

Godina II

2000.

Broj 2-3.

YU ISSN 1450-7986

UDK 34: 061.1(4)

REVIJA ZA EVROPSKO PRAVO

periodični časopis Udruženja za pravo Evropske unije

Glavni i odgovorni urednik
prof. dr Radovan D. VUKADINOVIĆ

Udruženje za pravo Evropske unije, Beograd

Izdavač

Udruženje za pravo Evropske unije
Beograd, Krunska (Proleterskih brigada), 74.
tel. 011 444 69 10

Uređivački odbor

Prof. dr Radovan D. Vukadinović, mr Gordana Ilić (sekretar), prof. dr Stevan Lilić,
dr Duško Lopandić, dr Miroslav Paunović, prof. dr Milena Petrović i
prof. dr Maja Stanivuković

Glavni i odgovorni urednik

Prof. dr Radovan D. Vukadinović
Tel.: 034 37 02 32/227; E-Mail: radevuk@ptt.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, dr Bojana Rilke i prof. dr Aleksandar Ćirić

Časopis izlazi periodično

Tiraž: 500

Štampa:

Predlog za citiranje: REP.

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 .

ČLANCI I RASPRAVE

Prof. dr Klaus Hopt*

UDK 336.717.71:34:061.1EC
339:923;061.1EC:34
str. 5 - 16.
izvorni naučni rad

EVROPSKO BERZANSKO PRAVO I PRAVO TRŽIŠTA KAPITALA

I. Stanje i načela regulisanja evropskog berzanskog prava i prava tržišta kapitala

1. Stanje evropskog berzanskog prava i prava tržišta kapitala

Berzansko pravo i pravo tržišta kapitala je pored prava trgovačkih društava¹ jedno od područja u okviru trgovačkog i privrednog prava na kome

* Professor Dr. Dr. Dr. h.c. mult. Klaus J. Hopt, Direktor am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, Hamburg.

¹ Isto: Forum Europaeum, Konzernrecht für Europa, *ZGR* 1998, 672, 732 ff.

je pravno usaglašavanje u okviru Evropske unije najviše uznapredovalo. Standardni udžbenik o evropskom pravu preduzeća je Luterov u kome je ovo opisano na preko 100 stranica, a uputstvima o berzi i društvima za investiranje posvećuje čitavo treće poglavlje. Drugo poglavlje sadrži uputstva i nacрте uputstava o bankama i finansijskim institucijama.²

a) Polazište i osnov za evropsko berzansko pravo i pravo tržišta kapitala su slobode proklamovane Ugovorom o osnivanju Evropske ekonomske zajednice i to ne samo sloboda osnivanja preduzeća nego, takođe i pre svega, sloboda kretanja kapitala, član 67. i dalje, a od Ugovora o Evropskoj uniji član 73.b i dalje, danas člana 56. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. U meri u kojoj berzansko pravo i pravo tržišta kapitala obuhvata i finansijske posrednike koji rade na tržištu kapitala od značaja su, takođe, druge slobode komunitarnog primarnog prava, kao sloboda pružanja usluga.

b) Iz sekundarnog prava moraju se navesti druga mnogobrojna uputstva i to:

- Uputstvo o registraciji berzi iz 1979. godine;
- Prospekt o registraciji berzi - Uputstvo iz 1980. godine;
- Uputstvo o međjuizveštaju iz 1982. godine;
- Uputstvo o investicionim fondovima iz 1985. godine;
- Prospekt o emisijama - Uputstvo iz 1989. godine;
- Uputstvo o transparentnom učešću iz 1988. godine;
- Uputstvo o insider trgovini iz 1989. godine;
- Uputstvo o vršenju usluga hartijama od vrednosti iz 1993. godine;
- Uputstvo o adekvatnom kapitalu iz 1993. godine i
- Uputstvo o obeštećenju iz 1997. godine.³

c) Ovde spadaju i mnogobrojne izmene ovih uputstava kao i druga uputstva koja su u fazi predloga. Od poslednjih ovde se pominje samo predlog 13. Uputstva o preuzimanju ponuda (*take over*), o čijoj sadržini će u daljem tekstu biti više reči. Ovo Uputstvo je ovde iz tog razloga vredno pomena jer ono od Komisije čak nije navedeno u okviru berzanskog prava i

² Lutter, *Europäisches Unternehmensrecht*, ZGR-Sonderheft 1, 4. Aufl., Berlin, New York 1996, S. 36 ff, 528-650.

³ Vidi Lutter, *Europäisches Unternehmensrecht*, na gore pomenutom mestu, isto tako Bundesverband Öffentlicher Banken Deutschlands (VÖB, Dippel/Neutze/Schoppmann), ured., *Kreditwirtschaftlich wichtige Vorhaben der EU*, 8. Aufl., Berlin/Brüssel 2000.

prava tržišta kapitala, nego kao 13. Uputstvo u cilju ujednačavanja (harmonizacije, *angleichung*) prava društava. Po svom sadržaju tamo se ne radi pak, u prvom planu, o fenomenu prava društava, nego o transakciji na tržištu kapitala kako to već pokazuje javno preuzimanje ponude od akcionara ciljnog društva koje je notirano na berzi.

2. Načelo zaštite ulagača i modeli njegovog ostvarivanja

a) U okviru osnovnih načela koja su u temeljima evropskog prava tržišta kapitala, pre svega, se mora navesti načelo zaštite ulagača.⁴ Ono je oblikovano kao individualna zaštita za pojedinačne ulagače i kao funkcionalna zaštita za berzu, tržište kapitala i privredu. Pravila koja se odnose na pravnu regulativu tržišta kapitala mogu da u prvi plan postave ili jedno ili drugo. U modernim regulativama po pravilu se daje prednost poslednjem, što u postojećem stanju konkurencije malo iznenađuje. Švajcarska je bila u svom pragmatičnom načinu razmišljanja predvodnik naglašavanja funkcionalnog načina zaštite kao primarnog cilja regulisanja. Sa druge strane, ne može se poreći da se dobrim funkcionisanjem berze i tržišta kapitala istovremeno ostvaruje najbolja zaštita ulagača. Dakle, u pitanju su dve strane iste medalje.

b) Ako sada pogledamo kojim putevima može da krene evropsko berzansko pravo i pravo tržišta kapitala prilikom regulisanja berzi i tržišta kapitala, možemo razlikovati sledeće modele regulativa:⁵

- (1) U pravcu regulisanja sankcija za prevare sa akcijama i prevare na berzi. Ovde onda odlučujuću ulogu igra krivično pravo, pre svega opšte činjenično stanje koje predstavlja prevaru, koje je danas višestruko specijalno formirano u činjeničnom stanju prevare prilikom ulaganja kapitala.
- (2) U pravcu regulisanja položaja posrednika prodaje, dakle pravni zahtevi koji se postavljaju bankama, posrednicima (*maklerima*) na berzi i ostalim finansijskim posrednicima.

⁴ O tome Hopt, *Der Kapitalanlegerschutz im Recht der Banken*, München 1975.

⁵ Bliže: Hopt, ZHR 141 (1977) 389, 411 ff.

- (3) U pravcu razvijanja zaštite putem publiciteta (i polaganja računa) umesto direktne regulative.
- (4) U pravcu razvijanja zaštite posebnim zahtevima koji se postavljaju u slučaju emisije i njenim emitentima sve do zadržavanja prava od strane države na davanje odobrenja.
- (5) U pravcu zaštite regulisanjem strukture tržišta. To je jedna od najoštrijih regulativa. Primer za to iz oblasti bankovnog prava predstavlja američki *Glass-Steagall Act* iz 1933, koji je propisivao sistem odvojenih banaka za razliku od sistema univerzalnih banka u SAD. Ovaj zakon je posle dugogodišnjeg otpora lobija zainteresovanih za *status quo* prestao da važi 1999. godine.

Danas na međunarodnom planu na najviše odobravanja nailaze drugi i treći način regulisanja, naime propisi o posrednicima u prodaji i publicitetu. Kod drugog načina se misli na uputstva o uslugama sa hartijama od vrednosti, kao jedno od najvažnijih uputstava prava tržišta kapitala Evropske Unije⁶, a kod trećeg načina na *ad hoc* publicitet, što u ekonomskom i dogmatskom smislu otvara teška i sporna pitanja.⁷

3. Načelo subsidijarnosti i konkurencija pravnih poredaka

a) Moderna diskusija o pravu društava, berzanskom i pravu tržišta kapitala i opštem evropskom približavanju prava razmatra načelo subsidijarnosti i konkurenciju pravnih poredaka. Načelo subsidijarnosti je kodifikovano kao načelo evropskog prava u članu 5. Ugovora o osnivanju Evropske Zajednice iz Amsterdama. Prema odredbama ovog člana Zajednica, u oblastima koji ne spadaju u njene isključive nadležnosti, može da predizima akcije samo onda, "ako i ukoliko se ne mogu na zadovoljavajući način postići ciljevi preduzetim merama na nivou država članica i stoga se isti zbog svog obima ili njihovih dejstava mogu bolje postići na nivou Zajednice."

⁶ Za dalja ukazivanja: Hopt, Zum Begriff des geregelten Marktes nach der Wertpapierdienstleistungsrichtlinie – am Beispiel von Eurex -, *Festschrift für Schimansky*, Köln 1999, 631, kao i komentar paragrafa §§ 31 ff WpHG von Koller in Assmann/Schneider, *WpHG*, 2. Aufl., Köln 1999.

⁷ O tome u komentaru § 15 WpHG von Kümpel in Assmann/Schneider, *WpHG*, na gore pomenutom mestu, i Hopt, u: *Bankrechts-Handbuch*, Bd. III, 2. Aufl., München 2001, § 107 Rn 45 ff.

Posle početne nesigurnosti danas smo saglasni o svojstvu odredbi člana 5. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice kao važećem pravnom načelu, ali nismo saglasni po pitanju sadržaja i pojedinačnom dometa, a kamoli o njegovom procesnom i pravno-praktičnom značenju. O tome u međuvremenu postoji već prebogata literatura⁸.

b) Tema o kojoj se u najnovije vreme na međunarodnom i interdisciplinarnom nivou veoma kontroverzno diskutuje ne odnosi se na pravno načelo već, nasuprot tome, na ekonomsku i privredno-političku problematiku "konkurencije pravnih poredaka". Ne postoji, naime, samo konkurencija proizvoda i proizvođača na tržištu za robu ili odgovarajuća konkurencija usluga i davalaca usluga, već i konkurencija propisa i konkurencija njihovih donosilaca, odnosno zakona i zakonodavaca. Ova ideja je u pravnom pogledu već stara i potiče iz američkog prava društava. Tamošnji razvoj je doveo do prava o društvima u pojedinačnim državama, koje je u velikoj meri oslobođeno od restriktivnih regulativa za zaštitu investitora i poverilaca (naime u Delavaru, Njujorku i Nju Džersiju). To je prvobitno bilo kritikovano kao "konkurencija olakšica" (*competition of laxity*) i kao "trka prema dnu" (*race to the bottom*) (Carey)⁹. Protiv ovoga se danas može naići na veoma jasno suprostavljene stavove: načela liberalizacije i fleksibilnosti koja su nastali kao posledica konkurencije oko zainteresovanih grupa za osnivanje nekog društva u jednoj ili nekoj drugoj državi u kojima postoje različiti propisi o pravima društava, trebalo bi ceniti kao rezultat "trke prema dnu" (*race to the top*)¹⁰.

Ova diskusija je zatalasala i Nemačku i Evropu. Ovde u zemlji se nisu našli tako radikalni zagovornici konkurencije pravnih poredaka kao što je to bio slučaj u SAD. Za evropsko berzansko pravo i pravo tržišta kapitala ovo sporno pitanje i suprostavljene pozicije se ne mogu svrstati ni na jednu ni na drugu stranu. U svakom slučaju se i u pravu o društvima mora ići na

⁸ Primera radi: Müller-Graff, *ZHR* 159 (1995) 34; Rohe, *RabelsZ* 61 (1997) 1, 2 ff. Na kraju Hopt, *Company Law in the European Union: Harmonisation and/or Subsidiarity?*, 1 *International and Comparative Corporate Law Journal* (ICCL, 1999) 41.

⁹ Carey, W., *Federalism and Corporate Law: Reflections Upon Delaware*, 83 *Yale L. J.* 663 (1974).

¹⁰ Na primer: Romano, *The State Competition Debate in Corporate Law*, 8 *Cardozo L. Rev.* 709 (1987); Winter, *The Race for the Top Revisited: A Comment on Eisenberg*, *Columbia L. Rev.* 89 (1989) 1526.

deregulaciju, da bi se obezbedilo više slobode u donošenju propisa u akcionarskom pravu.¹¹

4. U vezi pitanja odgovarajućeg zakonodavstva

Na osnovu ovde (u Nemačkoj, primedba R.V.) zastupanih mišljenja¹² mogu se izdvojiti tri veoma pojednostavljena stava o tome kako bi trebalo regulisati sporna pitanja, odnosno u kom pravcu bi trebalo da ide pravna regulativa. Tako doneti propisi bi važili ne samo u evropskom pravu o društvima, berzanskom pravu i pravu tržišta kapitala, već i šire:

a) Intervencija zakonodavca ili nekog drugog donosioca normi se opravdava samo onda ako se na tržištu ne razvije spontano pravo (u slučaju zakazivanja tržišta). Do takvog zakazivanja tržišta može pored ostalog doći i zbog tržišne moći nekog učesnika (1), usled spoljnih odnosno dejstva prelivanja (*spillover effects*) (2), ako postoji takozvano javno dobro i ako postoji bojazan od dejstva slobodnog jahača (*free-rider effect*) (3), zbog asimetrije u informacijama (4), i ako su pogođena lica koja ne poznaju svoje sopstvene interese, odnosno ne mogu ih na pravi način sagledati (5). Svakako nije opravdano da se potrošači kao lica poslednje kategorije posmatraju na osnovu loših običaja. I "takav" potrošač može i mora u principu da pazi na sebe, ali to ne znači da nije potrebno doneti i posebne propise o pojedinačnoj zaštiti potrošača¹³. Isto važi i za investitore. Investitori ("ulagači kapitala") ne postoje. Pre bi trebalo da se tačno proveriti da li su dotični ulagači ekonomski ili intelektualno - po informacijama slabiji i da li postoji potreba za zaštitom istih.

¹¹ U prilog ovoga: Spindler, *AG* 1998, 53; Hopt, *Gestaltungsfreiheit im Gesellschaftsrecht in Europa – Generalbericht* -, u: Lutter/Wiedemann, ured., *Gestaltungsfreiheit im Gesellschaftsrecht, ZGR-Sonderheft* 13, Berlin, New York 1998, S. 123. Takode: Streit, *Systemwettbewerb im europäischen Integrationsprozeß*, in: *Festschrift für Mestmäcker*, Baden-Baden 1996, S. 521

¹² O pravnim aspektima vid: Buxbaum/Hopt, *Legal Harmonization and the Business Enterprise – Corporate and Capital Market Law Harmonization Policy in Europe and the USA*, Berlin, New York 1988; o ekonomskim aspektima: White, *International Regulation of Securities Markets: Competition or Harmonization?* In: Lo, *The Industrial Organization and Regulation of the Securities Industry*, Chicago, London 1996.

¹³ Bliže: Drexler, *Die wirtschaftliche Selbstbestimmung des Verbrauchers*, Tübingen 1998.

b) Kao što postoji zakazivanje tržišta tako postoji i zakazivanje zakonodavca, (ne funkcionisanje države ili regulativnog sistema); ako se npr. postave nejasni ciljevi (kao na primer "služiti narodu"), ako donosilac normi ima isuviše malo informacija o okolnostima koje treba regulisati ili ako branša vrši odgovarajući uticaj na zakonodavne organe (*regulatory capture*). Može se svakako zamisliti i da zakonodavac sasvim svesno želi da uvede preraspodelu, bez obzira na političke ili socijalne ili razloge druge prirode.

c) Načelno prema tome važi pretpostavka protiv regulisanja a za konkurenciju. Ova pretpostavka važi i protiv harmonizacije a za konkurenciju pravnih poredaka. Tačno je, doduše, da ova konkurencija u državama članicama, a i u Evropskoj Uniji, u stvarnosti nailazi na mnogobrojne teškoće¹⁴. Ali to ne dovodi u pitanje ovo načelo.

II Budući razvoj evropskog berzanskog prava i prava tržišta kapitala

1. Pitanja evropskog berzanskog prava

a) Prevaziđena je uobičajena predstava berze da je to jedna zgrada koja prvobitno stoji u centru grada, i često je akhitektonski gledano puna staroga duha i draži. Elektronika i ekrani marširaju ispred. Prvobitna nemačka diskusija o konkurenciji glavne berze u Frankfurtu i niza sporednih berzi, kao i oko uloge prisutne berze i maklera (posrednika, diler) kursa gubi u značaju na međunarodnom planu. Važnije postaju mogućnosti elektronskih sistema i konkurencija između prvobitnih berzi i svojinskih trgovačkih sistema. To se održava i na definiciju berze. Prvobitna insitucionalna definicija berze se mora dopuniti funkcionalnim elementima definicije¹⁵. Jasno je kao dan da i ova teška razgraničenja spadaju u evropsko berzansko pravo.

¹⁴ Zutreffend Merkt, *RabelsZ* 59 (1995) 545.

¹⁵ Više: Hopt/Baum, *Börsenrechtsreform in Deutschland*, u: Hopt/Rudolph/Baum, Hrsg., *Börsenreform, Eine ökonomische, rechtsvergleichende und rechtspolitische Untersuchung*, Stuttgart 1997, S. 287, 377 ff.

b) Ali mnoga druga pitanja o reformi berzanskog prava, kao što se danas u Nemačkoj diskutuje o pripremanju Četvrtog Zakona o pospešivanju finansijskog tržišta 2000¹⁶, razmatraju se nadugačko na evropskom nivou - najmanje u tom pravcu da li treba pristupiti na evropski način ili ne. Primeri za to su:

- konkurencija berzi i uslovi za jednu takvu konkurenciju;
- zadaci za sveukupnu organizacionu strukturu berzi, pre svega da li se gleda sa evropsko-pravnog aspekta na dug period, kao što u Nemačkoj berze smeju da funkcionišu samo kao javnopravne berze i pri tome je dozvoljena javnopravna provera potreba;
- da li se monopol maklera kursa i definisanja cena nalazi u određenim rukama bilo koje države članice, bez ograničenja;
- koje evropsko pravne implikacije ima kolebljivo ponašanje država članica u vezi deregulisanja i privatizovanja berzi;
- da li bi trebalo da postoje evropska pravna načela o mogućnostima i kautelima u slučaju povlačenja sa berze, i mnogo drugoga.

2. Pitanja evropskog prava tržišta kapitala

a) Evropsko pravo tržišta kapitala, posmatrano u pravom svetlu, jeste evropsko berzansko pravo. Granična linija je skoro sasvim reglisano tržište. U stvarnom smislu pravo tržišta kapitala je Uputstvo uslugama hartija od vrednosti sa pripadajućim Uputstvom adekvatnosti kapitala i, možda treba uskoro očekivati 13. Uputstvo o preuzimanju ponuda. Na jednom drugom mestu sam se izjasnio o njihovom sadržaju i raznim stadijumima i o sadejstvu evropskog i nemačkog prava preuzimanja¹⁷. Suštinska pitanja ovog 13. Uputstva su načelo jednakog tretiranja u pogledu prava tržišta kapitala, neutralna ponuda za upravu i obavezna ponuda.

¹⁶ Hopt/Baum in: Hopt/Rudolph/Baum, op.cit., S. 287 ff; isto: Hellwig, *ZGR* 1999, 781. Takođe: Mues, *Die Börse als Unternehmen, Modell einer privatrechtlichen Börsenorganisation*, Baden-Baden 1999.

¹⁷ Hopt, *Europäisches und deutsches Übernahmerecht*, *ZHR* 161 (1997) 368; isto, *Verhaltenspflichten des Vorstands der Zielgesellschaft bei feindlichen Übernahmen – Zur aktien- und übernahmerechtlichen Rechtslage in Deutschland und Europa –*, *Festschrift für Lutter*, Köln u.a. 2000, S. 1361.

b) Veoma važna problematika je pristup malih i srednjih preduzeća (MSP) sopstvenom kapitalu i kapitalu rizika, i to pre svega i u svakom slučaju najpre van berze¹⁸. Ovaj problem nije samo nemački problem, već se kao takav javlja i u mnogim drugim zemljama članicama, u kojima prohodnost ka berzi nije čak ni za MSP tako sama po sebi razumljiva, kao npr. u Velikoj Britaniji. Evropska komisija se već pozabavila ovim krugom problema na razne načine. Tako je npr. pre mnogo godina doneta "preporuka za poboljšanje i pojednostavljivanje osnivanja preduzeća"¹⁹. Kasnije je Komisija odredila i plan akcija za pospešivanje preduzetničke inicijative i konkurentnosti sa raznim merama (za razliku od istih u državama članicama).

c) U maju 1999. godine Komisija je razgraničila jedan okvir akcija za finansijske usluge²⁰. U njemu se pored brojnih praktičnih mera nalazi i obilje mogućnosti preduzimanja akcija na tržištu kapitala. Ove mere ne bi trebale da dovedu do većih izmena u postojećem sistemu normi, već da daju uži okvir pravila za tržište finansijskih usluga, naime za tržište firmi i privatnih klijenata. Trebalo bi i da se intenzivira saradnja između nadzornih organa unutar EU i u međunarodnom okviru. Stvaranje jednog takvog unutrašnjeg finansijskog tržišta u Evropi, koje je u stanju da u potpunosti funkcioniše, zahtevalo bi i aktivnost pored ostalog u cilju dostizanja integrisane infrastrukture, striktno primene ugovornih propisa za konkurenciju i državne subvencije, kao i u cilju otklanjanja neuravnoteženosti u poreskim tretmanima.

Pojedinačne tačke, koje se odnose na pravo tržišta kapitala, odnosno koje su relevantne za tržište kapitala, su npr.:

- međusobno priznavanje berzanskih prospekata;

¹⁸ O nemačkom shvatanju pre svih Gerke, *Probleme deutscher mittelständischer Unternehmen beim Zugang zum Kapitalmarkt*, Baden-Baden 1995. kao i Hopt, *Verbesserter Zugang zu Risikokapital für Existenzgründer sowie kleine und mittlere Unternehmen* Festschrift für Brandner, Köln 1996, S. 541.

¹⁹ EG-Kommission, *ABl. EG L 145/29* od 5.6.1997.

²⁰ G-Kommission, *Umsetzung des Finanzmarktrahmens: Aktionsplan*, Brüssel, 11.5.1999, KOM (1999) 232 endg., takođe u: *ZBB* 1999, 254 ff. Za evropsko berzansko pravo Ferrarini, *The European Regulation of Stock Exchanges: New Perspectives*, 36 *C.M.L.Rev.* 569 (1999).

- finasiranje nenotiranih novoosnovanih (mladih) preduzeća i pri tome moguće stvaranje pravne regulative za specijalizovane fondove kapitala rizika;
- upravljenje preduzećem (*corporate governance*);
- dalje harmoniziranje obaveza polaganja računa i obaveze istupanja u javnosti;
- razvijanje zajedničkog razumevanja uloge zakonskog završnog kontrolora prilikom informisanja investitora i tržišta kapitala unutar EU;
- ukidanje ograničenja investicija za upravljačka društva fonda;
- isti uslovi konkurencije za slične finansijske proizvode;
- izrada "karte nadzornih organa";
- provera regulative kapitala evropskih banaka paralelno sa Bazelskim odborom za nadzor banaka;
- ispitivanje od strane finansijskih konglomerata eventualno postavljenih pitanja;
- zatvaranje pravnih praznina u oblasti platnih sistema i sistema obračuna hartija od vrednosti.
- Komisija će dalje slediti mere koje su nagoveštene u Zelenoj knjizi u vezi pitanja poverenja korisnika prilikom pružanja finansijskih usluga.

Predstave o mnogim pojedinačnim navedenim tačkama su doduše na prvi pogled još u pokretu i više maglovite nego opipljive. Ali neke se već mogu konkretno pravno obuhvatiti. U svakom slučaju ovi planovi pokazuju u kom pravcu se dalje razvija evropsko pravo tržišta kapitala i koja bi se nova polja eventualno mogla otvoriti. Napredak koji je Evropska komisija učinila ovim planovima biće saopšten u godišnjim izveštajima²¹.

3. Pitanje nadzora evropskog berzanskog tržišta i tržišta kapitala

U literaturi i praksi se u novije vreme sve više zastupa zahtev za jednim centralnim nadzorom evropske berze i, pod određenim okolnostima, i tržišta kapitala. Evropska komisija s pravom do sada nije zauzimala čvrst stav

²¹ Na kraju: Commission of the European Communities, *Financial Services Priorities and Progress Third Report*, Brussels 08/11/2000, COM(2000) 692/2 final.

u pogledu toga. Pod znakom pitanja je i da li bi EU mogla da zauzme poseban stav (pravne osnove, princip subsidiariteta)²². U svakom slučaju ovaj zahtev nema nikakve političke šanse da se probije. Potreba prakse za izvesnom jednoobraznošću nadzora svakako da neosporno postoji. Ali ona mora da se prevaziđe i reši na drugačiji način, naime poboljšanom saradnjom nadzornih organa i, ukoliko je moguće, uputstvima o zadacima organa koji su po rangu ispod njih kao rukovodni regulator, onako kao i u evropskom pravu o bankama i hatijama od vrednosti.

4. Pitanje pravog evropskog upravljanja preduzećem (corporate governance)

Naposletku treba misliti na upravljanje preduzećem kao o mestu spajanja između prava društava i tržišta kapitala. Ranije striktno odvajanje akcionarskog prava s jedne strane i berzanskog prava i prava tržišta kapitala s druge strane, danas je konceptualno prevaziđeno u korist gledišta koje dobija komplementarnost i delimično jednakost funkcija obeju oblasti. Upravo se o tome radi kod upravljanja preduzećem, o čemu se već nekoliko godina unazad diskutuje, dakle o stručnoj kontoli upravljanja preduzećem²³. Ovo upravljanje nije samo problem obaveza u ponašanju i jemstvu upravljanja i njihovog sprovođenja od strane akcionara, već je i problem disciplinovanja uprave od strane insuticionalnih ulagača, banaka i finansijskih posrednika kao i od strane samih tržišta, naime berze i tržišta kapitala.

Ovo pitanje je ekonomski i sa aspekta pozicioniranja Evrope u transnacionalnoj konkurenciji tako centralno da malo i čudi što Komisija u Briselu razmlišlja o tome u kojoj meri bi se mogle pokazati mere prilagođavanja evropskog prava u oblasti upravljanja preduzećem (*corporate governance*). Komisija je u decembru 1997. godine u Briselu stavila na diskusiju upravljanje preduzećem kao jednu od mogućih akcionarskih oblasti. Englez *Pol Devis* se, kao izvestilac ovlašćen od strane Komisije, oprezno izjasnio za evropske mere, u svakom slučaju najpre samo za preporuku po čl. 189. Ugovora o evropskoj ekonomskoj zajednici. Primeri koje on daje po tom

²² Bliže Hoppmann, C., *EWS* 1999, 204 sa daljim upućivanjem.

²³ O tome na kraju krajeva Hopt, *ZGR* 2000, 779; Hopt/Kanda/Roe/Wymeersch/Prigge, eds., *Comparative Corporate Governance*, Oxford 1998.

pitanju su delimično akcionarski pravni kao što su ukidanje prava maksimalnog broja glasova i većinskog broja glasova ili definisanje službovanja direktora na najduže tri godine, ali delimično idu i van toga. Tako on preporučuje da se statutom reguliše pravo istupanja manjinskih akcionara i da se paralelno uz to eventualno reguliše i pravo isključivanja većinskih akcionara od 95% glasova²⁴. Poslednja prava se po funkciji odnose na pravo tržišta kapitala. Jer, reč je o isključivanju akcionara iz društva po osnovu novčane nadoknade.

Ako bi Komisija trebalo da krene ovim putem evropeizacije upravljanja preduzećem, time se za nju otvara široko polje kako kod internog upravljanja preduzećem (suština su akcionarsko pravo, polaganje računa i provera privrede) tako i kod eksternog upravljanja preduzećem (organizacija i uredbe o ponašanju berzi i tržišta kapitala).

rad primljen 27. 01. 01.

²⁴ O tome Hopt, Harmonisierung im europäischen Gesellschaftsrecht, *ZGR* 1992, 265; isto, Europäisches Gesellschaftsrecht – Krise und neue Anläufe, *ZIP* 1998, 96; Wiesner, Europäisches Unternehmensrecht, *ZIP* 2000, 1792.

mr Gordana Ilić*

UDK 341.217:341.241(4)

339.94:061.1EC:341.24
str. 17 - 54.
izvorni naučni rad

**INSTITUCIONALNE REFORME EVROPSKE UNIJE
PREMA UGOVORU O EVROPSKOJ UNJI (EU) IZ
AMSTERDAMA I DEMOKRATSKI DEFICIT EU**

ABSTRACT

This paper deals with the institutional aspects of the European Union's reform done in revised Treaty on EU (Amsterdam) that came into force on 1st May 1999. The objectives of the institutional reform of the Union are analyzed. The amendments made in new Amsterdam Treaty in relation to the Council are compared to the relevant proposals for Council's reform. The amendments regarding the other main EU institutions are also evaluated. The special significance is given to the problem of democratic deficit of the Union and to the role of the European Parliament. The conclusion point to the evolutionary features of the Union's institutional

reforms considering that there is enough room left for future institutional improvements.

Key words: *European Union, institutional reforms, Amsterdam Treaty on the EU, Intergovernmental conference, European parliament, democratic deficit.*

I Uvod

Ugovorom o Evropskoj uniji (EU) iz Mاستrihta (čl. N, 1993) predviđeno je održavanje u 1996. godini konferencije predstavnika vlada država članica radi zajedničkog utvrđivanja izmena Ugovora o EU. Pri tome je Ugovorom iz Mاستrihta utvrđeno da će se izmene Ugovora o EU izvršiti u skladu sa ciljevima Unije (čl. A i B zajedničkih odredbi)¹. Još je u Preambuli Ugovora o EU iz Mاستrihta, a zatim i u odredbama čl. A regulisano da Unija predstavlja novu etapu u procesu stvaranja sve čvršćeg jedinstva između naroda država članica, u kojoj se odluke donose na nivou što je moguće bližem građanima. Upravo ova odrednica o donošenju odluka na nivou što je moguće bližem građanima ukazuje na želje tvoraca Ugovora o EU da se otkloni prisutni demokratski deficit u dotadašnjim postupcima odlučivanja. Štaviše, zvanično insistiranje na tome uticalo je da se još odlučnije i preciznije

*Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

¹ U čl. A zajedničkih odredbi Ugovora o EU iz Mاستrihta utvrđeno je da se Unija zasniva na na Evropskim zajednicama dopunjenim politikama i oblicima saradnje utvrđenim ovim Ugovorom. Zadatak EU je da na solidaran i usklađen način organizuje odnose između država članica i njihovih naroda. U čl. B Ugovora navedeni su ciljevi EU: 1/ podsticanje uravnoteženog i trajnog privrednog razvoja i uspostavljanje ekonomske i monetarne unije sa jedinstvenom monetom u dogledno vreme; 2/ potvrđivanje identiteta EU na međunarodnoj sceni, vođenjem zajedničke spoljne i bezbednosne politike, uz postupno utvrđivanje zajedničke odbrambene politike, koja bi mogla dovesti do zajedničke odbrane; 3/ jačanje zaštite prava i interesa državljana država članica putem prava građanstva EU; 4/ razvoj bliske saradnje u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova; 5/ očuvanje tekovina Zajednice ("*l'acquis communautaire*"), kako bi se utvrdilo u postupku revizije Ugovora u kojoj meri treba izmeniti politike i oblike saradnje EU, u cilju osiguranja efikasnosti zajedničkih mehanizama i institucija. Ciljevi EU se ostvaruju uz poštovanje načela supsidijarnosti (čl. 3 B Ugovora o EZ).

formuliše novi čl. A u revidiranom Ugovoru o EU iz Amsterdama (čl. 1, ex čl. A):

"Ovaj Ugovor predstavlja novu etapu u procesu stvaranja sve čvršćeg jedinstva između naroda Evrope, u kojoj se odluke donose *što je moguće otvorenije* i na nivou što je moguće bližem građanima."²

Institucionalne reforme izvršene na Međuvladinoj konferenciji i ozvaničene Ugovorom o EU iz Amsterdama izvršene su u duhu navoda iz Preambule Ugovora o EU iz Maastrichta: "U želji da ojačaju demokratski karakter i uspešnost delovanja institucija, kako bi im se omogućilo da, u jedinstvenom institucionalnom okviru, ispunjavaju zadatke koji su im povereni."

Međuvladina konferencija zvanično je počela sa radom u Torinu, 29. marta 1996. godine na vanrednom zasedanju Evropskog saveta. Tome je prethodilo formiranje tzv. Grupe za razmišljanje (*Reflection Group*) pod predsedništvom Karlosa Vestendorpa (*Westendorp*), koju su sačinjavali lični izaslanici ministara inostranih poslova država članica EU³. Decembra 1995. "Grupa Vestendorp" podnela je Izveštaj Evropskom savetu u Madridu pod nazivom: "Strategija za Evropu"⁴, koji je tada i usvojen od strane Evropskog saveta. Postupak revizije Ugovora o EU iz Maastrichta odvijao se posredstvom pregovora između država članica, u okviru Međuvladine konferencije, na nivou ministara inostranih poslova jednom mesečno i na nivou njihovih ličnih predstavnika jednom nedeljno. Međutim, najosetljivija pitanja i problemi bili su rešavani na nivou šefova država i/ili vlada država članica EU tj. na zasedanjima Evropskog saveta⁵. Pregovori u okviru Međuvladine

² Podvlačenje autora. Revidiranim Ugovorom o EU iz Amsterdama uvedena je nova numeracija članova, u skladu sa čl. 12. Ugovora iz Amsterdama o pojednostavljenju tekstova osnivačkih Ugovora. Za ukupan tekst Ugovora o EU iz Amsterdama videti prevod D. Lopandića: "Ugovor o Evropskoj uniji - Rim - Maastricht - Amsterdam", Beograd, 1999.

³ Grupa za razmišljanje poznata je i kao "Grupa Vestendorp".

⁴ Izveštaj Grupe Vestendorp je usvojen u Madridu i objavljen u sklopu zaključaka Evropskog saveta: "The Intergovernmental Conference - A Strategy for Europe", Madrid European council, Presidency conclusions, Anex XV, 15/16. 12. 1995., OOPEC, Luxembourg, 1995, pp. 96 - 103.

⁵ To su sledeća zasedanja Evropskog saveta: Torino (29. 03. 1996), Firenca (21. 06. 1996), Dablin (5. 10. 1996 i 13. 12. 1996), Noordwijk (23. 05. 1997) i Amsterdam (16-17. 06.

konferencije trajali su petnaest meseci i završeni su 16 - 17. juna 1997. godine postizanjem sporazuma o Predlogu Ugovora o EU na zasedanju Evropskog saveta u Amsterdamu⁶. Revidirani Ugovor o EU potpisan je 2. oktobra 1997. na vanrednom zasedanju Evropskog saveta u Amsterdamu. Time je otvoren proces ratifikacije novog Ugovora o EU u državama članicama, koji je okončan 1999. godine stupanjem na snagu Ugovora o EU iz Amsterdama 1. maja 1999. godine⁷.

Jedno od ključnih pitanja reforme EU tokom Međuvladine konferencije 1996 - 1997. predstavljalo je pitanje institucionalnih aspekata reforme EU i eliminisanje demokratskog deficita Unije. Institucionalna reforma EU obuhvatila je prevashodno poboljšanje efikasnosti i demokratičnosti organa EU. U sklopu toga su Ugovorom iz Amsterdama uvedene promene u postupku odlučivanja EU, ojačan je položaj Evropskog parlamenta, donekle je izmenjena procedura glasanja u Savetu ministara (mogućnost konstruktivnog uzdržavanja i proširenje kvalifikovanog većinskog glasanja), predviđena mogućnost bliže saradnje između samo nekih država članica EU (fleksibilnost), ojačan je položaj predsednika Komisije, proširena je nadležnost Evropskog suda pravde u odnosu na neka pitanja iz oblasti unutrašnjih poslova. Uvedenim institucionalnim promenama u Amsterdamu nisu međutim definitivno rešena sva pitanja institucionalne reforme Unije, posebno u svetlu njenog budućeg proširenja na Istok. Stoga je u Amsterdamu usvojen Protokol (br. 7) o organima u perspektivi proširenja EU. Ovim Protokolom je utvrđeno obavezno održavanje nove Međuvladine konferencije najmanje godinu dana pre nego što broj članica EU pređe dvadeset. Cilj nove Međuvladine konferencije je da se izvrši sveobuhvatno preispitivanje odredbi Ugovora koje se odnose na sastav i funkcionisanje organa. Time je formalno uobličeno zalaganje Evropskog parlamenta (EP) da se institucionalnim pitanjima posveti veća pažnja u okviru revizije Ugovora

1997). Vid. European Commission, "General Report on the activities of the European Union 1997", Luxembourg, 1998, pp. 7-15.

⁶ *Bulletin of the EU*, 6-1997, p. 23.

⁷ U skladu sa čl. 14 (2) Ugovora iz Amsterdama, Ugovor je stupio na snagu prvog dana drugog meseca od onog u kome su položeni zadnji ratifikacioni instrumenti. Ugovor je objavljen u Službenom listu Zajednice: *OJ L* 114, 1. 05. 1999. *Bulletin of the EU*, 5-1999, p. 116.

o EU i omogućí dalji institucionalni napredak Unije, s obzirom na njeno predstojeće proširenje⁸.

Smanjenje demokratskog deficita Unije prevashodno je povezano sa poboljšanjem položaja Evropskog parlamenta u institucionalnoj strukturi EU. Stoga je fokus sagledavanja pitanja koliko je pobeđen demokratski deficit EU posle Amsterdama, usmeren na analizu uloge Evropskog parlamenta posle izmena izvršenih u Amsterdamu. Iako se ovom pristupu može prigovoriti preterani normativizam, razlozi ovakvog razmatranja leže pre svega u potrebi rasvetljavanja okvira, pravnih osnova i pravila na osnovu kojih se zatim odvija praksa odlučivanja i svakodnevno funkcionisanje EU. Takođe, nedovoljni protek vremena od stupanja na snagu Ugovora o EU iz Amsterdama onemogućava relevantni uvid u to, koliko je zaista smanjen demokratski deficit EU, a njene institucije približene građanima država članica. Otuda se analiza fokusira na odredbe Ugovora o EU iz Amsterdama.

Sa stanovišta ublažavanja demokratskog deficita EU posebno je značajna novina u obliku Protokola (br. 9) o ulozi nacionalnih parlamenata u EU, koji je u Amsterdamu priključen uz Ugovor o EU i ostale osnivačke ugovore Evropskih zajednica. Ovaj Protokol se u suštinskom smislu nadovezuje na Deklaraciju o ulozi nacionalnih parlamenata u EU i Deklaraciju o Konferenciji parlamenata iz Mاستrihta. Za razliku od ovih Deklaracija iz Mاستrihta, međutim, ovaj Protokol ima obaveznu pravnu snagu, jer čini sastavni deo ratifikovanog Ugovora o EU iz Amsterdama.

Saglasno izloženim otvorenim pitanjima, analiza je usmerena na traženje relevantnih odgovora. Otuda je u prvom delu analize neophodno sagledati ciljeve institucionalne reforme EU, kako su zvanično zacrtani na samom početku Međuvladine konferencije o reviziji Ugovora o EU. Drugi deo posvećen je analizi institucionalnog sistema EU prema rešenjima Ugovora iz Amsterdama i shodno tome, uvedenih promena u odnosu na glavne organe EU: Savet, Komisiju i Sud pravde. Treći deo rada posvećen je razmatranju uloge Evropskog parlamenta posle Amsterdama, dopunama njegove zakonodavne nadležnosti i povezano s tim, smanjenje demokratskog deficita EU. Četvrti deo predstavlja zaključna razmatranja o dometima izvršenih institucionalnih reformi EU.

⁸ Vid. *Parliament resolution on the draft Treaty on EU drawn up by the Dutch Presidency*, adopted on 11 June 1997, OJ C 200, 30. 06. 1997.

II Ciljevi i zadaci institucionalne reforme Evropske unije iz Amsterdama

Još su Ugovorom o EU iz Maastrichta predviđeni ciljevi buduće reforme EU:

- osiguranje efikasnosti zajedničkih mehanizama i institucija EU, uz očuvanje i razvoj tekovina Zajednice ("*acquis communautaire*")⁹;
- revizija zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU¹⁰;
- proširenje procedure saodlučivanja Saveta i Parlamenta¹¹;
- uključivanje oblasti energije, turizma i civilne zaštite u Ugovor o EU¹²;
- razmatranje hijerarhije komunitarnih akata¹³.

Kasnije su, sukcesivno, ovi ciljevi reforme EU bili dopunjavani od strane Evropskog saveta, koji je donosio smernice o budućem političkom i ekonomskom razvoju Unije u skladu sa izmenjenim međunarodnim okruženjem EU. Naime, nastala je potreba da Unija odgovori na narasle zahteve zemalja Centralne i Istočne Evrope za ulazak u članstvo EU¹⁴, na izazove ekonomske globalizacije i potrebu jačanja konkurentnosti EU na svetskom tržištu, neophodnost rešavanja strukturne i dugoročne nezaposlenosti EU, suzbijanje migratornih pritisaka na Uniju, odgovor na probleme rastućeg terorizma i organizovanog kriminala i brojna druga pitanja. Pored spoljnih izazova, EU se suočila i sa potrebom rešavanja unutrašnjih problema. Jedno od takvih prioritarnih internih otvorenih pitanja bio je i način odlučivanja institucija EU u situaciji porasta članstva sa

⁹ Shodno čl. B Ugovora o EU iz Maastrichta.

¹⁰ Saglasno čl. J.4 i J.10 Ugovora o EU iz Maastrichta.

¹¹ U čl. 189 B Ugovora iz Maastrichta.

¹² U Deklaraciji br. 1 uz Finalni akt Ugovora iz Maastrichta.

¹³ U Deklaraciji br. 16 uz Finalni akt Ugovora iz Maastrichta.

¹⁴ Zvanične zahteve za učlanjenje u EU do sada su podnele sledeće zemlje: Turska, Kipar, Češka, Slovenija, Poljska, Mađarska, Slovačka, Rumunija, Bugarska, Letonija, Estonija, Litvanija. Vid. Agenda 2000 - For a stronger and wider Union, European Commission, *Bulletin of the EU*, Suppl. 5/97, 1997.

dvanaest na petnaest, ulaskom Austrije, Finske i Švedske u EU (1995). Stoga su ciljevi reforme EU obuhvatili dodatne oblasti: poboljšanje funkcionisanja organa EU u svetlu daljeg širenja Unije; otvorenost procesa odlučivanja u EU i transparentnost, tj. pristup javnim dokumentima organa EU u cilju približavanja EU građanima država članica; zaštita osnovnih ljudskih prava i sloboda; stvaranje novih radnih mesta; definisanje zajedničke odbrambene politike i dr.

Kao rezultat inter-institucionalnih sporazuma između Evropskog Parlamenta, Saveta i Komisije, u ciljeve reforme Unije uvrštena su pitanja budžetske discipline i budžetskih procedura EU i primena komunitarnih akata.

