

Godina I

1999.

Broj 1.

YU ISSN 0000  
UDK 34: 061.1(4)

# **REVIJA ZA EVROPSKO PRAVO**

Glavni i odgovorni urednik  
prof. dr Radovan D. VUKADINOVIĆ

Udruženje za pravo Evropske unije, Beograd.

**Izdavač**

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

**Uredjivački odbor**

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

**Glavni i odgovorni urednik**

Prof. dr Radovan D. Vukadinović  
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,  
prof. dr Aleksandar Ćirić

Časopis izlazi periodično

Tiraž: 300

Štampa: Komino Trade, Kraljevo

Predlog za citiranje: EP Rev.

# REVIJA ZA EVROPSKO PRAVO

periodični časopis Udruženja za pravo Evropske unije

Godina I	1999.	Broj 1.	
<b>SADRŽAJ</b>			
Predgovor	.....	5	
Reč urednika	.....	7	
 <b>ČLANCI I RASPRAVE</b>			
Radovan D. Vukadinović	Pojam i mesto prava Evropske unije u pravnom sistemu država članica .....	9	
Gordana Ilić	Koreni stvaranja Evropske unije .....	39	
Vesna Knežević-Predić	Medjunarodnopravni subjektivitet Evropske unije .....	75	
Slobodan Samardžić	Sistem vlasti Evropske unije .....	93	
Duško Lopandić	O karakteristikama Ugovora iz Amsterdama .....	115	
Ivica Jankovec	Dejstvo promenjenih okolnosti na ugovorne odnose (pokušaj harmonizacije prava evropskih zemalja)...	135	
 <b>SUDSKA PRAKSA</b>			
	Slučaj C-162/16, "Racke", komentar.....	145	
	Slučaj 26/62, "Van Gend en Loos" - prevod .....	151	
 <b>PREVODI DOKUMENATA</b> .....			161
 <b>NOVOSTI IZ EVROPSKE UNIJE</b> .....			213
 <b>INFORMACIJE O SKUPOVIMA</b> .....			225
 <b>PRIKAZI KNJIGA</b>			
	Dr Duško Lopandić: <i>Trgovinska politika Evropske unije i Jugoslavije</i> , Radovan D. Vukadinović .....	231	
	Marc Maresceau (redaktor): <i>Enlarging the EU Relations between the EU and Central and Eastern Europe</i> , Marko Milojević .....	234	

# REVIEW OF EUROPEAN LAW

Periodical Review of Association for the European Union Law

---

Volume I	1999	No. 1
----------	------	-------

---

**CONTENTS**

Preface	.....	5
Address of the Editor	.....	7
 <b>ARTICLES</b>		
Radovan D. Vukadinović Gordana Ilić	Concept and Place of the European Union Law ... Building of the European Union - From Federalism to Functionalism .....	9 39
Vesna Knežević-Predić Slobodan Samardžić	International-Legal Status of the European Union .. System of Government in the European Union ..	75 93
Duško Lopandić Ivica Jankovec	About Characteristics of the Amsterdam Treaty ... Effects of Change of Circumstances on Contractual Relations (An Attempt of Law Harmonization in in European Countries) .....	115 135
 <b>FROM PRACTICE OF THE COURT OF JUSTICE</b>		
	Note of Case C-162/96, "Racke" .....	145
	Case 26/62, "Van Gend en Loos," translation .....	151
 <b>DOCUMENTS</b> .....		
		161
 <b>EUROPEAN UNION NEWS</b> .....		
		213
 <b>REPORTS</b> .....		
		225
 <b>BOOK REVIEWS</b>		
	Duško Lopandić: <i>Trade Policy of the European Union and Yugoslavia</i> , Radovan D. Vukadinović...	231
	<i>Enlarging the EU Relations between the EU and Central and Eastern Europe</i> , (Ed. by Marc Maresceau), Marko Milojević .....	234

## *Predgovor*

Pred čitaocima je prvi broj časopisa *Revija za evropsko pravo*. Pokretanje ovog specijalizovanog pravnog časopisa trebalo bi da zadovolji potrebu i interes da se sistematski i stalno proučava i prati pravo koje postoji i koje nastaje u Evropskoj uniji. Bez obzira što naša zemlja nije u Evropskoj uniji i bez obzira na međunarodne političke odnose, pravni odnosi u koje stupaju naši građani i naša pravna lica na teritoriji ove Unije često su podvrgnuti, zavise i regulisani su njenim pravom. Njihov interes je da naši pravnici imaju specijalizovana znanja o ovom pravu i da su u mogućnosti da im pružaju pravnu pomoć. Verujemo da će ovaj časopis, pored ostale naše pravne literature iz domena prava Evropske unije, biti značajan izvor za sticanje znanja i informisanja naših zainteresovanih pravnika o ovom pravu.

Ovaj časopis će, kao i pravo Evropske unije, obuhvatati razne i brojne oblasti prava. On neće biti specijalizovan za neke određene grane prava, već će biti specijalizovan time što će proučavati i pratiti pravo jedne zajednice država, čiji su ciljevi da se usklade i unificiraju njihova prava putem raznih pristupa i metoda, kako bi se ostvarivali brojni ciljevi i politike ove zajednice, koji se stalno šire.

*Revija za evropsko pravo* treba da bude naš prozor u svet prava Evropske unije. Njegove stalne rubrike omogućiće da se teorijski i stručno obradjuju pojedina, posebno aktuelna pitanja iz raznih oblasti ovog prava, da se kroz prikazivanje i analizu sudske i druge prakse upozna primena ovog prava, da se kroz prevode pojedinih dokumenata prati zakonodavni rad Unije, a da se kroz razne informacije, prikaze i bibliografije prate dešavanja u domenu prava Evropske unije.

Naši pravnici kroz ovaj časopis ne samo da će se upoznavati sa stanjem i razvojem prava Evropske unije, nego će moći da upoređuju ovo pravo, njegova rešenja i praksu, sa našim pravom i našom praksom. Kroz uočavanje sličnosti i razlika moći će da se sazna šta je u našem pravu potrebno da se menja, ako se želi harmonizacija našeg prava sa pravom Evropske unije, i to bilo već sada, bilo onda, ako i kada naša zemlja postane članica ove Unije. Mislimo i verujemo da će i u ovom pogledu ovaj časopis imati značajnu misiju.

Verujemo da će ovaj časopis lepo i sa dužnom pažnjom biti primljen u našoj pravničkoj javnosti. Nadamo se da će njegovo pojavljivanje da bude pozdravljeno i među evropskim pravnicima, tim više, što je ovo prvi ovakav časopis na Balkanu, što mislimo da naš pothvat čini i međunarodno značajnim.

Urednik ovog časopisa je profesor Radovan Vukadinović, koji je naš najbolji poznavalac prava Evropske unije, što svedoče brojne knjige koje je o ovom pravu napisao. Njegov entuzijazam i privrženost ovom pravu su garancija da će zajedno sa uredjivačkim odborom uspešno pripremiti i redovno objavljivati ovo naučno i stručno glasilo Udruženja za pravo Evropske unije, čiji prvi broj predajemo sudu naše pravničke javnosti. Za sve nas, okupljene oko ovog časopisa, biće viliko zadovoljstvo ako ovaj naš pothvat bude prihvaćen i podržan.

27. 01. 1999.

Predsednik Udruženja

prof. dr Dobrosav Mitrović

## *Reč glavnog i odgovornog urednika*

Poštovani čitaoci,

Osnovna namera pokretača ove *Revije* bila je želja da se sve većem broju zainteresovanih pruži šansa da se na jednom mestu informišu, pročitaju ili napušu sve ono što se obuhvata pojmom komunitarno pravo ili pravo Evropske unije. Ostvarivanje ove želje pretpostavljalo je, međutim, rešavanje niza pitanja: počev od naziva *Revije*, do nekih tehničkih. I pored prisutnih terminoloških dilema, o kojima pišemo već u ovom broju, izabran je naziv *Revija za evropsko pravo*. Izmedju naziva komunitarno pravo, pravo Evropskih zajednica i pravo Evropske unije, izabran je širi i manje odredjen naziv evropsko pravo. Pod izrazom evropsko pravo pokretači su imali u vidu propise koje su doneli organi triju Zajednica i koji se primenjuje u današnjih 15 država članica, kao i pravo sadržano u sporazumima o pridruživanju koje je Evropska zajednica ili Evropska unija zaključila sa nizom evropskih država i implementirajuće propise država članica, u meri u kojoj čine deo komunitarnog prava. Time je odredjen "lik" časopisa i opredeljen karakter budućih priloga.

Osim teorijskih pobuda, pokretači su imali u vidu i praktični značaj. U tom smislu zamišljeno je da časopis pored teorijskih rasprava sadrži i stalne rubrike posvećene sudskoj praksi Suda pravde Evropskih zajednica, rubriku posvećenu najznačajnijim dokumentima i pregled zanimljivih informacija. Već u ovom broju u rubrici sudska praksa komentarisana je slučaj otkazivanja Sporazuma o saradnji izmedju SFR Jugoslavije i Evropske ekonomske zajednice, dok je rubrika dokumentacija posvećena relevantnim dokumentima o uspostavljanju ekonomske i monetarne unije i uvodjenju EURA.

Bez obzira što SR Jugoslavija svoje odnose sa Evropskom unijom trenutno nije regulisala institucionalnim aranžmanima, valja se podsetiti da su ovi odnosi bili vrlo razvijeni do devedesetih godina. Kako je, i pored poznatih i nadamo se prolaznih nesporazuma, Evropska unija i dalje ostala vodeći spoljnotrgovinski

partner domaćim privrednim subjektima, uvereni smo da će ovo uskoro biti praćeno i odgovarajućim nivoom političkih odnosa. No, i bez obzira na razvoj budućih odnosa, osnivači su smatrali da pokretanje ove vrste revije predstavlja i dokaz zrelosti i spremnosti domaće teorije i struke da učine korak napred. Uostalom, na potrebu pravne evropeizacije i "ugledanja" srbijanskih zakonopisaca na strane uzore ukazivao je još Boža Grujović pre i za vreme Prvog srpskog ustanka. Gotovo dva veka kasnije ideja "nove evropeizacije" domaćeg prava je 1996. godine, revitalizovana zaključkom Savezne vlade o potrebi harmonizacije pravnog sistema sa pravnom regulativom Evropske unije.

Sa željom da se prvi korak učinjen pokretanjem ove revije pretvori u ravnomerni hod ka Evropi, nadamo se da ćemo usput nailaziti i na vašu pomoć kako bi *Revija* zaobišla i lakše savladala dečje bolesti i druge teškoće, pre svega finansijske prirode, i da će se pred vama pojavljivati periodično, a najmanje tri puta godišnje,

Vaš

Radovan D. Vukadinović



## ČLANCI I RASPRAVE

Prof. dr Radovan D. VUKADINOVIĆ<sup>1\*</sup>

UDK 34: 061.1 EC  
str. 9-37.  
izvorni naučni rad

### POJAM I MESTO PRAVA EVROPSKE UNIJE U PRAVNOM SISTEMU DRŽAVA ČLANICA

#### ABSTRACT

*The concept and place of the Community law in the legal orders of Member States belong the complex legal notions, to which legal theory offers different, but not definitive answers.*

*In this paper the introduction is devoted to some of terminology dilemmas as concerning differences between Community law and common law of Europe, comparative and natural law, and lex mercatoria. In the main part, the author analyses general characteristics of derivative and interpretive autonomy of legal system. He accepts view that Community law enjoys the derivative and interpretive autonomy from Member State law and represents "more than functional area of law, less than a legal system."*

**Key words:** *Community law, legal system, internal legal system, international law, autonomy, derivative and interpretive autonomy, functional area of law.*

---

<sup>1\*</sup> Profesor Pravnog fakulteta u Kragujevcu i Fakulteta za menadžment u Beogradu.

## 1. Pojam i sadržina komunitarnog prava

Pod izrazom komunitarno pravo podrazumeva se skup propisa koje su stvorili organi Evropskih zajednica: Evropske zajednice, Evropske zajednice za atomsku energiju i Evropske zajednice za ugalj i čelik i države članice.

U toku četrdesetogodišnjeg postojanja organi Evropske ekonomske zajednice su doneli više od 20.000 raznih akata sekundarnog zakonodavstva, a Sud pravde preko 4000 presuda,<sup>2</sup> dok su države članice u cilju njihovog implementiranja donele i niz tzv. sprovedbenih propisa. Osim akata sekundarnog zakonodavstva, države članice i Zajednice su samostalno ili zajedno zaključile i niz sporazuma sa trećim državama ili međunarodnim organizacijama čime su stvarani tzv. primarni izvori komunitarnog prava. Navedenim izvorima su regulisani odnosi između komunitarnih subjekata.

Subjekti komunitarnog prava su pravna i fizička lica, države članice i organi Zajednica. Pod fizičkim licima podrazumevaju se državljani država članica, a pod pravnim, ona koja imaju pripadnost neke od država članica ili imaju status evropskih društava, kao što su evropske ekonomske interesne grupacije i evropska akcionarska društva (*societas europea*).<sup>3</sup> U teritorijalnom smislu, domašaj primene ovih propisa je omeđen granicama Evropske unije, odnosno njenih država članica. Samo u posebnim situacijama pojedini komunitarni propisi se mogu primeniti i izvan Zajednice, odnosno Evropske unije. U pitanju je tzv. eksteritorijalna primena najčešće komunitarnih propisa o pravu konkurencije.<sup>4</sup> I u personalnom smislu postoje određeni izuzeci. Na komunitarne propise se mogu pozivati i državljani trećih država nečlanica i njihova pravna lica u određenim poslovima sa komunitarnim subjektima. Tako se u pogledu uživanja određenih socijalnih pogodnosti po osnovu radnog odnosa na komunitarne propise mogu pozivati ne samo zaposleni radnici iz trećih država nečlanica, već i članovi njihovih porodica. Državljanin država nečlanica mogu sticati određena prava i na osnovu sporazuma o pridruživanju i saradnji koje je Zajednica/Unija zaključila sa njihovim državama.

U pogledu porekla i predmeta regulisanja u pravnoj teoriji nema jedinstvenog shvatanja koji su sve propisi obuhvaćeni pojmom komunitarnog prava. Razlike su prisutne kako u pravnoj teoriji u državama članicama, tako i u državama nečlanicama. Različita shvatanja su u suštini nastala kao rezultat različitog određivanja pravne prirode Evropske (ekonomske) zajednice.

---

<sup>2</sup> K. Mortelmans, *Community Law: More than a Functional Area of Law, Less Than a Legal System*, 1 (1996) *LIEI*, p. 23.

<sup>3</sup> Detaljnije u: R. Vukadinović, *Stvaranje i ostvarivanje komunitarnih prava u Evropskoj uniji*, Beograd, 1998, str. 23-26.

<sup>4</sup> Vid. R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, Beograd, 1996, str. 222.

U pravnoj teoriji se shvatanja o pravnoj prirodi Zajednice mogu klasifikovati u više grupa. Prema detaljnijoj klasifikaciji postoje četiri grupe shvatanja.<sup>5</sup> Prvu grupu čine shvatanja prema kojima Evropska zajednica predstavlja naddržavnu tvorevinu čiji je pravni sistem analogan pravnim sistemima država članica. Prema shvatanjima iz druge grupe, Evropska zajednica ima dvojnu (mešovitu) prirodu pa se i u njenom pravnom sistemu prepliću međunarodni i nacionalni elementi. Pobornici shvatanja koja su svrstana u treću grupu smatraju da Zajednica ima osobenu *sui generis* pravnu prirodu čiji se pravni sistem razlikuje i od međunarodnog i od nacionalnih pravnih sistema država članica. Autori iz četvrte grupe, tretiraju Zajednicu kao klasičnu međunarodnu organizaciju čiji pravni sistem u potpunosti deli karakteristike međunarodnog prava.

Različito određivanje prirode Zajednice uslovalo je i različita, ali manje razudjena, shvatanja o pravnoj prirodi komunitarnog prava, koja se mogu grupisati u: internacionalistička (međunarodna) i nadnacionalistička (autonomna).

Prema prvom shvatanju, komunitarno pravo je po svojoj prirodi međunarodno pravo, jer je nastalo na osnovu međunarodnih ugovora i bez obzira na izvesne specifičnosti njegovo dejstvo ostaje u "sferi dejstva međunarodnog prava". Kao takvo, ono predstavlja deo savremenog međunarodnog prava.<sup>6</sup> Njegovo uključivanje u unutrašnje pravne poretke država članica pobornici ovakvog shvatanja objašnjavaju teorijom transformacije. U ovu "međunarodnu" grupu shvatanja mogu se uvrstiti i oni autori koji su komunitarno pravo videli kao deo međunarodnog ekonomskog prava koje je u funkciji ostvarivanja integracionih procesa između država članica.<sup>7</sup>

Prema drugoj nadnacionalnoj teoriji, između Evropskih zajednica i ostalih međunarodnih organizacija postoje suštinske razlike.<sup>8</sup> Osnovna razlika se ispoljava u stepenu dodeljenih (*conferred*)<sup>9</sup> ovlašćenja od strane država članica na tako

---

<sup>5</sup> М. Л. Ентин, *Суд европейских сообществ, правовые формы обеспечения западноевропейской интеграции*, Москва 1987, str. 27.

<sup>6</sup> Р. А. Мјуллерсон, К вопросу о "праве европейских сообществ", *Вестник Моск. у-нта, Сер. 11. Право*, 5 (1982), str. 49; L. Colins, *European Community Law in the United Kingdom*, London, Dublin, Edinburgh, 1990, pp. 2-7.

<sup>7</sup> P. Pescatore, *Le droit de l'intégration*, Leyden, 1972.

<sup>8</sup> О овим питањима опширније: О. Раčić, EU: između međunarodne organizacije i složene države i međunarodnog i unutrašnjeg prava, *Pravni život*, 12/1997, str. 607-622; V. Knežević-Predić, Međunarodnopravni subjektivitet Evropske unije, prilog u ovom broju.

<sup>9</sup> U Ugovoru o osnivanju se koristi izraz "*conferring*", a ne "*delegation of powers*", iz čega je u jednom delu pravne teorije izveden zaključak da države članice organima Zajednice "dodeljuju" određena ovlašćenja, a organi Zajednice mogu tako dodeljena ovlašćenja preneti (delegirati) na druge organe kao implementirajuća, ili na međunarodne organizacije i na unutrašnja tela u Zajednici. Vid. K. Lenaerts, Regulating the regulatory process: "delegation of powers" in the European Community, 18 (1993) *ELRev.*, pp. 23-49. Međutim, ni u stranoj, ni u domaćoj literaturi se ne pravi dosledna razlika, pa se ovi izrazi koriste u zamenljivom značenju.

stvorene međunarodne organizacije. Za razliku od klasičnih međunarodnih organizacija koje funkcionišu na načelima međusobne saradnje država članica koje i dalje u potpunosti zadržavaju svoja suverena prava, Evropska (ekonomska) zajednica predstavlja integracionu zajednicu kojoj su države članice nepovratno dodelile deo svojih suverenih prava i u tim okvirima je učinile nadnacionalnom ili autonomnom organizacijom.<sup>10</sup> Ovakvo shvatanje podržao je i Sud pravde ističući u jednom od prvih vodećih slučajeva, *Van Gend en Loos*,<sup>11</sup> da su države članice stupanjem u Zajednicu, Zajednici dodelile određena ovlašćenja i u tim oblastima su ograničile svoja suverena prava. O karakteru tako dodeljenih ovlašćenja Sud se izjasnio u slučaju *Commission v United Kingdom*<sup>12</sup> navodeći da je "u ovoj materiji transfer ovlašćenja na Zajednicu potpun i definitivan, a propuštanjem (nečinjenjem Saveta) ova ovlašćenja se ni u kom slučaju ne bi mogla vratiti državama članicama da slobodno jednostrano deluju u ovom polju."<sup>13</sup>

Ni u pogledu elemenata koji čine komunitarno pravo, u teoriji ne postoji potpuna saglasnost, već uže i šire shvatanje.

Prema užem shvatanju, u komunitarno pravo spadaju samo propisi koje su doneli organi Zajednica na osnovu ovlašćenja koja su im dodelile države članice. Prema širem shvatanju, komunitarno pravo obuhvata ne samo pomenute izvore, već i one nacionalne (unutrašnje) propise koje su države članice donele radi implementacije (izvršenja) propisa koje su doneli organi Zajednice.<sup>14</sup> U skladu sa ovakvim shvatanjima, komunitarno pravo se definiše kao složeni pravni predak koji se sastoji "iz onog dela međunarodnog prava kojim su regulisani ugovori i međunarodne institucije, iz ugovora o osnivanju i njihovih aneksa, iz propisa koje su doneli organi Zajednica i iz onog dela unutrašnjeg prava koje su države članice dužne da donesu u izvršavanju svojih obaveza".<sup>15</sup> Ovi izvori se uobičajeno dele na primarne i sekundarne.

Navedeni izvori ne čine različite grane prava, već samo "dimenzije komunitarnog prava,"<sup>16</sup> mada postoje pokušaji da se smeste u tradicionalne grane prava i posmatraju u okvirima ustavnog prava,<sup>17</sup> međunarodnog javnog prava,<sup>18</sup> ili međunarodnog ekonomskog prava (kao dela javnog prava)<sup>19</sup> ili privatnog prava.<sup>20</sup>

---

<sup>10</sup> G. Isaac, *Droit communautaire general*, Paris, 1983, P. 306.

<sup>11</sup> Slučaj 26/62, *Van Gend en Loos v Nederlandse Administratie der Belastingen*, [1963] ECR 1.

<sup>12</sup> Slučaj 804/79, [1981] ECR 1045.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 1073, tač. 20.

<sup>14</sup> C. Schmitthoff-a, *Arbitration and EEC Law*, 24 (1987) *CMLRev.*, p. 144; I. Maher, *Community Law in the National Legal Order: A Systems Analysis*, 36 (1998) 2, *JCMStud.*, p. 239.

<sup>15</sup> D. Lasok & J. W. Bridge, *Law & Institutions of the European Communities*, London, 1987, pp. 74-75.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 75.

<sup>17</sup> K. Mortelmans, *op. cit.*, p. 31. u ovom pogledu navodi: Donner-a, Ganshof van der Meersch-a, Ipsen-a, Mitchell-a.

U pogledu predmeta, najveći broj komunitarnih propisa se odnosi na pitanja poslovnog (trgovinskog) prava. Međutim, predmet komunitarnog prava se ne može svrstati, niti iscrpiti samo u poslovnom pravu. U početku je osnivačkim ugovorima predmet regulisanja komunitarnog poslovnog prava bio uopšteno usmeren na uspostavljanje zajedničkog i unutrašnjeg tržišta. Međutim, sa kasnijim širenjem Zajednice i produbljanjem veza između država članica, proširivani su i ciljevi koji su Jedinistvenim evropskim aktom i Sporazumom iz Mاستrihta formulisani kao uspostavljanje ekonomske, monetarne i političke unije. Time je proširen i predmet komunitarnog prava tako da danas obuhvata i ona pitanja koja se tradicionalno izučavaju u nacionalnim granama ustavnog, upravnog, poreskog, radnog, krivičnog,<sup>21</sup> građanskog ili građanskog procesnog prava.<sup>22</sup> No, bez obzira što komunitarno pravo ima sličnosti i elemenata i međunarodnog i unutrašnjeg prava, elemenata javnog i privatnog, materijalnog i procesnog, pisanog i običajnog, ono se zbog svoje *sui generis* pravne prirode, ne može klasifikovati prema ustaljenoj tradicionalnoj klasifikaciji u poznate grane prava.

