

Godina VI

2004.

Broj 1.

YU ISSN 1450-7986

UDK 34: 061.1(4)

REVIJA ZA EVROPSKO PRAVO

periodični časopis Centra za pravo Evropske unije

Glavni i odgovorni urednik
prof. dr Radovan D. VUKADINOVIĆ

Centar za pravo Evropske unije, Kragujevac

Izdavač

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

Uređivački odbor

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

Glavni i odgovorni urednik

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

Izdavački savet

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

Časopis izlazi periodično

Tiraž: 500

Štampa: Beoštampa, Beograd.

Predlog za citiranje: REP., VI(2004) 1.

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

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

REVIJA ZA EVROPSKO PRAVO

periodični časopis Centra za pravo EU

Godina VI

2004.

Broj 1.

SADRŽAJ

ČLANCI I RASPRAVE

Momir Milojević	Kako sprečiti zloupotrebu ljudskih prava?	7
Katarina Damnjanović i Dušan Popović	Reforma prava konkurencije Evropske unije - Uredba broj 1/2003.	27
Nikola Dragojlović	Evropska monetarna unija	43

SUDSKA PRAKSA

	Interpretacija pravila <i>ne bis in idem</i> (Aleksandra Čavoški)	65
--	--	----

	Parti Écologiste "Zeleni" protiv Evropskog parlamenta – presuda Suda od 23. aprila 1986.	75
--	---	----

PREVODI DOKUMENATA

	Uputstvo Saveta broj 85/611/EEC od 20. decembra 1985. o usklađivanju zakona, propisa i administrativnih akata, koje se odnose na društva za zajednička ulaganja u prenosive hartije od vrednosti (UCITS)	91
--	--	----

NOVOSTI IZ EVROPSKE UNIJE		119
---------------------------	--	-----

PRIKAZI		129
---------	--	-----

REVIJA ZA EVROPSKO PRAVO

Periodical Review of the Center for EU Law

Volume VI

2004

No. 1

CONTENTS

ARTICLES

Momir Milojević	How can Protected of Human Rights be Prevented from being abused?	7
Katarina Damnjanović i Dušan Popović	Reform of EU Competition Law: Regulation (EC) No 1/2003	27
Nikola Dragojlović	The European Monetary Union	43

FROM THE PRACTICE OF THE COURTS OF JUSTICE

Interpretation of rule *ne bis in idem* (Aleksandra Čavoški) 65

Case 294/83, Parti écologiste "Les Verts" v European Parliament 75

DOCUMENTS

Council Directive 85/611/EEC of 20 December 1985 on the coordination of laws, regulations and administrative provisions relating to undertakings for collective investment in transferable securities (UCITS) 91

EUROPEAN UNION NEWS 119

REVIEW 129

Reč urednika

Posle pet godina izlaženja, od 1999. do 2003. godine, i različitih načina pribavljanja potrebnih sredstava, izdavanje Revije za evropsko pravo je privremeno bilo obustavljeno u 2004. godini. Razloge za to bi trebalo tražiti, pre svega, u nedostajućim finansijskim sredstvima, ali i u "zamor" saradnika i u nekim organizacionim promenama. Organizacione promene su se odnosile prvenstveno na aktivnost i ulogu koju je imalo Udruženje za pravo Evropske unije. Kako je vreme odmicalo i Udruženje za pravo Evropske unije je, kao prvobitni izdavač, posle početnog entuzijama sa sve manje žara podsticalo opstanak Revije, tako da će od ovog broja Revija za evropsko pravo izlaziti u izdanju Centra za pravo Evropske unije iz Kragujevca.

Prof. dr Radovan D. Vukadinović,
Direktor Centra za pravo EU
Glavni i odgovorni urednik

ČLANCI I RASPRAVE

Prof. dr Momir MILOJEVIĆ*

UDK 342.7
341.231.14
str. 7- 25.
naučni rad

HOW CAN PROTECTION OF HUMAN RIGHTS BE PREVENTED FROM BEING ABUSED?

Key words: *Human rights, abuse, good faith, equity, prevention of abuses, preventive measures, punitive measures*

Ključne reči: *ljudska prava, zloupotreba prava, savesnost, pravičnost, sprečavanje zloupotrebe, preventivne mere, prinudne mere.*

By its Resolution 467 of 21 January 1971, the Consultative Assembly of the Council of Europe decided to convene a Parliamentary Conference on Human Rights for the purpose of determining the essential items of an outline programme for the years ahead. Among the main subjects to be dealt with by the Conference, the question of protection against abuse of human rights and freedoms is likely to occupy a special place. As stated in the report which Mr. Prélôt submitted to the Consultative Assembly, "more and more frequently the extension of the legal protection afforded to man operates less to the advantage of those entitled thereto than of those who are clever at claiming benefit from the measures designed to protect freedom in order to

* Professor at the Faculty of Law, University of Belgrade.

cover up their reprehensible acts, unscrupulousness, correctional or even criminal offences. A person who abuses a right should not be allowed to claim benefit thereof."

It is true that often, for many reasons, the intentions of the authors of human rights texts will not be fulfilled; the texts will be applied according to their letter but their spirit will be distorted. It can be seen how assessments of instruments that are binding upon the members of a community will vary as a result either of gaps in the instruments or of different conceptions of human rights. Moreover, efforts to prevent rights from being exceeded and ensure that obligations are fulfilled will sometimes be hampered by the fact that the complex and delicate issues involved are obscured by terminological confusion; however, these issues will need to be resolved if effective action is to be taken against anti-social behavior. These remarks also apply to the subject of this paper. Before trying to enter the heart of the problems raised by abuse, it will be as well to define the paper's scope. However, the title given by the Conference's organizers is itself somewhat confusing.

(a) In the first place, the expression "protection" has several meanings. It can be taken to mean all the various measures that are aimed at protecting the enjoyment of human rights and fundamental freedoms (legislative measures, administrative measures and implementation procedure, including action by the responsible, organs and by individuals). In a more restricted sense, the expression simply denotes Implementation measures.

However, judging from Mr. Prélot's report and the debate held in the Consultative Assembly, what is meant is not protection in these senses but something else, namely the exercise of the various rights and freedoms recognized to individuals. This exercise, use or enjoyment of a subjective right may be abusive. For that reason, I shall confine my attention in this paper to problems concerning the abuse of subjective rights. I shall thus leave aside the other aspect of abuse, viz. abuse by officials responsible for supervising the enjoyment of human rights and fundamental freedoms, an aspect which would need to be studied in order to obtain a full picture of the problem of abuse.

(b) The other point concerns the formal sources of law. When speaking of human rights in Europe, one usually has in mind the rights and freedoms embodied in the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (1950) and the Protocols thereto. That is quite natural; nevertheless, the countries of Europe are bound by many other human rights instruments, concluded at bilateral, regional or world level. The problem of the abuse of human rights arises in general terms (at both national

and international level), and it ought not to be confined to a particular category of rights or a particular convention.

In this connection, it should be noted that not all the Council of Europe member States are legally bound by all the human rights instruments in existence, though in practice they also respect the rights to which they have not formally subscribed and the problem of abuse also arises in regard to such rights. From a theoretical standpoint this is not important, and I shall not of course take it into account, pending the entry into force of the texts in question. This approach seems to me preferable as our Conference is also dealing with the question of widening the protection of human rights.

The same applies to each country's systems. I am sure that the law is not abused to the same extent in all countries, though it is true of most States that abuse of the law is nowadays a predominant legal concept. For the reasons already mentioned, I shall not take this into account either. My approach will be guided by these considerations. Consequently, I shall not refer to the practice of individual States but shall discuss these problems in as general terms as possible, in anticipation of contributions from each country's representatives.

I - ABUSE OF THE LAW AS A CONCEPT

Misunderstandings arise even over the concept of abuse of the law. It is not my purpose to examine whether or not such a concept is legally justified. As is well known, there was a time when it was not part of the law. Subsequently, however, it was - at first, hesitantly - brought into internal legal systems, by case-law, abuse of the law being expressly prohibited in private relations. Some scholars have strongly criticized the concept, saying (e.g. Planiol) that an act cannot be both consistent with and contrary to the law. Not wishing to enter into this discussion, I shall simply say that it is essential that the concept of abuse should be clearly defined, as it is often confused with other concepts, such as unlawful act, illicit act, good faith and equity. In Mr. Prélôt's report, reference is made to reprehensible acts, correctional offences and crimes.

Legislative texts are not clear because they relate to all these concepts. In some countries the concept of abuse of the law is based on a case-law interpretation of statutory provisions concerning "fault", whilst in others it is one of the general legal principles.

In countries where the sense of individual tradition is strongest there are merely restrictions expressly prescribed by law. Here doctrine has tried to

establish a general theory of abuse. I do not wish to go into this in detail, but I would like to make some general comments to serve as a guide.

Nor do I intend to discuss whether the concept of abuse arose from the concept of law itself or whether it is a technical means, a device, to enable the exercise of a right to be condemned without the right itself being affected.

In its broadest sense, abuse denotes any misuse of something. On this basis, any act deemed wrong, disagreeable, undesirable, unjust, offensive or blameworthy may be regarded as an abuse.

In everyday parlance, we come across such expressions as "abus de confiance" (fraudulent misuse) or "resiliation abusive du contrat" (wrongful termination of contract).

In legislative texts, the expression "abuse" is used to denote certain malpractices or excesses.

But in law it has a more restricted meaning. It means abuse of the law in circumstances where the exercise of a right, lawful in itself, produces results that are regarded as socially undesirable. Abuse of the law signifies the manifestly disagreeable use of a right, either the act itself or its results being disagreeable.

Society possesses several remedies against excesses in the exercise of the law. In the first instance, there are prohibitions; but this method will sometimes be inadequate and some undesirable acts will succeed in evading this form of control. Then there are various general remedies - viz. moral or legal concepts such as public policy, the principles of equity and good faith, and abuse of the law itself - of which authorities may avail themselves when Juridical rules prove deficient.

Hence the conclusion that even individualistic systems recognize the concept of abuse, at least in substance. But this applies to abuse in the ordinary sense; it does not concern the restricted concept of abuse. In fact, although the concept of abuse in the ordinary sense is inherent in each system, it does not automatically imply abuse of the law.

In this paper, the expression "abuse of the law" will be construed in its strictly legal sense. An abusive act is any act which, in its motives or its aim, runs counter to the spirit of the law. A distinction needs to be drawn between an act of this kind and an unlawful act.

(a) Abusive acts and unlawful acts.

An unlawful act is an act performed without any entitlement and hence in breach of the law a legislative provision or a regulation. It automatically involves the liability of the person who committed it. A person will be acting unlawfully when he oversteps the law's limits; in such cases, he will be violating the law, departing from it, acting outside it, and he will no longer have any entitlement.

By contrast, an abusive act has the appearance of lawfulness, of the proper exercise of subjective rights. Intrinsically, such acts are blameless. A person exercises a prerogative which belongs to him, he does not overstep the limits objectively laid down by the law, he acts in the exercise of a right which the legal system has conferred on him. He may therefore claim to be entitled to act as he sees fit. However, if he exercises his right in a manner calculated to harm others or if he derives excessive advantages from it, then he will be pursuing an aim that is different from the one which the creator of the right had in mind; it will be a case of the right being diverted from the proper purpose for which it was established.

For that reason, violation of the law and abuse of the law should not be equated, even though they may have the same practical consequences. One precludes the other; if a person is violating the law in performing an act, it is impossible for him to be abusing the law as well. This was what was at the heart of the criticism of Planiol and his supporters. However, they did not distinguish between the two meanings of "law", namely subjective law (i.e. rights) and objective law (i.e. the legal system). The former may be abused, the latter violated. That is why there may be both abuse and violation, but there will not be any contradiction as different categories will be involved. It can thus be seen how objective law, or the legal system, can prohibit abuse of the law.

The effect of this distinction is that only a subjective right, conferring a certain power on its holders, may be abused. The problem of the abusive exercise of a right therefore arises in relation to generally recognised rights and freedoms whose exercise is subject to little or no control or restrictions. The holders of such rights are free to exercise them for whatever reasons they see fit, without being accountable to anyone. And so the concept of abuse arose precisely in private law and acquired its importance in the field of human rights.

As just mentioned, this distinction disappears when it comes to the reaction of the community, anxious not to allow clever people to gain advantages from abuse of the law; but the penalties belong to the civil sphere and do not relate to the prohibition of such acts.

b) Abuse of the law and good faith.

Some writers regard abuse as a moral corrective to strict legality. That is why the concepts of abuse of the law and good faith overlap or merge; they result from the same moral considerations underlying the law. Some writers believe abuse to be a consequence of good faith applied to the exercise of rights. But, despite these affinities, the two concepts need to be clearly differentiated.

Any manifestly disagreeable exercise of a right where the aim is solely or mainly to injure others is abusive. In fact, this is also a violation of the most elementary rule of good faith.

However, not every case of abuse is necessarily a breach of the obligation to comply with the rules of good faith. And if abuse is not automatically a violation of good faith, not every case of bad faith is necessarily abusive. Good faith is broader in scope than abuse and, unlike abuse, may be invoked in the case of most illicit acts.

The criteria are not altogether identical. It is a violation of good faith to transgress what society considers a minimum of fairness, integrity or morality. On the other hand, it is abusive to exercise a right in a manifestly excessive manner or thereby achieve unjust results.

Good faith is generally concerned with the way in which obligations are discharged, whereas abuse is connected with the exercise of subjective rights.

In practice, it is good faith rather than abuse that is invoked in cases where the two concepts overlap.

c) Abuse of the law and equity.

There are similarities between abuse and equity, as both seek to overcome the law's defects. However, despite these similarities stemming from the same moral considerations, the two concepts should not be inter-changed.

According to one approach, "abuse of the law should be regarded as a consequence of the idea of equity, which is a means whereby certain unjust or offensive effects of the strict enforcement of juridical rules may be mitigated". The difference resides in the fact that the application of abuse does not require any consent from the parties involved.

However, this difference results from the fact that equity is recognised as a source of law, which is not the case with abuse. For that reason the application of abuse always takes place within the purview of the law, whereas equity mainly operates outside the law, i.e. it supplements the law

("praetor legem") or replaces it ("contra legera"). Equity ("Infra legem"), serving to interpret the law (like abuse), is very rare.

These observations were necessary to show that abuse obtains where, without there being any prohibitions, acts are performed that are consistent with the letter of the law but not with its spirit. According to one writer, "abuse consists in using in an anti-social way a right that is not fully defined by the law". In other words, the elements of abuse will need to be sought in each individual case. These elements should now be briefly indicated.

II ELEMENTS OF ABUSE

As just stated, the statutory definitions of abuse are incomplete and inadequate. However, statute law is not the: only source of law; for that reason, use has been made of case-law and doctrine to establish some criteria for determining abuse.

For the purpose of defining abuse, the first consideration, in both doctrine and case-law, was the intention to injure others in performing an act that was legally permissible in itself (the expression "others" means both individuals and the community). It is very hard to say in abstract terms when this purely subjective element exists. That will be the task of a court. The basic idea is that the members of every society or community are to some extent inter-dependent. As a result, rights and freedoms are recognized to individuals not only in their own interests but also in the community's interests. Here is the limit to subjective rights; their holders are not entitled to cause any harm to others. This conception has been applied in relations amongst neighbors, but it is also applicable in social life in general. This element will often overlap with bad faith, particularly when it comes to using certain rights for the purpose of wrangling with someone. Since, however, the exercise of subjective rights is involved, it will be better, for the reasons already stated, to use the term "abuse".

In this way elements of morality and of law will be mixed together, and it is not by chance that certain moral concepts, such as trust or fairness, or concepts pertaining to customs (traditional standards of proper behavior) are mentioned amongst the elements of abuse.

There are however objective criteria which have been increasingly invoked in recent decades, such as the spirit of the law, the general or communal interest or the distortion of society's aims.

According to a school of thought already mentioned, subjective rights are conferred on individuals in the general interests as well as in their own

interests. Consequently, such rights should be exercised in conformity with the general interest. This interest may be defined as "a co-ordination, a harmony, a balance of individual interests. However, individual interests are often in conflict. The advantages which a person derives from the exercise of his rights may be, indeed often are, offset by disadvantages for others. To some extent these disadvantages will be the necessary corollary to the exercise of a right, and will remain so until they begin to upset the balance of interests".

The expression "anti-social" means "the prejudicial consequences of the exercise of a right which give it that character... For it would be anti-social to allow an individual to derive advantages from a general abstract power to the detriment of others, where such detriment seemed unjustified. The individual would in fact be exceeding the real substance of his right. It is therefore important to reduce his power to proper limits and determine its substance"; this will be the duty of a court in each individual case.

Clearly, It would be wrong to accept either the subjective or the objective criteria by themselves, for they all have, their own sphere of application. Everything depends on the nature of a right, or rather on its substance. There are rights which may be abused without it being intended to harm others. Such acts will be consistent with the principles governing social life but their result may be offensive to others. Nevertheless, these acts will be seen to be abusive if account is taken of the spirit of the law. Furthermore, there are freedoms whose utilization is offensive to morality or good taste and hence intolerable to society (e. g. undressing in public). Lastly, it will be abusive if the advantages derived from a right are excessive. Thus, the elements of abuse may be either subjective or objective. Anything which is contrary to the rules of behavior accepted by a society will provoke a reaction, and when that reaction reaches a certain strength some measures will be essential to appease the public. In the last resort, society is the real judge - the most impartial and democratic one - of the behavior of individuals, and in forming its opinion it will use the most appropriate criteria.

III RIGHTS AND FREEDOMS OPEN TO ABUSE

Abuse of the law is possible because of the division which occurs between the collective consciousness and the strict observance of legal rules designed to safeguard individual freedoms. Abuse is possible in cases where the law allows individuals considerable freedom of action. That was why the theory of abuse first arose in private law; but since then it has constantly been widening its sphere of application and now pervades almost the whole legal

field, both the private and the public sphere, and is becoming one of the fundamental principles of law.

As I have already said, it is subjective rights and individual freedoms that are open to abuse. This, I feel, is highly significant, for human rights instruments contain several rights and freedoms which cannot be abused by their holders (e.g. the right to life, the right to humane treatment, the right to freedom and security, the prohibition of certain forms of discrimination). Moreover, the European Convention and other human rights instruments guarantee certain freedoms which may be exercised in a way that is contrary to the general interest. Some of these rights and freedoms may be abused to the detriment of individuals, others to the detriment of society as a whole; but all such cases of abuse will be prejudicial to the general interest.

The protection of human rights is aimed at guaranteeing individual rights and freedoms vis-a-vis public authorities rather than vis-a-vis other individuals. That is why one speaks of public freedoms. These rights and freedoms may be abused regardless of whether the resulting advantages accrue to the person who abuses them or to some group or community.

This is the case, for instance, with freedom of expression, freedom of peaceful assembly and freedom of association. True, the second, paragraphs of Articles 10 and 11 of the European Convention"/authorize States to take such steps as may be necessary in the interests of national security, territorial integrity, public safety, the prevention of disorder, the protection of health or morals, the protection of the reputation, rights and freedoms of others or the prevention of crime. States are also authorized to prevent "the disclosure of information received in confidence" and to maintain "the authority and impartiality of the Judiciary". Apart from such restrictions, however, these provisions leave individuals free to abuse their freedoms: for instance, by using a meeting for the purposes of incitement to the destruction of property, an act which could not be termed a crime or a breach of national security or public order.

More problems arise with regard to the right to freedom of expression. Paragraph 2 of Article 10 of the European Convention allows States to restrict the exercise of this right in the manner just described. But this text calls for one or two remarks. It is right to guarantee freedom of speech and freedom to express any opinion. On the other hand, it would be right to prevent this freedom from being exercised for the purpose of prejudicing national security or inciting others to criminal activities. It is also right to protect the reputation of others, but great care needs to be taken in this respect. If one goes too far, there will be a danger of preventing free political, scientific, literary or artistic criticism, for any unfavorable criticism is likely to be

harmful to the reputation of the person concerned. Nor is it clear what "information received in confidence" means. Does it mean information of an official, professional, economic kind etc., or does it mean private information? Would it be a breach of secrecy to reveal confidential information to third parties in the interests of the person concerned unless it was a question of protecting health or morals? I have in mind, in particular, the responsibilities of parents and teachers. The question is a very difficult one, for nowadays it is very hard to say what information is really confidential and whether the label "confidential" is justified. We live in an age where the greatest discoveries are withheld from publication and the greatest scientists remain anonymous, whereas the others are celebrated throughout the world. The same applies to civil servants and the personnel of international organizations and firms. What a paradox! Those who are in the know dare not write or speak. Instead it is others who write, on the basis of such documents as are published. Almost everyone is entitled to label a piece of information secret. As a result it is impossible nowadays to talk about anything serious, even about one's friends or neighbors. The clandestine nature of everything that goes on around us condemns us to silence. A sociological study of these problems would be very useful and might, it is to be hoped, lead to a review of legislation on the subject. In any event, this freedom must be protected from abuses that are socially reprehensible. It should also be borne in mind that freedom of expression has other limits, resulting from habits, morality or courtesy.

Restrictions are also authorized in paragraph 2 of Article 9 of the European Convention which is concerned with freedom of thought, conscience and religion. Naturally, the problem arises in connection with freedom of religion. The grounds on which this freedom may be subjected to restrictions are practically the same as those mentioned earlier. The question that arises is whether abuses are possible outside any such restrictions. It is not really possible to enumerate the forms which abuse of this freedom may take. Is it being abused if workers stay away from work or children stay away from school on religious holidays (in accordance with their religious beliefs)? May school children refuse to sit examinations on such days? Does Article 9 cover every religion?

What about the right to respect for one's private and family life, one's home and one's correspondence? The restrictions provided for in paragraph 2 of Article 8 of the European Convention relate almost entirely to the right to respect for one's correspondence. This is the field where interference from society is reduced to the minimum required by the general interest. Of course, intervention by public authorities or others in private and family life is not desirable, but it is nevertheless possible to raise the question of limits to

this."independence" of individuals and families, or to the powers of parents. Without wishing to be accused of paternalism, I believe that parents have the greatest responsibility for the education of their children. Article 2 of the First Protocol provides that the State shall respect the right of parents to ensure the education of their children in conformity with their religious and philosophical convictions. But nothing is said about what such a right covers. Does it cover the choosing of a school? Are parents abusing the right when they decide on their children's education without their consent, particularly as Article 2. of the First Protocol stipulates: "No person shall be denied the right to education"? Are they abusing their powers when they forbid their children to read literature which they consider harmful? May they forbid their children to go to the cinema and see a film which has been passed by an increasingly liberal censorship? Are they entitled to lock their children up at home? Would this be a case of arbitrary arrest, contrary to Article 5 of the Convention? May they forbid their children to change their political views or religion or to engage in political activities, etc.?

The decisions given by the European Commission of Human Rights provide another example of the abuse of parents rights. This concerns the right of access to a child after divorce. According to the Commission, this right may be restricted if the child's psychological well-being and mental equilibrium so require. But it is not said whether visits may be prohibited if their aim is to cause the other parent harm.

There are many texts permitting free movement within and between the countries of Europe, together with various restrictions which are well known and do not need to be repeated here. The question that arises, as with all other treaty or legislative provisions, is whether abuses are possible beyond these restrictions. Are frequent crossings of frontiers abusive? The same question applies to movements within a country. In my opinion, a person will be abusing this right if he changes his domicile in order to secure privileges or evade civic obligations. As is well known, the public is sensitive to excessive aggrandisement, and therefore the right to free movement will be abused if it is exercised to obtain undue advantages.

The many economic and social rights are also open to countless abuses.

But when one speaks of abuse of rights, one often has a particular category of rights in mind, namely rights concerning the status of individuals in proceedings for the protection of their rights, freedoms and interests. The various human rights instruments, particularly the European Convention, contain several provisions on this subject.

Article 6 of the European Convention guarantees the right to a fair hearing, not only in criminal but in all cases. Abuses are particularly possible in civil

cases, brought by private individuals. I need only mention cases that are brought out of malice, for a person's own pleasure, in order to wrangle with the other party and not to obtain justice. But there is another point: every party to a case has an unlimited right to ask for witnesses to be heard and for evidence to be sought indefinitely. The parties and their lawyers can invoke any number of things on the pretext of ensuring "a fair hearing" but in fact in order to gain time so as to mobilize public opinion and build up pressure on the judges in the hope that the situation will change in their favor. Hence the steps already taken to prevent the judicial system from being abused.

The same problem arises in regard to Article 13 of the European Convention, which guarantees an effective remedy before a national authority for the protection of the rights embodied in the Convention. There is no mention of abuses, perhaps because this is a matter falling within the jurisdiction of each State.

This would account for the opposite course being taken in regard to the right to submit petitions to the European Commission of Human Rights (Article 25 of the Convention) Article 27 of the Convention stipulates that the Commission shall declare inadmissible any petition which it regards as "manifestly ill-founded or an abuse of the right of petition". This is the only treaty provision dealing with the abusive exercise of a right. Unfortunately the expression "abuse" has not been defined. Nor do the Commission's decisions throw any light on the concept. The Commission has rejected petitions on the ground of abuse even when one of the other grounds provided for in Article 27 was involved (e.g. the petition was formulated in very general terms; the facts had already been considered by the Commission; or the rights invoked were not recognized by the Convention) - a practice which has been criticized by doctrine.

I believe that - like the other points mentioned - this provision of Article 27 ought to be studied in greater detail, in the light of judicial experience in this field.

IV CAUSES AND FORMS OF ABUSE

If effective action is to be taken against abuse, the various causes and forms of abuse need to be known. This, however, is very difficult, for nowadays the concept of abuse underlies the law as a whole and examples of abuse are numerous and varied. It is not therefore possible to give a list of the forms in which abuse may occur. The list will vary according to each category of rights and freedoms and according to each country or region. This is a matter which calls for thorough research.

Individual rights and freedoms cover a wide range, and any generalization would be misleading. Not all rights and freedoms offer the same scope for abuse, as a study would show.

This variety is all the greater when it comes to different countries or regions. Obviously, not all peoples have the same attitude towards legal rules: attitudes will vary from one country or region to another. The question arises as to whether temperament, self-discipline, individualism or collective consciousness depend on the conditions (climatic, economic, cultural, legislative, etc.) prevailing in each country or region. A study of various aspects (sociological, economic, etc.) of this phenomenon is, I feel, important if we are to form conclusions on the observance not only of the letter but also of the spirit of the law. It would be interesting to know where the highest incidence of abuse occurs and what rights and freedoms are involved. We could then consider what preventive measures might be taken.

Specialized institutes are, of course, best qualified to carry out such a study - above all, the International Institute of Human Rights (Rene Cassin Foundation). This would in no way preclude work being done by national institutes, for each country or region (e.g. the Mediterranean area, Central Europe, Scandinavia). In any event, the work would demand a uniform methodology and an identical questionnaire covering the relevant points (principal, secondary, common and specific), having regard to the different categories of rights and freedoms, forms of abuse, causes of abuse, attitudes towards legal provisions, national measures to prevent abuse, etc.

V MEASURES TO PREVENT ABUSE

The above-mentioned study would show what the most appropriate measures for preventing abuse of human rights and freedoms were. These measures may well show a different pattern, but at present it is customary to distinguish between preventive and punitive measures.

(a) Preventive measures are designed to prevent abuse. States have already taken some such measures but not, it would seem, systematically.

First and foremost, there are statutory measures. However, as already mentioned, many of the acts to which these relate are prohibited acts and not abusive ones. Few laws deal with abuse in general terms. The fact is that this method has some drawbacks.

In the first place, when the legislature adopts the theory of abuse as a general principle, it automatically makes the law as a whole subject to it. This allows

authorities to supervise the exercise of a right in any way they deem fit, which of course means considerable powers of discretion.

Secondly, if on the other hand the law prohibits abuse in specific cases, this may be inadequate and represent an exception. Hence another drawback which is almost even worse than the previous one: if abuse is an exception, it will always be necessary - given the principle that specific rules take precedence over general ones - to consider beforehand whether an act constitutes abuse. In other words, any procedure will begin with a doubt.

Thirdly, national laws provide for the forfeiture of fundamental freedoms and rights by persons who abuse them for the purpose of combating the constitutional system. Here, the aim is, I feel, not so much to prevent cases of abuse as to preserve existing political systems. It may be wondered whether such provision implies restrictions on the activities of the opposition.

Nor is the situation any better at international level. As already pointed out, the European Convention contains only one clause dealing with abuse (*viz.* Article 27), though in practice Article 17 has been interpreted in this way too.

As can very easily be seen, this latter article means that the rights and freedoms recognized by the Convention do not imply the authorization of activities "aimed at the destruction of any of the rights and freedoms" set forth in the Convention. This is almost a replica of the provision in Article 30 of the Universal Declaration of Human Rights. According to one opinion, the provision prohibits the abusive exercise of rights and freedoms, and this is also the view of the European Commission. I do not altogether agree.