Ciljevi institucionalne reforme EU, ozvaničene stupanjem na snagu Ugovora o EU iz Amsterdama (1999), taksativno su utvrđeni u Izveštaju Grupe za razmišljanje (Vestendorp grupe)¹⁵, 1995. godine. Ovaj Izveštaj je usvojen na zasedanju Evropskog saveta u Madridu, decembra 1995. godine¹⁶. Marta 1996. godine zvanično je otpočela sa radom Međuvladina konferencija u Torinu. Institucionalna reforma je proglašena za jedno od tri centralna pitanja pregovaranja o izmenama i dopunama Ugovora iz Mاستrihta tokom Međuvladine konferencije. To je ujedno proglašeno i za najbitnije pitanje revizije konstitutivnog Ugovora o EU, imajući u vidu predstojeće proširenje Unije i u vezi s tim, potrebu da Unija očuva svoju sposobnost odlučivanja i funkcionisanja u budućem povećanom članstvu. Ostala dva pitanja reforme EU obuhvataju približavanje Unije građanima država članica (poštovanje osnovnih ljudskih prava i sloboda, borba protiv nezaposlenosti, sloboda kretanja lica, borba protiv organizovanog kriminala, zaštita životne sredine, rešavanje nezaposlenosti i dr) i jačanje međunarodne uloge EU (približavanje Zapadno-evropske unije, poboljšanje efikasnosti zajedničke spoljne i bezbednosne politike i dr). Ciljevi institucionalne reforme mogu se

¹⁵ Grupa za razmišljanje (*Reflection Group, Westendorp Group*) osnovana je zaključkom Evropskog saveta održanog na Krfu, 24 - 25. juna 1994. godine sa zadatkom da pripremi dnevni red Međuvladine konferencije o reformi EU, tj. da definiše ključna pitanja revizije Ugovora o EU iz Mاستrihta.

¹⁶ General Secretariat of the Council of the European Union, "1996 Intergovernmental Conference (IGC 96) - Reflection Group Report and other references for documentary purposes"; Luxembourg, 1996.

sažeti ukratko u dva pojma: demokratičnost i efikasnost delovanja Unije. Iako se radi o dva, na prvi pogled suprotstavljena pojma, demokratičnost podrazumeva otklanjanje demokratskog deficita u procesu odlučivanja EU, dok efikasnost znači blagovremeno donošenje odluka i postizanje ciljeva EU kroz efektivno delovanje institucija EU, u jedinstvenom institucionalnom okviru EU. Istovremeno je u Madridu zaključeno da će institucionalna reforma na Međuvladinoj konferenciji 1996. predstavljati seriju delimičnih dopuna i izmena, a ne celovitu reviziju Ugovora o EU iz Maastrichta. Izričito je predviđena aktivna uloga Evropskog parlamenta u radu Međuvladine konferencije, radi iznošenja stavova Parlamenta o pitanjima reforme EU.

Posebna pažnja posvećena je budućem proširenju EU na Istok, koje je na najvišem nivou u EU, od strane Evropskog saveta, ocenjeno kao istorijski izazov i šansa za izgradnju zaista ujedinjene Evrope¹⁷. Širenje članstva EU predstavlja politički imperativ i ujedno postavlja nove probleme pred EU. U pitanju je neophodnost poboljšanja opšteg funkcionisanja Unije, a posebno potreba sprovođenja institucionalnih reformi EU. Naime, širenje članstva EU otvara pitanje "ponderisanja", odnosno odmeravanja glasova u Savetu ministara i broj glasova potrebnih za kvalifikovanu većinu u odlučivanju Saveta. Takođe su povećanjem broja članova EU pokrenuta pitanja broja članova Komisije i drugih mera za olakšanje rada institucija EU u duhu demokratije, otvorenosti i efikasnosti.

Za razliku od prethodnog širenja EU na Sever Evrope i na Austriju, predstojeće proširenje EU obuhvata zemlje Centralne, Istočne Evrope i baltičke zemlje, koje se znatno razlikuju od većine država članica EU po političko - socijalnom i ekonomskom modelu uređenja. To će doprineti još većem usložnjavanju karaktera Unije, jer kako je u Izveštaju Vestendorp grupe konstatovano: "Kompleksnost je cena koju Unija plaća da bi zaštitila višestrukost identiteta. Stvaranje Evropskog političkog pronalaska, koje ne može zameniti, već čini nerazdvojni deo država članica EU, od kojih EU vuče osnovni politički legitimitet, neprocenjivo doprinosi miru i sigurnosti, zasnovanim na utvrđivanju zajedničkih interesa i akcija, koje nisu rezultat politike sile, nego zajednički korpus prava usvojenog od strane svih"¹⁸.

¹⁷ *Ibidem*, p. 35.

¹⁸ *Ibidem*, p. 19.

Upravo stoga, institucionalna reforma EU iz Amsterdama imala je za cilj omogućavanje efikasnog rada organa EU, kako predstojeće širenje EU ne bi proizvelo slabljenje same Unije i eroziju njenih pažljivo građenih tekovina ("*acquis communautaire*")¹⁹. Sam pojam tekovina Zajednice tj. "*acquis communautaire*"²⁰ podrazumeva korpus zajedničkih prava i obaveza koje vezuju države članice u okviru EU. Zasniva se prevashodno na osnivačkom Rimskom ugovoru o EEZ i na dopunskim instrumentima: Jedinostvenom evropskom aktu (JEA) i Ugovoru o EU plus široki opus sekundarnog zakonodavstva Zajednice. Stoga se tekovine Zajednice tj. "*acquis communautaire*" odnose pre svega na jedinstveno tržište i četiri slobode koje na njemu vladaju (sloboda kretanja radne snage, kapitala, roba i usluga); zatim na zajedničke politike Zajednice (trgovinska, poljoprivredna, konkurencija, saobraćajna i druge) i najzad, na mere podsticanja razvoja najmanje razvijenih regiona i kategorija stanovništva²¹. Unija se obavezala da održi "*acquis communautaire*" u celini i da ga dalje razvija. Iz tih razloga su izuzeci i odstupanja od "*acquis communautaire*" dopušteni samo u vanrednim okolnostima i moraju biti ograničeni u obimu. Odavde sledi važnost očuvanja tekovina Zajednice kroz dalji efikasan i uspešan rad organa EU, što je postavljeno kao jedan od preduslova u situaciji širenja članstva EU i u procesu institucionalnih reformi EU. To je eksplicitno utvrđeno i u čl. B Ugovora o EU iz Matrihta, kojim se predviđa njegova revizija, ali pod uslovom očuvanja u celosti i razvoja tekovina Zajednice.

Svakako da ciljeve institucionalne reforme EU nije moguće postići jednokratnom revizijom Ugovora iz Matrihta. Otuda usvajanje Ugovora o EU iz Amsterdama predstavlja samo jedan u nizu koraka institucionalnih reformi EU, koje po svojoj suštini čine evolutivni proces, sa sopstvenom dinamikom eksterno i interno uslovljenom, a ne statičku kategoriju, koja bi bila definitivno pravno uobličena. Na ovakvu ocenu ukazuju zaključci

¹⁹ Otuda je na nivou EU zaključeno da pregovori o proširenju EU ne mogu započeti pre nego što se uspešno sprovedu institucionalne reforme, kao preduslov sposobnosti same Unije da primi zemlje kandidate u članstvo, a da time ne ugrozi sopstvene tekovine. Uspeh širenja EU stoga direktno zavisi od uspeha sprovedenih institucionalnih reformi EU.

²⁰ Na engleskom: *Community patrimony*.

²¹ Vid. Internet adresu: <http://europa.eu.int/comm/sg/scadplus/leg/en/cig/g4000s.htm>, "Glossary - The reform of the European Union"

Evropskog saveta iz Helsinkija, održanog 10-11. decembra 1999. godine o potrebi sazivanja nove Međuvladine konferencije za reviziju Ugovora iz Amsterdama u 2000. Pored toga, prilikom usvajanja Ugovora o EU u Amsterdamu, usvojen je i Protokol (br. 7) o organima u perspektivi proširenja EU. Ovim Protokolom (koji se sastoji iz dva člana, sa obaveznom pravnom važnošću) predviđeno je da, u trenutku stupanja na snagu prvog proširenja Unije, Komisiju čine po jedan državljanin država članica, pod uslovom da je do tada izmenjen broj ponderisanih glasova u Savetu, tako da izvršene promene budu prihvatljive svim državama članicama. Protokol utvrđuje obavezu održavanja nove Međuvladine konferencije o institucionalnoj reformi EU, najmanje godinu dana pre nego što broj članica EU pređe dvadeset.

Evropski savet je u Torinu, prilikom otvaranja Međuvladine konferencije država članica EU, 29. marta 1996. usvojio zaključke kojima je definisao ciljeve institucionalne reforme EU²². Tom prilikom su utvrđeni osnovni principi reformisanja institucija EU: koherentnost, veća efikasnost i legitimitet. Stoga su Međuvladinoj konferenciji postavljeni sledeći zadaci:

- preispitivanje najefikasnijih načina za pojednostavljivanje zakonodavnih procedura u cilju njihove veće jasnoće i veće otvorenosti;
- mogućnost širenja primene postupka saodlučivanja u zakonodavnom odlučivanju;
- razmatranje pitanja uloge Evropskog parlamenta, pored njegovih zakonodavnih ovlašćenja, njegovog sastava i jedinstvene procedure za izbor članova EP.

Da bi organi EU funkcionisali u efikasnijoj i više demokratskoj Uniji, reforma EU obuhvatila je i način i stepen uključivanja nacionalnih parlamenata u rad organa EU. Poboljšanje uloge i načina rada Evropskog suda pravde i Finansijskog suda je takođe uključeno u institucionalnu reformu EU. Utvrđivanje pravila za bližu saradnju određenog broja država članica EU, saradnju koja bi bila otvorena za sve članice EU, ali istovremeno bila u saglasnosti sa ciljevima i principima Unije, činilo je poseban izazov reforme EU. Naime, osetljivo pitanje potrebe da se i formalno-pravno

²² Turin European Council, Conclusions of the Presidency, *Bulletin of the EU*, 3-1996, pp. 9 - 12.

dozvoli (u Ugovoru o EU) određenom broju država članica EU mogućnost ojačane saradnje u određenim oblastima, za koje ostale članice nisu spremne ili nisu zainteresovane, postavilo je pred reformu EU sledeća povezana pitanja:

- 1/ način očuvanja tekovina Zajednice u tim slučajevima,
- 2/ izbegavanje narušavanja konkurencije na jedinstvenom tržištu EU i
- 3/ poštovanje jedinstvenog institucionalnog okvira EU.

Ciljevi institucionalne reforme EU iz Amsterdama mogu se ukratko opisati kao potreba modernizacije Unije i njenog pravnog okvira tj. konstitutivnog Ugovora, pre otpočinjanja nove etape istorijskog razvoja EU. Komisija EU je u svom strateškom dokumentu Agenda 2000 (1997) ocenila da su ciljevi institucionalne reforme EU iz Amsterdama u velikoj meri ostvareni. Ipak, na institucionalnom planu, reforma EU iz Amsterdama je bila ograničenog dometa, te je potrebno dati odgovore na otvorena pitanja pre predstojećeg istočnog proširenja EU. Sa druge strane, odredbe Ugovora o EU o Uniji kao prostoru slobode, pravde i bezbednosti, kao i uključivanje Šengenske konvencije u Ugovor predstavljaju značajne rezultate reforme EU. Novo poglavlje o zapošljavanju u Ugovoru (novi čl. 125 - 130. Ugovora o osnivanju EZ) odslikava važnost rešavanja ovog problema na nivou EU. U izvesnoj meri je ojačana operativnost zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU, čime je Unija povezala ta pitanja sa oblašću spoljno-ekonomskih odnosa EU, kao i stvorila uslove za efikasniju i koherentniju spoljno-političku akciju EU. To, međutim, ne znači da je time istovremeno i postignut cilj reforme EU: potvrđivanje i poboljšanje identiteta Unije na međunarodnoj sceni, jer se radi o postupnom i dugotrajnom procesu.

III Institucionalni sistem prema rešenjima Ugovora o EU iz Amsterdama

Reforma komunitarnih organa u Amsterdamu bila je usmerena na zaštitu ukupne institucionalne ravnoteže, u skladu sa specifičnim karakterom EU. Perspektiva skorog širenja EU uticala je da institucije, koje su prvobitno bile stvorene za šest država osnivača Evropskih zajednica, sada obavezno budu prilagođene novoj realnosti EU od petnaest država članica, sa vrlo realnom vizijom narastanja do dvadeset članica i preko toga. Stoga je još

tokom Međuvladine konferencije 1996-1997. bila opšte prisutna ocena, od strane većine zvaničnika država članica, da bi neodgovarajuća ili neuspela institucionalna reforma EU ugrozila suštinu evropskih integracionih procesa u okviru EU i bila osnovni kamen spoticanja daljeg produblivanja i širenja ovih procesa.

Naime, još je u Izveštaju Vestendorp grupe, kao jedan od ciljeva institucionalne reforme određena konsolidacija jedinstvenog institucionalnog okvira EU posredstvom odredaba Ugovora o EU. Zajednički je utvrđen stav da nema potrebe za stvaranjem novih organa EU. To je potvrđeno odredbama Ugovora o EU iz Amsterdama, u čl. 3. (ex čl. C), koji glasi: "Unija raspolaže jedinstvenim institucionalnim okvirom koji osigurava usklađenost i kontinuitet aktivnosti preduzetih radi ostvarenja njenih ciljeva, uz poštovanje i razvijanje tekovina Zajednice."

a. Novine u Ugovoru o EU iz Amsterdama u odnosu na Savet EU

Predlozi za reformu organizacije i rada Saveta EU

Komisija EU je u svom mišljenju (februar 1996) o Međuvladinoj konferenciji, pod nazivom: "Jačanje političke unije i priprema za širenje EU" ukazala na osnovne zadatke reforme koje se tiču Saveta ministara EU.²³ Naime, povećanje broja članica Unije odraziće se na rad Saveta EU u odnosu na sledeća tri područja:

1/ države članice će ređe zauzimati položaj Predsedavajućeg Saveta, imajući u vidu princip polugodišnjeg rotiranja;

2/ odmeravanje tj. "ponderisanje" glasova u Savetu predstavljalo je favorizovanje manje naseljenih država članica EU. To se mora izmeniti tako da kvalifikovano većinsko glasanje postane osnovni način odlučivanja u Savetu. Prethodno mora biti izvršeno novo odmeravanje glasova, u vidu

²³ European Commission, "Intergovernmental Conference 1996, Commission opinion - Reinforcing political union and preparing for enlargement", Luxembourg, OPOEC, 1996, pp. 19 - 20.

kompromisa između pravne jednakosti država članica i njihove različite demografske veličine. To dobija na značaju, kada se ima u vidu da skoro sve države - kandidati za ulazak u EU predstavljaju zemlje sa relativno manjim brojem stanovnika, te bi zadržavanje postojeće ponderacije glasova u Savetu imalo za posledicu jačanje uloge manjih država članica EU na uštrb većih;

3/ proširenje EU učiniće odlučivanje u Savetu još komplikovanim u smislu minimalne većine potrebne za kvalifikovano većinsko donošenje odluka.

Imajući u vidu navedena otvorena pitanja, Komisija je, istovremeno dala predloge za njihovo rešavanje u okviru izmena i dopuna Ugovora o EU. Tako je u pogledu Predsedavajućeg Saveta istakla njegovu ulogu u dobijanju podrške javnog mnjenja u državama članicama za ciljeve i politike EU. Stoga institucionalna reforma EU u ovom domenu ima zadatak da ispita načine širenja operativnih ovlašćenja Predsedavajućeg i redosled polugodišnjeg rotiranja.

U odnosu na problem ponderisanja glasova u Savetu i mesta kvalifikovanog većinskog odlučivanja, Komisija je predložila da taj postupak bude na centralnom mestu u zakonodavnoj proceduri. Kada dođe do proširenja članstva EU neophodno je obaviti novo ponderisanje glasova u Savetu, radi održanja postojeće ravnoteže među državama članicama. Ukoliko do toga ne dođe, Komisija se založila za alternativni metod: uvođenje novog sistema glasanja, koji bi ravnopravno uzeo u obzir zastupljenost većine država članica EU i većine stanovništva EU.

Što se tiče minimalne većine potrebne za kvalifikovano većinsko odlučivanje, Komisija je zauzela stav da bilo koja promena na ovom polju ne sme otežati odlučivanje u Savetu. Otuda uobičajena većina od oko 71% za kvalifikovano većinsko odlučivanje, po mišljenju Komisije, ne bi trebalo da bude povećavana bez obzira na okolnosti²⁴.

Komisija je posebno istakla potrebu jačanja uloge Saveta za opšte poslove (sastavljenog od ministara spoljnih poslova država članica) u oblasti koordinacije i rešavanja otvorenih pitanja u raznim područjima odlučivanja Saveta.

Za razliku od navedenih stavova Komisije, Grupa za razmišljanje se u svom Izveštaju (1995) opredelila da podrži jednoglasnost kao osnovno

²⁴ *Ibidem*, p. 20.

pravilo odlučivanja Saveta, kada se radi o primarnom zakonodavstvu tj. konstitutivnom Ugovoru. To se naročito odnosi na postupak izmene Ugovora o EU i na prijem novih članica EU (čl. N i O Ugovora o EU iz Maastrichta), kao i na utvrđivanje finansijskih sredstava EU. Sve ove odluke Saveta treba da budu ratifikovane od strane nacionalnih parlamenata. Kada je u pitanju usvajanje sekundarne komunitarne regulative (uredbe, direktive, odluke), Grupa za razmišljanje (velikom većinom svog sastava) je predložila da kvalifikovana većina bude opšte pravilo odlučivanja Saveta u cilju njegove efikasnosti²⁵.

Efikasnost odlučivanja Saveta EU ne zavisi isključivo od širenja primene kvalifikovane većine, nego i od toga koliko njegove odluke podržava većina stanovništva u EU. Stoga se prilikom reforme odlučivanja u Savetu mora uzeti u obzir i zastupljenost stanovništva u vidu ponderacije glasova država članica. Grupa za razmišljanje je u ovom kontekstu podržala potrebu ponovnog odmeravanja glasova ili uvođenja sistema tzv. dvostruke većine - koji uvažava većinu država članica i većinu stanovništva u EU, prilikom odlučivanja u Savetu.

Pre reformi iz Amsterdama sistem glasanja u Savetu funkcionisao je u skladu sa odredbama prethodnog Ugovora iz Maastrichta, dopunjenog tumačenjem datim u tzv. Joanina kompromisu (1994) u odnosu na praktičnu primenu. Naime, marta 1994. godine na sastanku u Joanini (Grčka), usvojen je predlog Britanije i Španije da, ako se nekoj odluci Saveta protivi 23 - 25 glasova, Savet ne donosi odluku, iako Ugovor iz Maastrichta predviđa suprotno. Savet tada nastavlja diskusiju u razumno dugom periodu, kako bi postigao usklađivanje stavova država članica. Uprkos nastavljenju diskusije u Savetu, može doći do povećanja protivljenja datoj odluci Saveta na 26 negativnih glasova. Time se postiže formalna blokirajuća manjina (tzv. prag za donošenje odluke) i odluka se odbija. Drugi rezultat produžene diskusije Saveta može biti smanjenje broja negativnih glasova ispod 23, te se odluka

²⁵ Argumenti u prilog uvođenju kvalifikovane većine kao opšteg pravila kod donošenja komunitarnog zakonodavstva u Savetu zasnivali su se, pored efikasnijeg odlučivanja i na mogućnosti poboljšanja razvoja socijalne, fiskalne i ekološke politike u EU, u odnosu na razvijeno jedinstveno tržište EU. Na ovaj način bi se stvorili uslovi za otklanjanje nejednakog stepena razvoja između unutrašnjeg, jedinstvenog tržišta EU i navedenih politika EU, u kojima je do reforme iz Amsterdama, jednoglasnost bila najzastupljenije pravilo za usvajanje određenih konkretnih mera i akcija Unije.

usvaja. Treći ishod je takođe usvajanje odluke, iako broj negativnih glasova i posle razumno dugog perioda diskusije ostaje nepromenjen tj. 23 - 25 glasova. Međutim, "kompromis iz Joanine" povećava (u periodu produžene diskusije Saveta) minimalnu većinu za usvajanje odluke kvalifikovanom većinom od 71,3% na 74,7%, tj. na 65 glasova u Savetu²⁶.

Cilj usvajanja ove prakse glasanja u Savetu odslikava težnju država članica da većinske odluke Saveta uživaju što širu podršku članica. Stoga je njihovim međusobnim neformalnim dogovorom u Joanini praktično povećan broj pozitivnih glasova potrebnih za usvajanje većinske odluke. Istovremeno se na ovaj način omogućava određeni mehanizam zaštite interesa država članica koje se nalaze u manjini sa negativnim glasovima, ali nedovoljnim da blokiraju donošenje nepovoljne odluke Saveta. Ovakve tendencije, koje su se odigravale mimo formalnih revizija Ugovora iz Mastrihta, ukazuju na neophodnost da bude zastupljena ravnoteža interesa svih država članica u Savetu, a u cilju efikasnog funkcionisanja Unije.

Grupa za razmišljanje je pošla od stava da eventualna izmena minimalne većine potrebne za kvalifikovanu većinu ne sme ostaviti značajnu većinu stanovništva u EU u manjini, kada se donose takve odluke. Po mišljenju mnogih država članica, tada važeći sistem minimalne većine za kvalifikovano većinsko glasanje stavljao je u povoljniji položaj manje naseljene države članice. Njima se suprotstavila druga grupa država članica - manje i srednje po veličini i broju stanovnika, koje su smatrale da osnovni princip evropske integracije u okviru EU predstavlja princip suverene jednakosti država, sa kojim se kosi kvalifikovano većinsko odlučivanje. Imajući u vidu da je time već učinjen ustupak u odnosu na jednakost država članica, nema potrebe za uvažavanjem demografskog kriterijuma prilikom

²⁶ Pre proširenja EU sa 12 na 15 članica (1995) odluke Saveta morale su da dobiju najmanje 54 od ukupno 76 glasova iz najmanje 8 država članica, da bi bile usvojene (čl. 148. Ugovora iz Mastrihta). To znači da je manjina koja bi mogla da blokira odluku Saveta iznosila 23 glasa. Sa širenjem EU na 15 članica (od 1. 01. 1995), ukupan broj glasova u Savetu broji 87, jer su Švedska i Austrija dobile po 4 glasa, a Finska 3 glasa. Tako je od tada za odluku kvalifikovanom većinom potrebno 62 glasa. To podrazumeva da je blokirajuća manjina 26 glasova. Kompromisom iz Joanine usvojena je praksa kojom se potrebna većina za neku odluku povećava na 65 glasova, a blokirajuća manjina iznosi 23 - 25 glasova (mada neformalno).

kvalifikovanog većinskog odlučivanja²⁷. Ovakvo razilaženje u okviru Grupe za razmišljanje ukazuje na složenost i političku delikatnost ovih pitanja. Naime, manje i srednje države članice uporno su isticale da one ne predstavljaju blokadu za odlučivanje u okviru Saveta, za koju su ih optužile veće države članice, sa više stanovnika, označivši ih kao: "blokirajuća manjina". Međutim, s obzirom na predstojeće širenje EU, koje obuhvata uglavnom manje države - kandidate, proizilazi da će, ionako krhka, ravnoteža u Savetu biti narušena u korist manjih država članica. Otuda u Grupi za razmišljanje nije mogla biti postignuta saglasnost u odnosu na predlog da se većim državama članicama poveća broj glasova novom ponderacijom glasanja.

U odnosu na probleme Predsedavajućeg Saveta, Grupa za razmišljanje je razmatrala ideju mogućeg timskog predsedavanja Savetom i Unijom, imajući u vidu predstojeće širenje članstva EU. Tako je jedan od predloga uključivao timsko Predsedništvo u sastavu od četiri države članice, koje bi delovalo u periodu od najmanje godinu dana. Uprkos tome, većina članova Grupe založila se za princip polugodišnje izmene Predsedavajućeg, koji je inače predviđen odredbama konstitutivnih ugovora (čl. 146. Ugovora o EZ, čl. 27. Ugovora o EZUČ i čl. 116. Ugovora o EURATOM).

U okviru Vestendorp grupe posebna pažnja je bila usmerena na poboljšanje organizacije i metoda rada Saveta. Slično ocenama Komisije, naglašena je potreba da Savet za opšte poslove ojača svoju ulogu koordinatora rada Saveta i odlučivanja u raznim oblastima politika Unije. Cilj ovog zahteva sadržan je u neophodnosti da bude osigurana opšta celovitost i konzistentnost delovanja Saveta, na način kako to predviđaju odredbe konstitutivnog Ugovora. Otuda je preporučeno jačanje Korepera (COREPER - na nivou stalnih predstavnika ministara država članica), odnosno njegove ključne uloge u pripremi zasedanja Saveta.

U kojoj meri su sva ova navedena otvorena pitanja našla odgovore prilikom institucionalne reforme EU iz Amsterdama? Drugim rečima, koliko izmena u odnosu na Savet je učinjeno u Ugovoru o EU iz Amsterdama? Sledeće poglavlje fokusira razmatranje u traženju odgovora na ova pitanja.

²⁷ Vid. "Reflection Group Report", op. cit., p. 63.

Ugovor o EU iz Amsterdama i novine u odnosu na rad Saveta EU

Tokom Međuvladine konferencije 1996/97 razmatrani su predlozi Grupe za razmišljanje i Komisije u vezi poboljšanja organizacije rada i načina glasanja u Savetu EU. Posebno su bili uzeti u obzir argumenti vezani za predstojeće proširenje EU i implikacije koje ono nosi za funkcionisanje i način odlučivanja Saveta. Međutim, uprkos tome, predstavnici vlada država članica EU složili su se samo oko neznatnih izmena u oblasti procedure odlučivanja Saveta.

Pre svega, u odnosu na prisutne relevantne predloge, učinjene su male izmene na području širenja primene kvalifikovanog većinskog odlučivanja u Savetu. Donošenje odluka kvalifikovanom većinom primenjuje se na skoro sve nove odredbe u Ugovoru iz Amsterdama: podsticajne mere u oblasti zapošljavanja i u socijalnim pitanjima; oblast jednakih mogućnosti za žene i muškarce; socijalna isključenost; zaštita javnog zdravlja; mere protiv pronevere i korupcije; otvorenost organa i dokumenata EU; periferni regioni. Preciznije rečeno, radi se o sledećim novim odredbama Ugovora o EU iz Amsterdama:

- čl. 128. - smernice za nacionalne politike zapošljavanja, (Odeljak VIII - Zaposlenost);
- čl. 129. - podsticajne aktivnosti u oblasti zaposlenosti, (Odeljak VIII - Zaposlenost);
- čl. 135. - mere za jačanje carinske saradnje među državama članicama, (Odeljak X - Carinska saradnja);
- čl. 137. - mere za borbu protiv socijalne isključenosti, (Odeljak XI - Socijalna politika, obrazovanje, stručno osposobljavanje i omladina);
- čl. 141. - mere za primenu jednakih mogućnosti i jednakog tretmana za žene i muškarce, (Odeljak XI);
- čl. 152. - mere za zaštitu javnog zdravlja i fitosanitarne mere, (Odeljak XIII - Zdravstvo);
- čl. 255. - načela i ograničenja pristupa dokumentima Parlamenta, Saveta i Komisije, tj. otvorenost organa i dokumenata EU, (Glava 2 - Zajedničke odredbe za više organa);
- čl. 280. - mere za sprečavanje pronevera kojima se pogađaju finansijski interesi Zajednice, (Deo II - Finansijske odredbe);

- čl. 285. - mere za prikupljanje statističkih podataka, neophodnih za obavljanje aktivnosti Zajednice, (Opšte i završne odredbe);
- čl. 286. - osnivanje kontrolnog tela za nadzor nad zaštitom ličnih podataka o fizičkim licima, (Opšte i završne odredbe);
- čl. 299. - specifične mere za periferne regione: francuske prekomorske departmane, Azore, Madeiru, Kanarska ostrva, Alandska ostrva i dr., (Opšte i završne odredbe).

U odnosu na postojeće odredbe Ugovora o EU iz Maastrichta, gde je bilo predviđeno jednoglasno odlučivanje Saveta iz domena prvog stuba tj. Evropske zajednice, Ugovor iz Amsterdama je u nekim oblastima predvideo primenu kvalifikovanog većinskog odlučivanja Saveta. To su sledeća pitanja:

- čl. 47. - usklađivanje nacionalnih propisa u oblasti slobode nastanjivanja u samostalnim delatnostima, (Gl. 2 - Pravo nastanjivanja);
- čl. 172. - sprovođenje višegodišnjeg okvirnog naučno-istraživačkog programa, (Odeljak XVIII - Naučno-istraživački rad i tehnološki razvoj);
- čl. 175. - opšti programi aktivnosti kojima se utvrđuju prioritetni ciljevi zaštite životne sredine, (Odeljak XIX - Životna sredina).

Pored navedenih oblasti, Ugovor iz Amsterdama je utvrdio da se kvalifikovano većinsko glasanje u Savetu koristi i prilikom usvajanja odluka na polju zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU, odnosno u tzv. trećem stubu EU. Odredbe čl. 23. (Naslov V - Odredbe o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici) regulišu da Savet odlučuje kvalifikovanom većinom kada donosi tzv. implementirajuće odluke. Radi se o situaciji kada, na osnovu neke zajedničke strategije Savet usvaja zajedničke akcije i zajedničke stavove ili kada usvaja neku odluku kojom se primenjuje zajednička akcija ili zajednički stav. Izuzetak od primene kvalifikovanog većinskog glasanja o implemetirajućim spoljno-političkim odlukama EU predviđen je u slučaju da neka država članica istakne i obrazloži određeni važan razlog svoje nacionalne politike. Tada će Savet - takođe kvalifikovanom većinom, odlučiti da zatraži da ovo pitanje razmotri Evropski savet, u cilju jednoglasnog donošenja odluke.

Iako je Komisija, u svom Mišljenju od februara 1996. predlagala da kvalifikovano većinsko glasanje postane opšte pravilo odlučivanja u Savetu²⁸, Ugovor o EU iz Amsterdama je veoma ograničeno izašao u susret ovim predlozima. Stoga se ova oblast može smatrati jednom od slabih tačaka institucionalne reforme Saveta izvršene u Amsterdamu.

Značajnu slabost reforme Saveta predstavlja i neformalni tj. prećutni sporazum ministara finansija država članica da zadrže jednoglasno odlučivanje u domenu svih poreskih pitanja. Na taj način je onemogućeno bavljenje problemom dvostrukog oporezivanja kompanija koje posluju u više država članica, zatim rešavanje pitanja prikupljanja posrednih poreza i tzv. ekološki porezi. Sva ova poreska pitanja predstavljaju područja od interesa za čitavu Zajednicu, te bi, shodno tome, trebalo da budu rešavana na komunitarnom nivou i u efikasnijoj proceduri odlučivanja.

Problem ponderisanja tj. odmeravanja glasova je takode bio vrlo prisutan u razmatranjima tokom pregovora Međuvladine konferencije, u toj meri da je dosegao političke razmere sukobljavanja država članica i prevazišao pravne razmirice²⁹. Nekoliko velikih država članica (među njima posebno Nemačka) zalagalo se za revalorizaciju glasova u Savetu prema broju stanovnika. Tome su se suprotstavile manje i srednje zemlje članice. Tokom diskusije na Međuvladinoj konferenciji razvila su se dva modela revalorizacije glasova u Savetu. Jedan model je obuhvatio relativno povećanje broja glasova za veće države članice. Drugi je predviđao sistem dvostruke većine, dodavanjem demografskog kriterijuma postojećem sistemu ponderacije glasova. Prvi model su odbacile većina manjih i srednjih država

²⁸ Obrazloženje ovakvog predloga, Komisija je zasnivala na činjenici da bi, u situaciji povećanog članstva EU, primena jednoglasnosti vrlo često dovela do paralize rada Unije. U tom kontekstu, Komisija je predlagala da, umesto jednoglasnosti u nekim vrlo "osetljivim" pitanjima, bude uvedena super-kvalifikovana većina. Pored toga, Komisija se založila da u budućim revizijama Ugovora o EU bude napravljena razlika između tzv. ustavnih odredbi Ugovora (preambula, opšti principi, ciljevi EU i funkcionisanje institucija) i odredbi Ugovora o politikama EU. S tim u vezi, odredbe o politikama EU mogle bi, po mišljenju Komisije, da budu predmet izmena i dopuna u jednostavnijoj proceduri nego aktuelnoj - koja zahteva jednoglasnost za svaku izmenu i dopunu odredbi Ugovora. Videti: European Commission, "Reinforcing political union and preparing for enlargement", *op. cit.*, p. 21.

²⁹ Detaljnije o tome kod: M. Prokopijević, "Konstitucionalna ekonomija Evropske unije", Beograd, 1998., str. 61 - 68.

članica tokom Međuvladine konferencije. Drugi model je izgledao prihvatljiv, ali su se tome usprotivile Francuska i Velika Britanija u poslednjoj fazi pregovora. Bitan razlog ovom protivljenju svakako je bio sadržan u činjenici da bi demografski kriterijum mnogo više išao u prilog Nemačkoj, u odnosu na ostale veće članice EU. Time bi bila stvorena glasačka pogodnost za Nemačku, koja bi još više došla do izražaja kada bi većinsko odlučivanje postalo opšte pravilo u Savetu. Otuda je Nemačka tokom Međuvladine konferencije najviše zastupala prelazak na isključivo većinsko odlučivanje Saveta. Pri tome, razlozi su bili političke i pragmatične prirode, odnosno procene da je u važećim konstelacijama snage i uticaja među državama članicama EU, relativna moć ove zemlje nešto veća u poređenju sa ostalim članicama EU. Stoga bi i mogućnost nametanja svojih interesa u većinskom odlučivanju Saveta EU bila analogna tome³⁰. Otuda je razumljivo protivljenje Francuske i Velike Britanije takvim predlozima za revalorizaciju glasova u Savetu.

S obzirom da je revalorizacija glasova u Savetu vezana za pitanje broja članova Komisije, u Amsterdamu je utvrđen Protokol (br. 7) o organima u perspektivi proširenja EU, koji je odložio rešavanje ovih otvorenih pitanja za period uoči proširenja članstva EU. Predviđeno je održavanje nove Međuvladine konferencije najmanje jednu godinu pre nego što broj članica EU pređe dvadeset. Protokolom iz Amsterdama je utvrđeno da je novo ponderisanje tj. revalorizacija glasova u Savetu preduslov za bilo koju izmenu broja članova Komisije - tako da Komisiju čine po jedan državljanin iz država članica. Pri tome, buduća revalorizacija glasova u Savetu mora biti prihvatljiva svim državama članicama, uzimajući u obzir sve relevantne elemente, a posebno kompenzaciju za one zemlje koje odustaju od mogućnosti da odrede drugog člana Komisije. To se odnosi na velike države članice EU, koje po tekućem sistemu imaju po dva člana Komisije iz reda svojih državljana: Nemačka, Velika Britanija, Francuska, Italija i Španija. O kakvoj vrsti kompenzacije za ove zemlje se radi, Protokol dalje ne navodi. To znači da će se to utvrđivati tokom predstojećih pregovora država članica u okviru nove Međuvladine konferencije o reformi EU. Jedno je međutim unapred poznato, imajući u vidu ciljeve dosadašnjih institucionalnih reformi: očuvanje tekovina Zajednice i princip zaštite i jačanja

³⁰ Sličan stav iznosi M. Prokopijević, *ibidem*, str. 67.

institucionalnog balansa - budući pregovori država članica o reformi EU nastojaće svakako da očuvaju postignute tekovine Zajednice i omoguće dalji razvoj EU. Razvoj Unije podrazumeva, kako produbljivanje integracije - jačanjem institucionalne strukture EU, efikasnost monetarne unije država članica i razvoj političke unije; tako i širenje integracije - povećanjem broja članica EU.

b. Novine u Ugovoru iz Amsterdama u odnosu na Komisiju EU

Suprotno reformi izvršenoj Ugovorom o EU iz Maastrichta, uloga Komisije jedva da je bila preispitivana tokom završnih pregovora u Amsterdamu. Jedan od razloga smanjenog interesovanja država članica za reviziju položaja Komisije leži u činjenici da je njena pozicija bila u fokusu pažnje tokom donošenja serije mera za funkcionisanje jedinstvenog tržišta (Evropa 1992) i ukidanja unutrašnjih granica za slobodan protok robe, kapitala, radne snage i usluga. Vreme kada su se Komisiji u donošenju tih mera suprotstavljale mnoge države članice je prošlo. Sa druge strane, pitanja revalorizacije glasova u Savetu bila su dovoljno politički teška i osetljiva, zadirući u samu suštinu funkcionisanja Unije. Iz tih razloga su mnoge države članice, posebno manje i srednje države, tokom utvrđivanja izmena i dopuna odredbi Ugovora o EU vezanih za Komisiju, u Amsterdamu smatrale da aktuelna uloga Komisije čini neku vrstu garancije zaštite uspešnog funkcionisanja EU.

Tokom Međuvladine konferencije vođena je burna diskusija oko broja članova Komisije u svetlu predstojećeg širenja EU. Rešavanje tog pitanja je odloženo³¹ i delimično regulisano navedenim Protokolom br. 7 iz Amsterdama. Protokol (br. 7) o organima u perspektivi proširenja EU definiše dve faze. U momentu stupanja na snagu prvog talasa proširenja članstva EU, Komisiju će činiti po jedan državljanin država članica, pod uslovom da je prethodno izvršeno novo odmeravanje glasova u Savetu. U drugoj fazi, najmanje godinu dana pre nego što broj članica EU pređe

³¹ Odredbe čl. 213. Ugovora iz Amsterdama zamenile su bivši čl. 157. Ugovora iz Maastrichta, ali je sadržajna ostala ista. Broj članova Komisije je ostao neizmenjen - 20 članova, koji se biraju na osnovu njihove opšte sposobnosti i čija je nezavisnost van sumnje. Za izmenu broja članova Komisije potrebna je jednoglasna odluka Saveta.

dvadeset, biće organizovana nova Međuvladina konferencija, sa ciljem sveobuhvatnog preispitivanja sastava i funkcionisanja organa EU. Pokazalo se da je određivanje broja članova Komisije važno političko pitanje, koje zahteva pažljivo postizanje saglasnosti svih država članica. Za mnoge manje države članice bilo je neprihvatljivo da se odreknu da njihov državljanin bude član Komisije, iako se prevashodno radi o nezavisnom karakteru ove funkcije, te ne može biti reči o klasičnom nacionalnom predstavljanju (kao u Savetu). To objašnjava razloge donošenja Protokola br. 7. Štaviše, odredbe Ugovora iz Maastrichta³² o nepristrasnosti članova Komisije u Ugovoru iz Amsterdama ostale su neizmenjene. Članovi Komisije pri vršenju svojih dužnosti i dalje ne smeju primati niti tražiti uputstva od bilo koje vlade države članice ili drugog tela. Svoje zadatke oni moraju obavljati u opštem interesu EU. Uprkos tome, evidentno je da su manje i srednje države članice sagledale ulogu člana Komisije (koji je njihov državljanin) kao garanciju da će za pitanja od naročitog interesa za njih biti preduzeta inicijativa Komisije za njihovo rešavanje. Otuda nije mogla biti postignuta saglasnost o smanjivanju broja članova Komisije tokom pregovora za izmenjeni Ugovor o EU.

Postojali su i predlozi za različiti status članova Komisije, koje su zastupale veće države članice. One su se zalagale da imaju svoje državljane u svojstvu stalnih članova Komisije nasuprot rotirajućim članovima, koji bi poticali iz manjih država članica. Očigledan je model sastava Saveta bezbednosti UN kao recept za formulisanje ovih predloga. Ovi predlozi su bili odbačeni još na Međuvladinoj konferenciji sa obrazloženjem o poštovanju suverene jednakosti svih država članica EU. Stoga je razumljivo da je pitanje broja članova Komisije sobom nosilo višeznačnu političku težinu. Sukob interesa većih i manjih država članica nije mogao proizvesti konsensus tokom razmatranja ovog pitanja.

Reforma iz Amsterdama donela je pre svega jačanje uloge predsednika Komisije. O tome je bio brzo postignut dogovor tokom pregovora. Razlozi lako postignute saglasnosti država članica sadržani su u sagledavanju uloge predsednika Komisije, kao značajnog faktora jedinstva i

³² U Ugovoru o EZ, kao sastavnog dela Ugovora o EU iz Amsterdama, to su odredbe čl. 213. prema novoj numeraciji, tj. ex član 157. Ugovora iz Maastrichta.

efikasnosti Komisije. Otuda je položaj predsednika Komisije unapređen na nekoliko načina:

a/ članove Komisije određuju i imenuju vlade država članica uz saglasnost imenovanog predsednika Komisije. To znači da je predsednik Komisije stekao pravo prigovora u vezi izbora članova Komisije, koje ranije nije imao. Odredbe čl. 158. Ugovora iz Maastrichta sadrže znatno blažu formulaciju: umesto uz saglasnost predsednika, članove Komisije imenuju vlade država članica u dogovoru (tj. uz konsultovanje) sa predsednikom;

b/ Komisija radi pod političkim rukovodstvom njenog predsednika (čl. 219. Ugovora iz Amsterdama)³³. To znači da je predsedniku dodeljena uloga koordinatora raznorodnih aktivnosti Komisije, ali ne samo radi administrativnog vodstva, nego i rukovođenje sa političkim dimenzijama;

c/ Deklaracija iz Amsterdama o organizaciji i funkcionisanju Komisije (priključena uz Finalni akt tj. uz Ugovor iz Amsterdama, 1997), konstatuje da predsednik treba da ima pravo na unutrašnju reorganizaciju Komisije i objavljuje nameru Komisije da promeni organizaciju svojih odeljenja.

Druga oblast novina iz Amsterdama odnosi se na trostruko poboljšanje prava Komisije na inicijativu:

1/ posredstvom stvaranja novih politika u delimičnoj nadležnosti Zajednice ili novih oblasti delovanja Komisije - zapošljavanje, zaštita javnog zdravlja;

2/ kroz prenos ovlašćenja na Zajednicu u oblastima koje se tiču slobodnog kretanja lica ("komunotarizacija" određenih pitanja iz trećeg stuba međuvladine saradnje država članica u prvi stub Zajednice, sa nadnacionalnim karakteristikama odlučivanja). To su sledeća pitanja: prelazak spoljnih i unutrašnjih granica zemalja EU, vize, imigracija, azil.³⁴ Komisija u tim oblastima deli svoje pravo inicijative sa državama članicama u

³³ Ove odredbe čl. 219. Ugovora o EZ iz Amsterdama predstavljaju dopunu čl. 163. Ugovora iz Maastrichta.

³⁴ Ugovor iz Amsterdama sadrži novi odeljak IV (po novoj numeraciji članova, usvojenoj u Amsterdamu) pod nazivom: "Vize, azil, imigracije i druge politike koje su u vezi sa slobodnim kretanjem lica". Ova pitanja su ranije sva bila sadržana u Ugovoru o EU iz Maastrichta (poglavlje VI), a reformom iz Amsterdama su prebačena u Ugovor o EZ, koji čini sastavni deo Ugovora o EU, ali sa bitno različitim načinima odlučivanja, tj. sa elementima supranacionalnosti.

prvom, prelaznom periodu od pet godina. Posle isteka ovog roka, Komisija će imati isključivo pravo predlaganja mera u tim pitanjima;

3/ putem opšteg proširenja zajedničkog prava inicijative Komisije i država članica u trećem stubu EU, koji se posle reforme iz Amsterdama odnosi na policijsku i pravosudnu saradnju država članica u krivičnim stvarima (čl. 29 - 42). Pre Amsterdama, Komisija nije imala nikakvo pravo predlaganja mera podsticanja međuvladine saradnje u ovim pitanjima.

Tokom pregovora o reformi EU 1996/97 iznošeni su mnogi predlozi usmereni na slabljenje institucionalne pozicije Komisije: naročito revizija čl. 152, 189 A i 212. Ugovora iz Matrihta. Ugovor o EU iz Amsterdama nije uneo ove predloge. To je odraz želje država članica za jačanjem uloge Komisije, u cilju poboljšanja efikasnosti delovanja Unije.

c. Novine u Ugovoru iz Amsterdama u odnosu na Evropski sud pravde

U odnosu na Evropski sud pravde, Ugovor o EU iz Amsterdama donosi dve značajne novine.