## 2. Termin

### 2.1. Komunitarno pravo ili pravo Evropske unije

Za skup izvora koji su označeni generičkim pojmom komunitarno pravo najčešće se koriste i izrazi: "pravo Evropskih zajednica",<sup>23</sup> "pravo Evropske unije" (nakon donošenja Sporazuma iz Mاستrihta)<sup>24</sup> i "evropsko pravo".

S obzirom da su ove propise stvarale sve tri Zajednice, čini se da njihovu suštinu, bar u pogledu načina nastanka, najbolje odražava opisni izraz "pravo

---

<sup>18</sup> De Vischer, Friedmann, Schwarzenberger, Van Panhuys, Mjullerson, Collins, a prema R. Zimmermann, Civil Code and Civil Law, I (1994-5) 1, *Columbia Journal of European Law*, p. 68, i veći deo nemačke teorije.

<sup>19</sup> Von der Goeben, Mestmäcker, VerLoren van Themaat.

<sup>20</sup> R. Zimmermann, *op. cit.*, p. 68, n. 19.

<sup>21</sup> Vid. J. W. Bridge, The European Communities and the Criminal Law, *Criminal Law Review*, February 1976.

<sup>22</sup> Vid. C. König und C. Sander, *Einführung in das EG-Processrecht mit Aufbaumustern und Prüfungsübersichten*, Tübingen, 1997.

<sup>23</sup> Vid. F. E. Dowrick, A Model of the European Communities Legal System, *Yearbook of European Law*, 3 (1983), pp. 169-237.

<sup>24</sup> U pravnoj literaturi je široko odomaćen izraz "evropsko pravo", kao na primer u nazivu jednog od najpoznatijih časopisa "*European Law Review*". Širokom upotrebom ovaj izraz je stekao pravo građanstva, mada mu se može prigovoriti da neupućenog može dovesti u zabludu da je reč o zajedničkim karakteristikama unutrašnjih prava evropskih država.

Evropskih zajednica." Reč je o propisima Evropske (ekonomske) zajednice, Evropske zajednice za uglj i čelik i Evropske zajednice za atomsku energiju.

Na pravno jedinstvo izvora koji potiču iz sve tri Zajednice, Sud pravde je ukazivao u brojnim slučajevima, počev od slučaja *Campolongo v High Authority*.<sup>25</sup> U pitanju je bio spor zbog toga što se *Campolongo* nakon prestanka sa radom u Visokoj vlasti (u Evropskoj zajednici za uglj i čelik), zaposlio u Evropskoj investicionoj banci, ali je nastavio da koristi razne novčane prinadležnosti po oba osnova. Sud je, međutim, smatrao da je zbog postojanja funkcionalnog jedinstva između triju Zajednica i njenih organa, nezakonito i neosnovano kumulirati novčane prinadležnosti u slučaju napuštanja jednog organa Evropskih zajednica i stupanja na posao kod drugog organa u okviru jedinstvenog aparata Zajednica.<sup>26</sup> Shvatanje o pravnom jedinstvu Zajednica Sud je potvrdjivao i u kasnijoj praksi, kao na primer u slučaju *Gingerbread*.<sup>27</sup> Ovde je Sud jedinstvenu i obavezujuću prirodu komunitarnog prava obrazložio njegovim jedinstvenim zadatkom da omogući uspostavljanje zajedničkog tržišta. Jedinstvenom tumačenju i primeni svih izvora triju Zajednica doprinosi i jedinstvena institucionalna struktura Zajednica ostvarena Prvim i Drugim sporazumom o fuziji organa. Fuzijom organa trasiran je, već sredinom sedamdesetih godina, put ka eventualnom spajanju triju Zajednica u jedinstvenu Evropsku zajednicu, odnosno Evropsku uniju. Međutim, one će do danas sačuvati samostalne pravne subjektivitete i egzistirati kao tri odvojene Zajednice.

Kako od njih najveći značaj ima Evropska zajednica, odnosno prethodna Evropska ekonomska zajednica, i s obzirom da najveći broj ovih propisa ima za predmet regulisanje odnosa koji spadaju u delatnost ove Zajednice, to se često ovo pravo označava i kao pravo Evropske (ekonomske) zajednice.

Za razliku od ovih izraza koji ukazuju na način nastanka i predmet regulisanja, izrazom pravo Evropske unije se ukazuje na domašaj primene propisa koji čine ovo pravo. Pravo Evropske unije se primenjuje u državama članicama Evropske unije. Iz ovog izraza, međutim, ne bi trebalo zaključiti da su ga i stvarali organi Evropske unije, niti da su izrazi komunitarno pravo i pravo Evropske unije po svom poreklu sinonimi.<sup>28</sup> Evropska unija je osnovana Sporazumom iz Matrihta, koji je stupio na snagu tek prvog novembra 1993. godine. Sporazumom, odnosno

---

<sup>25</sup> 27/59 i 39/59, [1960] ECR 391. U pravnoj teoriji vid. D. Lasok and J.W. Bridge, *Law and Institutions of the European Communities*, London, 1987, p. 148; T. C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford, 1988, p. 92.

<sup>26</sup> [1960] ECR 391, p. 405.

<sup>27</sup> 2-3/62, *Commission v Luxembourg and Belgium* [1962] ECR 425.

<sup>28</sup> Vid. D. Curtin, *The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces*, 30 (1993) *CMLRev.*, 17, p. 25.

Ugovorom o Evropskoj uniji njen pravni položaj nije precizno određen.<sup>29</sup> Unija ne raspolaže "odvojenim pravnim subjektivitetom (pa ni legislativnim nadležnostima), kako u odnosu prema Evropskim zajednicama i državama članicama,"<sup>30</sup> tako ni u međunarodnim (spoljnim) odnosima. U institucionalnom smislu Evropska unija "pozajmljuje organe Evropske zajednice," ali postojeće tri Zajednice nisu spojene u jednu,<sup>31</sup> niti su iscrpljene u Uniji.<sup>32</sup> U originernom smislu Evropska unija može, odvojeno i nezavisno od triju Zajednica na kojima počiva, delovati samo preko Evropskog saveta (kao jedinog sopstvenog organa) koji je ovlašćen da donosi zajedničke smernice (vodiče). Međutim, ova vrsta akata u formalno pravnom smislu ne obavezuje organe Zajednica. Vodiči će u narednom periodu poslužiti kao *impetus* novog prava Evropske unije, ali za sada "valjanost komunitarnog prava ostaje nepogodjena" Ugovorom o Evropskoj uniji.<sup>33</sup>

## 2.2. Komunitarno ili evropsko pravo

Drugu vrstu zabune može stvoriti korišćenje izraza "evropsko pravo".<sup>34</sup> Iako se u stručnoj literaturi u državama članicama i pod ovim izrazom podrazumeva komunitarno pravo, u trećim državama nečlanicama ovom izrazu se daje drugo, po pravilu, šire značenje.

Izrazom "evropsko pravo" se kao zbirnim pojmom obuhvata ukupnost pravila koja su izvedena iz nacionalnih (unutrašnjih) propisa (unutrašnjih pravnih sistema) koja su zajednička ili ista u svim evropskim državama. Ono stoga ne postoji kao pozitivno ili važeće pravo, niti ima svoje izvore u formalnom smislu, već se pod ovim izrazom podrazumevaju zajedničke karakteristike koje postoje u nacionalnim

---

<sup>29</sup> Vid. T. Oppermann, Zur Eigenart der Europäischen Union, u: Hommelhoff/Kirchhof, *Der Staatenverbund der Europäischen Union*, C. F. Müller, S. 88.

<sup>30</sup> Shvatanje nemačkog Saveznog ustavnog suda (*Bundesverfassungsgericht*) koje je zauzeo u presudi u slučaju 2 BvR 213/92 & 2159/92, *Manfred Brunner and Others v. The European Union Treaty*, [1994] 1 CMLRep. st. 66. i 67, p. 94.

<sup>31</sup> U jezičkom smislu zabuna može nastati zbog toga što se u svakodnevnom govoru izraz "Evropska zajednica" koristi kao generički izraz za zbirno označavanje sve tri Zajednice. U ovom smislu je Evropski parlament svojom rezolucijom od 13. 3. 1978. (*OJ* No C 63, p. 36) bio preporučio da se izraz "Evropska zajednica" koristi kao kolektivna (zbirna) oznaka za sve organe (institucije) koji su osnovani na osnovu Ugovora o osnivanju triju Zajednica. Međutim, nakon usvajanja Sporazuma iz Maastrichta, izraz Evropska zajednica je rezervisan isključivo za službeni naziv prethodne Evropske ekonomske zajednice.

<sup>32</sup> Vid. R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, Beograd, 1996, str. 27-30.

<sup>33</sup> D. Curtin, *op. cit.*, p. 27.

<sup>34</sup> S. Rodin, *Pravni sustav i institucije Evropske zajednice*, Zagreb, 1990, str. 29. koristi izraz "evropsko pravo" kao sinonim za pravo Evropskih zajednica. Vid. i S. Siriški, Mogućnosti priključenja država centralne i istočne Evrope Evropskoj uniji, *Međunarodni problemi*, 4 (1995), str. 444; J. Weiler i U. Haltern, The Autonomy of the Community Legal Order - Through the Looking Glass, *Harvard International Law Journal*, 3 (1996) 2, pp. 411- 448.

pravima evropskih država, njihovo tzv. zajedničko jezgro (*hard core*).<sup>35</sup> U ovom smislu izraz "evropsko pravo" se može shvatiti kao savremeno *ius commune Europaeum*. Zajedničku osnovu ovako shvaćenog "evropskog prava" (*ius commune Europeum*) čini ili univerzalno ili prirodno pravo, koje stoji u osnovi svih pravnih sistema<sup>36</sup> ili, prema drugom užem poimanju, trgovinski običaji zasnovani na racionalnom poslovnom ponašanju. Na zajedništvo i jednih i drugih uticali su, pored geografske blizine, i zajednička hrišćanska vera, latinski jezik koji je jedno vreme bio zajednički, zajednički pravni autoriteti, sličnost kultura i drugo.<sup>37</sup> Najveća zasluga za otkrivanje takvih zajedničkih elemenata pripada školi komparativnog i transnacionalnog prava.

Prvo shvatanje neopravdano poistovećuje "evropsko pravo" sa prirodnim pravom, jer ovo drugo zbog svoje univerzalnosti ne može biti geografski ograničeno. Iako komunitarno pravo svoje postojanje duguje "evropskoj solidarnosti"<sup>38</sup> država članica, osnov njihovog zajedništva se ne može tražiti u oživotvorenju univerzalne pravde, već u stvaranju ambijenta za ostvarivanje praktičnih, pre svega, ekonomskih, a onda i drugih interesa.

Prema drugom shvatanju korene evropskog, odnosno komunitarnog prava bi trebalo tražiti u srednjovekovnom *lex mercatoria*. Ovo zbog toga što prema predmetu regulisanja komunitarno pravo u osnovi čini komunitarno poslovno (trgovinsko) pravo. Koreni takvih propisa mogu se tražiti u rimskom *ius gentium*, čije su neke karakteristike delimično revitalizovane u srednjovekovnom *ius mercatorum* ili *lex mercatoria*.<sup>39</sup>

Savremeno *ius commune* je, međjutim, prema predmetu regulisanja šire od srednjovekovnog staleškog *lex mercatoria*, jer nije ograničeno samo na propise trgovačkog prava. Iako se i pravo Evropskih zajednica sastoji uglavnom od propisa trgovinskog (poslovnog) prava,<sup>40</sup> postoji tendencija da se paralelno sa proširivanjem ciljeva Evropske zajednice i stvaranjem Evropske unije, ovim propisima regulišu i

---

<sup>35</sup> Vid. R. Schlesinger, *Formation of Contract, A Study of the Common Core of Legal Systems*, New York/London, 1968.

<sup>36</sup> Vid. autore na koje J. G. Polach, *Harmonization of Laws in Western Europe*, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. VIII, 11 (1959), upućuje p. 151, n. 23.

<sup>37</sup> J. Basedow, *A Common Contract Law for the Common Market*, 33 (1996) *CMLRev.*, p. 1170.

<sup>38</sup> D. Lasok and J. W. Bridge, *Law & Institutions of the European Communities*, London, 1987, p. 18.

<sup>39</sup> C. Schmitthoff, *International Trade Law and Private International Law*, u: *Festschrift für H. Dölle "Vom Deutschen zum Europäischen Recht"*, Band II, Tübingen, 1963 (Herausgegeben vom E. Caemmerer, A. Nikisch, K. Zweigert), p. 262, navodi slučaj iz 1291. i slučaj za vreme vladavine Kralja Edvarda II (1307-1327) u kome je Kralj naredio da se odnosni spor reši u skladu sa "univerzalnim pravom trgovaca". Vid. i R. Vukadinović, *Lex mercatoria kao pravedno pravo u međunarodnom trgovinskom (privrednom) pravu*, *Pravni život*, 9-10/1994, str. 1217-1231.

<sup>40</sup> R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, Beograd, 1996, str. 33.



neka druga pitanja i u tom smislu ono prevazilazi tradicionalno shvatanje *lex mercatorie*.

S druge strane, postoje i razlike u sadržini i načinima osmišljavanja savremenog *ius commune Europaeum* i stvaranja prava Evropskih zajednica.

Komunitarno pravo se sastoji iz "istinskih komunitarnih propisa, a ne od materijalnih pravila nacionalnih prava koja su zajednička državama članicama Evropske unije. Stoga ono ne sme biti smatrano kao zajedničko pravo Evrope (*common law of Europe*)."<sup>41</sup> U tom smislu se, prema metodima nastanka jednog i drugog prava u pravnoj teoriji pravi razlika između metoda "komunitarizacije" i metoda "evropeizacije."<sup>42</sup>

Komunitarizacijom se označava postupak stvaranja komunitarnog prava korišćenjem poznatih metoda unifikacije i harmonizacije, ali korišćenjem osobenih komunitarnih sredstava, kao što su komunitarna pravila, komunitarna uputstva i komunitarne odluke. Izraz "evropeizacija" upućuje na širi fenomen približavanja nacionalnih prava evropskih država koji ne rezultira u usvajanju novog evropskog izvora u formalnom smislu, već se izražava kroz spremnost nacionalnih država i njihovih sudova da postepeno menjaju unutrašnje zakonodavstvo u cilju njegovog prilagodjavanja nekom evropskom uzoru i kroz adekvatnu spremnost nacionalnih sudova da odredbe postojećih propisa tumače i primenjuju na usaglašeni "evropski" način. Proces "komunitarizacije" rezultira u donošenju ili novog komunitarnog izvora prava ili u uskladjivanju (harmonizaciji), približavanju (aproksimaciji) ili u koordinaciji postojećih nacionalnih propisa država članica. Komunitarizacija nacionalnih propisa iz tačno određenih oblasti je svesno podsticana od organa Evropskih zajednica da bi se ostvarili u Ugovorima o osnivanju postavljeni ciljevi i ograničena je samo na države članice. Otuda su države članice obavezne da slede ovaj proces "u meri u kojoj je to potrebno za ostvarivanje komunitarnih ciljeva." Proces "evropeizacije nacionalnih prava" uglavnom je podstican od pravne teorije i u tom pogledu predstavlja samo intelektualni pokušaj zasnovan na osećanju pripadnosti jednom istom civilizacijskom prostoru.

Izraz "evropsko pravo" se može koristiti i u geografskom smislu, kao geografska odrednica kojom se upućuje na područje primene propisa koji postoje u evropskim državama, bez obzira na način nastanka. I u ovom smislu komunitarno pravo je uži pojam, jer se primenjuje samo u 15 država članica Evropske unije.

---

<sup>41</sup> K. Mortelmans, *Community Law: More than a Functional Area of Law, Less than a Legal System*, *LIEI*, 1 (1996), p. 26. Vid. i M. Cappelletti, *New Perspectives for a Common Law of Europe*, Florence 1978; B. de Witte and C. Forder (eds.), *The common law of Europe and the future of legal education*, Kluwer, 1992.

<sup>42</sup> W. van Gerven, *Bridging the Gap between Community and National Law: Towards a Principle of Homogeneity in the Field of Legal Remedies?*, (1995) *CMLRev.*, p. 698, n. 62.

Medjutim, i pored ovih razlika, može se naći opravdanje da se izrazi "evropsko pravo" i "komunitarno pravo" koriste u zamenljivom smislu (kao sinonimi). Ako se pravo koje nastaje u okvirima triju Zajednica posmatra u razvojnom smislu, kao rezultat dinamičkog procesa kojim je trenutno obuhvaćeno postojećih 15 država članica, ali sa tendencijom širenja i na ostale evropske države, onda se izrazom "evropsko pravo" upravo odražava pomenuta tendencija širenja Evropske unije. Iako se komunitarno pravo neposredno primenjuje samo na komunitarne subjekte iz današnjih 15 država članica, ono posredno utiče, u većoj ili manjoj meri, i na pravne sisteme ostalih evropskih država nečlanica. Ovaj uticaj je kroz propisani (i obavezni) postupak harmonizacije posebno očigledan u 13 evropskih država sa kojima je Evropska zajednica/Evropska unija zaključila tzv. Evropske sporazume o asocijaciji. Njegov uticaj se, medjutim, ne završava samo u ovim pridruženim državama. Kako je daleko najveći broj evropskih država, na posredan ili neposredan način, pokazao želju za pristupanjem Evropskoj uniji, to su i one sledeći metodologiju iz Bele knjige II, pristupile procesu harmonizacije unutrašnjeg prava sa regulativom Evropske unije.<sup>43</sup> Imajući ovo u vidu, izraz evropsko pravo i u geografskom smislu verno odražava postojeću tendenciju.<sup>44</sup>

U onoj meri u kojoj će proces harmonizacije i unifikacije nacionalnih propisa, ne samo država članica, već i pridruženih država i država nečlanica, vremenom obuhvatati sve države Evrope, u toj meri će se gubiti i razlike koje potiču iz geografskog nepodudaranja izraza pravo Evropskih zajednica i izraza "evropsko pravo".

Stoga će se i u ovom radu paralelno koristiti izrazi komunitarno pravo (*Community law*, *Komunitarrecht*) i evropsko pravo i evropsko komunitarno pravo, shvaćeni i kao metodi "organizovanja (novog evropskog) društva."<sup>45</sup> Korišćenjem izraza "evropsko pravo" želimo da podstaknemo taj proces.

---

<sup>43</sup> I Vlada SR Jugoslavije je svojim zaključkom od maja 1996. godine podržala projekat harmonizacije domaćeg prava sa pravnom regulativom Evropske unije i u tom cilju formirala Komisiju za harmonizaciju pravnog sistema Savezne Republike Jugoslavije sa regulativom Evropske unije, Saveta Evrope i Svetske trgovinske organizacije (*Sl. list SRJ*, 14/1998).

<sup>44</sup> Ovim razlozima su se, između ostalog, rukovodili i pokretači ove revije. Otuda i naziv časopisa *Revija za evropsko pravo*.

<sup>45</sup> Na ovu funkciju prava ukazuje R. David, *International Encyclopedia of Comparative Law*, Vol II, The Legal Systems of the World their Comparison and Unification, Ch. 1. The Different Conceptions of the Law, u uvodu, p. 3.

### 2.3. Komunitarno i komparativno pravo

U jednom delu pravne teorije naglašava se poseban značaj komparativnog metoda ne samo u izučavanju, već i u stvaranju komunitarnog prava.<sup>46</sup> Ima i pokušaja da se komunitarno pravo izjednači sa "evropskim pravom".<sup>47</sup>

Komunitarno pravo, međjutim, ne bi trebalo izjednačavati sa komparativnim pravom bez obzira da li se ovo poslednje shvata kao metod ili kao grana prava, ili kao jedno i drugo. U teoriji preovladava shvatanje da izraz komparativno pravo ne označava posebnu granu prava, shvaćenu kao skup materijalnih pravila, već granu pravne nauke ili samo metod izučavanja i istraživanja postojećih prava.<sup>48</sup> Postupak upoređivanja propisa (*Rechtsvergleichung*) iz različitih pravnih sistema ne dovodi do stvaranja nekog nezavisnog seta pravila za regulisanje društvenih odnosa ili poslova. Otuda ne samo što ne postoje "komparativna" materijalna pravila u formi komparativnih propisa, već ne postoje ni poslovi (transakcije) ili odnosi koji bi mogli biti opisani kao komparativni.<sup>49</sup>

Komunitarno pravo, međjutim, predstavlja skup materijalnih pravila sadržanih u posebnim izvorima koji su nezavisni od nacionalnih prava država članica, kojima se regulišu tzv. komunitarni odnosi. Kako je predmet regulisanja ograničen ciljevima Zajednica i Evropske Unije, to se ovaj skup određuje ili kao funkcionalna oblast prava ili kao posebna pravna disciplina ili grana prava u nastajanju.<sup>50</sup> Utvrđivanje pravog značenja i sadržine komunitarnih izvora (komunitarnog prava), vrši se klasičnim metodima tumačenja: kao što su gramatičko-logičko i sistematsko, istorijsko i ciljno ili teleološko.<sup>51</sup> Komparativni metod ovde može imati samo supsidijernu ulogu. Komparativnim metodom se pomaže komparativnoj jurisprudenciji i komparativnom zakonodavstvu. U prvom slučaju sudiji će biti lakše da u spornom slučaju zauzme stav i odredi pravo značenje spornog pojma na osnovu njegovog porekla i razvoja, kao i značenja koje mu je zajedničko u većem broju drugih pravnih sistema.<sup>52</sup> U drugom slučaju, rezultati do kojih se dodje komparativnom analizom mogu korisno poslužiti i komunitarnom i nacionalnim

---

<sup>46</sup> Vid. V. Čok, O uporednom pravu danas, *Opšti seminar građanskog prava "Srpska civilistika"*, Zbornik radova posvećen Borislavu T. Blagojeviću, Pravni fakultet u Nišu, Niš, 1997, str. 74-85, posebno str. 82-85.

<sup>47</sup> Vid. R. Milović, *Javno preduzeće u Evropskom pravu*, Podgorica, 1998.

<sup>48</sup> Između brojnih autora vid. H. C. Gutteridge, *Comparative Law, An Introduction to the Comparative Method of Legal Study & Research*, Cambridge, 1971, p. 1.

<sup>49</sup> *Ibid.*

<sup>50</sup> K. Mertelmans, op. cit., pp. 48-49.

<sup>51</sup> A. G. Toth, *Legal Protection of Individuals in the European Communities*, Vol. II: Remedies and Procedures, Amsterdam - New York - Oxford, 1978. pp. 227. Više u: A. Bredimas, *Methods of Interpretation and Community Law*, Amsterdam, New York, Oxford, 1978; Brown and Jacobs, *The Court of Justice of the European Communities*, London, 1989, pp. 286-292.

<sup>52</sup> Vid. slučaj 4/73, *Nold v Commission*, [1974] ECR, 491.

zakonodavcima u formulisanju takvih pravila koja su se već pokazala kao dobra i zajednička i u drugim pravnim sistemima, ali samo u granicama Ugovorom o osnivanju postavljenih komunitarnih ciljeva. Ako se komparativno pravo shvati kao grana pravne nauke koja ima za predmet sistematsko uspostavljanje što čvršćih i bližih odnosa između pravnih instituta različitih pravnih sistema, onda se njegovim korišćenjem mogu bolje razumeti i instituti komunitarnog prava.<sup>53</sup> Pri tome se, međutim, stalno mora imati u vidu da upoređivanjem nacionalnih prava država članica ne nastaju nova pravila koja bi se, samo zato što su zajednička, primenjivala na komunitarne subjekte. Zajednička pravila u unutrašnjim pravima država članica služe samo kao "izvor inspiracije"<sup>54</sup>, ali ne ulaze direktno u pojam komunitarnog prava.<sup>55</sup> Takva materijalna pravila moraju prethodno postojati u komunitarnim propisima, a korišćenje komparativnog metoda može samo pomoći, zajedno sa drugim metodima tumačenja, da se utvrdi njihovo pravo značenje. U tom smislu se komparativnim metodom samo tumače, ali se ne stvaraju komunitarni propisi. Otuda komparativni metod neće biti od pomoći u onim oblastima u kojima ne postoje komunitarni propisi, jer se njime ne mogu stvoriti novi komunitarni izvori. Čak i kada bi se komparativnim metodom ustanovilo da su pojedina pitanja u svima nacionalnim pravima država članica identična i ako bi se uopštavanjem formulisalo zajedničko pravilo, ono time ne bi postalo komunitarno. Komunitarne propise stvaraju organi Zajednice po posebnom postupku i stoga takvim propisima komunitarni karakter ne daje postojanje u njima rešenja koja su zajednička svim nacionalnim pravima, već osobeni način stvaranja.