I have already several times mentioned certain possible restrictions whose purpose is to prevent rights and freedoms from being exercised in a manner harmful to national interests. What these restrictions imply is that Contracting Parties to the Convention may expressly prohibit certain acts. According to my conception of abuse, persons who commit such acts will be outside the law; they will be breaking the law, not abusing it, for abuse presupposes a lawful act.

At the same time, the article provides for the prohibition of activities of a highly dangerous kind. It remains to be seen whether activities that are not aimed at "destruction" constitute abusive acts.

Lastly, it is very curious that there should be controversies over the legal purport of Article 17. The European Commission took the view that the article was mainly concerned with such abuses of the rights recognized in Articles 10 and 11 of the Convention as were aimed at the destruction of the democratic system, as well as the other substantive rights of individuals. In the *De Becker* case, however, it said that Article 17 was fairly limited in scope

and did not apply to Article 10. Perhaps in this particular case Article 17 could not be invoked, but in general it can properly be applied to Article 10. Moreover, it is worded in general terms and has a general, though not of course a uniform validity.

But what is particularly noteworthy is the last part of Article 17, which states that nothing in the Convention may be interpreted as implying the right to engage in any activity or perform any act aimed at the limitation (of the rights and freedoms set forth in the Convention) to a greater extent than is provided for in the Convention". It is easy to understand the motives of the Convention's authors in not allowing restrictions that are not expressly provided for in the Convention. But, in that case, is it possible for measures to be taken to deal with abuse? Apparently not, but everything depends on what construction is placed on the expression "limitation". Now, whenever the Convention refers to limitations, it mentions the most serious kinds of act, which often constitute offences under national law. This is also the case with Article 17. Consequently, abuse has been left out of the article and States are entitled to take steps to deal with it.

On the subject of the spirit of the European Convention, it is relevant to refer to Article 60, which reads as follows:

"Nothing in this Convention shall be construed as limiting or derogating from any of the human rights and fundamental freedoms which may be ensured under the laws of any High Contracting State or under any other agreement to which it is a Party."

The motives are clear, for the European Convention represents a minimum standard and any improvements on it will be desirable. That being so, it should be considered whether this article does not make for greater freedom in the exercise of certain rights and perhaps facilitate abuse. Conceptions of freedom are not identical throughout Europe and the same provisions may be given differing interpretations by national courts. For instance, the Convention leaves it to each State to determine the meanings of such expressions as "democratic society", "national security", "health" and "morals"; it thus leaves the door open to abuse. And so it is impossible to say whether or not artistic freedom is being abused by the growing output of obscene works that is prohibited by international conventions.

As I am aware, the law plays a secondary role in social life, and hence the methods offered by the law are not the answer. Legislating against abuse will not provide a complete solution, though it will eliminate the more serious consequences of rights and freedoms being exercised to an extent that may be prejudicial to the rights and freedoms of others. Concern to ensure effective protection of such rights results in the limits of permissible acts being

widened. But this may be offensive to others, and there is no reason to protect one person at the expense of another. Accordingly, thought should be given to the possibility of revising the European Convention and other human rights instruments so as to bring them into line with present-day needs.

Faced with these deficiencies in the law, I incline in favor of preventive measures of another kind, namely educational measures. It is a long-standing axiom that parents cannot always keep abreast of life and its development, for they carry the ideas of their youth throughout their lives. Even so, they can provide their children with a sound upbringing. It is a question not of details but of general principles. What is needed is that young people should be brought up not in a spirit of selfish individualism but in one of community membership. Hence my view that there is no contradiction between the different generations, between society and the individual. Individuals make up society, whose essential aim is the well-being of its members. To that end, society must protect individual rights and freedoms, which should serve the interests of the whole community. This implies that the exercise of such rights and freedoms should be guided by a sense of solidarity. The consequence of such a conception is a duty to respect the rights and freedoms of others. The answer should be sought in the integration of the individual in the community, where unity exists alongside variety and even opposition. An upbringing in a spirit of fraternity is in my view the most effective remedy for abuse of rights. It should not be forgotten that the theory of abuse is designed to prevent excesses of individualism. It is "a reaction against the mechanical application of the law and represents an instrument for making the law more flexible and adjusting it to social and economic realities"; it is an instrument for reconciling freedom and justice. The Latin maxim "neminem laedit qui jure suo utitur" was abandoned long ago to reality.

(b) The purpose of punitive measures is not so much to prohibit abusive acts as to eliminate their effects. National laws provide for various penalties (annulment of acts, compensation of victims, confiscation of gains etc.), and it may be noted that these penalties belong to the civil sphere; this is in line with the view that the main aim in combating abuse is to prevent any advantages arising from an abusive act from being enjoyed rather than prohibiting abusive acts themselves or preventing rights and freedoms from being exercised. In this way, of course, society is indirectly combating forms of behavior that are prejudicial to others. It is for each society to provide for the most appropriate measures.

To this end, I would propose that a study be made of the problems raised by the various forms of abuse of man's fundamental rights and freedoms mentioned in this paper. By and large this will be a matter for experts and specialists of various kinds, but I am convinced that the representatives of the

nations of Europe will be fully able to make a real contribution towards this joint task.

*
* *

Report prepared at the request of the Organizing Committee of the Parliamentary Conference on Human Rights., convened by Consultative Assembly of the Council of Europe, held in Vienna 18-20 October 1971. At first the report is published in Conference document As/Cull. DH (71)6, Strasbourg 1971. It is also published in official document Council of Europe, Consultative Assembly, Parliamentary Conference on Human Rights, Vienna, 18-20 October 1971, Strasbourg 1972, pp. 90-98.

All references to the European Convention concern its original text before amendments mad by subsequent protocols.

Momir MILOJEVIĆ
Profesor Pravnog fakulteta u Beogradu

KAKO SPREČITI ZLOUPOTREBU LJUDSKIH PRAVA?

Rezime

Širenje zaštite ljudskih prava sve češće može da služi za prikrivanje antidruštvenog ponašanja nego svojoj svrsi. Slovo zakona ostaje nedirnuto ali su njegov cilj i duh izopačeni. Striktnim vršenjem prava se, na jednoj strani, stiče nesrazmerna dobit a na drugoj nanosi šteta" U svakom slučaju se svrha zakona ne postiže" Stvar nije u volji zakonodavca već u ponašanju pojedinca koji zloupotrebljava ovlašćenja koja mu zakon daje. To olakšava rešavanje problema jer je moguća samo zloupotreba subjektivnih prava. Otuda se ovaj opšti pravni problem najčešće javlja u oblasti ljudskih prava i sloboda.

Ne ulazeći u to da li je ovo pitanje dobro postavljeno ili ne, jasno je da je ono rezultat novijeg razvoja prava u koje ga je stidljivo uvela sudska praksa u oblasti privatnog prava. Zato je pojam zloupotrebe prava poistovećivan s protivpravnim aktom a njegova se zabrana izvodila iz načela javnog poretka, savesnosti ili pravičnosti. Zakonodavstva i praksa država različito prilaze tom problemu dok se doktrina trudi da utvrdi bar neka rukovodna načela počev od samog pojma zloupotrebe prava.

Zloupotrebu prava predstavlja svaki čin koji je po svojim pobudama ili posledici protivan duhu prava. Zbog toga se ne smeju izjednačavati kršenje ili povreda prava i zloupotreba prava. U prvom slučaju je protivpravnost očigledna i automatski je praćena propisanim sankcijama dok u drugom slučaju postoji privid savršene zakonitosti. Razlika je teorijski jasna ako se ima u vidu da se objektivno pravo može prekršiti, a subjektivno zloupotrebiti.

Zato je lako razumeti da se objektivnim pravom može zabraniti zloupotreba prava kao što se daju sva subjektivna prava, to važi kako za unutrašnje, tako i za međunarodno pravo. Kršenje norme kojom se zabranjuje zloupotreba prava predstavlja povredu objektivnog prava. Time se kršenje i zloupotreba prava međusobno približuju u meri u kojoj se približuju objektivno i subjektivno pravo. Praktične posledice i reagovanje društva mogu da budu iste ali se moraju razlikovati jer je reč o različitim kategorijama.

Do zloupotrebe prava dolazi zbog nepotpunosti objektivnog prava, odnosno pravnog poretka u kome nedostaje zabrana antidruštvenog ponašanja. Zato jedan određeni postupak pojedinca može da bude formalno saglasan pravu ali suštinski protivan njegovom duhu. Zbog toga subjektivna prava moraju da se zadrže u granicama koje će biti dovoljne za ostvarivanje pojedinih prava i sloboda bez štete po interese društva. Zloupotreba prava je moguća kada pravo ostavlja pojedincu široke mogućnosti za delovanje. Stoga je ponikla u privatnom pravu, ali je vremenom zauzela dobar deo javnog prava.

Zloupotreba prava je vezana za vršenje subjektivnih prava, ali to ne znači da sva subjektivna prava mogu da budu zloupotrebljena. Neka najvažnija individualna prava ne mogu da budu zloupotrebljena (na pr. prava na život, čovečno postupanje, sigurnost, nediskriminaciju. Mogu se zloupotrebiti prava i slobode čije vršenje proizvodi posledice prema drugim licima ili prema društvu (slobode izražavanja, mirnog okupljanja, udruživanja, veroispovesti, privatnog i porodičnog života, prepiske, mnoga svojinska, ekonomska i socijalna prava, sloboda kretanja, prava u krivičnom i građanskom postupku i sl.). Evropska konvencija o pravima čoveka sadrži mnoga ograničenja u pogledu uživanja pojedinih prava i sloboda, ali se zloupotreba nalazi izvan njih, u vršenju onoga što je dozvoljeno. Evropska konvencija pominje zloupotrebu samo kada propisuje da će se odbaciti peticije koje predstavljaju očigledni zloupotrebu prava na peticiju. U praksi taj pojam nije objašnjen jer su peticije odbacivane iz drugih razloga, što je naišlo na kritiku u doktrini.

Mnoštvo prava i sloboda koji mogu da budu zloupotrebjeni, kao i različiti uslovi u pojedinim zemljama onemogućavaju da se stvori opšta slika o uzrocima i oblicima u kojima se zloupotrebe mogu pojaviti. To zahteva posebno proučavanje socioloških, ekonomskih i drugih okolnosti koje utiču na pojavu zloupotreba prava u svakoj sredini ili regionu, ali po istoj metodologiji da bi se mogli izvući opšti zaključci. Na osnovu tih zaključaka se mogu preduzimati odgovarajuće mere za sprečavanje zloupotreba ili otklanjanje njihovih posledica. Te mere se obično dele na preventivne (zakonodavstvo, obrazovanje) i prinudne. To je zadatak kako stručnjaka tako i političara.

Dr Katarina DAMNJANOVIĆ* i
Mr Dušan POPOVIĆ**

UDK 346.545/.546(4-672EU)
339.137.2(4-672EU)
str. 27- 40.
izvorni rad

REFORMA PRAVA KONKURENCIJE EVROPSKE UNIJE: UREDBA BR. 1/2003

Ključne reči: pravo konkurencije EU, restriktivni sporazumi i dogovorna praksa, zloupotreba dominantnog položaja.

Key words: EU competition law, restrictive agreements and concerted practices, abuse of a dominant position.

1. UVODNA RAZMATRANJA

Komunitarna politika konkurencije postoji već skoro pedeset godina i predstavlja jednu od najstarijih politika Evropske unije, a pre svega politiku sa najviše konkretnih posledica koje se na vrlo upečatljiv način osećaju u privrednom životu. Njen cilj, međutim, treba pravilno shvatiti. On se ne sastoji ni u nadziranju organizacije tržišta niti u proveru poštovanja uslova lojalne konkurencije. U komunitarnom sistemu, konkurencija nije cilj za sebe već samo sredstvo da se ostvare ciljevi postavljeni u osnivačkim ugovorima. Zbog toga je, uostalom, u pravu EU i moguće da inače štetni sporazumi budu izuzeti od zabrane narušavanja konkurencije ukoliko imaju korisne posledice

* Naučni saradnik, Institut ESPI

** Istraživač saradnik, Institut za uporedno pravo

na ekonomskom planu (naročito za potrošače). Pozitivni ekonomski bilans mora da odnese prevagu nad negativnim konkurencijskim bilansom.¹

Još od samih početaka evropskih integracija, jedan od ciljeva evropske konstrukcije bio je "ustanovljavanje režima koji će obezbeđivati da konkurencija ne bude ugrožena".² Međutim, u vreme kada su usvojeni osnivački ugovori, nijedna tadašnja država članica nije, na unutrašnjem planu, vodila politiku konkurencije. Revolucionarno rešenje, unošenje u Ugovore pravila konkurencije, objašnjava se posebnom funkcijom koja je tim pravilima namenjena. Suprotno od nacionalnih prava, komunitarno pravo konkurencije ima dvostruku funkciju. Osim tradicionalne funkcije nadzora nad upravljanjem tržištima putem sankcionisanja ekonomskih subjekata koji ugrožavaju konkurenciju, komunitarna politika konkurencije je pre svega bila zamišljena kao instrument integracije tržišta koji treba da upotpuni princip slobodnog kretanja i četiri osnovne slobode. Eliminisanje državnih barijera u razmeni ne bi imalo nikakvu svrhu ukoliko bi ekonomski subjekti drugim sredstvima ponovo stvarali nacionalne barijere na tržištu. Vođenje politike konkurencije spada u nadležnost Komisije, a kontrolu vrši Sud pravde. U okviru Komisije, koja funkcioniše u skladu sa načelom kolegijalnosti, jedan komesar je zadužen za politiku konkurencije i on upravlja Generalnim direktoratom za konkurenciju, koji okuplja oko 400 funkcionera i obezbeđuje svakodnevno upravljanje ovom politikom. Brojnost zaposlenih u Generalnom direktoratu za konkurenciju odslikava značaj koji ova politika ima u pravu Evropske unije. Međutim, poslednjih godina Unija je preduzela korake u pravcu decentralizacije sprovođenja pravila konkurencije.

Pod naslovom "Modernizacija komunitarne politike konkurencije", počev od 1998. do 1999. godine, komesari Van Mert, a zatim Mario Monti započeli su projekat reforme svih tekstova derivativnog prava na kojima se zasniva komunitarna politika konkurencije. U pravu antikonkurencijskih praksi, ova "modernizacija" se najpre manifestovala kroz potpunu reviziju svih uredbi o izuzecima po kategoriji i uvođenje "ekonomskog" pristupa zasnovanog na uticaju tržišta, koji je zamenio stari "pravni" pristup zasnovan na formalnoj analizi osnovnih klauzula ugovora. To znači da Komisija daje sve veći značaj ekonomskoj analizi prilikom utvrđivanja koja ponašanja privrednih subjekata treba sankcionisati. Osim pojedinih klauzula u ugovorima koje su uvek zabranjene (npr. određivanje cena, podela tržišta), a koje se ubuduće označavaju kao "karakteristična ograničenja", sporazumi se posmatraju u

¹ Videti: R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, Beograd, 2001, str. 246-247.

² Član 3, f) Ugovora o EEZ koji je postao član 3, g) Ugovora o EZ.

funkciji "veličine i značaja tržišta" koje drže saugovarači. Uredba br. 2790/99. od 22. decembra 1999. godine o vertikalnim sporazumima bila je prva "materijalizacija" ovog novog pristupa, koji je nastavljen jula 2002. godine, usvajanjem Uredbe br. 1400/2002. koja reguliše distribuciju automobila.³ Naša dalja analiza zadržaće se na propisima o primeni članova 81. i 82. Ugovora o EZ. Uredba br. 17/62, koja je uređivala ovaj segment prava konkurencije Evropske unije, zamenjena je Uredbom br. 1/2003.

2. RANIJI SISTEM USTANOVLJEN UREDBOM BR. 17/62

Najstariji propis o sprovođenju pravila konkurencije (članova 81. i 82. odnosno ranijih članova 85. i 86. Ugovora)⁴ je Uredba Saveta br. 17/62 od 6. februara 1962. godine. Uredbom br. 17/62 uspostavljen je centralizovani sistem, u čijem središtu se nalazila Evropska komisija kao organ nadležan za primenu članova 81. i 82. Ugovora. Sistem je podrazumevao obaveznu notifikaciju sporazuma Evropskoj komisiji, koja bi potom donosila odluku o usklađenosti određenog ponašanja preduzeća sa pravom konkurencije. Pozitivna odluka delovala je retroaktivno, ali samo do dana notifikacije. Za period od dana zaključenja sporazuma do dana notifikacije, preduzeća su

³ Zbog svojih specifičnosti, distribucija automobila ima poseban status u okviru prava konkurencije EU, stoga je ovaj vid distribucije uređen posebnom uredbom.

⁴ Član 81. Ugovora o EZ: "1. Nespojivi su sa zajedničkim tržištem i zabranjeni svi sporazumi između preduzeća, odluke udruženja preduzeća i dogovorna praksa udruživanja, koja može da nanosi štetu trgovini između država članica i čiji su cilj ili posledica sprečavanje, ograničavanje ili narušavanje konkurencije unutar zajedničkog tržišta (...) 2. Svi sporazumi ili odluke koji su zabranjeni ovim članom ništavi su. 3. Odredbe tačke 1 mogu se, međutim, izuzeti od primene na: sporazum ili grupu sporazuma između preduzeća; odluku ili grupu odluka udruženja preduzeća; i dogovornu praksu, koji doprinose unapređenju proizvodnje ili distribucije robe ili podstiču tehnički ili ekonomski razvoj, a koji istovremeno potrošačima omogućavaju pravično učešće u tako ostvarenim pogodnostima i koji: a) ne nameću preduzećima ograničenja koja su nespojiva sa ostvarenjem tih ciljeva; b) ne daju mogućnosti tim preduzećima da isključe konkurenciju u pogledu bitnog dela proizvodnje koja je u pitanju."

Član 82. Ugovora o EZ: "Nije u skladu sa zajedničkim tržištem i zabranjena je svaka zloupotreba u korišćenju dominantnog položaja na zajedničkom tržištu, ili na njegovom bitnom delu, od strane jednog ili više preduzeća, ukoliko bi to moglo štetno uticati na trgovinu između država članica (...)"

Članovi Ugovora navedeni su prema: Lopandić Duško (priređivač), "Ugovori Evropske unije – prečišćeni tekstovi Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o Evropskoj zajednici nakon amandmana usvojenih Ugovorom iz Nice", Kancelarija SCG za pridruživanje EU, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2004.

plaćala novčanu kaznu, nezavisno od toga da li je kasnija odluka Komisije bila pozitivna ili ne. Što ranija notifikacija određenog sporazuma bila je, dakle, u interesu samih preduzeća. Iako, danas gledano, sistem ustanovljen Uredbom br. 17/62 pokazuje brojne nedostatke, ne treba zaboraviti da je u vreme usvajanja i važenja tog evropskog propisa pravo konkurencije bilo nova i nedovoljno razvijena pravna disciplina. Uredba br. 17/62 zapravo je omogućila da se politika konkurencije razvije, što je pomoglo da se kultura poštovanja pravila konkurencije raširi unutar Zajednice.

Međutim, centralizovani sistem uspostavljen ovom Uredbom nije više pokazivao dovoljnu efikasnost. Najpre, on je otežavao primenu komunitarnih pravila konkurencije od strane sudova i organa nadležnih za konkurenciju u državama članicama, a sistem notifikacije, koji je podrazumevao, usporavao je Komisiju u sprečavanju najgrubljih povreda. Proveravajući brojne notifikovane sporazume, od kojih većina nije predstavljala nikakvu opasnost po slobodnu konkurenciju na unutrašnjem tržištu, Komisija nije mogla da se usredsredi na najgrublje povrede čije otkrivanje iziskuje najviše rada. Pored toga, sistem notifikacije je iziskivao značajne troškove za preduzeća.

S obzirom na iskustvo stečeno tokom nekoliko decenija primene, bilo je potrebno zameniti ovu Uredbu pravilima koja su prilagođena izazovima koje nosi integrisano tržište i proširenje Zajednice. Naročito je bilo potrebno preispitati način primene izuzetka od zabrane restriktivnih sporazuma iz člana 81. stav 3 Ugovora, i u tom smislu obezbediti efikasni nadzor i pojednostaviti administrativnu kontrolu. Nakon široke debate koja je otpočela objavljivanjem "Bele knjige" u maju 1999. godine, Komisija je odlučila da započne postupak usvajanja nove uredbe o sprovođenju pravila konkurencije sadržanih u članovima 81. i 82. Ugovora. Usvajanjem nove uredbe, okončana je primena sistema notifikacije sporazuma koji se tokom godina pokazao kao neadekvatan čak i u Uniji sa petnaest država članica. Nastavak primene tog sistema u proširenoj zajednici sa 25 država članica mogao je samo da dovede do blokade u radu Evropske komisije, koja ni pre proširenja nije raspolagala dovoljnim ljudskim i tehničkim resursima u svom Direktoratu za konkurenciju.

3. NOVI SISTEM USTANOVLJEN UREDBOM BR. 1/2003

Uredba br. 17/62 zamenjena je Uredbom br. 1/2003, usvojenom 16. decembra 2002. godine.⁵ Ovaj novi propis Evropske unije unosi značajne izmene u dotadašnji sistem primene pravila konkurencije sadržanih u članovima 81. i 82. Ugovora. Još prilikom iznošenja predloga nove uredbe bilo je jasno da se radi o "najvažnijoj reformi od usvajanja Uredba o kontroli koncentracija preduzeća iz 1989. godine".⁶ Novom uredbom sistem individualnih izuzetaka sporazuma je potpuno izmenjen. Ne samo da preduzeća koja žele da njihovi sporazumi budu izuzeti ne moraju da vrše njihovu prethodnu notifikaciju Komisiji, već ona gubi svoju do sada isključivu nadležnost u primeni člana 81. stav 3. Ugovora o EZ, u korist nacionalnih organa i sudova. Novi sistem sprovođenja pravila konkurencije sadržanih u članovima 81. i 82. Ugovora ima za cilj uravnoteženiju i racionalniju raspodelu nadležnosti između Komisije i država članica. Ovaj pristup je prihvatljiv, naročito sa stanovišta država članica, ali može da izazove određene probleme za preduzeća. Nov pristup se naročito ogleda u: a) decentralizaciji primene prava konkurencije Evropske unije; b) jačanju saradnje između Komisije, nacionalnih organa nadležnih za konkurenciju i nacionalnih sudova u cilju garantovanja uniformne primene prava; i c) jačanju nadležnosti Komisije, naročito u domenu istražnih radnji.

3.1. Decentralizovana primena prava konkurencije EU

Pravo konkurencije Evropske unije primenjuje se čim je ugrožena trgovina između država članica. *A priori*, ne postoji prepreka da se u istom predmetu primenjuje i komunitarno i nacionalno pravo konkurencije. Možemo zamisliti situaciju u kojoj određeno ponašanje ugrožava istovremeno trgovinu unutar jedne države članice EU i trgovinu između više država članica. Zamislimo, na primer, dogovornu praksu u pogledu izvoza do koje je došlo između preduzeća koja imaju sedišta u državi članici A, a izvozi se na teritoriju države članice B. Nacionalni organi nadležni za konkurenciju u državama A i B mogli bi primeniti domaće pravo konkurencije, povrh komunitarnog prava konkurencije. Sasvim je drugo pitanje da li primena nacionalnog i komunitarnog prava konkurencije sme dovesti do drugačijeg rezultata.

⁵ Uredba br. 1/2003. stupila je na snagu 1. maja 2004. godine, na dan proširenja Evropske unije za deset novih država, uglavnom iz istočne i centralne Evrope.

⁶ Coumes Jean-Michel, Broche Jérôme, " La proposition de réforme du droit communautaire: le principe et les conséquences ", *Revue du marché commun et de l'Union européenne*, br. 451, septembar 2001. godine, str. 546-552.

Dakle, pitanja koja se najpre postavljaju u novom, decentralizovanom sistemu primene članova 81. i 82. Ugovora o EZ jesu: a) ko je nadležan da primeni članove 81. i 82. (Komisija ili nacionalni organ, i koji nacionalni organ), i b) koje pravo primeniti – nacionalno ili komunitarno, i sa kakvim posledicama.

3.1.1. Koji organ je nadležan da primenjuje pravo konkurencije EU (članove 81. i 82. Ugovora)?

U decentralizovanom sistemu predviđenim Uredbom br. 1/2003, za primenu članova 81. i 82. Ugovora o EZ nadležni su Evropska komisija (i, u drugostepenom postupku, Prvostepeni sud i Evropski sud pravde), organi nadležni za konkurenciju u državama članicama i nacionalni sudovi. Organi nadležni za konkurenciju u državama članicama su specijalizovani, nezavisni organi čija funkcija je da primenjuju domaće i komunitarno pravo konkurencije. U principu, postoji jedan takav organ po državi članici (npr. u Francuskoj – Savet za konkurenciju).

Uredbom br. 1/2003. predviđeno je da će u određenom predmetu postupati onaj organ nadležan za konkurenciju koji je "najbolje pozicioniran u odnosu na konkretan predmet". Utvrđena su pravila po kojima se određuje ko će postupati u određenom predmetu (Komisija ili neki od nacionalnih organa nadležnih za konkurenciju), čija svrha je da se izbegne vođenje paralelnih postupaka pred organima nadležnim za konkurenciju u različitim državama članicama. U Saopštenju Komisije o raspodeli predmeta između organa nadležnih za konkurenciju⁷ postavljena su sledeća pravila prema kojima će se "najbolje pozicioniranim" smatrati onaj organ nadležan za konkurenciju: 1) na čijoj teritoriji su se ispoljila/će se ispoljiti direktna trenutna ili predvidljiva dejstva jednog sporazuma ili prakse, na čijoj teritoriji se sporazumi ili prakse primenjuju ili odatle potiču; 2) koji može efikasno prekinuti sa povredom; i 3) koji može prikupiti, eventualno uz pomoć drugog organa, neophodne dokaze za postojanje povrede. Organ nadležan za konkurenciju koji upućuje predmet drugom organu ("bolje pozicioniranom") *treba* potom da donese odluku o obustavi postupka.⁸

⁷ Saopštenje Komisije o saradnji u okviru mreže organa nadležnih za konkurenciju (Tekst od značaja za Evropski ekonomski prostor), Sl. list br. C-101 od 27. aprila 2004. godine, str. 43, tačke 8-9.

⁸ Nije predviđena obaveza obustave postupka, za razliku od slučaja kad Komisija pokrene postupak u istom predmetu.

Evropska komisija će se smatrati "najbolje pozicioniranim" organom ukoliko: 1) ponašanje proizvodi posledice u više od tri države članice; *ili* 2) postoji komunitarni interes čija zaštita nalaže da Komisija usvoji odluku.⁹ Ukoliko Komisija započne postupak, nacionalni organi nadležni za konkurenciju *moraju* obustaviti postupak koji se u istom predmetu pred njima vodi.

Putem do sada pomenutih pravila utvrđuje se koji organ nadležan za konkurenciju treba da postupa u konkretnom predmetu. Međutim, u novom, decentralizovanom sistemu predviđenim Uredbom br. 1/2003. i nacionalni sudovi imaju nadležnost da primenjuju članove 81. i 82. Ugovora o EZ. To dovodi do sledećeg problema: po kojim pravilima će se odrediti da li će u konkretnom predmetu postupati Evropska komisija ili nacionalni sud. Ovo pitanje je vrlo interesantno i sa ustavnopravnog aspekta. Pravilo po kojem Evropska komisija može preuzeti slučaj od nacionalnog organa nadležnog za konkurenciju, kao i pravilo po kome nacionalni organ mora obustaviti postupak ukoliko Komisija odluči da postupa u konkretnom predmetu, ne mogu se primeniti i u regulisanju odnosa Komisije sa nacionalnim sudovima. Nacionalni sudovi nisu ni na koji način podređeni Evropskoj komisiji. Samim tim, ne postoji ni obaveza nacionalnih sudova da obustave postupak ukoliko Evropska komisija odluči da postupa u istom predmetu. Nacionalni sud *može* obustaviti postupak, ukoliko smatra da je to u interesu pravde, kao i da bi izbegao donošenje različitih odluka. Ukoliko nacionalni sud odluči da postupak miruje do donošenja odluke Komisije, on će kasnije prilikom odlučivanja morati da uzime u obzir odluku Komisije, što je posledica primene načela suprematije (primata) komunitarnog prava nad nacionalnim pravom.

Član 16. Uredbe br. 1/2003. naslovljen "Ujednačena primena komunitarnog prava konkurencije" uređuje ova pitanja:

1. Kada nacionalni sudovi odlučuju o sporazumima, odlukama i dogovornoj praksi koji potpadaju pod član 81. ili 82. Ugovora, a koji su već bili predmet neke odluke Komisije, oni ne mogu doneti odluke koje bi bile suprotne odluci

⁹ U Saopštenju se navodi zanimljiv primer: ukoliko neko preduzeće ima dominantan položaj na četiri različita nacionalna tržišta i zloupotrebljava svoj dominantni položaj tako što primorava svoje distributere da praktikuju popuste za verne potrošače, Komisija će biti "najbolje pozicionirana" da postupa u tom predmetu. Komisija može odlučiti i da postupa samo u odnosu na jedno nacionalno tržište i da ga tretira kao "glavni slučaj". Ostala tri tržišta može prepustiti nacionalnim organima nadležnim za konkurenciju, naročito ako svako od nacionalnih tržišta zahteva poseban pristup. Saopštenje Komisije o saradnji u okviru mreže organa nadležnih za konkurenciju (Tekst od značaja za Evropski ekonomski prostor), Sl. list br. C-101 od 27. aprila 2004. godine, str. 43, tačke 14-15.

koju je donela Komisija. Oni takođe treba da izbegnu da donesu odluke koje bi bile suprotne odluci koju Komisija namerava da donese u postupku koji je pokrenula. U tom smislu, nacionalni sud ocenjuje da li je neophodno da obustavi svoj postupak. Ova obaveza ne dovodi u pitanje prava i obaveze na osnovu člana 234. Ugovora.