Prva oblast izvršenih reformi ovlašćenja i položaja Suda pravde odnosi se na novo poglavlje Ugovora o EZ (kao sastavnog dela Ugovora o EU iz Amsterdama) u vezi sa slobodom i sigurnošću (azil, imigracije, granice, pravosudna saradnja u građanskim stvarima). Sud pravde je u ovoj oblasti stekao svoja uobičajena ovlašćenja, ali uz određena ograničenja (čl. 68, ex čl. 73 P):

1/ Zahtev za preliminarno mišljenje Evropskog suda pravde mogu tražiti samo sudovi najviše instance u državama članicama, čije odluke ne podležu pravnom leku internog prava³⁵.

³⁵ U čl. 68 (1) Ugovora iz Amsterdama je utvrđeno da se pravo Suda pravde na davanje preliminarog mišljenja primenjuje na ovo poglavlje o slobodi i sigurnosti, kada se pitanje tumačenja ovog poglavlja, ili valjanosti, ili tumačenja akata komunitarnih organa zasnovanih na ovom poglavlju, pokrene u postupku pred nacionalnim pravosudnim organom, čija odluka ne podleže pravnom leku unutrašnjeg prava. Taj nacionalni pravosudni organ najviše instance podnosi Sudu pravde zahtev za preliminarno mišljenje Suda, ako smatra da je takva odluka u konkretnom predmetu neophodna za donošenje presude.

Za razliku od ostalih slučajeva traženja preliminarne mišljenja (regulisanih u čl. 234), nadležnost Suda pravde je u ovoj oblasti ograničena diskrecionom procenom nacionalnog suda poslednje instance o potrebi podnošenja zahteva za preliminarno mišljenje Suda. Naime, taj nacionalni najviši sud nije obavezan (kao u opštim odredbama čl. 234) da traži preliminarno mišljenje Suda pravde, kada se u postupku pred njim postavi problem tumačenja poglavlja o vizama, azilu, imigraciji i drugim vezanim pitanjima ili pak, tumačenje akata komunitarnih institucija donetih na osnovu ovog poglavlja ili valjanosti takvih akata. Time je nadležnost Suda pravde odredbama Ugovora iz Amsterdama proširena, ali je pokretanje primene ovih ovlašćenja Suda pravde ostavljena u rukama nacionalnih najviših sudova.

2/ Evropski sud pravde nema nadležnost da sudi o merama ili odlukama koje su preduzete u skladu sa čl. 62 (1) Ugovora iz Amsterdama, a odnose se na obezbeđenje javnog reda i zaštitu unutrašnje bezbednosti.

Ovde je došla do izražaja potreba država članica da očuvaju esenciju svojih suverenih ovlašćenja na polju zaštite javnog reda i unutrašnje bezbednosti, te su ove oblasti ostale izuzete od sudskog nadzora na nadnacionalnom nivou tj. od nadležnosti Suda pravde. Radi se o merama koje, shodno čl. 62 (1) donosi Savet i to posle isteka prelaznog roka od pet godina (od stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama), a regulišu kontrolu lica na unutrašnjim granicama Unije, odnosno granicama među državama članicama.

3/ Pored davanja preliminarne mišljenja, Sud pravde može, na zahtev Saveta, Komisije ili neke države članice, da presudi u nekom pitanju tumačenja ovog odeljka³⁶ Ugovora o EU ili akata organa Zajednice baziranih na ovom odeljku. Ovo ovlašćenje Suda pravde ograničeno je, međutim, time što se takva presuda Suda pravde neće primenjivati na pravosnažne odluke i presude sudova država članica.

Druga oblast novina donetim Ugovorom o EU iz Amsterdama obuhvata širenje nadležnosti Suda pravde na treći stub Unije o policijskoj i

³⁶ Radi se o Naslovu IV Ugovora o osnivanju EZ, kao sastavnog dela Ugovora o EU iz Amsterdama (čl. 61 - 69): Vize, azil, imigracija i ostale politike koje se odnose na slobodno kretanje lica.

pravosudnoj saradnji država članica u krivičnim stvarima³⁷. Po prvi put odredbe čl. 35. Ugovora iz Amsterdama utvrđuju da je Sud pravde nadležan da daje preliminarna mišljenja o valjanosti i tumačenju akata koji se odnose na ovo poglavlje Ugovora, ali samo ako države članice eksplicitno - izričito izjavom prihvate nadležnost Suda. U takvim slučajevima predmet preliminarnog mišljenja Suda pravde mogu biti sledeći akti: konvencije, propisi kojima se primenjuju te konvencije, okvirne odluke, odluke i dr.

Čak i kada je država članica dala pismenu izjavu o prihvatanju nadležnosti Suda pravde, ovlašćenja Suda nisu apsolutna, već ograničena diskrecionim procenama nacionalnih sudova o potrebi traženja preliminarnih mišljenja Suda pravde. Nacionalni sudovi (bilo poslednje instance, bilo niži sudovi) nisu obavezni (imaju mogućnost, ali ne i obavezu) da traže preliminarno mišljenje Suda pravde o tumačenju konvencija, okvirnih odluka ili odluka iz domena trećeg stuba saradnje država članica (čl. 35. tač. 3).

Pored preliminarnih mišljenja, Sud pravde je nadležan i za razmatranje o legalnosti tj. zakonitosti okvirnih odluka i odluka u tužbama koje podnesu države članice ili Komisija (čl. 35. tač. 6), a odnose se na: nenadležnost, povredu bitnih pravila postupka, povredu ovog Ugovora ili bilo kog propisa koji se tiče njegove primene, kao i na zloupotrebu ovlašćenja. Takva tužba može se pokrenuti u roku od dva meseca od trenutka objavljivanja pravnog akta, za koji se traži ispitivanje zakonitosti.

Sud pravde je takođe ovlašćen da odlučuje u sporovima između država članica (čl. 35. tač. 7), koji se odnose na tumačenje ili primenu akata usvojenih na osnovu čl. 34. tač. 2. odnosno akata Saveta kojima se podstiče policijska i pravosudna saradnja država članica u krivičnim stvarima, da bi se realizovali ciljevi Unije. Shodno odredbama čl. 34., Savet može da usvaja zajedničke stavove kojima se definiše pristup Unije u pojedinim relevantnim pitanjima (jednoglasnim odlučivanjem, na inicijativu neke države članice ili Komisije). Takođe, Savet može da usvoji okvirne odluke, sa obaveznom pravnom snagom (slično direktivama), u cilju približavanja nacionalnih

³⁷ Ugovor o EU iz Amsterdama je zadržao treći stub međuvladine saradnje država članica, ali pod drugačijim nazivom i sa drugim sadržajem. Dok je Ugovor o EU iz Maastrichta imao odredbe (Naslov VI) o saradnji u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova, koje su činile treći stub EU, Ugovor o EU iz Amsterdama u trećem stubu EU obuhvata samo policijsku i pravosudnu saradnju u krivičnim stvarima, dok su sva pitanja u vezi sa slobodnim kretanjem lica prebačena u Ugovor o EZ (Naslov IV).

zakona i propisa država članica. Konačno, Savet može usvojiti i obavezujuće odluke i konvencije, koje će preporučiti državama članicama na usvajanje. Za sporove među državama članicama u vezi tumačenja i primene svih ovih akata Saveta (zajedničkih stavova, okvirnih odluka, odluka, konvencija) nadležan je Sud pravde, ali pod uslovom da taj spor nije mogao biti rešen u Savetu u roku od šest meseci od pokretanja spora. To znači da je nadležnost Suda pravde u ovom kontekstu sekundarna u odnosu na nadležnost Saveta, kome je dat rok od šest meseci da reši spor među svojim članicama.

Pored ovih sporova među državama članicama, Sud pravde nadležan je i za sporove između država članica i Komisije u pogledu tumačenja ili primene konvencija, čije tekstove utvrđuje Savet i preporučuje ih na usvajanje državama članicama (u skladu sa njihovim ustavnim propisima).

Sud pravde, međutim, nema nadležnost da razmatra valjanost ili obim svrsishodnosti operacija koje obavljaju nacionalni policijski organi država članica (ili drugi organi zakonske represije), niti da odlučuje u pitanjima koja spadaju u nadležnost država članica u pogledu održanja javnog reda i unutrašnje bezbednosti. Ove odredbe (čl. 35. tač. 5) Ugovora iz Amsterdama ukazuju na odlučnu rešenost država članica da ne dopuste mešanje nadnacionalnog sudskog organa EU u poslove isključive nacionalne nadležnosti, koja tradicionalno predstavljaju pitanja zaštite javnog reda i unutrašnje bezbednosti.

d. Promene u Ugovoru iz Amsterdama u odnosu na ostale ključne institucije EU

Finansijski sud

Prema odredbama Ugovora iz Amsterdama Finansijski sud sada ima pravo da podnosi tužbe Sudu pravde radi zaštite svoje nadležnosti (čl. 230).

Takođe, ovlašćenja Finansijskog suda su proširena na nadzor nad fondovima Zajednice kojima upravljaju druga tela, uključujući i Evropsku investicionu banku (EIB). Pravo Finansijskog suda u pogledu pristupa

informacijama u vezi sa upravljanjem izdacima i prihodima Zajednice od strane EIB biće regulisano sporazumom između Finansijskog suda, EIB i Komisije. Čak i kada nema takvog sporazuma, Finansijski sud će imati pravo pristupa potrebnim informacijama, da bi izvršio kontrolu troškova i prihoda Zajednice kojima upravlja EIB.

Ekonomski i socijalni komitet i Komitet regiona

Ugovor iz Amsterdama stvorio je uslove za jačanje institucionalnog položaja Ekonomskog i socijalnog komiteta i Komiteta regiona.

a/ Predviđeno je da ova dva konsultativna tela budu administrativno odvojena.

b/ Proširen je obim pitanja za čije razmatranje u EU je obavezno prethodno tražiti mišljenje ova dva komiteta. Mišljenje Ekonomskog i socijalnog komiteta je, pored ostalih, neophodno i u sledećim oblastima: zapošljavanje, socijalna pitanja i zaštita javnog zdravlja. Komitet regiona mora biti konsultovan u vezi sa zaštitom životne sredine, Socijalnim fondom EU, stručnim osposobljavanjem, prekograničnom saradnjom i saobraćajem.

c/ Predviđeno je da Evropski parlament može tražiti mišljenje od oba komiteta.

IV Evropski parlament u Ugovoru iz Amsterdamai demokratski deficit EU

Evropski parlament i demokratski deficit EU

Evropski parlament (EP) je posle reforme EU iz Amsterdama postao glavni dobitnik izvršenih reformi. Zakonodavna ovlašćenja EP su ojačala toliko, da se Parlament tretira kao ravnopravni zakonodavni organ Unije sa Savetom - bar kad je reč o postupku saodlučivanja. Na ovaj način institucionalna ravnoteža je poboljšana, ali se ne može govoriti o balansu u klasičnom smislu reči, jer je Savet ostao dominantni zakonodavni organ. Postupak saradnje je praktično ukunut, osim u delu koji se tiče uspostavljanja

ekonomske i monetarne unije. Postupci davanja saglasnosti Parlamenta i konsultacija su zadržani, što ukazuje da je uloga Saveta i dalje preovlađujuća, iako je Parlament poboljšao svoju institucionalnu poziciju.

Sama organizacija rada i tok pregovora u okviru Međuvladine konferencije potvrđuju ovu ocenu. Naime, za razliku od klasičnih metoda revizije Rimskog ugovora (koji je bio zastupljen tokom pregovaranja Ugovora o EU iz Mاستrihta), Međuvladina konferencija 1996/97 imala je mnogo otvoreniji karakter, drugačiju tehniku pregovora i nastojala da što više uključi javno mnjenje u državama članicama. Uloga Evropskog parlamenta tokom Međuvladine konferencije bila je mnogo aktivnija i značajnija nego ikad ranije u sličnim prilikama. Još je na zasedanju u Torinu ozvaničeno učešće EP u Međuvladinoj konferenciji, iako su se tome protivile Francuska i Britanija, zalažući se za isključivo međuvladin karakter pregovora revizije Ugovora o EU. Parlament je, međutim, preko svojih predstavnika, učestvovao i u radu Grupe za razmišljanje, tj. u koncipiranju predloga reforme Ugovora o EU.

Razlozi insistiranja država članica na većim zakonodavnim kompetencijama EP i postignute saglasnosti o tome leže u sveopštoj proceni o odsustvu demokratskog legitimiteta procesa odlučivanja u Uniji. S obzirom da se Parlament, zbog svog demokratskog sastava i načina izbora, smatra pravim predstavnikom naroda i građana država članica EU, otuda je poboljšanje njegovog položaja u ukupnoj institucionalnoj strukturi EU imalo za cilj da smanji prisutni demokratski deficit EU. Upravo zato su jačanje ovlašćenja Parlamenta i paralelno smanjivanje demokratskog deficita EU nerazdvojno vezani. Tu se nadovezuje i pitanje jačanja uloge nacionalnih parlamenata država članica u procesu izgradnje Unije koja je otvorena, demokratska, čije su odluke legitimne i pravi predstavnici interesa većine građana država članica, a samim tim i ispunjenje cilja sve čvršćeg jedinstva među narodima država članica. Ovaj cilj je utvrđen na samom početku Ugovora o EU iz Amsterdama, u čl. 1. Zajedničkih odredbi, kao: "... stvaranje sve čvršćeg jedinstva između naroda Evrope, u kojoj se odluke donose *što je moguće otvorenije* i na nivou što je moguće bližem građanima"³⁸. Odrednica o donošenju odluka što je moguće otvorenije upućuje na ocenu o velikoj

³⁸ Podvlačenje autora, za kompletan tekst čl. 1. vid. prevod Ugovora iz Amsterdama: D. Lopandić, "Ugovor o EU - Rim - Mاستriht - Amsterdam", *op. cit.*, str. 43.

važnosti, kako principa transparentnosti u dnevnom odlučivanju EU, tako i načela javnosti, a pre svega demokratičnosti procesa donošenja odluka u organima EU.

Problem demokratskog deficita EU predstavlja složeno pitanje koje obuhvata više dimenzija: ne samo jačanje položaja Evropskog parlamenta, nego i ulogu nacionalnih parlamenata država članica, ulogu ostalih organa EU - pre svih Komisije, kao osnovnog izvršnog organa EU i demokratičnost njenog delovanja i brojna druga pitanja (npr. primena principa supsidijarnosti i proporcionalnosti, principa otvorenosti i dr). Za potrebe ovog istraživanja, analiza je fokusirana na povezanost demokratskog deficita i njegovog razrešavanja na institucionalnoj ravni posredstvom povećanja ovlašćenja EP i boljeg definisanja uloge nacionalnih parlamenata.

a) Jačanje zakonodavnih ovlašćenja Evropskog parlamenta (EP)

Jačanje ovlašćenja EP ogleda se prevashodno na polju zakonodavnih kompetencija EP. U Ugovoru iz Amsterdama značajno je proširena primena postupka saodlučivanja, kao načina donošenja odluka, na brojne nove oblasti. To su sledeća područja:

- 1/ nediskriminacija po osnovu nacionalnosti (čl. 12, ex čl. 6);
- 2/ sloboda kretanja i boravka na teritoriji država članica za građane Unije (čl. 18, ex čl. 8a st. 2);
- 3/ socijalno osiguranje za radnike migrante (čl. 42, ex čl. 51);
- 4/ pravo nastanjivanja za strance (čl. 46, ex čl. 56);
- 5/ uputstva za usaglašavanje nacionalnih propisa država članica o obavljanju samostalnih delatnosti (čl. 47, ex čl. 57);
- 6/ sprovođenje saobraćajne politike (čl. 71, ex čl. 75 i čl. 80, ex čl. 84);
- 7/ mere za podsticanje zapošljavanja (čl. 129, ex čl. 109 R);
- 8/ mere za jačanje carinske saradnje država članica (čl. 135, ex čl. 116);
- 9/ podsticajne mere za sprečavanje socijalne isključenosti (čl. 137, ex čl. 118);
- 10/ primena načela jednakih šansi i jednakog tretmana muškaraca i žena u zapošljavanju i načela jednakog nagrađivanja za isti rad (čl. 141, ex čl. 119);

11/ određene odredbe Socijalnog protokola, kao sastavnog dela novog Ugovora iz Amsterdama i odluke u vezi sa primenom Socijalnog fonda (čl. 148. ex čl. 125);

12/ mere u oblasti stručnog osposobljavanja (čl. 150, ex čl. 127);

13/ zaštita javnog zdravlja (čl. 152, ex čl. 129);

14/ smernice u vezi sa trans-evropskim mrežama saobraćaja, telekomunikacija i energetike (čl. 156, ex čl. 129 D);

15/ odluke o primeni mera koje se odnose na Regionalni fond (čl. 162, ex čl. 130E);

16/ istraživanje i tehnološki razvoj (čl. 172, ex čl. 130 O);

17/ zaštita životne sredine (čl. 175, ex čl. 130 S);

18/ saradnja za razvoj (čl. 179, ex čl. 130 W);

19/ načelo otvorenosti - pravo pristupa dokumentima organa EU (čl. 255, ex čl. 191 A);

20/ mere za suzbijanje pronevera koje pogađaju finansijske interese Zajednice (čl. 280, ex čl. 209 A);

21/ mere za prikupljanje statističkih podataka neophodnih za obavljanje aktivnosti Zajednice (čl. 285, ex čl. 213 A);

22/ stvaranje savetodavnog kontrolnog tela za zaštitu ličnih podataka (čl. 286, ex čl. 213 B).

Navedena poboljšanja zakonodavnih ovlašćenja Parlamenta u Ugovoru iz Amsterdama imala su u vidu predloge Komisije, iznete u njenom Mišljenju od 1996. u kome se založila da svi zakonodavni akti budu usvajani u postupku saodlučivanja Parlamenta i Saveta. Saodlučivanje, međutim, nije postalo jedini zakonodavni postupak, jer postoje i dalje procedura konsultovanja Parlamenta i postupak davanja sglasnosti Parlamenta. Sama procedura saodlučivanja je pojednostavljena, tako što je izostavljeno tzv. treće čitanje predloga akta (čl. 251, ex čl. 189 B). Ukoliko predlog akta na kraju procedure tj. posle usaglašavanja u Komitetu za usaglašavanje, u formi zajedničkog predloga ne prihvate jedna od dve institucije (bilo Parlament, bilo Savet), isti se smatra odbačenim. Ove odredbe čl. 251. ukazuju da je Parlament u postupku saodlučivanja izjednačen sa Savetom u mogućnosti da spreči donošenje akta sa kojim se ne slaže.³⁹

³⁹ Sličnu ocenu iznosi D. Lopandić, "Ugovor iz Amsterdama o izmeni Ugovora o EU i Ugovora o osnivanju EZ - komentar", *op. cit.*, str. 27.

Postupak saradnje Parlamenta i Saveta je skoro ukinut, osim u nekim odredbama vezanim za poglavlje o ekonomskoj i monetarnoj politici (modaliteti multilateralnog nadzora nad ekonomskim politikama država članica - čl. 99, ex čl. 103). To je takođe još jedan vid pojednostavljivanja zakonskih procedura donošenja komunitarnih akata u EU.

b) Ostale institucionalne odredbe u odnosu na Parlament

Ugovor iz Amsterdama ograničio je broj članova Parlamenta na maksimum od 700 članova, imajući u vidu predstojeće širenje članstva EU (čl. 189, ex čl. 137).

Parlament treba da pripremi predloge za opšte neposredne izbore prema jedinstvenom postupku u svim državama članicama ili u skladu sa zajedničkim načelima država članica (čl. 190, ex čl. 138). Na osnovu toga će Savet jednoglasno usvojiti odredbe čije će usvajanje preporučiti državama članicama, u skladu sa njihovim ustavnim propisima. Za usvajanje ovih odredbi Saveta neophodna je saglasnost Parlamenta (većinom članova).

Ovlašćenje Parlamenta da podnese predlog o jedinstvenom postupku neposrednih izbora za svoje članove u svim državama članicama predstavlja mogućnost da izborni postupak i sami izabrani članovi Parlamenta budu što bliži glasačima u državama članicama. To je jedan od puteva smanjivanja demokratskog deficita EU.

Odredbama čl. 190 (tačka 5) Parlamentu je u nadležnost stavljeno da utvrđuje status i opšte uslove za obavljanje funkcija od strane njegovih članova. Ova kompetencija EP, ograničena je obaveznom saglasnošću Saveta, koji odlučuje jednoglasno prihvatajući mišljenje Komisije o tome.

Parlament je ovlašćen da odobri (većinom glasova) imenovanje predsednika Komisije, posle njegovog određivanja od strane država članica u zajedničkom dogovoru (čl. 214, ex čl. 158). Time je formalno-pravno ozvaničena praksa dobijanja pozitivnog mišljenja Parlamenta za izbor i naimenovanje predsednika Komisije i njenih članova, ali je i ojačan položaj predsednika Komisije. Pored toga, razlozi uvođenja ove dopune ovlašćenja Parlamenta ukazuju na izlaženje u susret potrebi smanjivanja demokratskog

deficita u institucionalnoj strukturi EU⁴⁰. Potvrđivanje Parlamenta za imenovanje predsednika Komisije ima za cilj da poveća demokratski karakter Komisije, kao izvršnog organa EU.

Parlament, međutim, nije stekao ovlašćenja u postupku revizije konstitutivnog Ugovora o EU (čl. 48, ex čl. N), jer se u postupku izmena i dopuna Ugovora o EU i dalje ne zahteva saglasnost Parlamenta. Za stupanje na snagu izmena Ugovora o EU dovoljna je njihova ratifikacija u svim državama članicama prema njihovim ustavnim pravilima. Ovakvo rešenje navodi na ocenu o čvrstoj rešenosti država članica da oblast revizije samih "ustavnih" osnova Unije odnosno Ugovora kao konstitutivnog akta, zadrže u oblasti svoje isključive jurisdikcije, bez uplitanja nadnacionalnog organa EU - kakav je Evropski parlament po svom sastavu i načinu funkcionisanja.

d. Uloga nacionalnih parlamenata u smanjenju demokratskog deficita EU

Tokom Međuvladine konferencije razmatrana je uloga nacionalnih parlamenata država članica u procesu donošenja odluka EU. Kroz njihovu ulogu prelama se pitanje efikasnog sprovođenja usvojenih odluka EU u državama članicama. To znači da aktivna uloga nacionalnih parlamenata u procesu odlučivanja institucija EU može obezbediti povoljnu situaciju za primenu tako usvojenih odluka. Ova činjenica je posebno bitna sa stanovišta primene odluka EU u vrlo delikatnom području saradnje država članica na polju pravosuđa u krivičnim stvarima tj. u trećem stubu Unije. Tim pre, jer pitanja iz ove oblasti zadiru u isključivu nacionalnu nadležnost država članica.

Države članice su postigle saglasnost o potrebi da nacionalni parlamenti budu blagovremeno obaveštavani o predlozima akata organa EU pre njihovog usvajanja. Stoga je prilikom potpisivanja Ugovora o EU u Amsterdamu (1997) usaglašen Protokol (br. 9) o ulozi nacionalnih parlamenata u EU.⁴¹ U ovom Protokolu države članice su se opredelile da ne

⁴⁰ Bliže vid. kod: Simon Hix, "Executive Selection in the European Union: Does the Commission President Investiture Procedure Reduce the Democratic Deficit?", 14. 11. 1997. Internet adresa: <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-021a.htm>

⁴¹ Vid. prevod Ugovora iz Amsterdama: D. Lopandić, *op. cit.*, str. 229 - 230.

stvaraju novo telo EU koje bi predstavljalo interese nacionalnih parlamenata, nego da osiguraju njihovo aktivno učešće u procesu odlučivanja EU. To je učinjeno stvaranjem pravnog okvira za takvu ulogu nacionalnih parlamenata, posredstvom odredaba Protokola. Protokol br. 9 predviđa da svi konsultativni dokumenti Komisije (tzv. zelene i bele knjige i predlozi) budu odmah dostavljeni nacionalnim parlamentima država članica u cilju njihovog informisanja.

Zakonodavni predlozi Komisije biće upućeni državama članicama u roku dovoljnom da vlade svake države članice budu u mogućnosti da obezbede njihovu odgovarajuću dostavu nacionalnom parlamentu. Za pitanja koja spadaju u treći stub Unije (policajska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima) utvrđen je rok od šest nedelja od dana dostave zakonodavnog predloga Komisije Savetu i Evropskom parlamentu do dana njegovog stavljanja na dnevni red Saveta, radi usvajanja. U ovom roku nacionalni parlamenti treba da razmotre zakonodavni predlog Komisije i izvrše uticaj na svoje vlade, koje su zastupljene u Savetu. Na ovaj način vrši se ujedno demokratizacija odlučivanja EU, jer su stvoreni uslovi za vršenje kontrole nacionalnih parlamenata u odnosu na svoje vlade u pogledu njihovog zauzimanja stava u Savetu u kasnijoj fazi, tokom usvajanja predloga akta Komisije.

Pored toga, Protokol ozvaničuje ulogu Konferencije Komiteta za evropske poslove,⁴² uspostavljene još 1989. godine, koja je sada ovlašćena da podnese bilo koji svrsishodan predlog institucijama EU: Parlamentu, Savetu i Komisiji. To se naročito odnosi na nacрте propisa koje Konferenciji zajednički proslede predstavnici vlada država članica. Konferencija je nadležna da razmotri svaki predlog propisa u vezi sa uspostavljanjem prostora slobode, bezbednosti i pravde u EU, koji bi mogao imati direktne posledice za ljudska prava i slobode. Takođe, Konferencija može uputiti Parlamentu, Savetu i Komisiji bilo koji predlog u pogledu zakonodavnih aktivnosti EU, koji se tiču primene principa subsidijarnosti, zatim stvaranja prostora slobode i sigurnosti, kao i pitanja osnovnih ljudskih prava. Ovakvi predlozi, međutim, ne obavezuju nacionalne parlamente država članica za utvrđivanje njihovih stavova o ovim pitanjima.

⁴² Skraćénica na engleskom je: COSAC (*Conference of European Affairs Committees*).

Navedene odredbe Protokola usvojene su uz Ugovor o EU iz Amsterdama, kao njegov sastavni deo. Cilj njihovog donošenja je stvaranje pravnih okvira za praktično smanjenje demokratskog deficita EU, posebno u procesu donošenja odluka EU. Na ovu ocenu upućuje uvodni deo Protokola, koji ističe neophodnost da nacionalni parlamenti izraze mišljenja o pitanjima koja su od posebnog interesa za njih. Kontrola nacionalnih vlada od strane nacionalnih parlamenata u pitanjima aktivnosti EU spada u oblast regulisanja ustavne organizacije i prakse svake države članice. Uprkos tome, ciljevi smanjenja demokratskog deficita Unije rukovodili su države članice da se saglase o usvajanju Protokola, radi obezbeđivanja većeg učešća nacionalnih parlamenata u operativnom funkcionisanju Unije.

V Zaključna razmatranja

Dometi institucionalne reforme EU izvršene Ugovorom iz Amsterdama upućuju na zaključak o nedovršenom karakteru ovih reformi. To potvrđuje i aktuelna praksa zakazivanja nove Međuvladine konferencije država članica za reviziju Ugovora o EU iz Amsterdama, posebno u pogledu njegovih institucionalnih odredbi. Iako nedovršene, reforme institucija EU u velikoj meri su ispunile zadati cilj stvaranja uslova za veću demokratizaciju odlučivanja organa EU. Što se tiče cilja reforme usmerenog ka boljoj efikasnosti delovanja organa Unije, ostaje da se u praksi dokaže vrednost izvršenih dopuna, ali već prilikom normativne analize proističe zaključak o potrebi daljih koraka reforme u domenu efikasnosti Unije.

Nedovoljna politička spremnost predstavnika država članica uticala je da brojna ključna pitanja reforme EU ostanu nerešena u Ugovoru iz Amsterdama. To su sledeća institucionalna pitanja:

- način odmeravanja glasova u Savetu,
- većinsko glasanje u Savetu nije postalo osnovni metod odlučivanja Saveta;
- nije odlučeno o broju članova Komisije;
- nije određen broj članova Suda pravde imajući u vidu širenje EU i dr.

Iz tih razloga je donet Protokol br. 7. o organima u perspektivi proširenja EU, koji usaglašavanje država članica o ovim pitanjima ostavlja za

naredni period, tj. najmanje godinu dana pre nego što broj članica EU pređe dvadeset.

U prilog zaključka o tendencijama jačanja nadnacionalnog karaktera EU i smanjenja demokratskog deficita u njenom funkcionisanju, posle reformi iz Amsterdama, govore sledeće činjenice:

- povećanje zakonodavnih kompetencija Evropskog parlamenta;
- jačanje uloge nacionalnih parlamenata u funkcionisanju EU;
- jačanje uloge Komisije i njenog predsednika;
- poboljšanje institucionalnog položaja Suda pravde.

Koncipiranje zaključaka o institucionalnoj reformi EU, izvršenoj Ugovorom iz Amsterdama, svakako je nezahvalno, imajući u vidu kontinuiranost procesa reformi Unije. Na pitanje kuda ide Unija posle Amsterdama - sa stanovišta institucionalnih aspekata EU, nije moguće dati definitivan odgovor, jer posle reformi iz Amsterdama slede dalje reforme EU, naročito u institucionalnim pitanjima EU. Otuda reforme organa EU iz Amsterdama predstavljaju samo jednu od etapa na putu uobličavanja sastava i funkcionisanja efikasnih i demokratskih institucija Unije, čije članstvo još nije konačno zaokruženo.

Postoje, međutim, neke očevidne tendencije iskazane u institucionalnoj reformi EU iz Amsterdama, kao bitne karakteristike ove reforme. Pre svega, izmene i dopune položaja i nadležnosti organa EU ukazuju da se izvršene reforme nadovezuju na postignute rezultate u ovoj oblasti. Stoga nema tzv. institucionalne revolucije u reformi EU, već se može govoriti o institucionalnoj evoluciji Unije.

Druga osnovna karakteristika institucionalnih reformi EU iz Amsterdama odnosi se na odsustvo čarobnih formula za prevazilaženje problema funkcionisanja i odlučivanja EU u situaciji budućeg članstva od preko dvadeset i više država, u odnosu na prvobitnih šest država članica. Stoga institucionalne reforme EU čine nerazdvojno pitanje sa procesom širenja članstva EU.

Ukoliko se ova karakteristika institucionalne reforme EU sagleda u organskoj vezi sa prvom, sledi zaključak o permanentnom karakteru institucionalne reforme EU. Ova reforma odvija se kroz seriju "manjih" koraka revizije konstitutivnog Ugovora o EU⁴³ i posredstvom poboljšanja

⁴³ Tako zaključci Evropskog saveta sa zasedanja u Helsinkiju, 10-11. decembra 1999. godine utvrđuju da će se održati nova Međuvladina konferencija o institucionalnoj reformi

internih poslovnika o radu organa EU. Naredne etape reformisanja institucija EU biće prevashodno usmerene na rešavanje pitanja opšte primene većinskog glasanja u Savetu, umesto jednoglasnosti. Ovo naročito na polju donošenja spoljno-političkih odluka EU i za pitanja pravosuđa i unutrašnjih poslova država članica. Takođe i pitanje novog odmeravanja glasova država članica u Savetu čini predmet buduće revizije institucionalnih odredaba Ugovora iz Amsterdama.

Veoma je značajno zalaganje Parlamenta da se uključi u proces revizije Ugovora o EU, kroz predlog EP o davanju saglasnosti za stupanje na snagu izmena Ugovora o EU, pored postupka ratifikacije u državama članicama. To ukazuje da su i dalje prisutne tendencije jačanja tzv. federalističkog karaktera Unije, na čelu kojih stoje institucije EU, a posebno Evropski parlament. Ostaje da se vidi koliko će ove "supranacionalne" struje u EU nadvladati postojeće čvrste zagovornike dosadašnjeg postupka reforme EU, koji se zasniva na jednoglasnosti svih država članica i potvrđivanju ovog konsensusa putem ratifikacije u državama članicama. Za sada odlučujuća reč u postupku institucionalnih reformi EU i dalje pripada svim državama članicama podjednako. Ključni organi EU imaju sekundarnu ulogu prilikom davanja amandmana na Ugovor o EU (u vidu sugerisanja predloga izmena Ugovora), ali države članice imaju isključivo pravo odlučivanja o reformama EU.

Institucionalna struktura EU posle usvajanja Ugovora o EU u Amsterdamu pretrpela je poboljšanja u odnosu na Ugovor o EU iz Mاستrihta, ali nije došlo do korenitih institucionalnih reformi. Ipak, utvrđeni ciljevi reforme komunitarnih organa, u smislu preciziranja ovlašćenja, efikasnosti odlučivanja, a naročito u odnosu na potrebe budućeg proširenja EU, uglavnom su ispunjeni izmenama i dopunama u Amsterdamu⁴⁴. Dalja evolucija institucionalne reforme EU zavisi pre svega od eksterno uslovljenih činilaca, kao što su: dinamika proširivanja EU na Istok i uspeh jedinstvene valute.

EU. Pored toga, zaključci ES sadrže i usvojena operativna pravila poboljšanja rada Saveta EU. Vid. Internet adresu: http://europa.eu.int/council/off/conclu/dec99/dec99_en.htm#igc

⁴⁴ Sličnou ocenu iznose: D. Lopandić, "O karakteristikama Ugovora iz Amsterdama", *Revija za evropsko pravo*, br. 1/1999, str. 131-132. i C. Blumann, "Aspects institutionnels", *RTDE*, No. 4, Oct-Dec. 1997, pp. 721 - 751.

Gordana ILIĆ, M.A.

*INSTITUTIONAL REFORMS OF THE EUROPEAN UNION IN
TREATY OF AMSTERDAM AND DEMOCRATIC DEFICIT*

SUMMARY

The essay analyzes institutional aspects of the European Union's reform made in new Treaty on EU (Amsterdam Treaty) that came into force on 1st May 1999.

After explaining general frameworks of the EU's institutional reform in the introduction remarks, the author evaluates the amendments in the Amsterdam Treaty in relation to main EU institutions. One of central issue addressed in this part of paper is the question of the Council's reforms. Relevant proposals for Council's voting system reform in order to making majority voting the general rule and the weighting of Member States' votes are examined in comparison to the adopted amendments regarding these problems. In addition, the improvements of the Commission institutional position are estimated as well as the strengthening of the European court of justice (ECJ) competence.

The special review is given to the European Parliament institutional gains in the field of legislative competencies by widening the scope of co-decision procedure in the Amsterdam Treaty. The problem of reducing of the Union's democratic deficit is closely connected with that, so the improved institutional Parliament position is essential for solving the question of the EU democratic deficit. Also, more active role of national parliaments of Member States is very important for reducing the democratic deficit in the Union.

Conclusion remarks point to the evolving characteristics of the EU institutional reforms that are very determined by the external factors, such as the rhythm of the EU eastern enlargement and the success of the EU single currency. Besides, considering that the new Intergovernmental conference on institutional reforms is to begin in early 2000, there seem to be enough room for institutional improvements. There are the questions that remained open after the Amsterdam reforms: weighting of votes between the Member States in the Council, the reform of the majority voting in the Council, the number of Commissioners and the number of judges in the ECJ regarding the EU next enlargement. The Amsterdam institutional reforms are good step in direction of solving these issues. Although these reforms are not comprehensive, their objectives are mostly accomplished in Amsterdam, especially regarding the democratization of decision making in the EU.

mr Branislava Alendar*

UDK 339.94:061.1EC(1.924.5)

str. 55 -77.
pregledni naučni rad

EVROPSKA UNIJA I JUGOISTOČNA EVROPA

Uvod

Od pada Berlinskog zida novembra 1989. godine, Evropska unija je žiža interesovanja u zemljama Istočne Evrope. Sve nove demokratije nastoje da se što više približe, uklope, postanu deo EU - personifikacije blagostanja i reda posle Drugog svetskog rata. Nada o pripajanju Evropskoj uniji postaje izvesnija za one među njima koje su potpisale evropski sporazum. A takvih država već ima deset - Poljska, Mađarska, Češka, Slovačka, Bugarska, Rumunija, Slovenija, Estonija, Litvanija i Letonija. Za četiri nove demokratije nastale raspadom SFRJ - Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Makedonija i Savezna Republika Jugoslavija - situacija je drugačija, bila i ostala.

SFRJ nije bila deo Istočnog bloka, imala je Sporazum o saradnji sa EEZ, pregovarala je o pridruživanju, razmatrala u jednom trenutku mogućnost uključivanja u EFTA-u, bila na putu da ispuni tadašnje uslove za

prijem u Savet Evrope. Među evropskim zemljama SFRJ je imala *sui generis* status u odnosima s EEZ. Takav - *sui generis* - status ima danas i nova Jugoslavija u odnosima s EU, ali s drugačijim predznakom. Jedina je među evropskim zemljama nečlanicama prema kojoj Evropska unija do skora primenjivala sankcije.

Zbog toga, ali i zbog niza drugih razloga, zazor od najmoćnije međunarodne ekonomske integracije u nas ne prestaje. Integracija zapadnoevropskih zemalja bila je u nas osuđena na neuspeh već na svom početku. To se moglo pripisati ideološkim razlikama. One su, međutim, sedamdesetih godina bile prevaziđene. Tada je sklopljen trgovinski sporazum s EEZ i prihvaćene su povlastice koje je ova međunarodna ekonomska integracija mogla da odobri. Istini za volju, bilo je i tada nekih ideoloških premissljanja o njihovoj prihvatljivosti, ali su one ipak bile prihvaćene. Institucionalizacija odnosa na relaciji EEZ - SFRJ, koja se odvijala tokom sedamdesetih godina, bila je u funkciji političke saradnje od interesa za obe strane. Proizvod tih interesa je bio i Sporazum o saradnji SFRJ-EEZ iz 1980. godine, koji je bio nesumnjivi dokaz da je EEZ nastojala da očuva svoj uticaj u Jugoslaviji i na Balkanu kao i ravnotežu odnosa snaga sa suprotstavljenom evropskom silom - Sovjetskim Savezom.

Tokom osamdesetih, kada je unapređenje odnosa s EEZ kroz veće institucionalno povezivanje, pridruživanje pre svega, bila opcija koju je na jugoslovenskom nivou trebalo razraditi i prihvatiti izražena su različita republička shvatanja o tome. Deklaracija Skupštine SFRJ iz januara 1990. godine o nameri uključivanja u EEZ, EFTA, Savet Evrope i OECD je odraz zakasnelog republičkog konsenzusa o namerama. Deklaracija nije imala uticaja na izmenu institucionalnog statusa SFRJ u odnosu na navedene integracije i organizacije niti u odnosu na EEZ, niti je pak doprinela očuvanju jedinstva države, što je posebno pitanje. Naime, ostaje samo za akademsko razmatranje pitanje da li bi pridruživanje SFRJ Evropskim zajednicama izmenilo tok istorije i sprečilo raspad federacije. Međutim, ono što je za razmatranje odnosa između Evropske unije i zemalja s područja bivše Jugoslavije važno u toj Deklaraciji jeste saglasnost svih republika o iskazanoj nameri. U kojoj meri su republike zaista bile sklone realizaciji te namere pokazuje i njihov kasniji stav kao samostalnih država prema saradnji i integraciji s Evropskom unijom.

Konzervativno ponašanje u nas prema uključivanju u evropske integracione tokove, kao i nepostojanje jasne politike EEZ/EU prema subregionu u celini, ima svoje posledice i u poznavanju same suštine integracije. Naime, Evropska unija se najčešće izjednačava s međunarodnom organizacijom, što ona u stvari nije. Međunarodna ekonomska integracija jeste specifičan nadnacionalni ekonomsko-politički entitet sa svojstvima sličnim ali ne i jednakim ni organizaciji ni državi-naciji. U samoj Evropskoj uniji međunarodna ekonomska integracija doživljava svoju praktičnu potvrdu i evoluciju, a zasnovana je na komunitarnom pravu. Ta evolucija, odnosno razvoj EU će potvrditi ili ne mogućnost postojanja u međunarodnim odnosima nadnacionalnog međunarodnog ekonomsko-političkog entiteta koji stvaraju države-nacije, njegove članice, koje na njega prenose deo svojih nadležnosti.

Takvom nesavršenom entitetu, kakav je EU, bilo je dato tokom devedesetih godina da se stara o transformaciji čitave Istočne Evrope i da reši jugoslovensku krizu. Slabosti EU su došle do izražaja. Rezultat tih slabosti i pre svega unutrašnjih kretanja je stanje tranzicije u zemljama Centralne i Istočne Evrope, raspad SFRJ i izolacija, sankcije protiv SRJ.

U trenutku duboke društveno-ekonomske promene kroz koju prolazimo poslednjih deset godina, približavamo se *volens nolens* postulatima na kojima počivaju i društveno-ekonomska ustrojstva država članica EU. Deo naše transformacije (tranzicije) predstavlja i prilagođavanje zahtevima EU (eurotranzicija). Trgovinski gigant, kakav je EU, nametnuo je prilagođavanje i državi koju drži u izolaciji - pod ekonomskim i političkim sankcijama.

U svemu što se događa na relaciji Savezna Republika Jugoslavija - Evropska unija tokom devedesetih, ostaje ipak nesporno da se SRJ prilagođava propisima i standardima EU i nastoji da očuva trgovinske i ekonomske odnose s partnerima iz država članica. Ta činjenica, uz drugu da se nikada zvanično nije napustila namera izražena u Deklaraciji Skupštine SFRJ, šta više da se sa zvaničnih mesta u više navrata izrazila namera za realizaciju u Deklaraciji zacrtanih ciljeva, govori o neizbežnosti, ekonomskoj i političkoj, da se sa Evropskom unijom saraduje. Supstitucija trgovinskih partnera je moguća, ali je supstitucija najznačajnijeg trgovinskog partnera daleko teža od drugih. Za nju je potrebno više od decenije, što se na primeru odnosa SRJ - EU potvrđuje.

Kakav je odnos Evropske unije prema području, subregionu, kome pripada i SRJ?

1. Evropska unija i Jugoistočna Evropa Balkan - Zapadni Balkan

Evropska unija ima posebnu odgovornost prema Jugoistočnoj Evropi. To je zaključak donet na Savetu ministara EU 8. aprila 1999. godine, ponovljen nešto kasnije na Evropskom savetu 14. aprila 1999. i potom na Savetu ministara 26. aprila i 27. maja 1999. godine. Odgovornost EU je, između ostalog, povezana sa stanjem visoke nestabilnosti u subregionu Zapadnog Balkana, kako se naziva prostor bivše Jugoslavije bez Slovenije i Albanija zajedno.¹

U vreme kada su doneti ovi zaključci EU, u toku je bila agresija NATO snaga na SR Jugoslaviju. Složenost takve situacije u kojoj snage država članica EU koje su i članice NATO pakta, njih jedanaest uključiv Francusku čije vojne snage nisu bile deo snaga NATO od vremena generala Šarla Degola, sprovode akciju zaštite ljudskih prava jedne grupe državljana SRJ bombardovanjem vojnih ciljeva koji obuhvataju infrastrukturu i radne pogone i imaju 'kolateralnu štetu' u ljudskim životima i stambenim, zdravstvenim, školskim zgradama, svaku nameru - zaključak, odluku - i njegovu realizaciju, koja zavisi i od druge strane, čini još neizvesnijom no što je to uobičajeno u međunarodnim odnosima.

Na primeru odnosa EU - SRJ uočavaju se sve slabosti politike vođene na obe strane. Iskorak subregiona ka Evropskoj uniji čini se, stoga, složeniji no u slučaju drugih evropskih subregiona. Namera i cilj EU su, shodno deklarisanom, da se stanje na jugu Evrope izmeni, da se stvore uslovi za stabilnosti i razvoj Zapadnog Balkana. Samim kreatorima politike u

*mr Branislava Alendar, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd.

¹ Commission Communication to the Council and European Parliament on the Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe - Bosnia and Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania, COM (99)235, Brussels, 26. 05. 99.

Evropskoj uniji jasno je da EU treba u tome da ima još aktivniju ulogu i stvarnu strategiju.