Pošto je Zajednica zasnovana na vladavini prava, to svi komunitarni propisi moraju imati pravni osnov donošenja i biti u skladu sa Ugovorom kao ustavnom poveljom Zajednice<sup>56</sup>. Pri tome nije sporno da će se u oblastima koje spadaju u legislativnu nadležnost Zajednice, u formulisanju konkretnih propisa koristiti rezultati komparativnog metoda.<sup>57</sup> Međutim, takva zajednička rešenja nisu od presudnog, već samo dopunskog, značaja za formulisanje konkretnog komunitarnog propisa. I u ovom pogledu u pravnoj teoriji postoje razlike, jer jedni u tome vide renesansu (i sve veći značaj) komparativnog metoda, dok mu drugi autori ne pridaju

---

<sup>53</sup> Opšti pravobranioци su za objašnjavanje ili bolje razumevanje pojedinih komunitarnih instituta upućivali i na ovaj metod, kao u slučaju vanugovorne odgovornosti Zajednice.

<sup>54</sup> P. J. G. Kapteyn and P. VerLoren van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities after the coming into force of the Single European Act*, ed. by L. W. Gormley, Kluwer, 1990, p. 38.

<sup>55</sup> Vid. T. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford, 1988, pp. 136-139.

<sup>56</sup> 1/91 *Opinion on the Draft Agreement on a European Economic Area* (1991] ECR I-6079.

<sup>57</sup> Vid. postupak formulisanja Opštih principa Evropskog ugovornog prava. A. S. Hartkamp i dr., *Towards a European Civil Code*, Nijhoff, 1994; R. Vukadinović, *Perspektive Evropskog građanskog zakonika, Pravni život*, 12/96, str. 881-895; I. Jankovec, *Dejstvo promenjenih okolnosti (pokušaj harmonizacije prava evropskih zemalja)*, prilog u ovom broju.

takav značaj.<sup>58</sup> I kad se komparativno pravo shvati kao metod, postoje razlike u shvatanjima njegovog značaja u stvaranju ili u tumačenju komunitarnih izvora. Jedni prenaplašavaju njegovu ulogu u stvaranju, dok drugi njegovu ulogu vide pre svega, u tumačenju postojećih komunitarnih i unutrašnjih propisa, dok mu u stvaranju komunitarnih propisa daju samo supsidijernu ulogu. U prilog drugog shvatanja govori postojeća praksa, koja pokazuje da je sadržina komunitarnih propisa određena Ugovorom o osnivanju, sa kojim po načelu komunitarne ustavnosti i zakonitosti moraju biti u skladu. Sadržinu komunitarnih propisa ne određuju samo rešenja koja kao slična postoje u državama članicama. Budući da je Zajednica Ugovorom o osnivanju odredila sopstvene ciljeve, koji su najčešće novi i različiti i u odnosu na druge međunarodne organizacije i u odnosu na državu članice<sup>59</sup>, to se ne mogu svesti na zbir postojećih dostignuća država članica, ili na njihovo reprodukovanje. Ilustrativan primer u tom pogledu predstavlja način uvođenja EURA kao jedinstvene valute. EURO se može smatrati rezultatom jedinstvene monetarne politike, odnosno monetarne unije između onih država članica koje su pristale da udju u evrozonu.

U onim oblastima u kojima Zajednica raspolaže isključivim legislativnim nadležnostima, konkretna rešenja u komunitarnim propisima se mogu formulirati potpuno nezavisno od rešenja koja postoje u nacionalnim propisima. Sloboda zakonodavne aktivnosti organa Zajednice je ograničena jedino ciljevima koji su postavljeni pred Zajednicu, čijem ostvarivanju bi trebalo da pomognu komunitarni propisi. Kako pri tome nije od značaja da li se komunitarni propisi po svojim rešenjima razlikuju od svih ili samo od nekih nacionalnih prava, upućivanje na komparativni metod može značiti korak nazad i "dekomunitarizaciju", što nije poželjno.<sup>60</sup> Komunitarni propisi moraju sačuvati svoju "komunitarnost" kako ne bi bili "utopljeni u nacionalne pravne poretke."<sup>61</sup> Oslanjanje na zajednička rešenja koja postoje u nacionalnim pravima država članica može doći u obzir samo ako postojeća norma komunitarnog prava nije jasno formulirana, pa se do pravog značenja ne

---

<sup>58</sup> Vid. V. Čok, *op. cit.*, str. 82-85.

<sup>59</sup> Vid. Komunitarno uputstvo 85/577 o zaključivanju ugovora izvan poslovnih prostorija, prema kome je bilo dozvoljeno otkazivanje ugovora u roku od sedam dana od dana zaključivanja, bez obzira što slično rešenje nije postojalo u nacionalnim propisima država članica. O primeni Uputstva vid. komentar slučaja C-91/92, *Paolo Faccini Dori v Recreb SRL*, [1994] I-ECR 3325.

<sup>60</sup> Otuda postoji obaveza nacionalnih sudova na tzv. "usklađeno tumačenje" i onih unutrašnjih propisa koji su doneti pre komunitarnih uputstava (ili pre nego što su uputstva "stupila na snagu") ako su njima regulisana pitanja iz nadležnosti Zajednice.

<sup>61</sup> J. Schwarze, *Zur Befugnis zur Abstraktion im europäischen Gemeinschaftsrecht*, Baden-Baden, 1976, S. 237.

može doći na drugi način.<sup>62</sup> Međutim, u oblastima u kojima ne postoje komunitarni propisi, komunitarno pravo se ne može naći, niti se ono može stvoriti komparativnim metodom, tj. upoređivanjem i nalaženjem zajedničkih elemenata u unutrašnjim pravima država članica. U tom smislu komunitarno pravo ne nastaje donošenjem međunarodnih konvencija, čija ratifikacija zavisi od volje svake države, već metodom transnacionalnog (naddržavnog) zakonodavstva.<sup>63</sup> U tom procesu države članice se neopozivo odriču dela svojih legislativnih nadležnosti koje dodeljuju Zajednici.

### 3. Mesto komunitarnog prava - Odnos komunitarnog prava prema međunarodnom pravu i unutrašnjim pravima država članica

#### 3.1. Opšti pojam suprematije i autonomije

Ugovor o osnivanju ne reguliše neposredno odnos između komunitarnog i nacionalnih prava država članica. U pravnoj teoriji je ovo čitanje ocenjeno kao "diplomatsko"<sup>64</sup> tako da je nacionalnim sudovima i Sudu pravde ostavljeno da to odrede.

U jednom od prvih vodećih slučajeva, u slučaju *Van Gend en Loos*, Sud pravde je nagovestio da će pravni sistem koji se stvara u okviru Evropske ekonomske zajednice tretirati na poseban način kao "novi pravni poredak međunarodnog prava u čiju su korist države članice, iako u ograničenom obimu, ograničile svoje suverenitete..." Sud pravde je polazeći od posebnih karakteristika i ciljeva Ugovora o osnivanju koga je kvalifikovao "više nego kao sporazum kojim se stvaraju uzajamne obaveze između ugovornih država" smatrao da je na osnovu tako prenetih ovlašćenja uspostavljena jedinstvena zajednica u čijim okvirima se stvara i novi pravni poredak. Bez obzira što ga je tretirao kao deo međunarodnog (javnog) prava, Sud mu je priznao sposobnost da nezavisno od zakonodavstva država članica neposredno nameće obaveze i stvara prava ne samo državama ugovornicama, već i privatnim stranama, koja postaju deo njihovog pravnog nasljedja. Već naredne godine, u slučaju *Commission v Luxembourg and Belgium*,<sup>65</sup> Sud izostavlja odrednicu

---

<sup>62</sup> V. slučaj 29/69, *Stauder v Ulm* (1969) ECR 419, 4/73 *Nold v Commission*, [1974] ECR 491 i slučaj 11/70 *Internationale Handesgesellschaft* [1970] ECR 1125, u kojima je Sud prilikom tumačenja spornih i nejasnih odredbi bio "inspirisan ustavnim tradicijama koje su zajedničke državama članicama" (p. 1134).

<sup>63</sup> R. David, *The International Unification of Private Law*, Vol. II, Ch. 5, u: *International Encyclopedia of Comparative Law*, Tübingen, 1971, p. 79.

<sup>64</sup> J. Steiner, *Textbook on EEC Law*, London, 1992, p. 42.

<sup>65</sup> Slučajevi 90 i 91/1063, [1964] ECR, 625, p. 631.

o komunitarnom pravu kao delu medjunarodnog prava. U slučaju *Costa v ENEL*,<sup>66</sup> to objašnjava činjenicom da je: "Za razliku od klasičnih medjunarodnih ugovora, Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice kreirao *sopstveni pravni sistem* koji je, nakon stupanja na snagu Ugovora, postao integralni deo pravnih sistema država članica koji su njihovi sudovi obavezni da primenjuju"<sup>67</sup> (kurziv R. V). Takav stav je zasnovan na shvatanju Suda da je Ugovorom o osnivanju stvorena Zajednica "na neograničeno vreme, sa sopstvenim organima, sopstvenim pravnim subjektivitetom i kapacitetom predstavljanja na medjunarodnom planu i, više od toga, sa realnim ovlašćenjima koja potiču iz ograničenog suvereniteta ili iz dodeljenih ovlašćenja od država članica..."

Iz ovakve jurisprudencije Suda pravde pravna teorija je izvela načelo integrisanosti komunitarnog poretka u pravne poretke država članica i načelo autonomije komunitarnog prava.<sup>68</sup> Priznavanje komunitarnog prava kao važećeg i integralnog dela unutrašnjeg prava država članica izvedeno je iz podele legislativnih ovlašćenja izmedju država članica i Zajednice, odnosno iz pristanka država članica da dodele ili prenesu deo ovlašćenja na Zajednicu, o čemu će kasnije biti više reči, i iz načela subsidijariteta. Praktično priznavanje komunitarnog prava kao pozitivnog (važećeg) prava u unutrašnjim pravima država članica omogućeno je primenom načela direktne primene. Iako je direktna primena Ugovorom o osnivanju izričito pomenuta samo za komunitarna pravila, Sud pravde je ovo svojstvo priznao i ostalim izvorima komunitarnog prava. Nakon što je integrisanost komunitarnog u unutrašnja prava država članica obrazložio načelom neposredne primene, ostalo je pitanje medjusobnog hijerarhijskog odnosa izmedju propisa komunitarnog i unutrašnjeg prava država članica. Za određivanje značaja i mesta komunitarnih propisa Sud pravde koristi sintagmu "novi i sopstveni pravni poredak" ili "nezavisan izvor prava koji zbog svoje specijalne i originalne prirode ne bi mogao biti nadjačan (*overriden*) domaćim pravnim propisima...". Iako samo u retkim slučajevima<sup>69</sup> koristi izraz

---

<sup>66</sup> Slučaj 6/64, ECR, 585. U pitanju je bio spor izmedju *Flaminio Coste* i italijanske nacionalizovane kompanije za proizvodnju i distribuciju električne energije (*ENEL*). Vrednost spora iznosila je 1.925 lira ili oko 1.10 engleskih funti.

<sup>67</sup> Slučaj 6/64 [1964] ECR 585, p. 593.

<sup>68</sup> Slučaj 106/77, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal SpA*, [1978] ECR 629; Opinion 1/91, *Re a Draft Treaty on a European Economic Area*, [1991] ECR I-6079.

<sup>69</sup> Izraz autonomno komunitarno pravo Sud pravde je prvi put upotrebio u slučaju 9/65, *San Michele v High Authority of the ECSC*, [1967] ECR 1, p. 30. U pitanju je bio zahtev italijanskog proizvođača čelika upućen Sudu pravde da zastane u postupku protiv Visoke vlasti, u vezi odluke kojom mu je bilo naloženo da plati kompenzatornu taksu na uvezeno staro gvoždje, dok italijanski ustavni sud ne odluči o navodnoj ustavnosti spornih odredbi Ugovora o osnivanju EZUČ. Sud je takav zahtev odbio.

"autonomija", u pravnoj teoriji je iz takve jurisprudencije izvedeno načelo autonomije<sup>70</sup> ili superiornosti komunitarnog prava.<sup>71</sup>

U radu će se praviti razika između ova dva pojma. Pojmom autonomije ukazuje se, pre svega, na osoben i u odnosu na legislativne organe i legislativni postupak država članica, nezavisan način korišćenja legislativnih ovlašćenja prilikom stvaranja izvora komunitarnog prava. U tom smislu on je rezervisan za sferu kreiranja komunitarnog prava. O načelu suprematije ili nadređenosti komunitarnog prava može se govoriti u postupku primene, tek nakon što su stvoreni komunitarni izvori, da bi se označio hijerarhijski odnos između komunitarnih i nacionalnih (unutrašnjih) propisa država članica. Kako ovakvo odredjenje pojma autonomije ne podrazumeva nužno i suprematiju komunitarnog prava, to je potrebno ova dva pojma posebno izložiti.

Pojam autonomije komunitarnog prava se može shvatiti i u širem smislu: tako da obuhvati i pojam suprematije. Takav pojam izražava zapravo dva aspekta autonomije: spoljni i unutrašnji. Pod spoljnim aspektom autonomije se može razumeti odnos komunitarnog prava prema međunarodnom pravu, a pod unutrašnjim aspektom njegov odnos prema unutrašnjim pravima država članica. Ovaj drugi odnos se upravo ispoljava kroz načelo superiornosti komunitarnog nad unutrašnjim pravima država članica.

Kvintesenciju načela autonomije komunitarnog prava u širem smislu, Sud pravde je u slučaju *Molkerei* izrazio stavom da je komunitarno pravo "potpuno nezavisno od zakonodavnih akata država članica,"<sup>72</sup> a nemački Savezni ustavni sud (*Bundesverfassungsgericht*) stavom da komunitarno pravo ne čini "ni deo nacionalnog pravnog sistema, ni međunarodnog prava, već formira nezavisan sistem prava koji potiče iz nezavisnog pravnog izvora".<sup>73</sup>

Novi pravni poredak svoj legitimitet crpi iz osobene političke vizije da se konstituiše "čvršća (bliža) unija naroda Evrope." U tom cilju države članice ne samo što su neka svoja ovlašćenja prenela na Zajednicu, već su nepovratno prenele i deo svog suvereniteta.<sup>74</sup> Otuda bi prema shvatanju pravne teorije korene autonomije komunitarnog prava trebalo tražiti u načelu jedinstva i podele zakonodavne i izvršne vlasti ili funkcija između organa Zajednice i država članica, dok je sudska vlast

---

<sup>70</sup> Vid. D. Lasok and J. W. Bridge, *op. cit.*, pp. 149-150. Ovi autori prave razliku između načela autonomije i načela superiornosti.

<sup>71</sup> J. Steiner, *Textbook on EEC Law*, London, 1992, pp. 42-53; J. V. Louis, *The Community legal order*, Brussels - Luxembourg, 1990, pp. 135-157.

<sup>72</sup> Slučaj 28/67, *Molkerei-Zentrale Westfalen-Lippe GmbH v Hauptzollamt Paderborn*, [1968] ECR 143, p. 152.

<sup>73</sup> Presuda od 29. maja 1974 u slučaju *German Handelsgesellschaft*, objavljena u [1974] 2 CMLRep., 549.

<sup>74</sup> Vid. D. Obradovic, *Community Law and the Doctrine of Divisible Sovereignty*, (1993) 1, *LIEI*, 1-20,



podeljena izmedju Suda pravde i nacionalnih sudova.<sup>75</sup> Budući da je osnovana kao osobena organizacija sa sopstvenim subjektivitetom i kapacitetom, bez obzira što u osnovi svega leži konsenzus država članica, Zajednica je stvarala sopstveni pravni sistem.

Pravno politički razlog naglašavanja i priznavanja autonomije komunitarnog pravnog poretka je u funkciji izražavanja jedinstva pravnog poretka triju Zajednica i nezavisnosti komunitarnog prava od međunarodnog (i unutrašnjeg) prava. Samo prethodnim priznavanjem nezavisnog statusa, Sud pravde može obezbediti da se komunitarno pravo na jednoobrazan način primenjuje u svim državama članicama Zajednice. Komunitarnom pravu autonomni status mogu obezbediti ili legislativni organi Zajednice ako raspolazu (i u meri u kojoj raspolazu) sopstvenim legislativnim nadležnostima, ili Sud pravde ako raspolaze ovlašćenjem da na celoj teritoriji nametne jednoobrazno tumačenje i primenu komunitarnih propisa.

Kad je reč o prvom elementu, bez obzira što Zajednica ne raspolaze tzv. inherentnim (sopstvenim izvornim) ovlašćenjima, niti tzv. *Kompetenz-Kompetenz*, način korišćenja dodeljenih legislativnih ovlašćenja pokazuje visok stepen samostalnosti njenih organa.

U pravnoj teoriji, međutim, ne postoji jedinstveno shvatanje kriterijuma na osnovu kojih se može odrediti stepen autonomije komunitarnog pravnog sistema.

Prema jednom pristupu, o autonomiji ili nadnacionalnosti se može govoriti ako:<sup>76</sup>

1. Odnosni organ, organizacija ili zajednica raspolazu takvim ovlašćenjima da mogu svojim odlukama donetim većinom glasova obavezivati svoje članove i bez njihove saglasnosti;

2. tako stvoreno pravo može neposredno nametati obaveze ili stvarati ovlašćenja pravim i fizičkim licima i organima država članica bez njegove transformacije ili unošenja u nacionalna prava država članica;

3. pravom donošenja odluka iz prethodna dva stava raspolazu nezavisni stručni organi novoformiranog entiteta, a ne predstavnički organi članica;

4. organi novostvorenog entiteta ili sam entitet raspolazu pravom da se mešaju u važna pitanja koja se odnose na unutrašnje kompetencije država članica.

Na osnovu navedenih elemenata jedan deo pravne teorije<sup>77</sup> smatra da komunitarno pravo zadovoljava samo neke od navedenih uslova, te da "bez obzira na

<sup>75</sup> D. Lasok and J. W. Bridge, *op. cit.*, p. 149.

<sup>76</sup> А. Н. Талалаев, *Совет Экономической Взаимопомощи - Основные правовые вопросы*, Москва, 1975, str. 369-370.

<sup>77</sup> Р. А. Мјуллерсон, К вопросу о "праве Европейских сообществ", *Вестн. Моск. ун-та*, Сер. 11, Право, 5(1982), str. 48-57; Е. М. Аметистов, *Современные тенденции развития права европейских сообществ*, *Сов. гос. и право*, 7(1985), str. 87-96; L. Colins, *European Community Law in the United Kingdom*, London, Dublin, Edinburgh, 1990, pp. 2- 7.

sve svoje specifične crte, predstavlja deo savremenog medjunarodnog prava."<sup>78</sup> U tom smislu ističu da je "tvrdnja o autonomnom i samostalnom karakteru sistema prava zajednica samo teorijska apstrakcija, samo orudje procesne zaštite pragmatičnih političkih interesa. Sistem prava zajednica ne može biti izdvojen (odvojen) od opšteg medjunarodnog prava. U isto vreme pravo zajednica u svom odredjenom delu predstavlja formu koordinacije, zbližavanja i unifikacije unutrašnjeg prava država članica."<sup>79</sup>

Drugi autori smatraju da se o mestu (i o eventualnoj autonomiji) komunitarnog prava može govoriti tek nakon analize sledeća četiri elementa: načina nastanka Ugovora o osnivanju triju Zajednica, razvoja komunitarnog prava, njegovog odnosa prema prirodnom pravu i na osnovu odnosa prema klasičnom medjunarodnom pravu i unutrašnjem pravu država članica.<sup>80</sup>

U daljem tekstu će biti reči o autonomiji na osnovu kriterijuma iz drugog testa, pri čemu će u okviru iste tačke biti analiziran osobeni način nastanka Ugovora o osnivanju i odnos komunitarnog prema medjunarodnom pravu.

### 3.2. Originerna ili derivativna autonomija

Prema stepenu nezavisnosti, u teoriji se pravi razlika između "originerne" i "derivativne autonomije."<sup>81</sup> Originerna autonomija pretpostavlja poseban pravni poredak koji nije izveden iz bilo kog drugog pravnog poretka. Takav poredak je u krajnjoj liniji stvoren na osnovu sopstvenog konstitutivnog ovlašćenja koje je apsolutno i nije ničim uslovljeno. Pojam "derivativne autonomije" pretpostavlja da je poseban pravni poredak, bez obzira što je izveden iz drugih pravnih poredata, nakon formiranja postao nezavisan od sadržine tih drugih pravnih poredata. S obzirom da je komunitarno pravo zasnovano na Ugovorima o osnivanju triju Zajednica, kao ugovorima medjunarodnog prava, kao i da se primenjuje u pravnim porecima država članica, potrebno je analizirati njegov odnos prema medjunarodnom pravu (spoljni aspekt autonomije) i prema unutrašnjim pravima država članica (unutrašnji aspekt autonomije).

Shvatanja o odnosu komunitarnog prema medjunarodnom pravu se mogu, kao što je već rečeno, grupisati u internacionalistička i nadnacionalistička, dok analiza drugog aspekta podrazumeva povlačenje paralele između komunitarnog prava i unutrašnjih prava država članica, najčešće upoređivanjem Ugovora o osnivanju sa državnim ustavima.

---

<sup>78</sup> P. A. Мјуллерсон, *op. cit.*, str. 55.

<sup>79</sup> М. Л. Ентин, *op. cit.*, str. 31.

<sup>80</sup> T. Schilling, *The Authonomy of the Community Legal Order: An Anlysis of Possible Foundations*, 37(1996)2 *Harvard Int. Law J.*, p. 389.

<sup>81</sup> *Ibid.*

Kod određivanja odnosa između komunitarnog i međunarodnog prava internacionalisti posebno naglašavaju činjenicu da Ugovor o osnivanju Zajednice po načinu nastanka nesumnjivo spada u međunarodne ugovore i da je način njegovog unošenja u unutrašnje pravne poretke država članica uređen nacionalnim ustavima, u skladu sa prihvaćenom monističkom ili dualističkom koncepcijom. Međutim, način njegovog delovanja na komunitarne subjekte, ne samo na države potpisnice već, pre svega, na pojedince, se razlikuje od dejstva klasičnih međunarodnih ugovora u unutrašnjim pravnim porecima država članica. Dok odredbe međunarodnih ugovora po pravilu obavezuju samo države ugovornice nakon njihovog stupanja na snagu, na odredbe Ugovora o osnivanju pred svojim nacionalnim sudovima mogu se, u skladu sa načelom direktnog dejstva, neposredno ili direktno pozvati i pojedinci. Klasičnim međunarodnim ugovorima međunarodne organizacije po pravilu ne mogu "upućivati svoje akte subjektima unutar država članica",<sup>82</sup> jer bi time manifestovale svoju naddržavnu prirodu. Samo u izuzetnim situacijama, kao u slučaju *Danzing*,<sup>83</sup> pojedincima je priznavano pravo da se direktno pozivaju na pojedine tzv. samoizvršive odredbe (*selfexecutive*) u klasičnim međunarodnim ugovorima. Stoga se iz takve prakse ne sme zaključiti da se pojam direktnog dejstva komunitarnog prava može izjednačiti sa pojmom "samoizvršivosti" odredbi međunarodnog prava. Ovo zbog toga što Sud pravde, u skladu sa dinamikom ostvarivanja Ugovorom o osnivanju postavljenih komunitarnih ciljeva, pojam direktnog dejstva stalno proširuje i na sekundarno komunitarno zakonodavstvo. Tako je pojedincima priznao pravo da se pred svojim sudovima direktno pozivaju ne samo na pojedine odredbe Ugovora o osnivanju, već i na sve veći broj odredbi sporazuma o asocijaciji ili kooperaciji,<sup>84</sup> kao i na komunitarna pravila i komunitarna uputstva. Kod klasičnih ugovora međunarodnog prava, razlozi pravne sigurnosti nalažu da se spisak ili katalog samoizvršivih odredbi odredi već u momentu zaključenja i da ostane konačan za sve vreme njegovog trajanja.

