o boljem stvaranju prava iz decembra 2003. godine⁵ takođe je istakao da se države članice pridržavaju člana 10 Ugovora i pozvao države članice da obezbede da se pravo Zajednice (komunitarno pravo) valjano i blagovremeno unosi u nacionalno pravo, u propisanim rokovima.

(4) Uprkos ovima pozivima i činjenici daje blagovremeno i ispravno unošenje pravna obaveza, države članice nisu redovno unosile direktive o unutrašnjem tržištu korektno i u rokovima sa kojima su se saglasile. Većina država članica čak nije dostigla privremene ciljeve unošenja koje je Evropski savet postavio, a mnoge takve direktive još nisu unete u nacionalno pravo u svim državama članicama ni posle isteka roka za unošenje.

(5) Neblagovremeno ili neispravno unošenje direktiva o unutrašnjem tržištu prouzrokuje štetu privrednim društvima i građanima, budući da ih često lišava njihovih prava.

(6) Neblagovremeno ili neispravno unošenje takođe lišava poslove privrednih društava i potrošače potpunih ekonomskih koristi od ispravnog funkcionisanja unutrašnjeg tržišta i šteti konkurentnosti evropske privrede kao celine, podrivajući sposobnost Zajednice da generiše ekonomski rast, a da istovremeno održava visoki nivo društvene kohezije.

(7) U Evropskoj uniji od 25 ili više država članica postoji uvećani rizik da će neblagovremeno ili neispravno unošenje uputstava prouzrokovati fragmentaciju unutrašnjeg tržišta i umanjivanje njegovih ekonomskih dobrobiti.

(8) Kao stvar prioriteta, Komisija će nastaviti da preduzima energične pravne mere protiv država članica zbog neblagovremenog ili neispravnog unošenja i ohrabrujuće pritisak drugih država članica putem redovnog objavljivanja izveštaja o unošenju od strane država članica u internoj tržišnoj tabeli. I pored toga što su ove mere imale nekog uspeha u prošlosti, ipak se manjkavost u

² Harbur izveštaj, A5 0026/2003 (Službeni list C 234, 30.9.2003, str. 55); Miler izveštaj, A50116/2004.

³ Službeni list C 221, 7.8.2001, str. 25; Službeni list C 241, 7.10.2002, str. 180; Službeni list C 234, 30.9.2003, str. 55.

⁴ Službeni list C 128, 29.5.2003, str. 48.

⁵ Službeni list C 321, 31.12.2003, str. 1.

unošenju i dalje nastavlja, pa je stoga nužan aktivniji pristup od strane Komisije i država članica.

(9) Komisija je ukazala u svom Saopštenju o boljem praćenju primene prava Zajednice (komunitarnog prava) iz 2002. godine⁶ kako može da pomogne i kako stvarno pomaže državama članicama da unesu uputstva u svoje nacionalno pravo.

(10) Na državama članicama je, međutim, da obezbede da njihovo unošenje uputstava bude ispravno i blagovremeno.

(11) Član 10. Ugovora zahteva od država članica da preduzmu odgovarajuće mere, bilo opšte ili posebne, zarad obezbeđenja ispunjenja svojih obaveza koje proističu iz ovog Ugovora ili su posledica postupaka koje su preduzele institucije Zajednice.

(12) Sud pravde Evropskih zajednica je dosledno zastupao stanovište da se države članice ne smeju pozivati na odredbe, praksu ili okolnosti koje postoje u njihovim unutrašnjim pravnim sistemima da bi opravdale svoje propuštanje da ispune obaveze i rokove utvrđene direktivama.

(13) Imajući na umu da se ponavlja propuštanje da se uputstva unesu ispravno i blagovremeno, nužno je da države članice preispitaju svoje procedure i praksu do bi se obezbedilo dosledno ispunjavanje ove pravne obaveze.

(14) Neke države članice su dosledno imale mnogo bolje rezultate unošenja od drugih država članica, što ukazuje na postojanje ili prihvatanje delotvornijih struktura, postupaka i prakse; međutim, činjenica da nijedna država članica nema u tome savršene rezultate sugerise da sve treba da streme poboljšanju. Shodno Sporazumu o boljem stvaranju prava, države članice bi trebalo da za sebe, a u interesu Zajednice, sačine tabele korelacije koje bi u najvećoj mogućoj meri ilustrovale saobraženost direktiva i mera unošenja, i da te tabele objave.

(15) Komisija je najavila u svom Saopštenju "Strategija unutrašnjeg tržišta 2003-2006. godine"⁷ da će izdati Preporuku kojom će utvrditi dobru praksu koju države članice treba da slede da bi obezbedile bolje i brže unošenje direktiva o unutrašnjem tržištu.

(16) Države članice su pokazale interes da uče od drugih država članica o toj praksi, a preko Savetodavnog komiteta za unutrašnje tržište dobijale su

⁶ COM(2002) 725 konačan od 11.12.2002.

⁷ COM (2003)238 konačna od 07.05.2003. godine.

savete o njihovoj valjanoj praksi unošenja i njihovim različitim nacionalnim ustavnim, zakonskim i upravnim propisima i praksama ukoliko se oni mogu ticati tog unošenja.

(17) Utvrđen je jedan broj valjanih praktičnih načina unošenja koji pomažu državama članicama da uputstva blagovremeno i ispravno unesu u nacionalno pravo.

(18) Na svakoj državi članici je da izabere najbolje oblikovane primenjene postupke i praksu radi obezbeđenja ispravnog i blagovremenog unošenja uputstava o unutrašnjem tržištu, imajući na umu ono što bi bilo najdelotvornije u kontekstu te države članice, pošto postupci i praksa koje su delotvorni u jednoj državi članici ne moraju da bude delotvorni u drugoj državi članici.

(19) Imajući na umu pravnu nesigurnost i konfuziju do kojih dovodi neblagovremeno unošenje uputstava o unutrašnjem tržištu, poslovni ljudi i građani bi trebalo da budu obavešteni kada uputstva nisu blagovremeno uneta, kao i o svojim zakonskim pravima u takvom slučaju.

(20) Kada se nacrti propisa o implementaciji podnose nacionalnim parlamentima, njima treba da bude pridružena deklaracija o njihovoj usklađenosti s pravom Zajednice (komunitarnim pravom), kojom se parlament obaveštava da li oni u potpunosti unose data uputstva.