Činjenica je da je Evropska unija od 1995. godine i Dejtonskog/Pariskog sporazuma preduzela niz inicijativa za organizovanje saradnje i integracije u subregionu.² Međutim, brojne inicijative su stvorile izvesnu konfuziju a nestabilnost nije otklonjena. U cilju prevazilaženja takvog stanja su i najnovije inicijative EU - *Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu* i *Proces stabilizacije i pridruživanja* za Zapadni Balkan koje su zajedno početak strategije EU za Balkan.

Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu je okvir u kome mesto nalaze sve inicijative za saradnju u subregionu uključiv autonomnu balkansku saradnju i američku inicijativu SECI.³ *Proces stabilizacije i pridruživanja* je inicijativa koja obuhvata samo pet država Jugoistočne Evrope, koje u najvećoj meri zaostaju u približavanju i pristupanju EU što je put novih demokratija iz Istočne i Centralne Evrope bez izuzetka, i treba da im omogući da ubrzaju svoje kretanje u istom pravcu.

Pre razmatranja najnovijih evropskih inicijativa za (Zapadni) Balkan treba se podsetiti osnovnih inicijativa EU za subregion kako bi se sagledao puni okvir i stvarne mogućnosti za bilateralnu i multilateralnu saradnju (zapadno) balkanskih zemalja s EU. Sve ove inicijative još uvek imaju svoje programe i aktivnosti, koje sada čine deo *Pakta Stabilnosti za Jugoistočnu Evropu*.

² Do tada EU je učestvovala u rešavanju *jugoslovenske krize* bez stvarnog uspeha (1991/92), a potom je poštujući odluke SB UN sprovodila politiku međunarodne zajednice (1992/95). Za detalje o ulozi EU u *jugoslovenskoj krizi* videti Branislava Alendar: "Evropska zajednica i jugoslovenska kriza", *Međunarodni problemi*, broj 1-2, 1992, str. 23 - 42.

³ Više o ovim inicijativama videti u Branislava Alendar: "Politika proširivanja EU - mesto jugoistočne Evrope", str. 39 - 68. i Duško Lopandić: "Inicijative i oblici multilateralne saradnje u jugoistočnoj Evropi", str. 69 - 86 u knjizi *Jugoistočna Evropa 2000 - Pogled iz Srbije*, redaktor Jelica Minić, EPUS/ Stubovi kulture, Beograd, 1999.

2. Inicijative Evropske unije za saradnju a prostoru bivše Jugoslavije

2.1. Proces Roajomon i američka inicijativa SECI

Posle završetka *jugoslovenske krize*, kako se mislilo kod potpisivanja Sporazuma o miru u Parizu, trebalo je učiniti korake ka normalizaciji odnosa između novih država na prostoru bivše Jugoslavije. Francuska je dala svoj doprinos u tom pravcu pokrenuvši *Proces Roajomon* čiji je cilj upravo pomirenje, uspostavljanje poverenja i saradnje po okončanju *jugoslovenske krize*. Uz to, *Proces Roajomon* je i konkretno stvaranje regionalnog okvira za rešavanje potencijalno opasnih (novih i starih) pitanja i sporova i istovremeno početak sporog procesa uspostavljanja balkanske saradnje pod vođstvom i uz pomoć vanregionalnog faktora - Evropske unije.

U ovom poduhvatu osim pet država s prostora bivše Jugoslavije - Slovenija, Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija i SR Jugoslavija - učestvuju i države i organizacije/integracije koje su na neki način bile uključene u *jugoslovensku krizu*. To su susedi (Albanija, Bugarska, Rumunija, Mađarska), svetske i regionalne sile (SAD, Ruska Federacija i Turska) i evropske organizacije za saradnju (Savet Evrope i Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju) i sama Evropska unija. Namera je bila da se svi oni koji su bili uključeni u rešavanje problema na prostoru bivše Jugoslavije uključe i u proces normalizacije tokova između novih međunarodnih subjekata neposredno - tehnički i finansijski, a da aktivnosti koordinira EU.

Dometi ove inicijative bili su u organizovanju susreta, pre svega, intelektualnih krugova, podržavanju kulturne saradnje i formiranju političke alternative kroz podršku razvoju građanskog/civilnog društva.⁴

Antagonizam između EU i SAD, koji se pojavljivao tokom *jugoslovenske krize* kod određenih konkretnih rešenja za okončanje sukoba (setimo se, na primer, plana Kutiljero za rešenje bosanskog konflikta), došao je do izražaja i ovom prilikom. Ubrzo po započinjanju programa u Procesu

⁴ Do 1999. godine finansirano je 18 projekata saradnje sa 2,8 miliona evra. *web site://www.europa.eu.int*.

Roajomon SAD su iznele svoju *Inicijativu za saradnju u Jugoistočnoj Evropi* (*Southeast European Cooperative Initiative - SECI*). Američka inicijativa trebalo je da bude komplementarna evropskim.⁵ Nesumnjivo je doprinela daljem sagledavanju balkansko-evropske saradnje u dva pravca. Prvo, stavila je jasno do znanja da su fondovi za pomoć ograničeni i da se mora računati na sopstvenu, balkansku, finansijsku sposobnost. Drugo, ukazala je da saradnja u celini predstavlja odraz spremnosti samih učesnika, a da SAD smatraju da treba podržati samo neke segmente koji su od opšteg značaja. A to su programi zaštite životne sredine, programi saradnje u oblasti protoka energije (gas, električna energija), pojednostavljenje carinskih procedura, saobraćajni pravci i prilazi (železnica, putevi, reke, jezera, mora), razvoj malih i srednjih preduzeća i međusobna saradnja tržišta hartija od vrednosti.

Obe inicijative trebalo je da imaju podsticajni ali i preventivni učinak. One, međutim, nisu postigle mnogo, jer je sukob na Kosovu i Metohiji sa svim posledicama došao do kulminacije uprkos ovim programima. Stvorena je, međutim, mreža komunikacije i započet posao na realnom povezivanju subregionalnih mreža u evropske mreže, što predstavlja nesumnjivo osnov za dalji razvoj multilateralne saradnje u subregionu.

2.2. Regionalni pristup EU za Zapadni Balkan

Regionalni pristup bio je i ostao okosnica politike EU prema prostoru bivše Jugoslavije posle zaključenja Dejtonskog/Pariskog sporazuma.⁶ Po svojoj prirodi je komplementaran *Procesu Roajomon*, ali nije obuhvatio pet istih država, već četiri države s područja bivše Jugoslavije i Albaniju, jer su one ocenjene nedovoljno pripremljenim za zaključenje sporazuma o

⁵ SECI je lansirana na osnovu "Points of Common US-EU Understanding". Zvanično je započeta sastankom u Ženevi (5-6. decembra 1996) kome su prisustvovala sve države Jugoistočne Evrope - Albanija, BiH, Bugarska, Grčka, Hrvatska, Madjarska, Makedonija, Moldavija, Rumunija, Slovenija i Turska - osim SRJ. SECI podržavaju Komisija UN za Evropu, OEBS i pojedinačne države - SAD, Austrija, Italija, Švajcarska, Ruska Federacija - i Evropska unija. Finansijski podršku su bile najavile Svetska banka, Evropska investiciona banka i Evropska banka za obnovu i razvoj.

⁶ Sporazum o miru zaključen je u Dejtonu, a potpisan u Parizu.

pridruživanju - *evropskog sporazuma* - koji su s EU zaključile ostale nove demokratije (uključiv Sloveniju).⁷

Regionalni pristup počiva na principu da je međusobna saradnja i integracija između država subregiona preduslov unapređenju bilateralne saradnje s EU. Taj osnovni princip je ostao nepromenjen.

Promene u regionalnom pristupu bivaju izazvane odredbama sporazuma u primeni na zemlje koje regionalni pristup obuhvata. Pet zemalja na koje se regionalni pristup primenjuje podeljene su u dve grupe s različitim tretmanom u trgovini i ostalim oblastima saradnje s EU: 1) one koje nisu učestvovala u potpisivanju Dejtonskog i Pariskog sporazuma - Albanija i Makedonija⁸ i 2) one koje su potpisnice Dejtonskog i Pariskog sporazuma - Bosna i Hercegovina, Hrvatska i SR Jugoslavija.⁹

Do 1996. godine, kada je regionalni pristup utvrđen, smatralo se da je put u institucionalizaciji odnosa s EU jednak za sve nove demokratije - od sektorskih, preko sporazuma o trgovini i saradnji do sporazuma o

⁷ Regionalni pristup je utvrdio Savet EU 26. februara 1996. godine. Ovom politikom obuhvaćeno je pet zemalja: Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Makedonija, SR Jugoslavija i Albanija, koje tada još nisu geo-politički određene kao Zapadni Balkan.

⁸ Makedonija ima Sporazum o saradnji s EU (1998), Deklaraciju o političkom dijalogu i Sporazum u oblasti transporta. Albanija, takođe, ima Sporazum o saradnji s EU (1992) i Deklaraciju o političkom dijalogu. Obe zemlje primaju finansijsku pomoć za razvoj preko programa PHARE. U Albaniji se predviđa saradnja ZEU i lokalne policije i uspostavljanje misije EU za saradnju na carinskim poslovima.

⁹ BiH i Hrvatska uživaju povlastice EU kod izvoza na osnovu Autonomnog preferencijalnog trgovinskog aranžmana. BiH koristi i sredstva programa PHARE, dok je Hrvatska suspendovana zbog položaja srpske manjine (akcija Oluja). (Izvor: Commission Communication to the Council and European Parliament on the Stabilisation and Association process for countries of South-Eastern Europe - Bosnia and Herzegovina, Croatia, Federal Republic of Yugoslavia, former Yugoslav Republic of Macedonia and Albania, COM (99)235, Brussels, 26.05. 99). Jugoslavija nema nikakve preferencijale. Dobija izvesnu humanitarnu pomoć, pomoć za demokratizaciju i sredstva namenskog fonda OBNOVA/ Reconstruction assistance. Na osnovu zaključaka Saveta EU od 26. aprila 1999. godine na Jugoslaviju (posebno na Srbiju) je primenjen embargo na naftu, a osim nejga u primeni su embargo na uvoz oružja, zabrana izdavanja viza određenim osobama iz redova političke elite, zabrana na snabdevanje opremom koja se može koristiti za terorizam ili represije policije, moratorijum na izvozne kredite, zamrzavanje fondova vlade Srbije i vlade SRJ u inostranstvu, zabrana novih investicija, zabrana letova za avio-kompanije SRJ. (Izvor: Council Regulation (EC) No 1294/1999, of 15 June 1999, JO L 153/63, 19. 6. 1999).

pridruživanju (*evropskih sporazuma*). Iz niza razloga došlo je do ubrzanja promena u samoj integraciji - produblјavanje - i prema pridruženim zemljama - proširivanje.

Pridruženost je ubrzo prerasla u kandidaturu za punopravno članstvo za sve potpisnice *evropskog sporazuma*. Takva odluka učinila je da je put za nove demokratije koje nisu potpisale *evropski sporazum* postao u realnom, a još više u psihološkom smislu još duži. Zato je EU u nastojanju da očuva regionalni pristup i formira strategiju za celu Jugoistočnu Evropu, zemljama Zapadnog Balkana koje najviše zaostaju, skratila put u institucionalizaciji odnosa i umesto više etapa ponudila samo jednu - sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.

Regionalni pristup EU je s ekonomskog aspekta deo strategije jačanja konkurentnosti (susednih) regiona s kojima se saraduje kroz razvoj njihove horizontalne (međusobne) i vertikalne integracije (s EU). S političko-bezbednosnog aspekta, regionalni pristup je deo strategije jačanja spoljnih granica EU. S istim ciljem postoje različiti oblici saradnje koji nisu samo integracione grupacije, već i grupacije za saradnju susednih zemalja u kojima učestvuju i pojedine države članice EU. Primeri su Centralno-evropska inicijativa ili Savet država Baltičkog mora. U svim tim primerima važno je uspostavljanje saradnje, poverenja i stabilnosti regiona.

Cilj regionalnog pristupa za prostor Zapadnog Balkana je stabilnost, jer se smatra da bez obzira na podele u prošlosti nema dugoročne političke stabilnosti bez povratka na određeni stepen međusobne saradnje. Ekonomska komplementarnost i sličnost drugih neposrednih problema daju osnov saradnji. Predviđa se formiranje zone slobodne trgovine kroz bilateralne među-državne sporazume o preferencijalnoj trgovini, zatim, uključivanje u "mreže" Evropske unije, i saradnja u okviru šire Evromediteranske zone slobodne trgovine. Izbijanje nove krize i nove sankcije protiv SR Jugoslavije onemogućavaju ovaj kao i druge projekte saradnje i integracije u subregionu.

U sadašnjoj etapi politike EU prema subregionu, do formiranja najavljene strategije, smatra se da *regionalni pristup* mora postati 'ambiciozniji i odgovoriti novom političkom kontekstu'. Treba da preraste u *Proces stabilizacije i pridruživanja*.

Do odluke Saveta iz 1999, bio je unapređivan promenom sadržaja bilateralne saradnje EU i zemalja subregiona. Shodno tome, odlukom Saveta

EU od 29. aprila 1997. godine, dobio je političke i ekonomske uslove, koji su predstavljali osnov dobijanja koncesija u trgovini (*autonomni trgovinski preferencijali*). Između *regionalnog pristupa* i autonomnih preferencijala uspostavljena je veza kroz političke i ekonomske uslove koji se sažimaju u imperativu postojanja demokratskog uređenja i vladavine prava, poštovanju ljudskih prava i prava manjina, i ekonomskoj aktivnosti u okviru tržišne privrede. Smatra se u Evropskoj uniji da ovi ciljevi ne mogu biti ostvareni samo na nacionalnoj osnovi, već ih treba ostvariti kroz "saradnju na bilateralnoj, multilateralnoj i regionalnoj osnovi".

Procena je da između zemalja subregiona postoji niz jednakih problema. Osim toga, u biti konflikta u subregionu koji se nastavlja kroz *kosovsku krizu*, nalazi se problem kršenja ljudskih prava. U tom pogledu put do stvarnog poštovanja ljudskih prava u svim državama subregiona, s obzirom na sadašnje stanje stvari, je veoma dug. Subregionalna saradnja se zato može smatrati imperativnom potrebom za unapređenje poštovanja ljudskih prava i stvaranja pravne i demokratske države.

Otpori saradnji na Balkanu su još uvek brojni, smatra se da se nalaze u: 1) privlačnosti Centralne Evrope (*Mittleuropa*), 2) neprihvatanju stvaranja nove Jugoslavije, 3) uzajamnom nepoverenju, 4) želji za ulazak u Evropsku uniju, 5) shvatanju da prvo treba zvesti red u svojim dvorištima.¹⁰ Prepreke se nalaze i u zločinima koji dovode u pitanje spremnost balkanskih zemalja da međusobno saradjuju.¹¹

Osim toga, postoji *nezrelost malih naroda* u novim državama-nacijama za međusobno povezivanje, za *međunarodnu integraciju* uopšte. Problem je zamagljen zbog njihove nominalno deklarisanе spremnosti za povezivanje s Evropskom unijom.

Subregionalna saradnja je siguran put stvaranju boljih međusobnih trgovinskih i ekonomskih veza. Nizak stepen međusobne saradnje i povezanosti između balkanskih zemalja pre *jugoslovenske krize* može ovim putem kroz subregionalnu saradnju postati prevaziđen. U svakom pogledu unapređenje međusobne ekonomske i finansijske saradnje ima pozitivne posledice. Čak i u slučaju da se ne prihvati institucionalizovani oblik

¹⁰ "Nedovršeni mir", *op. cit.*, str. 136-7.

¹¹ "Nedovršeni mir", *op. cit.*, str. 168 i str. 194.

subregionalne saradnje, dakle da se ostane na nivou zajedničkih projekata ili zone slobodne trgovine, subregionalna saradnja ostaje politički i ekonomski prihvatljiva.¹² U datom slučaju, kada je postavljena kao preduslov unapređenju saradnje s Evropskom unijom, subregionalna saradnja je neizbežna. A može da olakša neke ekonomske probleme i ubrza uključivanje subregiona u evropske infrastrukturne mreže.

2.3. Sporazumi sa zemljama Zapadnog Balkana

a) Autonomni trgovinski preferencijali

Autonomni trgovinski preferencijali su uspostavljeni 29. aprila 1997. godine za tri bivše jugoslovenske republike, potpisnice Dejtonsko/Pariskog sporazuma - Bosnu i Hercegovinu, Hrvatsku i SR Jugoslaviju. Osnov ovim preferencijalima nađen je u bivšem Sporazumu o saradnji SFRJ-EEZ koji je suspendovan i ukinut novembra 1991. godine jednostranom odlukom Evropskih zajednica.¹³

Preferencijali su na snazi za BiH i Hrvatsku. Po istom osnovu se za BiH i Hrvatsku ostvaruje i finansijska pomoć ovim zemljama na osnovu programa Obnova (*Reconstruction*), PHARE i posebnim programima.¹⁴ Za

¹² Zona slobodne trgovine politički najrealnija i ekonomski najprikladnija početna tačka za balkansku regionalnu saradnju. Balkanska zona slobodne trgovine bi zatim trebalo da postane deo Centralnoevropske zone slobodne trgovine (CEFTA) ili da se razvije u novi oblik Evropskog ekonomskog prostora (European Economic Area - EEA). Cilj priključenja CEFTA je pružanje dokaza onima koji se protive svakom ponovnom ujedinjenju da se ne stvara nova Jugoslavija. Istovremeno se ostvaruje uklapanje regiona u evropske mreže koje je neophodno.

¹³ Preferencijali se nalaze u odlukama Saveta ministara - "Regulation 70/97 of 20. 12. 96 OJ L 16 of 18.1.97, last amended by Regulation 2863/98 of 30. 12. 98 OJ L 358 31.12.98" prema COM (99)235.

¹⁴ Program 'Obnova' je zasnovan na Regulatin 1628/96 i Regulation 851/98. Program PHARE je zasnovan na Regulation (EEC) No 3906/98, Regulation 3800/91, koja uključuje Albaniju, 1366/95 koja uključuje Hrvatsku, 463/96 koja uključuje Bivšu Republiku Makedoniju i 753/96 koja uključuje Bosnu i Hercegovinu. Hrvatska je suspendovana iz programa PHARE posle avgusta 1995. godine, odnosno akcije 'Oluja' u Krajini, a sredstva za BiH su ograničena

SR Jugoslaviju su preferencijali suspendovani već krajem 1997. godine zbog krize na Kosmetu.

b) Sporazumi s Albanijom i Makedonijom

U svojoj politici prema subregionu EU je sledila uobičajeni put institucionalizacije odnosa s novim demokratijama o čemu je već bilo reči. Preduslov sklapanju sporazuma bila je demokratizacije zemlje i konkretno prijem u Savet Evrope i OEBS. One države koje su ispunile potrebne uslove za to članstvo ispunile su i kriterijum za zaključivanje sporazuma s EU.¹⁵ Od država Zapadnog Balkana te uslove ispunile su samo dve - Albanija i Makedonija. EU je s Albanijom zaključila Sporazum o saradnji koji je na snazi od 1992. godine. Sporazum o saradnji s Makedonijom je na snazi od 1998. godine, a Sporazum o saobraćaju od 1997.

Ostale države u u manje izglednoj poziciji da dosegnu status potpisnica sporazuma s EU. Bosna i Hercegovina, s obzirom na specifičnost svog statusa - međunarodni protektorat nad određenim delovima - ima u tom pogledu slabe izgleda. Saradnja s EU postoji, a svodi se na trgovinske olakšice i kreditne i druge finansijske linije koje su otvorene na ovoj relaciji. Hrvatska, posle Tuđmana, ima sve izgleda da promeni svoj status. Smatra se u EU da je u Hrvatskoj došlo do željene demokratske promene koja garantuje kako poštovanje ljudskih prava, tako i pravnu državu i ispravljanje devijantnog u politici Tuđmanovog režima.

Izgledi SR Jugoslavije su najnepovoljniji. Režim na vlasti u SRJ ocenjen je u EU nepodobnim za saradnju zbog kršenja ljudskih prava i nedemokratskog ponašanja. U tom pogledu preduzete su konkretne sankcije protiv nosilaca režima koje se svode na zabranu ulaska u države članice i ukidanje svih povlastica datih drugim državama u subregionu. Iz te izolacije je izdvojena Crna Gora s kojom se ostvaruje politička saradnja i kojoj se

na pomoć sprovođenju mirovnih sporazuma, posebno za povezivanje entiteta i povratak izbeglica. Prema *COM (99)235*.

¹⁵ Za detalje o uslovima za normalizaciju odnosa i zaključenje sporazuma s EU videti u Branislava Alendar: Odnosi SR Jugoslavije i Evropske unije, *Međunarodna politika*, broj 1070-71, 1. VII - 1. VIII 1998, str. 7 - 11.

odobravaju određena manja finansijska sredstva. Do promene na relaciji EU-SRJ može doći kroz demokratske promene u Srbiji.

EU je jedino Makedoniju ocenila kvalifikovanom da s njom prvom od država Zapadnog Balkana potpiše *Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju*.

c) Sporazumi o stabilizaciji i pridruživanju

Proces stabilizacije i pridruživanja je odgovor EU na situaciju u subregionu. Državama Zapadnog Balkana treba da pruži veće podsticaje u pravcu integrisanja u Evropu od do sada ponuđenih rešenja. "Ovi jači podsticaji... postavljaju i veće zahteve političke i ekonomske i... jačanje regionalne saradnje".¹⁶

Komisija je predložila sadržaj *Procesa stabilizacije i pridruživanja*. Pri tom je 'kombinovala postojeće instrumente i nove inicijative'. Predložila je:

1 - stvaranje novog ugovornog odnosa i zaključivanje *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (Stabilisation and Association Agreements -SAAs)* koji treba da budu prilagodjeni stanju i potrebama svake pojedinačne zemlje subregiona. Ovaj tip sporazuma otvara perspektivu bržeg približavanja i priključivanja Evropskoj uniji na osnovu Ugovora iz Amsterdama i ispunjavanja kriterija iz Kopenhagena;

2 - razvoj postojećih ekonomskih i trgovinskih odnosa sa subregionom i u samom subregionu;

3 - razvoj i delimičnu izmenu u ekonomskoj i finansijskoj pomoći subregionu;

4 - veću pomoć demokratizaciji, razvoju građanskog društva (*civil society*), obrazovanju i formiranju institucija;

5 - saradnju u različitim oblastima uključiv i saradnju u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova posebno posle stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama;

6 - razvoj političkog dijaloga koji uključuje i dijalog na subregionalnom nivou.¹⁷

¹⁶ COM(99)235, p. 3.

¹⁷ COM(99)235, p. 4.

Početak pregovora o novom sporazumu za svaku zemlju Zapadnog Balkana zavisi od opštih i specifičnih ekonomskih i političkih uslova. Sama inicijativa o novom sporazumu je po svojoj prirodi "progresivna" i "komplementarna drugim naporima za stabilizaciju na političkom, ekonomskom, diplomatskom, humanitarnom i vojnom polju" u subregionu. Ima za cilj demokratizaciju i stabilizaciju u subregionu, kako u svakoj zemlji pojedinačno tako i u okviru *Regionalnog pristupa*.

Sporazum se priključuje grupi *sui generis* sporazuma koje je EU zaključila sa zemljama Centralne i istočne Evrope - *Evropski sporazum* - i sa zemljama bivšeg Sovjetskog Saveza - *Sporazum o partnerstvu i saradnji*.

Ciljevi *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* su:

1- stvaranje perspektive pune integracije u EU strukture za ceo subregion Zapadni Balkan;

2 - podrška konsolidaciji demokratije, vladavine prava, ekonomskog razvoja i reforme, odgovarajuće administrativne strukture i regionalne saradnje;

3 - stvaranje odgovarajućeg formalnog okvira za politički dijalog na bilateralnoj i (sub)regionalnoj osnovi;

4- unapređenje ekonomskih odnosa, trgovine, investiranja, politike preduzetništva, saobraćaja i razvoja i saradnje u carinskoj oblasti s perspektivom bliže integracije u svetski trgovinski sistem, uključujući i mogućnost uspostavljanja slobodne trgovinske zone ili zona kada se ostvari dovoljan napredak u ekonomskoj reformi;

5 - stvaranje osnove za saradnju u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova;

6 - stvaranje osnova za ekonomsku, socijalnu, građansku, obrazovnu, naučnu, tehnološku, energetska, ekološku i kulturnu saradnju (uključujući i plan za očuvanje kulturnog nasleđa) podržano programima pomoći (*'association-orientated'*) koji takodje treba da olakšaju približavanje pravne regulative u sklad s relevantnim *acquis communautaire* EZ.

Ovaj proces stabilizacije i pridruživanja daje 'novu dimenziju' odnosima EU sa subregionom i zamenjuje perspektivu sporazuma o saradnji.

Stvara izvesnu prednost u odnosu na postojeću postupnost u institucionalizaciji odnosa s EU. S druge strane, ne ublažava uslove neophodne za sklapanje sporazuma s EU, jer na snazi ostaju svi kriteriji -

ekonomski i politički. Čvrst stav EU je da se kriteriji iz Kopenhagena ne menjaju.

Ekonomski razvoj regiona stavlja se u zavisnost od jačanja konkurencije i razvoja međunarodno-integrisanog privatnog sektora, koji obuhvata i mala i srednja preduzeća. Tako se podržava sprovođenje systemske ekonomske i političke reforme u zemljama regiona i sprovođenje privatizacije. Podržava se i razvoj malih i srednjih preduzeća koja je najlakše privatizovati ili omogućiti stvaranje novih, a koja mogu biti dinamičan sektor proizvodnje u većini privrednih grana i ubrzati proces reforme.

Ideja o procesu stabilizacije i pridruživanja nosi u sebi opasnost podele između zemalja regiona koju je imao i regionalni pristup: na zemlje koje su imale učešća u *jugoslovenskoj krizi* i one druge *per se* otežava integraciju regiona. Ta podela je samo delimično otklonjena pristupom (SAAs) koji znači kvalitativni skok u institucionalnom i suštinskom povezivanju s Evropskom unijom. Povezivanje će se ostvariti, ali je različito *vreme* potrebno za sklapanje takvog sporazuma. Ostaje realna mogućnost da zbog ispunjavanja političkih i drugih uslova neke zemlje sklope takav sporazum pre drugih. Ta vremenska diskrepanca nema integrativni karakter za region.

Tako posmatran proces stabilizacije i pridruživanja u psihološkom smislu predstavlja izvesan pomak u odnosu na stanje koje mu je prethodilo. Ali, s obzirom na perspektivu, koju je s istog psihološkog stanovišta otvorio *Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu* proces stabilizacije i pridruživanja može se smatrati otrežnjenjem za stanovnike subregiona. Postaje jasno da nema kraćeg puta ka Evropskoj uniji i da se mora ostvariti systemska transformacija koja osim toga mora biti praćena i stanjem stvarne stabilnosti.

To konkretno znači da u zemljama subregiona treba ubrzati proces transformacije. U nekima taj proces tek treba započeti. Sprovođenje systemskih reformi je proces koji ima više etapa. Do pozitivnog rezultata dolazi se kroz period nestabilnosti koje one same sobom nose - tranzicijski šok. Systemska transformacija je promena koja se može označiti kao sticanje komplementarnosti s osnovnim svetskim postulatima. Istovremeno s ovom promenom odvija se i proces prilagođavanja posebnim evropskim zahtevima. Pre svega prilagođavanje potpunom unutrašnjem tržištu EU kako bi se omogućila razmena, ma i na najnižem nivou i nezavisno od stepena institucionalizacije bilateralnih odnosa. Ta prilagođavanja, u ovoj etapi

odnosa država Zapadnog Balkana i EU, ne znače potpuno prihvatanje svega dostignutog (*acquis communautaire*) u odgovarajućim segmentima komunitarne privrede, ali pretpostavlja prihvatanje svega onoga što omogućava osnovnu saradnju s EU. Na taj način prilagođavanje EU u izvesnom smislu biva osuđeno na parcijalnost, jer je u skladu s trenutnim ekonomskim potrebama i mogućnostima subjekata. Takvo parcijalno prilagođavanje može biti otežica ispunjavanju preduslova za stvarno priključenje Evropskoj uniji u perspektivi.

2.4. Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu

Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu pokrenula je Evropska unija.¹⁸ Na osnivačkom sastanku učestvovali su predstavnici svih balkanskih zemalja, osim SR Jugoslavije. Učestvovala su i Mađarska, Rusija, SAD i predstavnici Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju (OEBS) i Saveta Evrope. U svojstvu onih koji će pomoći ostvarenju Pakta prisustvovali su i predstavnici Kanade i Japana, Ujedinjenih nacija (UN), Komesarijata za izbeglice UN (UNHCR), Severno-atlantskog vojnog saveza (NATO), Zapadnoevropske unije (WEU), Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD), Međunarodnog monetarnog fonda (IMF), Svetske banke (WB), Evropske investicione banke (EIB), Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD), a zatim i predstavnici Roajomon procesa, Inicijative za saradnju u Jugoistočnoj Evropi (SECI), Centralnoevropske inicijative (CEI), Crnomorske ekonomske saradnje (BSEC) i Konferencije o stabilnosti, bezbednosti i dobrosusedstvu (SEECP¹⁹).

¹⁸ Inicijativu za Pakt imala je Nemačka, kao predsedavajući EU. Savet ministara je potvrdio ovaj predlog na svom sastanku 17. maja 1999. godine. Inicijalni sastanak je održan 27. maja 1999. godine u Petersbergu. Osnivački sastanak 10. jula u Kelnu. Prvi donatorski sastanak održaće se 28. jula u Sarajevu.

¹⁹ Balkanske zemlje su, s retkim izuzecima, prihvatile medjusobnu saradnju. Ideja o balkanskoj saradnji začeta je pre pada Berlinskog zida. Prva Balkanska ministarska konferencija održana je u Beogradu 1988. Održana je i još jedna u Tirani, ali se tu stalo. Tako su održani sastanci predstavnika zemalja Jugoistočne Evrope u Sofiji (1996), Solunu (1997), na Kipru (1998), u Ankari (1998). Ovi sastanci imali su za cilj da stvore medjusobno poverenje u vrhu balkanskih država. Rezultata nesumnjivo ima, međutim nepoverenje nije otklonjeno. Posle krize na Kosovu i Metohiji u nekim bilateralnim odnosima se mora poći iz početka.

Ciljevi Pakta su trajan mir, prosperitet i stabilnost u Jugoistočnoj Evropi.²⁰ I mada je formiran na inicijativu EU, Pakt je evropska inicijativa od šireg međunarodnog značaja, jer obuhvata brojne neevropske države i organizacije. Međutim, nadležnost i odgovornost Evropske unije su najveći.

EU je spremna da pruži pomoć subregionu u celini i da izbegne selektivni bilateralizam. Kroz *Pakt stabilnosti* to može da realizuje. Kada se potpuno definiše, Pakt bi *de jure* i *de facto* trebalo da bude proizvod stvarne strategije EU za Jugoistočnu Evropu.

Zemlje Jugoistočne Evrope, učestvujući u Paktu, potpunije prihvataju i sprovode demokratske i ekonomske reforme i međusobnu bilateralnu i regionalnu saradnju. Međusobna saradnja ima za osnov formiranje zone slobodne trgovine, čija primena nije specificirana. Spremne su, takođe, da rade na prevazilaženju posledica krize u regionu, posebno na povratku izbeglica i raseljenih lica, i da sprovode mere prevencije kako bi se smanjile tenzije, očuvala multinacionalna i multietnička raznolikost, unapredila ukupna međusobna saradnja i otklonile devijacije kao što su organizovani kriminal, korupcija, terorizam.

Cilj je da se kroz bilateralne i trilateralne pregovore i sporazume stvore uslovi za stabilnost, otvorenost granica, garancije prava manjina, ljudska prava i razvoj.²¹ Odgovornost za realizaciju ciljeva je podeljena između osnovnih aktera evropske politike: za pitanja demokratizacije i političke transformacije nadležni su Savet Evrope i OEBS, za ekonomska pitanja EU i međunarodne finansijske institucije, a za pitanja bezbednosti u regionu OEBS i NATO. Rad na unapređenju saradnje u svakoj od navedenih grupa odvija se kroz *radne stolove*. Tu se utvrđuju konkretni projekti, a trebalo bi da *radni stolovi* budu organizatori praćenja i nadgledanja realizacije tih projekata.

Veliki poduhvati kakav je sam po sebi projekt rekonstrukcije privlačni su za sve učesnike. Planovi uključivanja u evropske mreže, a rekonstrukcija je drugo ime za to uključivanje, prave se u svim zemljama. Posebna pažnja je poklonjena planovima izgradnje infrastrukture i njenog

²⁰ Podrška Paktu je data u Novoj Transatlantskoj agendi EU-SAD i u političkom dijalogu EU-Rusija.

²¹ U izvesnom pogledu ova varijanta je podudarna s rešenjem iz Dejtonskog sporazuma koji u Aneksu 1-B ima i Sporazum o regionalnoj stabilnosti.

uključivanja u evropsku infrastrukturu. Taj poduhvat je višestruko značajan. Ekonomski, jer može uticati u znatnoj meri na ubrzanje privrednog razvoja, politički, jer otvara dijalog i unapređuje, ako ne i stvara po prvi put regionalnu saradnju u nekim područjima, strateški, jer uključuje subregion u evropsku strukturu kojoj je on uglavnom geografski do sada pripadao, i psihološki, jer potvrđuje građanima područja da su Evropljani i da i za njih ima mesta u zajednici evropskih naroda.

Mir i stabilnost u subregionu Zapadnog Balkana i šire u Jugoistočnoj Evropi treba da pruže osnov za mogućnost bržeg približavanja EU i 'evropskim strukturama' svakoj od zemalja subregiona ponaosob i subregionu u celini. Posebnih olakšica u odnosu na osnovne zahteve nema. Naprotiv. Komisija naznačava da će se kriteriji za pristupanje EU za zemlje Zapadnog Balkana razlikovati od kriterija iz Kopenhagena koji su primenjeni na zemlje Centralne i Istočne Evrope, utoliko što će biti dopunjeni odredbama o međusobnom priznavanju granica, i rešenjem pitanja nacionalnih manjina. S tim u vezi nameće se pitanje da li je to u dogledno vreme moguće na Zapadnom Balkanu?

Činjenica je da mnogi problemi u subregionu ne bi nestali ni u pravnoj, institucionalnoj i finansijskoj strukturi same Evropske unije. Međutim, većina tih problema bi postala podnošljivija i putevi za rešavanje bi postali daleko kraći ukoliko bi se takva struktura primenila odmah i bez odlaganja i na subregion. Prostor koji je ostavljen za prilagođavanje država subregiona postavljenim uslovima EU, omogućava lutanja i odlaganja neophodnih rešenja. Dozvoljava i poznatu igru na ovim prostorima koja se svodi na 'Kuba sindrom'. EU, međutim, nije spremna za proširenje nepripremljenim zemljama kakve su zemlje subregiona, niti je spremna za iznalaženje novih modaliteta pridruživanja koji bi doneli čvršći okvih subregionalnom razvoju i saradnji. Problemi same EU nameću drugačije prioritete u njenoj spoljnoj politici i posebno u politici proširivanja, a na stvarnu strategiju EU prema Jugoistočnoj Evropi tek treba pričekati, kako se i iz dokumenata EU vidi.

3. Politika proširivanja Evropske unije i Zapadni Balkan

Problem proširivanja EU zemljama Centralne i Istočne Evrope stvara niz novih problema za zemlje Zapadnog Balkana. A činjenica je da je Evropski savet u Berlinu utvrdio da će se proširenje sprovesti u periodu 2000-2006, i da je u Kelnu odlučeno da se pristupi unutrašnjoj institucionalnoj reformi koja je preduslov proširenju.²² Trinaest kandidata zahteva reorganizaciju, unutrašnju institucionalnu reformu i nov način donošenja odluka i funkcionisanja organa integracije pri visokom broju članica zahteva novo rešenje.²³

EU tokom devedesetih ima problem da unutrašnju konsolidaciju integracije - produbljava - uskladi s potrebom proširivanja članstva. Proces konsolidacije integracije - uspostavljanje potpunog unutrašnjeg tržišta (1992) i formiranje monetarne unije (1998) - pratila je pravna reforma: a) Jedinstveni evropski akt (1985), b) Ugovoru o Evropskoj uniji (1991-3).²⁴

Suočena je s izazovima 'ekonomske recesije i rastuće nezaposlenosti'. U periodu 1990-95 rast BDP je nizak i tek od 1996, a kod većine država članica od 1997. godine, ponovo dostiže 2% i više. U istom periodu nezaposlenost je 10%-11% u proseku za EU. Uz već pomenute aktivnosti na ostvarivanju potpunog unutrašnjeg tržišta i monetarne unije EU je bila okrenuta sopstvenim problemima i "nije dala pravi odgovor na šira geopolitička pitanja kao što je perspektiva onih zemalja koje nisu trenutno u procesu pridruživanja".²⁵ Ali je ostvarila proširivanje 1995. godine kada dobija tri nove države članice - Austriju, Finsku i Švedsku - i stvara EU

²² Komisija je mišljenja da institucionalnu reformu treba sprovesti do 2002. godine.

²³Kandidati za punopravno članstvo u Evropskoj uniji su: Poljska, Mađarska, Češka, Estonija i Slovenija. To su nove demokratije koje se nalaze u prvom krugu zemalja za članstvo. U drugom krugu kandidata nalaze se Bugarska, Rumunija, Slovačka, Letonija i Litvanija. Njima se priključuju stari kandidati za članstvo u EU - Kipar, Malta i Turska.

²⁴ Ali je i on relativno brzo dopunjen na međjuvladinoj konferenciji u Amsterdamu. Tako je ubrzo posle Ugovora iz Mاستrihta za Evropsku uniju postao važeći Ugovor iz Amsterdama (1997).

²⁵ *Enlargement of the EU*, Composite paper, 2nd Regular Report from the Commission on Progress towards Accession by each of the candidate countries, October 13, 1999, European Commission, Brussels, *web. site. //www.europa.eu.int*.

'petnaestorice'. S ostalim evropskim nečlanicama se konsoliduju odnosi.²⁶ Nove demokratije prolaze kroz etapu sektorskih sporazuma, sporazuma o saradnji do *evropskih sporazuma* o pridruživanju.²⁷

"Proširenje je najbolji put" da se ostvari "mir i bezbednost, demokratija, vladavina prava, rast i prosperitet u celoj Evropi". Postala je jasnija "strategijska dimenzija proširivanja EU". Komisija je mišljenja da je potrebno novo sagledavanje za ubrzanje procesa proširivanja i zahteva u tom pogledu "odlučnu i hrabru akciju".²⁸

U tom procesu Komisija je svesna da postoje dva problema: brzina i kvalitet. Brzina zbog *momentuma* u pripremi i očekivanja zemalja kandidata, a kvalitet zato što EU ne želi "delimično članstvo već ispoljavanje punih prava i odgovornosti od strane novih članica". Ta ravnoteža je važna kako za produbljanje tako i za proširivanje integracije. Važna je i za razvoj zemalja nečlanica sadašnjih i potencijalnih kandidata za članstvo.

Ovaj stav Komisije EU, koji je realan s obzirom da očuvanje dostignutog (*acquis communautaire*) i njegovo širenje na pridošlice, bitan je za promišljanje položaja zemalja Zapadnog Balkana koje se još nisu uključile u proces pridruživanja. Njihov put do potpunog ispunjavanja svih uslova i sposobnosti da preuzmu punu odgovornost može biti veoma dug s obzirom na stanje stvari. Subjektivne slabosti država Zapadnog Balkana su evidentne. Treba pomenuti: političku nestabilnost, problem granica, zaostajanje u

²⁶ Preostale države Evropskog udruženja slobodne trgovine (*EFTA*) - Island, Lihtenštajn, Norveška i Švajcarska - čvršće se povezuju s EU. Unapređuje se već postojeća Evropska ekonomska zona u Evropsko ekonomsko područje (*European Economic Area*). Toj integraciji, međutim, ne pristupa Švajcarska, koja ljubomorno čuva spoj specifičan položaj u Evropi koji ne obeležava samo tradicionalna neutralnost već i tradicionalno korišćenje najpovoljnijih ugovornih odnosa s evropskim državama.

²⁷ Posebnu pažnju u svakom pogledu dobijaju Poljska, Mađarska i Čehoslovačka, što se posle 1993. prenosi uglavnom na Češku. Ta pažnja se očituje i kroz visinu bruto društvenog proizvoda *per capita* koji je u Češkoj 12 200, u Mađarskoj 9 800, u Poljskoj 7 800 dolara. U istom povoljnom položaju nalazi se i Slovenija posle 1992. godine, a posebno posle 1995. Ona je ostvarila i najviši stepen blagostanja za svoje građane među novim demokratijama i ima 15 300 dolara BNP *per capita*. Bugarska sa 4 600 i Rumunija sa 5 500 dolara *per capita* znatno zaostaju. Pažnju EU, a pre svega nordijskih zemalja i Nemačke, uživaju i bivše baltičke republike SSSR - Estonija, Litvanija i Letonija.

²⁸ *Enlargement of the EU, op. cit.*

sprovođenju sistemskih reformi i povećanje opšteg i posebno ekonomskog jaza u odnosu na zemlje Centralne i Istočne Evrope, a pogotovo u odnosu na države članice EU.

Posebno dug može biti u varijanti ako Evropska unija bude insistirala na striktnoj primeni regionalnog pristupa i ako bude uslovljavala razvijanje svoje bilateralne saradnje uspehom saradnje i integracije na subregionalnom nivou, zbog već navedenih prepreka. A evidentne su razlike u sposobnosti za integraciju između zemalja Zapadnog Balkana kada je u pitanju ekonomska i politička stabilnost. Postoji teorijski mogućnost da se te razlike izgode, ali to može biti veoma dug proces. Imajući u vidu moguće geopolitičke i geoekonomske determinante subregiona i zajedničke evropske politike EU izglednije rešenje je stvarno okrilje Evropske unije za ceo Zapadni Balkan. Tim pre što je i Komisija svesna da je proširivanje EU garant političke stabilnosti, demokratije i poštovanja ljudskih prava na celom kontinentu. Kako naći rešenje za ubrzanje procesa pridruživanja i uključivanja zaostalih južnoevropskih zemalja u EU i za očuvanje dostignuća integracije (*acquis*) i u trenutku njihovog čvrstog pripajanja EU.

Region Balkana ima s Evropskom unijom institucionalno daleko najstroženiju saradnju u odnosu na ostale evropske subregione. Na Balkanu pored jedne članice - Grčke - i jedne članice carinske unije s EU - Turske - postoje tri kandidata za pristupanje EU - Slovenija, Bugarska i Rumunija - i pet zemalja koje u pridruživanje stupaju preko *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju* od kojih je jedna - Makedonija - već potpisala takav sporazum. Nehomogenost stepena institucionalizacije odnosa s EU je odraz nehomogenosti društvenog i političkog razvoja u subregionu. S druge strane, je odraz nepostojanja strategije EU za celo područje. Tokom svoje evolucije EU nije imala strategiju za Balkan. Danas kada nastoji da dođe do rešenja za ovo područje to je nastojanje da se verifikuju već učinjeni potezi. To je, dakle, delovanje *ex post*.

Iz takve pozicije se ne može očekivati da nova strategija EU zaista izmeni postojeće stanje. Tu poziciju delovanja *ex post* Evropska unija još uvek ne menja.

Zemljama subregiona - Balkan, Jugoistočna Evropa, Zapadni Balkan - je otvorena perspektiva približavanja Evropskoj uniji, i to je nesumnjivo bolje nego ranije. Da li je ta perspektiva jednaka za države koje su u celini ili delimično pod međunarodnim protektoratom - BiH i SR Jugoslavija - i

druge, ostaje otvoreno pitanje. Mišljenja sam da je trka do Evropske unije individualna trka svake pojedinačne države Zapadnog Balkana i šire Jugoistočne Evrope. Makedonija i Srbija imaju danas različitu perspektivu i put pred sobom: Makedonija je već potpisala sporazum o pridruživanju s EU, a pred Jugoslavijom se nalazi tek ispunjavanje preduslova za normalizaciju odnosa i priznavanje države (pitanje koje se može i ne mora pokrenuti). Tako posmatran *regionalni pristup* EU, koji se ugrađuje kao *dictum* u svaku novu etapu politike EU prema subregionu na tom putu ka formiranju stvarne strategije, iskazuje se više kao prepreka nego kao stimulans brzom stizanju do cilja.