2. Kada organi nadležni za konkurenciju u državama članicama odlučuju o sporazumima, odlukama ili dogovornoj praksi koji potpadaju pod član 81. ili 82. Ugovora, a koji su već bili predmet neke odluke Komisije, oni ne mogu doneti odluke koje bi bile suprotne odluci koju je donela Komisija.

3.1.2. Odnos nacionalnog i komunitarnog prava konkurencije

Kao što smo već istakli, moguće su situacije u kojima je u istom predmetu potrebno primeniti i pravo konkurencije Evropske unije (pošto ponašanje preduzeća ugrožava trgovinu između država članica) i nacionalno pravo (pošto je preduzeće svojim ponašanjem povredilo nacionalna pravila konkurencije). U ovakvim slučajevima primenjuje se načelo suprematije komunitarnog prava. To, zapravo, znači da paralelna primena nacionalnog prava konkurencije ne može dovesti do različitih rešenja od onih koja proizilaze iz primene prava konkurencije Evropske unije. Dakle, sporazumi za koje je ocenjeno da nisu protivni članu 81, stav 1. Ugovora, kao i sporazumi koji su izuzeti primenom člana 81, stav 3. Ugovora, ne mogu biti zabranjeni na osnovu nacionalnog prava konkurencije. Takođe, sporazumi koji su zabranjeni na osnovu člana 81, stav 1. Ugovora, kao i sporazumi koji ne mogu biti izuzeti na osnovu člana 81, stav 3. Ugovora, ne mogu biti dopušteni na osnovu nacionalnog prava konkurencije. To ne znači da države članice ne mogu usvojiti strože propise u oblasti konkurencije od propisa EU.¹⁰ Smisao pravila je jedino u tome da spreči da paralelna primena komunitarnog i nacionalnog prava dovede do suprotnih rešenja.

3.2. Akti čije usvajanje je predviđeno Uredbom br. 1/2003.

Većina akata koje je predviđala ranija Uredba br. 17/62. postoji i u novoj Uredbi br. 1/2003, npr. odluke o konstatovanju prestanka povrede, odluke o privremenim merama, odluke o izuzeću... Našu pažnju ipak privlače novi

¹⁰ Član 3. stav 2. Uredbe br. 1/2003.

akti koje predviđa Uredba br. 1/2003, a posebno mogućnost podizanja tužbe za njihov poništaj, na osnovu člana 230. Ugovora o EZ. Iako su neki od tih akata navedeni u trećem poglavlju Uredbe koje je naslovljeno "Odluke Komisije", to samo po sebi ne čini dopuštenim podnošenje tužbe protiv njih. Nezavisno od činjenice što su u samoj Uredbi okarakterisani kao "odluke", Sud će u svakom konkretnom slučaju ispitati da li akt ispunjava sve uslove da bi mogao biti predmet tužbe za poništaj.¹¹

Kao što smo već istakli, Uredba br. 1/2003. predviđa novi način sprovođenja pravila konkurencije. Za razliku od ranijeg sistema koji se zasnivao na isključivoj nadležnosti Evropske komisije, nova Uredba predviđa podelu nadležnosti između nacionalnih i evropskih vlasti. S tim u vezi je i sledeći tip odluke koju usvaja Komisija. Naime, Evropska komisija može, na osnovu člana 11, stav 6. Uredbe, odlučiti da preuzme predmet u kome već postupa neki od nacionalnih organa nadležnih za konkurenciju. Da li bi protiv odluke o preuzimanju predmeta mogla biti podignuta tužba za poništaj? Ukoliko primenimo stav Suda iznet u presudi *IBM*,¹² odluka o preuzimanju predmeta ne bi se mogla napadati ovom tužbom, jer nije u pitanju akt kojim se okončava neki postupak Komisije. Međutim, nekoliko razloga nas ipak upućuje na zauzimanje suprotnog stava. Odluka o preuzimanju predmeta jeste priprema radnja za postupak koji će se voditi pred Komisijom, ali je isto tako i radnja kojom se okončava postupak koji se vodi pred nacionalnim organom nadležnim za konkurenciju. Potom, ova odluka nesumnjivo proizvodi pravna dejstva i to kako prema državi (prestaje nadležnost njenog organa nadležnog za konkurenciju), tako i prema preduzećima (prema njima se vodi novi postupak po drugačijim pravilima). Najzad, možemo uporediti ovu situaciju, proizašlu iz primene člana 11, stav 6. Uredbe br. 1/2003, sa situacijom koju uređuje član 9. Uredbe br. 139/2004. o koncentracijama preduzeća. Naime, pomenuti član uredbe o koncentracijama predviđa da Komisija može uputiti predmet organu nadležnom za konkurenciju u određenoj državi članici. Time Komisija prestaje da postupa u konkretnom slučaju, a predmet dalje ispituje nacionalni organ. Prvostepeni sud presudio je da se jedna takva odluka o upućivanju predmeta može pobijati na osnovu

¹¹ Tri uslova moraju biti ispunjena kako bi jedan akt mogao biti pobijan tužbom za poništaj: a) mora biti reč o aktu kojeg je usvojila neka od institucija Evropske unije; b) namena akta u pitanju mora biti proizvođenje određenih pravnih dejstava; c) akt mora biti konačan.

¹² Evropski sud pravde, 11. novembar 1981. godine, *IBM v. Commission*, predmet br. 60/81, tačka 10.

člana 230. Ugovora.¹³ Smatramo da isti stav treba zauzeti i u pogledu mogućnosti pobijanja odluke o preuzimanju predmeta, donete na osnovu člana 11, stav 6. Uredbe br. 1/2003.¹⁴

Još jedan novi akt kojeg predviđa Uredba br. 1/2003. privlači našu pažnju. Tačkom 38. preambule Uredbe predviđa se mogućnost da Evropska komisija, u slučaju da se jave nova i još nerešavana pitanja, pruži neformalne smernice¹⁵ preduzećima. Ova mogućnost predviđena je novom uredbom kako bi se umanjile moguće negativne posledice po pravnu sigurnost nastale prestankom važenja Uredbe br. 17/62, jer ukidanjem sistema prethodne notifikacije sporazuma koje preduzeća zaključuju, preduzeća moraju, u trenutku zaključivanja, sama proceniti da li je takav sporazum protivan pravu konkurencije Evropske unije. Ukoliko u konkretnom slučaju ne postoji praksa Komisije, jer je reč o novom i do tada nerešavanom pitanju, preduzeća bi mogla poželeti da se obrate Komisiji za pojašnjenje, što im se i dopušta Uredbom. Smatramo da protiv ovakvih neformalnih smernica nije moguće podneti tužbu za poništaj. Takav stav zauzela je i sama Komisija, posebno naglasivši u svom Saopštenju o neformalnim smernicama¹⁶ da one ne predstavljaju odluke i ne vezuju ni nacionalne sudove, ni organe nadležne za konkurenciju u državama članicama. Ovaj stav svoje uporište nalazi i u uslovima koje je Komisija propisala za davanje neformalnih smernica: 1) potrebno je da ocena sporazuma ili dogovorne prakse u odnosu na članove 81. i/ili 82. Ugovora pokreće jedno novo pravno pitanje; 2) da je razjašnjenje tog novog pitanja putem davanja neformalnih smernica korisno, naročito zbog njegovih značajnih ekonomskih posledica; 3) da je moguće dati neformalne smernice samo na osnovu pruženih informacija, tj. da nikakvo dodatno prikupljanje informacija nije potrebno.¹⁷

Uredbom br. 1/2003. predviđeno je da će u određenom predmetu postupati onaj organ nadležan za konkurenciju koji je "najbolje pozicioniran u odnosu

¹³ Prvostepeni sud, 3. april 2003. godine, *Royal Philips Electronics v. Commission*, predmet br. T-119/02, tačka 281.

¹⁴ Za suprotni stav videti: Geradin Damien, Petit Nicolas, "Droit de la concurrence et recours en annulation à l'ère de post-modernisation", *Revue trimestrielle de droit européen*, br. 4, oktobar-decembar 2005, str. 804.

¹⁵ Eng. informal guidance, fr. orientations informelles.

¹⁶ Saopštenje Komisije o neformalnim smernicama o novim pitanjima koja se javljaju u pojedinačnim slučajevima u pogledu članova 81. i 82. Ugovora (Tekst o značaja za Evropski ekonomski prostor), Sl. list br. C-101 od 27. aprila 2004. godine, str. 78-80.

¹⁷ Tačka 8 Saopštenja Komisije o neformalnim smernicama o novim pitanjima koja se javljaju u pojedinačnim slučajevima u pogledu članova 81. i 82. Ugovora .

na konkretan predmet". Utvrđena su pravila po kojima se određuje ko će postupati u određenom predmetu (Komisija ili neki od nacionalnih organa nadležnih za konkurenciju), čija svrha je da se izbegne vođenje paralelnih postupaka pred organima nadležnim za konkurenciju u različitim državama članicama. Organ nadležan za konkurenciju koji upućuje predmet drugom organu ("bolje pozicioniranom") mora doneti odluku o obustavi postupka. Postavlja se pitanje da li takve odluke mogu biti predmet poništavanja na osnovu člana 230. Ugovora. Odgovor se jasno nameće: takve odluke ne ispunjavaju osnovni uslov da bi bile predmet tužbe za poništaj, jer ih nije donela neka od institucija Evropske unije. One su donete u okviru evropske mreže organa nadležnih za konkurenciju. Ipak, ove odluke mogu biti predmet tužbe pred domaćim sudom zemlje u pitanju, pod uslovom da to dopušta nacionalno pravo.

Uredba br. 1/2003. dopušta usvajanje još jedne vrste akta čija će mogućnost poništavanja biti predmet naše analize. Članom 10. Uredbe predviđa se mogućnost da Komisija, postupajući *ex officio* u javnom interesu Zajednice, može utvrditi da je član 81. Ugovora neprimenljiv na određeni sporazum, odluku udruženja preduzeća ili dogovornu praksu, bilo zbog toga što uslovi navedeni u članu 81, stav 1 Ugovora nisu ispunjeni, bilo zbog toga što su uslovi iz člana 81, stav 3. ispunjeni. Komisija takvu neprimenljivost može utvrditi i u vezi sa članom 82. Ugovora. Neki razlozi govore protiv dopuštanja podnošenja tužbe za poništaj protiv ovakvih odluka. Odluke o utvrđivanju neprimenljivosti¹⁸ članova 81. ili 82. na određena ponašanja preduzeća su deklarativnog karaktera. Ovim odlukama se ne okončava određeni postupak, jer klasičan postupak nije ni vođen, pošto se Komisija oglasila po sopstvenoj inicijativi samo da bi konstatovala da određeni tip ponašanja preduzeća ne predstavlja povredu prava konkurencije EU. Takve odluke se ne odnose na konkretna preduzeća, već na određeni tip ponašanja (restriktivnih sporazuma ili dogovornih praksi). Međutim, jedan važan razlog navodi nas da zauzmemo suprotno stanovište. Odluke o utvrđivanju neprimenljivosti obavezne su za nacionalne sudove i organe nadležne za konkurenciju u državama članicama, jer su oni, na osnovu člana 16. Uredbe br. 1/2003, dužni da se uzdrže od donošenja odluka koje bi bile suprotne

¹⁸ Eng. finding of inapplicability, fr. constatation d'inapplication.

odluci koju je Komisija donela ili namerava da donese. Zbog toga bi trebalo dopustiti podnošenje tužbe za poništaj u ovakvim slučajevima.¹⁹

3.3. Ovlašćenja Evropske komisije

Uredbom br. 1/2003. pojačana su ovlašćenja Komisije koja se odnose na sprovođenje istražnih radnji.²⁰ Prvi i osnovni novitet odnosi se na mogućnost Komisije da svoje "posete" obavlja u prebivalištu, drugim prostorijama, na zemljištu i sredstvima prevoza vlasnika preduzeća, članova uprave, direktora i drugog osoblja preduzeća ili udruženja preduzeća kada postoji sumnja da se kod njih mogu nalaziti dokumenti značajni za istragu, a reč je o ozbiljnoj povredi članova 81. ili 82. Ugovora. U odluci kojom naređuje ovakvu inspekciju Komisija navodi predmet i svrhu inspekcije, datum kada ona počinje i ukazuje na to da se odluka može osporavati pred Sudom pravde. Ovakva odluka ne može biti izvršena bez prethodnog odobrenja nacionalnog suda države članice u pitanju koji proverava da li je odluka Komisije verodostojna i da li su predviđene prinudne mere arbitrerne i nesrazmerne naročito u odnosu na ozbiljnost povrede na koju se sumnja, značaj traženih dokaza, učesće preduzeća u pitanju i verovatnoću da se poslovne knjige i dokumenti u vezi sa predmetom inspekcije čuvaju na mestima za koje je inspekcija zahtevana. Nacionalni sud može, direktno ili posredstvom organa nadležnog za konkurenciju u državi članici, tražiti od Komisije detaljna objašnjenja o elementima koji su joj neophodni da izvrši kontrolu srazmernosti predviđenih prinudnih mera. Međutim, nacionalni sud ne može dovoditi u pitanje neophodnost inspekcije niti tražiti da mu se dostave informacije iz dosijea Komisije. Ispitivanje zakonitosti odluke Komisije je povereno isključivo Sudu pravde. Ova odredba se može činiti rigoroznom, ali je Komisija smatrala da je neophodna za uspešno sprovođenje borbe protiv kartela.

U članu 20. precizirana su i ovlašćenja službenika i drugih osoba koje je Komisija ovlastila za sprovođenje inspekcije a reč je pre svega o: pristupu svim prostorijama, zemljištu i sredstvima prevoza preduzeća i udruženja preduzeća; kontroli knjiga kao i svih drugih poslovnih dokumenata, bez obzira na medijum na kome su sačuvani; uzimanju ili dobijanju, u bilo kojoj formi, kopije

¹⁹ Tako, Idot Laurence, "Le nouveau système communautaire de mise en oeuvre des articles 81 et 82 CE (règlement 1/2003. et projets de textes d'application)", *Cahiers de droit européen*, br. 3-4, 2003, str. 368.

²⁰ Članovi 17-21. Uredbe br. 1/2003.

ili izvoda iz tih knjiga ili dokumenata; mogućnosti da zapečate sve trgovačke prostorije i knjige ili dokumente tokom trajanja inspekcije u meri u kojoj je to potrebno za njeno sprovođenje; mogućnosti traženja od svakog predstavnika ili člana osoblja preduzeća i udruženja preduzeća objašnjenja o činjenicama ili dokumentima u vezi sa predmetom i svrhom inspekcije i snimanja njihovih odgovora.

Preduzeća koja bi se mogla naći na udaru ovakve odredbe su se pobunila već prilikom rasprave o Predlogu uredbe ističući da je reč o teškoj povredi prava na privatnost, kao i da nova rešenja više odgovaraju krivičnom pravu. U kritikama je dalje isticano da predložena rešenja ostavljaju mogućnost za veoma široko i arbitrarno korišćenje ovih ovlašćenja, jer je za preduzimanje mera dovoljno samo postojanje sumnje da je učinjena povreda prava konkurencije. Takođe, spremnost preduzeća da sarađuju predstavlja veoma važan aspekt postupka ispitivanja kartela, pa se postavlja pitanje da li će nakon uvođenja ovako strogih mera ona i dalje biti raspoložena za saradnju ili će pokušati da izbegnu čuvanje dokumenata u prebivalištima svojih kadrova. Zato je rasprostranjeno mišljenje da Komisija mora učiniti dodatna preciziranja i garancije u pogledu vršenja ovih nadležnosti i da pri tome one moraju zadržati karakter izuzetka, a ne opšteg pravila.

Drugo proširenje nadležnosti odnosi se na mogućnost Komisije da traži usmena objašnjenja u prostorijama preduzeća tokom istrage i da sasluša svako fizičko ili pravno lice koje može da joj dostavi korisne informacije, kao i da snimi njihove iskaze kako bi ih kasnije koristila kao dokaze u postupku. Tako, prema članu 19. Uredbe, Komisija može ispitivati svako fizičko ili pravno lice koje prihvati da bude ispitivano radi prikupljanja informacija u vezi sa predmetom istrage. Komisija, ukoliko se ispitivanje odvija u prostorijama preduzeća, o tome obaveštava organ nadležan za konkurenciju države članice u kojoj se ispitivanje obavlja kako bi dobila pomoć službenika nadležnog organa za konkurenciju.

4. ZAKLJUČAK

Reforma prava konkurencije Evropske unije ogleda se pre svega u usvajanju nove uredbe o primeni članova 81. i 82. Ugovora, kao i u usvajanju nove uredbe o kontroli koncentracija. Raniji sistem ustanovljen Uredbom br. 17/62, i pored svojih nedostataka, uspeo je u svom osnovnom cilju – širenju kulture poštovanja konkurencije u državama članicama EU. Danas, pravo konkurencije je jedan od najrazvijenijih segmenata komunitarnog prava, a pod njegovim uticajem razvila su se i nacionalna prava konkurencije. Strogost u primeni ranije Uredbe br. 17/62. naučila je preduzeća i države članice da se, opšte uzev, ponašaju u skladu sa pravilima. U zreloj fazi svog razvoja, u kojoj

se danas nalazi pravo konkurencije EU, moglo se odlučiti o prelasku na decentralizovani sistem primene članova 81. i 82. Ugovora.

Ukinuta notifikacija sporazuma podrazumeva da preduzeća već kada zaključuju sporazume/dogovorne prakse ili se nalaze u dominantnom položaju, moraju da vode računa o postojećim zabranama. Svi sporazumi su *ab initio* validni, do donošenja drugačije odluke. Aktuelna reforma prava konkurencije EU ogleda se i u jačanju ekonomskog pristupa prilikom analize ponašanja preduzeća na tržištu.

I pored prenošenja nadležnosti na nacionalne organe nadležne za konkurenciju i nacionalne sudove, Evropska komisija zadržava nadležnost za primenu članova 81. i 82. Ugovora. Rad svih nadležnih organa koordiniše se u Savetodavnom komitetu za kartele i dominantni položaj, kao i u Evropskoj mreži organa nadležnih za konkurenciju. U narednim godinama pokazaće se da li je odluka Evropske unije o decentralizaciji primene dva najvažnija člana Ugovora koji uređuju slobodnu konkurenciju na unutrašnjem tržištu bila preuranjena. Pozitivna iskustva iz ove reforme mogla bi voditi daljoj decentralizaciji primene prava konkurencije Evropske unije.

Katarina DAMNJANOVIĆ, Ph.D
Scientific Associate, Institute ESPI

Dušan POPOVIĆ, M.Sc
Research Associate, Institute of Comparative Law

**REFORM OF EU COMPETITION LAW:
REGULATION (EC) NO 1/2003**

Summary

The most important element of the reform of EU Competition law is the adoption of Council Regulation (EC) No 1/2003 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty. This Regulation creates a system of parallel competencies in which the Commission and the Member States' competition authorities (NCAs) and national courts can apply Article 81 and Article 82 of the Treaty. The authors first explain the rules governing jurisdiction of these institutions, before analysing some new acts under the Regulation (EC) No 1/2003. In final remarks, powers of the European Commission have been assessed.

Nikola DRAGOJLOVIC

UDK 339.923
str. 43 - 64.
stručni rad

THE EUROPEAN MONETARY UNION

**"We are not bringing together states,
we are uniting people"**
Jean Monnet

Key words: *EU, EMU, monetary policy, euro area, ECB, ESCB, Eurosystem, financial institutions*

INTRODUCTION

During last sixty years, cooperation between the European countries deepened and European integration became very broad spreading in many different domains. Today, it includes many fields, such as economy, foreign affairs, freedom²¹, security, home and justice affairs, and throughout the course of time, several other integration processes were established.²²

²¹ Belgium, France, Germany, Luxembourg and the Netherlands signed the Schengen Agreement on 14 June 1985 in a small Luxembourg border town called Schengen. On 19 June 1990, the Convention on the application of the Agreement was signed. The Schengen Convention entered into force in March 1995 in the original five signatory countries, together with Portugal and Spain. Austria, Greece and Italy started to apply the Schengen Convention from the end of 1997. Since March 2001, the Schengen Area comprises 13 EU countries (Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Spain and Sweden) and two non-EU countries –

The Communities are founded on a theoretical basis of functionalism and neo-functionalism, the ideas of inherent domains and the theory of a spill-over effect. These theories are based on the idea that integration should progress through a few subsequent steps. The first move should be cooperation in fields such as economy, education and culture in which there is a broader consensus (domains that are by themselves oriented on cooperation). After that, a partnership between the countries will continue and facilitate cooperation in the domains with less common interests such as foreign affairs, security and defence.

One of the main aims of the European Union, in order to facilitate and to accomplish higher level of European integration, was to create the European Monetary Union.

The European Monetary Union was established on 1 January 1999 with a single currency (the euro) and a single central bank (the European Central Bank), and on 1 January 2002 euro-denominated banknotes and coins entered circulation. This attempt to create monetary union on European ground was not the only one.²³ The EMU is one of the numerous monetary unions in the world.²⁴ It is the most major monetary union in the world, and it may become a model for future monetary integration between the other countries.

Iceland and Norway. It is expected that Switzerland could become a part of Schengen Area in 2005.

²² Luxembourg Process 1997 – regarding the enhancement of employment, Cardiff Process 1998 – concerning structural reforms, Cologne Process 1999 – concerning improvement of macroeconomic coordination and Lisbon Process 2000 – regarding better education with the aim of achieving European economy as the most knowledgeable economy in the world in 2010.

²³ Throughout European history there were several monetary unions in Europe. In the 1860s existed the Latin monetary union, and at the end of the XIX century – the Scandinavian monetary union.

²⁴ Since 1965, the Eastern Caribbean Currency Union (Antigua and Barbuda, Dominica, Grenada, St. Kitts-Nevis, St. Lucia, St. Vincent and Grenadines, including two British dependencies, Anguilla and Montserrat) has one central bank and a single currency – the Eastern Caribbean dollar. Since 1962-64, the CFA Franc Zone (Benin, Burkina Faso, Cameroon, the Central African Republic, Chad, Comoros, Congo-Brazzaville, Côte d'Ivoire, Equatorial Guinea, Gabon, Guinea-Bissau, Mali, Niger, Senegal, Togo) has two regional currencies (both named CFA franc) and one national currency (Comorian franc) and two regional banks and one national bank (Comoros). The CFA franc is, also used in French Polynesia, New Caledonia, Wallis and the Fortune Islands. CFA franc – the Comptoirs Français du Pacifique franc is a colonial currency linked via a currency board to the euro. Since 1986, the Common Monetary Area (Lesotho, Namibia, South Africa, and Swaziland) has three currencies pegged to the South African rand and four central banks (the South

Significant development of the EMU has to be examined in a wider context of European integration. It has been founded on three milestones:

- (a) the economic basis that include common economic interests of the European countries and regions with more than fifty years long history of economic integration through the European Communities,
- (b) the political basis made on the strong political will to establish the EMU under the leadership of the Franco-German duo²⁵, followed by the other EU members, and
- (c) the legal fundamentals – treaty basis: Treaty on European Union (as amended) and Protocols to the Treaty.

The Creation of the Euro-Zone was a Crucial Step for European Integration

Bearing in mind that the euro-zone is the second largest economic area in the world²⁶ after the United States, the creation of the EMU was a significant step in the complex process of European integration. The establishing of the euro area has been the most ambitious project of the European integration. Euroland²⁷ represents monetary union with a single currency (the euro is a legal tender in all countries of the euro-zone), one central bank (the ECB as an institution with supranational characteristics), and common monetary policy (the ECB is responsible for conducting a monetary policy). Other EU member

African rand is legal tender in Lesotho and Namibia). Cohen, J. Benjamin, *The Future of Money*, Princeton University Press, 2004, pp.62-66.

²⁵ French president Francois Mitterand and German Chancellor Helmut Kohl

²⁶ The individual economies that are part of the euro-zone may be considered relatively small and open economies, but the euro area as a whole forms a larger and much more closed economy. Measured in terms of population, the euro-zone is the largest developed economy in the world (in 2002 it had a total population of 308 million).

²⁷ 12 member states of the EU that have adopted the single currency – the euro: Austria, Belgium, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Portugal and Spain. Additionally, the euro is used in French overseas administrative areas (French Guyane, Guadeloupe, Martinique, Mayotte, Reunion, and Saint Pierre and Miquelon), Spain's Canarias and Portugal's Açores and Madeira.

countries are not participants²⁸ in the euro area but some of them are part of the ERM II.²⁹ Also, some other countries³⁰ or territories³¹ use the euro.

Economic and Monetary Integration

The economic and monetary integration of the European Communities was complex and gradual process, which passed through five phases: a free trade zone³², a customs union³³ which was completed on 1 July, 1968³⁴, a common market (the unitary market governing by a single set of rules the commercial relations between member states of the EU), a single market³⁵ which was created by 1 January, 1993³⁶, and a monetary union – established on 1 January, 1999 for 11 euro-zone countries (with a single currency – the euro, single monetary policy and a single central bank – the ECB).

Several other processes had a significant impact on European economic integration, such as the European Free Trade Association³⁷ and the European Economic Area.³⁸

²⁸ Non-participating countries (not adopting the euro): Cyprus, Czech Republic, Denmark, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Slovakia, Slovenia, Sweden and United Kingdom.

²⁹ Cyprus, Estonia, Latvia, Lithuania, Malta, Slovakia and Slovenia (with fluctuatuion band +/- 15%) and Denmark (with fluctuatuion band +/- 2.25%) are members of the exchange rate mechanism II (ERM II). The Cyprus pound, the Danish krone, the Estonian kroon, the Latvian lats, the Lithuanian litas, the Maltese lira, the Slovakian koruna and the Slovenian tolar are linked to the euro.

³⁰ Andorra, Monaco, San Marino and Vatican City.

³¹ Kosovo and Montenegro – semi-independent; they are still officially integral parts of Serbia and Montenegro.

³² A free trade zone exists when two or more countries (usually but not necessarily contiguous) consent to remove all restrictions on trade between them, but insist on making individual arrangements for their trade with countries that are not party to the free trade agreement.

³³ Customs union involves free trade between the states and a common set of arrangements concerning trade with other countries.

³⁴ On 1 July, 1968 customs duties on industrial goods were totally suspended between the member states, 18 months ahead of schedule, and a common external tariff was launched.

³⁵ The single market, sometimes also known as the "internal market", is the totality of economic activity within the member countries.

³⁶ The Single European Act (signed in Luxembourg and The Hague, coming into force on 1 July, 1987) paved the way for the creating of the single market by 1993.

³⁷ The European Free Trade Agreement was established by the Stockholm Convention of 1960. The original signatory countries were Austria, Denmark, Norway, Portugal, Sweden, Switzerland and the United Kingdom. Iceland joined in March 1970 and Finland in 1986. A

THE THREE STAGES OF THE ECONOMIC AND MONETARY UNION

The Economic and Monetary Union was achieved in three evolutionary steps: period before signing of the Maastricht Treaties, period after 1 January 1994 and period in which the EMU started to operate (namely on 1 January 1999).

Pre-EMU Period

The idea of establishing the EMU is not a new one.³⁹ In June 1989, at the Madrid European Council, Commission President Jacques Delors put forward a plan and timetable for bringing about the Economic and Monetary Union. The Delors Report set out a plan to introduce EMU over three stages.

Stage One of the EMU

Stage One of the EMU started in July 1990 and ended on 31 December, 1993. It was mainly characterised by the dismantling of all internal barriers for the free movement of capital within the European Union. In order to achieve monetary union institutional prerequisites had to be fulfilled. Fulfillment of those preconditions was made possible with signing of the Treaty on European Union (with a Protocol on the Statute of the ESCB and of the ECB and Protocol on the Statute of the EMI).

Stage Two of the EMU, Establishment of the EMI and the ECB

Stage Two of the EMU began on 1 January, 1994. This stage is marked with creation of the EMI, introduction of the Stability and Growth Pact⁴⁰ and

special Protocol extends the Convention to Liechtenstein, which forms a customs union with Switzerland.

³⁸ The European Economic Area is a free trade area established by a treaty signed in Oporto on 2 May, 1992 and its members are EU member states and Iceland, Liechtenstein, Norway and Switzerland.