(21) Ne dirajući u ulogu Komisije i njene obaveze kao zaštitnika Ugovora, Komisija treba da bude obaveštena, kada joj nacionalni propisi o implementaciji budu dostavljeni, da li je dato uputstvo u potpunosti ili delimično uneto u nacionalno pravo i da li se smatra da su ti propisi usklađeni s pravom Zajednice (komunitarnim pravom).

(22) Kada države članice odluče da unošenje uputstva uključe kao deo šireg zakonodavnog poduhvata, to može dovesti do toga da prekorače rok za unošenje; unošenje dodatnih uslova i zahteva pored onih koji su neophodni za unošenje uputstava, može takođe da osujeti ciljeve postavljene uputstvom.

OVIM PREPORUČUJEMO DA DRŽAVE ČLANICE:

1. Preduzmu organizacione i druge korake neophodne za hitno i delotvorno bavljenje osnovnim uzrocima svog postojanog narušavanja svojih pravnih obaveza da ispravno i blagovremeno unesu uputstva o unutrašnjem tržištu;
2. Izuče najbolju praksu navedenu u Prilogu i, imajući u vidu svoje nacionalne institucionalne tradicije, usvoje onu praksu koja će, ili za koju se očekuje, da dovede do unapređenja u brzini ili unošenja uputstava o unutrašnjem tržištu.

3. Blagovremeno objavljuju listu uputstava o unutrašnjem tržištu koja nisu u potpunosti blagovremeno uneta u nacionalno pravo i obaveste privredna društva i građane da, uprkos neunošenju, mogu pod određenim uslovima da uživaju zakonska prava sadržana u neunetim direktivama; ovo obaveštenje treba da bude učinjeno dostupnim bar na vladinom veb sajtu;
4. Prilikom podnošenja nacionalnim parlamentima nacрта nacionalnih propisa o implementaciji, prilože deklaraciju o njihovoj usklađenosti sa pravom Zajednice (komunitarnim pravom) kao i da u celini ili delimično unose određeno uputstvo;
5. Prilikom dostavljanja nacionalnih propisa o implemenataciji izjave Komisiji da su, prema njihovom najboljem saznanju, takvi propisi usklađeni sa pravom Zajednice (komunitarnim pravom) i izjave da li su date direktive uneli u celini ili delimično;
6. Uzdrže se od dodavanja nacionalnom zakonodavstvu o implementaciji uslova ili zahteva koji nisu neophodni za unošenje datog Uputstva, gde takvi uslovi ili zahtevi mogu da osujete ostvarenje ciljeva postavljenih tim uputstvom;
7. Kada je unošenje direktive uključeno u širi zakonodavni poduhvat na nacionalnom nivou, obezbede da to ne vodi propuštanju roka za unošenje.

Učinjeno u Briselu, 12. jula 2004. godine.

za Komisiju

Frederik Bolkestajn, član Komisije

EN 16.4.2005. godine Službeni list Evropske unije L 98/49

ANEKS

UTVRĐENA PRAKSA DRŽAVA ČLANICA KOJA POTPOMAŽE
ISPRAVNO I BLAGOVREMENO UNOŠENJE U NACIONALNO
PRAVO UPUTSTAVA KOJA SE ODOSE NA UNUTRAŠNJE
TRŽIŠTE**1. Učiniti da ispravno i blagovremeno unošenje
postane stalni politički i delotvorni prioritet**

1.1. Jedan stariji član vlade, na položaju ministra ili državnog sekretara, određuje se kao odgovoran za praćenje unošenja u nacionalno pravo svih direktiva o unutrašnjem tržištu, kao i za unapređenje rezultata unošenja date države članice. Ovaj član vlade uživa vidljivu podršku šefa vlade u tom zadatku, tako daje ministrima i upravi jasno da vlada smatra prioritetom ispravno i blagovremeno unošenje.

1.2. Svi ministri redovno (na primer, jednom mesečno) primaju izveštaj o rezultatima rada svih ministarskih/vladinih tela u oblasti unošenja. Rezultati unošenja redovno se razmatraju na sastancima ministara.

1.3. Zarad obezbeđenja ispravnog i blagovremenog unošenja dodeljuju se dovoljna sredstva

2. Obezbediti stalno praćenje i koordinaciju unošenja direktiva o unutrašnjem tržištu na upravnom i političkom nivou

2.1. Jedno ministarstvo ili vladino telo je odgovorno za praćenje unošenja kao celine. Ono koordinira unošenje sa ministarstvima i vladama federalnih jedinica i regiona i vladinim telima sa prenetom nadležnošću, odgovornim za unošenje, i njemu se dostavlja lista za unošenje. Ono obezbeđuje da se napredak u unošenju redovno razmatra u ministarstvima na najvišem upravnom nivou (na primer, jednom mesečno). Ono redovno izveštava (na primer, jednom mesečno) ministra ili državnog sekretara odgovornog za praćenje unošenja. Ono takođe deluje kao nacionalni koordinator za odnose sa Komisijom u pogledu rezultata unošenja date države članice.

2.2. Svako ministarstvo i svaka vlada federalne jedinice i regiona i vladino telo sa prenetom nadležnošću koji vrše unošenje određuju zvaničnike koji su

odgovorni za praćenje unošenja u ministarstvu ili telu i imaju ulogu oficira za vezu. Između ovih zvaničnika uspostavlja se nacionalna mreža.

2.3. Izdaju se uputstva o tome kako unošenje treba da bude izvršeno i koja obezbeđuju jedinstveni pristup unošenju u celokupnoj upravi.

2.4. Vodi se centralna nacionalna baza podataka o unošenju. Ova baza podataka je dostupna svim ministarstvima, vladama federalnih jedinica i regiona i vladinim telima sa prenetom nadležnošću, odgovornim za unošenje. Za svaku direktivu ona sadrži: podatke o direktivi i njenom predmetu; podatke o ministarstvu ili vladinom telu; listu drugih ministarstava i vladinih tela uključenih u unošenje i listu odgovornih lica; sredstva neophodna za unošenje; rok za unošenje; mere koje treba preduzeti zarad unošenja date direktive; planirani vremenski raspored za unošenje (uključujući sve parlamentarne rasprave); podatke o napredovanju; bilo koje teškoće prilikom unošenja; i da li je pokrenut prekršajni postupak zbog neblagovremenog ili neispravnog unošenja. Mogućno je u svakom trenutku utvrditi rezultate unošenja date države članice kao celine i ministarstva.