Nadnacionalisti, dakle, kao osobenost Ugovora o osnivanju i iz njega izvedenog prava ističu da za razliku od klasičnih međunarodnih ugovora (i međunarodnog prava koje počiva na njima), ovi komunitarni propisi obavezuju ne samo na osnovu izražene volje ugovornih strana i samo ugovorne strane već, kao što je Sud pravde naveo u *Costa v ENEL*, i druge subjekte: preduzeća i fizička lica.

Iako Sud pravde Evropskih zajednica ne raspolaže sa *Kompetenz-Kompetenz*, dosadašnja praksa pokazuje da mu to nije smetalo da osim tumačenja komunitarnog

---

<sup>82</sup> O. Račić, EU: između međunarodne organizacije i složene države i međunarodnog i unutrašnjeg prava, *Pravni život*, 12/1997, str. 616.

<sup>83</sup> Vid savetodavno mišljenje Stalnog međunarodnog suda u slučaju *Danzing Railway Officials* [1928] PCIJ, Series B, No 15.

<sup>84</sup> Vid. stav Suda povodom otkazivanja Ugovora o saradnji između Evropske ekonomske zajednice i SFR Jugoslavije u slučaju *Racke*. Slučaj je komentarisani u rubrici sudska praksa.

prava stvara i nova pravna načela, kao što je načeo direktnog dejstva, čijom primenom je zadirao u suverena prava država članica ili menjao pravni položaj pojedinaca. Opravdanje za ovakav stav Sud pravde je dao u svom mišljenju o "komunitarnoj ustavnosti" Prvog Predloga Sporazuma o osnivanju Evropskog privrednog prostora, navodeći da njegova uloga nije samo da se stara o poštovanju "posebnog pravnog sistema", već i da "ubrza njegov razvoj kako bi se ostvarili ciljevi postavljeni u članovima 2, 8a i 102. Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice i uspostavljanje Evropske unije između država članica."<sup>85</sup> (istakao R. V).

Razlike između međunarodnog i komunitarnog prava su još izraženije u načinu primene komunitarnih pravila (uredbi) i komunitarnih uputstava (direktiva).<sup>86</sup> Iako je Ugovorom o osnivanju samo komunitarnim pravilima priznato svojstvo neposredne primene, Sud pravde je preko načela direktnog dejstva i neimplementirana komunitarna uputstva uveo na mala vrata u unutrašnje pravne sisteme država članica. Priznavanjem direktnog vertikalnog dejstva komunitarnim uputstvima i zamenom horizontalnog direktnog dejstva davanjem prava oštećenim komunitarnim subjektima na naknadu štete od države članice koja ih nije implementirala, dejstvo komunitarnih uputstava je praktično poistovećeno sa komunitarnim pravilima, odnosno unutrašnjim zakonima. Ovakvi načini neposredne primene i neposrednog dejstva nisu poznati u međunarodnom pravu.

I prema predmetu regulisanja komunitarno pravo se razlikuje od međunarodnog. Predmet regulisanja komunitarnog prava se postepeno širio prateći nove ciljeve Zajednice. Tako su danas propisima komunitarnog prava regulisani ne samo odnosi komunitarnog poslovnog prava, već i pojedina pitanja iz socijalnog, radnog, ekološkog, ugovornog, deliktne, poreskog, upravnog, krivičnog i imigracionog prava. Nakon uvođenja pojma evropskog gradjanstva, komunitarnim subjektima je omogućeno da stiču i neka politička prava koja su do sada bila rezervisana za unutrašnji pojam državljanstva, kao što su aktivno i pasivno biračko pravo ili pravo obraćanja Evropskom ombudsmanu.

S druge strane, i način primene Ugovora o osnivanju se razlikuje od načina primene klasičnih ugovora međunarodnog prava. Primena ugovora međunarodnog prava u suštini zavisi od dobre volje ugovornih strana. U skladu sa načelom autonomije volje, ugovorne strane imaju pravo da sporazumno menjaju ili raskinu zaključeni međunarodni ugovor, ili da ga jednostrano otkazu. Ako pri tome budu povredjeni interesi druge ugovorne strane, sankcije koje je međunarodna zajednica

---

<sup>85</sup> Opinion 1/91, *Re a Draft Treaty on a European Economic Area*, [1991] ECR I-6079, st. 49-50.

<sup>86</sup> U domaćoj teoriji (i prevodima komunitarnih izvora) na žalost nije usvojena jedinstvena terminologija. Tako se komunitarni propisi koji su na engleskom jeziku označeni kao *Regulations*, a na nemačkom kao *Verordnungen*, prevode kao: komunitarna pravila, uredbe ili pravilnici. Komunitarni propisi koji se na engleskom jeziku označavaju kao *Directives*, a na nemačkom kao *Richtlinien*, prevode se kao: komunitarna uputstva ili direktive.

u takvim situacijama preduzimala prema odnosnim državama nisu uvek bile efikasne,<sup>87</sup> da bi ih od toga odvratile.

Iako u primeni komunitarnog prava nastaju brojni problemi upravo zbog toga što Zajednica ne raspolaže sopstvenim aparatom prinudnog izvršenja, već ga sprovode organi država članica, praksa ipak pokazuje da je zahvaljujući pre svega aktivnosti Suda pravde, u slučajevima povrede komunitarnog prava razvijen potpuniji i efikasniji sistem sankcija.<sup>88</sup> Otuda je prema shvatanju Suda pravde komunitarni pravni poredak daleko više od onog koji može biti stvoren u klasičnom međunarodnom javnom pravu. Ova dva sistema se razlikuju ne samo po načinu njihove primene u unutrašnjim pravima država članica, tj. načinu obavezivanja, već i po sadržini prava i obaveza koja se njima stvaraju.

Kako pojam autonomije komunitarnog prava pored analize spoljnog podrazumeva i analizu unutrašnjeg aspekta, potrebno je razmotriti odnos između Ugovora o osnivanju i ustava država članica. Drugačije rečeno, postavlja se pitanje da li se iz načela o vladavini prava, na koje se Sud pravde dosledno poziva, može izvesti zaključak o postojanju ustava Zajednice. Ako se prihvati stav da Ugovor o osnivanju Zajednice ima karakteristike ustava, iz toga se može zaključiti i da komunitarno pravo uživa onaj stepen autonomije koliko su nastanak, primena i promena Ugovora o osnivanju nezavisni od volje država članica, odnosno njihovih ustava.

Iako je Sud pravde u više slučajeva, počev od slučaja *Van Gend en Loos*, Ugovor o osnivanju tretirao kao "osnovnu ustavnu povelju,"<sup>89</sup> u pravnoj teoriji je ovako shvatanje naišlo na oštro podeljena mišljenja.

Priznavanje Ugovoru o osnivanju Zajednice onih osobina koje karakterišu ustave u saveznim državama je posebno kritikovano sa stanovišta klasične teorije ustavnog prava i shvatanja pojma ustava u formalnom i materijalnom smislu.<sup>90</sup> Ugovorima o osnivanju se prigovara da nisu stvoreni na osnovu "originernog ustavotvornog ovlašćenja" (*pouvoir constituant originaire*) koje bi moralo postojati u svakom "istorijski prvom ustavu." O zaključivanju, ratifikaciji i izmenama Ugovora o osnivanju suvereno odlučuju države članice na osnovu sopstvenih ustavotvornih

---

<sup>87</sup> U literaturi se kao primer uspešno nametnutih selektivnih sankcija navode sankcije protiv Iraka, ali se sankcije protiv Srbije i Crne Gore navode kao primer neefikasnih mera. A. O Neil, *Decisions of the ECJ and their Constitutional Implications*, London, Dublin, Edinburgh, 1994, p. 17.

<sup>88</sup> *Ibid.*, p. 18. O potpunosti i efikasnosti sankcija u primeni komunitarnog prava više u: R. Vukadinović, *Stvaranje i ostvarivanje komunitarnih prava u Evropskoj uniji*, Beograd, 1998. i tamo navedenoj literaturi.

<sup>89</sup> Slučaj 294/83 *Parti Ecologiste Les Verts v European Parliament*, [1986] ECR 1339, stav 23, p. 1357. Isti stav Sud je ponovio i u svom mišljenju 1/91, *Re a Draft Treaty on a European Economic Area*, [1991] ECR I-6079, st. 49-50.

<sup>90</sup> M. Herdegen, *Maastricht and the German Constitutional Court: Constitutional restraints for an "Ever Closer Union"*, 31 (1994) *CMLRev.*, 235-249; P. Eleftheriadis, *Aspects of European Constitutionalism*, 21 (1996) 1 *ELRev.*, 32-42.

ovlašćenja koje su, i nakon njihovog stupanja na snagu, i dalje ostale "gospodari Ugovora (*masters of the Treaties, Herren der Verträge*)".<sup>91</sup> Ugovor nije, dakle, *creatio ex nihilo*, niti je nastao iz nekih autonomnih i do tada nepostojećih ili novih ustavotvornih ovlašćenja, već je nastao voljom država članica. I, bez obzira što su države njegovim potpisivanjem neopozivo prenele deo svojih ovlašćenja na organe Zajednica, klasična konstitutivna ovlašćenja, kao što su pravo na izmene i dopune ili raskid Ugovora<sup>92</sup>, su i dalje ostala kod država članica. Ovakav odnos ovlašćenja između država članica i Zajednica i Evropske unije potvrdili su nacionalni ustavni sudovi država članica u postupku ratifikacije Ugovora o Evropskoj uniji. Tako prema shvatanju nemačkog saveznog ustavnog suda (*Bundesverfassungsgericht*) "Savezna Republika Nemačka će, čak i nakon stupanja na snagu Ugovora o Evropskoj uniji, ostati članica jedne asocijacije država (*Staatenbund*), čija zajednička vlast je izvedena iz država članica i može imati obavezujuće dejstvo u okviru nemačke suverene sfere samo na osnovu nemačke instrukcije da će njeno pravo (pravo Unije) biti primenjeno."<sup>93</sup>

U formalnom smislu, Ugovorima o osnivanju Evropskih zajednica se prigovara i da nisu označeni kao "ustavi", "ustavni akti", već jednostavno kao ugovori.<sup>94</sup>

I zastupnici autonomije komunitarnog prava polaze od istih činjenica, ali dolaze do drugačijeg zaključka. U prilog autonomije komunitarnog pravnog sistema i tretiranja Ugovora o osnivanju kao Ustava Zajednice, ovi autori navode da ustavi mogu nastati ne samo na osnovu originernih ustavotvornih ovlašćenja, već i na osnovu volje država konstituenata (konstitucionalne fuzije), koja se može izraziti u obliku "ustavnih konvencija" i "ugovora".<sup>95</sup> I na osnovu takve vrste konstitutivnih akata može se eksplicitno ili implicitno ugasiti odvojeno postojanje konstituenata ili se njihovo postojanje može podrediti novoformiranoj zajednici. Isto tako je moguće da se ustavnom konvencijom ili ugovorom uredi da subjekti federalnog ustavnog

---

<sup>91</sup> Vid. presudu Nemačkog saveznog ustavnog suda (*Bundesverfassungsgericht*) u slučaju *M. Bruner.*, povodom ocene ustavnosti Ugovora o Evropskoj uniji. Suprotno: J. Schwarze, *The Role of the Court of Justice in the Interpretation of Uniform Law among the Member States of the European Communities*, 1988, p. 11. navodi da "... države članice iako originerni kreatori Zajednice, više nisu nezavisni majstori Ugovora, već su vezane njime."

<sup>92</sup> Kao primer jednostranog otkaza Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice navodi se slučaj Grenlanda koji se 1985. godine povukao iz Zajednice. Međutim, Grenland nije bio država članica, već je po osnovu unutrašnje samouprave sa Danskom bio uključen u rad Zajednice. Vid. T. C. Hartley, *Osnovi prava Evropske zajednice*, (preveo sa engleskog O. Račić), Beograd, 1988, str. 6.

<sup>93</sup> *M. Brunner v European Union Treaty*, [1994] 1 CMLRep., 57, p. 91. st. 55.

<sup>94</sup> T. Schiling, *op. cit.*, p. 394.

<sup>95</sup> Između ostalih u nemačkoj teoriji M. Zuleeg, *The European Constitution under Constitutional Constraints: The German Scenario*, (1997) 1, *ELRev.*, pp. 19-34; J. Weiler and U. Haltern, *op. cit.*, p. 419. u tom smislu navode ustav SAD i Ugovor o uspostavljanju jedinstvene Nemačke.

poretka budu ne samo njene države konstituente već i građani nove zajednice. Legitimitet takvoj zajednici ne pružaju samo države konstituente, već i "sve više i više neposredna saglasnost građana ovih jedinica konstituenata".<sup>96</sup>

### 3.3. Samosvojni razvoj komunitarnog prava

Ako komunitarni pravni sistem ne stiče svoju autonomiju iz osobenog načina nastanka samog Ugovora o osnivanju, ostaje da se vidi da li se takav sistem pravnih normi u toku razvoja može osamostaliti u takvoj meri da postane nezavisan.

Pobornici ovakve vrste autonomije, nezavisnost komunitarnih propisa baziraju na shvatanju Suda pravde Evropskih zajednica iskazanom u brojnim odlukama kojima je trasiran tzv. federalni put razvoja komunitarnog prava.<sup>97</sup> Upoređujući razvoj i praksu Suda pravde i američkog Vrhovnog suda, ovi autori ističu da se Sud pravde transformisao od čisto administrativnog suda oblikovanog po ugledu na francuski *Conseil d'Etat* u ustavni sud Zajednice.<sup>98</sup> Pošto su, bez obzira na izvesna kolebanja i povremene suprotne pokušaje, njegove odluke poštovali nacionalni sudovi<sup>99</sup> izveden je zaključak o "sudskoj konstitucionalizaciji" komunitarnog prava. Iz konstitucionalizacije Ugovora o osnivanju u ustavnu povelju Zajednice, Sud izvlači zaključak da komunitarno pravo mora biti u skladu jedino sa svojim ustavom - Ugovorom o osnivanju, a da prema načelu "komunitarne ustavnosti" nacionalna prava ne smeju biti u suprotnosti sa komunitarnim pravom. Iz ovakvog stava će kasnije biti izvedeno načelo superiornosti ili primata komunitarnog prava nad nacionalnim pravom država članica, pa i u odnosu na njihove ustave. To dalje znači da se pravilima nacionalnih prava država članica ne može menjati komunitarno pravo, već obrnuto. Ovaj odnos Suda pravde je u slučaju *Simmmenthal*:<sup>100</sup> odredio stavom da "...u skladu sa načelom da pravo Zajednice ima prednost, odnos između odredbi Ugovora i neposredno primenljivih mera organa, sa jedne strane, i nacionalnog prava država članica, sa druge strane, je takav da te odredbe i te mere ne samo da stupanjem na snagu automatski čine neprimenljivim svaku postojeću odredbu nacionalnog prava koja im je suprotna, nego u meri u kojoj su integralni deo pravnog poretka koji postoji na teritoriji svake države članice, i to integralni deo

---

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> A. O'Neill, *op. cit.*, p. 22.

<sup>98</sup> Vid. Lord Mackenzie Stuart, Problems of the European Community - Transatlantic parallels, 36 (1987) *ICLQ*, 183; K. Lenaerts, Constitutionalism and Many Faces of Federalism, 38 (1990), *AJCL*, 205-263; Mancini, The Making of a Constitution for Europe, 26(1989) *CMLRev*, 595; A. O'Neill, *Decision of the ECJ and their Constitutional Implications*, London, Dublin, Edinburgh, 1994.

<sup>99</sup> T. Shilling, *op. cit.*, p. 397, tvrdi da većina nacionalnih sudova, uključujući i apelacione sudove, odbija da prihvati stav Suda pravde o Ugovoru o osnivanju kao ustav autonomnog pravnog poretka. U tom smislu u napomeni br. 44. navodi odluke engleskih, nemačkih i španskih sudova i jedan deo pravne teorije.

<sup>100</sup> 106/77, (1978) ECR 629.

koji je nadređen, takodje, isključuje mogućnost donošenja novih nacionalnih pravnih propisa u onoj meri u kojoj bi oni bili u nesaglasnosti sa odredbama Zajednice."<sup>101</sup>

Sud pravde ustavni karakter Ugovora o osnivanju kao "istorijski prvog ustava" ne izvlači iz "originerne ustavotvorne moći", već iz njegovog odnosa prema unutrašnjim pravima država članica. Ovaj odnos karakteriše integrisanost komunitarnog prava u prava država članica, njegova isprepletanost sa unutrašnjim pravima država članica,<sup>102</sup> načelo superiornosti i određeni stepen tzv. interpretativne autonomije.

Sud jednostavno polazi od toga da pojedine odredbe Ugovora predstavljaju osnovna načela koja se ne mogu menjati nacionalnim propisima jer bi se osujetila jednoobrazna primena komunitarnog prava na celoj teritoriji Zajednice. Pošto se takve odredbe Ugovora o osnivanju ne mogu menjati nacionalnim propisima, to se kvalifikuju kao ustavne odredbe. U tom obimu države članice ne samo što su prenele deo svojih legislativnih nadležnosti, već su ih se i trajno odrekle. Konstitucionalizaciji Ugovora o osnivanju (i komunitarnog prava) je doprinelo i pozivanje Suda na osnovna ljudska prava koja u svakom slučaju moraju biti poštovana. Autonomija ili transnacionalnost ovakvog pravnog sistema se izvlači iz činjenice da granice nadležnosti Zajednice ne određuju samo države konstituente, ili ih nisu čvrsto fiksirale momentom potpisivanja Ugovora o osnivanju, već i sama Zajednice preko aktivnosti Suda pravde. Stoga, iako Ugovor o osnivanju po načinu nastanka spada u kategoriju međunarodnih ugovora i, bez obzira što je i samo komunitarno pravo Sud pravde u početku kvalifikovao kao "deo međunarodnog prava", ono se vremenom "konstitucionalizovalo"<sup>103</sup> i od međunarodnog prava se razlikuje po različitoj hermenautici, po sistemu prinude i po sistemu odgovornosti država.<sup>104</sup>

Osobeni karakter komunitarnom pravu su priznali i vrhovni sudovi u državama članicama.<sup>105</sup> Bez obzira što neki od njih ne priznaju Ugovoru o osnivanju

---

<sup>101</sup> *Ibid.*, stav 17. presude.

<sup>102</sup> Vid. R. Bieber, On the Mutual Completion of Overlapping Legal Systems: The Case of the European Communities and the National Legal Orders, 3 (1988) *ELRev.*, pp. 147-158; I. Maher, *op. cit.*, pp. 237-253.

<sup>103</sup> D. Obradovic, Community Law and the Doctrine of Divisible Sovereignty, (1993) 1, *LIEI*, 1-20, konstitucionalizaciju izvodi iz doktrine o podeljenom suverenitetu (p. 17).

<sup>104</sup> J. Weiler and U. Haltern, *op. cit.*, pp. 420-421.

<sup>105</sup> Čak je i nemački Ustavni sud u svojoj presudi u slučaju *Handelsgesellschaft*, zauzeo stav da, u skladu sa praksom Suda pravde, "...komunitarno pravo ne čini deo nacionalnog pravnog sistema niti *međunarodnog prava*, već čini nezavisan sistem koji potiče iz autonomnog pravnog izvora...", presuda od 29. 05. 1974, *BVerfGE* 37, 271. Slično i italijanski ustavni sud u slučaju *Frontini* zauzima stav da "...osnovni zahtevi jednakosti i sigurnosti podrazumevaju da komunitarne norme ne bi mogle imati potpuno obavezujuće dejstvo i direktnu primenu u svim državama članicama ako bi bile okarakterisane kao izvori međunarodnog, stranog ili unutrašnjeg prava pojedinih država,..." Presuda od 27. 12. 1973.



karakter pravog ustava, to im nije smetalo da komunitarnom pravnom sistemu priznaju ustavnost i bez postojanja ustava.<sup>106</sup>

Protivnici ovakvog shvatanja kao glavni prigovor ističu da se zakonima, odnosno komunitarnim propisima koji moraju biti u skladu sa Ugovorom o osnivanju, ne može menjati pravac primene i način korišćenja originalnog konstitutivnog (ustavotvornog) ovlašćenja, kao što se ni unutrašnjim zakonima ne može menjati ustav, osim ako takvo ponašanje ne bi bilo u toj meri prihvaćeno da predstavlja *opinio iuris*. Dosadašnje iskustvo pokazuje, međjutim, da nacionalni sudovi nisu uvek i bezrezervno prihvatili superiornost komunitarnog prava i načelo direktnog dejstva.<sup>107</sup> S druge strane, uskladjenost komunitarnih propisa sa Ugovorom o osnivanju samo formalno daje utisak priznavanja Ugovora kao ustava. Ovo zbog toga što se u postupku ratifikacije uskladjenost Ugovora ceni prema nacionalnim ustavima, a to znači da se merilo tzv. "komunitarne ustavnosti" faktički nalazi u nacionalnim ustavima, tj. u nacionalnim parlamentima kao narodnim predstavničkim organima. Sledeći takvu logiku protivnici ovakvog načina sticanja autonomije zaključuju da se ustavotvorna moć nalazi jedino u "državnom narodu" (*state's people*), kao narodu koji živi u državama članicama. Samo iz praktičnih razloga oni svoju ustavotvornu moć prenose na nacionalne parlamente, a ovaj je izražava kroz nacionalne ustave država članica. Kako je, međjutim, odredbama člana 8(1) Ugovora o Evropskoj uniji ustanovljen pojam "*gradjanstva Unije*", kao kontra argument se ističe da se političkim konceptom "državnog naroda" moraju obuhvatiti i "gradjani Unije". To dalje znači da gradjani Unije kao "evropski narod" raspolažu ustavotvornom vlašću da preko neposredno izabranog Evropskog parlamenta evolutivnom razvoju komunitarnog prava, koji usmerava Sud pravde, daju potreban legitimitet.<sup>108</sup> Protivnici autonomije navode da Sporazumom iz Maastrichta gradjanima Unije nisu data takva ovlašćenja i da je evropski narod svoja ustavotvorna ovlašćenja preneo (da li i iscrpeo?) na nacionalne predstavničke organe koji vršeći svoja legislativna ovlašćenja zapravo postupaju kao izvedena konstitutivna vlast.

Isti autori odbacuju i ideju da bi komunitarno pravo svoju autonomiju moglo bazirati na prirodnom pravu. U tom kontekstu posmatrano, komunitarno pravo bi kao "pravo integracije" moralo biti, za razliku od pozitivnog prava, sastavljeno od moralnih i etičkih pravila (propisa) ili od "fizički socioekonomskih pravila".<sup>109</sup>

---

<sup>106</sup> J. Weiler and U. Helterim, *op. cit.*, p. 423.