Isto je i za evropski subregion Balkan jer je njegova homogenizacija skoro nemoguća osim kroz punopravno članstvo svih balkanskih država u Evropskoj uniji. Subregion Jugoistočna Evropa predstavlja još komplikovanije područje budući da se među balkanske države i Mađarsku uključuje i bivša sovjetska republika Moldavija. Da li je to način da se pomogne novim demokratijama ili način da se ostvare neki drugi interesi pokazaće vreme. Put do Evropske unije za SR Jugoslaviju i njeno neposredno susedstvo izgleda da treba tek trasirati, jer je prilaz EU ovim državama put u jednom pravcu.

Da bi se problemi zaostajanja Jugoistočne Evrope u celini i posebno Zapadnog Balkana prevazišli i ubrzalo njihovo uključivanje u evropske tokove integracije na ravnopravnoj osnovi potrebno je izvršiti brze i duboke zahvate na nacionalnoj i subregionalnoj osnovi. Njihovo izvođenje zavisi od spremnosti Evropske unije da ih podrži. Sadašnja podrška u okviru Pakta ztabilnosti za Jugoistočnu Evropu samo je naznaka moguće podrške.

Za pojedinačne države izlaz je u utvrđivanju *nacionalne strategije razvoja*, nekonfliktne sa susedima. Nekonfliktnost ovih strategija je uslov razvoju subregiona i subregionalne saradnje i integracije. Istovremeno, pomoć razvoju subregiona iz evropskih i drugih izvora se mora konsolidovati. Čini se najbolje na liniji kontrole i namenske upotrebe sredstava kakva je ostvarena kod Maršalovog plana za Zapadnu Evropu posle II svetskog rata, kada je osim kontrole korišćeno i namensko izdvajanje nacionalnih finansijskih sredstava u proporciji prema primljenoj inostranoj pomoći. Taj pristup je doveo do efikasnosti i stvarne podele odgovornosti za uspeh same akcije.

Problem SR Jugoslavije u kontekstu saradnje subregiona i njegovog uključivanja u evropsku integraciju ostaje otvorenim. Između vlasti u SRJ i Evropske unije stvorena je 'pat pozicija'. Evropska unija je postavila uslove. Ona i ne očekuje da ih vlast u SRJ ostvari s obzirom na deklarisanu procenu karaktera te vlasti i svoj stav prema njenim nosiocima. Istovremeno, vlast u SRJ, čak i da je spremna da neke od tih uslova ispuni, u tom pravcu ništa zvanično ne čini. Građani SR Jugoslavije su u ovoj situaciji taoci aktuelne politike na relaciji SR Jugoslavija - Evropska unija. Isto se može reći i za građane subregiona Zapadnog Balkana, koji trpe posledice politike svojih nacionalnih političkih elita, koja ih sve zajedno drži na najudaljenijoj poziciji prema centru evropskog razvoja - Evropskoj uniji - iako se geografski nalaze između samih država članica EU i shodno tome svoje mesto vide unutar njenih granica.

dr Duško LOPANDIĆ*

UDK 341.24(1.924.5)

str. 79 - 97.
izvorni naučni rad

PAKT O STABILNOSTI U JUGOISTOČNOJ EVROPI - OD REČI DO DELA -

"...sprečavanje krize znači i
sprečavanje troškova."¹

ABSTRACT

Article is dealing with aims, role and achievements of the Stability Pact (SP) in the South Eastern Europe, established in June 1999. In the introduction, it is said that the SP already represents a third generation of regional initiatives undertaken in the Balkans with the aim to improve multilateral cooperation and integration. The SP is compared with the similar undertaking proposed by the EU in 1993 for the Central and Eastern European countries. In the following sections, there is detailed presentation and analysis

* Savezno ministarstvo za spoljne poslove, Beograd.

¹ Iz Memoranduma ministarstva inostranih poslova SRN o inicijativi za Pakt o stabilnosti u JIE.

of the organization and activities of the SP in the 1999 and 2000. Activities of all tree working tables are analyzed, as well as the role of the "Donors Conferences", which are connected to the SP but have separate organizational framework.

Key words: Stability Pact, South Eastern Europe, Multilateral cooperation.

1. Uvod: Razlozi i okolnosti pokretanja Pakta o stabilnosti u jugoistočnoj Evropi

Može se smatrati da "Pakt o stabilnosti u jugoistočnoj Evropi" (PoS) predstavlja već treću generaciju raznih pokušaja da se putem specifičnih regionalnih inicijativa i foruma podstakne saradnja na Balkanu i otvori put za integrisanje ovog nestabilnog regiona u Evropu. U "prvu generaciju" ušle bi inicijative nastale uoči i neposredno nakon raspada istočnog bloka (1989-1991), poput Centralnoevropske inicijative ili Crnomorske ekonomske saradnje. U "drugu generaciju" mogu se svrstati pokušaji povezani sa raspadom SFRJ, odnosno sa rešavanjem krize na prostoru prethodne Jugoslavije (1995-1996): Proces multilateralne saradnje u JIE pokrenut u Sofiji 1996. godine, Rojomonski proces, koji je pokrenula EU i SECI, inicijativa koju su podstakle SAD. Međutim, svi ovi pokušaji su pružali samo ograničene predloge i parcijalna rešenja, koja nisu uspela da ozbiljnije utiču na političku i ekonomsku situaciju u regionu, niti da spreče izbijanje novih kriza, kao one na Kosmetu 1998-1999.

Treba podsetiti da "Pakt o stabilnosti" nije recept koji su evropske diplomatske kancelarije pripremile isključivo za balkanske zemlje. Prvi "Pakt o stabilnosti u Evropi", namenjen zemljama istočne i centralne Evrope, predložen je 1993. godine. Zvanični tvorac te ideje je bio bivši francuski premijer Eduard Baladir, koji je, pod utiskom neuspeha EU da zaustavi rat na prostorima nekadašnje Jugoslavije, aprila 1993. godine predložio usvajanje jednog panevropskog dokumenta, kao i sklapanje serije bilateralnih sporazuma sa ciljem da se izbegnu slični sukobi u budućnosti. Ideju je prihvatila Evropska unija, kao deo svoje "zajedničke spoljne i bezbednosne politike" i povezala je sa

stvaranjem uslova za sopstveno širenje na Istok. Inauguralna konferencija tog "Pakta" je održana 26. i 27. maja 1994. godine u Parizu. Na ovom skupu je predviđeno da se pregovarački proces u okviru Pakta, odvija u okviru dva regionalna "okrugla stola". Prvi okrugli sto je obuhvatio Baltičke države (Litvanija, Estonija i Letonija), kao i sve ostale države koje imaju neki interes u regionu (pre svih Ruska Federacija). Na drugom okruglom stolu su bile uključene ostale države centralne i istočne Evrope (Češka, Poljska, Mađarska, Slovačka, Rumunija i Bugarska). Region jugoistočne Evrope tom prilikom uopšte nije bio obuhvaćen, jer se čekalo na kraj rata na prostorima prethodne Jugoslavije. Nakon godinu dana pregovora, na novoj Pariskoj konferenciji (20. i 21. marta 1995. godine) usvojena je deklaracija o Paktu o stabilnosti, čime je čitav diplomatski proces bio uglavnom završen. Pakt se sastojao iz tri dela - deklaracije, liste zaključenih bilateralnih sporazuma zemalja učesnica i aranžmana o dobrosusedskoj saradnji, kao i konkretnih projekata za produbljavanje dobrosusedskih odnosa. Međutim, bez obzira na određene pozitivne efekte (npr. pritisak EU je doveo do međunarodnog regulisanja odnosa između Mađarske i Rumunije, odnosno Mađarske i Slovačke i tome slično) ovaj Pakt nije dublje uticao na opštu situaciju ili karakter i sadržinu bilateralnih odnosa između pojedinih zemalja centralne i istočne Evrope i ne može se meriti sa novom inicijativom iz 1999. godine za jugoistočnu Evropu.

Ideja "Pakta o stabilnosti" u nešto drugačijoj formi, oživela je u najvećem jeku bombardovanja NATO snaga nad Srbijom. Maja 1999. godine, ministar inostranih poslova SR Nemačke Jozef Fišer je pokrenuo, a Savet Evropske unije podržao, postratovsku inicijativu o "Paktu o stabilnosti u jugoistočnoj Evropi", kojom bi trebalo da se prevaziđe situacija permanentne nestabilnosti i povremenih lokalnih sukoba na Balkanu. Posebno je značajno što je Savet EU u okviru ove inicijative naglasio i "*perspektivu pune integracije tih zemalja u strukture EU...sa ciljem članstva u EU*".

2. Osnivačka povelja "Pakta o stabilnosti za jugoistočnu Evropu" (10. juni 1999)

Deklaracija o "Paktu o stabilnosti u jugoistočnoj Evropi" je usvojena na ministarskom sastanku 10. 06. 1999. godine u Kelnu. U cilju davanja što višeg

političkog značaja ovoj inicijativi, neposredno zatim je organizovan 30. 07. 1999. u Sarajevu i sastanak na vrhu zemalja učesnica².

Osnivačka povelja iz Kelna "Pakta o stabilnosti se sastoji od osam delova i aneksa: (1) učesnici, opis situacije; (2) načela i norme; (3) ciljevi; (4) mehanizmi Pakta o stabilnosti; (5) uloga i saradnja učesnika (6) regionalne inicijative i organizacije; (7) međunarodno mobilisanje donatora i proces koordinacije; (8) primena i mehanizmi nadzora.

Pakt o stabilnosti u jugoistočnoj Evropi ima mnogo šire ciljeve i integralniji obuhvat (politika, ekonomija, bezbednost) nego što je bio slučaj sa nekadašnjom Baladirovom inicijativom. *Cilj Pakta bi trebalo da bude dugoročna stabilizacija, bezbednost, demokratizacija i ekonomska obnova i razvoj regiona.* Učesnice su se obavezale da saraduju u cilju smanjivanja napetosti, jačanja demokratskih procesa, razvoja dobrosusedstva, očuvanja multietničkih društava, razvoja tržišnih privreda, borbe protiv organizovanog kriminala, sprečavanja ilegalnih migracija, povratak izbeglica i integrisanje zemalja Pakta u evropske strukture. U tom smislu, u okviru procesa OEBS-a, formiran je "regionalni sto za jugoistočnu Evropu", kao i tri radna stola. Predviđeno je da učesnice Pakta budu sve zemlje sa prostora prethodne Jugoslavije, susedi nekadašnje SFRJ, zemlje EU, kao i SAD, Rusija, Kanada, Japan, odnosno 28 zemalja (bez SRJ), uz 16 međunarodnih organizacija.

U deklaraciji sa samita u Sarajevu (30. 07. 1999), na kome su učestvovali i državnici zapadnih zemalja, potvrđen je zajednički cilj da se izgradi demokratska i mirna Evropa, koja neće biti podeljena. U tom smislu, "regionalna saradnja će koristiti kao katalizator u podršci nastojanjima zemalja regiona da se uključe u šire strukture" (tačka 6).

3. Učesnici i organizacija PSJIE

"Pakt o stabilnosti" je formalno deo sistema OEBS-a. Odlukom br. 306 sa 237. plenarnog sastanka Stalnog saveta OEBS-a od 01. 07. 1999. godine, Pakt o stabilnosti je uključen pod okrilje OEBS-a³, što podrazumeva i korišćenje

² <http://www.sumit-sarajevo-99-99.ba/commun.htm>

³ <http://www.osce.org/kosovo/pcoed306.htm>

organa i instrumenata OEBS-a u radu Regionalnog stola za jugoistočnu Evropu i radnih stolova.

Učesnici Pakta su podeljeni u tri grupe:

- *zemlje učesnici*: Albanija, BiH, Bugarska, Hrvatska, Mađarska, Rumunija, Slovenija, Makedonija, Turska. Punopravno učesće SRJ u Paktu o stabilnosti je bilo odloženo dok se ne ispune preduslovi, koji se odnose na rešenje kosovske krize, kao i na "poštovanje načela i ciljeva ovoga Pakta". Nakon dolaska demokratskih snaga na vlast u Beogradu, oktobra 2000. godine SRJ je uključena u punopravno učesće u PoS. S druge strane u tekstu Pakta je rečeno da će Crna Gora biti "korisnik" Pakta i da će EU i drugi zainteresovani "tesno saradivati sa demokratskom vladom Crne Gore". Delegacija Vlade Crne Gore je tako učestvovala na sastancima u svojstvu "posmatrača". Vlada Moldavije je sa svoje strane, podnela zahtev za uključjenje u Pakt, što je delimično prihvaćeno.⁴

- *zemlje "pomagači" (facilitators)*: države članice EU (15 zemalja), SAD, Rusija, Kanada, Japan. Na drugom sastanku Regionalnog stola PoS u Solunu (08. 06. 2000) doneta je odluka o "punom učesću" Kanade, Japana, Švajcarske i Norveške u Paktu⁵.

- *ostali*: međunarodne organizacije (UN, NATO, OECD, Savet Evrope, OEBS, ZEU), međunarodne finansijske institucije (SB, MMF, EIB, EBRD), regionalne inicijative (SECI, CMES, Roajomonski proces⁶, CEI, Proces saradnje u jugoistočnoj Evropi).

Pakt o stabilnosti se odvija u formi "*Regionalnog okruglog stola jugoistočne Evrope*", koji daje smernice i istovremeno ima i ulogu "nadzornog tela"⁷. Pored toga, postoje "radni stolovi", u okviru kojih se vodi diskusija o pitanjima od multilateralnog interesa u cilju usvajanja aranžmana i sporazuma radi rešavanja sporova i otklanjanja problema; indentifikovanje projekata koji

⁴ Na drugom sastanku Regionalnog stola (Solun, 2000), zaključeno je da Moldavija bude priključena u pojedine projekte Pakta.

⁵ V. II Meeting of the Regional Table, *Record of the meeting*, Thessaloniki, 8 June 2000, *item 4*.

⁶ Kako će se videti niže, Roajomonski proces je od 2000. godine "utopljen" u Pakt.

⁷ Videti, na primer, zapisnik sa prvog sastanka Regionalnog okruglog stola o JIE u Briselu od 16.09.1999. godine na <http://www.stabilitypact.org/meeting.htm>, kao i odluku o postavljanju predsedavajućih Radnih stolova.

će olakšati zaključenje sporazuma i davanje podsticaja razvoju u pojedinim oblastima. U okviru Regionalnog stola, organizovna su *tri posebna "radna stola"*, koji se odnose na:

(1) *demokratizaciju i ljudska prava* (prvi predsedavajući je bio Max Van der Stoel, Visoki komesar za prava manjina OEBS⁸, a nakon njega P. Rumeliotis, raniji koordinator za Proces iz Roajomona. Prvi sastanak je održan u Ženevi, 18. 10. 1999);

(2) *ekonomsku obnovu, razvoj i saradnju* (predsedava F. Saccomani, direktor u Centralnoj Banci Italije. Prvi sastanak održan je u Bariju, 08. 10. 1999) i

(3) *pitanja bezbednosti* - unutrašnje i spoljne (predsedava J. Eliasson, državni sekretar Švedske⁹. Prvi sastanak održan u Oslu, 14. 10. 1999).

Može se zapaziti da međusobnom podelom funkcija i predsedavajućih mesta na radnim stolovima (šest od sedam mogućih funkcija) zemlje EU "ništa nisu prepustile slučaju". S druge strane, za zemlje iz regiona je, kao utešna nagrada, predviđeno mesto "kopredsedavajućih" na tri radna stola, na kojima se smenjuju svakih šest meseci. U prvom šestomesečnom krugu, koji je otpočeo 2000. godine, "startovali su" Mađarska, Makedonija i BiH¹⁰. Predviđeno je da radni stolovi usvoje programe rada, kao i da mogu sazivati konferencije i sastanke u specifičnim pitanjima.

Poveljom Pakta o stabilnosti (tačka 13) predviđena je funkcija "*specijalnog koordinatora*", koga postavlja EU, nakon konsultacija sa predsedavajućim OEBS-a i ostalim učesnicima. Specijalni koordinator predsedava Regionalnim okruglim stolom. On je zadužen za ukupno funkcionisanje foruma o čemu podnosi redovne izveštaje OEBS-u. Za "koordinatora", sa sedištima u Briselu i Solunu, postavljen je nemački diplomata

⁸ Od juna 2000. godine zamenio ga je P. Roumeliotis, raniji koordinator EU za Proces iz Roajomona.

⁹ Od juna 2000. godine zamenio ga je Kim Traavik, koji je istovremeno bio i predsedavajući podgrupe za odbranu i bezbednost.

¹⁰ Aneks, pod "D". nakon Mađarske, kopredsedavajući prvog radnog stola je bila Rumunija (01. 07. 2000), zatim Slovenija (01. 01. 2001). Nakon Makedonije, kopredsedavajući drugog radnog stola je bila Turska (01. 07. 2000), zatim Albanija (01. 01. 2001). nakon BiH, kopredsedavajući trećeg radnog stola je bila Bugarska (01. 07. 2000), zatim Hrvatska (01. 01. 2001).

Bodo Hombah, koji ima tri zamenika iz SAD, Holandije i Finske. Specijalni koordinator ima i sekretarijat od dvadesetak ljudi. On takođe održava redovne dvomesečne sastanke sa predsedavajućim radnih grupa (i podgrupa). Takođe je bitno da je u ovom okviru svaka od zemalja učesnica odredila "nacionalnog koordinatora", čiji cilj je da usklađuje aktivnosti raznih organa i tela u svojoj zemlji, kao i da bude direktna "veza" sa specijalnim koordinatorom.

Treba napomenuti da je u bliskoj vezi sa sistemom i funkcionisanjem Pakta o stabilnosti, iako nije njegov deo, tzv. *ad hoc Nadzorna grupa na visokom nivou za Jugoistočnu Evropu* ("High level Steering Group for South East Europe"), koja je zadužena za "stratešku koordinaciju donatorskim aktivnostima u vezi sa ekonomskom obnovom, reformom i razvojem u JIE". Grupu čine predsednik Svetske banke, član Evropske komisije za ekonomska i finansijska pitanja, kao i ministri finansija zemlja Grupe 8¹¹, Specijalni koordinator PoS, kao i predstavnici UN, EU, MMF, EIB, i EBRD. Grupa se sastaje i na nižem, radnom nivou. Ova Grupa ne predstavlja *stricto sensu* institucionalni deo sistema Pakta, nego je formirana od strane samita G-8, ali u praksi, radi se o sistemu koji bi trebalo da usko saraduje i koordinira sa PoS.

Među "pratećim telima" PSJIE, može se navesti "Savetodavni poslovni savet" ("*Business Advisory Council*"). Za razliku od sličnih tela pri regionalnim inicijativama (CMES, SECI), u sastavu BAC dominiraju predstavnici velikih multinacionalnih korporacija, odnosno firmi iz SAD i EU, dok je učesće poslovnih ljudi iz regiona manje prisutno¹².

4. Dosadašnji razvoj i glavni projekti PSJIE

U periodu od osnivačkog samita u Sarajevu (juni 1999) i održavanja "regionalne konferencije o finansiranju" projektata u okviru PSJIE (mart 2000), do 2001. godine održana su dva sastanka "regionalnog stola" i po tri sastanka

¹¹ Francuska, SRN, Italija, Japan, Kanada, Velika Britanija, SAD, Rusija.

¹² Kopredsedavajući BAC su Namac (M. Nussbaumer, "Zublin AG") i Francuz (Jerome Monod, iz "Lyonnaise des Eaux"). Predsedavajući Poslovnog saveta SECI, koji su iz Grčke i Turske su članovi ovog BAC. Članovi se biraju na period od dve godine. Prvi, osnivački sastanak je održan u Berlinu 19. 01. 2000.

svaka od tri radna stola PSJIE¹³. U junu 2000. godine, održan je u Solunu drugi sastanak Regionalnog stola PoS.

Na prvom radnom sastanku "regionalnog stola" PoS (16. 09. 1999)¹⁴, usvojen je *radni plan PoS* koji je podneo specijalni poordinator Pakta¹⁵. Radilo se o fleksibilnom planu za period do kraja 2000. godine, koji predstavlja početni "vodič" za konkretne radne grupe, na kojima će se razrađivati osnovna orijentacija predviđena Poveljom PSJIE i samim radnim planom. Radni stolovi pripremaju sa svoje strane vlastite radne planove, u koje uključuju rokove za realizaciju projekata. Svaka inicijativa/projekata radne grupe, treba, između ostalog, da obuhvati procenu troškova, odnosno potrebnih sredstava za realizaciju. Za svaku aktivnost, određuje se posebna "vodeća organizacija ili zemlja", koja će biti zadužena za realizaciju projekta. Radni stolovi takođe mogu osnovati i podgrupe. Posebno je zanimljivo da se u radnom planu predviđa da radni stolovi mogu razvijati "posebne inicijative/projekte i predloge" na bazi već postojećih inicijativa i programa razrađenih u drugim međunarodnim organizacijama i regionalnim inicijativama i forumima. Na sastancima regionalnog stola PoS se razmatraju periodični izveštaji specijalnog koordinatora i predsedavajućih radnih stolova o realizovanim aktivnostima i stanju projekata.

Na drugom sastanku Regionalnog stola PoS, usvojena je "*Agenda za stabilnost*", koja predstavlja ažurirani Radni plan Koordinatora PoS, izrađen u svetlu iskustva prve godine aktivnosti. U Agendi su posebno naglašeni uži prioriteti PoS: *poslovno i investiciono okruženje, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala, trgovinska liberalizacija, zaštita ljudskih i manjinskih prava, nezavisnost medija i reforma sistema odbrane*. U drugom krugu prioriteta su navedeni: povratak izbeglica, razvoj infrastruktura, regionalna trgovinska saradnja, jačanje obrazovanja i podrška opoziciji u Srbiji (tzv. Proces iz Segedina)¹⁶.

¹³ Sastanci radnih stolova održavani su u istom ritmu: oktobar 1999, februar 2000 i oktobar 2000. g. ali u raznim gradovima, shodno zemlji koja (ko)predsedava.

¹⁴ <http://www.stabilitypact.org/meeting.htm>. Drugi sastanak Regionalnog stola održan je u Solunu, 08. juna 2000. godine.

¹⁵ <http://www.stabilitypact.org/plan.htm>

¹⁶ Special Co-ordinator of the Stability Pact for SEE: *Agenda for Stability*, II Regional Table, 8th June 2000, Thesaloniki, point 21.

Ukupno, aktivnosti po radnim stolovima su podeljene u 21 sektor: 7 za RS I, 6 za RS II i 8 za RS III¹⁷.

4.1. Radni sto I o demokratizaciji i ljudskim pravima

Razvoj demokratizacije i ljudskih prava predstavlja jedan od preduslova za saradnju i integraciju, koji razvijene zapadne zemlje u toku poslednjih godina postavljaju svim zemljama u tranziciji. Zanimljivo je da je ova oblast nekada bila "treća korpa" KEBS-a, a danas je prešla na prvo mesto, pre ekonomske saradnje i pitanja bezbednosti. Prvi sastanak radnog stola I, održan je u Ženevi, oktobra 1999. godine, drugi sastanak je održan februara 2000. godine u Budimpešti, a treći oktobra iste godiune u Bukureštu. U okviru radnog stola, određeno je osam specifičnih oblasti za koje su određene "radne grupe" (*task force*) i koordinatori (zemlje ili organizacije). U okviru ovog radnog stola, uključene su i ranije aktivnosti tzv. "Procesa iz Roajomona", koji je time prestao da funkcioniše kao posebna inicijativa¹⁸. Rade grupe se odnose na sledeće oblasti:

* *ljudska prava i nacionalne manjine* - koordinator Slovenija u saradnji sa Savetom Evrope. Slovenija je 16-17. marta 2000. godine organizovala Konferenciju o nacionalnim manjinama i etničkom pomirenju (Portorož).

* *obrazovanje i omladina* - "proces iz Graca" - koordinator Austrija. U okviru ovog procesa, održano je već više sastanaka i precizirano je šest prioriternih oblasti saradnje: visoko obrazovanje, podučavnje istorije, opšte obrazovanje, obuka, omladina, obuka za demokratsko društvo. Ukupna tražena sredstva za ove projekte prelaze 40 miliona evra.

* *dobra uprava* - koordinatori Savet Evrope i Rumunija. Tri prioritete oblasti su lokalna uprava (koordinator Rumunija i Savet Evrope), foriranje institucije ombudsmana (koordinator Mađarska) u svim zemljama regiona i javna uprava i javno pravo .

¹⁷ Videti Special Coordinator of the Stability Pact for SEE: *Current nt Activities*, Regional Table, 8th June 2000, Thesaloniki.

¹⁸ U tom smislu, videti "D'claration sur le Procesus de Royaumont", sa drugog sastanka Regionalnog stola ("*Record of the meeting*"), 08. 06. 2000.

* *ravnopravnost polova* - Prvi sastanak ove radne grupe, čiji je cilj podška većem učesću žena u javnom životu i upravi, održan je u Sarajevu¹⁹.

* *mediji* - Radna grupa je pripremila *Povelju o medijima*, u okviru *Inicijative za slobodne medije*, koja obuhvata osnovna načela odnosa vlasti prema medijima, kao i osnovna načela nastupanja medija u javnosti.

* *parlamentarna saradnja* - ove aktivnosti se koordiniraju od strane bivšeg specijalnog koordinatora Rojomonskog procesa. Aktivnosti obuhvataju stvaranje mreže parlamentaraca, obuku novih članova parlamenata i administracije parlamentata, kao i sastanke predsednika Parlamenata.

* *povratak izbeglica i raseljenih lica* - Ova oblast predstavlja više preduslov za vraćanje minimalnog poverenja između nacionalnih grupa, pa time i za demokratizaciju, nego što je pravo pitanje za razvoj demokratije. To se, uostalom vidi i po predviđenim sredstvima, koja su daleko veća nego sva ostala sredstva predviđena za akcije u okviru RS I (218 miliona evra prema 37 miliona evra). U okvir ovih aktivnosti pokrenuta je *Regionalna inicijativa za povratak*, u okviru koje postoji *Nadzorna grupa* (predsedavajući Hans Košnik), koju čine predstavnici Pakta za stabilnosti, UNHCR, OHR, EZ i drugi.

* *saradnja sa srpskom opozicijom*, uključujući i predstavnike (zvanične) Crne Gore, predstavlja praktično posebnu prioritetnu oblast koja se odvija u okviru tzv. "*Procesa iz Segedina*". Mađarska vlada je u tom pravcu formirala i poseban fond, namenjen raznim oblastima saradnje (predstavnici slobodnih gradova u Srbiji, nevladine organizacije i drugo)²⁰. Nakon promena u SRJ ove aktivnosti će biti restrukturisane, sa ciljem sveobuhvatne saradnje lokalnih vlasti zemalja PoS.

¹⁹ Drugi sastanak ove radne grupe, održan je u Zagrebu 26. 04. 2000. godine. Ova radna grupa ima i poseban "Savetodavni savet" koji čine predstavnici međunarodnih tela koja se bave pitanjima jednakosti polova. V. detalje u SCSP: *Newsletter on Current Developemens - No 3*, Brusels, 17. 05. 2000, p. 3.

²⁰ Drugi sastanak Procesu iz Segedina održan je 22. marta 2000. godine. Između ostalog, ovaj proces je omogućio povezivanje oko 40 nezavisnih gradova u Srbiji sa partnerima u Zapadnoj Evropi.

4.2. Radni sto II o ekonomskoj obnovi, razvoju i saradnji

Radni sto koji se odnosi na ekonomska pitanja obuhvata verovatno ključne oblasti za uspeh Pakta o stabilnosti, što se vidi i po broju tema i po obimu dosada predviđenih sredstava za projekte po pojedinim stolovima. Povelja Pakta o stabilnosti od 10. 06. 1999. godine (aneks) u aktivnosti RS II uključuje:

"ekonomsku saradnju u regionu i saradnju regiona sa ostatkom Evrope i sa svetom; podsticanje zona slobodne trgovine; prekogranični transport; snabdevanje i očuvanje energije; deregulaciju i transparentnost; infrastrukture; unapređenje privatnog poslovanja; životna sredina; reintegrisanje izbeglica; kao i druga značajna pitanja".

U "Radnom planu" Pakta o stabilnosti, usvojenom 16. 09. 1999. godine²¹ obuhvaćeno je 14 oblasti saradnje: podrška privatnim investicijama u regionu, programi međunarodnih finasijskih institucija, obuka i obrazovanje, jačanje trgovinskih tokova i liberalizacija trgovine, harmonizacija pravila zemalja u regionu koja se odnose na trgovinske tokove, javne nabavke, uspostavljanje poslovnog saveta, jačanje male privrede, pravila o konkurenciji, pitanja životne sredine, podrška poljoprivredi, jačanje socijalnog partnerstva (poslodavci i sindikati), projekti infrastruktura (saobraćaj, telekomunikacije, elektrosistemi, nafta i gas).

Povodom organizacije prve donatorske konferencije, marta 2000. godine, Svetska banka je pripremila *Regionalni strateški dokument*, o razvoju regiona u narednoj deceniji, koji je zasnovan na sveobuhvatnom razmatranju procesa trgovinske liberalizacije i integracije u EU kao nosioca razvoja, kao i drugih bitnih pitanja (reforma, socijalni programi, razvoj privatnog poslovanja, životna sredina, razvoj uprave, infrastrukturni projekti)²².

Glavne teme RS II su sledeće:

* *integracija u evropske strukture* - radi se o aktivnostima povezanim sa politikom i strategijom Evropske unije prema zemljama "Zapadnog Balkana"

²¹ <http://www.stabilistypact.org.org/plan.htm>

²² The World Bank: *The Road to Stability and Prosperity in South East Europe - A regional strategy paper*, March, 2000, Washington, 124 pages.

(regionalni pristup, proces stabilnosti i asocijacije, novi programi finansijske pomoći, poput programa "CARDS" i drugo);

* *razvoj regionalnih infrastruktura* - zasniva se na studiji Evropske investicione banke, koja je identifikovala oko 400 projekata infrastruktura, od čega je 35 projekata uključeno u okviru "paketa brzog početka" za finansiranje u roku od 12 meseci nakon donatorske konferencije u Briselu (mart 2000). 50 projekata je određene za srednjoročno finansiranje (u roku od 24 meseca)²³.

* *razvoj privatnog sektora i poboljšanje uslova poslovanja* - strategiju podsticaja razvoja privatnog sektora razradila je *Evropska banka za obnovu i razvoj (EBRD)* u dokumentu koji je takođe dostavljen donatorskoj konferenciji (marta 2000). Strategija je u prvom redu zasnovana na podsticaju *Regionalnih inicijativa za privatni sektor*, razvoju sistema bankarskih garancija, mikrokredita i osiguranja za razvoj novih preduzeća manjeg obima.

* *podsticaj stranih investicija* je zasnovan na planu nazvanom "Ugovor o investiranju" (*Investment compact*), koji su pripremili službe OECD-a i Velika Britanija²⁴. Pored Ugovora, usvojen je i poseban "akcioni plan".

* u oblasti *podsticaja trgovine*, formirana je posebna *radna grupa*, pod predsedavanjem Makedonije. U ovom okviru, pod okriljem Svetske banke, potpisan je "*Memorandum o razumevanju o olakšicama u trgovini i transportu u JIE*" od strane 6 zemalja regiona. Svetska banka će finansirati projekte modernizacije graničnih prelaza u ovim zemalja. Vrednost programa prelazi 80 miliona USD. Radna grupa je u junu 2000. godine usvojila "radni program" za 2000. godinu²⁵. U okviru nastojanja da se relazuje liberalizacijaa međusobne trgovine, u januaru 2001. godine održan je u Ženevi "Trgovinski forum" ministara spoljne trgovine zemalja PoS, koji su se međusobno obavezali da će što pre zaključiti "Memorandum o razumevanju" u cilju preuzimanja pravno obavezujućih angažmana na ovom planu;

²³ SCSP: *Report of the Special Coordinator for the Regional Funding Conference for SEE*, Brušels, 29/30th March 2000, p. 13.

²⁴ "Compact" je objavljen na [http://www.stabilitypact.org/Cross Table Issues/compact09.doc](http://www.stabilitypact.org/Cross%20Table%20Issues/compact09.doc). Sastoji se iz preambule, "obaveza" o usvajanju međunarodnih instrumenata (konvencija) o zaštiti investicija i borbi protiv korupcije, o unapređenju dobre uprave, o jačanju pravne države, o integritetu poslovnih operacija i dr; kao i dela o "izvršenju" obaveza.

²⁵ Videti na: <http://www.seerecon.org/Calendar/2000/Events/tlf2000.htm>

- u oblasti životne sredine, započeo je *Regionalni program obnove u oblasti životne sredine* (RERP). U tom okviru, formirana je i posebna *ad hoc* radna grupa, kojom predsedavaju Komisija EU i jedna zemlja regiona.
- među novijim inicijativama, treba pomenuti i inicijativu o "socijalnoj koheziji", kao i predlog za integralni program uvođenja elektronske trgovine u regionu (*eBalkans*).

Takođe postoje određene aktivnosti u oblasti obrazovanja i obuke, koje koordinira Evropska fondacija za obuku (telo EU). Njeni prioriteti su mala i srednja preduzeća i menadžment infrastrukturnama.

4.3. Radni sto III o bezbednosnim pitanjima

Osnovna orijentacija ovog radnog stola odnosi se na pitanja uspostavljanja poverenja u pitanjima odbrane, kao i bezbednosti u širem smislu (unutrašnji poslovi), uključujući demilitarizaciju, planiranje, demokratsku kontrolu vojnih snaga, smanjenje naoružanja, posebno sitnog oružja i drugo. Radnim planom Pakta o stabilnosti predviđeno je stvaranje dva, odvojena radna podstola (podgrupe): jedan koji bi se bavio unutrašnjim pitanjima i pravosuđem i drugi koji bi se bavio pitanjima odbrane i bezbednosti.

4.3.1. Podgrupa za odbranu i bezbednost

Prvi sastanak ove podgrupe održan je u Oslu, oktobra 1999. godine. Na njemu su definisane sledeće oblasti saradnje: ekonomija odbrane i demobilizacija, kontrola naoružavanja i neproliferacija, vojni kontakti i saradnja, borba protiv krijumačarenja sitnog naoružanja i deminiranje.

Posebna pažnja se posvećuje pitanjima *transparentnosti u pitanjima vojnog planiranja, kao i demobilizacije* (prelaska iz vojnog u civilni sektor). Projekti "demobilizacije" su započeli u Rumuniji, Bugarskoj, kao i u BiH.

U pogledu *kontrole naoružanja*, u Bugarskoj je održana regionalna konferencija o izvoznim kontrolama vojne opreme (14. 12. 1999). U polgedu *vojnih kontakata*, formirana je posebna neformalna radna grupa, u cilju

povezivanja i kordinacije različitih oblika mera poverenja i sporazuma u toj oblasti u regionu.

3.2.2. Podgrupa o pitanjima unutrašnjih poslova i pravosuđa

Osnovne oblasti aktivnosti ove podgrupe se odnose na izgradnju institucionalnih osnova i reformi u oblasti unutrašnje bezbednosti, borba protiv korupcije i organizovanog kriminala; kontrola granica; migracije, carine, organizovanje delovanja u slučaju velikih katastrofa i dr.

U oblasti pravnih reformi u ovoj oblasti, angažovani su Savet Evrope i OEBS koji bi trebalo da "pomognu" zemljama regiona da se usklade sa ostalim evropskim zemljama. Postoje i aktivnosti u oblastima jačanja *efikasne, legitimne i poštene policijske uprave* (akcije "Udruženja evropskih policijskih koledža", Saveta Evrope i drugo).

Pokrenuta je *Inicijativa PoS za borbu protiv organizovanog kriminala*, u okviru koje će biti osnovana *Regionalna nadzorna grupa*, kao i savetodavna grupa i Kontakt grupa.

Takođe je pokrenuta i *Inicijativa PoS za borbu protiv korupcije* (SPAI), u okviru koje takođe postoje Nadzorna grupa i Komitet za menadžment projekata.

5. Donatorska konferencija PoS

Prva donatorska konferencija PoS je održana 29-30. 03. 2000. godine u Briselu, devet meseci nakon pokretanja Pakta. Konferencija je dočeka kao "trenutak istine", kada će se, najzad, pokazati da li dotadašnja obećanja i projekti zapadnih zemalja prati i odgovarajuće konkretno finansijsko angažovanje. Na Konferenciji je učestvovalo 47 država, na nivou ministara inostranih poslova, kao i 36 međunarodnih institucija. Iz regiona SRJ, učestvovali su ministar inostranih poslova Crne Gore i specijalni predstavnik UN za Kosovo.

Konferencija je bila orijetisana na tzv. "projekte brzog početka" (*quick start projects*), čija realizacija bi trebalo da otpočne najdalje do godinu dana od dana organizovanja Konferencije. Specijalni koordinator PoS je uoči sastanka

podneo izveštaj, u kome je zatražio podršku za projekte u ukupnoj vrednosti od 1,539 milijarde evra (od čega je već prethodno obezbeđeno 814 miliona evra, dok je razlika od 725 miliona evra trebalo da bude pokrivena na Konferenciji)²⁶ Uz naknadne zahteve, *ukupno je zatraženo 1,787 milijardi evra*. Najveća sredstva su zatražena za Radni sto II od ukupno 1,449 milijarde evra, što se najvećim delom odnosi na finasiranje infrastruktura (1,131 milijarde evra, što je predložila Evropska investiciona banka, uz dodatnih 2,73 mlrd. evra za srednjoročne projekte²⁷). Za Radni sto I zatraženo je 36,7 miliona evra za 72 projekta - plus 218 miliona evra za pomoć izbeglicama. Najzad, za radni sto III je zatraženo 77,8 miliona evra za 36 projekata, dok je za "međustolovske aktivnosti" predviđeno 5,2 miliona evra.

Konferencija je uglavnom opravdala očekivanja jer su donatori *obećali veća sredstva nego su tražena: ukupno 2,4 milijarde evra*.

Za infrastrukturne projekte "brzog početka", predviđeno je ukupno 24 projekta uz još 11 studija²⁸. Prema zemljama korisnicama, 6 projekata se odnose na Albaniju, 3 na BiH, odnosno na Hrvatsku, 2 na Bugarsku, 4 na Makedoniju, 2 na Rumuniju, po jedan na Kosovo, Crnu Goru i Srbiju (čišćenje Dunava od ostataka mostova) i jedan je regionalan (transportne i trgovinske olakšice).

6. Koordinacioni donatorski sastanak za SRJ

Iako prvi Koordinacioni donatorski sastanak za SRJ nije organizovan od strane PoS, nego od strane tzv. nadzorne grupe (*steering group*) za jugoistočnu Evropu, koju koordiniraju Svetska banka i Komisija EU, ovaj skup je značajan kao prvi konkretan korak na putu organizacije obimnije finansijske pomoći za obnovu i tranziciju u SRJ, što je preduslov i za efektivno učešće SRJ u PoS. Sastanak je održan 12. 12. 2000. godine u

²⁶ Special Co-ordinator of the Stability pact for SEE: *Report for the Regional Conference for SEE, Brussels, 29th and 30th March 2000*, April 2000, p. 21-22. Videti takođe CEP: *Europa South East Monitor*, Issue 9, March 2000, Brussels, <http://www.ceps.be/>

²⁷ EBRD je predložila finasiranje u visini od 290 mln evra, za projekte brzog početka, plus 150 mln. evra za srednjoročne projekte).

²⁸ Prema Office for South east Europe, 20 June 2000.

Briselu, uz učešće delegacije SRJ koju je predvodio potpredsednik Savezne vlade M. Labus i uz učešće zemalja potencijalnih donatora. Na sastanku je najavljena pomoć SRJ u iznosu od ukupno oko 509 miliona USD. Ukupna urgentna spoljna pomoć za SRJ u 2001. godini bi trebalo da bude oko 700 miliona USD. Korodinatori sastanku su najavili izradu "Izveštaja o ekonomskoj obnovi i tranziciji" za SRJ (do aprila 2001. godine), nakon čega će se, uz učešće PoS organizovati i velika Donatorska konferencija.

ZAKLJUČAK

Pakt o stabilnosti za jugoistočnu Evropu predstavlja "popravni ispit" u naporima međunarodne zajednice, odnosno u prvom redu EU, a zatim i SAD, da utiču na stabilizaciju prostora prethodne Jugoslavije, odnosno šireg Balkana, kao i na njegovu okretanje ka razvoju i postepenoj evropskoj integraciji. Nakon prvobitnih strateških grešaka u upravljanju jugoslovenskom krizom, učinjenih u periodu 1991-1992. godine, pokazalo se da EU ne raspolaže sa dovoljnim instrumentima za delovanje u kriznoj situaciji kao i za rešavanje nagomilanih strukturnih problema jugoistočne Evrope, koji su sa raspadom SFRJ i ratovima samo produbljeni. Ni jedna dosadašnja inicijativa na Balkanu, od Konferencije minisatara inostranih poslova Balkanskih zemalja (incirana 1988. godine u Beogradu, obnovljena 1996. godine u Sofiji), preko tzv. Roajomonskog procesa, SECI ili "regionalne politike" EU u jugoistočnoj Evropi, nije ni izdaleka mogla da dublje utiče na tok događaja, odnosno da preusmeri trendove sa konfrontacije i degradacije, ka suštinskoj saradnji, integraciji i obnovi razvoja.

U ovom kontekstu, Pakt o stabilnosti predstavlja dosada najambiciozniji pokušaj - kako prema angažovanim resursima (ljudskim, finansijskim) tako i prema nivou na kome je vođen. Rezultati prve donatorske konferencije PoS, ohrabruju, iako se u jednom delu projekata radi o inicijativama koje su već bile pokrenute (i finansirane) u drugim forumima (na primer Inicijativa o liberalizaciji trgovine i transporta - TTF, koju finasira Svetska banka, je projekt pokrenut u "SECI").

Pred PoS-om, međutim, stoje mnoge prepreke: od birokratizacije i prepletanja akcija i nadležnosti sa drugim, sličnim inicijativama, do mogućnosti "zamora" međunarodne zajednice, a posebno donatora. Na strani zemalja "donatora", uvek postoji mogućnost da se njihova tzv. "pomoć" postepeno svede na prazno deklarativnu podršku, bez suštine, kako se to već desilo sa procesom

iz Roajomona koji je 1996. godine pokrenula EU. Na strani zemalja primalaca pomoći na Balkanu, postoji opasnost da se čitav proces svede na pitanje obima finansijske pomoći, za koju će se već Balkanske političke vrhuške "pobrinuti" na svoj način (korupcija, preusmeravnje fondova idr), kako je to već viđeno u Bosni i drugde, ne samo u ovom regionu (Ukrajina, Rusija).

Postavlja se pitanje da li se današnja realnost Balkana (prekomerna isparcelisanost, sve sitnije državnice kojima nedostaju odgovarajući ljudski i finansijski resursi, nepostojanje ozbiljnog regionalnog plana i koordinacije razvoja itd) može prevazići samo površno koordiniranim "inicijativama", a bez nekog ozbiljnog institucionalnog oblika povezivanja, kojim bilo moguće prevazilaženje navedenih strukturnih problema. S druge strane, učesće velikog broja međunarodnih agencija i drugih učesnika (međunarodne banke, privatni donatori, NVO i slično), bez neke jasnije strateške vizije celine i jače koordinacije, može dovesti do preplitanja aktivnosti i specifične vrste "agencijskog parazitizma" (agencije i programi koji postoje i obnavljaju projekte zbog sebe a ne zbog potreba regiona).