2.5. Nadležnom ministarstvu ili drugom odgovornom vladinom telu upućuje se upozorenje, pre isteka roka za unošenje (na primer, tri meseca pre i ponovo mesec dana uoči isteka roka).

2.6. Kad istekne rok, odmah se šalje upozorenje kako na upravnom tako i na ministarskom nivou i o tome se obaveštava nacionalni parlament.

2.7. Države članice su aktivne i blagovremene u traženju saveta i pomoći Komisije u pitanjima unošenja. Baza podataka koju je Komisija ustanovila koristi se za utvrđivanje odgovornih zvaničnika. EN L 98/50 Službeni list Evropske unije od 16. 04. 2005. godine.

3. Obezbediti da se pripreme za unošenje vrše u ranoj fazi i da je njihov cilj ispravno i blagovremeno unošenje

3.1. Tokom pregovora koji prethode donošenju uputstava ministarstvo ili drugo vladino telo odgovorno za pregovore priprema planiranu listu za unošenje, a u svakom slučaju pre nego što se dato uputstvo prihvati. Planirana lista za svako uputstvo uključuje: podatke o uputstvu i njenom predmetu; podatke o ministarstvu ili vladinom telu odgovornom za unošenje i odgovornim licima u datom ministarstvu ili vladinom telu; listu drugih ministarstava i vladinih tela uključenih u unošenje i listu odgovornih lica; sredstva neophodna za unošenje; krajnji rok za unošenje; poređenje postojećeg nacionalnog prava sa odredbama predloženog uputstva; mere koje treba preduzeti za unošenje datog uputstva; planirani vremenski raspored za unošenje (uklju-

čući bilo koje parlamentarne rasprave). Ova planirana lista upućuje se ministarstvu ili vladinom telu odgovornom za praćenje unošenja kao celine, neposredno (recimo, četiri nedelje) nakon objavljivanja uputstva u Službenom listu Evropske unije da bi se obezbedilo da baza podataka o unošenju bude ažurirana.

3.2. Izrada nacrtu zakona započinje pre ili ubrzo posle objavljivanja date direktive u Službenom listu Evropske unije.

3.3. Dato ministarstvo ili drugo vladino telo odgovorno za unošenje priprema tabelu korelacije, kojom pokazuje kako je svaka odredba direktive prenetu u nacionalno pravo. Ova tabela se pridružuje svakom nacrtu propisa o implementaciji koji se upućuje parlamentu ili vladi radi lakšeg usvajanja kao i svakom obaveštenju Komisije o nacionalnom propisu o implementaciji.

3.4. Izbegava se pridodavanje dodatnih odredbi koje nisu nužne za unošenje uputstva.

Kada do toga dođe, dato ministarstvo ili drugo odgovorno vladino telo opravdava zašto je to smatralo neophodnim i pokazuje da to neće dovesti do zakašnjenja u unošenju.

3.5. U meri u kojoj je to moguće, nacionalni zvaničnici odgovorni za pregovore prilikom donošenja uputstva uključuju se u proces njenog unošenja u nacionalna prava. Ako to nije moguće, oni blisko sarađuju sa onima koji su odgovorni za unošenje. U svakom slučaju, zvaničnici koji pregovaraju o donošenju uputstva obaveštavaju o toku pregovora o uputstvu zvaničnike koji će ga unositi (u nacionalno pravo) da bi se mogući problemi unošenja pokrenuli i rešili pre nego što se dato uputstvo usvoji.

3.6. Predstavnicima bilo koje federalne jedinice ili regiona ili vladinog tela sa prenetom nadležnošću koji će morati da unesu uputstvo (u nacionalno pravo) se obaveštavaju o toku pregovora o donošenju uputstva.

3.7. Nacionalni propisi o implementaciji upućuju se Komisiji u elektronskoj formi.

4. Saradnja nacionalnih i regionalnih parlamenata i parlamenata sa prenetom nadležnošću uključenih u unošenje uputstva o unutrašnjem tržištu radi obezbeđenja ispravnog i blagovremenog unošenja.

4.1. Parlamentima se upućuju predlozi za uputstva čim ih Komisija predstavi i daju im se saveti o napretku u pregovorima o donošenju uputstva.

4.2. Parlamenti dobijaju izveštaje u redovnim vremenskim razmacima (recimo, svaka tri meseca) o napretku u unošenju, o uputstvima čije unošenje kasni i o prekršajnom postupku zbog neblagovremenog ili neispravnog unošenja.

4.3. Zajedno sa nacrtom nacionalnog propisa Parlamentu se upućuje vremenski raspored za unošenje, jasno naznačen rok, sve tabele korelacije koje su pripremljene i deklaracija vlade da se za nacionalne mere implementacije veruje da su u skladu sa pravom Zajednice (komunitarnim pravom).

4.4. Parlamenti dobijaju od vlade rano upozorenje (recimo, tri meseca pre isteka roka za unošenje) da se približava rok za unošenje. Njima se upućuje obaveštenje kada je ovaj rok istekao.

EN 16. 04. 2005. godine, Službeni list Evropske unije L98/51.4.5. Vlada savetuje parlamentima da utvrde vreme za blagovremeno unošenje direktiva (u nacionalno pravo).

5. Brzo, vidljivo i delotvorno preduzimanje akcija za unošenje direktiva čije je unošenje neblagovremeno.

5.1. Preduzimaju se sve neophodne mere da se obezbedi, što je pre moguće, unošenje (u nacionalno pravo) posle isteka roka onih uputstava koja nisu blagovremeno uneta.

5.2. Kada je unošenje jednog ili više uputstava neblagovremeno, parlamentima se savetuje da što je pre moguće utvrde dodatno vreme za unošenje takvih uputstava i da se pozabave proceduralnim razlozima zadocnjenja.

5.3. Države članice objavljuju listu uputstava koja nisu blagovremeno unete (u nacionalno pravo) i savetuju privredne subjekte i građane da uprkos unošenju, pod određenim okolnostima mogu da imaju prava izvedena iz neunetih uputstava.