<sup>107</sup> O pokušajima francuskog *Conseil d' Etata* i nemačkog saveznog finansijskog suda da ospore superiornost komunitarnog prava vid. u: R. Vukadinović, *Stvaranje i ostvarivanje komunitarnih prava u Evropskoj uniji*, Beograd, 1998, str. 109.

<sup>108</sup> W. van Gerwen, Towards a Coherent Constitutional System within the European Union, 2(1996) 1, *European Public Law*, p. 83.

<sup>109</sup> T. Shilling, *op. cit.*, p. 401, koji se poziva na Hartovu teoriju o "propisima priznanja." (H. L. A. Hart, *The Concept of Law*, 1994).

Iz činjenice da Ugovori o osnivanju nisu nastali na osnovu originernih ustavotvornih ovlašćenja evropskog naroda ovi autori, na kraju, zaključuju da komunitarno pravo po stepenu i karakteru legislativnih ovlašćenja kojima raspolaže Zajednica uživa samo tzv. derivativnu autonomiju.

### 3.4. O Sudu pravde kao stvaraocu autonomije

Postoji i "široko prihvaćeno" shvatanje da se autonomija komunitarnog prava može izvući iz jurisprudencije i kompetencija Suda pravde.<sup>110</sup> Autonomiju komunitarnog prava ovi autori zasnivaju na isključivoj nadležnosti Suda pravde da u poslednjoj instanci i potpuno samostalno odlučuje o zakonitosti i pravnoj valjanosti ne samo komunitarnih akata koji su doneti *intra* (komunitarne) *vires*, već i da suvereno ceni zakonitost i svih drugih akata i mera i država članica i komunitarnih akata koji su doneti *ultra vires*. Takva isključiva nadležnost Suda pravde da suvereno ceni pravnu valjanost i komunitarnih akata donetih *ultra vires*, daje Sudu sudsku *Kompetenz-Kompetenz*, tj. nadležnost da deklarise ili odredi granice nadležnosti Zajednice.<sup>111</sup>

S druge strane, oslanjajući se na autonomnu prirodu komunitarnog prava Sud pravde je u slučaju *ERTA* organima Zajednice priznao ne samo nadležnosti koje su im Ugovorom o osnivanju na izričit način prenele države članice, već i tzv. "unutrašnje nadležnosti" koje se "u odsutstvu posebnih odredbi Ugovora o osnivanju .... izvode iz opšteg sistema prava Zajednice..."<sup>112</sup> Takva ovlašćenja ne postoje samo kad su izričito dodeljena Ugovorom o osnivanju, već mogu poticati i iz "drugih mera koje su doneli organi Zajednice u okviru ovih odredbi".<sup>113</sup> Širenjem legislativnih nadležnosti Zajednice, Sud pravde razvija tezu da komunitarni pravni sistem nakon formiranja ima sopstvenu logiku postojanja i funkcionisanja, "nezavisnu od individualnih volja država članica, koja se u krajnjoj liniji zasniva na pretpostavci budućeg formiranja jedinstvenog ekonomskog mehanizma, jedinstvene teritorije, a ne na ukupnosti nacionalnih teritorija, jedinstvenom gradjanstvu i tome slično."<sup>114</sup>

Iz ovakve nadležnosti Suda pravde izveden je pojam "interpretativne autonomije" komunitarnog prava. "Interpretativna autonomija" podrazumeva pravo organa konkretnog entiteta da u skladu sa pravilima sopstvenog pravnog poretka samostalno i prema sopstvenim kriterijumima tumači ustavna i druga pravna pravila

---

<sup>110</sup> J. H. H. Weiler and U. R. Haltern, *The Autonomy of the Community Legal Order - Through the Looking Glass*, 37 (1996) 2, *Harvard Int. L. J.*, pp. 411- 448.

<sup>111</sup> *Ibid.*, p. 413.

<sup>112</sup> Slučaj 22/70, *Commission v Council*, [1971] ECR 2633, stav 12.

<sup>113</sup> *Ibid.*, stav 16. presude.

<sup>114</sup> М. Л. Ентин, *Суд евронејских соопштеств*, Москва, 1987, str. 41.

sopstvenog poretka. Kao takva, interpretativna autonomija nije rezultat derivativne autonomije. Naprotiv, sloboda samostalnog tumačenja je svojstvena originarnoj autonomiji, ali ne nužno i derivativnoj.<sup>115</sup> No, to ne znači da i u pravnom poretku koji uživa derivativnu autonomiju organi iz pravnog poretka iz koga potiče odnosni poredak ne mogu zadržati pravo isključivog tumačenja pravnih pravila derivativnog poretka.

Isključivu i vrhovnu nadležnost Suda pravde da ceni uskladenost nacionalnih propisa sa komunitarnim pravom, kao i superiornost komunitarnog nad unutrašnjim pravom, prihvatili su sa određenim nijansama sudovi u svim državama članicama, osim nemačkog saveznog ustavnog suda.<sup>116</sup> Bez obzira na brojne i različite komentare, samo je Savezni ustavni sud Nemačke u svojoj odluci u slučaju *Brunner v European Union Treaty*, zauzeo decidirani stav da prema nemačkom ustavnom pravu samo nemački sudovi raspoložu kompetencijom da odlučuje o pravnoj valjanosti domaćih propisa, pri čemu poslednja reč pripada Saveznom ustavnom sudu.<sup>117</sup> Iz ovoga sledi i zaključak da su gospodari Ugovora o osnivanju i dalje ostale države članice.

#### 4. Zaključak

U granicama svojih nadležnosti, Zajednica je donela brojne sopstvene propise koji se u državama članicama primenjuju kao pozitivno pravo paralelno sa njihovim unutrašnjim pravima. Njihova primena je specifična i određena je osobenim načelima direktne (neposredne) primene i direktnog dejstva, načelom superiornosti, načelom preliminarnog tumačenja, načelom uskladenog tumačenja i načelom efikasne sudske zaštite. Ovim načelima određen je funkcionalni odnos komunitarnog prema pravima država članica.

Ako se komunitarni propisi posmatraju u svetlu kriterijuma koji se uzimaju kao odlučujući za postojanje jedne grane prava, onda je potrebno analizirati osobenosti njihovog predmeta regulisanja, metoda primene, kao i postojanje sopstvenih izvora i načela. Komunitarno pravo ima za predmet pravno regulisanje odnosa između komunitarnih subjekata. S obzirom da ista lica mogu biti subjekti i komunitarnog i unutrašnjeg prava država članica, neki odnosi su delimično regulisani komunitarnim, a delimično unutrašnjim propisima država članica. To dovodi do preplitanja komunitarnog i unutrašnjih prava država članica. Otuda, iako

---

<sup>115</sup> *Ibid.*, p. 390.

<sup>116</sup> *Ibid.*, pp. 413- 414.

<sup>117</sup> Međutim, neki nemački sudovi su u predmetima pokrenutim pred njima već doneli odluke kojima su ukinuli komunitarne propise koji su po njihovom shvatanju bili *ultra vires*. Ovo pravo, međutim, i prema nemačkim propisima pripada samo nemačkom ustavnom sudu.

se osobenost predmeta komunitarnog prava može u teorijskom smislu odrediti specifičnim komunitarnim ciljevima, u praktičnom smislu ga je teško potpuno odvojiti od ciljeva (i predmeta) država članica i njihovih unutrašnjih prava.

Metod regulisanja komunitarnih odnosa je, bez obzira što po nekim karakteristikama podseća na metode primene međunarodnog ili unutrašnjeg prava, u dovoljnoj meri osoben, da se može govoriti o posebnom komunitarnom metodi primene.

Izvore komunitarnog prava čine kako propisi koje su doneli organi Zajednice, tako i unutrašnji (implementirajući) propisi država članica. Zbog dvostrukog ograničenja u legislativnim nadležnostima kojima raspolaže Zajednica, komunitarnim propisima je na osoben način regulisan relativno mali broj odnosa (pitanja). Kako njihov broj nije dovoljan, niti se njihovim odredbama mogu u potpunosti, bez oslanjanja na unutrašnje propise država članica, regulisati oni odnosi koji se prema klasičnim kriterijumima zahtevaju od jedne grane prava, to bi ih trebalo označiti "funkcionalnim skupom propisa". Prema predmetu regulisanja, najveći broj komunitarnih propisa spada u onu granu prava koja se uslovno može nazvati komunitarno poslovno pravo, mada ima i propisa koji se mogu svrstati u komunitarno upravno pravo, ugovorno ili deliktno pravo, poresko ili radno pravo.

Sa stanovišta unutrašnje kohezije postojećih komunitarnih propisa, prisutna je tendencija da se ona pojača proklamovanjem novih ili preuzimanjem iz unutrašnjih prava država članica poznatih opštih pravnih načela. U tome je Sud pravde Evropskih zajednica odigrao presudnu ulogu. Opravdanost priznavanja pojedinih načela Sud je obrazlagao političkim argumentom da bi se bez njihovog postojanja i primene oslabila "delotvornost prava Zajednice i (efikasna) zaštita prava pojedinaca". Pravna teorija je takav stav Suda lakonski obrazložila: "načelo se stvara zbog toga što je u interesu Zajednice da postoji".<sup>118</sup>

Imajući u vidu iskustvo da se ni najminucioznijom regulativom ne mogu regulisati svi odnosi ili situacije pokrivena jednim predmetom, Sud pravde je primenom novoproklamovanih ili pozajmljenih postojećih načela, znatno pomogao da se postojeći propisi i činjenice bolje organizuju i povežu u neprotivrečnu i što je moguće koherentniju celinu. Njihovom primenom Sud pravde je rešavao i ona pitanja koja nisu bila neposredno regulisana postojećim komunitarnim propisima. Time je modernim jezikom rečeno, stvarao "hardver (komunitarnog) sistema"<sup>119</sup> u čijim granicama će se kasnije izgradjivati sofisticirani programi za pojedine komunitarne grane prava.

---

<sup>118</sup> T. Hartley, *Osnovi prava Evropske zajednice*, Beograd, 1998, str. 206.

<sup>119</sup> K. Mortelmans, *op. cit.*, p. 28.

Prof. Radovan D. Vukadinović, Ph. D.

*The Concept and Place of the Community Law in the Legal Systems  
of Member States of the European Union*

SUMMARY

*The determination of the place of Community law in a legal system belongs to complex questions, to which the legal theory offers different, but not definite answer.*

*After starting some terminology dilemmas in the introduction, and drawing the difference between Community law and comparative and natural law, in the main part of this article, the author analyses the Community law versus the international law, and internal law of the Member States. Concerning the first relations, the author points, that nevertheless the Community law has its roots in the international law, it possesses the level of autonomy which designed as derivative autonomy.*

*The relations of Community law towards internal laws is characterized by mutual recognition, overlapping and superiority of Community law over the internal laws of Member States. The Court of Justice of European Communities had the decisive influence on the relative autonomy of Community law, which is usually determined as derivative and interpretive. It has not only interpreted the Community law, but has also created it, by formulating or taking on general legal rules from common legal tradition of Member States, or has given it special characteristics.*

*According the quoted characteristics, the author accepts opinion that the Community law includes the specific sources which represents "more than a functional area of law, less than a legal system". But, because its sui generis nature, such functional area is not supposed to be classified according to the established principles to the classical branches of internal legal systems. In socio-legal sense, the existing of Community law evidences the new phenomena of fragmentation and globalization, the consequence of which is the legal pluralism and the all the time larger separation between the law and the nation-state, as well as the multiplication of legal sources which exist outside the state.*



Mr Gordana ILIĆ<sup>1\*</sup>

UDK 061.1 EC (091)  
str. 39-72.  
izvorni naučni rad

## KORENI STVARANJA EVROPSKE UNIJE - OD FEDERALIZMA DO FUNKCIONALIZMA

### ABSTRACT

*The article deals with building of the European Union. While describing the history of the European Communities, the author analyzes the influence of the federalism and the functionalism in the evolution of the European integration process. The European Union is new stage in the European integration, with strong elements of both of two concepts of inter-state integration: the federalism as well as the functionalism. The author concludes that building of the European Union is evolutionary, dynamic and permanent process, in the sense of different stages of the institutional reforms. The ratification of the Treaty of Maastricht and signing of the new Treaty on European Union in Amsterdam, 1997, point to the continuous feature of the European integration.*

**Key words:** EC Treaty, European Community, European Union, integration process, common market, institutional reform, political reform, economic and political union.

### 1. Uvodne napomene

Pojava regionalnih ekonomskih integracija<sup>2</sup> snažno je obeležila period posle Drugog svetskog rata. Jedan od najznačajnijih i najuspešnijih oblika regionalnog

---

<sup>1\*</sup> Institut za međunarodnu politiku i privredu u Beogradu.

<sup>2</sup> Pored stvaranja Evropske zajednice za uglj i čelik (ECSC), EEC i EURATOM, tendencije izraženog regionalizma u tom periodu uticale su i na osnivanje drugih oblika regionalnih integracija: EFTA (1960),

udruživanja država danas predstavlja Evropska unija. Koreni njenog stvaranja leže u težnjama za prevazilaženjem istorijskih rivalstava, posebno Francuske i Nemačke, paralelno sa podsticanjem ekonomskog napretka i razvoja država članica.

Pariskim ugovorom od 18. aprila 1951. stvoren je prvi nukleus današnje Evropske unije u vidu Evropske zajednice za uglj i čelik (EZUČ), a zatim Rimskim ugovorom potpisanim 25. marta 1957. osnovane su Evropska ekonomska zajednica (EEZ) i Evropska zajednica za atomsku energiju (EURATOM). Prvobitno su ih činile šest zemalja članica (Francuska, SR Nemačka, Italija, Belgija, Luksemburg i Holandija). Ugovorom o objedinjavanju preostala dva organa: Saveta i Komisije<sup>3</sup> (1. jula 1967.) formirane su Evropske zajednice (EZ) sa jedinstvenom institucionalnom strukturom. Pri tome je svaka od evropskih zajednica zadržala odvojeni pravni subjektivitet na osnovu konstitutivnih ugovora o osnivanju, kao akata ustavnog karaktera. Imajući u vidu, međutim, zajedničko članstvo, zajedničke organe i jedinstveni pravni sistem triju evropskih zajednica, u literaturi je tradicionalno u primeni jedinstveni naziv: Evropske zajednice. Proces institucionalnih promena Evropske zajednice paralelno je praćen procesom širenja EZ. Zajednica je prošla mnoge složene etape svog razvoja do današnje Evropske unije (EU) od 15 zemalja članica sa tendencijama daljeg širenja članstva.

Na tom putu institucionalnog reformisanja i uobličavanja međunarodno-pravnog identiteta, Zajednica se kretala u skladu sa funkcionalnim shvatanjem integracionih tokova. Naime, suština funkcionalnog integrisanja suverenih država je integracija po sektorima tj. različitim oblastima zajedničkog delovanja i interesa. Pri tome, proces funkcionalne integracije se odvija postepeno, sa krajnjim ciljem povezivanja svih sektora zajedničkih aktivnosti u jednu celinu.

Nasuprot tome, ideje federalizma podrazumevaju stvaranje integracije država u takvoj formi međunarodnog udruživanja, koja zahteva njihove ogromne ustupke na planu nacionalne suverenosti u korist jedne međunarodne tvorevine federalističkog karaktera, odnosno para-državnog uređenja na međunarodnom nivou. Tokom funkcionisanja Zajednice shvatanja federalizma i funkcionalizma su se često preplitala ne samo na teorijskom, već i na praktičnom nivou, ostavljajući brojne implikacije naročito u oblasti delovanja komunitarnih organa i definisanja njihovih kompetencija.

---

Latino - američko udruženje u slobodnu trgovinsku zonu (LAFTA, 1960), Centralno - američka ekonomska integracija (1960), Sporazum Australije i Novog Zelanda o slobodnoj trgovini (1965), Carinska i ekonomska unija Centralne Afrike (1964), Sporazum o slobodnoj trgovinskoj zoni Kariba (1968) i dr. Nav. prema: S. Riesenfeld, *Legal Systems of Regional Economic Integration*, *Hastings International and Comparative Law Review*, Spring, 1997, pp. 539-540.

<sup>3</sup> *The Treaty Establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities* (Merger Treaty) potpisan je 8. aprila 1965. godine u Briselu, a stupio na snagu 1. jula 1967., nav. prema: S. Rodin, *Pravni sustav i institucije Evropske zajednice*, Zagreb, 1990, str. 18.



## 2. Istorijski osvrt na stvaranje Evropskih zajednica

Istraživanje puteva institucionalnih promena Evropskih zajednica i tumačenje njihovog prerastanja u viši kvalitet regionalnog integrisanja u vidu Evropske unije zahteva osvrt na istorijske, ekonomske, političke i sociološke okolnosti stvaranja Evropskih zajednica. Uvid u istorijske korene Evropskih zajednica neophodan je u cilju rasvetljavanja dinamičkog karaktera ovog sistema, koji se nalazi u neprekidnim promenama. Stoga evolucija od Zajednice do Evropske unije može biti objašnjena jedino uz pomoć kontekstualnog pristupa, odnosno ukazivanjem na političko - ekonomske determinante nastanka određenih institucionalnih rešenja i njihovih pravnih okvira.

*Šumanova deklaracija i stvaranje Evropske zajednice za uglj i čelik* - Prilike posle Drugog svetskog rata karakterisala je razorena privreda i ideološka podeljenost u Evropi. Bitan podsticaj ujedinjavanju zapadno - evropskih država predstavljao je Maršalov plan pomoći ekonomskom oporavku (1947.), koji su prihvatile šesnaest zapadno - evropskih država, dok su zemlje Istočne Evrope i SSSR odbile ovaj predlog. Plan državnog sekretara SAD, Maršala, kao uslov korišćenja pomoći postavljao je obavezu ujedinjavanja država korisnica. To je uslovalo osnivanje Organizacije za evropsku ekonomsku saradnju, 1948.g. (kasnije OECD), koja je imala za cilj usmeravanje američke pomoći i koordinaciju nacionalnih ekonomskih politika zapadno - evropskih država članica.

Ovaj prvi korak u privrednom udruživanju pratilo je vojno - strateško prestrojavanje u Evropi. Naime, još 1947. god. je sklopljen ugovor između Velike Britanije i Francuske o zajedničkoj odbrani, koji je činio jezgro osnivanja Zapadno - evropske unije (ZEU), 1948. u Briselu. Usledilo je stvaranje Severnoatlantskog pakta<sup>4</sup> (NATO), 1949. posle blokade Berlina i rasta napetosti u savezničkim odnosima. Iza stvaranja NATO pakta stajao je interes SAD za postizanjem čvršće stabilnosti Zapadne Evrope u kontekstu hladnog rata, te je 1955. u NATO uključena i SR Nemačka.

Posebno značajnu etapu zapadno-evropskog ujedinjavanja predstavlja održavanje Konferencije u Hagu, 1948. god. Haška konferencija predstavljala je skup najuticajnijih federalističkih pokreta u zapadno - evropskim zemljama, koji su proklamovali ideje ujedinjavanja Zapadne Evrope. Pojava federalističkih ideja bila je posledica posleratne situacije političke i ekonomske oslabiljenosti zapadno - evropskih država nasuprot SAD i SSSR-u. Među tim pokretima su postojale razlike

---

<sup>4</sup> Osnivanju NATO pakta prethodilo je donošenje Vandenbergove rezolucije o spremnosti SAD za učešćem u odbrani Evrope. Potom je aprila 1949. zaključen ugovor između pet evropskih zemalja članica ZEU i SAD, Kanade, Italije, Danske, Islanda, Norveške i Portugalije o stvaranju Severnoatlantskog pakta.

u shvatanjima o načinima povezivanja suverenih država, ali su generalno gledano zastupali stav o potrebi ukidanja granica među zapadno - evropskim državama i formiranje jedne centralne vlasti na tlu Zapadne Evrope. Najistaknutiji predstavnik tih pokreta bila je Evropska unija federalista<sup>5</sup>, kao i francuska nevladina organizacija "Federacija", Pokret socijalista za Ujedinjene države Evrope, zatim Evropska liga za ekonomsku saradnju, Panevropska unija i dr. Ove federalističke organizacije osnovale su Međunarodni komitet pokreta za Evropsku uniju, koji je organizovao konferenciju u Hagu.

Konferencijom<sup>6</sup> je predsedavao V. Čerčil, britanski premijer i vođa pokreta "Ujedinjena Evropa". Usvojena je rezolucija "Poruka Evropljanima", u kojoj su sadržani principi ujedinjavanja Zapadne Evrope u cilju zajedničkog napretka. Proklamovana je neophodnost slobodne cirkulacije kapitala, roba, ljudi i ideja, kao i osnivanje Evropskog parlamenta - čije bi poslanike birali članovi nacionalnih parlamenata. Doneta je odluka o izradi Pakta o pravima čoveka i formiranju Suda za ljudska prava, radi sprovođenja odredbi Pakta.

Rezultat Haške konferencije predstavlja osnivanje Saveta Evrope<sup>7</sup>, maja 1949, čiji su glavni organi Komitet ministara i Konsultativna skupština (kasnije Parlamentarna skupština) imali za cilj jačanje političke saradnje među državama članicama i razvijanje principa parlamentarne demokratije i zaštite prava čoveka. Usledilo je donošenje Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, koja je stupila na snagu 1953. god. Uloga Saveta Evrope sastojala se u obezbeđivanju foruma za diskusiju o pitanjima odnosa Istoka i Zapada, slobode štampe, udruživanja i izražavanja, terorizma, ekologije, kulture, zdravlja, obrazovanja, omladine i sporta. Iz nadležnosti Saveta Evrope isključena su pitanja odbrane i nacionalne bezbednosti.

Uprkos izvesnim ograničenjima, doprinos Saveta Evrope u procesu evropske integracije je veliki. Pre svega kao politička organizacija, Savet Evrope je usvajanjem brojnih rezolucija na političkom, ekonomskom, kulturnom i socijalnom planu omogućio razvoj tešnje saradnje među članicama, čiji se broj neprekidno povećava.

---

<sup>5</sup> Osnovana je u Parizu, 1946. godine sa ciljem širenja ideja o evropskom ujedinjenju putem ukidanja granica, radi prevazilaženja nacionalnih političkih, ekonomskih i kulturnih antagonizama. Prema tom shvatanju, na čelu evropske federacije bila bi evropska vlada, koja bi raspolagala prenetim ovlašćenjima od strane nacionalnih vlada država članica.

<sup>6</sup> O značaju Konferencije govore podaci o prisustvu preko sedam stotina delegata iz šesnaest zemalja (Austrija, Belgija, Britanija, Danska, Irska, Francuska, Nemačka, Grčka, Italija, Lihtenštajn, Luksemburg, Holandija, Norveška, Saar, Švedska, Švajcarska) i posmatrača iz deset zemalja. Nav. prema: S. Siroški, *Nadnacionalni karakter Evropske ekonomske zajednice*, IMPP, Beograd, 1993, str. 14.

<sup>7</sup> Države članice su u momentu osnivanja činile tri zemlje Beneluksa, V. Britanija, Francuska, Irska, Danska, Italija, Švedska i Norveška. Ubrzo su im se priključile: Grčka, Turska i Island, Nemačka (1951), a zatim i: Austrija (1956), Kipar (1961), Švajcarska (1963), Malta (1965), Portugalija, Španija i Lihtenštajn (1976).

Aktuelna uloga Saveta Evrope stoga podseća na neku vrstu predvorja za sticanje članstva u Evropskoj uniji, naročito za tzv. zemlje nove demokratije Centralne i Istočne Evrope. Potpisivanje Evropske konvencije o ljudskim pravima i sticanje članstva u Savetu Evrope služi kao potvrda ovih zemalja za prihvatanje načela zapadno - evropskih liberalnih demokratija, kao što je to bio slučaj sa uključivanjem Španije i Portugala u Savet Evrope, posle sloma diktatorskih režima u ovim zemljama, polovinom 70-tih godina.