³⁹ In October 1970 was presented Pierre Werner report proposing a three-stage plan to create an economic and monetary union within a decade.

⁴⁰ The Amsterdam European Council in June 1997 agrees on the "Stability and Growth Pact".

launch of the reborn EMS (called also ERM II or new ERM). It also provided the prohibition of financing the public sector by the central banks, the prohibition of privileged access to financial institutions by the public sector and the avoidance of excessive government deficits.

The European Monetary Institute (EMI) was established on 1 January, 1994. The two main tasks of the EMI were:

- (a) to strengthen central bank cooperation and monetary policy coordination, and
- (b) to make the preparations required for setting up the ESCB, for the conduct of the single monetary policy and for creating a single currency in the following stage.

At Brussels European Council from 1-3 May, 1998, the Union's political leaders made the decision that 11 EU member states fulfilled requirements for membership of the euro area.

The ECB was set up in June 1998 with the aim to introduce and manage the euro by conducting foreign exchange operations and ensuring the smooth operation of payment systems.

Stage Three of the EMU, Irrevocable Fixing of Exchange Rates

Stage Three of EMU began when the euro area started to operate⁴¹ in January 1999 while responsibility for monetary policy was transferred from 11 EU members to the ECB. The ECB has become a supranational institution. The 12th member – Greece joined in January 2001. All these 12 countries fulfilled the convergence criteria set out as economic and legal preconditions for participating in the EMU.

The euro-denominated notes and coins came into circulation on 1 January, 2002. After 28 February, 2002, only the euro is legal tender for the euro area countries.

⁴¹ The euro was launched on the money markets on 1 January 1999.

MAASTRICHT CONVERGENCE CRITERIA

Before introducing the euro, all candidate countries were obliged to fulfill a number of convergence criteria, which were aimed to secure the economic and legal preconditions for successful contribution in a stability-oriented monetary union.

Convergence criteria are laid down in the Article 121(1) of the Treaty⁴². These convergence criteria comprise three monetary criteria and two fiscal criteria:

- (a) price stability – "the criterion on price stability referred to in the first indent of Article 121(1) of this Treaty shall mean that a Member State has a price performance that is sustainable and an average rate of inflation, observed over a period of one year before the examination, which does not exceed by more than 1½ percentage points that of, at most, three best-performing Member States in terms of price stability. Inflation shall be measured by means of the consumer price index on a comparable basis, taking into account differences in national definitions."⁴³ (inflation should be less than the unweighted arithmetic average of the rate of inflation in the three countries with the lowest inflation rates multiplied with 1½ percentage points),
- (b) long-term interest rate – "the criterion on convergence of interest rates referred to in the fourth indent of Article 121(1) of this Treaty shall mean that, observed over a period of one year before the examination, a Member State has had an average nominal long-term interest rate that does not exceed by more than 2 percentage points that of, at most, the three best-performing Member States in the terms of price stability.

⁴² The first indent of Article 121(1) of the Treaty on European Union requires: "the achievement of a high degree of price stability; this will be apparent from a rate of inflation which is close to that of, at most, the three best-performing Member States in terms of price stability".
The second indent of Article 121(1) of the Treaty: "the sustainability of the government financial position; this will be apparent from having achieved a government budgetary position without a deficit that is excessive, as determined in accordance with Article 104 (6)".

The third indent of Article 121(1) of the Treaty: "the observance of the normal fluctuation margin provided for the exchange-rate mechanism of the European Monetary System, for at least two years, without devaluing against currency of any other Member State".

The fourth indent of Article 121(1) of the Treaty: "the durability of convergence achieved by the Member State and its participation in the exchange-rate mechanism of the European Monetary System being reflected in the long-term interest-rate levels".

⁴³ Article 1 of the Protocol on the convergence criteria referred to in Article 121 of the Treaty.

- Interest rates shall be measured on the basis of long-term government bonds or comparable securities, taking into account differences in national definitions."⁴⁴ (long-term interest rate should be less than the unweighted arithmetic average of the long-term interest rate in the three countries with the lowest inflation rates multiplied with 2 percentage points),
- (c) exchange-rate mechanism – "the criterion on participation in the exchange-rate mechanism of the European Monetary System referred to in the third indent of Article 121(1) of this Treaty shall mean that a Member State has respected a normal fluctuation margins provided for the exchange-rate mechanism of the European Monetary System without severe tensions for at least the last two year before the examination. In particular, the Member State shall not have devaluated its currency's bilateral central rate against any other Member State's currency on its own initiative for the same period."⁴⁵ (ERM⁴⁶ until December 1998; superseded by ERM II as of January 1999)
- (d) public deficit – this criterion "shall mean that at the time of the examination the Member State is not subject of a Council decision under Article 104(6) of this Treaty that an excessive deficit exists"⁴⁷; Article 104 sets out the excessive deficit procedure⁴⁸, and
- (e) public debt – the government debt should not exceed a reference value of 60% of GDP.

⁴⁴ Article 4 of the Protocol on the convergence criteria referred to in Article 121 of the Treaty

⁴⁵ Article 3 of the Protocol on the convergence criteria referred to in Article 121 of the Treaty

⁴⁶ On 24 April 1972, the six EEC member countries agreed on system known as the "snake" – the exchange rates between their currencies must not be allowed to fluctuate by more than 2.25%. The European Monetary System (EMS) came into operation on 13 March 1979 replacing the "snake".

⁴⁷ Article 2 of the Protocol on the convergence criteria referred to in Article 121 of the Treaty

⁴⁸ According to Article 104(2) and (3), the European Commission shall prepare a report if an EU Member State does not fulfil the requirements for fiscal discipline, in particular if:

- a) the ratio of the planned or actual government deficit of GDP exceeds a reference value (defined in the Protocol on the excessive procedure as 3% of GDP), unless:
- b) either the ratio has declined substantially and continuously and reached a level that comes close to the reference value; or, alternatively,
- c) the excess over the reference value is only exceptional and temporary and the ratio remains close to the reference value;
- d) the ratio of government debt to GDP exceeds a reference value (defined in the Protocol on the excessive deficit procedure as 60% of GDP), unless the ratio is sufficiently diminishing and approaching the reference value at a satisfactory pace.

EUROPEAN CENTRAL BANK, EUROSISTEM AND EUROPEAN SYSTEM OF CENTRAL BANKS

Institutional condition for functioning of the EMU was creation of a monetary institution, which will be responsible for formulating and implementing monetary policy as well as managing external exchange rate policy. The Treaty and the Statute of the European System of Central Banks (ESCB) and the European Central Bank (ECB) formed the ECB and the ESCB. The role of the ECB is to manage the euro and EU monetary policy.

The Eurosystem's decision-making bodies are the Governing Council (18 members), the Executive Board (6 members) and the General Council (27 members). The ECB has the key task to maintain price stability in the euro-zone, preserving the euro's purchasing power.

European Central Bank

The European Central Bank has its seat in the Eurotower in Frankfurt am Main, Germany. The Treaty and the Statute of the ESCB and the ECB has established the ECB and the ESCB on 1 June 1998. The ECB has legal personality under public international law.

The highest decision-making body of the ECB is the Governing Council. It consists of 18 members⁴⁹:

- (a) the six members of the Executive Board⁵⁰, and
- (b) the governors of the national central banks from the 12 euro area countries.⁵¹

⁴⁹ Article 10 (1) of the Statute of the ESCB and the ECB: "In accordance with Article 109a(1) of this Treaty, the Governing Council shall comprise the members of the Executive Board of the ECB and the governors of the national central banks."

⁵⁰ Jean-Claude Trichet – President of the ECB (since November 2003), Lucas D. Papademos – Vice-President of the ECB, Lorenzo Bini Smaghi – Member of the Executive Board of the ECB, José Manuel González-Páramo – Member of the Executive Board of the ECB, Otmar Issig – Member of the Executive Board of the ECB and Gertrude Tumpel-Gugerell – Member of the Executive Board of the ECB.

⁵¹ Klaus Liebscher – Governor, Oesterreichische Nationalbank, Guy Quaden – Governor, Nationale Bank van België/Banque Nationale de Belgique, Alex. A. Weber – President, Deutsche Bank, Nicholas C. Garganas – Governor, Bank of Greece, Eriki Liikanen – Governor, Suomen Pankki – Finland's Bank, Christian Noyer – Governor, Banque de France, John Hurley – Governor, Central Bank and Financial Services Authority of Ireland, Mario

There are two main responsibilities of the ECB's Governing Council:

- (a) to formulate monetary policy for the euro area⁵² and set the interest rates at which the commercial banks can obtain money from the central bank, and
- (b) to adopt the guidelines and take those decisions necessary to ensure the performance of the tasks entrusted to the Eurosystem.

The ECB's Governing Council meets twice a month in Frankfurt am Main, Germany. Each month, at its first meeting, the ECB's Governing Council assesses and analyses monetary and economic developments and risks to price stability and takes its monthly monetary policy decisions and decides on the appropriate level of the key interest rates, based on ECB strategy. At its second meeting, the ECB Governing Council discusses other issues related to tasks and responsibilities of the ECB and the Eurosystem.

The ECB's Executive Board consists of the President of the ECB, the Vice-President of the ECB and four other members, all chosen by the European Council for a non-renewable term of eight years. It is responsible for implementing monetary policy, preparing of the Governing Council meetings and for the day-to-day management of the ECB.

The ECB's General Council includes the President of the ECB, the Vice-President of the ECB and governors of the national central banks of all EU member countries. It coordinates with the ECB and works on preparation for future enlargement of the euro area. The President of the ECB also attends meeting of the Group of Seven finance ministers.⁵³

Draghi – Governor, Banca d'Italia, Yves Mersch – Governor, Banque Centrale du Luxembourg, Nout Wellink – President, De Nederlandsche Bank, Vitor Manuel Ribeiro Constâncio – Governor, Banco de Portugal, Jaime Caruana – Governor, Banco de España.

⁵² The legal base for the single monetary policy is the Statute of the European System of Central Banks and the European Central Bank and the Treaty establishing the European Community (as amended). The Statute is attached to the Treaty as a protocol. The ECB's Governing Council makes decisions relating to key interest rates, the supply of reserves in the Eurosystem, monetary objectives, and the establishment of guidelines for the implementation of those decisions.

⁵³ The Group of Seven (G-7) Summits are regular meetings held since 1975 of the heads of government and finance ministers of the seven leading industrialised countries (Canada /since 1976/, France, Germany, Italy, Japan, the United Kingdom and the United States). These summits have also been attended by the President of the European Commission (since May 1977) and latterly also by the President of the Russian Federation (hence the name G-8 or G-7 plus one).

Eurosystem

The Eurosystem comprises only of the ECB and the national central banks of those countries that are participants in the euro-zone. The ESCB and the Eurosystem will co-exist as long as there are EU member states outside the euro-zone.

The Eurosystem combines two principles in its organisational structure:

The principle of unity – in decision-making process (all governors of the national central banks of euro-zone member states sit and decide together in the ECB Governing Council), and

The principle of decentralisation – in structure and in implementation of the decisions (national central banks implement the decisions of the Eurosystem).

Some observers argue that the Eurosystem is too decentralised.⁵⁴ The governors of the national central banks have a clear majority (12 out of 18 members) in the ECB Governing Council.⁵⁵

European System of Central Banks

The ESCB is a system of national central banks introduced by 1 July 1998. Some other systems of central banks last for quite a long time.⁵⁶

The ESCB consists of the ECB and the national central banks of all EU members states (whether they have adopted the euro or not).⁵⁷ The Governors of national central banks of those EU member countries that have not yet accepted the euro do not contribute to the monetary policy decision-

⁵⁴ Begg, D., De Grauwe, P., Giavazzi, F., Uhlig, H., and Wyplosz, C., "The ECB: Safe at Any Speed", *Monitoring the European Central Bank 1*, London: Centre for Economic Policy Research, 1998.

⁵⁵ The US Federal Reserve System's decision-making body is the Federal Open Market Committee that comprises 12 members (5 of 12 members are presidents of regional banks; the other seven members (the Board of Governors) are appointed by the Congress).

⁵⁶ The FED is established in 1913. The main bodies are the Federal Open Market Committee (12 members) and the Board of Governors. A mandate of the Chairman of the Board of Governor lasts 14 years. The Chairman of the Board of Governors is Alan Greenspan (since 1987). For US monetary policy is responsible the Federal Open Market Committee.

⁵⁷ Article 107 (1) of the Treaty establishing the European Community.

making for the euro-zone and such national central banks do not participate in the operational implementation of these decisions.

THE MONETARY POLICY OF THE ECB

The monetary policy of the ECB is based on the theories of moderate monetarists. The ECB completely adheres to the fundamentals – a fixed exchange rate, monetary discipline and neutrality of money.

The general principle "long-run neutrality of money" is a part of the contemporary macroeconomic perspective. In the long term, real economic growth and employment are determined by real factors, such as population growth, technology or the economic preferences. The process known as the monetary policy transmission mechanism is very complex. A change in short-term interest rates induced by the ECB, influences developments in economic variables such as output or prices. As Friedman argued, the economy streams towards a "natural rate of unemployment" which in the long run is mostly independent of the rate of inflation and cannot be changed by monetary policy.⁵⁸ After all adjustments in the economy, a change in the quantity of money will reflect in a change of general level of prices but it will not bring permanent changes in real variables such as employment and real output. Economic growth cannot be enhanced by increasing the money supply or by keeping short-term interest rates at a level inconsistent with price stability.

Objectives of Monetary Policy

The primary objective of the Eurosystem is to maintain price stability⁵⁹ and monetary policy for which it is responsible. Maintaining price stability is the best contribution monetary policy can make to a favourable economic environment and job creation.

⁵⁸ Friedman, M., "The Role of Monetary Policy", *American Economic Review* 58, 1968, pp.1-17

⁵⁹ Article 105(1) of the Treaty: "The primary objective of the ESCB shall be to maintain price stability." And: "Without prejudice to the objective of price stability, the ESCB shall support the general economic policies in the Community with a view to contributing to the achievement of the objectives of the Community as laid down in Article 2."

According to the Article 2 of the Treaty on European Union, the objectives of the Community, inter alia, are "a high level of employment and social protection" and "sustainable and non-inflationary growth, and high degree of competitiveness and convergence of economic performance".

The Eurosystem will support general economic policies and objectives of the Community, which include a high level of employment and sustainable non-inflationary growth.

The Treaty sets up a clear hierarchy of objectives for the Eurosystem and assigns overriding importance to price stability. Provisions of the Treaty reflect the broad consensus that:

- (a) the benefits of price stability are substantial – a crucial pre-condition for increasing economic welfare and growth is maintaining price stability on a sustainable basis, and
- (b) the inherent role of monetary policy is to maintain price stability.⁶⁰

In line with this view, the ECB will provide price stability with the intention to facilitate competitiveness and efficiency at the market. This will make a good environment for a sustainable path of economic growth, stimulate a high employment rate and create stable investments.

Other objectives of the ECB, than price stability, are very vague in the Treaty. The ECB has interpreted that it has to pursue only price stability (and it is only responsible for price stability) and therefore it is not responsible for the employment and business cycle developments.⁶¹

Tasks of the ECB

The tasks of the ECB can be divided into two large groups:

- (a) basic tasks:
 - 1) the definition and implementation of monetary policy for the euro area,
 - 2) the conduct of foreign exchange operations,
 - 3) the holding of the management of official foreign reserves of the euro area countries (portfolio management), and
 - 4) the promotion of a smooth operation of payment systems

⁶⁰ The monetary policy can be used to make a favourable effect on real activity but only in the shorter term. The ECB should take into account broader economic goals and avoid generating fluctuations in employment and output if this is in line with the pursuit of its primary objective – price stability.

⁶¹ De Grauwe, Paul, "Living with the Euro. A Provisional Balance Sheet", European University Institute, Florence, 2003, pp.5-6

(b) additional tasks:

- 1) the ECB has the exclusive right to authorize the issuance of banknotes in the euro-zone,
- 2) the ECB collects statistical information necessary for fulfilling the tasks,
- 3) the Eurosystem contributes to a smooth conduct of policies pursued by the authorities in charge related to the prudential supervision of credit institutions and the stability of the financial system, and
- 4) the ECB maintains working relations with relevant institutions and bodies both within the EU and internationally in respect to tasks entrusted to the Eurosystem.

The ECB Monetary Policy Strategy and Its Role

The ECB has adopted strategy to ensure the successful implementation of its monetary policy.

The ECB monetary policy comprises two main elements:

- a quantitative definition of price stability, and
- a two-pillar approach to the analysis of the risks to price stability.

The quantitative definition of price stability envisages through the ECB definition of price stability as a year-on-year increase in the Harmonized Index of Consumer Prices (HICP) for the euro-zone of below 2%. In order to achieve that goal, the ECB endeavours to maintain inflation rates below, but close to, 2% over the medium term.⁶² Grauwe argues that the ECB ought to redefine its target of inflation rate to be between 2% and 3%, which is the optimal rate for economic growth in accordance with contemporary theory.⁶³

The ECB strategy includes an analytical framework based on two-pillar approach:

⁶² The ECB's Governing Council made very clear its objective "to maintain inflation below 2%, but at the same close to this percentage". European Central Bank (2003), *Monthly Bulletin*, June, p. 81.

⁶³ De Grauwe, Paul, *op. cit.*, p.17.

- the monetary pillar – the growth rate of money M3⁶⁴ reference value of 4,5% should not be exceeded, and
- the economic pillar – a wide range of indicators of future price developments (inter alia: wages, the exchange rate, bond prices, price and cost indices and business and customer surveys...⁶⁵).

The ECB does not change level of interest rates in altered economic milieu – when it leads into expansion or recession of economy. Thus, it can be concluded that the growth rate of output and business cycle developments have a very small effect on ECB decisions when deciding its monetary policy.⁶⁶

The operational framework for implementing a single monetary policy comprises of a set of monetary policy instruments and procedures. It is based on the principles laid down in Article 105 of the Treaty on European Union and it states that in pursuing its objectives, the Eurosystem "(...) shall act in accordance with the principle of an open market economy with free competition, favouring an efficient allocation of resources (...)". In addition to these principles, the operational framework follows several guiding principles:

- operational efficiency – a capacity of the operational framework to enable decision to feed through as precisely and as fast as possible to short-term interest rates,
- equal treatment and harmonization – equal treatment envisages the fact that credit institutions must be treated equally despite their size and location in the euro area; harmonization of rules and procedures helps to ensure equal treatment,
- decentralized implementation – the ECB coordinates the operations and national central banks carry out the transactions, and
- simplicity, transparency, continuity, safety and cost efficiency – simplicity and transparency should secure that the intentions behind monetary policy operations are correctly understood; continuity aims to avoid major changes in instruments and procedures, so that central banks and their counterparties can rely on previous experience; safety calls for that

⁶⁴ Money supply "M3" – banknotes and coins, short-term deposits and short-term marketable instruments.

⁶⁵ European Central Bank (1999), *Monthly Bulletin*, January, p. 49.

⁶⁶ De Grauwe, Paul, *op. cit.*, p. 7.

the Eurosystem's financial and operational risks are kept to a minimum; cost efficiency intends to keep the operational costs low.

Those two analytical perspectives – monetary and economic analysis and its cross-checking form is the basis for the ECB Governing Council's general valuation of the risks to price stability and its monetary policy decisions.

The ECB gives a prominent role to money in the formulation of its monetary policy strategy. It is influenced by the monetarist, inter alia, by Milton Friedman and analysis that inflation is always a monetary phenomenon.

On the other side, De Grauwe gives a subsample of states, which had an average rate of 5% or less during 1970-1999 period and claims that "there is very little relation between inflation and money growth in these "low" inflation countries".⁶⁷

The ECB is the Monopoly Supplier of Monetary Base

The ECB is the sole issuer of banknotes and bank reserves in the euro area and the monopoly supplier of the monetary base, which comprise:

- currency (banknotes and coins) in circulation,
- the reserves held by counterparties with the Eurosystem, and
- recourse by credit institutions to the Eurosystem's deposit facility.

Counterparties are obliged to hold reserves with the national central banks in the Eurosystem's minimum reserve system.

The ECB is the sole issuer of banknotes and bank reserves. It is authorized to set conditions at which banks borrow from the ECB, and influence the conditions at which banks trade with each other in the money market.

As a central bank, the ECB is able to run the liquidity condition in the money market and shape money market interest rates. With the purpose of keeping inflation under strict control, the ECB regulates money supply. Many contemporary economic analysts agree that if the money supply is excessive compared to the supply of goods and services, it will result in inflation. Setting interest rates throughout the euro-zone is one amongst the many tools used by the ECB for controlling the money supply.

⁶⁷ De Grauwe, Paul, *op. cit.*, p. 19.

Implementation of Monetary Policy

The ECB conducts its monetary policy by steering short-term interest rates. With shaping short-term interest rates, the ECB affects economic developments and growth with the purpose of maintaining price stability in the euro-zone over the medium term.

In the aim of implementing its monetary policy decisions, the ECB Governing Council has adopted a set of monetary policy instruments and procedures as determined in the General documentation on Eurosystem monetary policy instruments and procedures.

The framework is considered necessary for the comprehensive evaluation of all relevant information and analysis needed to make monetary decisions.

The ECB Has Larger Independence than Any Other Central Bank

The ECB is fully protected from political interference.

The independence of the ECB is larger than the autonomy of any other central bank in the world⁶⁸, and directly given and ensured by the Treaty. The ECB is completely independent. Moreover, neither the ECB, the national central banks of the Eurosystem, nor any member of their decision-making bodies can ask for or accept instructions or advice from any other body, institution or official.

The ECB has large independence composed of:

- (a) institutional independence – the ECB has been vested with a legal personality by the Treaty and it is an institution independent from any other,
- (b) instrument independence – the ECB can choose instruments that would be used to accomplish its objectives, and
- (c) goal independence – the ECB has power to determine and define its own objectives without influence from any other EU institution.

⁶⁸ Eijffinger, S., and de Haan, J., "*European Monetary and Fiscal Policy*", Oxford: Oxford University Press, 1999.

The ECB is obliged to inform the European Parliament about its policy, but this does not constitute a formal accountability.⁶⁹

Transparency and Accountability of the ECB

The ECB is not accountable to any institution and has full independence.

The minutes and actual voting records of the ECB Governing Council meetings are not provided. The monetary policy decisions are announced at the press conferences chaired by the President and assisted by Vice-President of the ECB Governing Council held shortly after the first meeting each month. Publicity is provided in ECB Monthly Bulletins and Annual Reports.

Also, the strategy gives a framework for clarifying monetary policy decisions to the public in an unambiguous and transparent way. A high degree of transparency helps the central bank to confirm its accountability to the public.

The established confidence in the euro and credibility of the ECB and its anti-inflation policy is based on the credibility theory of inflation.

The ECB lacks in transparency and accountability, as it does not provide to the public its minutes, nor voting records.⁷⁰

Eijffinger proposes several types of transparencies for measuring bank transparency: political, economical, procedural, policy and operational transparency.⁷¹

In addition, the ECB lacks accountability because a mechanism to check whether the ECB fulfils its mandate does not exist and there are no sanctions for that kind of action. The ECB has no political accountability, which is a widely recognized democratic principle. Simply, a system of political accountability (first stage: power is delegated and independence is granted; second stage: control is exerted (accountability) by the political body that granted power; third stage; voters at general elections approve or not the previous acts – give a new mandate or not) does not apply to the ECB.

⁶⁹ The President of the ECB gives a statement before the European Parliament, but Parliament has no power at all to change the Statute of the ECB. Only the Treaty, requiring unanimity of all 25 EU member countries can change the Statute.

⁷⁰ The minutes of the Bank of England are available to the public.

⁷¹ Sylvester C.W. Eniffinger & Geraats, M. Petra, "How Transparent Are Central Banks", 2003, p. 3-4.

THE EURO-ZONE AND US DOLLAR

The U.S. dollar has been the dominant world currency for the past 60 years. Furthermore, the dollar is used as a currency in some countries⁷² outside of the United States. An international currency, such as the dollar, has three roles:

- a medium of exchange,
- a unit of account, and
- a store of value.

The idea of the euro challenging the dollar's role as the world's currency is valid from the store of value perspective – capital preservation and risk diversification through portfolio diversification away from dollar assets.

The euro has hegemony in the euro time-zone. One author⁷³ proposes several reasons why the dollar is stronger than the euro:

- inertia of monetary behaviour,
- cost of doing business in euros,
- an anti-growth bias within the EMU, and
- the ambiguous governance structure of the EMU.

Also, one more argument can be added to that list:

- the financial center of the euro is outside of the euro-zone.

The monetary center of the euro is located in Frankfurt am Main, Germany, in the euro-zone, which is not the case with London as the euro's financial center. The other two key world currencies, both the dollar and yen, have their monetary and financial centers in their own zones in New York and Tokyo. Compared with them, the euro has a disadvantage and getting London, if

⁷² The dollar is a currency in East Timor (since 2000), Marshall Islands (since 1944), Micronesia (since 1944) and Palau (since 1944). Panama (since 1904), Ecuador (since 2000) and El Salvador (since 2001) rely primarily on dollar but also issue a token local currency. Some bimonetary countries such as Bahamas, Haiti and Liberia have the dollar in circulation that is legally recognised but is subsidiary to the local currency as legal tender. Also, the dollar is currency in American Samoa, Guam, Johnston Island, British Virgin Islands, Bermuda (alongside with Bermuda dollar) and Cayman Islands (alongside with the Cayman dollar).

⁷³ Cohen J. Benjamin, "Global Currency Rivalry: Can the Euro Ever Challenge the Dollar", *Journal of Common Market Studies*. Volume 42, Number 4, 2003, p. 575-595.

there is such a perspective, into the euro-zone will cure the euro and perhaps even make the euro currency number one in the world.

The ECB has a very hard job to do. The euro area shows at least not so little regional variation in business cycles and the ECB one-size-fits-all monetary policy leaves some regions in recession while others experience rapid growth. The US is also not an optimal currency zone but it has federal programs that act as automatic stabilizers transferring tax revenues from growing regions to bad performing areas as unemployment insurance or health benefits for the poor. US's labour market is also much more flexible than the one in the euro-zone.⁷⁴ This view is supported by the theory of optimum currency area that is based on a large common budget and labour mobility. Euro-zone lacks both of them (EU budget is around 1% of GDP and EU workers stay in their own country and very rarely migrate to some other state, no matter how bad the economy). The gap in living standards between the US and Europe could also be explained by differences in the level of competition in product and labour markets.

As it was expected the ECB left its main interest rate unchanged at 2% until the end of 2005 but interest rate was slightly increased in two steps in November 2005 (reached 2.25%) and in March 2006 (reached 2.5%).⁷⁵

Figure 1: Interest rates of the ECB and FED for the period Jan 2002 – Mar 2006

⁷⁴ "Can This Union be Saved?", *The Economist*, Jun 6th 2005, The Economist Global Agenda, <http://www.economist.com>.

⁷⁵ It was more than two years without change. The OECD recommended that the ECB should cut rates by 0.5% to "address this chronic pattern of weak resilience and diverging activity within Euroland as thoroughly and promptly as possible". Mr Erkki Liikanen, governor of the Bank of Finland, indicated that the ECB expects that its next interest rate move be upwards: "There is a monetary stimulus in the market place. At some point in the future, policy should move towards a more neutral position".

Atkins, Ralph and Schieritz, Mark (2005) Eurozone's weakness baffling, says banker, *Financial Times*, 25 May 2005, p. 8

NEW CANDIDATES FOR EMU MEMBERSHIP

One of the potential candidates for EMU membership is Slovenia. In line with the actual economic development of Slovenia, it may start to use the euro as a currency in January 2007. Also, Cyprus and Malta are candidates for EMU membership (both of them should push down their public deficit for about 2% and public debt for about 15%).

Table 1: Performance of the Maastricht criteria by new EU member states

New EU member state	Inflation	Interest Rate	ERM II	Public Deficit	Public Debt	Percentage of GDP per capita average in EU
Cyprus	2,1%	5,2%	*	5,2%	72,6%	83,0%
Czech Republic	1,8%	4,7%		5,0%	37,9%	69,0%
Estonia	2,0%		*	+ 0,3%	4,8%	49,0%
Hungary	6,5%	8,1%		5,5%	59,9%	61,0%
Latvia	4,9%	5,0%	*	2,0%	14,7%	41,0%
Lithuania	-0,2%	4,7%	*	2,6%	21,4%	46,0%
Malta	2,6%	4,7%	*	5,2%	73,8%	75,0%
Poland	2,5%	6,9%		5,6%	47,2%	46,0%
Slovakia	8,4%	5,1%	*	3,9%	44,5%	52,0%
Slovenia	4,1%	5,2%	*	2,3%	30,8%	77,0%

CONCLUSION

There is no doubt that the ECB monetary policy is quite successful and inflation in the euro-zone has been kept at a low level.

The euro had more success (maintaining of low level of inflation) than failure (unemployment) and from time to time sufficient accomplishments (the establishing of one of the major world's currencies and coordination with the fiscal policy).