5.4. Kada je propuštanje da se unesu (u nacionalno pravo) postojano, države članice istražuju do kojih mera zakonodavni postupak u parlamentu za unošenje uputstava može biti skraćen. Ima se na umu prihvatanje (zakona) posle jednog čitanja ili po ubrzanom postupku.

5.5. Kada se propuštanje blagovremenog unošenja uputstva (u nacionalno pravo) ponavlja, gde to Ustav države članice i unutrašnji pravni poredak dopuštaju, razmatra se mogućnost korišćenja vladinih dekreta ili propisa radi unošenja (u nacionalno pravo) ukoliko se smatra da će to ubrzati postupak unošenja.

NOVOSTI IZ EVROPSKE UNIJE

Mr Mina Zirojević*

str. 103-109.

EVROPSKA SARADNJA SA ZEMLJAMA ZAPADNOG BALKANA

Godine 2004. je prošla u razgovorima oko Ustava, borbe protiv terorističkih akcija ali i pregovorima oko zemalja Zapadnog Balkana.

U okviru procesa stabilizacije i pridruživanja zemalja Zapadnog Balkana

Evropska Unija je uspostavila saradnju sa Albanijom, Bosnom i Hercegovinom, Bivšom Jugoslovenskom Republikom Makedonijom, Srbijom i Crnog Gorom sa Kosovom (poštujući Rezoluciju 1244).

Na ovaj način će se obezbediti sredstva za stabilizaciju i prosperitet regiona koji će pomoći pripremanju ovih zemalja za lakši ulazak u EU.

Evropska Unija primenjuje istu metodologiju za Zemlje Zapadnog Balkana kao i za zemlje koje su tek pristupile EU i one koju su na pragu ovog pristupanja. Ovaj odnos će postojati dok sve ove zemlje ne uđu u Evropsku Uniju.

Mehanizmi partnerstva

Evropa je uradila analizu svake od ovih država (Albanija, Bosna i Hercegovina, Bivša Jugoslovenska Republika Makedonija, Srbija i Crna Gora sa Kosovom (poštujući Rezoluciju 1244)) i navela listu prioriteta kojima data država

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

treba da se bavi kako bi popravila svoj ekonomski, društveni, socijalni razvoj. Uz listu poređene su i mere koje će na najadekvatniji način ređiti navedene probleme. Ova lista se stalno ažurira.

Savet odlučuje kvalifikovanom većinom o predlozima Komisije o principima, prioritetima i uslovima koji se odnose na partnerstvo sa zemljama Zapadnog Balkana.

Finansijska pomoć

Osim logistike ovo partnerstvo obezbeđuje i finansijsku pomoć i to kroz odgovarajuće finansijske instrumente na primer CARDS program ili IAP (instrument za pomoć zemljama pre formalnog pristupanja). Program CARDS e biti zamenjen IAP programom u periodu od 2007-13.

Dokumenti

Prepiska Komisije sa Savetom i Parlamentom od 21.maja 2003. godine o "Zapadnom Balkanu i evropskoj integraciji", (broj COM (2003) 285 final, nije objavljenu Službenom Glasniku).¹

Odluka Saveta br 2006/54/EC od 30. januara 2006. godine o principima, prioritetima i uslovima nastavka Evropske saradnje sa Albanijom i odluka br 2004/519/EC (objavljeno u Službenom Glasniku L 35 od 7.2.2006.).²

Odluka Saveta br 2006/55/EC od 30. januara 2006. godine o principima, prioritetima i uslovima nastavka Evropske saradnje sa Bosnom i Hercegovinom i odluka br 2004/515/EC (objavljeno u Službenom Glasniku L 35 od 7.2.2006.).³

Odluka Saveta br 2006/56/EC od 30. januara 2006. godine o principima, prioritetima i uslovima nastavka Evropske saradnje sa Srbijom i Crnom Gorom

¹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of, "The Western Balkans and European Integration" [COM (2003) 285 final - Not published in the Official Journal].

² Council Decision 2006/54/EC of 30 January 2006 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Albania and repealing Decision 2004/519/EC [Official Journal L 35 of 7.2.2006].

³ Council Decision 2006/55/EC of 30 January 2006 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Bosnia and Herzegovina and repealing Decision 2004/515/EC [Official Journal L 35 of 7.2.2006].

(sa Kosovom, poštujući Rezoluciju 1244 UN) i odluka br 2004/520/EC (objavljeno u Službenom Glasniku L 35 od 7.2.2006.).⁴

Odluka Saveta br 2006/57/EC od 30. januara 2006. godine o principima, prioritetima i uslovima nastavka Evropske saradnje sa Bivšom jugoslovenskom Republikom Makedonijom i odluka br 2004/518/EC (objavljeno u Službenom Glasniku L 35 od 7.2.2006.).⁵

Odluka Saveta br 2006/145/EC od 20. februara 2006. godine o principima, prioritetima i uslovima sadržanim u Ugovoru o Pristupanju sa Hrvatskom i odluka br 2004/648/EC (objavljeno u Službenom Glasniku L 297 od 22.9.2004.).⁶

IZVEŠTAJ O MAKRO FINANSIJSKOJ POMOĆI ZEMLJAMA TREĆEG SVETA 2004

Da bi zemlje koje su potencijalni kandidati ulazak u EU bile što bolje pripremljene potrebno je da ulože znatna novčana sredstva u institucije infrastrukturu, itd. Ovu pomoć pružaju preko posebnim programa Međunarodni Monetarni Fond i Svetska Banka.

Zbog toga što makro finansijska pomoć obuhvata i podršku programa strukturnih reformi vlada posmatranih zemlja ova pomoć podrazumeva i rad sa drugim programima kao na primer PHARE/ISPA, TACIS ili CARDS.

Svake godine sačinjava se detaljan Izveštaj o makro finansijskoj pomoći. Ovaj izveštaj sadrži opšti prikaz makro finansijske pomoći zemljama trećeg sveta, ali i istorijski prikaz i skraćeni prikaz ekonomske situacije u posmatranoj zemlji.

⁴ Council Decision 2006/56/EC of 30 January 2006 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with Serbia and Montenegro including Kosovo, as defined by the United Nations Security Council Resolution 1244 of 10 June 1999 and repealing Decision 2004/520/EC [Official Journal L 35 of 7.2.2006].