Osnivanje Saveta Evrope predstavlja vrlo značajnu etapu u tokovima zapadno - evropske integracije, jer ujedno predstavlja temelj njenog daljeg razvoja, kasnije uobličenog u Šumanovoj deklaraciji. Naime, još na prvoj sednici Konsultativne skupštine Saveta Evrope (avgusta 1949), odlučeno je da se pod okriljem Saveta Evrope otpočne sa formiranjem evropske ekonomske i političke unije. Francuska je predvodila u takvim zahtevima, praćena podrškom zemalja Beneluksa i Italije. Sa druge strane, stav Velike Britanije je odražavao sukob koncepcija evropskog ujedinjenja, koji se prelama do današnjih dana, naročito u odnosu na obim nadležnosti zajedničkih organa EU. Britansko gledište je izražavalo snažnu rezervu prema prenošenju suverenih državnih kompetencija na jedno nezavisno, međunarodno telo sa elementima supranacionalnosti, bilo da se radi o izvršnim oblicima vlasti, bilo zakonodavnim ili sudskim funkcijama na međunarodnom nivou. Iako je upravo Čerčil u svom čuvenom govoru od 19. septembra 1946. u Cirihi<sup>8</sup> proklamovao ideju stvaranja Ujedinjenih država Evrope, gde suštinski preduslov čini francusko - nemačka saradnja, time je zapravo obeležena uloga Velike Britanije kao pokrovitelja, ali ne i aktivnog učesnika evropske integracije. Suština tadašnjeg britanskog pristupa sadržana je u isključivom zastupanju međuvladinih oblika međunarodne saradnje. Iza takvog polazišta stajao je britanski interes za očuvanjem ekonomskih i političkih veza i uticajne sfere u zemljama Komonvelta, bivših britanskih kolonija, čega se nije htela odreći u korist integracije sa zapadno - evropskim državama. Pored toga, bila je prisutna jako izražena tradicionalna britanska spona sa politikom SAD, kao prevaga nad zbližavanjem sa zemljama Kontinenta. To su bili razlozi neuspeha inicijative britanskog federaliste i poslanika u Savetu Evrope, Mekeja<sup>9</sup> (Mackay), koji je krajem 1950. predložio stvaranje Evropske političke organizacije - putem ustanovljavanja jednog izvršnog organa Saveta Evrope i kroz promene načina funkcionisanja ove međunarodne organizacije. Ovaj predlog je naišao na odbijanje upravo Velike Britanije.

---

<sup>8</sup> K. D. Borchardt, *European Unification*, Luxembourg, 1990, p. 11.

<sup>9</sup> Detaljnije o ovom predlogu kod: J. Kamber, *Evropska zajednica i težnje ka stvaranju Evropske unije*, magistarski rad, Pravni fakultet u Beogradu, 1987, str. 26.

Francuska inicijativa u vidu Šumanove deklaracije<sup>10</sup> od 9. maja 1950. god. predstavlja revolucionarni pomak u oblasti evropskih integracionih kretanja, jer čini prethodnicu stvaranja Evropske zajednice za uglj i čelik, jedinstvene međunarodne organizacije sa elementima nadnacionalnosti i specifičnom institucionalnom strukturom. Sama Deklaracija bavi se idejom stavljanja proizvodnje uglja i čelika Francuske i Nemačke pod upravu Visoke vlasti, izvan nacionalne kontrole, u organizaciji otvorenoj za učešće ostalih zapadno - evropskih država. Odluke Visoke vlasti su pravno obavezujuće i neposredno primenljive u državama članicama nove organizacije (EZUČ). Iako se pre svega radi o nadnacionalnoj kontroli ovih strateških privrednih sektora, nemoguće je zaobići širi politički kontekst Deklaracije, koji joj dodaje značaj. Deklaracija naime proklamuje da Evropa treba da bude izgrađena na federalnoj osnovi<sup>11</sup>, pri čemu je stvaranje Evropske zajednice za uglj i čelik samo prvi korak. "Evropa neće biti izgrađena odjednom ili na osnovu jedinstvenog plana. Biće izgrađena kroz konkretna dostignuća, koja prvenstveno stvaraju solidarnost de facto."<sup>12</sup>

Međuvladina konferencija u Parizu, juna 1950. označila je početak pregovora o stvaranju Evropske zajednice za uglj i čelik (EZUČ). U tim pregovorima je u početku učestvovala i V. Britanija, ali je odustala od potpisivanja Ugovora, koji je predstavljao ugovorni okvir nadnacionalnog oblika međunarodne saradnje država. Ugovor o EZUČ je potpisan 18. aprila 1951. u Parizu od strane šest država osnivača: Francuska, SR Nemačka, Italija, Belgija, Holandija i Luksemburg. Ugovor je stupio na snagu 23. jula 1952. god.

Istorijske okolnosti stvaranja EZUČ ukazuju da se radi o funkcionalnom pristupu<sup>13</sup> zapadno - evropskoj integraciji. Interes posleratno oslabljene Francuske odražavao je težnje za sprečavanjem ponovne vojne pretnje Nemačke putem njenog čvršćeg vezivanja sa ostalim zapadno - evropskim zemljama i paralelno rešavanje oblasti Rura, važnog industrijskog središta, koje je bilo kolevka dugogodišnjih francusko - nemačkih sukoba. SR Nemačka, sa svoje strane, takođe veoma oslabljena i izolovana, kroz stvaranje EZUČ videla je način svoje reintegracije u međunarodnu zajednicu, praćenu mogućnošću obnavljanja suvereniteta nad Sarskom oblasti, koja je pripala Francuskoj. Za postizanje ovih političkih ciljeva odabran je pragmatičan metod stavljanja pod zajedničku kontrolu proizvodnje uglja i čelika, u vidu nadležnosti Visoke vlasti, čije odluke obavezuju države članice i direktno su primenljive.

---

<sup>10</sup> Nosi ime po francuskom ministru spoljnih poslova, Robertu Šumanu, iako je glavni inspirator ideje bio Žan Mone (Jean Monnet), predsednik Komiteta za ekonomsko planiranje i modernizaciju u Francuskoj.

<sup>11</sup> J. Shaw, *Law of the European Union*, Macmillan, London, 1996, p. 30.

<sup>12</sup> *Ibidem*.

<sup>13</sup> Slično tumačenje zastupljeno je u literaturi: J. Shaw, *op. cit.*, p. 30, S. Siriški, *op. cit.*, str. 16, J. Kamber, *op. cit.*, str. 35, L. Cartou, *Communautes Europeennes*, Paris, 1979, pp. 44 - 45.

Funkcionisanje EZUČ imalo je za cilj da omogući čvrstu povezanost država osnivača, posredstvom njihovog povezivanja u jednom konkretnom ekonomskom, ali strateški bitnom sektoru. Širi ciljevi obuhvataju stvaranje evropske federacije, tako što bi se prvenstveno izvršilo postepeno ujedinjavanje država članica na privrednom planu, koje bi dovelo do zajedničkog rešavanja političkih pitanja, što govori o funkcionalnom prilazu. Otuda L. Kartou (*Cartou*) smatra da EZUČ predstavlja novi oblik konstrukcije u Evropi: funkcionalnu konstrukciju, čiji je zadatak da pripremi političku uniju putem stvaranja ekonomske solidarnosti<sup>14</sup>.

### **2.1. Evropska zajednica za uglj i čelik (EZUČ) - primer funkcionalnog pristupa integraciji**

Šumanova deklaracija i stvaranje EZUČ značajno je pre svega jer označava revolucionarne novine u institucionalnoj strukturi ove međunarodne organizacije. Sama zamisao o zajedničkoj upravi nad proizvodnjom uglja i čelika različitih država<sup>15</sup> nije nova, ali je nov institucionalni okvir.

Ugovor o osnivanju EZUČ predstavlja tzv. ugovor - zakon (*Traite - loi*). To znači da ovaj akt međunarodnog prava detaljno reguliše nadležnost organa Evropske zajednice za uglj i čelik i njeno funkcionisanje. Za razliku od toga, ugovori okvirnog tipa, kakve čine Rimski osnivački ugovori o EEZ i EURATOM postavljaju temelje, principe i smernice delovanja komunitarnih organa, a oni su ovlašćeni da naknadno donose pravne akte o detaljnijem regulisanju određenih pitanja i pravnih odnosa<sup>16</sup>. Ugovor o osnivanju EZUČ je zaključen na pedeset godina (čl. 97. Ugovora), dok su osnivački ugovori o EEZ i EURATOM sklopljeni na neodređeno vreme. Ugovor o osnivanju EZUČ je ugovor između suverenih država i kao takav predstavlja pravni akt međunarodnog prava. Njegovo izvršenje je dato u nadležnost organima ove međunarodne organizacije, od kojih je Visoka vlast u svom radu nezavisna od bilo kog nacionalnog interesa. Kao protivtege tome, ustanovljen je Savet ministara, sastavljen od predstavnika država članica, koji izražava međuvladin oblik saradnje u

---

<sup>14</sup> L. Cartou, *op. cit.*, p. 44.

<sup>15</sup> Ideje zajedničkog regulisanja proizvodnje uglja i čelika potiču još od 1926. god, kada je zaključena Međunarodna konvencija o čeliku između Francuske i Nemačke, kojoj su naknadno pristupile Belgija, Luksemburg, Austrija, Mađarska i Čehoslovačka. Ova konvencija je zatim ustupila mesto novom ugovoru, 1933. god. Pored toga, 1946. je u Londonu potpisan Statut Evropske organizacije za uglj, čije su članice bile mnoge evropske zemlje i SAD. Ova organizacija je, međutim, još 1948. god. promenjena u Komitet za uglj pri Ekonomskoj komisiji UN za Evropu (ECE/UN) sa zadatkom formulisanja preporuka državam članicama. P. Reuter, *La Communauté du charbon et de l'acier*, Paris, 1953, p. 12 - 14, nav. prema J. Kamber.

<sup>16</sup> Primer toga predstavljaju odredbe čl. 235 Ugovora o osnivanju EEC, kao i odredbe čl. 100 Ugovora o EU iz Mاستrihta (1993).

EZUČ. U literaturi<sup>17</sup> preovlađuje stav da se radi o aktu ustavnog karaktera, imajući u vidu političku, pravnu i ekonomsku važnost Ugovora o EZUČ, kao i polazeći od njegovog karaktera osnovnog zakona EZUČ.

Centar institucionalne strukture EZUČ je Visoka vlast, koja je nezavisna od nacionalnih vlada država članica u granicama Ugovora. Države članice su neopozivo prenele deo svoje nadležnosti u domenu upravljanja proizvodnjom uglja i čelika. Na taj način, Visoka vlast je odraz elemenata supranacionalnosti EZUČ. To je jedini organ koji donosi pravne akte EZUČ: odluke i preporuke koje imaju snagu obaveznosti i neposredne primene u zemljama članicama, kao i mišljenja, koja ne spadaju u *ius cogens*. Ovi akti čine sekundarnu regulativu Zajednice, za razliku od primarne, koju predstavlja osnivački Ugovor.

Supranacionalnost EZUČ izražena je, ne samo kroz kompetencije Visoke vlasti, nego i preko doktrine primata komunitarnih normi nad nacionalnim pravom članica<sup>18</sup>. U praksi ova doktrina podrazumeva da u slučaju konflikta nacionalnog sa propisom Zajednice, koji se primenjuje direktno, prednost primene ima komunitarna norma. Posledica toga je da državna suverenost više nije ekskluzivne prirode u međunarodnom pravu<sup>19</sup>. U kasnijem osnivačkom Ugovoru EEZ u centru zakonodavnog odlučivanja je Savet ministara, a ne Komisija (kao pandan Visokoj vlasti), što ukazuje na veći stepen nadnacionalnosti ECSC u odnosu na EEC. Odluke Visoke vlasti, kao nezavisnog organa EZUČ, neposredno se primenjuju i proizvode direktne pravne posledice, bez potrebe da ih država članica uvodi u interni pravni sistem posebnom procedurom.

Stepen nadnacionalnosti EZUČ izražen je i kroz sistem finansiranja (čl. 49. Ugovora). Visoka vlast ima pravo direktnog ubiranja poreza (prelevmana) na proizvodnju uglja i čelika radi pokrivanja troškova funkcionisanja Zajednice. Savet ministara EZUČ, sastavljen od predstavnika država članica (čl. 27. Ugovora), predstavlja njihove nacionalne interese. Nadležnost Saveta utvrđena je u čl. 26.

---

<sup>17</sup> Videti kod: S. Rodin, *Pravni sustav i institucije Evropske zajednice*, Zagreb, 1990, str. 77 - 81; Lasok and Bridge, *Law and Institutions of the European Communities*, London, 1987, p. 99. koriste izraz: Constitutional Treaties. Takođe vid. kod: Z. Pajić, O jedinstvu pravnog sistema Evropske zajednice, *JRMP* br. 3/1985, str. 503 - 504.

<sup>18</sup> L. Cartou, op. cit, p. 195; R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, IMPP, Beograd, 1996, str. 49 - 67; A. Campbell, *Common Market Law*, Longmans, Oceana, 1969, p. 47 - 62; Kapteyn and V. Van Themaat, *Introduction to the Law of the European Communities after the coming into force the Single European Act*, Kluwer - Deventer, Boston, 1989, p. 333; T. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford, 1988, p. 183 - 217; K.D. Borchardt, *L ABC du Droit Communautaire*, Bruxelles - Luxembourg, 1994, pp. 33 - 43, 57 - 62.

<sup>19</sup> P. Pescatore, Observation sous l'arrêt de la Cour de casation du 27 mai 1971, *Cahier de droit européen*, 1971, p. 583. Detaljnije o tome u: J. V. Kulić, *Međunarodna ekonomska integracija i suverenitet*, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Beograd, 1965; V. Knežević-Predić, *Nadnacionalni karakter Evropske zajednice i suverenost država članica*, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Novi Sad, 1996.

Ugovora<sup>20</sup>, tako da on utiče na aktivnosti Visoke vlasti, posebno u slučajevima krize, kada je potrebno njegovo pozitivno mišljenje za određivanje kvote uglja i čelika od strane Visoke vlasti. Savet je ovlašćen da, na predlog i uz saglasnost Visoke vlasti, odlučuje o prioritetima raspodele izvora uglja i čelika. Savet odlučuje u skladu sa odredbama Pariskog osnivačkog ugovora, kojim su države članice unapred transferisale deo svojih nadležnosti na EZUČ. Upravo ova činjenica ga suštinski razlikuje od diplomatske konferencije država i od klasičnih međunarodnih organizacija.

Četvorougao ni institucionalni obrazac EZUČ, koji je kasnije usvojen i kao model Evropske ekonomske zajednice, čine još i Parlament i Sud pravde. Pariski Ugovor u čl. 20. definiše Parlament kao organ okupljanja predstavnika zemalja članica, čije članove biraju nacionalni parlamenti prema internoj proceduri. Tako je bilo do 1979. godine, odnosno do uvođenja neposrednih izbora za delegate u Evropski Parlament<sup>21</sup>. Time je Parlament postao organ predstavljanja volje naroda koji čine Zajednicu. Prvi neposredni izbori za članove Parlamenta održani su 1979. god. u tadašnjih devet država članica. Značajni su po tome što su to prvi direktni izbori, koji su obavljani u nekoj međunarodnoj organizaciji, čime se Zajednica i Parlament, kao njen organ, izdvaja iz klasičnog modela postojećih organizacija<sup>22</sup>.

Članovi Parlamenta biraju se na pet godina, s tim da ne smeju istovremeno biti članovi vlada niti drugih organa Zajednice. Parlament ima zakonodavnu i budžetsku funkciju i vrši administrativnu kontrolu. Legislativna ovlašćenja Parlamenta su, međutim, bila veoma mala i svodila su se na konsultativnu ulogu. Jedino u slučaju odlučivanja Visoke vlasti o pitanju koje nije predviđeno Ugovorom, a koje je neophodno regulisati u cilju stvaranja zajedničkog tržišta uglja i čelika, potrebna je saglasnost Parlamenta, pored odobrenja Saveta (čl. 95. Ugovora). Takođe i u domenu budžeta, Parlament ima mala ovlašćenja prema Pariskom osnivačkom Ugovoru. Ima pravo da daje predloge za izmenu budžeta, koji priprema Savet. Kasnije je upravo na ovom polju došlo do znatnih proširenja nadležnosti Parlamenta, kod funkcionisanja EEZ i EURATOM. U domenu administrativne kontrole, tadašnji Parlament je mogao negativno oceniti (dvotrećinskom većinom)

---

<sup>20</sup> "Savet izvršava svoje zadatke u predviđenim slučajevima i na način označen Ugovorom, naročito u cilju usklađivanja delovanja Visoke vlasti i akcije vlada odgovornih za generalnu ekonomsku politiku njihovih zemalja. Radi toga, Savet i Visoka vlast razmenjuju informacije i međusobno se konsultuju. Savet može zahtevati od Visoke vlasti da preduzme razmatranje svih predloga i mera koje Savet smatra potrebnim ili neophodnim za realizaciju zajedničkih ciljeva" - čl. 26. Ugovora.

<sup>21</sup> *EC Council Decision 76/787, Act concerning the Election of Representatives of the Assembly by Direct Universal Suffrage*, OJ L 278, 8. 10. 1976, p. 5, nav. prema: R. Vukadinović, *Evropska ekonomska zajednica*, Beograd, 1991, str. 24.

<sup>22</sup> D. Lopandić i J. Kamber, *Evropski parlament i njegova uloga u EZ*, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo (JRMP)* br. 2 - 3/1986, str. 338.

rad Visoke vlasti, koja je onda bila obavezna da podnese kolektivnu ostavku (čl. 24. Ugovora). Međutim, Parlament je u ovoj oblasti pretežno koristio svoje pravo postavljanja pitanja (usmenih i pismenih) Visokoj vlasti.

Četvrti organ EZUČ, ujedno zajednički i za ostale kasnije formirane evropske zajednice, predstavlja Sud pravde, čiji je osnovni zadatak da se stara o poštovanju pravnog sistema Zajednice. U čl. 31. Ugovora utvrđeno je da Sud pravde ima zadatak da osigura poštovanje prava i tumačenje, primenu Ugovora, kao i kontrolu nad njegovim izvršenjem. Time je uvedena nezavisna sudska kontrola pored državne kontrole članica nad odlučivanjem i aktivnostima Visoke vlasti. Za razliku od Međunarodnog suda pravde u Hagu, sudskog organa UN, čija je nadležnost fakultativna, Sud pravde EZUČ ima obaveznu nadležnost i ulogu vrhovnog tumača Ugovora<sup>23</sup>. Pred Sudom pravde Zajednice mogu se pojaviti države članice, Savet, ali i zainteresovana pravna i fizička lica (čl. 33. Ugovora), kada pokreću postupak za poništenje odluka Visoke vlasti. Odluke Suda su neposredno izvršne na teritoriji država članica, što je rezultat nadnacionalnih ovlašćenja Visoke vlasti. Naime, pošto Visoka vlast donosi mere od neposrednog uticaja i za pravna i fizička lica članica, u slučaju poništenja tih mera i akata od strane Suda, Visoka vlast je dužna da sprovede mere za izvršenje presude i da pruži naknadu eventualne štete, nastale za preduzeće usled donete mere (čl. 34). Ovakva uloga Suda doprinela je zastupljenom mišljenju u teoriji da se radi o unutrašnjem sudu Zajednice, koji "ima funkciju koja ga više čini jednim unutrašnjim nego međunarodnim sudom"<sup>24</sup>. To mišljenje je u skladu sa federalističkim shvatanjem evropskih integracionih tokova. Gledano sa stanovišta odrednica međunarodnog prava, proizilazi da je Sud pravde formiran na osnovu međunarodnog ugovora (zaključenog na pedeset godina) između suverenih država i kao takav čini organ regionalne međunarodne organizacije (EZUČ) sa nadnacionalnim ovlašćenjima.

Nadležnosti Suda obuhvataju i postupak u slučaju propuštanja Visoke vlasti da donese određeni akt, čije je donošenje predviđeno Ugovorom (čl. 35.); nadležnost u postupku za naknadu štete, koju su učinili službenici EZUČ prilikom izvršavanja svojih funkcija (čl. 40.); zatim interpretacija pravnih akata Zajednice u situaciji konflikta sa nacionalnom normom, kao i u situaciji donošenja odluke Visoke vlasti koja je van ugovornih ovlašćenja, radi realizacije zajedničkog tržišta uglja i čelika - proces tzv. male revizije tj. pravne ocene Suda elemenata odluke Visoke vlasti. Konačno, u nadležnost Suda spada i staranje o izvršenju presude posle sticanja pravosnažnosti. Posebno bitna kompetencija Suda odnosi se na navedeno tumačenje

---

<sup>23</sup> Detaljnije kod: V. Vukasović, *Sud Evropskih ekonomskih zajednica*, magistarska teza, Pravni fakultet, Beograd, 1967, str. 30 - 36.

<sup>24</sup> Đ. Degan, *Sud Evropskih ekonomskih zajednica, JRMP*, br. 2 - 3/1965, str. 408.



u slučaju sukoba komunitarne sa nacionalnom normom, čime je osigurana jedinstvena primena pravnih akata Zajednice na teritoriji svih država članica.

Postavlja se pitanje zbog čega je ova tako konkretna zamisao privrednog udruživanja proizvodnje i slobodne cirkulacije uglja i čelika država članica tako značajna sa međunarodno pravno - političkog gledišta, sa aspekta praćenja evropskih integracionih kretanja i razvoja međunarodnih odnosa uopšte. Naime, integracija nacionalnih privrednih sektora, koji su u to doba najvažniji izvori energije i osnova ekonomske aktivnosti država članica, neodvojiva je od ostalih privrednih delatnosti, kao što je isprepletana sa političkim kontekstom ovog ujedinjavanja. Tako će sasvim logično sedam godina kasnije, 1957. god, nastati Evropska ekonomska zajednica (EEC) i Evropska zajednica za atomsku energiju (EURATOM). Nemoguće je razdvojiti ekonomiju od politike, posebno u sferi međunarodnih odnosa. To bi ujedno bilo i u kontrastu sa duhom, principima i ciljevima osnivačkih ugovora Evropske zajednice. Još je L. Kartou<sup>25</sup> naglašavao: "Pretendovati da se privreda odvoji od politike nije moguće iz više razloga: to bi bilo protivno duhu osnivačkih ugovora; protivno logici; suprotno stvarnosti; štetno po neophodnu evoluciju Zajednice". Stoga ne čudi da je pre skoro dve decenije ovaj autor predvideo tekuća kretanja u okviru EU i stvaranje nove arhitekture Evrope u vidu ekonomske i monetarne, a ne samo carinske unije država članica, formiranje tzv. Evrope u više brzina ili "Europe a la carte" - gde članice ne učestvuju u svim sektorima integracije, kao i formiranje zajedničke spoljne i odbrambene politike članica.

## ***2.2. Evropska odbrambena i evropska politička zajednica - rezultat federalističkih shvatanja integracije***

Stvaranje EZUČ nije dovelo do jače integracije država članica u smeru političkog ujedinjavanja, jer ga je pratio neuspeh ratifikovanja Ugovora o evropskoj odbrambenoj zajednici i Nacrta Statuta o evropskoj političkoj zajednici. Ova dva projekta zapadno-evropske integracije ujedno predstavljaju odraz federalističkih pokušaja ujedinjavanja suverenih država ovog regiona, koji su bili uslovljeni prevashodno političkim okolnostima hladnog rata pedesetih godina.