Nikola DRAGOJLOVIĆ

EVROPSKA MONETARNA UNIJA**Resume**

European integration that includes common economic and monetary policy came through long-lasting evolutionary process. Passing through different steps - free trade zone, customs union, common market, single market, monetary union with a single monetary policy and a single currency, it moves into one broad economic union that will deepen the cooperation between the European countries. Foundation of the European monetary union (EMU) required creation of the institution and mechanisms for managing and applying a single monetary policy at the euro area as far as running the euro exchange rate policy. The EMU was achieved in three steps: stage one, that has goals to complete freedom of capital movement and increased co-operation between central banks; stage two, during which the European monetary institute (EMI) was established, and introduced ban on the granting central bank credit to the public sector, process leading to independence of national central banks; and stage three, that formally started on 1 January 1999 when the European central bank (ECB) started to operate, marked with beginning of use of a single currency - euro in a daily life (euro denominated banknotes and coins are put into circulation on 1 January 2002). Moment when euro banknotes and coins entered in circulation is a great landmark in the European history. Euro is not only legal tender, but much more. It is a cohesion factor that contributes to creation of feeling that all nations are belonging to the European family and European civilisation.

SUDSKA PRAKSA

Dr Aleksandra ČAVOŠKI*

str. 65-73.

INTERPRETATION OF THE RULE *NE BIS IN IDEM*

Joined Cases C-187/01 and C-385/01, Criminal proceedings against Hüseyin Gözütok and Klaus Brügge, Judgment of the Court of Justice of 11 February 2003, Full Court, [2003] ECR I-5689

Introduction

In the past the ECJ's competence was restricted to the first EU pillar which resulted in leaving out very important issues outside the Court's jurisdiction. The situation changed after the adoption of the Treaty of Amsterdam which, for the first time, extended the ECJ's jurisdiction to the third pillar. However, this jurisdiction was subjected to the conditions laid down in the Treaty: to give preliminary rulings on the validity and interpretation of framework decisions and decisions, on the interpretation of conventions established under the Title on Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters and on the validity and interpretation of the measures implementing them. By a declaration made at the time of the signature of the Treaty of Amsterdam or at any time thereafter, any Member State is able to accept the jurisdiction of the Court of Justice to give preliminary rulings regarding third pillar issues.

* Institute of Comparative Law and the Faculty of Law, Union University

Both Belgium and Germany which are the parties in these cases opted for the full range of courts and tribunals. However, case law of the ECJ on third pillar issues is still very rare. That is why this judgment becomes even more important than any ECJ judgment in any other field.

Even before the establishment of the third pillar, member states agreed to cooperate on JHA issues, namely to establish cooperation in criminal matters on *ad hoc* basis in the framework of the European Political Cooperation. This resulted in the signing of the Schengen Agreement in 1985 which represented the agreement of member states to cooperate in the field of migration, police cooperation and judicial cooperation in criminal matters. The member states also agreed to set up a Schengen Information System (SIS). Initially the Agreement was signed between France, Germany and Benelux States but soon after the other members states, joined, with the notable exception of the United Kingdom and Ireland. The two latter countries signed two Protocols which give them special status in regard to Schengen *acquis*. The intergovernmental Schengen agreements of 1985 and 1990 and the elaborated Schengen *acquis* have been incorporated into the structure of the EU pursuant to a Protocol attached to the EU Treaty and EC Treaty by the Treaty of Amsterdam.⁷⁶ The provisions concerning asylum, refugee policy, etc. have been integrated in the first pillar (i.e. the EC Treaty: Title IV), while the provisions on police cooperation and judicial cooperation in criminal matters remained in the third pillar (after Amsterdam the third pillar is called the Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters).

Issue of Dispute in the Case of *Gözütok and Brügge*

In the case *Gözütok and Brügge* the European Court of Justice ruled for the first time on the interpretation of the Convention Implementing the Schengen Agreement, namely on Article 54 of the Convention. The procedure before the European court of Justice was initiated through the preliminary ruling procedure by the Higher Regional Court in Cologne and Court of First Instance of Veurne. Each of the courts referred a question for a preliminary ruling under Article 35 TEU on the interpretation of Article 54 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985. The Court raised a very interesting questions on the validity and the scope of a leading principle of human rights, the *ne bis in idem* principle in the

⁷⁶ See more in *Common Market Law Review* 41; 795–812, 2004.

EU/Schengen context. This question arose in two sets of criminal proceedings, the first in Germany against Mr Gözütok and the second in Belgium against Mr Brügge, for offences committed in the Netherlands and Belgium respectively, although proceedings brought in other Member States against the two accused on the same facts had been definitively discontinued after they had paid a sum of money determined by the Public Prosecutor as part of a procedure whereby further prosecution was barred.

Facts in Both Cases

Case C-187/01

The first case concerned Mr Gözütok, a Turkish national who was resident in Netherlands and who was owner of the snack bar in a small town in Netherlands. On two occasions during searches of those premises he was caught in possession of significant amount of hashish and marijuana. The criminal proceedings against Mr Gözütok in the Netherlands relating to the seizures on first occasion were discontinued after he had accepted offers made by the Public Prosecutor's Office in the context of a procedure whereby further prosecution was barred and has paid the requested sum demanded by the Public Prosecutor's Office.⁷⁷ In a meantime The German authorities' attention was drawn to Mr Gözütok by a German bank which at the same time alerted them to the fact that large sums of money were passing through Mr Gözütok's account. After receiving information from Dutch authorities the German authorities proceeded with the arrest of Mr Gözütok and charged him with dealing in narcotics in the Netherlands on at least two occasions, one involving significant quantities. The District Court in Aachen in Germany convicted the aforementioned soon after and sentenced him to a period of one year and five months' imprisonment, suspended on probation.

Mr Gözütok and the Public Prosecutor's Office lodged the appeals and the Regional Court in Aachen terminated the criminal proceedings brought against Mr Gözütok on the ground *inter alia* that under Article 54 of the CISA the definitive discontinuance of criminal proceedings by the Netherlands

⁷⁷ Article 74 (1) of the Wetboek van Strafrecht (Netherlands Criminal Code) provides: Before the start of the court proceedings, the Public Prosecutor may impose one or more conditions for avoidance of a prosecution of any offences, other than those subject by statute to imprisonment of a term of more than six years, or any misdemeanours. There shall be a bar on further prosecution once those conditions have been fulfilled.

authorities bound the German prosecuting authorities. After the second appeal lodged by the Public Prosecutor's Office to the Higher Regional Court, this Court decided to stay proceedings and make a reference to the ECJ for a preliminary ruling on the basis of Article 35 TEU.

Case C-385/01

The second case concerned Mr Brügge, a German national residing in Germany. He was charged by the Belgian prosecuting authorities with having intentionally assaulted and wounded Mrs Leliaert in Belgium, with the result that she became ill or unable to work⁷⁸. As expected, Mrs Leliaert filed an action requesting damages (non-pecuniary damages in the amount of BEF 20 000 together with interest) before the Court of First Instance of Veurne⁷⁹. Similar situation to the one in the previous case happened here. The Public Prosecutor's Office in Bonn offered Mr Brügge an out-of-court settlement in return for payment of the required amount. Mr Brügge paid the proposed amount and the Public Prosecutor's Office did not proceed with the prosecution⁸⁰. The District Court of Veurne decided to stay proceedings and refer to the ECJ for a preliminary ruling on the basis of Article 35 TEU.

Relevant Legal Background for Both Cases

Firstly it is important to mention the Protocol integrating the Schengen *acquis* into the EU framework annexed to the TEU and TEC. Article 1 of this Protocol instructed the contracting parties to establish closer cooperation among themselves within the scope of the Schengen *acquis*. The objective of enabling the European Union to develop more rapidly into an area of freedom, security and justice is stipulated in the Preamble to the Protocol. A part of the Schengen *acquis* is also the Convention implementing the

⁷⁸ He was charged with violation of Articles 392, 398(1) and 399(1) of the Belgian Criminal Code.

⁷⁹ This court sits as a criminal court.

⁸⁰ The settlement was made under Paragraph 153a, read with the second sentence of Paragraph 153(1), of the German Code of Criminal Procedure, pursuant to which the Public Prosecutor may, on certain conditions, discontinue criminal proceedings without the approval of the competent court, in particular after the accused has paid a certain sum of money to a charitable organisation or to the Treasury.

Schengen Agreement on the gradual abolition of checks at their common borders (CISA).

The main legal provisions are however contained in the CISA Articles 54 to 58. The rule of *ne bis in idem* is clearly prescribed by Article 54 which states the following: "A person whose trial has been finally disposed of in one Contracting Party may not be prosecuted in another Contracting Party for the same acts provided that, if a penalty has been imposed, it has been enforced, is actually in the process of being enforced or can no longer be enforced under the laws of the sentencing Contracting Party". Article 55 enumerates exceptions to the rule of *ne bis in idem*. The exceptions must be stipulated at the moment of ratifying, accepting or approving this Convention. Finally, Article prescribes that national provisions may go beyond the Schengen provisions on *ne bis in idem*, by giving a broader protection.

Significance of the Rule *Ne Bis in Idem*

It is widely accepted that the principle of *ne bis in idem* is inherent to criminal law. Very often this rule is guaranteed by the highest national act, namely the Constitution. Traditionally a distinction is made between *nemo de bet bis vexari pro una et eadem causa* (no one should have to face more than one prosecution for the same offence) and *nemo debet bis puniri pro uno delicto* (no one should be punished twice for the same offence).⁸¹ Besides the national guarantee of this rule, this rule also prescribed by certain international instruments. It is important to mention the International Convent on Civil and Political Rights⁸² and the European Convention on Human Rights (ECHR). The rule in question was prescribed by Protocol 7 of the ECHR, but only 15 member states ratified it. The case law of the European Court of Human Rights is more important which clearly shows that the principle *ne bis in idem* includes double prosecution.

⁸¹ *Common Market Law Review* 41; p. 802, 2004.

⁸² Article 14 (7) stipulates: No one shall be liable to be tried or punished for an offence for which he has already been finally convicted or acquitted in accordance with the law and penal procedure of each country.

Questions referred for Preliminary Ruling

Due to the fact that in both cases the relevant courts referred the same question to the ECJ, the Court of Justice decided to join the cases. The main question that was asked by the two national courts concerned the interpretation of Article 54 of the CISA, namely whether the rule *ne bis in idem* prescribed by this Article also applies to procedures whereby further prosecution is barred, such as those at issue in the main actions. The same outcome after pressing the charges happened in both cases. Both Gözütok and Brügge paid the required amount and the further prosecution was barred. This procedure whereby further prosecution is barred is a "procedure by which the prosecuting authority, on which national law confers power for that purpose, decides to discontinue criminal proceedings against an accused once he has fulfilled certain obligations and, in particular, has paid a certain sum of money determined by the prosecuting authority".⁸³ Thus, it is the decision of the authority which plays a significant part in the administration of justice. However, one should not forget that this procedure is completely dependent on the behaviour of the accused, that is his or her willingness to fulfil certain obligations. In both cases here, as was said previously, it involved the payment of required amount of money both by Mr Gözütok and Mr Brügge. Briefly, this was an out-of-court settlement where proceedings in the relevant member states were discontinued in compliance with the provisions of the national law, after reaching an agreement with the public prosecutor. In addition, as the Court of Justice concluded the penalty entailed in the procedure whereby further prosecution is barred must be regarded as having been enforced for the purposes of Article 54.⁸⁴ Furthermore, national legal systems which provide for procedures for barring further prosecution generally do so only in respect of minor offences which are punishable only by relatively light penalties.

The absence of a court decision was a consequence of this agreement reached with the public prosecutor. This fact was perceived as a major problem by parties in giving the interpretation of the rule *ne bis in idem*, since the parties believed that the principle *ne bis in idem* applies only to cases in which the court decision was passed. However, the Court position was entirely different. The Court expressly stated that neither the Title VI of the TEU nor the Schengen Agreement and CISA makes application of Article 54

⁸³ In Joined Cases C-187/01 and C-385/01, para 27.

⁸⁴ Op. cit, para 30.

conditional upon harmonization, or at least approximation of the criminal laws of the member states relating to procedures whereby further prosecution is barred. The main point made by the Court which makes this judgment so important is that the application of the principle *ne bis in idem* either in cases where further prosecution is barred or to judicial decisions derives from the idea that member states have mutual trust in their criminal systems and that each of them recognises the criminal law in force in the other Member States, even when the outcome would be different if its own national law were applied. This statement certainly overcomes the status quo that existed in the field of police and judicial cooperation in criminal matters due to its hidden idea of approximation of criminal legislation in member states which would come as a next step in further and in similar cases dispel doubts about certain procedures and application of certain rules that emerged in the two cases analysed here.

If the principle *ne bis in idem* was restricted only to cases where the discontinuance of procedure was based on a judicial decision the objective of Article 54 would be jeopardised since its application would be limited to those defendants who on account of the seriousness of the committed crime or prescribed penalties may not use "simplified methods of disposing of certain criminal cases by a procedure whereby further prosecution is barred"⁸⁵. The goal of the Article is to ensure that no one is prosecuted on the same facts in several Member States on account of him or her having exercised his or her right to freedom of movement.

The Court's view was not accepted by contracting parties which raised their objections during the proceeding. The German and Belgian governments opposed the interpretation of Article 54 by restricting its scope to those proceedings where there are judicial decisions. The Belgian government also added that the application of the principle *ne bis in idem* in this manner would put in question the protection of victim's rights. These objections were taken into consideration by the Court of Justice which, with special regard to the second objection of the Belgian government concluded that the only effect of the *ne bis in idem* principle, as set out in that provision, is to ensure that a person whose case has been finally disposed of in a Member State is not prosecuted again on the same facts in another Member State. Moreover, the *ne bis in idem* principle does not preclude the victim or any other person

⁸⁵ Op. cit, para 40.

harméd by the conduct of the accused from bringing a civil action to seek compensation for the damage suffered. Thus the Court rules that:

The *ne bis in idem* principle, laid down in Article 54 of the Convention implementing the Schengen Agreement of 14 June 1985 between the Governments of the States of the Benelux Economic Union, the Federal Republic of Germany and the French Republic on the gradual abolition of checks at their common borders, signed on 19 June 1990 at Schengen, also applies to procedures whereby further prosecution is barred, such as the procedures at issue in the main actions, by which the Public Prosecutor of a Member State discontinues criminal proceedings brought in that State, without the involvement of a court, once the accused has fulfilled certain obligations and, in particular, has paid a certain sum of money determined by the Public Prosecutor.

COMMENT OF THE REASONING OF THE COURT

The reasoning of the Court was very much based on the Opinion of the Advocate General D. Ruiz-Jarabo Colomer who qualified Article 54 as a genuine expression of the *ne bis in idem* principle in a dynamic process of European integration. It is not a procedural rule but a fundamental safeguard, based on legal certainty and equity, for persons who are subject to the exercise of the *ius puniendi* in a common area of freedom and justice.⁸⁶ Moreover, the Advocate General observed that it would be "inherently unfair and contrary to the principles on which the construction of a United Europe rests if ... a person could be punished in several Member States for committing the same acts".⁸⁷ The Court of Justice in its judgment also emphasized the fact that restricted application of this principle is not possible in situations with extra-territorial element.

The significance of this case however lies in the idea of mutual trust of member states in national criminal justice systems, and mutual recognition of criminal law in force in other countries, even if their own national rules would reach a different outcome. Since the application of CISA is not dependent upon harmonisation of national penal systems, mutual trust is the foundation of cooperation in the field of police and judicial cooperation in

⁸⁶ *Common Market Law Review* 41; p. 799, 2004.

⁸⁷ At para. 58 Opinion.

criminal matters. Some authors justifiably make a parallel between *Gözütok and Brügger* and *Cassis de Dijon* since the former judgement advocates for the same idea of mutual recognition in this field as it was propagated in *Cassis de Dijon*. The gradual evolution from the mutual recognition will grow in harmonised standards of criminal justice. Finally, this reasoning of the Court is in accordance with the intention of the EU to create the area of freedom, security and justice.

PREVODI

str. 75 - 90.

PARTI ÉCOLOGISTE "ZELENI" PROTIV EVROPSKOG PARLAMENTA. PRESUDA SUDA OD 23. APRILA 1986.

Predmet 294/83

Tužba za poništaj - Kampanja za izbore Evropskog parlamenta.

Ključne reči

1. Postupak – trajanje postupka

2. Tužba za poništaj - član 173. Ugovora o O EEZ – Mere protiv kojih je odzvoljena tužba – Mere Parlamenta koje koje imaju pravno dejstvo vis-a-vis trećih lica (Ugovor o EEZ, čl. 164. i 173).

3. Tužba za poništaj – Izveštaj Računovodstvenog suda o zakonitosti troškova – domašaj (Ugovor o EEZ, čl. 173. i 206A).

4. Tužba za poništaj– Fizička ili pravna lica – Mere direktnog i individualnog značaja za njih – Političke gupacije koje nisu zastupljene u Parlamentu ali imaju mogućnost da učestvuju na evropskim izborima – Mere usvojene od Parlamenta sa cikljem raspodele novčanih sredstava namenjenih finansiranju predizborne kampanje (Ugovor o EEZ, čl. 173. drugi stav).

5. Evropski Parlament - Ovlašćenja – Stvaranje okvira koji omogućava naknadu troškova pretrpljenih u vezi sa kampanjom za evropske izbore – Povreda nadležnosti država članica - nezakonita

(Akt koji se tiče izbora predstvanika skupštine putem neposrednog opšteg prava glasa od 20. septembra 1976, član 7(2).

STRANE

U predmetu 294/83

Ekološka stranka 'Zeleni', neprofitno udruženje, čije je sedište u Parizu, predstavljeno od Etienne Tete i Christian Lallementa Lionske advokatske komore sa službenom adresom u Luksemburgu u komori E Wirion, 1 Place du Theatre,

Tužilac,

protiv

Evropskog parlamenta, koga predstavlja gosp. Pasetti-Bombardella, juriskonsult, Roland Bieber, pravni savetnik, Johannes Schoo, glavni administrator, Jean-Paul Jacque, profesor na Fakultetu prava i političkih nauka Univerziteta u Strazburu i Jurgen Schwarz, profesor na Univerzitetu u Hamburgu, kao agent i gosp. Lyon-Caen, advokat sa službenom adresom u Luksemburgu, Plateau du Kirchberg, bp 1601,

Tuženika

SUŠTINA SPORA

Tužba za proglašenje da su dve odluke Biroa Evropskog parlamenta, prva od 12. i 13. oktobra 1982. a druga od 29. oktobra 1983. koje se odnose na raspodelu stavke 3708 budžeta ništave.

Osnove

1) Tužbom predatom sudskom registru 28. decembra 1983, 'Zeleni – ekološka stranka', neprofitno udruženje čije je sedište u Parizu i čije osnivanje je prijavljeno prefekturi policije 3. marta 1980, podnelo je tužbu na osnovu člana 173. stav 2. Ugovora o EEZ zahtevajući od Suda da progłosi nezakonitom odluku Biroa Evropskog parlamenta od 12. oktobra 1982. koja se tiče raspodele novčanih sredstava pod stavkom 3708 opšteg budžeta Evropskih zajednica i odluku Proširenog biroa Evropskog parlamenta od 29. oktobra 1983. kojima se usvajaju pravila o korišćenju novčanih sredstava za nadoknadu troškova koje snose političke stranke koje su učestvovala na izborima 1984. godine.

2) Stavka 3708 je uneta u opšti budžet Evropskih zajednica za finansijsku 1982, 1983. i 1984. godinu u sekciji o Evropskom parlamentu, pod naslovom

3, koji se tiče specijalnih funkcija koje sprovode institucije (Službeni list 1982, L 31, P. 114, Službeni list 1983, L 19, P. 112, i Službeni list 1984, L 12, P. 132). Ova stavka predviđa doprinos za troškove pripreme za sledeće evropske izbore. Napomene koje se odnose na tu stavku u budžetima za 1982. i 1983. su identične. Rečeno je da ova novčana sredstva treba da pokriju doprinos za troškove priprema medijske kampanje za druge neposredne izbore u 1984. i da će Biro Evropskog parlamenta utvrditi uslove koji regulišu taj rashod. Napomena koja se nalazi u budžetu za 1984. kaže da će doprinos biti učinjen 'na osnovu odluke Biroa od 12. oktobra 1982'. Ukupno 43 miliona ekija je alocirano za tu stavku.

3) 12. oktobra 1982, Biro koji se sastoji od predsednika i 12 potpredsednika Parlamenta usvojio je, na predlog predsedavajućeg političkih grupa, odluku koja se tiče dodele novčanih sredstava iz stavke 3708 (u daljem tekstu: 'Odluka iz 1982.'). Biro se sastao tim povodom u prisustvu predsedavajućeg političkih grupa i delegata nepridruženih članova. Jedna od političkih grupa, tehnička grupa za koordinaciju, imala je prigovor na princip dodeljivanja sredstava političkim grupama za izbornu kampanju.

4) Ova odluka, koja nije objavljena, predvidela je da novčana sredstva pod stavkom 3708 budžeta Evropskog parlamenta treba podeliti svake godine između političkih grupa, nepridruženih članova i fonda rezervi za 1984. Podela je trebalo da se sprovede na sledeći način: (A) Svaka od sedam grupa je trebalo da primi fiksnu doznaku u visini od 1% od ukupnih novčanih davanja; (B) Pored ovoga, svaka grupa je takođe trebalo da primi za svakog od svojih članova 1/434 od ukupnih novčanih sredstava koja preostanu posle oduzimanja fiksne doznake; (C) Svaki od nepridruženih članova je takođe trebalo da primi 1/434 od ukupnih novčanih sredstava koja preostanu posle oduzimanja fiksne doznake; (D) Zbir svih doznaka političkim grupama i nepridruženim članovima pod pravilima iz tačaka (B) i (C) nisu smele da pređu 62% ukupnih novčanih davanja pod stavkom 3708; i (E) Svake godine, iznos od 31% od ukupnih novčanih davanja iz stavke 3708 je trebalo da se prenese u fond rezervi. Bilo je predviđeno da će se taj fond rezervi podeliti, u zavisnosti od broja dobijenih glasova, među svim političkim strankama koje su na izborima 1984. dobile više od 5% važećih glasova u državama članicama u kojima je stranka istakla kandidate ili više od 1% važećih glasova u tri ili više država članica u kojima je stranka istakla kandidate (u daljem tekstu: 'klauzula 1%'). Konačno, rečeno je da će se precizni detalji raspodele sredstava u fond rezervi odlučiti u kasnijoj fazi.

5) 12. oktobra 1982. Biro Evropskog parlamenta, zasedajući povodom iste stvari, takođe je usvojio pravila o korišćenju novčanih sredstava namenjenih informativnoj kampanji pred evropske izbore 1984 (u daljem tekstu: 'pravila o

korišćenju sredstava za 1982'). Ova pravila, koja još nisu objavljena, slede preporuke radne grupe sastavljene od predsedavajućeg političkih grupa a kojom je predsedavao predsednik Evropskog parlamenta.

6) Što se tiče korišćenja sredstava, pravila su bila kao što sledi. Sredstva dodeljena političkim grupama je trebalo da se koriste samo za finansiranje aktivnosti direktno povezanih sa pripremom i sprovođenjem informativne kampanje za izbore 1984. Ukupni administrativni troškovi (naročito plate za privremeno osoblje, izdavanje poslovnog prostora i glavne stavke poslovne opreme i telekomunikacione troškove i rashode) nije trebalo da premaše 25% dodeljenih sredstava. Novčana sredstva nisu namenjena da se koriste za kupovinu nepokretne imovine ili poslovnog nameštaja. Političke grupe je trebalo da deponuju dodeljena sredstva na poseban bankovni račun otvoren za te namene.

7) Predsedavajući političkih grupa su bili odgovorni da osiguraju da se sredstva koriste za namene koje su u skladu sa usvojenim pravilima. Obračun korišćenja sredstava je trebalo da se preda drugim kontrolnim telima odgovornim za reviziju sredstava Evropskog parlamenta.

8) Što se tiče računovodstvene evidencije, pravila su nalagala da se vode kompletno odvojeni računi od onih koji evidentiraju prihode i rashode koji se odnose na druge aktivnosti političkih grupa. Političke grupe je trebalo da ustanove računovodstvene sisteme koji izlaze u susret specifičnim zahtevima. Sistemi su morali napraviti razliku između tri vrste troškova (administrativnih troškova, troškova za sastanke i troškova za publikacije i reklame), podeljenih po projektu. Svake godine, počevši od datuma prvog transfera sredstava političkim grupama, grupe su morale da objave izveštaj o korišćenju sredstava (plaćanja, obaveze, rezerve) za taj period. Taj izveštaj je trebalo poslati predsedniku Evropskog parlamenta i predsedavajućem Odbora za budžetsku kontrolu.

9) Pod naslovom 'Otplata neiskorišćenih sredstava', rečeno je da dodeljena sredstva mogu biti iskorišćena do 40 dana pre dana izbora za pokrivanje bilo koje obaveze plaćanja pod uslovom da je plaćanje stvarno izvršeno najkasnije 40 dana posle dana izbora. Bilo koji novac isplaćen u suprotnosti sa ova dva kriterijuma morao je da se vrati Evropskom parlamentu u roku od tri meseca od dana izbora. Ukoliko je prikladno, Evropski parlament je mogao da nadoknadi bilo koja sredstva koja je bio dužan odbijajući taj iznos od davanja odobrenih političkim grupama pod stavkom 3706 (druge političke aktivnosti).

10) 29. oktobra 1983. Prošireni biro, koji je sastavljen od Biroa i predsedavajućih političkim grupama, usvojio je 'pravila o korišćenju

novčanih sredstava za nadoknadu troškova koje snose političke stranke koje učestvuju na evropskim izborima 1984.' (Službeni list C 293, P. 1) (u daljem tekstu: 'pravilo 1983.').

11) Kao što je objavljeno u Odluci iz 1982., ova pravila su precizirala osnovu po kojoj je fond rezervi od 31% trebalo da se rasporedi. Uslovi koji se tiču minimalnog broja glasova koji su političke stranke morale da dobiju kako bi primile deo sredstava su isti kao oni definisani u Odluci iz 1982. Pravila iz 1983. su dodala da političke stranke koje žele da iskoriste klauzulu 1% trebalo je da podnesu izjavu o pripajanju generalnom sekretaru Evropskog parlamenta najkasnije 40 dana pre izbora. Pravila su takođe sadržala različite odredbe koja se tiču raspodele sredstava. Za stranke, liste ili koalicije zastupljene u Evropskom parlamentu, novčana sredstva su morala biti dodeljena političkim grupama i nepridruženim članovima počevši od prve sednice posle izbora. Za stranke, liste ili koalicije koje nisu zastupljene u Evropskom parlamentu, bilo je predviđeno da:

- se zahtevi za nadoknadom moraju podneti generalnom sekretaru Evropskog parlamenta u roku od 90 dana od objavljivanja rezultata izbora u državi članici o kojoj je reč, zajedno sa svim odgovarajućim dokumentima;
- rok tokom koga je troškove trebalo smatrati troškovima izbora od 1984. počinje 1. januara 1983. i okonča 40 dana posle dana izbora od 1984;
- se zahtevi moraju propratiti računovodstvenim izveštajima koji dokazuje da su isplaćeni iznosi za izbore Evropskog parlamenta;
- se gorenavedeni kriterijumi primenjivi na troškove koje snose političke grupe imaju takođe primeniti na troškove koje snose političke stranke koje nisu predstavljene u Evropskom parlamentu.

12) Udruženje tužilac stavlja na uvid sedam podnesaka kojima potkrepljuje svoju tužbu:

- (a) nedostatak nadležnosti;
- (b) povreda ugovora, naročito člana 138. Ugovora o EEZ i člana 7(2) i 13 akta koji se tiče izbora predstavnika skupštine neposrednim univerzalnim pravom glasa;
- (c) povreda opšteg načela jednakosti svih građana pred pravom koje uređuje izbore;
- (d) povreda člana 85. Ugovora o EEZ;
- (e) povreda Ustava Francuske, jer načelo jednakosti građana pred pravom nije poštovano;

- (f) prigovor nezakonitosti i neprimenjivosti jer je glasanje francuskog ministra u Savetu evropskih zajednica tokom odlučivanja o budžetu bilo nezakonito, dakle čineći nezakonitim odlučivanje Saveta o budžetu i sledećih koraka u budžetskom postupku, i
- (g) zloupotreba nadležnosti pošto je biro Evropskog parlamenta koristio raspodelu novčanih sredstava pod stavkom 3708 s namerom da se ponovo izaberu članovi Evropskog parlamenta izabrani 1979.