⁵ Council Decision 2006/57/EC of 30 January 2006 on the principles, priorities and conditions contained in the European Partnership with the former Yugoslav Republic of Macedonia and repealing Decision [2004/518/EC](#) [Official Journal L 35 of 7.2.2006].

⁶ Council Decision [2006/145/EC](#) of 20 February 2006 on the principles, priorities and conditions contained in the Accession Partnership with Croatia and repealing Decision 2004/648/EC [Official Journal L 297 of 22.9.4].

Zemlje Balkana (Bivša jugoslovenska Republika Makedonija, Kosovo (u originalnu je napisano odvojeno od Srbije i Crne Gore zato što postoje različiti fondovi), Bosna i Hercegovina, Srbija and Crna Gora i Albanija) su bili glavni korisnici ove pomoći u periodu od 2000-4. godine. U tom periodu ova pomoć je iznosila 733 miliona evra.

Troškovi u totalu su bili 32 miliona evra, uključujući 22 miliona koji su dati isključivo u formi bespovratnih kredita: 10 miliona evra je uloženo u Srbiju i Crnu Goru, 5.5 miliona evra u Jermenija i 6.5 miliona evra za Gruziju. Suma od 10 miliona evra data je kao pozajmica Bosni i Hercegovini.

U periodu od 1990. do 2004. godine pomoć je bila skoncentrisana u zemlje Centralne i Istočne Evrope koje su bile kandidati za pridruživanje EU. Kako su ove zemlje postigle odgovarajući nivo i pristupile EU ova pomoć je uglavnom prešla na zemlje Zapadnog Balkana i zemlje bivšeg SSSR-a čiji je GDP zabrinjavajuće nizak.

Ekonomska situacija i reforme u posmatranim zemljama Zapadnog Balkana.

U periodu od 2002-2003. godine došlo je od ekonomskog pada, ali već sledeće 2004. godine primećen je povećanje stope rasta od 4.5%. Do ovoga pada je došlo očekivano, zbog smanjivanja spoljnih pomoći i posleratne rekonstrukcije.

Ekonomska stabilnost je i dalje nesigurna zbog spoljne nesigurnosti. Trgovinski deficit u regionu u celini je ipak, ostao visok u periodu od 2003-2004. godine (otprilike 25% GDP). Godine 2003, beskamatni krediti se računaju za Bivšu jugoslovensku Republiku Makedoniju kao 2.2% GDP, 2.6% u Albaniji, 2.4% u Srbiji i Crnoj Gori i čak 40.7% na Kosovu.

Dokumenti

Izveštaj Komisije Savetu i Parlamentu od 8. juna 2005. godine o implementaciji makro finansijske pomoći zemljama trećeg sveta u 2004. godini (br. COM 2005) 245 finalan – Nije objavljen u Službenom Glasniku).⁷

⁷ Report from the Commission to the Council and the European Parliament of 8 June 2005 on the implementation of macro-financial assistance to third countries in 2004 [COM(2005) 245 final - Not published in the Official Journal].

BORBA PROTIV TERORIZMA: PREVENCIJA, SPREMNOST I ODGOVOR

Evropska unija je posle terorističkih napada u Madridu marta 2004. godine, predložila da se što efikasnije vodila borba protiv terorizma. Do danas, Evropska Komisija je odlučila da poveća ulogu civilnog društva u rešavanju ovih problema. Takođe, predloženo je da se preduzmu preventivne akcije kako bi se izbegli teroristički napadi kao i da bi se obezbedilo da se na ovakve napade odgovori efikasno i spremno. Kao deo ove strategije borba protiv terorizma je postala integralni deo opšte politike EU.

U cilju stvaranja zajedničke evropske oblasti slobode, bezbednosti i pravde, Komisija je predložila veće uključivanje civilnog društva u borbu protiv terorizma. Takođe predloženo je i da se razvije složen pristup koji će kombinovati prevenciju i odgovor na terorističke pretnje i napade.

Predloženi načini su :

- zaštita i mobilizacija civilnog društva
- Saradnja sa zemljama van EU
- Integrisanje evropskih i nacionalnih sistema
- Odnosi sa javnošću

Zaštita i mobilizacija civilnog društva

Komisija je predložila da se uključi civilno društvo u borbi protiv terorizma. Ovo će značiti da nacionalni parlamenti, civilne bezbednosne i ekonomske organizacije, kao i svi građani moraju da doprinesu razvoju efikasnih instrumenata kako bi se potisnuo terorizam.

Komisija je takođe ubeđena da postoji potreba za akcijom u sledećim oblastima:

Odbrana osnovnih prava od nasilne radikalizacije. Cilj Komisije je da se stvore instrumenti i razvije plan kako bi se zaštitila osnovna prava i kako bi se izbegla nasilna socijalna radikalizacija. Ovaj plan, za sada, treba da se izgrađuje u okviru postojeće politike i instrumenata EU.

Uključivanje privatnog i javnog sektora. Komisija namerava da podstakne Iprivatne i javne sektore kako bi oni ušli u dijalog, kako bi razmenili informacije i koordinisali metodologije rada.

Podrška žrtava terorizma. Komisija planira da razvije plan kako bi se prižila pomoć žrtvama terorizma. Takođe, na ovaj način bi se i povećala javna oba-

veštenost o pretnjama terorizma, naročito putem komemorativnih akcija. U tom smislu, 11. mart 2005 će biti prvi evropski dan posvećen žrtvama terorizma.

Zajednički, integrisani pristup prevenciji, spremnosti i odgovoru na terorističke napade

Komisija predlaže da se razvije integrisani pristup koji će kombinovati prevenciju sa odgovorom na terorističke napade. Ovo će uključiti saradnju policije i sudstva koja će se formalno imati osnova u ustavnom tekstu. Cilj je da se koriste postojeća oprema i institucije koja će se na nov način suprotstavljati terorizmu.

Saradnja sa zemljama van teritorije EU

Borba protiv terorizma mora da bude potpuno integrisana u spoljnu politiku EU. Komisija planira da izgradi, na već postojećim osnovama saradnje i pomoći, pristup recipročne saradnje sa zemljama van EU. Deo strategije će uključiti razvoj bezbednosnog aspekta transporta i energije.