Idejna prethodnica Evropske odbrambene zajednice je plan osnivanja Evropske vojske, koji je avgusta 1950. izneo V. Čerčil pred Skupštinom Saveta Evrope<sup>26</sup>. Stvaranje Evropske odbrambene zajednice pokrenula je Francuska, kao način rešavanja pitanja Nemačke i njenog ponovnog naoružavanja, ovog puta u ulozi saveznika u slučaju eventualne agresije SSSR-a. Francuski ministar odbrane Pleven sačinio je plan ujedinjenja Zapadne Evrope na vojnom polju osnivanjem Evropske

---

<sup>25</sup> L. Cartou, *op. cit.*, p. 44.

<sup>26</sup> J. Shaw, *op. cit.*, p. 31.

odbrambene zajednice. Funkcionisanje ove organizacije bilo je zamišljeno po principu vojnih saveza, tako da se napad na jednu državu članicu smatra napadom na ostale članice, ali je institucionalna struktura čini bitno različitom od klasičnih vojnih saveza. Predviđeno je prenošenje dela suvereniteta država članica i stavljanje pod rukovodstvo evropskog ministra odbrane, koga bi birale vlade zemalja članica. Institucionalni model ove organizacije je kao uzor primenio EZUČ, te je bilo planirano da se oforme: Komesarijat (izvršna vlast), Savet, Parlament i Sud. Posebno je značajna uloga Komesarijata, kao centralne vojne uprave, koja je iznad nacionalnih i ima zadatak vršenja kontrole i određivanja osnovnih smernica, vojnih planova i rasporeda relevantnih vojnih snaga. Cilj je bio da se SR Nemačka veže u okviru supranacionalne strukture, što bi osiguralo kontrolu njenog naoružavanja. Savet ministara bi vršio funkciju političkog organa Zajednice i ujedno predstavljao nacionalne interese, dok bi Parlament imao manju nadležnost u odnosu na Parlament EZUČ, jer se radi o vojnim pitanjima. Sud pravde je sličan onom u sistemu EZUČ<sup>27</sup>.

Plevenov plan je odobrio Savet Evrope i NATO pakt, te je šest država članica EZUČ potpisalo, maja 1952. god. ugovor o osnivanju Evropske odbrambene zajednice. Još pre ratifikacije ovog ugovora, Parlament Evropske odbrambene zajednice je na osnovu čl. 38. ugovora o njenom osnivanju pripremio projekat formiranja Evropske političke zajednice. Naime, čl. 38. je predviđao da Parlament treba da pripremi predloge stvaranja organizacije, koja će zameniti postojeću i biti zasnovana na federalnim principima<sup>28</sup> i garantovati demokratski karakter Zajednice. Zastupnici federalističke metode integracije Zapadne Evrope smatrali su da je neophodno pre svega ujediniti političke stavove, stvaranjem političke unije, da bi se moglo realizovati ekonomsko ujedinjenje. Inspirativna je misao Ž. Monea: "Evropa ne može biti ograničena na ugalj i čelik. Institucija Zajednice, koja je početak federalne države, nema svog smisla ako ne rezultira jednim stvarnim političkim

---

<sup>27</sup> J. Andrassy, Pokušaji integracije Zapadne Evrope, *JRMP*, br. 1/54, str. 42.

<sup>28</sup> Odredbe čl. 38. glase: "U roku predviđenom u drugom paragrafu ovog člana, Parlament ispituje: a) mogućnosti izbora za članove Parlamenta na široj, demokratskoj osnovi, b) nadležnost koju bi imao na taj način biran Parlament, c) izmene koje će eventualno biti donesene, a koje se tiču dispozicija ovog ugovora i odnose se na ostale organe Zajednice, naročito u cilju očuvanja odgovarajuće zastupljenosti država.

U svom radu Parlament će ispitati mogućnost stvaranja organizacije, koja će zameniti postojeću organizaciju, a koja će biti zasnovana na elementima federalne ili prefederalne strukture, na principima podele vlasti i dvodomog predstavničkog sistema. Parlament će takode razmotriti problem koji proizilazi iz koegzistencije različitih organizacija za evropsku saradnju, koje su već osnovane ili upravo treba da se osnuju, kako bi se osigurala koordinacija u okviru federalne ili konfederalne strukture.

Ovi predlozi biće podneseni na razmatranje Savetu u roku od šest meseci računajući od dana početka funkcionisanja Parlamenta. Naknadno će ovi predlozi, praćeni mišljenjem Saveta biti dostavljeni državama članicama, koje će u roku od tri meseca sazvati konferenciju sa zadatkom preispitivanja gore navedenih predloga." J.C. Masclet, *L'Union politique de l'Europe*, Paris, 1978, p. 13, nav. prema J. Kamber, *op. cit.*, str. 64.

autoritetom".<sup>29</sup> Jezgro federalističkog shvatanja leži u stavu da integracija po sektorima primenom funkcionalističkog pristupa, sa težištem na ekonomskom ujednjavanju, neće automatski proizvesti političku integraciju suverenih zapadno-evropskih država.

Konsultativna skupština Saveta Evrope je rezolucijom od maja 1952. podržala zamisao političke unije zapadno-evropskih zemalja. Savet ministara EZUČ je na sastanku od septembra 1952. podržao projekat stvaranja Evropske političke zajednice i istovremeno odlučio da Parlament EZUČ preuzme ulogu budućeg Parlamenta Evropske odbrambene zajednice, s tim da mu se doda još devet članova. Tako je nastao Parlament ad hoc.

Evropska politička zajednica je trebalo da u roku od dve godine zameni dve sektorske zajednice: EZUČ i Evropsku odbrambenu zajednicu, tako što bi se izvršilo spajanje organa dve zajednice. Institucionalna reforma je i ovom prilikom bila zamišljena kao nezaobilazno sredstvo produbljivanja integracionih kretanja. Naime, pored zajedničkog Saveta ministara, postojao bi i Izvršni savet sa funkcijama vlade, s tim da predsednika bira Parlament, a on zatim imenuje ostale članove. Za razliku od Izvršnog saveta, Savet ministara čine predstavnici nacionalnih vlada sa zadatkom da usklađuju rad Izvršnog saveta sa radom vlada država članica. Takođe i parlamenti dve zajednice bili bi zamenjeni jedinstvenim Parlamentom na dvodomnom principu, sa zakonodavnim i budžetskim ovlašćenjima. Konačno, Sud pravde je trebalo da osigura poštovanje Statuta Evropske političke zajednice, da tumači zakone i rešava sporove između država članica. Pored ova četiri glavna organa, bilo je planirano da se oforme i Ekonomski i Socijalni savet, sa savetodavnim ulogama. Proizilazi da institucionalno ustrojstvo Evropske političke zajednice veoma liči na model kasnije osnovane Evropske ekonomske zajednice.

Pregovori o predlogu Statuta Evropske političke zajednice trajali su skoro dve godine, u periodu od marta 1953. i tokom 1954. god. U tom intervalu je došlo do promena u sastavu vlade IV Republike u Francuskoj. Direktna posledica toga je izmena francuskog zvaničnog stava o pitanjima nacionalne odbrane i spoljne politike, te je avgusta 1954. Nacionalno veće Francuske odbilo ratifikaciju Ugovora o Evropskoj odbrambenoj zajednici, iako je to od početka bila upravo francuska inicijativa. Dolaskom na vlast pristalica politike Generala De Gola, u Francuskoj je oslabio uticaj proevropskih snaga, okupljenih u Narodnom republikanskom pokretu (MRP - Movement Republicain Populaire), kojem je pripadao i R. Šuman<sup>30</sup>. S obzirom da je za donošenje Statuta Evropske političke zajednice trebalo prvo ratifikovati Ugovor o Evropskoj odbrambenoj zajednici, rezultat odbijanja Francuske je onemogućavanje osnivanja Evropske političke zajednice.

---

<sup>29</sup> P. Gerbert, *La construction de l'Europe*, Paris, 1983, p. 163.

<sup>30</sup> J. Kamber, *op. cit.*, str. 73.

Problem naoružavanja Nemačke je, međutim, ostao time nerešen. Stoga je na inicijativu Vel. Britanije osnovana pomenuta Zapadno-evropska unija (ZEU), 1954. god, uvodeći SR Nemačku u zapadno-evropski bezbednosni okvir. Ciljevi ZEU su: kolektivna samoodbrana zapadno-evropskih država, omogućavanje stupanja SR Nemačke u NATO i kontrola nad jačanjem njene vojske i ratne industrije<sup>31</sup>. Zapadno-evropska unija je samo odblesak zamišljene Evropske odbrambene zajednice u smislu saradnje zapadno-evropskih država na polju odbrane, ali u strogo međuvladinom okviru, bez atributa nadnacionalnosti. Tek polovinom 80-tih godina, ZEU doživljava renesansu svog značaja i predstavlja osnovu ekspanzije evropske integracije u domenu odbrane. U Ugovoru o EU iz Mاستrihta<sup>32</sup>, u čl. J.4 (2), ZEU je, kao sastavni deo razvoja EU, zadužena da primenjuje odluke EU koje su u vezi sa pitanjima odbrane. Na taj način ZEU je uključena u drugi stub saradnje članica EU, u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU. Novim Ugovorom o EU iz Amsterdama predviđeno je da EU podstakne bliže institucionalne odnose sa ZEU, u smeru moguće integracije ZEU u Uniju, ako Savet EU na nivou šefova država i vlada tako odluči (novi čl. 17 - prvi stav)<sup>33</sup>. To je utvrđeno imajući u vidu da Ugovor o ZEU ističe 1998. god, s obzirom da je sklopljen na osnovu Briselskog ugovora od 1948. (čl. XII).

### **2.3. Evropska ekonomska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju - povratak funkcionalističkoj metodi integracije**

Kao posledica neuspelih federalističkih pokušaja ujedinjavanja zapadno-evropskih država, na važnosti dobijaju stavovi o prvenstvu ekonomske integracije nad političkom. Potrebni su bili novi instrumenti privrednog ujedinjavanja, koji ne bi bili ograničeni na jedan ekonomski sektor.

Zemlje Beneluksa su stoga pokrenule inicijativu za nastavak procesa zapadno-evropske integracije sa predlogom da se realizuje zajedničko tržište za sve proizvode i da se sprovede zajednička kontrola proizvodnje nuklearne energije<sup>34</sup>. Juna 1955. u Mesini su ministri spoljnih poslova članica EZUČ odlučili da oforme komitet stručnjaka za izradu ugovornih okvira ovih predloga unapređenja evropske integracije. Septembra 1955. je predstavljen prvi izveštaj Komiteta pod

---

<sup>31</sup> V. Dimitrijević - O. Račić, *Međunarodne organizacije*, Beograd, 1980, str. 259.

<sup>32</sup> Potpisan 7. 02. 1992. u Mاستrihtu (Holandija) i stupio na snagu 1. 11. 1993. i predstavlja do sada najradikalniju reviziju Rimskih osnivačkih ugovora. Novi Ugovor o EU (OJ C 340, 10. 11. 1997), kao revizija Ugovora iz Mاستrihta i rezultat Međuvladine konferencije članica Zajednice, potpisan je u Amsterdamu 2. 10. 1997, ali još uvek nije stupio na snagu. U toku je postupak ratifikacije u državama članicama.

<sup>33</sup> OJ C 340, 10. 11. 1997, p. 158.

<sup>34</sup> J. Shaw, *op. cit.*, p. 32.

predsedništvom belgijskog ministra P. H. Spaka, a zatim aprila 1956. u drugom izveštaju je predloženo osnivanje EEZ i EURATOM. Maja iste godine Spakov izveštaj je prihvaćen na sastanku Šestorice u Veneciji. Usledili su pregovori, da bi 25. marta 1957. u Rimu bili potpisani osnivački Ugovori o EEZ i EURATOM. Za razliku od Ugovora o osnivanju EZUČ, koji je sklopljen na pedeset godina (čl. 97), zaključeni su na neodređeno vreme<sup>35</sup>. Stupili su na snagu 1. 01. 1958. godine.

Spakov izveštaj<sup>36</sup> zalaže se za fuziju nacionalnih u zajedničko tržište, radi većeg ekonomskog rasta i bržeg povećanja životnog standarda u zemljama članicama. Tako Rimski ugovor predviđa carinsku uniju članica putem eliminacije carina i kvantitativnih ograničenja na proizvode članica (čl. 30. Rimskog ugovora). To podrazumeva stvaranje zajedničke carinske tarife<sup>37</sup> prema proizvodima iz trećih zemalja, nečlanica Zajednice. Postupno formiranje zajedničkog tržišta znači uvođenje prelaznog perioda u trajanju od dvanaest godina (podeljenog na tri etape) u kome se ostvaruje slobodno kretanje roba, usluga (čl. 59-66), kapitala (čl. 67-73) i radne snage (čl. 48-58). Do realizacije carinske unije članica došlo je 1. jula 1968. god. Princip funkcionisanja zajedničkog tržišta je slobodna konkurencija<sup>38</sup>. Otuda Rimski ugovor (čl. 85-94) utvrđuje zabranu sporazuma među preduzećima, kojima se ograničava ili narušava konkurencija unutar zajedničkog tržišta; zabranu državne pomoći i zabranu zloupotrebe dominantnog položaja na zajedničkom tržištu.

Harmonizacija nacionalnih zakonodavstava u meri u kojoj je to neophodno za funkcionisanje zajedničkog tržišta (čl. 3. Ugovora) predstavlja jedan od načina uspostavljanja zajedničkog tržišta članica. To se postiže i sprovođenjem zajedničkih politika u oblasti poljoprivrede, trgovine, saobraćaja i razvoja. Pored toga, mere Zajednice prevashodno obuhvataju donošenje sekundarne obavezujuće regulative (uputstava, odluka i uredbi) za uspostavljanje zajedničkog tržišta, tj. otklanjanje prepreka slobodi kretanja roba, usluga, kapitala i lica unutar Zajednice. Ovi sekundarni komunitarni akti se donose na osnovu višeg pravnog akta, osnivačkog ugovora, kao primarnog izvora zakonodavstva. Ugovor o osnivanju EEZ je po svojoj pravnoj prirodi ugovor okvirnog tipa<sup>39</sup> (*Traite - cadre*), što znači da okvirno reguliše ovlašćenja komunitarnih organa dajući im široke zakonodavne mogućnosti, naročito Savetu ministara. Otuda u svakom sekundarnom pravnom aktu mora biti istaknut

<sup>35</sup> Čl. 240. Ugovora o osnivanju EEZ i čl. 208. Ugovora o EURATOM

<sup>36</sup> The Spaak report, *Ibidem*.

<sup>37</sup> Zajednička carinska tarifa ustanovljena je Uredbom Saveta ministara EEZ br. 950/68 od 28. juna 1968. god. Vid. *OJ L* 172, 22. 07. 1968.

<sup>38</sup> Detaljnije o pojmu i elementima zajedničkog tržišta kod: R. Vukadinović, Pojam komunitarnog pravnog sistema i pravne karakteristike unutrašnjeg tržišta u Evropskoj zajednici, u: *Pravni i ekonomski okviri uključivanja jugoslovenskih privrednih subjekata u unutrašnje tržište Evropske unije*, priredio R. Vukadinović, Kragujevac, 1994, str. 11 - 20.

<sup>39</sup> J. Shaw, *op. cit.*, p. 32.

pravni osnov njegovog donošenja, tj. konkretni član osnivačkog ugovora. Ukoliko ne bude naveden pravni osnov (*iustus titulus*), Sud pravde će poništiti takve akte. "Izbor odgovarajućeg pravnog osnova ima značaja ne samo za poštovanje komunitarne zakonitosti i u uslovnom smislu komunitarne "ustavnosti", već će u nekim situacijama time biti određen i legislativni organ, postupak i način usvajanja akta u pitanju." <sup>40</sup>

Cilj osnivanja EEZ je prevashodno unapređenje skladnog privrednog razvoja članica (čl. 2. Ugovora), tako da uspostavljanje zajedničkog tržišta nije samo sebi cilj, već sredstvo privrednog rasta i napretka Zajednice. Usklađivanje ekonomskih politika članica Zajednice i funkcionisanje zajedničkog tržišta treba da rezultira njihovim političkim zbližavanjem. Proističe da je primenjen funkcionalistički pristup integraciji, odnosno povratak stvaranju zapadno-evropskog ujedinjenja po fazama. "To je izuzetna pobjeda zajedničkog interesa nad različitošću".<sup>41</sup> Naime, šest članica EZUČ, prvobitnih osnivača EEZ i EURATOM imale su divergentne interese za stvaranjem ovih dveju zajednica. Francuska je bila rukovođena sprečavanjem dominacije Nemačke, dok je sa svoje strane SR Nemačka u osnivanju EEZ videla način ponovnog uključivanja u međunarodnu zajednicu i sticanje međunarodne afirmacije nakon izolacije i poraza. Belgija, Holandija i Luksemburg su istovremeno nastojale da stvaranjem EEZ i EURATOM prevaziđu problem malih privreda u globalnoj rastućoj ekonomskoj međuzavisnosti država. Iz tih razloga će ubrzo ove zemlje formirati Beneluks, kao oblik uže privredne integracije<sup>42</sup>. Italija je, kao i SR Nemačka, kroz EEZ i EURATOM sagledavala novo razdoblje u svom međunarodnom angažmanu. Sve članice uočile su ekonomske prednosti ovakvog vida udruživanja. "Dejstvo privrednih i carinskih instrumenata EEZ je uticalo da je šteta koju trpe države nečlanice ostajući izvan EZ veća od žrtava koje se moraju podneti stupanjem u članstvo" <sup>43</sup>.

Institucionalna struktura EEZ preuzeta je od EZUČ, s tim da je umesto Visoke vlasti, centar nadnacionalnih ovlašćenja u EEZ Komisija, ali sa manjom nadležnošću u odnosu na Visoku vlast. Centralno mesto u sistemu odlučivanja pripalo je Savetu ministara, te je funkcija Komisije kao nezavisnog supranacionalnog organa veoma ograničena. Upravo zato neki autori<sup>44</sup> smatraju da je na institucionalnom planu učinjen kompromis između federalističke i međuvladine koncepcije saradnje suverenih država. Iz tih razloga, Ugovor o osnivanju EEZ sadrži

---

<sup>40</sup> R. Vukadinović, *Ibid.*, str. 15.

<sup>41</sup> J. Shaw, *op. cit.*, p. 33.

<sup>42</sup> Ekonomska unija Beneluksa osnovana je Ugovorom od 3. februara 1958, koji je stupio na snagu 1960. god. Cilj osnivanja je stvaranje zajedničkog tržišta roba, usluga, kapitala i radne snage, uz usklađivanje nacionalnih finansijskih i socijalnih propisa.

<sup>43</sup> D. Janča, *Pravni položaj država članica u Evropskim zajednicama*, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Beograd, 1965, str. 47.

<sup>44</sup> J. Shaw, *Ibid.*, p. 33; R. Vukadinović, *op. cit.*, str. 15.

nedoslednosti u odnosu na određivanje delikatne ravnoteže između nadnacionalnih aktivnosti komunitarnih organa i zadržavanja kontrole država članica nad delovanjem Zajednice.

EEZ je samostalni subjekt međunarodnog prava<sup>45</sup> (čl. 210. Ugovora), tj. ima svojstvo pravnog lica. Takođe i EURATOM ima svojstvo pravnog lica (čl. 184. Ugovora o EURATOM). Evropska ekonomska zajednica poseduje najširu pravnu i poslovnu sposobnost u svakoj državi članici (čl. 211. Ugovora o EEZ) i može sticati i otuđivati pokretnu i nepokretnu imovinu. U slučaju sudskog postupka, Zajednicu, kao stranku zastupa Komisija. U domenu međunarodnih odnosa, Zajednica ima sposobnost zaključivanja međunarodnih ugovora u oblastima koje su definisane osnivačkim Ugovorom. U tom okviru, postoje dve vrste međunarodnih ugovora koje zaključuje Zajednica. U jednom slučaju se samo Zajednica javlja kao ugovorna strana, koja preuzima međunarodne obaveze. U drugom, najčešće zastupljenom slučaju, radi se o tzv. mešovitim ugovorima, gde su i Zajednica i države članice ugovorne strane. To su međunarodni ugovori koji delom pokrivaju materiju koja je u isključivoj nadležnosti Zajednice, dok delom obuhvataju oblasti gde su države članice zadržale kompetencije<sup>46</sup>. Parlament i Sud pravde su od početka osnivanja EEZ bili zajednički za sve tri evropske zajednice. Rimskom konvencijom<sup>47</sup> potpisanom paralelno sa osnivačkim ugovorima, 1957. god, utvrđeno je da ova dva organa budu zajednički za sve tri zajednice.

Prvi predlozi o spajanju tri evropske zajednice u jednu datiraju još od početka 60-tih godina<sup>48</sup> od strane vlade SR Nemačke, kao i od strane Komisije EEZ (30. septembra 1964). Posle obavljenih pregovora među državama članicama, u Briselu je potpisan 8. aprila 1965. Ugovor<sup>49</sup> o spajanju institucija, kojim su Savet ministara i Komisija postali zajednički za sve tri zajednice. Time je stvoren jedinstven institucionalni okvir evropskih zajednica, kao i jedinstveni budžet. Ovaj Ugovor je stupio na snagu 1967. godine. Zajednice su, međutim, zadržale odvojeni pravni subjektivitet, te su nastavile da paralelno funkcionišu. Usled zajedničkih organa, zajedničkog članstva i ciljeva, sveopšte je prihvaćen jedinstven termin Zajednica, koji označava postojanje tri evropske zajednice, što se može shvatiti u političkom smislu. U pravnom smislu, tri evropske zajednice nastavile su da postoje paralelno jedna pored druge.

---

<sup>45</sup> Bliže o tome kod: D. Županjevac, *Evropska zajednica kao subjekt međunarodnog prava i međunarodnih odnosa*, *Međunarodni problemi*, br. 4/1986, str. 373 - 389.

<sup>46</sup> D. Županjevac, *Ibid.*, str. 383.

<sup>47</sup> *Convention on Certain Institutions Common to the European Communities*, čl. 2 (2), 3, 4 (1), 1957, nav. prema: R. Vukadinović, *Evropska ekonomska zajednica*, Beograd, 1991, str. 23.

<sup>48</sup> D. Janča, *op. cit.*, str. 94.

<sup>49</sup> *Spoljno-politička dokumentacija*, br. 2, 1965, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, str. 192 - 195.

Cilj institucionalnog fuzionisanja je bolja interna koordinacija vršenja funkcija, smanjivanje troškova, pojednostavljenje administrativnih procedura i jednostavnije donošenje budžeta.

### 3. Koreni stvaranja Evropske unije

#### 3.1. Luksemburška konferencija

U periodu ranih šezdesetih godina, Zajednica beleži ekonomske uspehe. Paralelno s tim odvija se proces neuspešnog političkog ujedinjavanja država članica. Funkcionalistički pristup integraciji tako doživljava negaciju u praksi. Naime, ponovnim dolaskom na vlast Generala De Gola, 1958, dolazi do promene stavova Francuske prema funkcionisanju Zajednice. Obnova ideja o prioritetu državne suverenosti nad supranacionalnim organizacijama uzrokovala je povlačenje Francuske iz NATO pakta, 1966. godine i inicijative za međuvladinim modelom saradnje zapadno-evropskih država tzv. Male Evrope - Plan Fuše<sup>50</sup>.

Fušeov plan o političkoj uniji država je predviđao saradnju u sferi spoljne politike, odbrane, nauke i kulture, ali uz očuvanje svih prerogativa državne suverenosti i na osnovu jednoglasnog odlučivanja u Savetu. Ovaj francuski predlog, naišao je, međutim, na jak otpor manjih država članica Zajednice (posebno Belgije i Holandije), koje su opravdano strahovale od francusko - nemačke dominacije<sup>51</sup>. Odbijanje je doživeo i drugi Fušeov predlog (1962), koji je obuhvatao i ekonomska pitanja u domenu međuvladine saradnje.