Dopuštenost tužbe

1. Sposobnost 'Zelenih – ekološke konfederacije – ekološka stranka' da vodi postupak

13) Pošto je pismeni postupak bio okončan, dogodilo se da je sporazumom od 29. marta 1984. doneta odluka da se udruženje tužilac 'Zeleni – ekološka stranka' i drugo udruženje pod nazivom 'Zeleni – ekološka konfederacija' raspuste i ujedine sa ciljem da formiraju novo udruženje pod nazivom 'Zeleni – ekološka konfederacija – ekološka stranka'. Ovo udruženje je registrovano u prefekturi policije u Parizu 20. juna 1984. (JORF od 8.11.1984, NC,P. 10241, zabeleška koja zamenjuje i briše one koje se nalaze u JORF od 25.7.1984, NC 172, PP. 6604 i 6608). Radilo se o tome da se novo udruženje koje je istaklo listu za 'Zeleni – Evropa ekologija' na evropskim izborima juna 1984, podneviši 28. aprila 1984. izjavu o pripajanju pozvalo na pravilo 4 pravila iz 1983. To udruženje je takođe, u pismu od 23. jula 1984, podnelo zahtev za naknadu u skladu sa tim pravilima generalnom sekretaru Evropskog parlamenta. Kao rezultat tog zahteva primilo je sumu od 82 958 ekija, izračunatoj primenjujući na 680 080 dobijenih glasova faktor finansiranja od 0.1206596 po glasu.

14) S obzirom na ove nove faktore, Evropski parlament je pre svega tvrdio da je udruženje tužilac 'Zeleni – ekološka stranka', s obzirom na činjenicu raspuštanja, izgubilo parničnu sposobnost i da se pravilo po kome nastavlja da ima pravni subjektivitet za potrebe svog raspuštanja nije moglo primeniti na ovu tužbu pošto je tužba prenet na novo udruženje. Ne poričući da bi novo udruženje 'Zeleni – ekološka konfederacija – ekološka stranka' moglo nastaviti postupak koji je pokrenulo udruženje tužilac, Evropski parlament je tvrdio da se postupak mora nastaviti u roku koji bi odredio sud i da to mora biti nedvosmisleno učinjeno od strane organa novog udruženja koja su ovlašćena na to po propisima udruženja. Pošto je smatrao da drugonavedeni

uslov nije bio ispunjen, Evropski parlament je tvrdio da bi Sud trebalo da odbaci tužbu.

15) Prvo treba naglasiti da se može videti iz Sporazuma od 29. marta 1984. da se raspuštanje dva udruženja, uključujući i udruženje tužioca, dogodilo kao posledica njihovog ujedinjenja radi stvaranja novog udruženja. Raspuštanje i spajanje originernih udruženja te formiranje novog udruženja bilo je ostvareno jedinstvenim aktom; Sledstveno tome, postoji pravni i vremenski kontinuitet između udruženja tužioca i novog udruženja, a poslednje je steklo prava i obaveze prvog.

16) Drugo, Sporazum o spajanju izričito navodi da se pravni postupci koji su pokrenuti, a naročito oni koji su pokrenuti pred Sudom pravde, 'imaju nastaviti pod istim uslovima' i 'pod istim postupkom'.

17) Treće, Evropski parlament se tokom usmene procedure sam pozvao na odluku usvojenu od nacionalnog međuregionalnog komiteta novog udruženja 16. i 17. februara 1985. U skladu sa tom odlukom, koju je na raspravi pročitao advokat novog udruženja, Komitet, koji je na osnovu pravila udruženja ovlašćeno telo da pokrene pravni postupak, je izričito odlučio s obzirom na dilatoran stav Evropskog parlamenta da nastavi postupak koji je započelo udruženje 'Zeleni – ekološka stranka'.

18) Pod tim okolnostima, ne može biti sumnje da je namera novog udruženja da održi i nastavi tužbu koju je podnelo jedno od udruženja od kojih je osnovano i koju je izričito prenelo, a da podnesci Evropskog parlamenta, suprotno tome, moraju biti odbačeni.

19) Iako Evropski parlament nije podneo prigovor nedopuštenosti zasnovan na uslovima definisanim članom 173. Ugovora, Sud mora da proveri na svoju inicijativu da li su se ovi uslovi ispunili. U ovom slučaju, izgleda neophodno odlučivati izričito o sledećim tačkama: Da li Sud poseduje nadležnost da sasluša i odlučuje o tužbi za poništaj podnetoj na osnovu člana 173. Ugovora protiv mere usvojene od Evropskog parlamenta? Da li su Odluke iz 1982. i Pravila iz 1983. mere koje imaju nameru da proizvedu pravne posledice po treća lica? Da li su te mere od direktnog i individualnog značaja za udruženje tužioca u smislu člana 173, stava 2. Ugovora?

2. Nadležnost Suda da sasluša i odlučuje o tužbi za poništaj podnetoj na osnovu člana 173. Ugovora protiv mere usvojene od Evropskog parlamenta

20) Mora se prvo uzeti u obzir da su Odluka iz 1982. i Pravila iz 1983. usvojene od organa Evropskog parlamenta i da se moraju smatrati kao mere usvojene od samog Evropskog parlamenta.

21) Udruženje tužilac smatra da, s obzirom na odredbe člana 164. Ugovora, nadležnost Suda da ceni zakonitost mera usvojenih od institucija u skladu sa članom 173. Ugovora ne može biti ograničena na mere usvojene od Saveta i Komisije a da ne dovede do uskraćivanja pravde.

22) Evropski parlament takođe smatra da, u skladu sa njegovom opštom funkcijom pravočuvara, a kako je predviđeno članom 164. Ugovora, Sud može da ceni zakonitost mera ne samo onih usvojenih od Saveta i Komisije. Po njegovom mišljenju, lista potencijalnih tuženika iz član 173. Ugovora nije iscrpna. Evropski parlament ne opovrgava da je, u oblastima kakve su budžet i pitanja koja se tiču organizacije opštih izbora, gde su mu amandmanima na ugovore poverene veće nadležnosti i gde sam može da usvoji pravne mere, predmet sudske ocene Suda. U slučaju novčanih sredstava koja se dodeljuju kao doprinos informativnoj kampanji za druge neposredne izbore, Evropski parlament direktno vrši svoja prava. Ali zato ne želi da mere koje usvaja u toj oblasti izuzme iz sudske ocene. Međutim, smatra da ako se član 173. Ugovora ima tumačiti široko kako bi se mere koje on usvaja učinile rušljivim tužbom za poništaj, onda bi zauzvrat trebalo da ima pravo da podnese takvu tužbu protiv mera koje usvajaju Savet i Komisija.

23) Mora se prvo naglasiti u tom smislu da je Evropska ekonomska zajednica, zajednica zasnovana na vladavini prava, pošto ni države članice niti njihove institucije ne mogu izbeći ocenu pitanja da li su mere koje usvajaju u skladu sa osnovnom ustavnom poveljom, Ugovorom. Posebno, u članovima 173. i 184. s jedne strane, i u članu 177. s druge, Ugovor je ustanovio kompletan sistem pravnih lekova i postupaka koji dozvoljava Sudu pravde ocenu zakonitosti mera koje usvajaju institucije. Fizička i pravna lica ne mogu direktno da osporavaju opšte mere pred Sudom na osnovu posebnih uslova dopuštenosti utvrđenih drugim stavom člana 173. Ugovora. Kada su komunitarne institucije odgovorne za administrativnu primenu takvih mera, fizička ili pravna lica mogu direktno podneti tužbu Sudu protiv implementirajućih mera koje su njima upućene ili koje su od direktnog i individualnog značaja za njih i, u podršci takve tužbe, podneti prigovor nezakonitosti opštih mera na kojima su zasnovane. Kada je primena stvar nacionalnih organa vlasti, takvo lice se može pozivati na nevaženje opštih mera pred nacionalnim sudovima i usloviti poslednje da zatraže od Suda pravde preliminarno mišljenje.

24) Istina je da, nasuprot članu 177. Ugovora, koji se odnosi na akte institucija bez daljnje klasifikacije, član 173. se odnosi samo na akte Saveta i Komisije. Ipak, opšta postavka Ugovora je takva da dopušta direktnu tužbu protiv 'svih mera koje usvajaju institucije... koje imaju za cilj da proizvedu pravne posledice', kao što je Sud već imao prilike da naglasi u svojoj presudi od 31.

marta 1971. (predmet 22/70 Komisija protiv Saveta (1971) ECR 263). Evropski parlament nije izričito naveden među institucijama čije mere se mogu osporavati zato što mu je, u svojoj originalnoj verziji, Ugovor o EEZ samo dao ovlašćenje da bude konsultovan i političku kontrolu, pre nego ovlašćenje da usvaja mere koje za cilj imaju da proizvedu pravne posledice naspram trećih lica. Član 38. Ugovora o EZUČ ukazuje da tamo gde je Parlamentu data *ab initio* nadležnost da usvaja obavezujuće mere, kao što je slučaj sa poslednjom rečenicom člana 95. stava 4. tog Ugovora, mere koje usvoji nisu, u načelu, imune od tužbi za poništaj.

25) Dok u skladu sa Ugovorom o EZUČ tužbe za poništaj protiv mera koje usvajaju institucije regulišu dve posebne odredbe, u Ugovoru o EEZ one su regulisane jedino članom 173., koji je prema tome odredba opšte primene. Tumačenjem člana 173. Ugovora koji isključuje mere Evropskog parlamenta od onih koje bi se mogle osporavati bi dovelo do posledica protivnih kako duhu Ugovora kako je utvrđeno u članu 164. tako i njegovom ustrojstvu. Mere koje usvaja Evropski parlament u kontekstu Ugovora o EEZ bi mogle povrediti nadležnosti država članica ili drugih institucija, ili prekoračiti ograničenja ovlašćenja Parlamenta ako se ne bi omogućilo obraćanje Sudu radi njihove ocene. Mora se dakle zaključiti da se tužba za poništaj protiv mera koje usvaja Evropski parlament može uložiti, a koje imaju za cilj da proizvedu pravne posledice naspram trećih lica.

26) Sada je neophodno razmotriti da li su Odluka iz 1982. i Pravila iz 1983. mere koje imaju za cilj da proizvede pravne posledice naspram trećih lica.

3. Pitanje da li su Odluka iz 1982. i Pravila iz 1983. mere koje imaju za cilj da proizvedu pravne posledice naspram trećih lica

27) Obe mere koje su osporene tiču se raspodele novčanih sredstava Evropskog parlamenta za pokrivanje troškova pripreme evropskih izbora 1984. One uređuju raspodelu tih sredstava trećim licima za rashode koji se odnose na aktivnosti koje se odvijaju van Evropskog parlamenta. U tom smislu, one uređuju prava i obaveze političkih grupacija koje su već predstavljene u Evropskom parlamentu od 1979. i one koje će učestvovati na izborima 1984. Pravila određuju deo novčanih sredstava koja treba da dobije svaka grupacija, bilo na osnovu broja mesta osvojenih 1979. ili na osnovu broja glasova dobijenih 1984. Iz tog razloga, mere o kojima je reč su tako koncipirane da proizvedu pravne posledice prema trećim licima i mogu stoga biti predmet tužbe u skladu sa članom 173. Ugovora.

28) Argument da ovlašćenje Sud oditora da vrši reviziju na osnovu člana 206.A Ugovora sprečava bilo kakvu ocenu Suda pravde mora biti odbačen.

Sud oditora ima ovlašćenje samo da ispituje zakonitost troškova u vezi sa budžetom i sekundarnim propisom na osnovu kojeg se trošak zasniva (odomaćeno nazvanoj 'osnovna mera'). Njegova nadležnost je dakle u svakom slučaju različita od one koju vrši Sud pravde, koja se tiče zakonitosti osnovne mere. Oспораване мере u ovom predmetu su u stvarnosti ekvivalentne osnovnoj meri, pošto u načelu omogućavaju troškove i ustanovljavaju detaljna pravila na osnovu kojih se vrše rashodi.

4. Pitanje da li su osporavane mere od direktnog i individualnog značaja za udruženje tužioca u okviru značenja drugog stava člana 173. Ugovora.

29) Udruženje tužilac naglašava da ima pravni subjektivitet i da su osporavane odluke, pošto dodeljuju pomoć suprotstavljenim političkim grupacijama, od direktnog i individualnog značaja za udruženje.

30) Evropski parlament smatra, kao što i sudska praksa u pogledu tog uslova nalaže, da je tužba udruženja tužioca nedopuštena. U svakom slučaju, nameće pitanje da li široko tumačenje prvog stava člana 173. Ugovora ne bi imalo uticaj na tumačenje koje treba da se učini za drugi stav tog člana. Naglašava da, u tom smislu, udruženje tužilac nije obično treće lice nego kao politička stranka ima posredničku poziciju između privilegovanih tužilaca i privatnih lica. Po njegovom mišljenju, posebna funkcija političkih stranaka mora biti uzeta u obzir na nivou Zajednice. Smatra da njihov poseban status opravdava omogućavanje prava na tužbu na osnovu drugog stava člana 173. Ugovora protiv mera koje određuju pod kojim uslovima i u kojem iznosu, za neposredne izbore a radi širenja svesti o njima, treba da dobiju sredstva od Evropskog parlamenta. U svojoj odbrani, Evropski parlament zaključuje na toj liniji rezonovanja da su Pravila iz 1983. za političke stranke od direktnog i individualnog značaja.

31) Mora prvo biti naglašeno da su osporavane mere od direktnog značaja za udruženje tužioca. One ustanovljavaju potpun set pravila koja su dovoljna sama sebi a koja ne zahtevaju propise za sprovođenje, jer je obračun dela novčanih sredstava koja treba da se dodele dotičnim političkim grupacijama automatski i ne ostavlja prostora za bilo koju diskreciju.

32) Ostaje da se utvrdi da li je udruženje tužilac lično pogođeno osporavanim merama.

33) Ta procena se mora usredsrediti na odluku iz 1982. Ta odluka je potvrdila načelo dodele novčanih sredstava iz stavke 3708 političkim grupacijama; potom je odredila deo tih sredstava koje je trebalo platiti političkim grupama u skupštini izabranom 1979. i nepridruženim članovima te skupštine (69%) i

deo novčanih sredstava koja je trebalo da podele političke grupacije, bilo da su predstavljene ili ne u skupštini izabranoj 1979, a učestvovala su na izborima 1984. (31%); Konačno, podelila je 69% između političkih grupa i nepridruženih članova. Pravila iz 1983. samo su potvrdila Odluku iz 1982. i doврšila je utvrđujući formulu za podelu 31% fonda rezervi. Pravila se stoga moraju shvatiti kao sastavni deo originalne odluke.

34) Odluka iz 1982. se tiče svih političkih grupacija, iako se postupanje sa njima razlikuje na osnovu toga da li su bile ili nisu zastupljene u skupštini izabranoj 1979.

35) Ova tužba se odnosi na situaciju koja se nikada ranije nije pojavila pred Sudom. Budući da su imale predstavnike u toj instituciji, izvesne političke grupacije su učestvovala u usvajanju odluke koja uređuje kako njihov tretman tako i onaj koji je dodeljen protivničkim grupacijama koje nisu bile predstavljene. S obzirom na to i zbog činjenice da se osporavana mera tiče raspodele javnih sredstava za potrebe priprema izbora i da se tvrdi da su ta sredstva raspodeljena neravnopravno, ne može se smatrati da je ta mera bila od individualnog značaja jedino za grupacije koje su bile predstavljene i koje su se stoga mogle identifikovati na dan usvajanja osporavane mere.

36) Takvo tumačenje bi prouzrokovalo neravnopravnost u zaštiti koju pruža Sud različitim grupacijama koje se takmiče na izborima. Nepredstavljene grupacije ne bi mogle sprečiti dodelu sredstava koja su predmet spora pre početka predizborne kampanje zato što ne bi bile u mogućnosti da se pozivaju na nezakonitost osnovne odluke, osim za podršku tužbe protiv individualnih odluka koje odbijaju da nadoknade sume veće od propisanih. Bilo bi dakle nemoguće za njih da Sudu podnesu tužbu za poništaj pre izbora ili da dobiju nalog Suda na osnovu člana 185. Ugovora o suspendovanju primene osporavane osnovne odluke.

37) Sledstveno, mora se zaključiti da je udruženje tužilac koje je postojalo u vreme kada je Odluka iz 1982. usvojena i koje je bilo u mogućnosti da predstavi kandidate na izborima 1984. lično pogođeno osporanim merama.

38) U svetlu svih ovih razmatranja, mora se zaključiti da je tužba dopuštena.

Meritum predmeta

39) U svoja prva tri podneska, udruženje tužilac opisuje okvir koji je ustanovio Evropski parlament kao okvir za nadoknadu troškova predizborne kampanje.

40) U svom prvom podnesku, udruženje tužilac tvrdi da Ugovor ne obezbeđuje pravni osnov za usvajanje takvog okvira. U svom drugom

podnesku traži od Suda da proglaši da je, u svakom slučaju, takvo pitanje pokriveno konceptom jednobraznog izbornog postupka iz člana 138(3) Ugovora i da, stoga, ostaje u domenu nadležnosti nacionalnih zakonodavnih organa na osnovu člana 7(2) akta koji se odnosi na izbor predstavnika skupštine neposrednim glasanjem.

41) Konačno, treći podnesak udruženja tužioca kritikuje nejednake mogućnosti prema različitim političkim grupacijama pošto su one koje su već predstavljene u Parlamentu izabranom 1979. dva puta uzele deo novčanih sredstava iz stavke 3708. Prvo su uzele udeo od 69% koji je bio rezervisan za političke grupe i nepridružene članove skupštine izabrane 1979. i ponovo uzele udeo od 31% fonda rezervi. One su dakle stavljene u povlašćen položaj u odnosu na grupacije koje nisu imale predstavnike u skupštini izabranoj 1979.

42) Evropski parlament odgovara na prva dva podneska zajedno. Smatra da postoji protivrečnost između ta dva podneska: pitanje ili potpada ili ne potpada u nadležnosti Zajednice ali udruženje tužilac ne može istaći oba ova predloga istovremeno. Evropski parlament naglašava, pre svega, da okvir nije bio utvrđen da nadoknadi izborne troškove nego da dâ doprinos informativnoj kampanji osmišljenoj da Parlament učini šire poznatim izbornom telu u vreme izbora, kao što se jasno može videti i iz napomena iz stavke 3708 i iz pravila za sprovođenje. Učešće Evropskog parlamenta u jednoj takvoj informativnoj kampanji proističe iz njegovih ovlašćenja, priznatih odlukom Suda od 10. februara 1983. (predmet 230/81, Luksemburg protiv Parlamenta (1983) ECR 255, AT P. 287), da utvrdi svoju unutrašnju organizaciju i usvoji 'odgovarajuće mere koje obezbeđuju neometano funkcionisanje i odvijanje njegovih postupaka'. Pošto taj okvir nije pogođen naknadom troškova za izbornu kampanju, prvi i drugi podnesak su neosnovani.

43) Evropski parlament takođe smatra da bi treći podnesak trebalo odbaciti zato što nije narušena jednakost mogućnosti između različitih političkih grupacija. Svrha tih pravila je da dozvole efikasno širenje informacija koje se tiču parlamenta. Političke stranke predstavljene u skupštini izabranoj 1979. su već pokazale da su se angažovale na promovisanju evropske integracije. Budući da su veće grupacije, one su reprezentativnije i stoga u poziciji da šire veću količinu informacija. Parlament drži da je stoga opravdano njima dodeliti veće sume za informativnu kampanju. Smatra da podela novčanih sredstava na 69% za prethodno finansiranje informativne kampanje i 31% za naknadno finansiranje svih političkih grupacija koje su učestvovala na izborima predstavlja odluku koja potpada u njegovu političku diskreciju. Parlament je još jedanput naglasio na ročištu da su Biro i Prošireni biro

odlučili o raspodeli novčanih sredstava u skladu sa formulom koja je, prirodno, uzela u obzir veličinu doprinosa koji su mogle da pruže različite grupacije na promovisanju koncepta političke integracije u javnom mnjenju država članica.

44) Prvo treba naglasiti da je Evropski parlament pozvan da usvoji, u skladu sa svojim ovlašćenjima da određuje svoju unutrašnju organizaciju koju poseduje na osnovu Ugovora, odgovarajuće mere koje obezbeđuju neometano funkcionisanje i odvijanje njegovih procedura, kao što je pojašnjeno u gorepomenutoj presudi od 10. februara 1983. U svakom slučaju, mora se naglasiti da ustanovljeni finansijski okvir ne bi potpao pod nadležnosti unutrašnjeg organizovanja da je nađeno da se ne može razlikovati od okvira koji obezbeđuje fiksnu nadoknadu troškova izborne kampanje.

45) Sa ciljem da se razmotri da li su prva tri podneska osnovana, neophodno je pre svega odrediti pravu prirodu finansijskog okvira ustanovljenog osporanim merama.

46) Trebalo bi prvo napomenuti da su osporavane mere, u najmanju ruku, dvosmislene. Odluka iz 1982. samo navodi da uređuje raspodelu sredstava pod stavkom 3708, dok unutrašnji memorandum koji je rezimira govori prilično otvoreno o finansiranju izborne kampanje. Što se tiče Pravila iz 1983, ona ne navode da li troškovi koje nameravaju da nadoknade moraju nastati u vezi sa širenjem informacija koje se odnose na sam Evropski parlament ili na informacije o zauzetim stavovima političkih grupacija, ili koje u budućnosti nameravaju da zauzmu.

47) Istina je da su Pravila iz 1982. o korišćenju sredstava predvidela da raspodeljena sredstva mogu jedino da se koriste za aktivnosti koje su povezane sa informativnom kampanjom za izbore od 1984. Da bi obezbedila da je taj uslov ispunjen, ona su precizirala vrstu troškova koji mogu biti pokriveni, odredila lica odgovorna za ispravno korišćenje sredstava, zahtevala vođenje odvojenih računa koji po stavkama prikazuju različite vrste rashoda i zahtevala podnošenje izveštaja o korišćenju tih sredstava. U tom smislu, Evropski parlament je zatražio da se garantuje da će se sredstva, dostupna političkim grupama, uglavnom koristiti za pokrivanje troškova sastanaka i publikacija (brošura, reklama u štampi i postera).

48) Mora se naglasiti, međutim, da ta pravila nisu dovoljna da otklone dvosmislenost koja se tiče prirode datih informacija. Zapravo, Pravila iz 1982. nisu, više nego osporavane mere, ustanovila bilo kakav uslov koji povezuje raspodelu sredstava sa prirodom raširenih informacija. Evropski parlament smatra da su, polagajući račune o svojim aktivnostima, kandidati dali doprinos raspoloživim informacijama na način na koji je parlamentarna

institucija sprovela svoj zadatak. Jasno je da su u informativnoj kampanji te vrste, a koju Evropski parlament opisuje kao prezentaciju različitih gledišta, informacije o ulozi Evropskog parlamenta i stranačko propagiranje neodvojivi. Štaviše, Evropski parlament je priznao na saslušanju da njegovim članovima nije bilo moguće da striktno odvoje izborne izjave od informacija.

49) Konačno, mora se istaći da su sredstva data politički grupacijama mogla biti iskorišćena za vreme izborne kampanje. To je jasno pre svega što se tiče plaćenih iznosa od 31% fonda rezervi, koji je podeljen među grupacijama koje su učestvovala na izborima 1984. Troškovi koji bi mogli biti nadoknađeni su oni učinjeni u vezi sa evropskim izborima 1984. u periodu od 1. januara 1983. pa 40 dana posle izbora. To, u svakom slučaju, jednako važi za 69% novčanih sredstava koja svake godine dele političke stranke i nepridruženi članovi skupštine izabrani 1979. Može se videti iz pravila iz 1982. da jednu trećinu ukupno dodeljenog iznosa (minus fiksni deo) nije trebalo isplatiti do održavanja izbora 1984. Osim toga, 69% od ukupno dodeljenih sredstava su mogla biti korišćena za obrazovanje fonda rezervi i za pokriće obaveza plaćanja najkasnije 40 dana pre dana izbora, pod uslovom da je plaćanje izvršeno najkasnije 40 dana posle dana izbora.

50) Pod ovim uslovima, mora se zaključiti da se ustanovljeni finansijski okvir ne može razlikovati od okvira koji određuje fiksnu nadoknadu troškova izborne kampanje.

51) Drugo, mora se razmotriti da li usvajanje osporavanih mera krši član 7(2) akta od 20. septembra 1976. koji se odnosi na izbor skupštinskih predstavnika jedinstvenim neposrednim glasanjem.

52) U skladu sa tim propisom, 'do stupanja na snagu jedinstvenog izbornog postupka i zaviseći od drugih odredbi ovog propisa, izborni postupak će biti uređen u svakoj državi članici njenim domaćim propisima.'

53) Smisao izbornog postupka u okviru značenja te odredbe uključuje između ostalog pravila koja treba da omoguće da je izborni postupak ispravno sproveden i da su različitim kandidatima pružene jednake mogućnosti tokom izborne kampanje. Pravila koja utvrđuju okvir za nadoknadu troškova izborne kampanje potpadaju pod tu kategoriju.

54) Nadoknada troškova izborne kampanje nije uređena aktom od 1976. Sledstveno tome, u skladu sa važećim komunitarnim pravom, utvrđivanje okvira za nadoknadu troškova izborne kampanje i uvođenje detaljnih mera za njihovu primenu ostaju u domenu nadležnosti država članica.

55) Podnesak udruženja tužioca koje navodno tvrdi da je prekršen član 7(2) akta od 1976. mora biti podržan. Iz tog razloga, nema potrebe odlučivati o drugim podnescima.

Odluka o troškovima

Troškovi

56) U skladu sa članom 69(2) pravila postupka, strani koja izgubi spor nalaže se da plati troškove ako je to u svojoj odbrani zahtevala strana koja je dobila spor. Tužilac nije zatražio da se tuženom odredi da plati troškove. Sledstveno tome, iako je tuženi izgubio spor, svakoj strani se nalaže da snosi svoje troškove.

Operativni deo

Na tim osnovama, Sud time:

- (1) Proglašava da je Odluka Biroa Evropskog parlamenta od 12. oktobra 1982. koja se odnosi na raspodelu novčanih sredstava pod stavkom 3708. Opšteg budžeta Evropskih zajednica i Pravila usvojena od strane Proširenog biroa 29. oktobra 1983. koja uređuju upotrebu sredstava za nadonadu troškova koje snose političke grupacije koja učestvuju na izborima 1984. ništavi;
- (2) Nalaže da svaka strana snosi svoje troškove.

Rezime

1. Kada se udruženje, tužilac u postupku pred sudom, pripaja novom udruženju koje je pravno lice i prenosi njemu, između ostalih svojih prava i dužnosti, korist od tužbe koju je podnelo i gde novo udruženje izražava nameru da nastavi tužbu, takva tužba ne može biti proglašena nedozvoljenom s tvrdnjom da novo udruženje nema mogućnost da nastavi postupak.

2. Tumačenje člana 173. Ugovora koji isključuje mere koje je usvojio Evropski parlament od onih koje bi mogle biti osporavane na osnovu tužbe za poništaj bi vodilo do ishoda suprotnom duhu Ugovora iz člana 164. i njegovoj postavci, koji čini direktnu tužbu mogućom protiv svih mera koje usvajaju institucije a koje teže da proizvedu pravne posledice. Mere usvojene od Evropskog parlamenta u kontekstu Ugovora o EEZ bi mogle da povrede nadležnosti država članica ili drugih institucija, ili prekorače ovlašćenja koja su dodeljena Parlamentu a da se ne učini mogućim njihovo ispitivanje od Suda. Mora se dakle zaključiti da je tužba za poništaj dopuštena protiv mera usvojena od Evropskog parlamenta koje imaju pravno dejstvo naspram trećih lica.

Radi se o merama usvojenim od Evropskog parlamenta koje za cilj imaju raspodelu novčanih sredstava iz budžeta za pokrivanje priprema za izbore njegovih članova neposrednim glasanjem pošto te mere imaju pravno dejstvo na političke grupacije koje su već predstavljene u Parlamentu u vreme njihovog usvajanja i onih bez predstavnika ali spremnih da uzmu učešće na izborima.

3. Procena Suda oditora iz člana 206a Ugovora odnosi se na zakonitost trošenja budžetskih sredstava i sekundarnu odredbu na kojoj se trošak zasniva (zajednički nazvanim 'osnovna mera'). Njegova ocena je stoga različita od one koju vrši Sud pravde, a koja se tiče zakonitosti osnovnih mera.

4. Politička grupacija koja, za razliku od rivala, nije predstavljena u Evropskom parlamentu ali je spremna da istakne kandidate na neposrednim izborima za Parlament mora, da bi izbegla neravnopravnost u zaštiti koju protivničkim grupacijama na istim izborima pruža Sud, istovremeno biti smatrana da je direktno i individualno pogođena, u okviru značenja drugog stava člana 173. Ugovora, merama usvojenim od Parlamenta koje za cilj imaju raspodelu novčanih sredstava iz njegovog budžeta za finansiranje informativne kampanje koja prethodi tim izborima uprkos činjenici da ne bi mogla biti pozvana na to u vreme kada su mere usvojene.

5. Okvir koji je utvrdio Evropski parlament za finansiranje informativne kampanje pred evropske izbore koji se ne može razlikovati od okvira koji obezbeđuje fiksnu naknadu troškova izborne kampanje protivan je članu 7(2) akta koji se tiče izbora predstavnika skupštine neposrednim glasanjem i stoga je nezakonit pošto zadire u nadležnosti koje, u skladu sa tom odredbom, pripadaju državama članicama.