Ukoliko se, na primer, uporedi posleratno iskustvo "Maršalovog plana" u Evropi, pada u oči da u slučaju Balkana nije došlo do inicijative za stvaranja institucije poput Organizacije za evropsku saradnju i razvoj (današnji OECD). U tom smislu, postojanje male administracije "specijalnog koordinatora" PoS nije dovoljno čak i za ozbiljniju koordinaciju postojećih projekata.

Jedan od bitnih preduslova PoS je i odgovarajuće uključivanje zemalja JIE kao aktivnih učesnika projekta, a ne samo kao manje ili više pasivnih primalaca pomoći. Najzad, jedan od ključnih problema predstavlja adekvatno uključivanje i podrška centralnoj balkanskoj zemlji - SRJ, odnosno Srbiji, bez čije privrede i obnove nema ni ozbiljnog razvoja privrede u regionu. Proces brže obnove privrede SRJ može biti usporen, odnosno odložen zbog novih institucionalnih problema nastalih u vezi sa artikulacijom odnosa Srbije i Crne Gore, nakon demokratskih promena u Beogradu.

Rezime

Članak je posvećen analizi ciljeva, uloge i dosadašnjih dostignuća Pakta o stabilnosti u Jugoistočnoj Evropi (PoS), pokrenutog u junu 1999. godine. U uvodu navode se glavni razlozi i okolnosti pokretanja PoS koji predstavlja već "treću generaciju" regionalnih inicijativa pokrenutih radi

unapređenja multilateralne saradnje i integracije u regionu Balkana. Ciljevi i sadržaj "Pakta" se porede sa ranijim istoimenim inicijativama EU prema zemljama centralne i istočne Evrope iz 1993. godine, koje su imale mnogo manje ambicije i obuhvat. U nastavku, razmatraju se učesnici i organizacija PoS i daje detaljan prikaza dosadašnjeg razvoja i glavnih projekata PoS (stanje sa krajem 2000. godine). Detaljno su prikazane aktivnosti tri "radna stola", kao i glavnog, regionalnog stola PoS, koji se sastaje jednom godišnje. Posebno poglavlje se odnosi na ulogu i sadržaj "donatorskih konferencija", koje su u vezi sa aktivnostima PoS, iako su organizovane u posebnom institucionalnom okviru i pripremljene od strane Evropske komisije i Svetske banke (a ne od strane sekretarijata ili radnih stolova i grupa PoS).

U zaključku se ističe da Pakt o stabilnosti predstavlja dosada najambiciozniji pokušaj - kako prema angažovanim resursima (ljudskim, finansijskim) tako i prema nivou na kome je vođen. Rezultati prve donatorske konferencije PoS, ohrabruju, iako se u jednom delu projekata radi o inicijativama koje su već bile pokrenute (i finansirane) u drugim forumima (na primer Inicijativa o liberalizaciji trgovine i transporta - TTF, koju finansira Svetska banka, je projekt pokrenut u "SECI").

Pred PoS, međutim, stoje mnoge prepreke: od birokratizacije i preplitanja akcija i nadležnosti sa drugim, sličnim inicijativama, do mogućnosti "zamora" međunarodne zajednice, a posebno donatora. Na strani zemalja "donatora", uvek postoji mogućnost da se njihova tzv. "pomoć" postepeno svode na prazno deklarativnu podršku, bez suštine, kako se to već desilo sa procesom iz Rojomona koji je 1996. godine pokrenula EU. Postavlja se, takođe, pitanje da li se današnja realnost Balkana (prekomerna isparcelisanost, sve sitnije države kojima nedostaju odgovarajući ljudski i finansijski resursi, nepostojanje ozbiljnog regionalnog plana i koordinacije razvoja itd) može prevazići samo površno koordiniranim "inicijativama", a bez nekog ozbiljnog institucionalnog oblika povezivanja, kojima bi bilo moguće prevazilaženje navedenih strukturnih problema.

Duško Lopandić, PhD.

*STABILITY PACT FOR SOUTH-EASTERN EUROPE
- FROM WORD TO EFFECT*

SUMMARY

The Stability Pact for South-Eastern Europe already represents a third generation of regional initiatives undertaken in the Balkans proposed by the European Union. It is maybe the most ambitious initiative undertaken until now with the aim to stabilize the region and support multilateral and internal cooperation and integration. In the paper author compared the SP with the similar undertaking proposed by the EU in 1993 for the Central and Eastern European countries.

The first Donors Conference has positive impact, although a number of financial projects have been already undertaken prior to the Conference. The author stress the number of obstacles which are faced by the SP activities, such as bureaucratisation, overlapping of activities with other similar regional initiatives, possible "fatigue" of international donors etc. There is also a question whether such loose multilateral initiatives could really help in overcoming deep structural problems in the Balkans.

Članak primljen u decembru 2000. godine.

mr Sanja PAUNOVIĆ *

UDK 339.923:061.1EC:379.85

379.85(4):338.486

str. 99 - 109.

stručni rad

PROGRAMI EVROPSKE UNIJE ZA RAZVOJ TURIZMA

1. Uvodne napomene

Dosadašnji razvoj turizma u Evropskoj uniji bio je praćen nizom paralelnih i veoma bitnih pozitivnih promena, kao što su: rast životnog standarda stanovništva, slobodnog vremena, povećanje tražnje za raznovrsnim odmorima i aktivnostima u toku odmora, razvoj saobraćaja i slično. Elementarni podsticaj turističkom razvoju i ukupnom povećanju turističkih kretanja dala su osnovna načela, na kojima se temelji Evropska unija, počev od slobode kretanja, preko slobode prometa roba, usluga i kapitala do povezivanja i stvaranja sveta bez granica.

U cilju formiranja zajedničkog turističkog tržišta Evropske unije, na lokalnom, regionalnom i nacionalnom nivou, postepeno se razvija

zakonodavstvo, procedure, metode i sve drugo što može da podstakne veće angažovanje kapitala, odnosno privatno i državno investiranje u turizam.

Naime, postoji visok nivo usaglašenosti stavova zemalja članica EU oko potrebe stimulisanja razvoja turizma i preduzimanja konkretnih mera i aktivnosti. U tom smislu, kao najvažniji instrument razvoja turizma, na nivou EU, je zasigurno finansijski, s obzirom na njegovu presudnu ulogu u realizovanju ciljnih projekata, odnosno u unapređenju kvaliteta i konkurentnosti turizma Evropske unije, koji joj omogućava veći tržišni rast i izuzetno visoku stopu zaposlenosti.

Na takvim osnovama, razgranali su se brojni instrumenti turističke politike, praćeni odgovarajućim aktivnostima, kao što su akcioni planovi, programi i podsticajne mere. Angažovana sredstva za programe, iz budžeta Unije, u osnovi su rezultat dugoročnih planova i interesa Unije kao celine i njenih pojedinačnih članica.

2. Oblasti turizmu Evropske unije najviše pokrivenne programima

Uzimajući u obzir relativno zaostajanje Evropske unije za glavnim konkurentima u svetu, doneto je niz programa podrške evropskom turizmu. Programi su ujedno nastavak inicijativa koje je ova integracije preduzimala na polju turizma u periodu od početka osamdesetih godina do danas. Prevažodni cilj svih programa je stimulisanje konkurentnosti evropskog turizma radi povećanja privrednog rasta i zapošljavanja.

Programi se zasnivaju na principima partnerstva, kooperacije i konsultacija između zemlja članica i turističke privrede u celini. Najveći broj programa odnosi se na obrazovanje i obuku, regionalni razvoj i saradnju, informisanje, zapošljavanje i informisanje, a sve veći značaj dobijaju i programi koji se odnose na zaštitu kulturnog i prirodnog nasleđa, kao i oni koji će doprineti razvoju sportskih aktivnosti za raznovrsno angažovanje turista u slobodno vreme.

Tabela 1: Programi Evropske unije u vezi turizma

Red. br.	OBLASTI	PROGRAMI
1.	Obrazovanje i obuka	LEONARDO, SOCRATES, MLADI ZA EVROPU, TEMPUS, ERASMUS, PETRA, EUROTEHNET, FORCE, LINGVA, KOMET
2.	Informisanje	STAR, TEDIS, IMPACT, INFO 2000, GALILEO, AMADEUS
3.	Regionalna saradnja	INTERREG, REGIS, LEADER, RESIDER, RECHAR, RETEX, KONVER
3.1.	Razvoj gradskih zona pogođenih krizom 80-tih	URBAN
3.2.	Razvoj industrijskih regiona pogođenih krizom 80-tih	RESIDER, RECHAR, RETEX, KONVER, ADAPT, TEXTILES, PME
4.	Očuvanje kulturnog nasleđa Evrope	RAPHAEL, KALEIDOSKOP, EVROPSKI GLAVNI GRAD KULTURE
5.	Socijalni turizam	HELIOS -"Turizam za sve"
6.	Zapošljavanje	LEDA, EURES, ERGO, EMPLOYMENT-NOW, HORIZONT, YOUTHSTAR
6.1.	Zapošljavanje žena	ILE, IRIS III
7.	Sport	EURATHLON

Veoma značajan program pomoći ekonomskim reformama zemalja Centralne i Istočne Evrope je bio PHARE program.¹ Ovaj program je zamenjen programom CARDS. Program PHARE se realizovao u vidu

¹ B. Babić i G. Ilić, *Jugoslavija i Evropska unija*, IMPP, Beograd, 1996, str. 237-249

* *Savezno ministarstvo za ekonomske odnose sa inostranstvom*

dotacija, namenjenih, između ostalog, privlačenju stranih direktnih investicija i u oblasti turizma izvan područja EU. Sredstva iz budžeta EU davala su se bespovratno. U okviru PHARE programa finansirali su se ili sufinansiraju programi vladinih reformi u Centralnim i Istočnim evropskim zemljama (CIEZ), s tim što je bilo neophodno da vlade zemalja korisnica, u saradnji sa Komisijom EU, utvrde svoje prioritete projekte, kako bi se ispunili kriterijumi za finansiranje iz PHARE programa. Prilikom realizacije ovih projekata postoji zajednička odgovornost korisnika i davalaca sredstava.

Program se zasniva na pružanju usluga investitoru u smislu obezbeđivanja informacija, saveta i drugih vrsta pomoći prilikom odlučivanja o alokaciji investicija, ali i na pripremi promotivnih programa tj. učešća na sajmovima i seminarima. Promotivni programi imaju za cilj da usmere strane direktne investicije prema zemljama u tranziciji. Uz pomoć PHARE programa i uz korišćenje usluga izrade strategija, institucionalne procene, savetodavne podrške, pomoći u marketingu, istraživanja i izrade studija, obuke kadrova i nabavke opreme, vlade određenih zemalja Centralne i Istočne Evrope osnovale su specijalizovane državne agencije za strane investicije, što bi bilo poželjno da se desi i u SRJ, tim pre što postoje već spremni projekti za ulaganje u turizam.

3. Programi usmereni na proširivanje znanja iz oblasti turizma

U okviru obrazovanja i obuke najznačajniji su programi SOCRATES, LEONARDO i "Mladi za Evropu", zatim COMETT, ERASMUS, PETRA, EUROTECNET, FORCE, LINGUA i TEMPUS.²

Program SOCRATES (1995-1999) je u osnovi evropski univerzitetski obrazovni program koji omogućava studentima iz raznih zemalja da prošire svoja saznanja. Program omogućava razmenu studenata kroz poseban program ERASMUS i studiranje jezika kroz program LINGUA kao i brojne druge aktivnosti koje se odnose na primenu savremene tehnologije, računarskih mreža, proučavanju kulturnog nasleđa pojedinih zemalja i dr.

² Commission des CE: *Les Actions Communautaires affectant sur le Tourisme*, Rapport de la Commission, COM (96) 29 final, Bruxelles, 5.2.1996.

Većina aktivnosti zasnovana je na saradnji između škola. Program je donesen 1995. i namenjen je članicama EU.³ Korisne informacije i podaci o programima ERASMUS i LINGUA mogu se naći u zvaničnoj publikaciji EU pod nazivom "Adresar Erasmus i Lingua delatnosti".⁴ Ova publikacija čini sveobuhvatan vodič kroz brojne aktivnosti preduzete u navedena dva programa u okviru kojih je lista od 1748 programa međuuniverzitetske saradnje, zatim lista nacionalnih agencija, lista nacionalnih udruženja, zatim publikacija, statističkih podataka i dr.

Sledeći program koji je značajan kako za članice EU tako i za pridružene zemlje centralne Evrope je program LEONARDO. On je donesen 6. decembra 1994. godine i zasniva se na čl. 127 Ugovora iz Matrihta i predstavlja nastavak ranijih programa FORCE (stalna obuka), PETRA (osnovna obuka), COMETT (univerzitetsko-poslovnoj saradnja) i EUROTECNET (promovisanje tehnoloških inovacija). Osnovni cilj programa je pomoć tehnološkom i industrijskom razvoju zemalja. Za vreme primene programa (1995-1999) namenjena su sredstva u iznosu od 620 miliona ECU.

Značajna sredstva Evropskog socijalnog fonda, koji ima za cilj da poboljša kadrovsku strukturu u turizmu EU, usmerena su kroz programe kao što su npr. PETRA za osnovno obrazovanje, FORCE za usavršavanje znanja a u cilju celovitog razvoja ljudskih resursa i program LEONARDO za programe transformacije i pilot projekte.

"Mladi za Evropu" je petogaodišnji program donesen marta 1995. godine i predstavlja nastavak dela programa PETRA (u vezi omladine) i transevropskog programa TEMPUS (u vezi saradnje u visokom obrazovanju). Pored obrazovanja i stručne obuke program se bavi i promovisanjem saradnje između organizacija mladih i organizovanjem njihovih susreta. Učesnici mogu biti organizacije mladih, lokalne regionalne, nacionalne i evropske organizacije, vladina i nevladina tela zadužena za omladinu. Namenjen je zemljama članicama EU, a u periodu 1995-1999. godine pokriven je finansijskim sredstvima u iznosu od 126 miliona ECU.

³ Sl. list EU C 244 od 31.08.1994.

⁴ Originalni naziv odnosno publikacije je "Erasmus and Lingua action II directory 1995/1996"

PETRA program je donesen za period od 1988-1994, a nastao je kao posledica nedostatka kvalitetnih kadrova u turizmu i problema zapošljavanja u ovom sektoru u većini zemalja Unije. Program je podrazumevao razmenu zaposlenih u turističkim preduzećima, na osnovu koga su kasnije nastale panevropske asocijacije HOTREC, koga čine hotelijeri i ECTAA- asocijacija putničkih agencija.

EUROTECNET (1990-1994) je obuhvatao izgradnju mreže transnacionalnih projekata koji su pratili uticaj tehnologije na zapošljavanje, izmene metoda rada i unapređenje kvalifikovanosti.

Svake godine se oko 7.000 studenata obučava, kroz navedene programe, u firmama raznih zemalja članica Unije, 48.000 studenata učestvuje u sedmomesečnoj univerzitetskoj razmeni. U ovim programima učestvuje oko 8.000 naučnih radnika sa univerziteta i drugih visoko-obrazovnih institucija i oko 400 eksperata. Oko 10.000 studenata nauči strane jezike, a oko 6.000 učitelja vodi kurseve za strane jezike.

4. Programi namenjeni regionalnom razvoju

U domenu regionalne saradnje značajni su programi INERREG, REGIS, LEADER, RESIDER, RETEX, RECHAR i KONVER.

Program INTERREG II namenjen je pomoći prekograničnoj saradnji u periodu 1994-1999. godine i raspolaže sa 1,9 milijarde ECU. Deo sredstava usmeren je i na razvijanje kulturne dimenzije ali samo u iznosu od 1% odnosno oko 3 miliona ECU/godišnje. Najveći deo sredstava u predhodnom programu od 1989. do 1993. godine bio je namenjen "teškim" infrastrukturnim radovima.

Pomoć perifernim regionima odvija se kroz program REGIS II i podrazumjeva puno uključivanje ovih regiona u transnacionalnu saradnju. Za vreme trajanja programa od 1994-1999. godine predviđeno je da se koristi 600 miliona ECU i to u regionima Francuske, Portugala i Španije. Sredstva su namenjena razvoju "discovery" turizma, odnosno kao podsticaj izgradnji perifernih regiona za ovaj vid turizma.

LEADER II program namenjen je (sa 90%) finansiranju ciljeva 1 (razvoju nerazvijenih regiona) i 5b (razvoju seoskih područja). Ova inicijativa je nastavak programa LEADER I (1991-1993), a za period od 1994 do 1999.

godine su predviđena sredstva u iznosu od 1.400 miliona ECU. Od toga za cilj 1 je namenjeno 900 miliona ECU. Program se zasniva na podsticanju stanovništva da sami preduzimaju aktivnosti koje bi pospešile "kvalitet života". U skladu sa tim LEADER II uključuje promociju regionalnog identiteta, očuvanje i restauraciju kulturnog nasleđa i organizovanje kulturnih aktivnosti.

5. Programi pomoći bivšim industrijskim regionima

Pomoć evropskim industrijskim regionima, pogođenim krizom 80-tih godina, odvija se kroz programe: RESIDER, RECHAR, KONVER, RETEX; programe pretvaranja ovih područja u turističke zone.

Program RESIDER II, čije je trajanje predviđeno od 1993 do 1999. godine, sa sredstvima od 500 miliona ECU, bio je namenjen prestrukturiranju zona u kojima su nekad bile industrije željeza i čelika. Program RECHAR II (1994-1997) sa sredstvima od 500 miliona ECU, bio je namenjen rudarskim područjima, a RETEX čije je realizacija predviđena u periodu od 1992 do 1999. godine (sa istim iznosom sredstava) namenjen je prestrukturiranju područja koja su pogođena propadanjem industrije tekstila i odeće. Projekat KONVER je preduzet na zahtev Evropskog Parlamenta (1993-1997) sa sredstvima od 500 miliona ECU. Namenjen je područjima u kojima je bila koncentrisana vojna industrija. Sproveden je u cilju "rehabilitacije okruženja i obnavljanja starih industrijskih zgrada" i "promocije turizma, praktično industrijskog turizma".

Značajno mesto u zajedničkoj turističkoj politici EU pridaje se ravnomernom razvoju regiona.

U tom smislu, Zajednica je definisala određene mere, koje će obezbediti ostvarivanje osnovnih prioriteta u politici regionalnog razvoja turizma. Neke od aktivnosti, usmerenih na usklađivanje regionalnog razvoja, podrazumeva se učešće i preduzeća, a realizuje se kroz programe: LEADER, INERREG, REGIS. Saglasno osnovnom cilju tj. podsticanju razvoja turizma, a u vezi sa sve izraženijim lokalnim inicijativama, predviđeni su i lokalni programi ENVIREG, RECITE, PACTE i OUVERTURE.

6. Programi iz oblasti informisanja

U okviru informisanja u Evropskoj uniji postoji veliki broj programa. Program TEDIS - namenjen je elektronskoj razmeni podataka u komercijalne svrhe dok je program STAR - namenjen finansiranju i uvođenju novih savremenih telekomunikacionih mreža na nivou EU. Program IMPACT je finansirao proizvodnju i širenje turističkih informacija o Evropi za širu stručnu primenu, kao i za prikupljanje informacija o kretanjima turista i mogućim itinererima, s obzirom na uočena turistička kretanja. Program IMPACT je 1995. godine zamenjen programom INFO 2000. U regulaciji vazdušnog saobraćaja (kao informaciono-rezervacioni sistemi) koriste se sistemi AMADEUS i GALILEO. Ova dva globalna distribuciona sistema su za Evropu izuzetno značajna, s obzirom da su u njih uključene najveće vazduhoplovne kompanije i to u AMADEUS: Air France, Lufthansa, Iberia, SAS, Finnair, JAT i Adria Airways; a u GALILEO: British Airways, Alitalia, Swissair, KLM. Pored toga u poslednjih 20-tak godina razvijaju se različiti informacioni i rezervacioni sistemi i to na različitim nivoima (mikro i makro).⁵

U cilju olakšavanja i ubrzavanja tokova roba i usluga na međunarodnom planu od izuzetnog je značaja standardizacija u oblasti elektronske razmene podataka (EDI) i donošenje skupa standarda pod nazivom EDIFACT (Electronic Data For Administrations, Commerce and Transport). Ovo doprinosi unifikaciji određenih postupaka u međunarodnoj trgovini, administraciji i transportu. Do unifikacije je došlo na zahtev Evropske komisije UN za Evropu u cilju prevazilaženja problema vezanih za nekompatibilnost različitih računarskih sistema posebno u oblasti međunarodne trgovine. Tako je nastao UN/EDIFACT, a u turizmu EU poseban program koji se oslanja na ovaj, pod nazivom TEDIS, namenjen razmeni podataka u komercijalne svrhe.

⁵ O. Bakić, *Marketing u turizmu*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2000.

7. Programi razvoja evropske kulture i zaštite kulturnog nasleđa

Aktivnosti Evropske unije vezane za širenje evropske kulture, imaju svoj pravni oslonac u Ugovoru o Evropskoj uniji posebno u njegovom članu 151 (ex član 128). Naime ovim članom se podržavaju aktivnosti vezane za: bolje poznavanje i širenje kulture i istorije evropskih naroda, održavanje i "očuvanje kulturne baštine od evropskog značaja; kulturne razmene nekomercijalnog karaktera i umetničko i književano stvaralaštvo, uključujući i audiovizuelnu oblast".⁶ U tom kontekstu, Evropska unija je izradila poseban program, za očuvanje kulturnog nasleđa Evrope i promociju kulture, tradicije i života evropljana, pod nazivom RAPHAEL. Ovaj petogodišnji plan aktivnosti podržan je sredstvima iz budžeta Unije u iznosu od 67 miliona evra. Program obezbeđuje finansijsku podršku za oko 300 (evropskih) projekata koji se odnose na zaštitu evropskog nasleđa i istinsku evropsku saradnju u ovoj oblasti. Program se temelji na pet principa, a to su: širenje kulturnog nasleđa evrope, razvoj saradnje i partnerstva, bolji pristup evropskom nasleđu, istraživanje i posebno podsticanje saradnje sa trećim državama i drugim međunarodnim organizacijama (Tabela 2). Imajući u vidu činjenicu da je evropski turizam veoma zavisn od prirodnog bogatstva i kulturnog nasleđa, program "Raphael" je od izuzetnog značaja za razvoj tzv. "kulturnog turizma" Evrope.

Tabela 2: Program Zajednice u domenu kulturnog nasleđa - "RAPHAEL"

I RAZVOJ I PROMOCIJA KULTURNOG NASLEĐA EVROPE	Podrška daljem istraživanju kulturnog nasleđa Evrope i uspostavljanje zajedničkih optimalnih uslova za zaštitu kulturnog nasleđa
II OKVIRI SARADNJE	Stvaranje pretpostavki za unapređenje

⁶ D. Lopandić, *Ugovor o Evropskoj uniji*, Međunarodna politika, Beograd 1999.

	višenacionalne saradnje, razmene iskustava i stvaranja zajedničkih okvira za prezentaciju evropskog nasleđa
III PRISTUPAČNOST NASLEĐA	Promovisanje projekata rangiranih prema stepenu značaja, obimnija primena tehnologije i usluga kako bi se nasleđe učinilo pristupačnijim, kao i blagovremeno informisanje i komuniciranje sa javnošću
IV NASTAVAK OBRAZOVANJA I MOBILNOST KADROVA	Podsticanje aktivnosti vezanih za razmenu iskustava, povećanje mobilnosti kadrova i razvoj obrazovanja u domenu kulturnog nasleđa
V SARADNJA SA TREĆIM DRŽAVAMA I MEĐUNARODNIM ORGANIZACIJAMA	Realizacija projekata u saradnji sa trećim zemljama i stvaranje veza između aktivnosti preduzetnika i međunarodnih organizacija

Takođe izuzetno značajan, u oblasti kulture, je program KALEIDOSKOP. Njega su doneli evropski Parlamenta i Saveta Evrope 1994. godine, sa ciljem finansiranja projekata koji se odnose na kulturne i umetničke događaje i manifestacije, zatim projekata u okviru likovne umjetnosti, finansiranje knjiga, očuvanje arhitekture, pokretnog i nepokretnog nasleđa, zaštite istorijskog nasleđa itd.⁷

Program "Kaleidoskop 2000" (kako je prikazano u Tabeli 3)⁸ se odnosi na raznovrsne aktivnosti u domenu umetnosti i kulture na području Evrope.

⁷ Sl. list EU br. C 227/12 od 17.08.1994. godine.

⁸ COM (94) 356 final, Bruxelles, 27.07.1994. (94/0188 (COD)).

Tabela 3: Program za podsticanje zajedničkih aktivnosti EU u turizmu - "KALEIDOSKOP"

I DODATNI PODSTICAJI I PRODRŠKA	Podrška raznim manifestacijama koje imaju umetničke vrednosti
II SARADNJA I PARTNERSTVO	Pomoć u organizovanju različitih manifestacija vezanih za umetnost i kulturno nasleđe Prikupljanje i razmena iskustava između eksperata i drugih učesnika u ovoj oblasti (posebno usmereno ka mladima)
III POBOLJŠANJE KULTURE	Informisanje Primena raznih vidova medija Borba protiv socijalnog zaostajanja
IV ISTRAŽIVANJE / OBRAZOVANJE	Definisanje osnovnih profila umjetničkog obrazovanja Nastavak usmerenog umetničkog obrazovanja i vezanih aktivnosti Stipendiranje umetnika
V SARADNJA SA TREĆIM DRŽAVAMA I MEĐUNARODNIM ORGANIZACIJAMA	Podrška saradnji između država i međunarodnih organizacija u različitim oblastima umjetnosti Učešće u razgranatoj mreži saradnje i partnerstva

Umetnost zauzima jedinstveno mesto u kulturi Evrope, ne samo zbog vrednosti nasleđa, nego i zbog stepena njenog razvoja. Ona je sastavni deo turističkih atraktivnosti i raspoložive infrastrukture kontinenta, iz čega sledi zaključak, da zaštita kulture predstavlja primarni zadatak, kako za dobrobit evropskog naroda, tako i za očuvanje celokupne turističke infrastrukture Evrope.

SUDSKA PRAKSA

str. 111 - 118.

PRIMENA PRAVILA KONKURENCIJE NA JAVNA PREDUZEĆA I PREDUZEĆA KOJIMA DRŽAVE ČLANICE DODELJUJU POSEBNA ILI EKSKLUZIVNA PRAVA

*SLUČAJ 30/87 Bodson v. Pompes funebres des regions liberees,
1988, ECR 2479*

A) Činjenično stanje i sporna pravna pitanja

1. Francuski Kasacioni sud obratio se Sudu pravde za preliminarno mišljenje, u skladu sa članom 177 Ugovora o osnivanju EZ, o jednom broju pitanja u vezi sa tumačenjem članova 37, 85, 86 i 90 Ugovora, a u cilju utvrđivanja kompatibilnosti sa odredbama navedenih članova nacionalnih propisa o dodeljivanju ekskluzivnih koncesija za vršenje pogrebnih usluga od strane komuna.

2. Ova pitanja pojavila su se u sporu između PFRL, filijali *Pompes funebres generales*, kome je 1972. godine od strane grada *Charleville-Mezieres* dodeljena ekskluzivna koncesija za obavljanje tzv. 'eksternih pogrebnih usluga', s jedne strane, i gospođe *Corinne Bodson*, koja se bavila određenim

poslovima koji spadaju u 'eksternie usluge' za pogrebe na teritoriji te komune, s druge strane.

3. Francuski zakon iz 1904. godine poverio je obavljanje 'eksternih pogrebnih usluga' komunama. Navedene usluge obuhvataju prenošenje tela pošto je stavljeno u kovčeg, obezbeđenje mrtvačkih kola, kovčega i spoljnih obeležja na kući preminulog, prevoza za ožalošćene, opreme i osoblje potrebnog za sahranu, ekshumaciju ili kremaciju. Posebno, 'eksterne usluge' ne uključuju niti 'interne usluge', koje se odnose na versku službu, niti 'neregulisane usluge", koje obuhvataju sporedne pogrebne usluge, kao što su snabdevanje cvećem i izrada spomenika.

4. Iz dokumenata predloženih sudu proizlazi je da je 5000 francuskih komuna, od ukupno 36000, sa 25 miliona stanovnika, što čini približno 45% francuske populacije, dodelio privatnim preduzećima koncepciju za pružanje 'eksternih usluga'. *Pompes funbres generales* i njegove filijale imaju koncesiju u 2800 komuna. Oni obavljaju veliki deo sahrana u Francuskoj.

5. Gospođa Bodson radi kao preduzetnik na osnovu franšize g. *Michel Leclerc*, koji je osnovao mrežu takvih firmi u Francuskoj, i koje pružaju usluge po cenama značajno nižim od onih koji se redovno naplaćuju u tom sektoru, posebno od strane *Pompes funbres generales* i njegovih filijala. Kada je gospođa Bodson počela da organizuje pogrebe na teritoriji grada *Charleville-Mezieres*, titular ekskluzivne koncesije pokrenuo je postupak za izdavanje privremene mere.

9. Prvo pitanje koje je nacionalni sud uputio Sudu pravde odnosi se na tumačenje Ugovora u kontekstu državnih monopola, dok su se ostala tri pitanja, koje treba zajedno razmatrati, tiču tumačenja pravila konkurencije koja se odnose na preduzeća.

16. Na prvom mestu mora biti istaknuto da je svrha člana 90. da odredi uslove za primenu pravila konkurencije utvrđenih članovima 85. i 86. na javna preduzeća, preduzeća kojima su države članice dodelila posebna ili ekskluzivna prava i preduzeća kojima je povereno obavljanje usluga od opšteg privrednog interesa. U skladu s tim, neophodno je početi sa ispitivanjem problema koji se odnose na primenu članova 85. i 86.

17. U vezi sa članom 85, nacionalni sud pita da li se odredba primenjuje na ugovore o koncesiji zaključene u oblasti pogrebnih usluga između pojedinih preduzeća ili grupe preduzeća i komuna.

18. Kako je to pravilno istakla Komisija, član 85. Ugovora se primenjuje, u skladu sa njegovim literarnim značenjem, na ugovore 'između preduzeća'. On se ne primenjuje na ugovore o koncesiji zaključene između komuna, kada se pojavljuju u svojstvu organa javne vlasti, i preduzeća kojima je povereno obavljanje javne službe.

19. Kada je reč o primeni člana 85. na odnose između vlasnika koncesije koji pripadaju istoj grupi preduzeća, mora se imati na umu da se ta odredba ne odnosi na ugovore ili usaglašene prakse između preduzeća koja pripadaju istom koncernu, ili imaju status roditeljske kompanije i filijale, ukoliko preduzeća formiraju privredni entitet u okviru koga filijala nema stvarnu slobodu da utvrđuje način svog postupanja na tržištu, i ukoliko ugovori ili usaglašene prakse imaju za predmet isključivo unutrašnje raspoređivanje zadataka između preduzeća.

22. Član 86. zabranjuje zloupotrebu koja je posledica eksploatacije dominantnog položaja jednog ili više preduzeća na zajedničkom tržištu ili njegovom bitnom delu. Zabrana se primenjuje samo ukoliko ponašanje može uticati na trgovinu između država članica.

23. Prema mišljenju francuske vlade, poslednji uslov nije ispunjen u slučaju kao što je ovaj. Komisija deli to mišljenje, ističući da je dobila žalbe koje se tiču cena koje naplaćuju vlasnici koncesija, pripadnici grupe *Pompes funbres generales*, i da je, pošto je razmotrila te žalbe, došla do zaključka da bi aktivnost rečene grupe imala samo zanemarljiv uticaj na trgovinu sa ostalim zemljama članicama. S tim u vezi, Komisija je zauzela stav da monopol na 'eksterne usluge' za pogrebe ne uključuje snabdevanje bilo kojom drugom robom osim kovčezima i da monopol postoji samo u nekih 14% komuna u Francuskoj, pri čemu *Pompes funbres generales* grupa drži koncesije samo u dve trećine tih komuna. Ipak, Komisija ističe da ista grupa obezbeđuje pogrebne usluge u drugim državama članicama, posebno u Holandiji, gde obavlja 14% od svih sahrana, kao i u Ujedinjenom Kraljevstvu i Nemačkoj.

24. S tim u vezi, da bi se utvrdilo da li trgovina između država članica može biti pogođena, mora se, unutar značenja člana 86, voditi računa o posledicama na funkcionalnu kompetitivnu strukturu zajedničkog tržišta. U slučaju usluga, ove posledice se, posebno, mogu sastojati u tome da radnje preduzeća ili grupe preduzeća budu sprovedene na takav način da izazovu

podelu zajedničkog tržišta i tako ograniče slobodu pružanja usluga koja predstavlja jedan od ciljeva Ugovora.

B) Mišljenje Suda pravde

1) Značaj utvrđivanje dominantnog položaja na tržištu

26. Sledeći uslov utvrđen članom 86. je da preduzeće mora imati dominantnu poziciju na zajedničkom tržištu ili na njegovom bitnom delu. Dominantna pozicija te vrste odlikuje se ekonomskom snagom koju preduzeće uživa, što mu omogućuje da spreči očuvanje funkcionalne konkurencije na tržištu, tako što mu dopušta da se u znatnoj meri ponaša nezavisno od svoje konkurencije ili potrošača. Takođe, iz prakse Suda proizlazi da *primena člana 86. nije prekludirana činjenicom da je odsustvo ili ograničenje konkurencije omogućeno zakonima ili propisima.*

27. Kako bi se ispitalo da li dominantna pozicija te vrste postoji u slučaju kao što je ovaj, potrebno je utvrditi ekonomsku snagu grupe preduzeća koji drže koncesije na relevantnom tržištu, što će reći na tržištu pogrebnih usluga. Imajući u vidu činjenično stanje, takođe je neophodno da se uzme u razmatranje položaj grupe preduzeća u pitanju u komunama gde nemaju ekskluzivnu koncesiju, kao i usluge koje pružaju i robu koju snabdevaju mimo 'eksternih usluga', kao što su, na primer, snabdevanje cvećem i izrada spomenika, koji čine deo 'nergulisanih usluga'.

28. U skladu sa informacijom iz dokumenata podnetih Sudu, grupa preduzeća kojima je *Pompes funebres generales* roditeljska kompanija drži ekskluzivnu koncesiju u manje od 10% komuna u Francuskoj. Ipak, populacija u tim komunama čini više od jedne trećine komuna u Francuskoj. Veličina populacije, pre nego broj komuna pokrivenih ekskluzivnim koncesijama dodeljenim grupi u pitanju, je ta koja određuje broj pogreba i stoga se mora uzeti u obzir kada se utvrđuje da li postoji dominantna pozicija.

29. Postojanje takve dominantne pozicije je faktičko pitanje, koje utvrđuje nacionalni sud. Za njega je pogodno da svoju procenu zasnuje na sledećim kriterijumima:

- veličini tržišnog udela koji grupa drži, zaštićen od bilo kakve konkurencije, kao rezultat ekskluzivne koncesije;
- uticaju monopolske situacije na poziciju grupe u pogledu snabdevanja robom ili uslugama koji nisu pokriveni ekskluzivnom koncesijom;
- položaju grupe u komunama koje nisu dodelile koncesije preduzeću za obavljanje 'eksternih usluga' za pogrebe i tržišni udeo koji grupa ima u drugim državama članicama;
- finansijskim resursima grupe, jer je očigledno, na primer, da grupa pripada snažnom konglomeratu preduzeća ili grupe preduzeća.

2) Postojanje zloupotrebe dominantnog položaja

30. Treći uslov utvrđen članom 86. je zloupotreba dominantnog položaja. U ovom slučaju, žalbe koje su upućene Komisiji tiču se nametanju nepravičnih cena od strane titulara koncesije. U toku postupka, gopoda Bodson je tvrdila da *Pompes funebres generales* i njegove filjale naplaćuju visoke cene.

31. Francuska vlada i PFRL su porekli da su naplaćivane cene nepravične. Dokumenti koji su podneti Sudu ne sadrže nikakav podatak na osnovu koga bi problem mogao da bude rešen. Kako preko 30000 komuna u Francuskoj nije dodelilo preduzećima koncesije za pružanje 'eksternih usluga' za pogrebe, već su ostavile tržište neregulisano, ili same pružaju navedene usluge, mora biti moguće uporediti cene koje naplaćuje grupa preduzeća koji imaju koncesije i cene koje se drugde naplaćuju. Takvo poređenje bi moglo obezbediti osnov za procenu da li su cene koje naplaćuju titulari koncesije pravične ili ne.

33. U delu u kom su komune utvrdile dati nivo cena titularima koncesija, u smislu da su odbile da dodele koncesije za 'eksterne usluge' preduzećima ukoliko se ova ne saglase da će naplaćivati izuzetno visoke cene, komune su pokrivene situacijom na koju se odnosi član 90(1) Ugovora. Ta odredba uređuje obaveze država članica, u koje spadaju, u kontekstu ovoga, javne vlasti na regionalnom, provincijskom ili komunalnom nivou, u odnosu prema preduzećima 'kojima daju posebna ili ekskluzivna prava'. Ona se

precizno odnosi na dodelu ekskluzivne koncesije za pružanje 'eksternih usluga' za pogrebe.

34. Odatle proizlazi da *organi javnih vlasti ne mogu*, u okolnostima kakve u ovom slučaju, bilo donositi bilo održavati na snazi 'mere' suprotne odredbama Ugovora, a posebno pravilima utvrđenim članovima 85. i 86. Oni stoga *ne mogu pomagati preduzećima titularima koncesija da naplaćuju nepravične cene, nametanjem takvih cena kao uslova za zaključenje ugovora o koncesiji*.

SLUČAJ C-41/90 Hofner & Elser v. Macrotron GmbH
1993, Common Market Law Review, br 4, str. 306.

A) Činjenično stanje i sporna pravna pitanja

Zapošljavanje je u Nemačkoj uređeno Zakonom o podsticanju zapošljavanja (*Arbeitsforderungsgesetz*) Ovaj zakon poverava ostvarivanje svojih osnovnih ciljeva Saveznom zavodu, čija aktivnost se uglavnom sastoji u dovođenju u vezu potencijalnih zaposlenih sa poslodavcima i upravljanju pravima za slučaj nezaposlenosti. Upkos ekskluzivnom pravu zavoda da obezbeđuje zapošljavanje, pojavio se veći broj konsultantskih agencija, uključujući *Hofner i Elser*. Ova delatnost je bila tolerisana od strane zavoda, ali su radnje koje su predstavljale kršenje odredaba sadržanih u Zakonu o podsticanju zapošljavanja bile ništave. Spor je nastao kada *Macrotron* nije zaposlio kandidata kojeg mu je našao *Hofner i Elser* i odbio da ovome plati naknadu. *Hofner i Elser* je tužio tražeći plaćanje, kako bi opovrgao argument protivne strane da je ugovor ništav po nacionalnom pravu. Nacionalni sud je postavio pitanja na osnovu člana 177. Ugovora o osnivanju EZ, u vezi sa diskriminacijom, pravom nastanjivanja i članovima 86. i 90. Ugovora.

B) Mišljenje Suda pravde

21. Mora se primetiti, u kontekstu prava konkurencije, prvo, da se pojam preduzeće odnosi na svakog subjekta koji obavlja privrednu delatnost, nezavisno od njegovog pravnog statusa i načina na koji se finansira i, drugo, da je obezbeđenje zaposlenja privredna delatnost.

22. Činjenica da se aktivnosti obezbeđivanja zaposlenja normalno poveravaju javnim organima ne može uticati na privredni karakter tih aktivnosti. Obezbeđivanje zaposlenja se ne vrši uvek, i ne neophodno, od strane javnih organa. Ovaj stav se posebno primenjuje na regrutovanje radne snage.

23. Sledi da subjekt kao što je javna agencija za zapošljavanje angažovana u oblasti obezbeđenja zaposlenja, može biti definisan kao preduzeće za svrhe primene pravila konkurencije Zajednice.

24. Mora se istaći da javna agencija za zapošljavanje kojoj je povereno, zakonima države članice, obavljanje usluga od opšteg privrednog interesa, kao što su usluge predviđene Zakonom o podsticanju zapošljavanja, ostaje subjekt pravila konkurencije u skladu sa članom 90(2) Ugovora o osnivanju, osim i u obimu u kom se pokaže da je njihova primena inkompatibilna sa obavljanjem njegovih dužnosti: vidi slučaj 155/73 *Sacchi*, 1974, ECR 409.

25. Kada je reč o načinu na koji se javna agencija za zapošljavanje sa ekskluzivnim pravom obezbeđivanja zaposlenja, odnosi prema delatnosti regrutovanja radne snage koju obavljaju privatne konsultantske kompanije, mora se ustanoviti da primena člana 86. ne može sprečiti izvršavanje posebnog zadatka poverenog agenciji, ukoliko ta agencija očigledno nije u poziciji da zadovolji tražnju u tom segmentu tržišta i u stvarnosti dopušta da njena ekskluzivna prava budu prisvojena od strane tih kompanija.

26. Mada je tačno da se član 86. odnosi na preduzeća i da se, u okviru ograničenja utvrđenih članom 90(2), može primeniti na javna preduzeća i preduzeća kojima su poverena posebna ili ekskluzivna prava, ostaje ipak činjenica da Ugovor traži od država članica da ne donose ili održavaju na snazi mere koje bi mogle osujetiti delovanje te odredbe: vidi slučaj 13/77 *INNO* 1977, ECR 2115. Član 90(1) ustvari propisuje da su države članice dužne, u slučaju javnih preduzeća ili preduzeća kojima dodeljuju posebna ili ekskluzivna prava, da ne donose ili održavaju na snazi bilo koju meru

suprotnu pravilima sadržanim u ugovoru, posebno onim predviđenim članovima 85. do 94.

27. Sledstveno tome, svaka mera, usvojena od strane države članice kojom se održava na snazi zakonska odredba koja stvara situaciju da javna agencija za zapošljavanje ne može da izbegne povredu člana 86,. je inkompatibilna sa pravilima Ugovora.

28. Mora se podsetiti, prvo, da se za preduzeće kojem je poveren zakonski monopol može smatrati da zauzima dominantnu poziciju u smislu člana 86. Ugovora: vidi slučaj 311/84 *CBEM*, 1985, ECR 3261 i da teritorija države članice, na kojoj se monopol prostire, može činiti bitan deo zajedničkog tržišta: slučaj 322/81 *Michelin*, 1983, ECR 3461.

29. Drugo, *sama činjenica stvaranja dominantne pozicije dodelom ekskluzivnog prava u okviru značenja člana 90(1) nije kao takva inkompatibilna sa članom 86 Ugovora osnivanju... Država članica krši zabranu sadržanu u te dve odredbe samo ukoliko preduzeće u pitanju, vršenjem ekskluzivnog prava koje mu je povereno, ne može izbeći zloupotrebu dominantne pozicije.*

30. U skladu sa članom 86(b), takva zloupotreba se posebno može sastojati u ograničavanju snabdevanja uslugama, na štetu onih koji traže da se njima koriste.

31. Država članica stvara situaciju u kojoj je snabdevanje uslugama ograničeno ukoliko preduzeće kojem dodeljuje ekskluzivno pravo na delatnost regrutovanja radne snage očigledno nije u poziciji da zadovolji postojeću tražnju na tržištu te vrste usluga, i kada je efikasno vršenje tih usluga od strane privatnih kompanija onemogućeno održavanjem na snazi zakonske odredbe prema kojoj su takve aktivnosti zabranjene i nepoštovanje te zabrane čini ugovor ništavim.

32. Treće, mora se primetiti, da odgovornost države članice po osnovu odredaba članova 86 i 90(1) Ugovora postoji samo ukoliko ponašanje od strane agencije za zapošljavanje pogađa trgovinu između država članica. To ne znači da ponašanje u pitanju mora stvarno pogoditi tu trgovinu... Dovoljno je da se utvrdi da takvo ponašanje podobno da izazove takav efekat: vidi slučaj 322/81 *Michelin*.

34. Potencijalni efekat te vrste trgovine između država članica javlja se posebno kada se usluga regrutovanja radne snage od strane privatnih kompanija može proširiti na državljane ili na teritoriju drugih država članica.

priredila Doc. dr Dijana Marković-Bajalović

PREVODI DOKUMENATA

str. 119 - 139.