Komisija bi volela da razvije dijalog sa islamskim svetom o kulturi i da se izgradi odnos u kome se razmenjuju mišljenja i ideje i gde postoji posvećenost da se razmeju i međusobno razvijaju međukulturni i među religijski odnosi. Ovde treba posebno naglasiti potrebu da se prekinu odnosi organizovanog kriminala i terorizma.

Integrisanje evropskih i nacionalnih sistema

Komisija namerava da stvori zajednički sistem koji će rešavati efikasno u slučaju terorističkog napada. Do sada stvoren je sistem uzbunjivanja i civilne zaštite koji funkcioniše po principu 24/7 a sada se razmatra stvaranje centralne evropske strukture kako bi se olakšala saradnja nacionalnih struktura unutar cenatara za uzbunjivanje zemalja-članica.

Odnosi sa javnošću

Neophodno je napraviti jedan efikasan i komunikacijski i informatički sistem kako bi se javnost obaveštavala o mogućim terorističkim akcijama i napadima. Ako se javnost pravilno uključi u sistem onda će se broj napada smanjivati jer će biti ranije otkiveni.

U mnogim zemljama kao na primer SAD ali nekim zemljama članicama EU postoji jako efikasan sistem uzbunjivanja koji se oslanja na tehniku GSM koji

povezuje policiju, vatrogasce i centre za uzbunu. Ova tehnika se za sada pokazala efikasnom pa se sada razmatra da sve članice EU, koj ovaj sistem još nemaju, preuzmu ovu tehniku u cilju sprečavanja terorizma.

Za sada ne postoji neko ozbiljnije suprotstavljanje ovom načinu obaveštavanja i komunikacije u smislu narušavanja ljudskih prava.

Bezbednosna istraživanja

Snaženje naučnog i tehnološkog istraživanja u oblasti bezbednosti je posebno važno danas kada se terorističke akcije vode i sa bankovnih računa, računara i tako dalje. Komisija je priznala važnost ovome pitanju pa će se onda od sada izdvajati posebni fondovi za istraživanja koja će se posebno odnositi na:

- Sprečavanje finansiranja terorističkih organizacija i njihovih akcija
- Zaštite kritične infrastrukture
- Sigurnost kompjuterskih mreža (cyber security).

Dokumenti:

Prepiska Komisije sa Savetom i Parlamentom od 20. oktobra 2004. godine o prevenciji od terorizma i borbi protiv finansiranja terorizma kroz mere poboljšanja razmene informacija, jačanja transparentnosti i snaženja praćenja tokova finansijskih transakcija (broj COM(2004) 700, nije objavljen u Službenom glasniku).⁸

Prepiska Komisije sa Savetom i Parlamentom od 20. oktobra 2004. godine o spremnosti i upravljanju rizikom u borbi protiv terorizma (broj COM(2004) 701, nije objavljen u Službenom glasniku).⁹

Prepiska Komisije sa Savetom i Parlamentom od 20. oktobra 2004. godine o zaštiti infrastrukture u borbi protiv terorizma (broj COM(2004) 702, nije objavljen u Službenom glasniku).

⁸ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 20 October 2004 The prevention of and the fight against terrorist financing through measures to improve the exchange of information, to strengthen transparency and enhance the traceability of financial transactions [COM(2004) 700 - Not published in the Official Journal].

⁹ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament of 20 October 2004 Preparedness and consequence management in the fight against terrorism [COM(2004) 701 - Not published in the Official Journal].

PRIKAZI KNJIGA

Mark Mazower, *Mračni kontinent: Evropski dvadeseti vek (Dark Continent: Europe's Twentieth Century)*, Izdavač: Penguin Books, London, 495 strane

Britanski historičar M. Mazower je našoj javnosti prvenstveno poznat po jednoj zanimljivoj sintezi historije Balkana, koja je prevedena i na srpski jezik (*Balkan, Kratka istorija*, Alexandria Press, Beograd, 2003). Njegova knjiga *Mračni kontinent: Evropski dvadeseti vek*, predstavlja ambiciozan pokušaj da se objasni istorija evropskog kontinenta u prethodnom veku. Iako se radi o temi o kojoj već postoji ogromna literatura, može se konstatovati da se Mazorovova knjiga svrstava u red najautoritativnijih radova koji nastoje da objasne evoluciju glavnih sociopolitičkih kretanja na kontinentu koja su prethodila današnjem evropskom poretku.

Autor se prvenstveno orijentiše na prikaz sukoba tri glavne političko-socijalne ideologije koje su dominirale Evropom prošloga veka: liberalizma, marksizma i fašizma. Tako je istorija Evrope objašnjena prvenstveno kao istorija sukoba tri njene sukobljene vizije. Glavna autorova teza je da se finalna pobjeda liberalne demokratije u Evropi ne može tumačiti kao neka vrsta "neizbežnog ishoda", baziranog na "stalnom usponu evropskih vrednosti" (kako to prikazuju propagandističke studije inspirisane u Briselu), nego kao ishod do koga je došlo kroz žestoke, veoma nasilne sukobe suprostavljenih projekata "novog evropskog poretka". Iako ukazuje na duboke korene ideja "slobode" i "demokratije" u Evropi, autor naglašava da su komunizam i fašizam takođe deo evropskog političkog nasleđa, a da je liberalno-demokratski poredak praktično bio gotovo propao između dva rata. U prilično kontraverznom zaključku, autor konstatuje da "*demokratija odgovora Evropljanima danas jer je povezana sa trijumfom kapitalizma*" i da pravi pobednik 1989. godine

nije toliko demokratski poredak ("*Evropljani prihvataju demokratiju jer više ne veruju u politiku*") nego kapitalizam.

Evropski XX vek se jasno deli u dve različite polovine. Pre 1950. godine, više od 60 miliona ljudi je poginulo u ratovima ili zbog nasilja koje je prouzrokovala sama država. U drugoj polovini veka, stepen nasilja u Evropi je drastično smanjen, a broj nasilno izginulih je opao ispod jednog miliona, čak i ako se u taj broj uključe ratovi na prostoru ex-Jugoslavije.