Preveo: Aleksandar Zavišić

**UPUTSTVO SAVETA BROJ 85/611/EEC OD 20. DECEMBRA 1985.
O USKLAĐIVANJU ZAKONA, PROPISA I ADMINISTRATIVNIH
AKATA KOJE SE ODOSE NA DRUŠTVA ZA ZAJEDNIČKA
ULAGANJA U PRENOSIVE HARTIJE OD VREDNOSTI (UCITS)**

Službeni list L 375, 31/12/1985, str. 0003 - 0018

finsko specijalno izdanje....: Poglavlje 6. tom 2. str. 0116

špansko specijalno izdanje...: Poglavlje 06. tom 3. str. 0038

švedsko specijalno izdanje...: Poglavlje 6. tom 2. str. 0116

portugalsko specijalno izdanje Poglavlje 06. tom 3. str. 0038

UPUTSTVO SAVETA od 20. decembra 1985. o usklađivanju zakona, uredbi i
upravnih propisa koje se odnose na društva za zajednička ulaganja u
prenosive hartije od vrednosti (UCITS) (85/611/EEC)

SAVET EVROPSKIH ZAJEDNICA,

imajući u vidu Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice, a
posebno član 57. stav 2.

- imajući u vidu predlog Komisije (1),
- imajući u vidu mišljenje Evropskog parlamenta (2),
- imajući u vidu mišljenje Ekonomskog i socijalnog odbora (3),
- budući da se zakoni država članica o društvima za zajednička ulaganja međusobno znatno razlikuju od države do države, posebno s obzirom na obaveza i kontrole kojima podležu ta društva; budući da ove razlike narušavaju konkurentnu sposobnost između tih društava i da ne

- osiguravaju jednaku zaštitu vlasnicima udela, budući da bi nacionalni zakoni kojima se regulišu društva za zajednička ulaganja trebalo da budu usklađeni s ciljem da se usklade uslovi konkurentnosti između tih društava na nivou cele Zajednice, a da se istovremeno osigura delotvornija i jednaka zaštita vlasnika udela;
- budući da će time društvima za zajednička ulaganja u pojedinim državama članicama biti lakše da plasiraju svoje udele u drugim državama članicama;
 - a kako će ostvarivanje ovih ciljeva olakšati uklanjanje restrikcija u slobodnom prometu udelima pojedinih društava za zajednička ulaganja unutar Zajednice, i kako će takvo usklađivanje pomoći da se ostvari evropsko tržište kapitala;
 - imajući u vidu gornje ciljeve, poželjno je utvrditi minimalne zajedničke propise za društva za zajednička ulaganja sa sedištem u državama članicama a vezano uz odobrenje, nadzor, strukturu, rad, i informacije koje društva treba da objave;
 - budući da primena ovih minimalnih zajedničkih propisa pruža dovoljna jamstva da se omogući društvima za zajednička ulaganja koja imaju sedišta u državama članicama da, uz poštovanje odgovarajućih odredbi o kretanju kapitala, plasiraju svoje udele u drugim državama članicama, s tim da istovremeno te druge države članice ne mogu ovim društvima odnosno njihovim udelima nametnuti bilo kakve druge odredbe, osim odredbi koje u tim državama ne ulaze u područje koje pokriva ovo Upustvo;
 - budući da je društvo za zajednička ulaganja sa sedištem u jednoj državi članici koje plasira svoje udele u drugoj državi članici, dužno preduzeti sve potrebne mere kako bi osiguralo da vlasnici udela u toj drugoj državi članici mogu s lakoćom ostvariti svoja finansijska prava i dobiti potrebne informacije,
 - budući da usklađivanje zakona država članica treba na početku biti ograničeno na društva za zajednička ulaganja nezatvorenog tipa koji javno prodaju svoje udele u Zajednici i jedini im je cilj ulaganje u prenosive hartije od vrednosti (a to su u suštini prenosive hartije od vrednosti koje se službeno kotiraju na tržištima hartija od vrednosti i sličnim uređenim javnim tržištima);
 - budući da regulacija društava za zajednička ulaganja koji ne potpadaju pod ovu Direktivu stvara ceo niz problema koji se moraju rešavati pomoću drugih odredbi, pa će zato ova društva biti predmet kasnijih usklađivanja;

- budući da, tako dugo dok usklađivanje nije uspostavljeno, svaka država članica može u svrhu svoje politike investiranja i kreditiranja, između ostalog propisati kategorije onih društava za zajednička ulaganja u prenosive hartije od vrednosti (UCITS) koja će biti isključena iz delokruga Direktive i utvrditi odgovarajuća pravila kojima UCITS tokom obavljanja delatnosti na njenoj teritoriji podleže;
- budući da slobodna trgovina udelima UCITS-a koji je ovlašćen investirati do 100 % svoje imovine u prenosive hartije od vrednosti istog izdavaoca (državna tela, lokalna tela, itd.), ne mora neposredno ili posredno poremetiti funkcionisanje tržišta kapitala ni finansiranje države članice niti stvarati ekonomske situacije slične onima koje se članom 68., stav 3. Ugovora treba da spreče,
- budući da treba voditi računa o posebnoj situaciji na finansijskim tržištima u Grčkoj Republici i Republici Portugaliji i ostaviti im dodatno vreme za sprovođenje ove Direktive,

USVOJILO JE STOGA OVO UPUTSTVO:

Odeljak I Opšte odredbe i delokrug

Član 1.

1. Države članice primeniće ovo Uputstvo na društva za zajednička ulaganja u prenosive hartije od vrednosti (u daljem tekstu: UCITS) koja imaju sedište na njihovoj teritoriji.

2. U smislu ovog Uputstva, a pod uslovom iz člana 2., smatra se da su UCITS sledeća društva:

- društva čiji je jedini cilj zajedničko ulaganje u prenosive hartije od vrednosti iz javno prikupljenog kapitala, koja rade na načelu disperzije rizika,
- čiji udeli se na traženje vlasnika udela mogu direktno ili indirektno povratiti ili isplatiti na teret imovine tih društava.

Smatra se da su radnje koje preduzima UCITS kako bi osigurao da vrednost njegovih udela na berzi ne odstupa bitno od njihove neto vrednosti, izjednačene s otkupom ili isplatom.

3. Takva društva mogu se osnivati po zakonu, po ugovornom pravu (kao investicioni fond kojim upravlja društvo za upravljanje) ili po pravu "trust-a" (unit trusts) ili po statutu (kao investiciono društvo).

Za potrebe ovog Upustva izraz "zajednički fondovi" uključuje i investicioni fond (unit trusts).

4. Investiciono društvo čija se imovina posredstvom društava kćeri ulaže pretežno u neke druge imovinske vrednosti a ne u hartije od vrednosti, ne podleže ovoj Direktivi.

5. Države članice će zabraniti onim UCITS-ima koji potpadaju pod ovo Upustvo transformisanje u društva za zajednička ulaganja koje ne pokriva ovo Upustvo.

6. Prema odredbama koje regulišu kretanje kapitala i odredbama sadržanim u članovima 44., 45. i 52., stav 2., nijedna država članica ne može primeniti nijednu drugu odredbu u domenu koji pokriva ovo Upustvo na UCITS koji ima sedište u nekoj drugoj državi članici, ni na udele koje je izdao taj UCITS, ako plasira svoje udele na svojoj teritoriji.

7. Bez prejudiciranja stava 6., država članica može na UCITS koji ima sedište na njenoj teritoriji primeniti zahteve strože od onih utvrđenih u članu 4. i dalje u ovoj Direktivi, ili dodatne zahteve, pod uslovom da imaju opštu primenu i da nisu u suprotnosti s odredbama ovog Upustva.

Član 2.

1. Sledeća tela nisu UCITS u smislu ovog Upustva:

- UCITS zatvorenog tipa;
- UCITS koji prikuplja kapital a da ne plasira javno svoje udele unutar Zajednice ili nekog njenog dela;
- UCITS čiji se udeli prema pravilima investicionog fonda ili statutu investicionog društva mogu prodati samo javnosti u državama nečlanicama;
- kategorije UCITS-a propisane odredbama država članica u kojima ovi UCITS -i imaju sedište, a za koje pravila utvrđena u Odeljku V. i u članu 36. nisu adekvatna u pogledu njihove investicione politike i politike uzimanja kredita.

2. Pet godina nakon početka sprovođenja ovog Upustva Komisija je dužna da preda Savetu izveštaj o sprovođenju stava 1., a posebno četvrte alineje tog

stava. Po potrebi će predložiti odgovarajuće mere radi proširivanja delokruga primene.

Član 3.

UCITS u smislu ovog Uputstva ima sedište u državi članici u kojoj investiciono društvo ili društvo za upravljanje ima svoje registrovano sedište; države članice moraju tražiti da se glavna uprava nalazi u istoj državi članici u kojoj se nalazi registrovano sedište.

Odeljak II

Odobrenje UCITS-a

Član 4.

1. UCITS sme da započne poslovanje tek kada dobije odobrenje nadležnih organa države članice u kojoj ima svoje sedište (u daljem tekstu: "nadležni organ"). Ovo odobrenje važi za sve države članice.

2. Rad investicionog fonda (unit trust) je odobren samo ako su nadležna tela potvrdila društvo za upravljanje, pravila fonda i depozitara. Investiciono društvo ima odobrenje za rad samo ako su nadležni organi potvrdili izabranog depozitara.

3. Nadležni organi ne mogu dati odobrenje za UCITS ako direktori društva za upravljanje, investicionog društva i depozitara nisu pouzdane osobe i ako nemaju iskustvo potrebno za obavljanje posla. U tu svrhu imena direktora društva za upravljanje, investicionog društva i depozitara, odnosno eventualnih naslednika moraju se odmah javiti nadležnim organima.

Pod direktorom se podrazumevaju osobe koje na osnovu zakona ili po statutu zastupaju društvo za upravljanje, investiciono društvo ili depozitara, odnosno osobe koje kreiraju politiku upravljanja društvom, investicionim društvom ili depozitarom.

4. Svaka promena društva za upravljanje ili depozitara, i isto tako i svaka izmena u pravilima fonda ili statutu, mora biti odobrena od strane nadležnih organa.

Odeljak III

Obaveze u vezi sa strukturom investicionih fondova

Član 5.

Društvo za upravljanje mora imati na raspolaganju dovoljna finansijska sredstva koja mu omogućuju da efikasno obavlja svoju delatnost i ispunjava svoje obaveze.

Član 6.

Društvo za upravljanje može se baviti isključivo upravljanjem investicionih fondova i investicionih društava.

Član 7.

1. Imovina investicionog fonda mora biti poverena na čuvanje depozitaru.
2. Na obavezu depozitara iz člana 9. ne utiče činjenica da je trećima poverio na čuvanje celu ili deo imovine čije čuvanje je preuzeo.
3. Depozitar je osim toga dužan da:
 - (a) osigura da prodaja, izdavanje, povraćaj, isplata i poništavanje udela obavljena za račun investicionog fonda ili putem društva za upravljanje bude obavljena u skladu sa zakonom i pravilima fonda;
 - (b) osigura da vrednost udela bude obračunata u skladu sa zakonom i pravilima fonda;
 - (c) izvršava uputstva društva za upravljanje, osim ako nisu u suprotnosti sa zakonom ili pravilima fonda;
 - (d) osigura da mu naknada iz poslova koji uključuju imovinu investicionih fondova bude doznačena u uobičajenim vremenskim rokovima;
 - (e) osigura da se prihod investicionih fondova koristi u skladu sa zakonom i pravilima fonda.

Član 8.

1. Depozitar mora imati sedište u istoj državi članici u kojoj sedište ima i društvo za upravljanje, ili u toj državi članici treba da ima predstavništvo ako mu je sedište u nekoj drugoj državi članici.
2. Depozitar mora biti institucija koja podleže javnoj kontroli. Treba da pruži dovoljno finansijskih i profesionalnih jemstava kako bi mogao delotvorno da obavlja funkciju depozitara i izvršava obaveze koje iz te funkcije proizlaze.
3. Države članice utvrđuju koja kategorija institucija iz stava 2. može biti depozitar.

Član 9.

Depozitar prema nacionalnom zakonu države članice u kojoj se nalazi sedište društva za upravljanje odgovara društvu za upravljanje i vlasnicima udela za nastalu im štetu, ako je neopravdano propustio da ispuni svoje obaveze ili ako ih je ispunio na neodgovarajući način.

Na odgovornost prema vlasnicima udela može biti pozvan direktno ili indirektno preko društva za upravljanje, zavisno od pravne prirode odnosa između depozitara, društva za upravljanje i vlasnika udela.

Član 10.

1. Isto društvo ne može biti istovremeno i društvo za upravljanje i depozitar.
2. U obavljanju svojih funkcija, i društvo za upravljanje i depozitar moraju nastupati nezavisno i samo u interesu vlasnika udela.

Član 11.

U zakonu ili u statutu fonda biće utvrđeni uslovi za promenu društva za upravljanje i depozitara i norme kojima treba da se osigura zaštita vlasnika udela u slučaju takve promene.

Odeljak IV

Obaveze u vezi sa strukturom investicionih društava i njihovih depozitara

Član 12.

Države članice utvrđuju pravnu formu koju investiciono društvo mora da ima. Ono treba da ima dovoljno uplaćenog kapitala kako bi efikasno vodilo poslove i ispunjavalo svoje obaveze.

Član 13.

Investiciono društvo može da obavlja isključivo delatnosti navedene u članu 1. stav 2.

Član 14.

1. Imovina investicionog društva mora se poveriti na čuvanje depozitaru.
2. Na obavezu depozitara iz člana 16. ne utiče činjenica da je trećima poverio na čuvanje celu ili deo imovine čije čuvanje je preuzeo.
3. Depozitar je osim toga dužan da:
 - (a) osigura da prodaja, izdavanje, povraćaj, isplata i poništavanje udela koje je izvršeno za račun društva ili ga je izvršilo društvo, bude obavljeno u skladu sa zakonom i statutom društva;
 - (b) osigura da mu naknada iz poslova koji uključuju imovinu društva bude doznačena u uobičajenim vremenskim rokovima;
 - (c) osigura da se prihod društva koristi u skladu sa zakonom i statutom.
4. Država članica može doneti odluku da investiciona društva sa sedištem na njenoj teritoriji, koja svoje udele plasiraju isključivo preko jednog ili više tržišta hartija od vrednosti na kojima su njihovi udeli uvršteni u službenu kotaciju, ne treba da imaju depozitare u smislu ovog Upustva.

Članovi 34., 37. i 38. ne primenjuju se na ova društva. Međutim, pravila za utvrđivanje vrednosti imovine tih društava moraju biti utvrđena zakonom ili u njihovom statutu.
5. Država članica može doneti odluku da investiciona društva koja imaju sedište na njenoj teritoriji i koja plasiraju najmanje 80% svojih udela preko jednog ili više tržišta hartija od vrednosti označenih u statutu, ne treba da imaju depozitare u smislu ovog Upustva, pod uslovom da se njihovi udeli službeno kotiraju na tržištima hartija od vrednosti onih država članica na čijoj

teritoriji se udeli plasiraju, i pod uslovom da se svi izvantržišni poslovi obavljaju isključivo po tržišnim cenama.

U statutu društva treba da je naznačeno tržište hartija od vrednosti u državi plasmana čija kotacija je merodavna za određivanje cene za poslove koje društvo obavlja u toj državi van tržišta hartija od vrednosti.

Država članica će iskoristiti mogućnost predviđenu u prethodnoj tački samo ako smatra da vlasnici udela uživaju jednaku zaštitu kao i oni vlasnici udela u UCITS-u koji imaju depozitara u smislu ovog Uputstva.

Ova društva i društva iz stava 4. posebno su dužna da:

- (a) u svom statutu utvrde način obračuna neto vrednosti svojih udela, ako takve odredbe nisu predviđene zakonom;
- (b) intervenisati na tržištu da bi se sprečilo da tržišna vrednosti udela odstupi više od 5% od njihove neto vrednosti;
- (c) utvrde neto vrednost svojih udela, saopštavaju istu nadležnim organima barem dva puta nedeljno i objave istu dva puta mesečno.

Barem dva puta mesečno nezavisni revizor treba da proveri da li je obračun vrednosti udela obavljen u skladu sa zakonom i statutom društva. Pritom se revizor mora uveriti da je imovina društva uložena u skladu s odredbama utvrđenim u zakonu i u statutu.

6. Države članice će obavestiti Komisiju koja društva koriste odstupanja utvrđena u stavovima 4. i 5.

Komisija podnosi Odboru za kontakte izveštaj o primeni stava 4. i stavka 5. u roku od pet godina od početka sprovođenja ovog Uputstva. Po potrebi predlaže odgovarajuće mere nakon što dobije mišljenje Odbora za kontakte.

Član 15.

1. Depozitar mora imati svoje sedište u istoj državi članici u kojoj ga ima i investiciono društvo ili u toj državi članici treba da ima predstavništvo ako mu je sedište u drugoj državi članici.

2. Depozitar mora biti institucija koja podleže javnoj kontroli. Treba da pruži dovoljno finansijskih i profesionalnih jemstava kako bi mogao delotvorno da obavlja funkciju depozitara i izvršava obaveze koje iz te funkcije proizlaze.

3. Države članice utvrđuju koja kategorija institucija iz stava 2. može biti depozitar.

Član 16.

Prema domaćem zakonu države u kojoj se nalazi sedište investicionog društva, depozitar odgovara investicionom društvu i vlasnicima udela za nastalu im štetu, ako je neopravdano propustio da ispuni svoje obaveze ili ako ih je ispunio na neodgovarajući način.

Član 17.

1. Isto društvo ne može biti istovremeno i društvo za upravljanje i depozitar.
2. U obavljanju svoje funkcije depozitara, depozitar mora nastupati samo u interesu vlasnika udela.

Član 18.

U zakonu ili u statutima društva će biti utvrđeni uslovi za promenu depozitara i pravila kojima se treba osigurati zaštita vlasnika udela u slučaju takve promene.

Odeljak V

Obaveze vezane uz politiku ulaganja UCITS-a

Član 19.

1. Ulaganja jednog investicionog fonda ili investicionog društva moraju se sastojati isključivo od sledećeg:
 - (a) prenosive hartije od vrednosti koje se službeno kotiraju na tržištu hartija od vrednosti u državi članici i/ili;
 - (b) prenosive hartije od vrednosti kojima se trguje na drugim javnim uređenim tržištima u državi članici a koja redovno posluju, priznata su i otvorena su za javnost i/ili;
 - (c) prenosive hartije od vrednosti koje se službeno kotiraju na tržištu hartija od vrednosti u državi nečlanici ili kojima se trguje na drugim uređenim javnim tržištima u državi nečlanici, a koji redovno posluju, priznati su i otvoreni za javnosti, pod uslovom da su odabir tržišta odobrili nadležni organi ili je predviđen zakonom, pravilima fonda ili statutom investicionog društva i/ili;

(d) novim emisijama prenosivih hartija od vrednosti pod uslovom da

- je u uslovima izdavanja sadržana obaveza da će se postaviti zahtev za odobrenje službene kotacije na tržištu hartija od vrednosti ili na nekom drugom uređenom javnom tržištu koje redovno posluje, priznato je i otvoreno za javnost, s tim da su odabir tržišta potvrdili nadležni organi ili je predviđen zakonom ili statutom investicionog društva;
- je odobrenje pribavljeno u roku od godinu dana od emisije.

2. Međutim:

- (a) UCITS ne može investirati više od 10% svoje imovine u prenosive hartije od vrednosti osim onih koji su naznačeni u stavu 1;
- (b) države članice mogu predvideti da UCITS može uložiti najviše 10% svoje imovine u dužničke instrumente (debt instruments) koji će radi svojih specifičnosti u okviru ovog Uputstva biti izjednačeni s hartijama od vrednosti, i koji se između ostalog mogu preneti i prodati, i imaju vrednost koja se može tačno utvrditi u svako doba ili barem onoliko često i u onim vremenskim razdobljima koja su predviđena u članu 34.
- (c) Investiciono društvo sme sticati pokretnu i nepokretnu imovinu koja joj je neophodna za direktno obavljanje delatnosti;
- (e) UCITS ne sme sticati plemenite metale niti sertifikate o istima.

3. Ukupna ulaganja navedena u stavu 2. tačka a) i b) ne smeju ni u kom slučaju premašiti 10% imovine UCITS-a.

4. Investicioni fondovi i investiciona društva mogu pored toga držati i tekuća sredstva.

Član 20.

1. Države članice šalju Komisiji:

- (a) najkasnije na dan početka sprovođenja ovog Uputstva, popise dužničkih instrumenata koje u skladu s članom 19., stav 2., tačka b), planiraju tretirati kao ekvivalente prenosivim hartijama od vrednosti, uz navođenja specifičnosti tih instrumenata i razloga zašto se to čini;
- (b) pojedinosti o promenama koje nameravaju napraviti u popisu instrumenata iz tačke (a) ili ostalih instrumenata koje nameravaju

tretirati kao ekvivalente prenosivim hartijama od vrednosti i razloge za isto;

2. Komisija je dužna da odmah prosledi informacije drugim državama članicama zajedno s komentarima, ako su oni po njenom mišljenju potrebni. O takvim saopštenjima mogu se unutar Odbora za kontakt izmeniti stavovi u skladu s postupkom utvrđenim u članu 53, stavu 4.

Član 21.

1. Države članice mogu dati dozvolu UCITS-u da se koriste tehnike i instrumenti vezano uz prenosive hartije od vrednosti po uslovima i uz ograničenja koja one utvrde, pod uslovom da se takve tehnike i instrumenti koriste u svrhu efikasnog upravljanja portfoliom.

2. Države članice mogu takođe dozvoliti UCITS-u upotrebu tehnika i instrumenata u svrhu zaštite od rizika od kursnih razlika a u okviru upravljanja imovinom.

Član 22.

1. UCITS može uložiti najviše 5 % svoje imovine u prenosive hartije od vrednosti koje je izdalo isto telo.

2. Države članice mogu povećati limit utvrđen u stavu 1 do najviše 10 %. Međutim, ukupna vrednost prenosivih hartija od vrednosti izdavaoca, u čije hartije od vrednosti je UCITS uložio više od 5% svoje imovine, ne sme prelaziti 40 % od vrednosti imovine UCITS-a.

3. Države članice mogu povisiti limit utvrđen u stavu 1 najviše do 35 % ako je prenosive hartije od vrednosti izdala ili za njih jemči država članica ili neka njena lokalna vlast, ili zemlja nečlanica, ili neko međunarodno javnopravno telo u kojem su članovi jedna ili više država članica.

Član 23.

1. Odstupajući od člana 22. i bez prejudiciranja člana 68, stav 3. Ugovora, države članice mogu ovlastiti UCITS da u skladu s načelom disperzije rizika ulaže do 100% svoje imovine u razne prenosive hartije od vrednosti koje su izdale ili za koje jemče države članice ili njihove lokalne vlasti, države nečlanice, ili međunarodna javnopravna tela u kojima su jedna ili više država članica članovi.

Nadležni organi daju takvu specijalnu dozvolu samo ako smatraju da vlasnici udela u ovim UCITS-ima imaju jednaku zaštitu kao vlasnici udela onih UCITS-a koji se pridržavaju ograničenja utvrđenih u članu 22.

Takav UCITS mora držati hartije od vrednosti iz najmanje šest različitih emisija, s tim da hartije od vrednosti iz iste emisije ne smiju premašiti 30% njegove ukupne imovine.

2. UCITS iz stava 1. mora u pravilniku fonda ili u statutu izričito navesti državu, lokalnu vlast, ili javnopravna međunarodna tela koja izdaju ili daju jemstvo za hartije od vrednosti u koje namerava investirati više od 35% svoje imovine; ovakav pravilnik fonda ili statut moraju biti odobreni od strane nadležnih organa.

3. Osim toga, svaki takav UCITS naveden u stavu 1., mora u svom prospektu i promotivnom materijalu jasno skrenuti pažnju na takva odobrenja i navesti države, lokalnu vlast i/ili javnopravna međunarodna tela u čije hartije od vrednosti UCITS namerava uložiti ili je uložio više od 35 % svoje imovine.

Član 24.

1. UCITS ne može sticati udele u drugim društvima za zajednička ulaganja otvorenog tipa, osim ako to nisu društva za zajednička ulaganja u smislu prve i druge alineje člana 1, stav 2.

2. UCITS ne može investirati više od 5% svoje imovine u udele u takvim društvima za zajednička ulaganja.

3. Ulaganje u udele investicionog fonda kojim upravlja isto društvo za upravljanje ili kojim upravlja neko drugo društvo s kojim je društvo za upravljanje povezano zajedničkim upravljanjem ili kontrolom ili značajnim direktnim ili indirektnim međusobnim učešćem (holding), biće dozvoljeno samo u slučaju fonda koji, u skladu sa svojim pravilima, radi specijalizovana ulaganja u specifičnom geografskom području ili privrednom sektoru, te pod uslovom da je takve investicije odobrio nadležni organ.

Odobrenje će biti izdato samo ako je investicioni fond najavio nameru da se koristi ovom opcijom i ako je ova opcija izričito navedena u statutu.

Društvo za upravljanje ne može obračunavati takse ili troškove vezano uz transakcije koje se odnose na udele drugog investicionog fonda ako su investirani u udele u nekom drugom investicionom fondu kojim upravlja isto društvo za upravljanje ili neko drugo društvo s kojim je društvo za upravljanje povezano zajedničkom upravom ili kontrolom ili značajnim direktnim ili indirektnim međusobnim učešćem.

4. Stav 3. ovog člana primenjuje se i u slučajevima ako investiciono društvo stiče udele u drugom investicionom društvu s kojim je povezano u smislu stava 3. Stav 3. ovog člana primenjuje se i ako investiciono društvo stekne udele u investicionom fondu s kojim je povezano, a isto tako i u slučaju kada investicioni fond stiče udele u investicionom društvu s kojim je povezan.

Član 25.

1. Ni investiciono društvo ni društvo za upravljanje ne sme za investicioni fond kojim upravlja i koji potpada pod ovo Upustvo, sticati akcije s pravima koja bi dotičnom društvu omogućila ostvarivanje značajnog uticaja u upravljanju društva izdavaoca.

Dok se ne ustanovi daljnje usklađivanje, države članice dužne su da se pridržavaju zakonskih propisa ostalih država članica u kojima je utvrđeno načelo iz prvog podstava ovog stava.

2. Osim toga, investiciono društvo ili investicioni fond ne mogu sticati više od:

- -10% udela bez prava glasa u istom izdavaocu;
- -10% dužničkih hartija od vrednosti istog izdavaoca;
- -10% udela istog društva za zajednička ulaganja u smislu prve i druge alineje člana 1. stav 2.

Ograničenja utvrđena u drugoj i trećoj alineji mogu se zanemariti u vreme sticanja ako se bruto iznos dužničkih hartija od vrednosti ili neto iznos udela koji se emituju u vreme sticanja ne može izračunati.

3. Država članica može se odreći od postavljanja zahteva iz stava 1. i 2. koji se odnose na:

- (a) prenosive hartije od vrednosti koje je izdala ili za koje je dala jemstvo država članica ili neko njena lokalna vlast;
- (b) prenosive hartije od vrednosti koje je izdala ili za koje je dala jemstvo država nečlanica;
- (c) prenosive hartije od vrednosti koje su izdala međunarodna javnopravna tela u kojima su članice jedna ili više država članica;
- (d) udele koje drži UCITS u kapitalu društva osnovanog u državi nečlanici, koji investira svoju imovinu uglavnom u hartije od vrednosti izdavaoca sa sedištem u toj državi, gde po zakonima te države takvo učešće u kapitalu predstavlja jedini način na koji UCITS

može investirati u hartije od vrednosti izdavaoca iz te države. Ali ovakvo odstupanje primenjuje se samo ako je politika ulaganja društva iz države nečlanice u skladu s ograničenjima utvrđenim u članovima 22, 24. i 25. stavovi 1. i 2. Ako nisu poštovana ograničenja utvrđena u članu 22. i 24, analogno se primenjuje član 26;

- (e) udele koje drži investiciono društvo u kapitalu društava kćeri koja se bave poslovima upravljanja, savetovanja ili marketingom isključivo u korist tog društva;

Član 26.

1. UCITS ne mora poštovati ograničenja predviđena u ovom odeljku ako se koristi pravom preče kupovine iz prenosivih hartija od vrednosti koji čine deo njihove imovine. Uprkos obaveznom pridržavanju načela disperzije rizika, države članice mogu dozvoliti novoosnovanim UCITS-ima odstupanje od članova 22. i 23. za rok od šest meseci nakon odobrenja za rad.

2. Budu li ograničenja iz stava 1. prekoračena zbog razloga koji su izvan kontrole UCITS -a ili zbog korišćenja prava preče kupovine, tada je UCITS dužan kada vrši prodaju postaviti sebi kao prioritetni cilj normalizaciju stanja, vodeći pritom računa o interesima vlasnika udela.