Copyright 1998 Commission of the European Communities

DATUM OBJAVLJIVANJA: 26. januar 1998.
Official Journal C 27, 26/01/1998, str. 34 -36.

KONVENCIJA O ZAKONU KOJI SE PRIMENJUJE NA UGOVORNE OBAVEZE*¹

otvorena za potpisivanje u Rimu 19. juna 1980. godine (prečišćeni tekst)

PREAMBULA

VISOKE STRANE UGOVORNICE Ugovora o osnivanju Evropske
Ekonomске Zajednice,

* Napomena redakcije: Tekst "Uz prevod Rimske konvencije o zakonu koji se primenjuje na ugovorne obaveze i pratećih protokola" objavljen je u prethodnom broju Revije.

¹ Tekst sa izmenama učinjenim Konvencijom od 10. aprila 1984. godine o pristupanju Republike Grčke - u daljem tekstu "Konvencija o pristupanju od 1984. godine", Konvencijom od 18. maja 1992. godine o pristupanju Kraljevine Španije i Republike Portugalije - u daljem tekstu "Konvencija o pristupanju od 1992" i Konvencijom o pristupanju Republike Austrije, Republike Finske i Kraljevine Švedske - u daljem tekstu "Konvencija o pristupanju od 1996. godine".

ŽELEĆI da na polju međunarodnog privatnog prava nastave rad na unifikaciji prava koji je već obavljen u okviru Zajednice, posebno u materiji nadležnosti i izvršenja odluka,

ŽELEĆI da utvrde jednoobrazna pravila u pogledu zakona koji se primenjuje na ugovorne obaveze,

DOGOVORILE SU SE O SLEDEĆEM:

IDEO POLJE PRIMENE KONVENCIJE

Član 1. Polje primene Konvencije

1. Pravila ove Konvencije primenjuju se na ugovorne obaveze u svakoj situaciji u kojoj se javlja mogućnost izbora između zakona različitih država.
2. Ona se ne primenjuju na:
 - (a) pitanja koja se tiču statusa ili pravne sposobnosti fizičkih lica, uz izuzetak predviđen u članu 11;
 - (b) ugovorne obaveze koje se tiču:
 - testamena i nasledjivanja,
 - imovinskih prava koja proističu iz bračnog odnosa
 - prava i obaveza koje proističu iz porodičnopravnih odnosa, roditeljstva, braka ili srodstva, uključujući obavezu izdržavanja vanbračne dece;
 - (c) obaveze koje proističu iz sopstvene i vučene menice, čeka i drugih hartija od vrednosti, u meri u kojoj obaveze iz tih drugih hartija od vrednosti proističu iz njihovog prenosivog karaktera;
 - (d) arbitražne sporazume i sporazume o prorogaciji sudske nadležnosti;
 - (e) pitanja koja su regulisana zakonom o društvima, udruženjima i drugim pravnim licima, kao što su njihovo osnivanje, pravna sposobnost, unutrašnja organizacija i prestanak društava, udruženja i

- pravnih lica kao i lična odgovornost osnivača i organa za obaveze društva, udruženja ili pravnog lica;
- (f) pitanje da li agent može da obaveže principala u odnosu na treća lica, odnosno da li organ jednog društva, udruženja ili pravnog lica može da obaveže to društvo, udruženje ili pravno lice u odnosu prema trećima;
 - (g) osnivanje "trastova" i na odnose koje oni stvaraju između osnivača, "trastija" i korisnika (beneficijara);
 - (h) dokaze i postupak, uz izuzetak predviđen u članu 14.
3. Pravila ove Konvencije ne primenjuju se na ugovore o osiguranju koji pokrivaju rizike koji se nalaze na teritorijama Država članica Evropske Ekonomske Zajednice. Da bi utvrdio da li se rizik nalazi na ovim teritorijama, sud će primeniti svoje unutrašnje pravo.
 4. Prethodni stav se ne primenjuje na ugovore o reosiguranju.

Član 2.

Primena zakona države koja nije ugovornica

Zakon koji je određen na osnovu ove Konvencije primeniće se bez obzira da li pripada državi koja je ugovornica Konvencije.

II DEO

JEDNOOBRAZNA PRAVILA

Član 3.

Autonomija volje

1. Na ugovor se primenjuje zakon koji su ugovorne strane izabrale. Taj izbor mora biti izričito naveden ili mora nesumnjivo proisticati iz odredaba ugovora ili iz okolnosti slučaja. Svojim izborom ugovorne strane mogu odrediti zakon koji se primenjuje na ugovor u celini ili samo na deo toga ugovora.
2. Ugovorne strane mogu se u svako doba saglasiti da podvrgnu ugovor nekom drugom zakonu umesto onog koji se na njega primenjivao na osnovu ranijeg izbora izvršenog shodno ovom članu, ili na osnovu drugih odredaba ove Konvencije. Nijedna izmena merodavnog prava koju

ugovorne stranke izvrše nakon zaključenja ugovora, ne može uticati na formalnu punovažnost ugovora u smislu člana 9, niti biti na štetu prava trećih lica.

3. Činjenica da su ugovorne strane izabrale strano pravo, bez obzira na to, da li su ujedno ugovorile i nadležnost stranog suda, u slučaju kada su svi drugi relevantni elementi situacije u vreme izbora vezani samo za jednu zemlju, ne može uticati na primenu odredaba zakona te zemlje od kojih se ne može ugovorom odstupiti (u daljem tekstu "imperativne odredbe").
4. Postojanje i punovažnost saglasnosti volja ugovornih strana u pogledu izbora merodavnog prava utvrđuje se u skladu sa odredbama članova 8, 9 i 11.

Član 4.

Zakon koji se primenjuje ukoliko izostane izbor

1. Ukoliko nije izabrano merodavno pravo za ugovor u skladu sa članom 3, na ugovor se primenjuje zakon one zemlje sa kojom je taj ugovor najtešnje povezan. Međutim, ako je neki odvojivi deo ugovora najtešnje povezan sa nekom drugom zemljom, na taj deo ugovora može se, izuzetno, primeniti pravo te druge zemlje.
2. Izuzetno u slučaju predviđenom u stavu 5. ovog člana, pretpostavlja se da je ugovor najtešnje povezan sa zemljom u kojoj ugovorna strana koja treba da izvrši karakterističnu obavezu iz ugovora ima u trenutku zaključenja ugovora svoje redovno boravište, odnosno centar upravljanja, ukoliko se radi o društvu, udruženju ili drugom pravnom licu. Međutim, ukoliko je ugovorna strana zaključila ugovor kao deo svoje poslovne delatnosti ili profesije, to će biti zemlja u kojoj se nalazi njeno glavno sedište poslovanja, ili, ukoliko po odredbama ugovora ugovornu prestaciju treba da izvrši neko drugo poslovno sedište a ne glavno, zemlja u kojoj se nalazi to drugo poslovno sedište.
3. Bez obzira na odredbe stava 2, ukoliko je predmet ugovora stvarno pravo na nekretninama ili pravo korišćenja nekretnina, pretpostavlja se da je ugovor najtešnje povezan sa zemljom u kojoj se ta nekretnina nalazi.
4. Pretpostavka iz stava 2 ne primenjuju se na ugovor o prevozu robe. U takvom ugovoru, ako se u zemlji u kojoj prevoznik ima glavno poslovno sedište u vreme zaključenja ugovora, takođe nalazi i mesto utovara,

istovara ili glavno poslovno sedište pošiljaoca robe, pretpostavlja se da je ugovor najtešnje povezan sa tom zemljom. Za primenu ovog stava, brodarski ugovor na putovanje i drugi ugovori čija je osnovna svrha prevoz robe smatraće se za ugovore o prevozu robe.

5. Stav 2 neće se primeniti ako se ne može utvrditi karakteristična obaveza, a pretpostavke iz stava 2, 3 i 4 ne važe ukoliko iz ukupnih okolnosti proističe da je ugovor tešnje povezan sa nekom drugom zemljom.

Član 5

Ugovori zaključeni sa potrošačima

1. Ovaj član se primenjuje na ugovore koji imaju za cilj isporuku robe ili pružanje usluga nekom licu ("potrošaču") za neku namenu koja se ne može smatrati sastavnim delom posla ili profesije tog lica, kao i na ugovor o obezbeđenju kredita za finansiranje takvih ugovora.
2. Bez obzira na odredbe člana 3, izbor merodavnog prava koji su stranke izvršile ne može imati za posledicu da potrošač bude lišen zaštite koju mu obezbeđuju imperativne odredbe zakona države u kojoj on ima redovno boravište.
 - ako je pre zaključenja ugovora potrošaču u toj zemlji upućena posebna ponuda ili reklama i ako je potrošač u toj zemlji preduzeo sve neophodne radnje za zaključenje ugovora, ili
 - ako su druga ugovorna strana ili njen zastupnik primili porudžbinu potrošača u toj zemlji, ili
 - ako se radi o ugovoru o prodaji robe, a potrošač je putovao iz te zemlje u drugu zemlju i tamo poručio robu, pod uslovom da je putovanje organizovao prodavac u cilju da potrošača navede na kupovinu.
3. Bez obzira na odredbe člana 4, ako nije izabrano merodavno pravo u skladu sa članom 3, merodavno pravo za ugovor zaključen sa potrošačem je pravo zemlje u kojoj potrošač ima svoje redovno boravište, ukoliko je taj ugovor zaključen pod okolnostima opisanim u stavu 2. ovog člana.
4. Ovaj član se ne primenjuje na:
 - (a) ugovor o prevozu;

- (b) ugovor o pružanju usluga kada se usluge imaju pružiti potrošaču isključivo u nekoj drugoj zemlji a ne u onoj u kojoj on ima redovno boravište.
5. Bez obzira na odredbe stava 4, ovaj član se primenjuje na ugovor koji za jedinstvenu cenu obezbeđuje kombinovane usluge prevoza i smeštaja.

Član 6.

Pojedinačni ugovor o radu

1. Bez obzira na odredbe člana 3, izbor merodavnog prava koji su stranke izvršile u ugovoru o radu ne može imati za posledicu da radnik bude lišen zaštite koju mu obezbeđuju imperativne odredbe zakona koji bi se, u odsustvu izbora, primenjivao na osnovu stava 2. ovog člana.
2. Bez obzira na odredbe člana 4, u odsustvu izbora izvršenog u skladu sa članom 3, na ugovor o radu se primenjuje:
 - (a) zakon zemlje u kojoj radnik, u cilju izvršenja ugovora, redovno obavlja svoj rad, čak i ako je privremeno premešten u drugu zemlju, ili
 - (b) ako radnik ne obavlja redovno rad u istoj zemlji, zakon zemlje u kojoj se nalazi poslovno sedište koje je zaposlilo radnika osim ako iz ukupnih okolnosti ne proističe da je ugovor o radu tešnje povezan sa nekom drugom zemljom, u kom slučaju se primenjuje pravo te druge zemlje.

Član 7.

Imperativne odredbe (norme neposredne primene)

1. Kada se na osnovu ove Konvencije primenjuje pravo neke zemlje, može se priznati dejstvo imperativnim odredbama zakona neke druge države sa kojom je slučaj tesno povezan, utoliko ukoliko po zakonu te druge države, takve odredbe moraju biti primenjene bez obzira na to koje pravo je merodavno za ugovor. Prilikom odlučivanja o tome da li će se priznati dejstvo takvih imperativnih odredaba, uzeće se u obzir njihova priroda i svrha kao i posledice koje bi proistekle iz njihove primene ili neprimene.

2. Odredbama ove Konvencije ne može se ograničiti primena odredaba zakona zemlje suda koje na imperativan način regulišu dati slučaj, bez obzira na to koje pravo je merodavno za ugovor.

Član 8.

Saglasnost volja i materijalna punovažnost

1. Postojanje i punovažnost ugovora ili neke njegove odredbe određuju se prema zakonu koji bi se primenjivao na osnovu ove Konvencije pod pretpostavkom da su ugovor ili data ugovorna odredba punovažni.
2. Bez obzira na to, ugovorna strana može se pozvati na zakon zemlje u kojoj ima redovno boravište, da bi dokazala da se nije saglasila, ukoliko iz okolnosti proističe da ne bi bilo razumno da se posledice njenog ponašanja određuju na osnovu zakona koji je naveden u prethodnom stavu.

Član 9.

Forma

1. Ugovor zaključen između lica koja se nalaze u istoj zemlji punovažan je u pogledu forme ukoliko ispunjava formalne uslove na osnovu zakona koji se primenjuje na njegovu sadržinu na osnovu ove Konvencije ili zakona zemlje u kojoj je zaključen.
2. Ugovor zaključen između lica koja se nalaze u različitim zemljama punovažan je u pogledu forme ukoliko ispunjava formalne uslove na osnovu zakona koji se primenjuje na njegovu sadržinu na osnovu ove Konvencije ili zakona jedne od tih zemalja.
3. Kada je ugovor zaključio zastupnik, zemlja u kojoj se zastupnik nalazi u momentu izvršenja te radnje je zemlja čije pravo treba uzeti u obzir za potrebe primene stavova 1 i 2.
4. Jednostrani pravni akt koji je u vezi sa ugovorom koji je zaključen ili treba da bude zaključen punovažan je u pogledu forme ukoliko ispunjava formalne uslove zakona koji se primenjuje ili bi se primenjivao na sadržinu ugovora na osnovu ove Konvencije ili zakona zemlje u kojoj je taj pravni akt izvršen.

5. Odredbe prethodnih stavova ne primenjuju se na ugovore na koje se primenjuje član 5, zaključene u okolnostima opisanim u stavu 2. člana 5. Na formalnu punovažnost takvog ugovora primenjuje se zakon zemlje u kojoj potrošač ima svoje redovno boravište.
6. Bez obzira na odredbe stavova od 1. do 4. ovog člana, svaki ugovor koji za predmet ima stvarno pravo na nekretninama ili pravo korišćenja nekretnina podvrgnut je imperativnim pravilima o formi sadržanim u zakonu zemlje u kojoj se nekretnina nalazi, ukoliko po tom zakonu takva pravila moraju da se primene bez obzira na mesto zaključenja ugovora i na zakon koji se primenjuje na sadržinu ugovora.

Član 10.

Domašaj zakona koji se primenjuje na ugovor

1. Zakon koji se primenjuje na ugovor na osnovu članova 3. do 6. i člana 12. ove Konvencije reguliše posebno sledeća pitanja:
 - a. tumačenje;
 - b. izvršenje ugovornih obaveza;
 - c. u okviru ovlašćenja koja sud ima na osnovu sopstvenog procesnog prava, posledice potpunog ili delimičnog neizvršenja ugovornih obaveza, uključujući i procenu štete u meri u kojoj je regulisana pravnim pravilima;
 - d. različite načine gašenja obaveza kao i zastarelost potraživanja i tužbe zasnovane na proteku nekog roka.
 - e. posledice ništavosti ugovora.
2. U pogledu načina izvršenja i mera koje poverilac treba da preduzme u slučaju neurednog izvršenja, uvažiće se zakon zemlje u kojoj se nalazi mesto izvršenja.

Član 11.

Poslovna nesposobnost

U ugovoru koji je zaključen između lica koja se nalaze u istoj zemlji, fizičko lice koje bi bilo sposobno po zakonu te zemlje može se pozivati na svoju nesposobnost koja proističe iz nekog drugog zakona samo u slučaju

kada je u trenutku zaključenja ugovora druga ugovorna strana znala za tu nesposobnost, ili za nju nije saznala usled sopstvene nepažnje.

Član 12.

Ustupanje potraživanja

1. Na obaveze između cedenta i cesionara jednog potraživanja primenjuje se zakon koji se na osnovu ove Konvencije primenjuje na ugovor koji ta lica vezuje.
2. Zakon koji se primenjuje na ustupljeno potraživanje određuje da li samo potraživanje može biti predmet ustupanja, odnos između cesionara i dužnika, uslove koje treba ispuniti da bi ustupanje proizvelo dejstva prema dužniku, te pitanje da li se dužnik izvršenom prestacijom oslobodio svoje obaveze.

Član 13.

Subrogacija

1. Kada na osnovu ugovora jedno lice, poverilac, ima pravo u odnosu na drugo lice, dužnika, a treće lice ima obavezu da umesto dužnika ispuni obavezu prema poveriocu, ili kada je treće lice na osnovu te obaveze već ispunilo obavezu prema poveriocu, zakon koji se primenjuje na navedenu obavezu trećeg lica određuje da li to lice može, u celini ili delimično, vršiti pravo koje poverilac ima prema dužniku na osnovu zakona koji se primenjuje na njihov pravni odnos.
2. Isto pravilo se primenjuje kada više lica odgovara za ispunjenje iste ugovorne obaveze pa jedno od njih ispuni obavezu prema poveriocu.

Član 14.

Teret dokazivanja

1. Zakon koji se primenjuje na ugovor na osnovu ove Konvencije primenjuje se u meri u kojoj u materiji ugovornih obligacija sadrži pravne pretpostavke ili pravila o tome ko snosi teret dokazivanja.

2. Postojanje ugovora ili pravnog akta koji treba da proizvede pravno dejstvo može se dokazivati svim sredstvima priznatim na osnovu zakona suda ili bilo kojeg od zakona koji se pominju u članu 9, na osnovu kojeg je taj ugovor ili pravni akt punovažan u pogledu forme, pod uslovom da se takvo dokazno sredstvo može upotrebiti pred sudom pred kojim se vodi spor.

Član 15.

Isključenje uzvraćanja i upućivanja na dalje pravo

Kada ova Konvencija propisuje primenu zakona jedne zemlje, ona podrazumeva da se primenjuju pravne norme koje su na snazi u toj zemlji, izuzimajući norme međunarodnog privatnog prava.

Član 16.

Javni poredak

Primena bilo koje odredbe zakona koji se primenjuje na osnovu ove Konvencije može se odbiti samo ako bi takva primena bila očigledno suprotna javnom poretku suda.

Član 17.

Isključenje retroaktivne primene

Ova Konvencija se primenjuje u državi ugovornici na ugovore zaključene nakon njenog stupanja na snagu u odnosu na tu državu.

Član 18.

Jednoobrazno tumačenje

Prilikom tumačenja i primene jednoobraznih pravila koja prethode, vodiće se računa o njihovom međunarodnom karakteru i o potrebi da se postigne jednoobraznost u njihovom tumačenju i primeni.

Član 19.

Složeni pravni sistemi

1. Kada se jedna država sastoji od više teritorijalnih jedinica od kojih svaka ima sopstvene norme u materiji ugovornih obligacija, svaka teritorijalna jedinica smatraće se kao posebna zemlja za potrebe određivanja prava koje se primenjuje na osnovu ove Konvencije.
2. Država u kojoj različite teritorijalne jedinice imaju svoje sopstvene pravne norme u oblasti ugovornih obligacija nije obavezna da primenjuje Konvenciju na sukobe zakona koji se tiču isključivo tih teritorijalnih jedinica.

Član 20.

Prioritet komunitarnog prava

Ova konvencija ne utiče na primenu odredaba koje u posebnim materijama regulišu sukobe zakona u oblasti ugovornih obaveza i koje su sadržane, ili će biti sadržane u aktima institucija Evropskih Zajednica ili u nacionalnim zakonima harmonizovanim na osnovu takvih akata.

Član 21.

Odnos prema drugim konvencijama

Ova konvencija ne utiče na primenu međunarodnih konvencija u kojima je jedna država ugovornica bila strana ugovornica ili to kasnije postane.

Član 22.

Rezerve

1. Svaka država ugovornica može u trenutku potpisivanja, ratifikacije, prihvatanja ili odobravanja zadržati za sebe pravo da ne primenjuje:
 - a) član 7, stav 1;
 - b) član 10, stav 1, tačka e.
- 2.²

² Ovaj stav je brisan na osnovu člana 2 stav 1 Konvencije o pristupanju od 1992. godine.

3. Svaka država ugovornica može takođe u svako doba da povuče rezervu koju je ranije stavila; rezerva će prestati da proizvodi dejstvo prvoga dana trećeg kalendarskog meseca nakon obaveštenja o njenom povlačenju.

III DEO ZAVRŠNE ODREDBE

Član 23.

1. Ako jedna od država ugovornica, nakon datuma stupanja na snagu ove Konvencije u odnosu na nju, želi da usvoji neko novo pravilo o sukobu zakona za bilo koju posebnu vrstu ugovora koja spada u polje primene ove Konvencije, obavestiće o svojoj nameri ostale države potpisnice preko Generalnog sekretara Saveta Evropskih Zajednica.
2. Svaka država potpisnica može u roku od šest meseci od datuma kada je obaveštenje poslato Generalnom sekretaru, zahtevati od njega da organizuje konsultacije između država potpisnica u cilju postizanja sporazuma.
3. Ako u tom roku nijedna država potpisnica ne zatraži konsultacije ili ako u toku dve naredne godine od obaveštenja poslatog Generalnom sekretaru ne bude postignut sporazum na osnovu konsultacija, zainteresovana država ugovornica može da izmeni svoje pravo na nameravani način. Mere koje ta država preduzme biće date na znanje drugim državama potpisnicama preko Generalnog sekretara Saveta Evropskih Zajednica.

Član 24.

1. Ako jedna država ugovornica, nakon datuma stupanja na snagu ove Konvencije u odnosu na nju, poželi da postane ugovornica neke multilateralne konvencije čiji je osnovni cilj ili jedan od osnovnih ciljeva, da postavi pravila međunarodnog privatnog prava u nekoj od materija koje reguliše ova Konvencija, primenjuje se procedura predviđena u članu 23, s tim da se rok od dve godine, koji se pominje u 3. stavu toga člana, skraćuje na jednu godinu.
2. Procedura koja je predviđena u prethodnom stavu ne mora da se sledi ukoliko je jedna država ugovornica ili jedna od Evropskih Zajednica već

postala država ugovornica te multilateralne konvencije, ili ako je njen cilj da se izvrši revizija konvencije u kojoj je zainteresovana država već od ranije bila strana ugovornica, ili ako se radi o konvenciji zaključenoj u okviru Ugovora o osnivanju Evropskih Zajednica.

Član 25.

Ako država ugovornica smatra da je unifikacija postignuta ovom Konvencijom ugrožena zaključenjem sporazuma koji nisu obuhvaćeni u članu 24. stav 1, ta država može od Generalnog sekretara Saveta Evropskih Zajednica zatražiti da organizuje konsultacije između država potpisnica ove Konvencije.

Član 26.

Svaka država ugovornica može tražiti reviziju ove konvencije. U tom slučaju, Predsednik Saveta Evropskih Zajednica sazvaće konferenciju za reviziju.

Član 27.³

Član 28.

1. Ova konvencija biće otvorena za potpis za države ugovornice Ugovora o osnivanju Evropske Ekonomske Zajednice počevši od 19. juna 1980. godine.
2. Ova konvencija podleže ratifikaciji, prihvatanju ili odobravanju od strane država potpisnica. Instrumenti o ratifikaciji, prihvatanju ili odobravanju deponuju se kod Generalnog Sekretara Saveta Evropskih Zajednica⁴.

³ Ovaj član je brisan na osnovu člana 2 stav 1 Konvencije o pristupanju od 1992. godine.

⁴ Ratifikacija Konvencija o pristupanju je regulisana sledećim odredbama ovih konvencija:

- u odnosu na Konvenciju o pristupanju od 1984. godine, članom 3. te Konvencije koji glasi:

"Član 3.

Član 29⁵.

Države potpisnice će ratifikovati ovu Konvenciju. Instrumenti o ratifikaciji će se deponovati kod Generalnog sekretara Saveta Evropskih Zajednica."

- u odnosu na Konvenciju o pristupanju od 1992. godine, članom 4. te konvencije koji glasi:

"Član 4.

Države potpisnice će ratifikovati ovu Konvenciju. Instrumenti o ratifikaciji će se deponovati kod Generalnog sekretara Saveta Evropskih Zajednica".

- u odnosu na Konvenciju o pristupanju od 1996. godine, članom 5. te Konvencije koji glasi:

"Član 5.

Države potpisnice će ratifikovati ovu Konvenciju. Instrumenti o ratifikaciji će se deponovati kod Generalnog sekretara Saveta Evropske Unije".

⁵ Stupanje na snagu Konvencija o pristupanju regulisano je sledećim odredbama ovih Konvencija:

- u odnosu na Konvenciju o pristupanju od 1984. godine, članom 4. te Konvencije koji glasi:

"Član 4.

Ova Konvencija stupa na snagu između država koje su je ratifikovale prvog dana trećeg meseca nakon deponovanja poslednjeg instrumenta o ratifikaciji od strane Republike Grčke i sedam država koje su ratifikovale Konvenciju o zakonu koji se primenjuje na ugovorne obaveze.

Ova Konvencija će stupiti na snagu za svaku državu ugovornicu koja je naknadno ratifikuje prvog dana trećeg meseca nakon deponovanja njenog instrumenta o ratifikaciji".

- u odnosu na Konvenciju o pristupanju od 1992. godine, članom 5. te Konvencije koji glasi;

"Član 5.

Ova Konvencija stupa na snagu između država koje su je ratifikovale prvog dana trećeg meseca nakon deponovanja poslednjeg instrumenta o ratifikaciji od strane Kraljevine Španije ili Republike Portugalije i jedne od država koje su ratifikovale Konvenciju o zakonu koji se primenjuje na ugovorne obaveze.

Ova Konvencija će stupiti na snagu za svaku državu ugovornicu koja je naknadno ratifikuje prvog dana trećeg meseca nakon deponovanja njenog instrumenta o ratifikaciji".

1. Ova konvencija stupa na snagu prvog dana trećeg meseca po deponovanju sedmog instrumenta o ratifikaciji, prihvatanju ili odobravanju.
2. Ova konvencija stupa na snagu za svaku državu potpisnicu koja je kasnije ratifikuje, prihvati ili odobri, prvog dana trećeg meseca od deponovanja njenog instrumenta o ratifikaciji, prihvatanju ili odobravanju.

Član 30.

1. Ova konvencija biće na snazi deset godina od dana njenog stupanja na snagu u skladu sa članom 29. stav 1, čak i za države za koje ona stupi na snagu nekog kasnijeg datuma.
2. Važenje Konvencije će se prećutno produžavati svakih pet godina ukoliko ne bude otkazana.
3. Država ugovornica koja želi da otkáže Konvenciju obavestiće o tome Generalnog sekretara Saveta Evropskih Zajednica najkasnije šest meseci pre isteka roka od 10 odnosno pet godina, prema okolnostima slučaja. Otkaz se može ograničiti na bilo koju teritoriju na koju je konvencija proširena izjavom datom na osnovu člana 27. stav 2⁶.
4. Otkaz će imati dejstvo samo u odnosu na državu koja je dala obaveštenje o otkazu. Konvencija ostaje na snazi između ostalih država ugovornica.

- u odnosu na Konvenciju o pristupanju od 1996. godine, članom 6. te Konvencije koji glasi;

"Član 6.

Ova Konvencija stupa na snagu između država koje su je ratifikovale prvog dana trećeg meseca nakon deponovanja poslednjeg instrumenta o ratifikaciji od strane Republike Austrije, Republike Finske ili Kraljevine Švedske i jedne od država koje su ratifikovale Konvenciju o zakonu koji se primenjuje na ugovorne obaveze.

Ova Konvencija će stupiti na snagu za svaku državu ugovornicu koja je naknadno ratifikuje prvog dana trećeg meseca nakon deponovanja njenog instrumenta o ratifikaciji".

⁶ Rečenica koja je brisana Konvencijom o pristupanju od 1992. godine.

Član 31⁷.

Generalni sekretar Saveta Evropskih Zajednica obavestiće države ugovornice Ugovora o osnivanju Evropske Ekonomske Zajednice o:

- (a) potpisima;
- (b) deponovanju svakog instrumenta o ratifikaciji, prihvatanju ili odobravanju;
- (c) datumu stupanja na snagu ove Konvencije;
- (d) obaveštenjima učinjenim na osnovu članova 23, 24, 25, 26. i 30⁸.
- (e) rezervama i povlačenju rezervi pomenutih u članu 22.

⁷ Obaveštenje u pogledu Konvencija o pristupanju regulisano je seldecim odredbama ovih Konvencija:

- u odnosu na Konvenciju o pristupanju od 1984. godine, članom 5. ove Konvencije, koji glasi:

"Član 5.

Generalni Sekretar Saveta Evropskih Zajednica obavestiće Države potpisnice o:

- (a) deponovanju svakog instrumenta o ratifikaciji;
- (b) datumima stupanja na snagu ove Konvencije za Države ugovornice."

- u odnosu na Konvenciju o pristupanju od 1992. godine, članom 6. ove Konvencije, koji glasi:

"Član 6.

Generalni Sekretar Saveta Evropskih Zajednica obavestiće Države potpisnice o:

- (c) deponovanju svakog instrumenta o ratifikaciji;
- (d) datumima stupanja na snagu ove Konvencije za Države ugovornice."

- u odnosu na Konvenciju o pristupanju od 1996. godine, članom 7. ove Konvencije, koji glasi:

"Član 7.

Generalni Sekretar Saveta Evropske Unije obavestiće Države potpisnice o:

- (e) deponovanju svakog instrumenta o ratifikaciji;
- (f) datumima stupanja na snagu ove Konvencije za Države ugovornice."

⁸ Tačka (d) nakon izmena izvršenih Konvencijom o pristupanju od 1992. godine.

Član 32.

Protokol koji se nalazi u prilogu ove Konvencije čini njen sastavni deo.

Član 33⁹.

⁹ Ukazivanje na autentične tekstove Konvencija o pristupanju može se naći u sledećim odredbama:

- u odnosu na Konvenciju o pristupanju od 1984. godine, u članovima 2. i 6. te Konvencije, koji glase;

"Član 2.

Generalni Sekretar Saveta Evropskih Zajednica poslaće overen prepis Konvencije o zakonu koji se primenjuje na ugovorne obaveze na danskom, holandskom, engleskom, francuskom, nemačkom, irskom i italijanskom jeziku Vladi Republike Grčke.

Tekst Konvencije o zakonu koji se primenjuje na ugovorne obaveze na grčkom jeziku priložen je tekstu ove Konvencije. Tekst na grčkoj jeziku smatraće se autentičnim pod istim uslovima kao i drugi tekstovi Konvencije o zakonu koji se primenjuje na ugovorne obaveze."

"Član 6.

Ova Konvencija, sačinjena u jednom originalnom primerku na danskom, holandskom, engleskom, francuskom, nemačkom, grčkom, irskom i italijanskom jeziku, pri čemu su svi tekstovi jednako autentični, biće deponovana u arhivama Generalnog Sekretarijata Saveta Evropskih Zajednica. Generalni sekretar će poslati overen prepis Vladama svih država ugovornica."

- u odnosu na Konvenciju o pristupanju od 1992. godine, u članovima 3. i 7. te Konvencije, koji glase;

"Član 3.

Generalni Sekretar Saveta Evropskih Zajednica uputiće overen prepis Konvencije o zakonu koji se primenjuje na ugovorne obaveze na danskom, holandskom, engleskom, francuskom, nemačkom, grčkom, irskom i italijanskom jeziku Vladama Kraljevine Španije i Reublike Portugalije.

Tekst Konvencije o zakonu koji se primenjuje na ugovorne obaveze na portugalskom i španskom jeziku nalazi se u prilogima I i II uz tekst ove Konvencije. Tekstovi sačinjeni na portugalskom i španskom jeziku smatraće se autentičnim pod istim uslovima kao i drugi tekstovi Konvencije o zakonu koji se primenjuje na ugovorne obaveze."

"Član 7.

Ova konvencija sačinjena u jednom originalnom primerku na danskom, holandskom, engleskom, francuskom, nemačkom, irskom i italijanskom jeziku, pri čemu su svi ti tekstovi podjednako autentični, biće deponovana u arhivama Generalnog sekretarijata Saveta Evropskih Zajednica. Generalni sekretar će poslati overenu kopiju njenog teksta vladama svih država potpisnica.

U potvrdu toga su potpisani, pošto su propisno na to ovlašćeni, potpisali ovu Konvenciju.

Sačinjeno u Rimu, devetnaestog dana juna godine hiljadu devetsto osamdesete.

Potpisi opunomoćenih predstavnika visokih strana ugovornica.

Ova Konvencija, sačinjena u jednom originalnom primerku na danskom, holandskom, engleskom, francuskom, nemačkom, grčkom, irskom, italijanskom, portugalskom i španskom jeziku, pri čemu su svi tekstovi jednako autentični, biće deponovana u arhivama Generalnog Sekretarijata Saveta Evropskih Zajednica. Generalni sekretar će poslati overen prepis Vladama svih država ugovornica."

- u odnosu na Konvenciju o pristupanju od 1996. godine, u članovima 4. i 8. te Konvencije, koji glase;

"Član 4.

1. Generalni Sekretar Saveta Evropske Unije uputiće overen prepis Konvencije o zakonu koji se primenjuje na ugovorne obaveze na danskom, holandskom, engleskom, francuskom, nemačkom, irskom, italijanskom, španskom i portugalskom jeziku Vladama Republike Austrije, Republike Finske i Kraljevine Švedske.

2. Tekst Konvencije od 1980. godine, Konvencije od 1984. godine, Prvog Protokola od 1988. godine, Drugog Protokola od 1988. godine i Konvencije od 1992. godine na finskom i švedskom jeziku smatraće se autentičnim pod istim uslovima kao i drugi tekstovi Konvencije od 1980. godine, Konvencije od 1984. godine, Prvog Protokola od 1988. godine, Drugog Protokola od 1988. godine i Konvencije od 1992. godine."

"Član 8.

Ova Konvencija, sačinjena u jednom originalnom primerku na danskom, holandskom, engleskom, finskom, francuskom, nemačkom, grčkom, irskom, italijanskom, portugalskom, španskom i švedskom jeziku, pri čemu su svih 12 tekstova jednako autentični, biće deponovana u arhivama Generalnog Sekretarijata Saveta Evropske Unije. Generalni sekretar će poslati overen prepis Vladama svih država ugovornica."

PROTOKOL¹⁰

Visoke strane ugovornice su se saglasile o sledećoj odredbi koja će biti priložena Konvenciji:

"Bez obzira na odredbe Konvencije, Danska, Švedska i Finska mogu da zadrže svoje nacionalne odredbe o pravu koje se primenjuje na pitanja pomorskog prevoza robe i mogu da menjaju te odredbe bez obaveze da slede proceduru predviđenu u članu 23. Rimske Konvencije. Radi se o sledećim nacionalnim odredbama koje se primenjuju na ta pitanja:

- u Danskoj, paragrafi 252 i 321(3) i (4) "Solov"-a (pomorskog zakona),
- u Švedskoj, 13. glava, član 2(1) i (2) i 14. glava, član 1(3) "sjolagen"-a (pomorskog zakona),
- u Finskoj, 13. glava, član 2(1) i (2) i 14. glava, član 1(3) "merilaki"/"sjolagen" (pomorskog zakona).

U potvrdu toga su potpisani, pošto su propisno na to ovlašćeni, potpisali ovaj Protokol.

Sačinjeno u Rimu dana devetnaestog juna godine hiljadu devetsto osamdesete.

Potpisi opunomoćenih predstavnika visokih strana ugovornica.

ZAJEDNIČKA DEKLARACIJA

Prilikom potpisivanja Konvencije o zakonu koji se primenjuje na ugovorne obaveze, Vlade Kraljevine Belgije, Kraljevine Danske, Savezne Republike Nemačke, Francuske Republike, Irske, Italijanske Republike, Velikog Vojvodstva Luksemburg, Kraljevine Holandije i Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Severne Irske,

- I. želeći da izbegnu, koliko je to moguće, rasipanje pravila o izboru zakona u više pravnih akata i razlike između tih pravila, izražavaju želju da institucije Evropske Zajednice vršeći svoja ovlašćenja na osnovu Ugovora kojima su osnovane, kada iskrasne potreba za tim,

¹⁰ Tekst nakon izmena izvršenih Konvencijom o pristupanju od 1996. godine.

- nastoje da usvoje pravila o izboru zakona koja su u najvećoj mogućoj meri usklađena sa pravilima ove Konvencije;
- II. izražavaju svoju nameru da se od datuma potpisivanja ove Konvencije pa sve dok ne postanu vezane članom 24, međusobno konsultuju ukoliko bilo koja od država potpisnica poželi da postane strana ugovornica u nekoj konvenciji na koju bi se odnosila procedura pomenuta u članu 24;
 - III. imajući u vidu kakav je doprinos Konvencije o zakonu koji se primenjuje na ugovorne obaveze u odnosu na unifikaciju pravila o izboru zakona u okviru Evropskih Zajednica, izražavaju svoje stanovište da bilo koja država koja postane država članica Evropskih Zajednica treba da pristupi ovoj Konvenciji.

U potvrdu toga su potpisani, pošto su propisno na to ovlašćeni, potpisali ovu Zajedničku Deklaraciju.

Sačinjeno u Rimu dana devetnaestog juna godine hiljadu devetsto osamdesete.

Potpisi opunomoćenih predstavnika visokih strana ugovornica.

ZAJEDNIČKA DEKLARACIJA

Vlade Kraljevine Belgije, Kraljevine Danske, Savezne Republike Nemačke, Francuske Republike, Irske, Italijanske Republike, Velikog Vojvodstva Luksemburg, Kraljevine Holandije i Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Severne Irske,

Prilikom potpisivanja Konvencije o zakonu koji se primenjuje na ugovorne obaveze;

Želeći da obezbede da se Konvencija primenjuje na najefikasniji mogući način;

Želeći da spreče da razlike u tumačenju Konvencije naškode njenom dejstvu na unifikaciju prava;

Izjavljuju da su spremne:

1. da razmotre mogućnost poveravanja nadležnosti u određenim pitanjima Sudu Pravde Evropskih Zajednica, a ako je neophodno, da pregovaraju i o sporazumu koji bi to obezbedio;
2. da organizuju periodične sastanke svojih predstavnika.

U potvrdu toga su potpisani, pošto su propisno na to ovlašćeni, potpisali ovu Zajedničku Deklaraciju.

Sačinjeno u Rimu dana devetnaestog juna godine hiljadu devetsto osamdesete.

Potpisi opunomoćenih predstavnika visokih strana ugovornica.

Prevela: prof. dr Maja Stanivuković

NOVOSTI SA EVROPE III

str. 141 - 155.

TRI NOVA SAJTA

U prvih pet meseci 2000. godine Evropska unija je dobila tri nova *site*-a koja olakšavaju rad i praćenje velikog broja novosti iz Unije, aktivnosti njenih organa, politika i pristup dokumentima dokumentima.

Istorija Evropske unije The History of the European Union

Najnoviji je *site* pod nazivom *Istorija Evropske unije (The History of the European Union)*¹ koji je postavljen 04. 05. 2000. godine o reč je o godišnjoj hronologiji Unije od 1946. godine do danas, a novosti se unose svakodnevno. Ovo je za sada jedina zvanična i veoma opsežna hronologija koja dnevno prati razvoj svih događaja od nastanka tri zajednice, ključne datume vezane za njihovo funkcionisanje i nastanak Unije; ona pokriva i period pre 1951. godine i beleži predloge i ideje integracije, počevši od govora Vinstona Čerčila u Cirihi (1946. godine). *Site* može biti veoma koristan za nastavu o pravu i politici Evropske unije, ali može pomoći i u lociranju i prisećanju na

¹ Adresa: europa.eu.int/abc/history

neke od značajnih datuma koji su neophodni i za složenija naučna istraživanja.

Povelja o osnovnim pravima The Charter on Fundamental Rights

Drugi novi *site* zove se *Povelja o osnovnim pravima (The Charter on Fundamental Rights)*², i sadrži stranice koje se odnose na novosti vezane za donošenje ove Povelje, aktivnosti, referentne tekstove, izjave za štampu, linkove i dokumenta tela koje je zaduženo za izradu nacrtu ove Povelje, kao i dokumente sa njegovih plenarnih zasedanja (konvencija). Mandat ovog tela - sastavljanje nacrtu Povelje o osnovnim pravima Unije - utvrđen je na samitu Evropskog saveta u Kelnu (3-4. jun 1999. godine), ali tom prilikom nije određeno kakav oblik ovaj Nacrt treba da ima. Utvrđeno je da će on služiti kao osnova interinstitucionalne deklaracije, a da će se o njegovom eventualnom uključivanju u Ugovore razmišljati u nekoj kasnijoj fazi izrade nacrtu. Tako rezultat rada ovog tela može biti dvojak: nacrt može dobiti oblik političke deklaracije ili, pak, pravnog teksta - izbor između ove dve opcije je politički .

Uočljiva je veoma velika aktivnost ovog tela, njegovo konsultovanje sa organima Unije, ali i sa drugim međunarodnim organizacijama (sa Svetom Evrope, pre svega). Izdvajamo jednu od poslednjih konvencija ovog tela, koja je održana 3. i 4. maja, na kojoj su članovi tela (njih 62) razgovarali o nekim horizontalnim pitanjima vezanim za izradu nacrtu Povelje.³ Ponovljen je jedan od osnovnih zahteva da se Povelja mora odnositi na organe Unije, a ne na aktivnosti država članica, jer im ona ne može nametati obaveze van dometa komunitarnog prava shvaćenog u najširem smislu. Namera je da se stvori povelja o pravima, koja će biti primenjivana i na Deo V (Zajednička spoljna i bezbednosna politika) i Deo VI (Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova) Ugovora o EU. Telo takođe predlaže da

² Adresa: www.europarl.eu.int/charter/en.default.htm

³ Document charte 4111/00

"...Povelja treba da se odnosi na sva lica koja spadaju pod jurisdikciju komunitarnog prava, sa posebnim odredbama koje bi regulisale specifična prava koje uživaju državljani Unije".

Odnos Povelje o osnovnim pravima i Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda

Pitanje odnosa Povelje o osnovnim pravima Unije i Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (usvojena 1950. u okviru Saveta Evrope) se veoma često postavlja. "Pravljenje nacrtu Povelje nema direktni uticaj na pitanje pristupanja Zajednice Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima. Problem pristupanja može se pojaviti, bez obzira da li EZ ima Povelju ili ne. Povelja predstavlja listu prava koje Unija nameće sebi, baš kao što svaka strana ugovornica Konvencije ima sopstvenu povelju o osnovnim pravima. To ne onemogućava Uniju da se pridržava Konvencije. Pristupanje će ustanoviti spoljnu proveru načina na koji se Zajednica pridržava Konvencije. Prema stavu Suda pravde Zajednica, takvo pristupanje bi zahtevalo reviziju Ugovora.

"...Ukoliko Povelja postane sastavni deo Ugovora, njeno poštovanje će biti obezbeđeno odredbama o pravosudnoj kontroli koje se već nalaze u Ugovoru. Ovu kontrolu bi vršio Sud pravde EZ, bilo direktno presuđujući ili preko odluka nacionalnih sudova donetih na osnovnu odluke Suda o prethodnom pitanju. Sistem kontrole bi se razlikovao u zavisnosti od stubova Unije o kojima je u konkretnom slučaju reč".

Sajt o Međuvladinoj konferenciji

Treći novi *site* u okviru servera EVROPA posvećen je Međuvladinoj konferenciji (*The Intergovernmental Conference - IGC*)⁴. On je predstavljen krajem januara 2000. godine, i veoma je dobro uređen, jer se preko njega

⁴ Adresa: europa.eu.int/igc2000

može doći do svih dokumenata koji se odnose na pripremu IGC. Predstavio ga je predsednik Evropske komisije Romano Prodi u isto vreme kada je usvojen i stav Komisije o pitanjima institucionalnih reformi koje ovaj organ Unije predlaže u pripremama konferencije. Dokument pod nazivom *Prilagodavanje institucija za uspešno uvećanje članstva*⁵, koji se popularno naziva "Prodijeve reforme", sadrži tri osnovne polazne tačke:

- Komisija traži brže uključivanje odabranih država u Evropsku uniju;
- predlaže da se broj članova Komisije utvrdi kao stalan i nepromenljiv (20) i, kao treće,
- predlaže stavljanje u pogon većinskog glasanja kako bi se izbegla blokada rada nekih organa EU, koja sada postoji zbog mogućnosti veta.