Autor počinje svoju istoriju prikazom izgradnje demokratskog evropskog poretka, nakon katastrofe Prvog svetskog rata. Pre tog rata, u Evropi je bilo samo tri republike, nakon 1918. godine, bilo je već 13 država organizovanih na republikanskim načelima. Posebno se naglašava brz uspon, ali i još brži pad ideje liberalno-demokratske države u periodu između dva svetska rata. Paralelno sa posleratnim demokratijama, rastu i otpori i alternative, u vidu komunističke revoluciji u Rusiji, kao i fašističke ideologije u ranim dvadesetim godinama. "*Demokratija je trijumfovala 1918. godine, ali je praktično nestala nakon dvadeset godina*". Kritika parlametarizma proizilazi i zbog njegove hronične nestabilnosti: prosek parlamentarnih vlada u Evropi nakon 1918. godine je ispod jedne godine: u Nemačkoj i Austriji prosečni vek vlade je bio 8 meseci, u Italiji pet meseci a u Španiji - četiri. Krizu parlamentarizma prati kriza vere u demokratiju i porast autoritarnih i fašističkih ideja, kao alternative socijalističkoj "opasnosti". Evropska levica je oslabljena podelom između socijal-demokrata i komunista, dok autoritarna desnica u raznim oblicima postepeno preuzima vlast u većem delu kontinentalne Evrope, sa izuzetkom Francuske. Autor naglašava razliku između stare, klasične elitističke desnice iz XIX veka i nove, radikalne desnice, čija je ideologija bazirana na instrumentima "masovne politike" i državne intervencije i koja je bila "pravi naslednik" masovnih pokreta koje su karakterisale posleratne godine. Sjajan je autorov prikaz veze između realizacije ideje demokratske države-nacije i smanjenja ili nestanka nacionalnih manjina u Evropi, bez obzira na ograničene međuratne pokušaje da se obezbedi međunarodna zaštita za (neke) manjine.

Mazover ne prikazuje detalje političke evolucije u pojedinim zemljama, što bi prevazišlo obim njegovog dela, nego se koncentriše na glavne političke, socijalne i ideološke trendove.

Možda je najzanimljiviji deo njegove analize posvećen karakteristikama i vezama nacional-socijalizma u njegovom evropskom okruženju. Povezujući nacional-socijalizam sa socijalnim i političkim korenima nove desnice, autor ukazuje i na njihove razlike, poput eksplicitne anti-religioznosti i krajnjeg ekstremizma nacizma, koji se nije ogledao samo u nasilnosti nacističkih jurišnih odreda, nego i u samim osnovama legitimiteta režima, baziranim ne na ustavu ili zakonu, nego na "*volji naroda, izraženoj kroz firerove direktive*". Prika-

zujući zlokobnu realnost Hitlerove Nemačke, autor se ne usteže da konstatuje da "Većina Nemačkog stanovništva nije glasala za Hitlera, ali mu se nije ni suprotstavila" i da je Nemački narod prihvatio nacistički poredak kao "novo stanje" koje je deo "normalnog života". Isti trendovi se konstatuju i u ostatku Evrope, u kojoj su uglavnom primetni napori da se uspostavi dugoročniji *modus vivendi* sa Hitlerovim režimom.

Zanimljive su i razlike koje autor konstatuje između dve najveće jednopartijske države: nacističke Nemačke i sovjetske Rusije: dok je u prvom slučaju režim konstituisan na osnovu masovne izborne podrške, u drugom slučaju, on je nastao nakon državnog udara. Ocenjuje se da je Hitlerov režim bio interno daleko stabilniji i popularniji nego Staljinov, uključujući i položaj vođe u samoj partiji, što se odrazilo i na način vladanja zemljom u jednom i drugom slučaju.

Uz ukazivanje na karakter nasilnosti kao jednu od karakteristika nacizma, autor s druge strane objašnjava neke trendove koji povezuju nacističku politiku i mere sa širim evropskim ideološkim i političkim kontekstom, poput raširenog eksplicitnog i implicitnog rasizma evropskih društava ("*U 1919. godini liberalne države su odbacile japanski zahtev da se klauzula o rasnoj jednakosti uključi u Povelju Lige naroda*"), anti-jevrejstva, tendencija uspostavljanja autoritarne države kao odgovora na socijalne i ekonomske probleme međuratnog perioda, stavova prema ženskom pitanju i novih instrumenata industrijske, socijalne i demografske politike. Zaključuje se da je Hitlerov režim imao karakteristike "*rasističke države blagostanja*" koja u pojedinim instrumentima ima dodira, ne samo sa sličnim režimima pre drugog svetskog rata, nego predstavlja i "prethodnika" za politike liberalnih demokratija u periodu nakon poslednjeg svetskog rata.

Poglavlju o "*krizi kapitalizma*" govori o tome da su veliku ekonomsku depresiju pratile uglavnom neadekvatne mere liberalnih država (deflacija), koji su dovele, kako do još veće krize, tako i do dodatne diskreditacije liberalne demokratije. S druge strane, autoritarni režimi su se pokazali daleko sposobniji da na krizu odgovore novim rešenjima.

Tako ekonomska kriza koincidira sa "sovjetskim dostignućima", koja su bila utoliko impresivnija, ukoliko je bilo manje mogućnosti da se strani posmatračci upoznaju sa pravim aspektima staljinizma. Staljinov "*rat protiv kulaka*" doveo je do deportacije više od 10 miliona seljaka i do velike gladi u Ukrajinu u kojoj su pomrli milioni ljudi. S druge strane, kao kontrast kapitalističkoj krizi, sovjetska ekonomija je dovela do brze industrijalizacije i pune zaposlenosti. Mnogi razvojni projekti su u stvari bili zasnovani na ropskom radu miliona zatvorenika. "*Uoči II svetskog rata, NKVD je bio zadužen za oko 25% svih graditeljskih aktivnosti u SSSR-u*". Tridesete godine znače razvoj

"ekonomskog nacionalizma" i autarhije nacionalnih država u Evropi koja do-
vodi do postepenog poboljšanja privrednog stanja u Evropi iako do pravog
oporavka neće doći pre kraja II svetskog rata.