Odeljak VI

Obaveza u vezi s informacijama koje treba dostaviti vlasnicima udela

A. Objavljivanje prospekta i periodičnih finansijskih izveštaja

Član 27.

1. Investiciono društvo, i za svaki investicioni fond kojim upravlja, društvo za upravljanje dužni su da izdaju:

- prospekt,
- godišnji izveštaj za finansijsku godinu i polugodišnji izveštaj za prvih šest meseci finansijske godine.

2. Godišnji i polugodišnji izveštaji treba da budu objavljeni u niže navedenim rokovima računajući od datuma završetka perioda na koje se odnose.

- četiri meseca u slučaju godišnjeg izveštaja,
- dva meseca u slučaju polugodišnjeg izveštaja.

Član 28.

1. Prospekt mora sadržati informacije potrebne kako bi investitori mogli doneti realni sud o ulaganjima koja im se predlažu. Treba najmanje da sadrži podatke utvrđene u šemi A u dodatku ovog Upustva, ako informacije nisu već ranije objavljene u dokumentima priloženim prospektu u skladu s članom 29. stav 1.
2. U godišnjem izveštaju treba da se nalazi bilans ili pregled stanja imovine, detaljni pregled prihoda i rashoda za finansijsku godinu, izveštaj o poslovanju za završenu poslovnu godinu i ostale informacije utvrđene u šemi B u dodatku ovog Upustva, te značajne informacije koje će investitorima omogućiti da donesu realni sud o razvoju i rezultatima poslovanja UCITS-a.
3. Polugodišnji izveštaj mora sadržati najmanje podatke koji su utvrđeni tačkama I do IV šeme B u dodatku uz ovo Upustvo; ako je UCITS isplatio ili je predložio isplatu privremene dividende, brožani podaci treba da odražavaju rezultate nakon oporezivanja za polugodišnji period i isplacenu ili predloženu privremenu dividendu.

Član 29.

1. Statut fonda ili investicionog društva predstavlja sastavni deo prospekta i mora biti priložen uz njega.
2. Dokumenti navedeni u stavu 1. ne treba da budu priloženi kao dodatak prospektu, s tim da vlasnik udela treba biti obavešten o tome da mu se na njegov zahtev dokumenti mogu poslati ili će se obavestiti o mestu gde ih u državi članici u kojoj su udeli stavljeni na tržište može pregledati.

Član 30.

Bitni elementi prospekta moraju biti ažurirani.

Član 31.

Računovodstvene podatke prikazane u godišnjem finansijskom izveštaju mora pregledati jedna ili više osoba ovlašćenih za reviziju u skladu s Direktivom Saveta 84/253/EEC od 10. aprila 1984. na osnovu člana 54. stav 3. tačka g. Ugovora o EEZ o odobrenju osoba zaduženih ili odgovornih za zakonsku reviziju računovodstvenih dokumenata (1). Revizorski izveštaj,

uključujući i eventualne rezerve revizora, treba da bude u celosti prikazan u svakom godišnjem finansijskom izveštaju.

Član 32.

UCITS je dužan da dostavi nadležnim organima svoj prospekt sa svim izmenama i dopunama, te godišnji i polugodišnji finansijski izveštaj.

Član 33.

1. Prospekt, zadnji godišnji finansijski izveštaj i polugodišnji finansijski izveštaj iza toga objavljen, treba biti stavljen na raspolaganje potencijalnim upisivačima besplatno pre zaključenja ugovora.
2. Osim toga godišnji i polugodišnji finansijski izveštaji moraju stajati na raspolaganju javnosti na mestima utvrđenim u prospektu.
3. Godišnji i polugodišnji finansijski izveštaji daju se vlasnicima udela besplatno na njihov zahtev.

B. Objavljivanje ostalih informacija

Član 34.

UCITS mora na odgovarajući način objaviti cenu za izdavanje, prodaju, otkup ili isplatu svojih udela, svaki put kada se radi izdavanje, prodaja, otkup ili isplata, a najmanje dva puta mesečno. Nadležni organi mogu međutim dozvoliti UCITS-u da to bude jednom mesečno pod uslovom da takva derogacija ne prejudicira interese vlasnika udela.

Član 35.

Pri svakom oglašavanju koje sadrži poziv na kupovinu udela u UCITS-u mora biti naznačeno da prospekt postoji i na kojim mestima ga javnost može dobiti.

Odeljak VII

Opšte obaveze UCITS-a

Član 36.

1. Kredite za račun investicionog fonda ne smeju uzimati:

- investiciono društvo, društvo za upravljanje niti depozitar.

Međutim, UCITS može sticati strana sredstva plaćanja putem paralelnih kredita (back-to-back loan).

2. Odstupajući od stava 1. država članica može odobriti UCITS-u da uzme kredit u sledećoj visini:

- (a) do 10% svoje imovine u slučaju investicionog društva, ili vrednosti imovine u slučaju investicionog fonda, pod uslovom da je reč o kreditu privremene prirode;
- (b) do 10% svoje imovine u slučaju investicionog društva, pod uslovom da se uzimanjem kredita omogućuje sticanje nekretnina neophodnih za neposredno obavljanje delatnosti; u tom slučaju ni ovi kao ni krediti po tački a) ne smeju zajedno premašiti 15% imovine zajmoprimca.

Član 37.

1. UCITS je dužan na traženje imaoaca udela otkupiti ili isplatiti svoje udele.

2. Odstupajući od stava 1.:

- (a) UCITS može, u slučaju i prema postupku koji je predviđen zakonom, pravilima fonda i statutom investicionog društva, privremeno prekinuti otkup ili isplatu svojih udela. Prekid se može odobriti samo u posebnim uslovima kada okolnosti to traže i ako je prekid u interesu vlasnika udela opravdan;
- (b) države članice mogu dozvoliti nadležnim organima da zatraže prekid otkupa ili isplate udela kada je to u interesu vlasnika udela ili javnosti.

3. U slučajevima iz stava 2., tačka a), UCITS mora odmah i neodložno saopštiti svoju odluku nadležnim organima i telima svih država članica u kojima plasira svoje udele.

Član 38.

Pravila za procenu vrednosti imovine i pravila za obračun prodajne cene ili emisione cene i cene otkupa ili isplate udela UCITS-a moraju biti utvrđena zakonom, pravilima fonda ili statutom investicionog društva.

Član 39.

Distribucija ili reinvestiranje prihoda investicionog fonda ili investicionog društva, biće izvršeno u skladu sa zakonom i pravilima fonda ili statutom investicionog društva.

Član 40.

Ne smeju se izdavati udeli u UCITS-u ako se protivvrednost neto cene izdavanja ne uplati u imovinu UCITS-a u uobičajenim rokovima. Ova odredba ne isključuje distribuciju bonusnih udela.

Član 41.

1. Bez prejudiciranja primene članova 19. i 21. investiciono društvo, društvo za upravljanje, a niti depozitar za račun investicionog društva neće davati kredite niti nastupati kao jemac u ime trećih.
2. Stav 1. ne sprečava da ova društva kupe prenosive hartije od vrednosti koji nisu u celosti plaćeni.

Član 42.

Investiciono društvo, društvo za upravljanje a niti depozitar za račun investicionog društva ne sme prodavati prenosive hartije od vrednosti bez pokrića.

Član 43.

Zakonom ili pravilima fonda mora biti propisana naknada i troškovi koje društvo za upravljanje može zaračunati investicionom fondu te način obračuna naknade.

Zakonom ili statutom investicionog društva mora biti propisana priroda troškova koje snosi društvo.

Odeljak VIII.

Posebne odredbe za UCITS-e koji plasiraju svoje udele u državama članicama u kojima nemaju sedište

Član 44.

1. UCITS koji plasira svoje udele u drugim državama članicama, mora poštovati zakone, propise i administrativne akte koji su na snazi u toj državi, a koji ne potpadaju pod ovo Upustvo.
2. Svaki UCITS može reklamirati svoje udele u državi članici u kojoj se plasiraju. Mora poštovati odredbe koje uređuju reklamiranje u toj državi.
3. Odredbe iz stavova 1. i 2. primenjuju se bez diskriminacije.

Član 45.

U slučaju iz člana 44. UCITS je između ostalog dužan u skladu sa zakonom, propisima i administrativnim aktima na snazi u državi članici u kojoj se vrši plasiranje, preduzeti mere potrebne kako bi se osiguralo da vlasnicima udela u toj državi članici budu isplaćena sredstva po otkupu ili povraćaju i da im se stave na raspolaganje sve informacije koje je UCITS dužan dati.

Član 46.

Ukoliko UCITS namerava da plasira svoje udele u državi članici u kojoj nema sedište, prethodno treba o tome obavesti nadležne organe a onda i organe druge države članice. Istovremeno treba da pošalje nadležnim organima druge države članice:

- potvrdu nadležnog organa da ispunjava uslove iz ovog Upustva,
- svoj pravilnik fonda ili statut,
- svoj prospekt,

- po potrebi zadnji godišnji izveštaj i polugodišnji izveštaj koji sledi iza toga, te pojedinosti o predviđenom načinu plasiranja udela u toj drugoj državi članici.

UCITS može početi plasirati svoje udele u toj drugoj državi članici dva meseca nakon ove objave, osim ako nadležni organi u dotičnoj državi članici ne odluče, u obrazloženoj odluci donetoj pre nego što je istekao taj dvomesečni rok, da način plasiranja koji je predložio UCITS ne odgovara propisima utvrđenim u članu 44. stavu 1. i članu 45.

Član 47.

Ako UCITS svoje udele plasira u državi članici u kojoj nema sedište, onda u toj državi članici treba objaviti dokumentaciju i informacije koji se obavezno objavljuju u državi članici u kojoj ima sedište, po istom postupku koji je predviđen u državi u kojoj ima sedište, i to barem na jednom od službenih jezika te druge države članice.

Član 48.

U svrhu obavljanja svoje delatnosti, UCITS može u Zajednici koristiti isti opšti naziv (kao što je "investiciono društvo" ili "investicioni fond") koji upotrebljava i u državi članici u kojoj ima sedište. U slučaju da postoji opasnost od zabune, zemlja članica domaćin može u svrhu pojašnjavanja tražiti da se uz naziv navede i odgovarajući dodatak.

Odeljak IX

Odredbe o organima nadležnim za davanje odobrenja i za nadzor

Član 49.

1. Države članice imenuju organe koji će imati ovlašćenja utvrđene u ovoj Direktivi.

O tome će obavestiti Komisiju uz navođenje pojedinih zaduženja.

2. Organi iz stava 1. moraju biti javna tela ili takva tela koja su imenovala javna tela.

3. Za nadzor UCITS-a nadležna su tela države u kojoj UCITS ima sedište.

Za nadziranje da li se poštuju propisi utvrđeni u Odeljku VIII., nadležna su tela one države u kojoj UCITS plasira svoje udele prema članu 44.

4. Kako bi ova tela mogla izvršavati svoje zadatke i obaveze na ta tela treba preneti sve potrebne nadležnosti i ovlašćenja za nadzor.

Član 50.

1. Organi država članica iz člana 49. će međusobno saradivati kako bi obavili svoje zadatke te će u tu svrhu jedni drugima saopštavati i sve ostale potrebne informacije.

2. Države članice će se pobrinuti da sve osobe koju su zaposlene ili koje su bile zaposlene u organima iz člana 49. čuvaju poslovnu tajnu, što znači da poverljive informacije koje su te osobe saznale tokom obavljanja svojih poslova i zadataka ne smeju otkrivati drugim osobama ili telima osim ako se ne radi o zakonskoj obavezi.

3. Međutim stav 2. ne isključuje komuniciranje između nadležnih organa pojedinih država članica iz člana 49, a kako je to utvrđeno u ovoj Direktivi. Informacije koje se na ovaj način razmenjuju spadaju pod obavezu čuvanja poslovne tajne i obavezuju osobe koje su zaposlene ili koje su bile zaposlene kod nadležnih organa koje primaju informacije.

4. Bez prejudiciranja slučajeva koji spadaju u krivično pravo, organi iz člana 49. koje prima ove podatke, može podatke koristiti samo u okviru svojih poslova i zadataka ili upravnih žalbi ili zakonskih postupaka koji proizlaze iz obavljanja ovih poslova i zadataka.

Član 51.

1. Organi iz člana 49. dužna su svaku odluku kojom se odbija zahtev za odobrenje i svaku negativnu odluku koja se donosi u sklopu mera utvrđenih po ovoj Direktivi, obrazložiti i o tome obavestiti podnosioca zahteva.

2. Države članice treba da predvide da protiv odluka koje se donose vezano uz UCITS na osnovu zakona, propisa i administrativnih akata usvojenih u skladu s ovom Direktivom, budu dopuštena pravna sredstva pred sudom; isto vredi ako u roku od šest meseci od podnošenja zahteva nije doneta odluka povodom zahteva UCITS-a za odobrenjem, a koji je sadržavao celokupne podatke predviđene po propisima koji su na snazi.

Član 52.

1. Samo su nadležni organi u državi članici u kojoj UCITS ima sedište ovlašćeni da preduzimaju radnje u slučaju kršenja zakona, uredbi ili upravnih propisa, ili odredbi utvrđenih u pravilima fonda ili statuta.
2. Bez obzira na to, nadležni organi u državi članici u kojoj UCITS plasira svoje proizvode mogu preduzeti mere protiv UCITS-a ako krši odredbe iz odeljka VIII.
3. Nadležni organi u državi članici u kojoj UCITS ima sedište moraju odmah obavestiti državu članicu u kojoj UCITS plasira udele o svim odlukama o povlačenju odobrenja, o ozbiljnim merama preduzetim protiv UCITS-a, o suspenziji, o povraćaju ili isplati koje je UCITS dužan učiniti.

Odeljak X

Odbor za kontakt

Član 53.

1. Odbor za kontakte (dalje u tekstu "Odbor") uspostavlja se uz Komisiju.

Njegova je funkcija da:

- (a) bez prejudiciranja članova 169. i 170. Ugovora, olakša usklađeno sprovođenje ovog Uputstva u vidu redovnih konsultacija o svim praktičnim problemima koji proizlaze iz primene Direktive i o kojima je potrebno ili korisno razmeniti mišljenje;
 - (b) olakša konsultacije između država članica o tome da se mogu usvojiti stroži zahtevi i postaviti dodatni zahtevi u skladu s članom 1, stavom 7. ili o odredbama koje se mogu usvojiti u skladu s članovima 44. i 45.;
 - (c) savetuje Komisiju o potrebnim izmenama ili dopunama ovog Uputstva.
2. Nije zadatak Odbora da ocenjuje osnovanost odluka koje su organi iz člana 49. doneli u pojedinačnim slučajevima.
 3. Odbor čine lica koja su imenovalе države članice i predstavnici Komisije. Usluge sekretarijata Odbora pružaće Komisija.
 4. Sastancima Odbora predsedava predsednik, na vlastitu inicijativu ili na zahtev delegacije države članice. Odbor donosi svoj pravilnik.

Odeljak XI

Prelazne odredbe, derogacija i završne odredbe

Član 54.

Samo za danski "UCITS " će se "pantebreve" izdat u Danskoj izjednačiti s prenosivim hartijama od vrednosti iz člana 19. stav 1. tačke b).

Član 55.

Odstupajući od člana 7. stava 1. i člana 14. stav 1, nadležni organi mogu dozvoliti UCITS-ima koji su na datum usvajanja ovog Upustva po vlastitim nacionalnim propisima imali dva ili više depozitara, da taj broj depozitara zadrže, pod pretpostavkom da ti nadležni organi jemče da će obaveze iz člana 7. stav 3. i člana 14. stav 3. biti uredno ispunjene.

Član 56.

1. Odstupajući od člana 6, država članica može ovlastiti društvo za upravljanje da izda potvrde na donosioca (bearer certificates) koje predstavljaju registrovane hartije od vrednosti (registered securities) drugih društava.
2. Države članice mogu ovlastiti društva za upravljanje koja na datum usvajanja ovog Upustva obavljaju druge delatnosti osim onih utvrđenih u članu 6, da nastave te delatnosti još pet godina nakon tog datuma.

Član 57.

1. Države članice doneće najkasnije do 1.10.1989. odgovarajuće mere potrebne kako bi se ovo Upustvo mogla sprovesti. Dužne su o tome odmah da obaveste Komisiju.
2. Države članica odobravaju već osnovanim i postojećim UCITS-ima koji su postojali na dan usvajanja ovog Upustva rok od najviše 12 meseci od tog dana radi usklađivanja s nacionalnim zakonodavstvom.
3. Helenska Republika i Portugalska Republika su ovlašćene odložiti početak primene ovog Upustva najkasnije do 1. aprila 1992.

Godinu dana pre tog datuma Komisija će poslati izveštaj Savetu o tome kako napreduje sprovođenje Direktive i o svim poteškoćama koje Helenska Republika i Portugalska Republika imaju u sprovođenju Direktive iz prvog podstava.

Bude li to bude potrebno, Komisija će predložiti Savetu da se produži rok najduže četiri godine.

Član 58.

Države članice će se pobrinuti da je Komisija obavještena o bitnim zakonima, propisima i administrativnim aktima koji će biti usvojeni u domenu koji uređuje ovo Uputstvo.

Član 59.

Ovo Uputstvo važi za sve države članice.

Potpisano u Briselu, 20. decembra 1985.

Za Savet

Predsednik

R. KRIEPS

(1) OJ broj C 171, 26. 7. 1976, str. 1.

(2) OJ broj C 57, 7. 3. 1977, str. 31.

(3) OJ broj C 75, 26. 3. 1977, str. 10.

(4) OJ broj L 126, 12. 5. 1984, str. 20.

DODATAK

I. Stanje imovine:

- prenosive hartije od vrednosti,
- dužnički instrumenti vrsta navedenih u članu 19. stav 2. tačka b),
- bankovno stanje,
- druga imovina,

- ukupna imovina,
- obaveze,
- neto stanje vrednosti imovine

II. Broj udela u u prometu

III. Neto stanje vrednosti imovine po pojedinačnom udelu

IV. Portfolio, pri čemu treba razlikovati:

- (a) prenosive hartije od vrednosti koje su službeno uvrštene za prodaju na tržištu hartija od vrednosti;
- (b) prenosive hartije od vrednosti kojima se trguje na nekom drugom uređenom tržištu;
- (c) nove emisije prenosivih hartija od vrednosti tipa po članu 19. stavu 1. tački d);
- (d) druge hartije od vrednosti navedene u članu 19. stav 2. tačka a);
- (e) dužnički instrumenti koji se tretiraju kao ekvivalenti u skladu s članom 19. stav 2. tačka b);

i analizirani u skladu s najadekvatnijim kriterijima u svetlu ulagačke politike UCITS (npr. u skladu s privrednim, geografskim ili kursnim kriterijumima) kao procenat neto imovine; za svaki od gornjih instrumenata treba navesti koji proporcionalni udeo u ukupnoj imovini UCITS-a predstavlja.

Promene sastava portfolija tokom perioda na koje se odnosi izveštaj.

V. Izveštaj o kretanju imovine UCITS-a tokom perioda na koje se odnosi izveštaj uključujući sledeće:

- prihod od ulaganja,
- ostali prihod,
- troškovi upravljanja,
- troškovi depozitara,
- ostali troškovi i takse,
- neto prihod,

- isplate dobiti vlasnicima dokumenta o udelu i ponovno uloženi prihod,
- promene u računu kapitala (capital account)
- apresijacija ili depresijacija ulaganja
- ostale promene koje se odnose na imovinu i obaveze UCITS -a.

VI. Uporedni pregled zadnje tri finansijske godine, a za svaku finansijsku godinu na kraju godine

- ukupna neto vrednost imovine (portfolija),
- neto vrednost pojedinačnog udela

VII. Po kategorijama raščlanjeni podaci o transakcijama koje je UCITS u smislu člana 21. obavio tokom perioda na koji se odnosi izveštaj, te iznos obaveza koje iz njih proizlaze.

Preveo: Aleksandar Zavišić

NOVOSTI EVROPSKE UNIJE

Mr Mina Zirojević*

str. 119-128.

USTAV EVROPSKE UNIJE - - KORAK KA PRIBLIŽAVANJU ILI NE?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸⁹ Član III-193. (1) nacrtu Ustava.

⁹⁰ Član III-197. nacrtu Ustava.

⁹¹ Član III-194. (1) nacrtu Ustava.

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

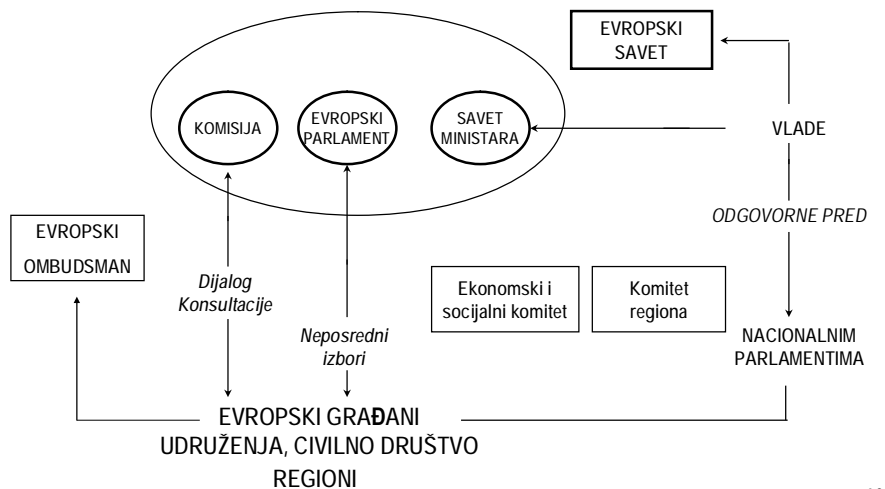
Pitanje finansiranja zajedničke spoljne i bezbednosne politike uređeno je na nov način, tako da su svi troškovi, osim onih koji se odnose na vojne rashode, pokriveni iz budžeta EU.

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

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

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

EVROPSKA UNIJA I DEMOKRATIJA



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

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

⁹² Šema odnosa Evropske unije i demokratije.

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

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

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

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

DIREKTIVA EVROPSKOG PRAVA O POSREDOVANJU U GRAĐANSKIM I TRGOVAČKIM PRAVIMA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PRIKAZ KNJIGE

SRBIJA I CRNA GORA NA PUTU KA EVROPSKOJ UNIJI, ZBORNIK RADOVA

Priredili, Duško Lopandić i Vojislav Bajić

Izdavač: Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2003, str. 362.

Tekstovi u ovom zborniku su nastali kao rezultat konferencije o razvoju odnosa Evropske unije i Srbije i Crne Gore („*Srbija i Crna Gora na putu ka EU – dve godine kasnije*“) održane krajem 2002. godine u Beogradu u organizaciji Evropskog pokreta u Srbiji i Instituta ekonomskih nauka, Beograd. Autorski tekstovi i materijali pripremljeni za samu konferenciju ili neposredno nakon njenog održavanja, u knjizi su obuhvaćeni u nekoliko logičnih celina, koje se odnose na unutrašnje i spoljne pretpostavke bržeg približavanja Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji. U poslednjem delu knjige dati su i neki relevantni dokumentarni prilozi, pri čemu se neki od njih odnose i na period nakon održavanja skupa u Beogradu.

Zbornik radova je dvojezičan (ne engleskom i srpskom jeziku) i sastoji se iz šest delova, i to: Uvodna izlaganja, Proces stabilizacije i pridruživanja Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji, Reforme u Srbiji i Crnoj Gori i proces evropske integracije, Evropska budućnost Balkana – iskustva susednih zemalja, Debata i Aneksi.

U prvom delu Zbornika postavljaju se osnove rasprave, a to znači najvažniji elementi stvaranja Evropske zajednice (Henrick Kröner, Ruben Madsen), kao i priprema za pridruživanje Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji (Živorad Kovačević, Goran Pitić, Geoffrey Barrett).

Drugi deo zbornika se bavi procesom stabilizacije i pridruživanja Srbije i Crne Gore Evropskoj uniji (Jelica Minić, Vojislav Bajić, Vladimir Gligorov, Danijel Pantić, Duško Lopandić, Gordana Ilić, Marinko Bošnjak, Radovan Vukadi-nović, Vatroslav Vekarić). U ovom delu priznati stručnjaci iz prakse i teorije nam predočavaju institucionalne, pravne, ekonomske okvire evropske integracije.

U nastavku zbornika govori se o reformama u Srbiji i Crnoj Gori koje su potrebne u proces evropske integracije (Jovan Teokarević, Aleksandar Vlahović, Stojan Stamenković, Sonja Bjeletić, Miladin Kovačević, Mile Jović, Oliver Nikolić, Wim Van Meurs). Ovde se praktično na primerima iz privrede i političkog života Srbije i Crne Gore predočava stanje u Srbiji i Crnoj Gori: a posebno se posmatra stanje političkih reformi, stanje ekonomskih reformi i stanje pravnih i institucionalnih reformi.

Četvrti deo pod nazivom "Evropska budućnost Balkana – iskustva susednih zemalja",

Neven Mimica, Duško Jakšić, Davor Savin, Dragoljub Stojanov, Rado Genorio, Miroslav Antevski, Marijana Vidas-Bubanja. U ovom delu spomenuta su iskustva zemalja u regionu i njihovi problemi u toku pridruživanja.

Svi tekstovi, uključujući i same zaključke sa konferencije, nisu ni malo izgubili na aktuelnosti, odnosno analitičnosti i stručnosti. Očekivani trendovi u daljem razvoju unutrašnje situacije u Srbiji i Crnoj Gori, kao i u pogledu očekivanog razvoja budućih odnosa EU sa zemljama Zapadnog Balkanu, samo su potvrđeni u toku 2003. godine. To se u prvom redu odnosi na mukotrpan proces dalje izgradnje državne zajednice, odnosno primene Ustavne povelje Srbije i Crne Gore, koja bi trebalo - kako je to proklamovano u njenoj preambuli - da ubrza evropsku integraciju Srbije i Crne Gore, ali se u praksi često dešava suprotno. Uoči značajnog samita EU-Zapadni Balkan u Solunu administracije Republika Srbije i Crne Gore nastoje da zaokruže tzv. „Akcioni plan za harmonizaciju tržišta“ SCG, što je jedan od ključnih preduslova za dalji razvoj institucionalne saradnje sa Unijom, uključujući i otvaranje pregovora o zaključenju sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju.

Najveći deo zbornika je posvećen unutrašnjim kretanjima u SCG, koja su preduslov za uspešan put integracije, na planu političkih, ekonomskih i pravnih reformi. U mnogim člancima, potvrđena je bliska veza između internih reformi i spoljnopolitičkih ciljeva. Svaki napredak na planu tranzicije i reformi u zemlji direktno omogućava i olakšava napredak u spoljnim odnosima, a posebno u procesu integracije u EU. Generalno, u uborniku je izražavana potreba ostvarivanja stabilizacije političkih prilika i stabilnosti

institucija, kao i stalan i dugoročni rad na pitanju društvenog konsensusa svih elemenata društva za put integracije u EU.

Na planu ekonomskih reformi ukazano je da je, nakon perioda dubokog decenijskog zaostajanja, u poslednje dve godine učinjeno dosta na stabilizaciji stanja i stvaranju uslova za dugoročan rast. Konstatovano je da postoje neophodni ekonomski preduslovi da SCG- Srbija stupi u fazu pridruživanja sa EU, ali da u Srbiji još nije obezbeđeno dovoljno učešće investicionog kapitala za dugoročan rast, čak i u poređenju sa zemljama regiona.

U pogledu pravnih i institucionalnih reformi, konstatovano je da se one nalaze još na samom početku, da je neophodno ostvariti stabilan razvoj institucija, bez obzira na političke oscilacije, kao i na uključenje građanskog društva u process priprema za evropsku integraciju.

U okviru zaključaka, sugerisano je sledeće:

- u odnosu na nevladine organizacije i inicijative - rad na promovisanju evropskih vrednosti i obezbeđenju društvenog konsensusa o evrointegraciji,
- u odnosu na državne organe: da se preduzmu sve mere kako bi u toku 2003.
- godine bio potpisan sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Od ostvarivanja ovog cilja, u praksi će biti ocenjivana i efikasnost predviđene državne zajednice.
- da se nakon 2003. godine obave političke i druge pripreme za podnošenje
- kandidature za članstvo u EU.

Ovaj Zbornik je obuhvatio teorijske i praktična iskustva, probleme i načine pridruživanja Evropskoj uniji, pa s toga neće izgubiti na aktuelnosti. Ova publikacija predstavlja dragocenu literaturu za sve one, sadašnje i buduće istraživače, funkcionere i aktiviste, kao i za državne organe koji se bave ovim pitanjima. U većini navedenih poglavlja, analiza svakog pitanja propraćena je i brojnim eksplicitnim i implicitnim preporukama politike. Članci su napisani temeljito i informativno tako da se može zaključiti da je pred nama veoma korisna knjiga.

Mr Sanja Jelisavac i mr Mina Zirojević*

* Istraživači saradnici na Institutu za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.