Stavove Evropske komisije i njihovo poređenje sa stavovima Evropskog parlamenta o pitanjima institucionalne reforme obrazlagao je na aprilskom zasedanju Evropskog parlamenta Mišel Barnije (*Michel Barnier*) član Evropske komisije i osoba koja je *ad personam* odgovorna za IGC. U svom govoru pred Evropskim parlamentom⁶ zaključio je da su sličnosti ova dva organa velike u mnogim pitanjima, a pre svega u shvatanju neophodnosti institucionalnih reformi koje ne samo da moraju biti izvršene, već moraju biti i uspešne jer "...sadašnji institucionalni okvir nije više sposoban da deluje u mnogim aspektima. Ovde mislim, na primer, na radnu normu Suda pravde i ćorsokake u koje zapadamo u određenim pitanjima zbog jednoglasnosti koja se zahteva u Savetu. Postoji opšta saglasnost o glasanju kvalifikovanim većinom... Ono mora postati opšte pravilo za donošenje odluka u Savetu, zajedno sa procedurom saodlučivanja za legislativna pitanja. To je upravo ono što Evropska komisija traži i predlaže metod kako bi bio postignut ovaj cilj - identifikovanje kategorija odluka za koje je razumljivo zadržavanje jednoglasnosti."

Aprilsko zasedanje, održano od 11-13. aprila 2000. godine u Strazburu, bilo je, pre svega, posvećeno predlozima Evropskog parlamenta za međuvladinu konferenciju. Predlozi su usvojeni u formi rezolucije

⁵ *Adapting Institution to Make Success of Enlargement*, COM(2000)34.

⁶ Speech/00/136, April 12, 2000.

Parlamenta⁷, zasnovani na izveštaju *Dimitrakopulos-Lajnen*⁸, koji su u ime Komiteta za konstitutivna pitanja podneli Jorgos Dimitrakopulos (*Giorgios Dimitrakopoulos*) i Jo Lajnen (*Jo Leinen*), i sadrži predloge institucionalnih reformi u samom Parlamentu, ali i predloge za reforme drugih organa Unije i njihov odnos sa Parlamentom.

Polazni stav rezolucije je da "...sastav, funkcionisanje i ravnoteža između organa Unije (Parlamenta, Saveta i Komisije) mora odražavati njenu dualnost kao unije naroda i unije država i da mora biti postignuta ravnoteža između malih i velikih država i njihovih stanovnika, te da je osnovni princip da Parlament predstavlja Uniju naroda a Savet Uniju država". Broj članova Parlamenta ne treba da predje 700, kako je utvrđeno Ugovorom iz Amsterdama, a da bi to bilo zadržano u uslovima povećanja broja članica, rezolucija predlaže da "...pre izbora 2009. godine, i u zavisnosti od pristupa novih članica, broj predstavnika svake države članice u Parlamentu bude izračunat na osnovu ukupne populacije Unije, uključujući i države kandidate sa kojima su pregovori okončani; sistemom proporcionalne raspodele mesta a na osnovu populacije, svaka država mora imati najmanje četiri mesta."

Rezolucija Parlamenta daje svoje predloge reformi i drugih organa Unije, pa predlaže da "...IGC mora ustanoviti demokratski princip javnosti Saveta kada deluje u funkciji zakonodavca ili kao budžetska vlast. Stenografske beleške sastanaka Saveta moraju biti objavljene; Savet mora opravdati svoje odluke Evropskom parlamentu... Evropski parlament treba da bira predsednika Evropske komisije među kandidatima koje predloži Savet. Predsednik Komisije, u sporazumu sa državama članicama, treba da postavlja članove ovog tela; on treba da obezbedi da u Komisiji budu državljani svih država članica. Komisija mora biti ovlašćena od strane Evropskog parlamenta."

Evropski parlament "...predlaže da Sud pravde treba da čine neparan broj sudija, a taj broj bi bio jednak ili veći od broja država članica, uz

⁷ *European Parliament resolution containing the European Parliament's proposals for the IGC*, A5-0068/00, April 13, 2000.

⁸ Videti šire: *Dimitrakopulos-Leinen Report*, PE 232.758/fin/part1, www.eurparl.eu.int

odgovarajuće uvećanje broja opštih pravobranilaca. Predlaže da članovi Suda pravde i Suda prve instance treba da budu izabrani na 9 godina bez prava na reizbor... Predlaže da se jurisdikcija Suda pravde proširi na sva pitanja iz Dela IV Ugovora (Vize, azil, imigraciona i druge politike vazane za slobodu kretanja ljudi) i Dela VI (Odredbe o policijskoj i sudskoj saradnji u pitanjima kriminala) uklaňanjem ograničenja koja su na snazi. Predlaže da Parlament bude uključen među one organe koji imaju ovlašćenja da pokrenu postupak u skladu sa članom 68(3)⁹. Smatra da je neophodno modernizovati i uprostiti proceduru, tako što će se ustanoviti odredbe o upotrebi modernih sredstava komunikacije. Predlaže da članovi 230 i 232 Ugovora o EC¹⁰ budu izmenjeni kako bi, između ostalih organa, i Evropskom parlamentu dozvolili da pokrene postupak pred Sudom pravde zbog nedostatka ovlašćenja, narušavanja osnovnih pravila postupka, kršenja ovog Ugovora ili bilo kog pravila koje se odnosi na njegovu primenu, pogrešnu upotrebu ovlašćenja, ili propust da se deluje. Predlaže da, u skladu sa odredbom člana 300(6), Sud pravde dobije ovlašćenja da donosi na zahtev Evropskog parlamenta presude u slučajevima kada je Parlament konsultovan o zaključivanju ugovora."

Kada je o proceduri donošenja odluka reč, Parlament predlaže da se zadrži procedura saodlučivanja utvrđena članom 251 (ranije član 189b) Ugovora o EC, a da "...glasanje kvalifikovanom većinom u Savetu treba da postane opšte pravilo za donošenje odluka u sferi legiscilacije; procedura saradnje koja je primenjivana u okviru Dela VII Ugovora (Ekonomska i monetarna politika) treba da bude ukinuta, a proceduru saodlučivanja treba primeniti i na legiscilaciju u okviru Dela VI (Policijska i sudska saradnja u pitanjima kriminala). Kvalifikovano većinsko odlučivanje treba primeniti na odluke koje se odnose na postavljenje članova organa i tela Unije; za organe i tela koja moraju kao članove imati predstavnike svih država članica, postavljenje će zahtevati odobrenje država članica. Jednoglasnost u Savetu

⁹ Organi Unije se služe numeracijom članova konsolidovanog teksta Ugovora o osnivanju EC - reč je ranijem članu 73p, koji je usvojen Ugovorom iz Amsterdama, i koji se nalazi u Delu IV (Vize, azil, imigraciona i druge politike vezane za slobodu kretanja ljudi). Ovaj član predviđja da Savet, Komisija ili bilo koja država članica može od Suda pravde tražiti tumačenje ovog dela Ugovora ili akata organa EC zasnovanih na odredbama ovog dela.

¹⁰ Ranije članovi 173 i 175 Ugovora o EC, prema kojima pravo pokretanja postupka imaju bilo koja država članica, Savet i Evropska komisija.

mora biti ograničena samo na odluke konstitucionalne prirode za koje je, u skladu sa Ugovorom, potreban pristanak nacionalnih parlamenata - jednoglasnost bi se zahtevala za svako novo pristupanje država. Evropski parlament bi morao da da svoj pristanak za reviziju Ugovora, svih međunarodnih ugovora u skladu sa članom 300 (ranije član 228), postavljenja članova Finansijskog suda, Suda pravde, Prvostepenog suda i članova Izvršnog borda Evropskog sistema centralnih banaka."

Parlament svojom rezolucijom predlaže sledeće odredbe za konstitucionalizaciju Ugovora:

- uprošćavanje (simplifikacija) i konsolidovanje Ugovora u jedinstveni tekst koji bi bio sastavljen iz dva dela. Deo A bi sadržao odredbe ustavne prirode (preambula, ciljevi, Povelja o osnovnim pravima, organe, proceduru donošenja odluka, podela nadležnosti između Unije i država članica) i deo B koji bi sadržao ostale oblasti koje pokrivaju Ugovori;

- utvrđivanje hijerarhije pravnih akata: deo A bi bio jednoglasno usvojen od strane Saveta, posle odobrenja Evropskog parlamenta i zahtevao bi ratifikaciju država članica; deo B može biti modifikovan od strane Saveta uz pristanak Parlamenta;

- legislativne mere bi usvajao Savet kvalifikovanom većinom i Evropski parlament, u skladu sa odredbama člana 251 Ugovora o EZ, koji bi morao da sadrži i definicije od čega se sastoje legislativne mere;

- administrativne mere bi usvajala Evropska komisija, ne ograničavajući pojedinačna ovlašćenja organa i tela EU za donošenje sopstvenih mera.

Finansijske obaveze EU iz Pakta o stabilnosti za jugoistočnu Evropu

Na istom zasedanju, na pitanja članova Parlamenta je odgovarao Kris Patten (*Chris Patten*), član Evropske komisije zadužen za spoljne odnose Unije¹¹. Jedno od pitanja se odnosilo na primenu Pakta stabilizacije za

¹¹ *The Stabilization and Association Process and the Stability Pact for South Eastern Europe*, statement by Rt Hon Cris Patten, European Parliament, Strasbourg, April 12, 2000.

jugoistočnu Evropu, konkretno na skalu finansijske obaveze koju je preuzela Unija u odnosu na Balkan. "To je jedan od prvih testova da li će svi ti kilometri komunika Saveta i sva obećanja o Maršalovom planu za Balkan zaista zaživeti. Ove godine će nam trebati oko EUR 540 miliona za Zapadni Balkan; naredne oko 800 miliona, od čega EUR 350 miliona samo za Kosovo. Mora se naglasiti da nam je potrebno više sredstava za države koje su uključene u proces stabilizacije i asocijacije koje sa nama ozbiljno pregovaraju o putu u Evropu. Po mom mišljenju, prelomna je prva godina - sreća je ako se stigne do druge, ili čak treće godine. Kada smo se u Istanbulu (konferencija pregleda OEBS, održana od 8. do 10. novembra 1999. godine, prim. T.M.) pitali koliko mislimo da će nam sredstava trebati za region, mislili smo da je to oko EUR 5,5 milijardi. Kažu da je to fantastična suma. Ali, ja se nadam da se više nećemo naći u ovakvoj situaciji u kojoj smo sada, kada, pored interinstitucionalnog sporazuma, moramo da iskopamo dodatna sredstva za Kosovo iz finansijskog okvira koji je dogovoren pre nego što je Kosovo postalo potreba".

Monetarna i ekonomska pitanja u EU - - Grčka ušla u Evrozonu

Zadržaćemo se na monetarnim i ekonomskim pitanjima. Naime, potpredsednik Evropske centralne banke (ECB) Kristijan Nojer je 3. maja predstavio izveštaj ECB o konvergenciji za 2000 godinu, koji se odnosi na stepen konvergencije koji su postigle Grčka i Švedska tokom 1999. godine, i mogućnost njihovog uključivanja u tzv. Eursistem (*Eursystem*), odn. monetarnu uniju.¹² Na osnovu ovog izveštaja, koji potvrđuje da je Grčka (ali ne i Švedska) ispunila kriterijume konvergencije, predviđeno je njeno uključivanje u Evropsku monetarnu uniju. "Ekonomski pokazatelji govore da je Grčka demonstrirala brojne pozitivne pomake, kao što je značajno smanjenje stope inflacije i suspanktivni napredak ka poboljšanju fiskalne situacije. Neprekidni naponi za pomoć održanju stabilnosti cena su od posebnog značaja za Grčku. To podrazumeva neprekidnu potrebu za čvršćom fiskalnom politikom i odlučnim strukturnim reformama sa ciljem da

¹² Internet adresa: www.ecb.int/key/00/sp/000503htm

poboljšaju funkcionisanje robnog tržišta i tržišta radne snage. U takvim uslovima zagaranovano je ubrzano transponovanje legislative jedinstvenog tržišta u nacionalno zakonodavstvo, dalji napredak liberalizacije mrežnih industrija i odlučujući napori ka prevazilaženju strukturnih rigidnosti na tržištu radne snage. Šta više, neophodno povećanje napora za reforme sistema socijalnog obezbeđenja i dalji progres u privatizaciji, smanjije prepreke u širem javnom sektoru."

Izveštaj se, pored ekonomskih kriterijuma konvergencije, bavi i pitanjima kompatibilnosti švedskog i grčkog nacionalnog zakonodavstva, uključujući i statute nacionalnih banaka (*The Bank of Greece* i *Sveriges Riksbank*), sa zahtevima za potpuno učesće Grčke i Švedske u monetarnoj uniji, kako je utvrđeno Ugovorom i Statutom Evropskog sistema centralnih banaka (ESCB); to su pravni zahtevi za potpunu integrisanost nacionalnih banaka u Eurosistem i prilagođavanje ostalog zakonodavstva (osim statuta banaka).

Švedski monetarni propisi nisu dovoljno usaglašeni sa komunitarnim

"Što se Grčke tiče, zaključak je da je Statut Grčke banke izmenjen, i pod pretpostavkom da će biti ratifikovan u nacionalnom parlamentu i da će stupiti na snagu na vreme, te da će zastarele odredbe iz 1997. godine biti ukinute, neće biti drugih nedostataka koje bi bile u neskladu sa Ugovorom o EZ ili Statutom ESCB, i koje bi štetele punom uključivanju Grčke banke u Eurosistem. U odnosu na Švedsku, zaključci izveštaja o konvergenciji koje je 1998. godine doneo Evropski monetarni institut (EMI) ostaju neizmenjeni. Švedsko zakonodavstvo, i pored dobrih ekonomskih pokazatelja, ne daje osnova za pravno uključivanje nacionalne banke u Eurosistem i za sada nije usklađeno sa Ugovorom i Statutom ESCB. Što se ostalog zakonodavstva tiče, Evropska centralna banka ukazuje da propisi o pristupu javnosti dokumentima i pravo na tajnost moraju biti ponovo razmotreni u skladu sa režimom tajnosti iz člana 38 Statuta ESCB."

Praksa Suda pravde i Prvostepenog suda

Delatnost pravosudnih organa, Suda pravde EC i Prvostepenog suda, u prvih pet meseci ove 2000. godine godine, je veoma živa i zaista potvrđuje ranije iznete tvrdnje zvaničnika Unije da sudovi premašuju svoju radnu normu.¹³ Predstavljanje nekih od novih presuda započecemo sa odlukom o predhodnom pitanju u slučaju *Kreil*¹⁴ sa početka ove godine.

Slučaj Kreil

Ovo je jedan od slučajeva u kome su pokrenuta mnoga pitanja vezana za komunitarno pravo i njegov odnos sa nacionalnim pravima država članica. Reč je o ženi koja je, obučena za elektorniku, konkurisala 1996. godine u *Bundeswehr*-u (Federalna armija Nemačke) na radno mesto u odeljenju za održavanje elektroničkog naoružanja. Odbijena je, uz obrazloženje da nemačko pravo ne dopušta ženama zapošljavanje u vojsci na mestima koja uključuju upotrebu oružja. Stav je pravdan članom 12a Osnovnog zakona Nemačke (*Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*), po kome žene između 18 i 55 godina života mogu u armiji biti zaposlene samo u sanitetskoj službi i u vojnom orkestru.

Evropska zajednica je sa svoje strane direktivom (uputstvom) iz 1976. godine o jednakom tretmanu muškaraca i žena, posebno u odnosu na pristup zaposlenju,¹⁵ zabranila bilo kakvu diskriminaciju zasnovanu na polu. Direktiva izričito naglašava da neće narušavati pravo država članica da ne primene njene odredbe na ona zanimanja koja iz razloga svoje specifične prirode, pol uzimaju kao odlučujući faktor. Uputstvo takođe ne ograničava odredbe koje se odnose na zaštitu žene, posebno u odnosu na vreme trudnoće i materinstva.

¹³ Listu svih presuđenih slučajevima i slučajeva koji se trenutno nalaze pred sudovima videti na adresi: www.curia.eu.int.

¹⁴ C-285/98, *Tanja Kreil v Federal Republic of Germany*. Presuda je doneta 13. januara 2000. godine.

¹⁵ *Council directive 76/207/EEC*, OJ L 39 1976, 09.02.1976

Slučaj je najpre iznet pred Administrativni sud u Hanoveru, gde je gospođica Kreil tvrdila da je odbijanje njene molbe zasnovano na diskriminaciji na osnovu pola, što je u suprotnosti sa komunitarim pravom. Nemački sud je obustavio postupak i uputio Sudu pravde predhodno pitanje "...da li direktiva (uputstvo) Zajednice isključuje primenu nacionalnih odredaba po kojima se ženama ograničava pristup radnim mestima u vojsci koja podrazumevaju nošenje oružja, i koje im dopuštaju samo rad u medicinskoj službi i vojnoj muzici?"

U svojoj presudi Sud kaže da je "...na državama članicama, koje moraju da usvoje odgovarajuće mere kako bi osigurale sopstvenu unutrašnju i spoljnu bezbednost, da usvaja odluke o organizovanju vojnih snaga. Međutim, takve odluke ne izlaze potpuno iz nadležnosti EZ, odnosno principa jednakog tretmana muškaraca i žena, koji se takođe primenjuje, gledano generalno, u javnom sektoru, pa time i u oružanim snagama.

Sud primećuje da izuzeci utvrđeni kao zaposlenja za koja, iz razloga njihove specifične prirode ili načina na koji se sprovode, pol predstavlja odlučujući faktor kao derogacija od prava utvrđenog direktivom, moraju biti tumačeni veoma striktno. Predviđena derogacija može se primeniti samo na posebne aktivnosti za čije je izvršenje Sud već ranije utvrdio da pol može biti odlučujući faktor (zatvorski čuvari, policijske aktivnosti koje se sprovode u situacijama kada postoje ozbiljni unutrašnji nemiri ö utvrdjeno 1986. godine u slučaju Džonson u Severnoj Irskoj;¹⁶ služba u specijalnim borbenim jedinicama armija - presuda iz 1999. koja se odnosi na engleske marince)¹⁷.

U utvrđivanju dometa derogacije od osnovnog prava kao što je jednaki tretman žena i muškaraca, princip proporcionalnosti, koji je jedan od osnovnih principa komunitarnog prava, mora biti uzet u obzir. Ovaj princip zahteva da derogacije ostanu van okvira onoga što je odgovarajuće i neophodno kako bi se postigao utvrdjeni cilj, i da princip jednakog tretmana bude u skladu sa zahtevima javne bezbednosti koji određuje kontekst u

¹⁶ Case 222/84, *Johnson v Chife Constable of the Royal Ulster Constabulary*, (1986) ECR 1651.

¹⁷ Case C-233/97, *Sirdar case*, October 26, 1999.

kome date aktivnosti treba da se odvijaju. Isključivanje žena iz službe u armiji koja podrazumeva upotrebu oružja odnosi se na gotovo sva mesta u *Bundeswher*-u i, prema mišljenju Suda, to nije mera derogacije koja bi se mogla opravdati specifičnom prirodom radnog mesta ili načinom ostvarivanja ovih delatnosti. Činjenicom da osoba koja je u službi u oružanim snagama može biti prinudjena da koristi vatreno oružje opravdava se isključivanje žena sa takvih radnim mesta. Kako to vlada Nemačke tvrdi, službe armije koje su otvorene za žene imaju obezbedjenu osnovnu obuku za upotrebu oružja, kako bi osposobile zaposlene da brane sebe i pomognu drugima. U tim uslovima Sud smatra da su nadležne državne vlasti išle protiv principa proporcionalnosti u utvrđivanju svog opšteg gledišta da sve vojne jedinice *Bundeswhera* moraju imati isključivo muški sastav, pa utvrđuje da ... žene moraju imati pristup i mogućnost za vojnu karijeru."

Posle presude u slučaju *Bosman*¹⁸ još jedna sportska asocijacija Belgije, ovoga puta košarkaška (*Fédération Royale Belge des Sociétés de Basket-ball - FRBSB*), našla se pred Sudom pravde EC. Naime, Sud je 13. aprila 2000. godine, doneo odluku o predhodnom pitanju u slučaju *Lehtonen*¹⁹. Reč je o finskom košarkašu koji je krajem sezone 95/96 angažovan od strane jednog belgijskog kluba (*Castors Braine*) u završnici šampionata kao profesionalni igrač. Klub je dva puta kažnjavao registrovanjem pobede protivničkog tima zbog angažovanja Lehtonena, pošto se drugi klub žalio FRBSB zbog povrede FIBA pravila koja se odnose na transfer igrača u okviru Evropske zone. FIBA (Medjunarodna košarkaška federacija) svojim pravilima uređuje medjunarodni transfer igrača, nacionalne federacije se tim pravilima moraju voditi kada utvrđuju sopstvene zahteve transfera. Na osnovu njih, FIBA zabranjuje da klubovi koji pripadaju Evropskoj zoni uključuju u takmičenja u nacionalnim šampionatima igrače koji su igrali u drugim zemljama Evropske zone, ako se transfer obavio posle 28. februara. Posle ovog datuma moguće je uključivati samo igrače koji nisu do tada igrali u Evropi.

¹⁸ *Case C-415/93*. Komentar ovog slučaja: doc.dr Vesna Knežević-Predić, Iz prakse Suda evropskih zajednica, *Revija za evropsko pravo*, 2-3/99, str. 105-127.

¹⁹ *Jyri Lehtonen and Others v Fédération Royale Belge des Sociétés de Basket-ball*, C-176/96, Aril 13, 2000.

Lehtonen i njegov klub su od nacionalnog Suda prve instance u Briselu tražili da ukine donete mere belgijske košarkaške asocijacije i da zabrani donošenje daljih sankcija koje bi ga sprečavale da igra u šampionatu. Ovaj Sud se obratio Sudu pravde EC za mišljenje o predhodnom pitanju da li su pravila sportske federacije koja zabranjuju klubovima da stave u tim igrača koji je angažovan posle određenog datuma kompatibilna sa slobodom kretanja radnika u komunitarnom pravu. Sud pravde je naglasio da "...sport spada u nadležnost komunitarnog prava u meri u kojoj predstavlja ekonomsku aktivnost u značenju koju joj daje Ugovor (čime je ponovio svoj stav iz slučaja *Bosman*, prim. T. M.). U tim uslovima, pravila organizovanja sportske aktivnosti, uključujući i ona koja donose sportske federacije, moraju biti u skladu sa komunitarnim pravom. Pravila ili prakse koje isključuju strane igrače iz određenih utakmica koja nisu ekonomske prirode (na primer, mečevi između nacionalnih timova različitih država) nisu u suprotnosti sa slobodom kretanja ljudi. Sud smatra da, pošto je učešće igrača u mečevima osnovni razlog njihove aktivnosti, pravilo koje ograničava ovakvo učešće takodje ograničava i šanse za zapošljavanje određenog igrača. Pravila koja zabranjuju belgijskim klubovima da u mečevima šampionata uvrste i košarkaše iz drugih država članica ukoliko su oni transferovani posle određenog datuma, prema mišljenju Suda, predstavlja smetnju slobodi kretanja radnika.

Međutim, Sud smatra da ova smetnja može biti opravdana na osnovu neekonomskih razloga, koji se odnose na sport kao takav. Utvrđivanje krajnjeg roka za transfer može biti sa ciljem da se izbegne neregularnost takmičenja, ukoliko ne ide dalje od ostvarivanja ovoga cilja. Prema mišljenju Suda pravde, na nacionalnim sudovima je da utvrdi da li je ovaj poslednji razlog poštovan." Sud je, dakle, zaključio da postojanje opravdanosti za utvrđivanje ograničenja slobode kretanja profesionalnih sportista mora biti ocenjivano od strane nacionalnih sudova, i da nije u domenu komunitarnog prava.

Za kraj ovog pregleda novosti iz Evropske unije, opredelili smo se za jedan slučaj koji se pojavio pred Prvostepenim sudom, i koji se odnosi na pristup dokumentima organa Unije, koji je veoma značajan zbog ostvarivanja

proklamovanog principa javnosti za dokumente organa. Prvostepeni sud je 6. aprila doneo presudu na osnovu tužbe za poništaj dve odluke Saveta kojima se odbija pristup određenim dokumentima ovog organa, u slučaju *Kuijer*²⁰. Profesor Univerziteta u Utrehtu (Holandija), Aldo Kuijer, koji se bavi pitanjima azila i imigracionih politika, zatražio je od Generalnog sekretarata Saveta pristup određenim dokumentima koji se odnose na aktivnosti Centra za informisanje, diskusiju i razmenu informacija o azilu (CIREA). Ta dokumenta su: objedinjeni izveštaji o Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici, analize i procene sačinjene od strane ili za CIREA koje se odnose na stanje u trećim državama regiona iz kojih dolaze većina ljudi koji traže azil (za period 1994/98. godina), izveštaji komisija za utvrđivanje činjenica država članica Unije, kao i lista osoba koje su nadležne za pitanja azila u državama članicama. Generalni sekretar Saveta je pismom odgovorio da CIREA poseduje izveštaje za neke od država o slučajevima odbijanja davanja azila i povratku tih ljudi, ali nije dopušten pristup javnosti ovim dokumentima, kao ni listi osoba koje se bave pitanjima azila, opravdavajući ovaj svoj stav odredbama odluke Saveta o pristupu dokumentima²¹, odnosno njenim članom 4 stav 1.²² Što se izveštaja država članica tiče, Generalni sekretar je objasnio da oni ne postoje.

Profesor Kuijer je ponovio svoj zahtev za pristup dokumentima, pozivajući se na član 7(1)²³ iste odluke Saveta, da bi bio obavešten da je Savet svojom odlukom (28. 09. 1998. godine - prva sporna odluka) odbio i ovaj zahtev. Razlozi koje je Savet naveo su da brojni traženi dokumenti sadrže veoma osetljive informacije o političkoj, ekonomskoj i socijalnoj

²⁰ *Aldo Kuijer v Council of the European Union*, Case T-188/98, April 6, 2000.

²¹ *Council decision 93/731*, 20.12.1993, OJ L 340, 1993, p. 43.

²² Ovaj član utvrđuje da pristup dokumentima Saveta neće biti dopušten kada je njihovo objavljivanje nepodesno zbog zaštite javnog interesa - javne bezbednosti, međunarodnih odnosa, monetarne stabilnosti, sudske procedure, inspekcije i istrage.

²³ Prema odredbama ovog člana podnosioca molbe za pristup dokumentima Saveta mora, u roku od mesec dana, pismeno obavestiti nadležno odeljenje ili Generalni sekretar da li je njegova molba uvažena ili, pak, postoji namera da molba bude odbijena. U drugom slučaju, podnosilac molbe će biti obavešten i o razlozima za odbijanje pristupa dokumentima, i imaće mesec dana da potvrdi, odnosno ponovi svoj zahtev.

situaciji u državama u koje su vraćeni oni koji nisu dobili azil, tako da bi njihovo objavljivanje pogoršalo odnose Unije sa tim državama; ostala dokumenta će Savet pokušati da pronadje i dostaviće ih tražiocu. U ovoj svojoj odluci, Savet je naznačio da lista osoba koje se bave pitanjima davanja azila u državama članicama nije pronadjena kao poseban dokument Saveta, da bi već u narednom pismu (18. 05. 1999 - druga sporna odluka) demantovao sebe, navodeći da ona postoji i da je sadržana u dokumentu 5971/2/98 CIREA, i time pokazao nepreciznost prethodne odluke.

Tužilac u svojoj tužbi navodi da je svojim odlukama Savet prekršio odluku o pristupu dokumentima, kao i obavezu da navede razloge odbijanja pristupa javnosti, i da je narušio princip komunitarnog prava o pristupu javnosti dokumentima organa Unije. Sud prve instance je najpre razmatrao pitanje nenavodjenja razloga odbijanja, za koje smatra da "...ima dvostruku svhu: da pruži priliku zainteresovanim stranama da znaju čime se opravdavaju preduzete mere kako bi im bilo omogućeno da zaštite svoja prava, i da omogući judikaturi EC da ostvaruje svoja ovlašćenja da ispita legalnost odluke... Nije jasno iz iznetog objašnjenja razloga u spornoj odluci, da je Savet pojedinačno ispitao, ma kako površno, svaki od ovih dokumenata ili da ih je ispitivao u grupi... U spornoj odluci Savet ne daje bilo kakav razlog zbog koga bi se mogao razumeti razlog odbijanja davanja pristupa dokumentima. Sledi, da sporna odluka ne zadovoljava zahteve člana 190 Ugovora o EC, kojim se utvrđuje neophodnost obrazlaganja razloga donošenja mera.

...Što se kršenja člana 4(1) odredbe 93/731 tiče, mora se imati na umu da je ovaj Sud već doneo presudu da ova odredba mora biti tumačena u svetlu principa prava na informisanje i principa proporcionalnosti. Iz ovoga sledi da Savet ima obavezu da ispita da li treba dozvoliti pojedinačan pristup informacijama koje nisu pokrivene ograničenjima, poštujući, istovremeno, princip dobrog upravljanja. Sud smatra da, i bez uvida u dokumenta koja su u pitanju, može utvrditi da ima dovoljno informacija... da donese odluku da se ponište odluke Saveta."

pripremila mr Tanja Mišćević

IZ DOMAĆIH I STRANIH ČASOPISA

str. 157 - 167.

Common Market Law Review

Issue: 37, 6

<http://www.wkap.nl/jrnltoctoc.htm/0165-0750>

Editorial Comments: Taking (the limits of) competences seriously	1301	1305
Articles		
<i>von Bogdandy, A.</i> , The European Union as a human rights organization? Human rights and the core of the European Union	1307	1338
<i>Koutrakos, Panos</i> , Is Article 297 EC a "reserve of sovereignty"?	1339	1362
<i>Petersmann, E.-U.</i> , From "negative" to "positive" integration in the WTO: Time for "mainstreaming human rights" into WTO Law?	1363	1382
<i>Vossestein, A.J.</i> , Corporate efforts to influence public authorities, and the EC rules on competition	1383	1402
<i>Ellis, Evelyn</i> , The recent jurisprudence of the Court of Justice in the field of sex equality	1403	1426
Case Law		
Case C-6/99, Association Greenpeace France and Others v. Ministère de l'Agriculture et de la Pêche and Others, <i>Gaja, Giorgio</i>	1427	1432
Case C-273/97, Angela Maria Sirdar b. The Army Board, Secretary	1433	1444

of State for Defence; Case C-285/98, *Tanja Kreil v. Germany, Langer, Jurian*

Case C-6/98, *Arbeitsgemeinschaft Deutscher Rundfunkanstalten (ARD) v. PRO Sieben Media AG, Mastroianni, Roberto* 1445 1464

National Courts - French Cour de Cassation: *T.G.V. Nord et Pont de Normandie, Waelbroeck, Denis and Griffiths, Mark* 1465 1476

Book Reviews

European Competition Law Review

Issue: 21, 10

<http://www.smlawpub.co.uk/>

Articles

Vollebregt, Eric, E-Hubs, Syndication and Competition Concerns 437 443

How does E.C. competition law apply to co-operation and joint venture-sin the B2B field? Although the first decisions in the field are being taken, "old economy" competition law principles provide useful guidance. Critical to the competition law assessment is the B2B marketplace's bias.

Heimler, Alberto, Relationship between the Antitrust Authority and Sectoral Regulators: The Italian Experience 444 447

The article explores the interaction/co-operation between regulators and competition authorities in the application of the Competition Act in Italy. It examines the roles allocated to the general competition authority and sectoral regulatory bodies, and draws conclusions regarding the necessity for interaction.

Odriozola, Miguel, Spain Reforms Merger Control 448 451

The article describes Spain's June 2000 merger control reform, which introduces suspensive effects of notifications and lowers the maximum duration of investigations to four months. The article also discusses an unprecedented new rule on minority participations.

Analysis Section

Griffiths, Mark and Nüesch, Sabina Modernising the Treatment of Horizontal Agreements – An Analysis of the Commission's Proposals 452 462

Book Review

Korah, Valentine, Trawling for Minnows: European Competition Policy and Agreements between Firms 463 463

Doherty, Barry, Telecommunications, Broadcasting and the Internet: EC Competition Law and Regulation 464 464

News Section

News Section N-I N-124

European Law Review

Issue: 25, 6

<http://www.smlawpub.co.uk>

Editorial

Prospects for the European Council of Nice 573 574

Articles

Lenaerts, K., Fundamental rights in the European Union 575 600

Williams, Andrew, Enlargement of the Union and human rights conditionality: a policy of distinction? 601 617

Tobler, Christa, Encore: "Women's Clauses" in public procurement under community law 618 631

Davies, Arwel, Electronic public procurement initiatives within the European Community 632 644

Notes and Shorter Articles

Fernández, Pablo Muñoz, Increasing powers and increasing uncertainty: collective dominance and pricing abuses 645 653

McGlynn, Clare, Pregnancy, parenthood and the court of justice in Abdoulaye 654 662

<i>Trybus, Martin</i> , On the application of the E.C. treaty to armaments	663	668
<i>Knapp, Andreas</i> and <i>Cabral, Pedro</i> , "Eyes wide shut": Portuguese notaries' fees under European Community Law	669	679
<i>Book Reviews</i>		
Book Reviews	680	688
<i>Books Received</i>		
Books Received		689
689		
Table of Contents		
<i>Cumulative Table of Cases</i>		
Cumulative Table of Cases	I	xxv
<i>Cumulative Table of Legislation</i>		
Cumulative Table of Legislation	xxvi	xl
<i>Cumulative Index</i>		
Cumulative Index	xli	xlx

European Review of Private Law

Issue: 8, 4

<http://www.wkap.nl/jrnltoctoc.htm/0928-9801>

Articles/Articles/Aufsätze

<i>Staudenmayer, Dirk</i> , The Directive on the Sale of Consumer Goods and Associated Guarantees - a Milestone in European Consumer and Private Law	547	564
<i>McKendrick, John</i> Modifying Procedural Autonomy: Better Protection for Community Rights	565	587
<i>van Rhee, C.H.</i> , Civil Procedure: a European <i>Ius Commune</i> ?	589	611

Case Notes/Annotations/Entscheidungsanmerkungen

Enrichissement Sans Cause: Cour de Cassation 15 Novembre 1998, Recueil Dalloz-Jurisprudence 1999.

Notes By: Gerrit de Geest and Ben W.F. Depoorter (Belgium)/ Josiane Haas (Switzerland) /Paolo Gallo (Italy)/ Evgenia Dacornia (Greece)/ Evlalia Eleftheriadou (Greece)/ Begõna Alfonso de la Riva (Spain)/ José Carlos de Madeiros Nõbrega (Portugal)/ Erwin Beysen (France)/ Silvia Fredrizzi (Italy)/ Matthias Hünert (Germany)/ Franz Nieper (The Netherlands)	613	688
---	-----	-----

Zur Verzinsung eines Schadensersatzanspruches beim Schuldnerverzug: OGH vom 27.1.1999, 3Ob 225/98d, JBL 1999, 470.	689	727
--	-----	-----

Notes By: Anne-Kathrin Pahlke (Germany), Bart de Temmermann (Belgium), Kostas Christodoulou (Greece)

Case Notes/Annotations/Entscheidungsanmerkungen

Guidelines for Authors	729	735
------------------------	-----	-----

Case Notes/Annotations/Entscheidungsanmerkungen

Contributors	737	738
--------------	-----	-----

Europarecht

Issue: 35, 6

<http://www.nomos.de/nomos/zeitschr/zeitschr.htm>**Aufsätze**

Seidel, Martin , Konstitutionelle Schwächen der Währungsunion 861 878

Bungenberg, Marc , Dynamische Integration. Art. 308 und die Forderung nach dem Kompetenzkatalog 879 900

Frenz, Walter , Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse - Neuerungen durch Art. 16 EG 901 925

Rechtsprechung - Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften - Gericht erster Instanz

Friezügigkeit der Arbeitnehmer - Anwendungsbereich - Drittwirkung 926 931
Urteil des Gerichtshofes vom 6.6.2000 (Vorabentscheidungsersuchen der Pretura Bozen), Roman Angonese/Cassa di Risparmio di Bolzano SpA, Rs. C-281/98

Körber, Torsten, Innerstaatliche Anwendung und Drittwirkung der Grundfreiheiten?
- Anmerkung zum Urteil des EuGH vom 6.6.2000. Roman Angonese/Cassa di Risparmio di Bolzano SpA, Rs. C-281/98 932 951

Maut - Brennerautobahn 952 967
Urteil des Gerichtshofes vom 26.9.2000 (Vertragsverletzungsverfahren), Kommission/Österreich, Rs. C-205/98

Normen und technische Vorschriften - Anwendbarkeit in Zivilrechtsstreitigkeiten 968 975

Urteil des Gerichtshofes vom 26.9.2000 (Vorabentscheidungsersuchen des Pretore von Mailand), Unilever Italia/Central Food, Rs. C-443/98

Waren im Durchfuhrverkehr und Recht des gewerblichen Eigentums 976 982

Urteil des Gerichtshofes vom 26.9.2000 (vertragsverletzungsverfahren),
Kommission/Frankreich, Rs. C-23/99

Vergabe eines Auftrags durch eine Gebietskörperschaft an ein
Konsortium, dem sie selbst angehört 983 989

Urteil des Gerichtshofes vom 18.11.1999 (Borabentscheidungsersuchen
des Tribunale amministrativo regionale Emilia-Romanga), Teckal/Gemeinde
Viano u.a. Rs. C-107/98

Kleinere Beiträge, Berichte und Dokumente

Thym, Daniel, Europaabgeordnete gegen Europaparlament - der erste
Akt des Streits um OLAF 990 998

Schladebach, Marcus, Die Bedeutung des Umweltrechts für die
Erweiterung der Europäischen Union 999 1008

Rezensionen

Erbguth, Wilfried, Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungs
gesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs- und Europarecht
- am Beispiel des, *Redeker, Martin* 1009 1010

Palombini, Camillo Frhr. Von, Staatsbürgerschaften und
Gemeinschaftsrecht, *Wallenberg, Gabriela v.* 1011

Schorkepf, Fank, Homogenität in der Europäischen Union -
Ausgestaltung und Gewährleistung durch Art. 6 Abs. 1 und
Art. 7 EUV *Hoffmeister, Frank* 1012 1014

Bibliographie

Bücher und Zeitschriften 1015 1021

<http://www.blackwellpublishers.co.uk/asp/journal.asp?ref=0021-9886>

<i>Arter, David</i> , Small State Influence Within the EU: The Case of Finland's 'Northern Dimension Initiative'	677	698
<i>Schaffer, Mark, Carlin, Wendy and Estrin, Saul</i> ,. Measuring Progress in Transition and Towards EU Accession: A Comparison of Manufacturing Firms in Poland, Romania and Spain	699	728
<i>Elman, R. Amy</i> , The Limits of Citizenship: Migration, Sex Discrimination and Same-Sex Partners in EU Law	729	750
<i>Huysmans, Jef</i> , The European Union and the Securitization of Migration	751	778
<i>Lequesne, Christian</i> , Quota Hopping: The Common Fisheries Policy Between States and Markets	779	794
<i>Marks, Gary and Hooghe, Liesbet</i> , Optimality and Authority: A Critique of Neoclassical Theory	795	816
<i>Metcalf, Les</i> , Reforming the Commission: Will Organizational Efficiency Produce Effective Governance?		
<i>Tallberg, Jonas</i> , The Anatomy of Autonomy: An Institutional Account of Variation in Supranational Influence	843	864
<i>Wise, Mark</i> , The Atlantic Arc: Transnational European Reality or Regional Mirage?	865	890
European Agenda		
<i>Masing, Vanessa, Toth, Ferenc and Kasemir, Bernd</i> : Climate Policy, Venture Capital and European Integration	891	904
Book Reviews		
<i>Saalfeld, Thomas</i> : The Kohl Chancellorship, edited by C. Clemens and W. E. Paterson	905	906
<i>Young, Alasdair R.</i> : The United States and the European Union:	906	906

The Political Economy of a Relationship, by T. R. Guay		
<i>Verdun, Amy</i> : The Logic of Regional Integration: Europe and Beyond, by W. Mattli	907	907
<i>Church, Clive</i> : The Road to Maastricht. Negotiating Economic and Monetary Union, by K. Dyson and K. Featherstone	908	909
<i>Hunt, Jo</i> : Legal Issues of the Amsterdam Treaty, edited by D. O'Keefe and P. Twomey	909	910
<i>Xanthaki, Helen</i> : The Administrative Supervision and Enforcement of EC law: Powers, Procedures and Limits, by A. G. Ibañez	910	911
<i>Threlfall, Monica</i> : La igualdad entre hombres y mujeres en el Derecho europeo, by D. Ordóñez Solís	911	911
<i>Hodson, Loveday</i> : A Vital National Interest: Ireland in Europe 1973-1998, edited by J. Dooge and R. Barrington; Europe: The Irish Experience, edited by R. O'Donnell	912	913
<i>Warleigh, Alex</i> : Theories of European Integration, by B. Rosamond	913	914
<i>Urwin, Derek W.</i> : Federalism and European Union The Building of Europe, 1950-2000, by M. Burgess	914	915
<i>Rosamond, Ben</i> : Debating Governance: Authority, Steering and Democracy, edited by J. Pierre	915	916
<i>Barnes, Pamela M.</i> : Creating Environmental Policy in the European Union, by A. R. Zito	916	917
<i>Mineshima, Dale</i> : Central Europe: Core or Periphery?, edited by C. Lord	917	918
<i>Brown, David</i> : The Council of the European Union, by M. Westlake	918	918
<i>Lintner, Valerio</i> : Regional Integration: Experience, Theory and Measurement, by A. M. El-Agraa	918	918

<i>Stevens, Handley</i> : The Importance of Small Differences: European Integration and Road Haulage Associations in Germany and the Netherlands, by D. Lehmkuhl	919	919
<i>Marcussen, Martin</i> : Transatlantic Perspectives on the Euro, by C. R. Henning and P. C. Padoan	919	919
<i>Maher, Imelda</i> : EC and UK Competition Law and Compliance, by P. M. Taylor	919	919
<i>Winn, Neil</i> : The European Rescue of the Nation-State, by A. S. Milward	920	920
<i>Aspinwall, Mark D.</i> : Pressure Groups and British Politics, by W. Grant	920	920
<i>Suárez, Carmen</i> : Trade, Investment and the Environment, edited by H. Ward and D. Brack	920	920

Revue du Marché Commun et de L'Union Européenne

Issue: 443

http://www.editecom.com/revuemarche_commun.htm

Entretien

<i>Vignes, Daniel</i> , Entretien avec Pierre Moscovici, ministre délégué chargée des Affaires européennes	661	664
--	-----	-----

Euro

<i>Wahl, Jean</i> , Menaces sur l'euro	665	666
<i>Raymond, Robert</i> , L'euro, une grande monnaie	667	673

Charte Fondamentale

<i>Dutheil de la Rochère, Jacqueline</i> , La charte des droits fondamentaux de l'Union européenne : quelle valeur ajoutée, quel avenir?	674	680
--	-----	-----

CIG

<i>Louis, Jean-Victor</i> , La réforme des institutions de l'Union européenne	681	685
---	-----	-----

- Schéma pour une réflexion

Quermonne, Jean-Louis, Observations sur la réforme des institutions 686 689

Conflit Inter-Institutionnel

Marchegiani, Giannangelo, La BEI et l'OLAF, un conflit de nature constitutionnelle 690 695

Budget et Fiscalité

Beurdeley, Laurent, Les motifs du refus de décharge relatif au budget général de l'Union européenne 696 702

Maublanc, Jean-Pierre, Liberté d'établissement et fiscalité : la rigueur de la jurisprudence communautaire 703 706

Problèmes Linguistiques

Petit-Roudil, Gaël, La situation minoritaire des langues des périphéries des États membres de l'Union européenne 707 722

Actualités et Documents

Union Européenne 723 728

Actualités et Documents

Drouin, Pierre, Notes de Lecture 729 730