Prikazujući Hitlerov "novi poredak" (1938-1945) autor pokazuje da nacisti u
suštini nisu imali političku "ponudu" ostalim Evropskim zemljama i da se
njihov "poredak" iscrpljivao na ekonomskom polju, bez opcije koja bi išla da-
lje od maglovitih vizija iz Hitlerovog "*Mein kampf*". Nacistički "poredak" je
bio zasnovan na ideji regionalne evropske ekonomije, sa Nemačkom u nje-
nom sedištu, sa ciljem ekonomske integracije i stvaranja slobodnog tržišta
("crte koje nisu bile previše različite od posrnatnog Zajedničkog tržišta"). Sa tokom
rata, taj "poredak" se uglavnom sveo na ekonomsku podršku ratnim napo-
rima Nemačke, što je obuhvatalo i ogromnu eksploataciju ostalih zemalja i
njihove radne snage, a ponajviše zarobljenika. Nacistički ekstremizam i raci-
zam je bio razlog da Nemačka izgubi kakvu/takvu podršku u krajevima gde
su u prvom momentu nacistički prodor i okupacija pozitivno ili neutralno
primljena (Ukrajina, Skandinavija i sl). Međutim, Hitler je bio zainteresovan
za "*Evropu kao rasni, a ne geografski entitet*". Autor zaključuje da nasilje i raci-
zam nacističkog imperijalizma nisu nikada imali sličan presedana u Evropi i
da se lakše mogu porediti sa onim što su Evropljani činili u svojim preko-
miroskim kolonijama, posebno u Americi. Poraz nacista je paradoksalno do-
veo do rešenja "nemačkog pitanja" tako što je 12-13 miliona Nemaca napustilo
ili bilo proterano sa teritorija iz Istočne Evrope i što je time gotovo sasvim ne-
stalo nemačke manjine izvan nemačke države.

Prikaz posleratnog perioda nije toliko usmeren na analizu hladnoratovskih
odnosa, koliko na socioekonomski razvoj zemalja u svakom od dva evropska
"bloka". Drugi svetski rat, sa svojim dramatičnim posledicama po narode i
države ("*najmanje 90 miliona ubijenih ili raseljenih između 1939 i 1948*") potpuno
je promenio tok dalje socijalne i političke istorije u Evropi. Mazover prikazuje
razne ideološke tendencije (ideja "solidarnosti" unutar evropskih pokreta
otpora, liberalni projekt baziran na poštovanju "individue", socijalni) koje su
dovele do razvoja "države blagostanja" na Zapadu, koja je i pored površnih
sličnosti (u pogledu "socijalnih" ciljeva i zaštite "kolektivnih" interesa), pred-
stavljala suštinsku negaciju, kako nacizma (jer je bila zasnovana na pravnoj
državi i poštovanju ljudskih prava), tako i socijalizma (individualizam, priva-
tna svojina). U sukobu između posleratnih zagovornika ekonomskog plani-
ranja ("*deca Hitlerovog ministra A. Špera*") i liberala, autor konstatuje da su ovi
poslednji na duži rok odneli prevagu, jer se evropska posleratna privreda za-
sniva na slobodnoj trgovini, koju učvršćuje Zajedničko tržište. Na istoku
Evrope, konstatujući prvobitnu Staljinovu uzdržanost u širenju sovjetskog
poretka, prikazano je postepeno preuzimanje pune kontrole državnih aparata
od strane sovjeticima odanih komunista.

Obnova Evrope je uporediva na zapadu i istoku sve do ranih šesdesetih godina: pretežno seljačka društva zamenjuje urbanizovana industrijska klasa, nezaposlenost gotovo da ne postoji. Rast 50-60 godina u Evropi Mazover zove "čudom" koje nisu predviđali ni najveći optimisti i koje se drastično razlikuje od načina kako se evropska privreda razvijala posle I svetskog rata. Tek od početka 70- tih godina, ponovo se proširuje razlika u nivou razvijenosti i bogatstva na istoku i zapad Evrope, koja se do tada smanjivala od II svetskog rata i koja će, na kraju doprineti kolapsu istočnog bloka. Poslednja četvrt XX veka je pokazala potpuni neuspeh "socijalističkih" zemalja da se reformišu, što je, na kraju dovelo do pojave nove sovjetske elite (Andropov, Gorbačev) koja je prihvatila očigledno i neumitno. Mazover detaljno analizira neuspehe socijalističkih reformi, kao i poslednju fazu u razvoju Evrope, kojom dominira unjedinjenje Nemačke.

Zanimljivo je da Mazover relativno malo prostora posvećuje projektu evropske integracije, koncentrišući svoju analizu na nivo evropske nacije-države. Iako se poslednje poglavlje knjige zove "*Stvoriti Evropu*", autor daje prilično nisku ocenu evropskom projektu, navodeći poznati citat o "*evropskom divu, političkom patuljku i vojnom mravu*", uz ilustraciju uloge EU u bosanskom konfliktu. Autor insistira na činjenici da nacija-država ostaje glavni učesnik socijalno ekonomskih kretanja, dok je EU "*neka vrsta koncesije zapadnoevropske države-nacije kapitalizmu*" kao globalnom, svetskom trendu.

Jedan od kvaliteta ove istorije je sveobuhvatni pristup i izbegavanje "briselocentričnog", isključivo zapadnoevropskog ugla prikazivanja evropskog razvoja. Već u uvodu, autor ističe kako osećaj "*evropske civilizacijske superiornosti*" prizvodi "*neprekidno preoblikovanje mentalnih granica*" i dovodi do situacije gde se istorija polovine kontinenta ignoriše, a istorija posleratne Evrope postaje samo istorija Zapadne Evrope. Navodeći reakcije i komentare povodom poslednjeg rata na Balkanu kao nekog "*varvarskog, plemenskog rata*", Mazover duhoviti primećuje da "*čak ni ubilački rezultati XX veka nisu smanjili kapacitet Evropljana za samoobmanjivanje*".

Jedno od poslednjih poglavlja knjige posvećeno je i ratu u ex-Jugoslaviji, uz finalnu konstataciju da je ovaj rat "ne predstavlja početak nove ere etničkog konflikta, nego poslednji korak u definitivnoj realizaciji rešenja započetih Prvim svetskim ratom, kao i definitivni kolaps federalnih projekata" na kontinentu. Nakon miliona pobijenih individua, razmenjenog stanovništva, proturanih i uništenih manjinskih grupa, izmenjenih granica, ideja države-nacije u Evropi je definitivno trijumfovala.

Dr Duško Lopandić