Značaj Fušeovog projekta ogleda se u podsticaju političke saradnje članica Zajednice, jer je odatle kasnije započela praksa redovnih susreta šefova država i vlada članica početkom 70-tih godina. Sa druge strane, međutim, neki autori<sup>52</sup> upravo na ovom iskustvu sagledavaju poraz funkcionalističkih shvatanja integracije, koja su zanemarila nacionalističke pokrete jačanja uloge države u okviru međunarodne saradnje.

Posle neuspeha Fušeovog plana o političkoj uniji država, De Golova politika je u Zajednici uzrokovala krizu odlučivanja polovinom 60-tih godina, krunisanu povlačenjem Francuske iz Saveta ministara (od juna 1965. do početka 1966). Ovaj period se u literaturi naziva "politikom prazne stolice", što označava francusko

---

<sup>50</sup> Plan Fuše je dobio naziv po francuskom diplomati, koji je 1961. god. dobio zadatak da na čelu specijalne komisije razradi predlog ugovora o osnivanju unije država, kao klasične političke međunarodne organizacije, koja bi kasnije prerasla u konfederaciju država. Rad Komisije zasnivao se na principima Bonske deklaracije od jula 1961, usvojene od strane članica Zajednice.

<sup>51</sup> General De Gol je o principima planirane unije država prethodno bio postigao saglasnost sa nemačkim kancelarom Adenauerom, uoči sastanka članica Zajednice na vrhu, održanom februara 1961. godine. Detaljnije o tome kod: J. Kamber, *op. cit.*, str. 107 - 120.

<sup>52</sup> J. Shaw, *op. cit.*, p. 35 - 37.



nezadovoljstvo predlogom Komisije o sistemu finansiranja zajedničke poljoprivredne politike kroz sopstvena sredstva Zajednice, a ne više doprinosima članica. Takođe, Francuska se nije slagala sa predlogom o jačanju budžetskih ovlašćenja Parlamenta Zajednice. Kriza je rešena Luksemburškim kompromisom<sup>53</sup>, ali sa dalekosežnim posledicama. Iako ovaj sporazum predstavlja neformalni dogovor članica Zajednice, bez formalnog statusa u komunitarnom pravnom sistemu, rezultat se ogledao u dugogodišnjoj zakonodavnoj stagnaciji Zajednice, jer je bilo potrebno mukotrpno postići sporazum među članicama čak i o najjednostavnijim pravnim aktima.

Napredak u pravcu stvaranja Evropske unije čini Samit članica Zajednice u Hagu, 1 - 2. decembra 1969, na inicijativu francuskog predsednika Ž. Pompidua. Tada je usvojena odluka o stvaranju ekonomske i monetarne unije, kao logičnom nastavku carinske unije članica Zajednice<sup>54</sup>. Takođe je odlučeno da se nastave pregovori o pristupanju novih članica: Vel. Britanije, Danske, Irske i Norveške. Na političkom planu, članice su se saglasile o potrebi izrade smernica političkog ujedinjenja. Na osnovu toga, belgijski ministar spoljnih poslova E. Davignon sačinio je izveštaj o Evropskom političkom ujedinjenju<sup>55</sup>, koji je prihvaćen na konferenciji u Luksemburgu, oktobra 1970. godine. Tom prilikom doneta je odluka o samostalnom finansiranju Zajednice.

Izveštaj Davignon predviđa redovne sastanke (svaka tri meseca) i razmenu informacija o pitanjima međunarodne politike, u cilju usaglašavanja spoljno-političkih stavova članica Zajednice. Izveštaj Davignon predviđa političku saradnju država članica van institucionalnog okvira Zajednice, u okviru Političkog komiteta, koji je imao zadatak da priprema šestomesečne sastanke ministara spoljnih poslova članica. Izveštaj Davignon je, iako politički, a ne pravni dokument, podstakao saradnju članica u domenu spoljne politike, dok je oblast odbrane i bezbednosti ostala isključena. Istovremeno, Izveštaj Davignon je metodom "malih koraka" trasirao put ka institucionalnoj reformi Zajednice.

Pokušaj realizacije ekonomske unije članica Zajednice predstavljao je Vernerov plan<sup>56</sup>, 1970, koji je dobio ime po tadašnjem ministru spoljnih poslova Luksemburga. Plan je predvideo ostvarenje monetarne unije do kraja 1980. god. Stoga je 1972. došlo do formiranja tzv. sistema zmiije, u vidu dogovora članica Zajednice da razlika u vrednosti nacionalnih valuta ne sme fluktuirati više od plus ili minus 2,25%. Britanska funta i italijanska lira, međutim, nisu prihvatile ovaj sistem.

---

<sup>53</sup> *Bulletin EEC*, No 3/1966.

<sup>54</sup> J. Kamber, *Ibid.*, str. 121; S. Siriški, *op. cit.*, str. 104 - 105; K. D. Borchardt, *European Unification*, Luxembourg, 1990, p. 71 - 72.

<sup>55</sup> Tekst Izveštaja Davignon objavljen je u *Bulletin EEC*, No 11/70, p. 9.

<sup>56</sup> *OJ C*, 136, 11. 11. 1970.

### 3.2. Temelji ideje o Evropskoj uniji - Tindemansov izveštaj

Proces produbljivanja integracije prati paralelno širenje članstva Zajednice<sup>57</sup> na Veliku Britaniju, Irsku i Dansku, potpisivanjem sporazuma o pristupanju 22. januara 1972, koji su stupili na snagu 1973. godine.

Na Samitu članica Zajednice u Parizu, 1972, postavljen je kamen temeljac ideje o Evropskoj uniji<sup>58</sup>. Proklamovan je cilj stvaranja Evropske unije do kraja dekade: "U skladu s krajnjim političkim ciljem, i evropska integracija će omogućiti Evropi da afirmiše svoj identitet među tradicionalno prijateljskim državama članicama i da zauzme svoje mesto u svetskim dešavanjima, kao nezavisni politički identitet, odlučan da doprinese uspostavljanju ravnoteže i mira u svetu, temeljenog na principima Povelje UN. Zemlje članice Evropske Zajednice, koje su pokretači evropske izgradnje, izražavaju nameru da transformišu svoje odnose do kraja ove decenije u jednu Evropsku uniju."<sup>59</sup>

Pružena je podrška jačanju političke saradnje članica Zajednice, te je dogovoreno da se ministri spoljnih poslova ubuduće sastaju četiri puta godišnje.

Logičan nastavak započetih procesa približavanja je usledio na Samitu članica Zajednice u Parizu, 1974, kada je došlo do odluke o ustanovljavanju Evropskog saveta, koga čine predsednici država i vlada članica. Cilj osnivanja je da se omogući politička saradnja članica, u postojećem institucionalnom okviru, tj. u okviru Saveta Zajednice. "Šefovi država ili vlada odlučili su da se okupljaju praćeni ministrima spoljnih poslova, tri puta godišnje, ali i češće, ako to potreba zahteva, u Savetu Evropske Zajednice, sa ciljem političke saradnje."<sup>60</sup> Ova politička saradnja obuhvata samo pitanja spoljne politike, dok su oblasti odbrane i bezbednosti isključene iz rada Evropskog saveta. Evropski savet ne preuzima ulogu i odlučivanje Saveta ministara. Njegova funkcija je da razmotri probleme i ukaže na rešenja, u pitanjima od bitnog interesa za Zajednicu. Otuda je nezaobilazno mesto imao prilikom rasprava članica o evropskom monetarnom sistemu, 1979. god, uvođenju direktnih izbora za Evropski parlament, problemu britanskih doprinosa budžetu Zajednice i mnogim drugim.

Na pariskom Samitu zaključeno je da se izradi izveštaj o stvaranju Unije, koji će biti podnet vladama članica na razmatranje. Tindemansov izveštaj, koji je nazvan po belgijskom ministru spoljnih poslova Leu Tindemansu, čini jedan od najznačajnijih dokumenata sa predlozima institucionalne reforme Zajednice. Karakteriše ga nastojanje za poštovanjem osnivačkih ugovora, kao polazne osnove,

---

<sup>57</sup> Pregovori su bili vođeni i sa Norveškom, ali je na norveškom referendumu stupanje u članstvo Zajednice bilo odbačeno sa 53,5% glasova protiv. Vid. kod: K. D. Borchardt, *Ibid.*, p. 16.

<sup>58</sup> K. D. Borchardt, *op. cit.*, p. 71.

<sup>59</sup> *Bulletin EC*, No 10/1972, p. 23.

<sup>60</sup> Citat iz kominikea sa Samita u Parizu, 1974. *Bulletin EC*, No 12/1974, p. 11.

koji treba da budu dopunjeni novim nadležnostima Zajednice i jačanjem ovlašćenja komunitarnih organa. Pravni osnov toga je nađen u čl. 235. Rimskog ugovora o EEZ, koji ovlašćuje Savet da donosi odgovarajuće mere, kada se ukaže potreba za akcijom neophodnom za realizovanje jednog od ciljeva Zajednice, u okviru funkcionisanja zajedničkog tržišta, a koja nije predviđena Ugovorom. Savet tada donosi odgovarajuće mere jednoglasnom odlukom, na predlog Komisije i posle konsultovanja Evropskog parlamenta.

Tindemansov izveštaj je podnet Evropskom savetu na razmatranje, januara 1976. u obliku projekta o osnivanju Evropske unije<sup>61</sup>. Suština zacrtanog transformisanja Zajednice u Uniju ogleda se u poboljšanju kohezije članica Zajednice. Kako to sam Tindemans definiše: "Evropska unija je za mene nova faza na putu ujedinjenja Evrope, koja nije ništa drugo već rezultat jednog kontinuiranog procesa. Stoga je teško već sada precizirati pojam Unije. Ona treba da se ostvari preko institucija koje će se prilagoditi novim potrebama. U stvari, Unija treba da izrazi sopstvenu dinamiku, putem osnaženja i poboljšanja funkcionisanja institucija. U tom pogledu uloga Evropskog parlamenta, čiji bi poslanici trebalo da budu birani direktnim glasanjem, biće odlučujuća u razvoju Unije".<sup>62</sup>

Predlozi institucionalnih promena kretali su se u smeru jačanja budžetskih ovlašćenja Parlamenta, primene većinskog glasanja u Savetu i veće uloge Komisije. Zahteva se veća efikasnost institucija Zajednice. Praksa jednoglasnog odlučivanja u Savetu, čak i u slučajevima kada Ugovor predviđa većinsko glasanje, uticala je na slabljenje tadašnje uloge Komisije, kao inicijatora politike Zajednice i donošenja komunitarnih pravnih akata. Stoga Savet treba da radi brže i efikasnije. Komisija mora biti uticajnija u utvrđivanju opšte politike Zajednice. Predsednika Komisije treba da bira Evropski savet, a ostale članove Komisije bi određivao predsednik. Tindemansov izveštaj akcentuje potrebu uključivanja Parlamenta u zakonodavni proces Zajednice, kao demokratskog organa Unije. Učvršćivanje položaja Parlamenta zamišljeno je kao njegovo veće učešće u odlučivanju o svim pitanjima iz nadležnosti Unije.

Osim ideja o institucionalnom jačanju, kao najznačajnijim, Tindemansov izveštaj bazira se i na konceptu političke saradnje članica sa pravnim osnovom u cilju jedinstvene spoljne politike članica. Rezultat bi bio jedinstveni stav Unije u međunarodnim odnosima. Takođe, stvaranju Unije treba da doprinesu i zajedničke politike članica u sferama privrede, socijalnoj oblasti, industrijskoj, energetske, monetarnoj i politici istraživanja.

Uprkos pragmatičnog karaktera reformi, koje je sadržavao Tindemansov izveštaj, države članice nisu bile spremne da ga prihvate. Održani su, doduše

---

<sup>61</sup> *Bulletin EC*, No 1/1976

<sup>62</sup> *Bulletin EC*, Supplement, No 1/1976, p. 11.

neposredni izbori za Parlament, juna 1979. god, na osnovu odluke Saveta od 1976<sup>63</sup>, ali nije bilo celovite institucionalne reforme, u predlaganom obimu.

Nova inicijativa za stvaranje Evropske unije potekla je od Italije i Nemačke u obliku projekta Genšer - Kolombo, odnosno plana koji su ministri spoljnih poslova H. D. Genšer i E. Kolombo izneli Parlamentu novembra 1981. U pitanju je bio predlog tzv. "Evropskog akta"<sup>64</sup>, koji prožima ideja o neophodnosti izmene koncepcije evropskog ujedinjenja usled zahteva vremena.

Ovako radikalna postavka zasnivala se na shvatanju da se tzv. Evropa druge generacije<sup>65</sup> veoma razlikuje od Evrope u vreme zaključenja Pariskog ugovora. Ovo posebno imajući u vidu znatno proširenje članstva Zajednice, od šest na deset članova, priključenjem Grčke, 1981. godine. Evropski akt je, međutim, predstavljao pre svega politički dokument, a nikako formu ugovora. Njime se predlaže da države potpisnice zaključe ugovor o Evropskoj uniji u roku od pet godina.

Sušтина planiranih reformi može se sažeti u koncepcijama menjanja postupka odlučivanja unutar Zajednice - ukidanjem jednoglasnosti u Savetu, kao i povećanjem ovlašćenja Parlamenta u budžetskom i zakonodavnom domenu. Na ekonomskom planu bitno je što brže ostvarivanje jedinstvenog tržišta članica Zajednice, stabilnost i usklađivanje ekonomskih i monetarnih nacionalnih politika, uz izmene zajedničke poljoprivredne politike i strukture komunitarnog budžeta.

Neposredni rezultat Evropskog akta Genšer - Kolombo je usvajanje Svečane deklaracije o Evropskoj uniji, na zasedanju Evropskog saveta u Štutgartu, 19. juna 1983. godine<sup>66</sup>.

### **3.3. Predlog ugovora o Evropskoj uniji - inicijativa Evropskog parlamenta**

Evropski parlament je još jula 1981. god. odlučio da ustanovi ekspertsku komisiju<sup>67</sup> sa zadatkom pripreme ugovora o Evropskoj uniji, na bazi postojećih osnivačkih ugovora. Na čelu komisije nalazio se italijanski poslanik A. Spineli, aktivan član federalističkog pokreta. Predlog ugovora o Evropskoj uniji usvojen je u

---

<sup>63</sup> Savet je doneo Akt o direktnim izborima za Evropski parlament 20. septembra 1976. *OJ L* 278, 8. 10. 1976.

<sup>64</sup> *Doc. PE*, 75575, 14. 12. 1981.

<sup>65</sup> L.L. Bernard, L initiative Genschel - Colombo: Un projet d organisation de l' Europe de la second generation, *Revue de Marche Commun (RMC)*, 2/1982, p. 23; nav. prema J. Kamber, *Ibid.*, str. 137.

<sup>66</sup> J. Shaw, *op. cit.*, p. 38.

<sup>67</sup> *Bulletin EC*, No 7/8 - 1981

Evropskom parlamentu februara 1984. godine, u formi međunarodnog ugovora što je podrazumevalo ratifikaciju u zemljama članicama<sup>68</sup>.

Srž Predloga ugovora o Evropskoj uniji<sup>69</sup> činili su zahtevi za institucionalnom reformom Zajednice putem proširenja njene nadležnosti na nova ekonomska i socijalna područja, izmena načina odlučivanja i veća pravna i politička uloga Evropskog parlamenta. Otuda je u teoriji evropske integracije Predlog ugovora o EU na inicijativu Evropskog parlamenta stekao atribut značajne etape u postizanju tešnje unije članica Zajednice<sup>70</sup>.

Prisutni su federalistički stavovi prilikom definisanja šire nadležnosti Unije u Predlogu ugovora (čl. 9). Osim nadležnosti komunitarnih organa, koji su već predviđeni Rimskim ugovorima, planira se i vođenje zajedničkih politika u sledećim oblastima: monetarna, kreditna, socijalna, zdravstvena, kulturna, obrazovanje, istraživanje i zaštita životne sredine (čl. 55 - 62. Predloga ugovora). Temelj Predloga ugovora čine osnivački ugovori evropskih zajednica, ali Unija zamenjuje i prevazilazi postojeće evropske zajednice. Cilj Evropske unije je dalji razvoj *acquis communautaire*, tj. tekovina Zajednice, ali na osnovu novog ugovora o EU. Zajednica na taj način treba da se transformiše u federalni entitet sa demokratski odgovornim institucijama, demokratskim postupkom odlučivanja, na bazi poštovanja osnovnih ljudskih prava i političke decentralizacije.

Predlog ugovora o Evropskoj uniji je prvi poluzvanični dokument Zajednice u kome se pojavljuje koncept supsidijarnosti kod podele nadležnosti između zemalja članica i komunitarnih organa, koja je kod osnivačkih ugovora ostala nedorečena. Tako čl. 12(2) Predloga ugovora o EU reguliše slučaj konkurentne nadležnosti članica i Unije: "Unija će delovati samo onda kada se zadaci mogu efektivnije postići zajednički nego odvojenom akcijom država članica, posebno onda kada njihovo izvršavanje traži akciju Unije zbog dimenzije zadataka ili se njihovi efekti protežu preko nacionalnih granica."<sup>71</sup>

Nadležnosti Unije su Predlogom ugovora o EU određene u tri nivoa: konkurentna, potencijalna i isključiva. Koncept supsidijarnosti primenjen je kod konkurentne nadležnosti Unije, gde se radi o istovremenom pravu delovanja organa Unije i država članica. Proizilazi da nadležnost Unije ima prvenstvo u slučaju efikasnijeg delovanja u odnosu na aktivnosti članica. Potencijalna nadležnost znači da države članice imaju glavnu ulogu u odlučivanju o određenim pitanjima, koja treba postepeno da budu preneti u kompetencije Unije (politička saradnja članica, pitanja bezbednosti i odbrane). Konačno, ekskluzivna nadležnost Unije obuhvata

---

<sup>68</sup> S. Siriški, *op. cit.*, str. 107.

<sup>69</sup> Draft Treaty Establishing the European Union, *Bulletin EC*, No 2/1984.

<sup>70</sup> J. Shaw, *op. cit.*, p. 38.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

pravo isključivog delovanja institucija Unije, kojima su države članice prenele suvereno pravo odlučivanja i regulisanja, bez mogućnosti naknadne intervencije, osim ako to Ugovor izričito dozvoljava.

Legitimitet ovako koncipiranim nadležnostima Unije treba da daju reformisane institucije. Naime, četvorougonom obrascu Zajednice (Savet, Komisija, Parlament, Sud pravde) dodaje se Evropski savet, osnovan 1975. godine. Nova uloga Evropskog saveta je da okupi šefove država ili vlada članica u cilju usaglašavanja spoljno-političkih stavova i zajedničke akcije na polju međunarodne politike.

Kamen temeljac institucionalnih novina u okviru planirane Evropske unije čini ojačani položaj Evropskog parlamenta. U postupku donošenja komunitarnih akata, obavezna je saglasnost Evropskog parlamenta i Saveta, na predlog Komisije. Prema odredbama Rimskih ugovora, mišljenje Parlamenta je moglo biti negativno, ali je usvajanje odluke ipak bilo omogućeno u okviru Saveta ministara, a često mišljenje Parlamenta nije bilo obavezno zastupljeno. Uvođenje obavezne saglasnosti Evropskog parlamenta u proceduru odlučivanja Saveta, značilo je da Savet može odbaciti mišljenje Parlamenta samo jednoglasnom odlukom, bez prava izmene poslednjeg teksta akta, koji je rezultat serije usaglašavanja Saveta i Parlamenta.

Komisija je trebalo da dobije veća ovlašćenja prilikom samostalnog donošenja uredbi i implementirajućih uputstava. U praksi je dolazilo do čestog prepuštanja odlučivanja Savetu, kada se radilo o nekom pitanju od posebnog interesa za neku od članica. Nova uloga Komisije trebalo je da odrazi njen nadnacionalni i nezavisni karakter, čime bi se približila položaju vlade u federalnoj strukturi paradržavnog uređenja Unije.

U pogledu Saveta, Predlog ugovora o EU predviđao je proces odlučivanja isključivo prostom ili kvalifikovanom većinom, nasuprot dotadašnjoj jako uvreženoj praksi jednoglasnosti. Uvođenje većinskog odlučivanja je planirano u prelaznom periodu od maksimalno deset godina<sup>72</sup>, u kom intervalu bi bili dopušteni izuzeci od većinskog odlučivanja u slučaju zaštite značajnih nacionalnih interesa članica.

Navedeni predlozi institucionalne reforme Zajednice su prokrčili put kasnijim odredbama Ugovora o EU donetom u Matrihtu, 1992. godine. U tome leži značaj Predloga ugovora o Evropskoj uniji Evropskog parlamenta. Usled nespremnosti članica, Predlog ugovora nije prihvaćen na zasedanju Evropskog saveta u Fontenblou, juna 1984. godine<sup>73</sup>, ali je došlo do formiranja Komiteta za institucionalna pitanja ad hoc (*komitet Dooge*).

---

<sup>72</sup> Nav. prema: J. Kamber, *op. cit.*, str. 148.

<sup>73</sup> J. Shaw, *op. cit.*, p. 40.

### 3.4. Evropa u više brzina

Izveštaj Komiteta Dooge bio je razmatran na Samitu članica u Milanu, krajem juna 1985. godine. Došlo je do sukoba ideja o evropskoj integraciji između francusko - nemačke struje, sa jedne strane i Velike Britanije, Danske i Grčke, sa druge. Politika francuskog predsednika F. Mitterana dobila je snažnu podršku nemačkog kancelara H. Kola. Jezgro njihovog zalaganja je ideja napretka zapadno-evropske integracije među državama koje su za to spremne, tako da ostale članice ne sprečavaju njihovo čvršće jedinstvo. Time se javlja tzv. "Evropa promenljive geometrije" ili "Evropa u dve ili više brzina". Na taj način se želeo prevazići suprotan stav Velike Britanije o stvaranju Evropske unije tj. o potrebi održavanja status quo. Činjenice ilustruju da je tzv. Evropa u dve brzine praktično već funkcionisala u okviru Evropskog monetarnog sistema<sup>74</sup>, osnovanog 1979.

Francusko - nemačka ideja o Evropi u dve brzine zasnivala se, međutim, na shvatanju da treba postići načelan dogovor o proširenju nadležnosti Zajednice u smeru stvaranja Unije, kao višeg stepena integrisanosti članica, s tim da se realizacija prepusti državama bez fiksiranog roka. Napredak bi bio postignut, iako ga sve države ne bi sprovodile istom brzinom. Jednom brzinom idu države koje primenjuju zajedničke akcije i veće jedinstvo, a drugom brzinom ostale članice. Velika Britanija, međutim, nije se slagala sa ovom koncepcijom, videvši u tome opasnost ostajanja po strani u odnosu na države tzv. čvrstog jezgra evropske integracije, koje bi obuhvatile, pored Francuske i Nemačke i zemlje Beneluksa i Italiju. Kompromis je nađen osnivanjem političkog komiteta za izradu nacrtu ugovora o izmenama Rimskih ugovora<sup>75</sup>, na čelu sa Adoninom. Rad ovog komiteta poslužio je kao baza Samita članica u Luksemburgu, 1985. godine.

Istovremeno, na čelo Komisije dolazi francuski socijalista Ž. Delor, koji je odigrao važnu ulogu u podsticanju evropske integracije sveukupnim radom, a posebno svojim angažovanjem na donošenju Bele knjige o jedinstvenom tržištu, 1985. godine. Bela knjiga je jednoglasno prihvaćena na Samitu u Milanu, juna 1985, čime je otpočela etapa izgradnje tzv. Evrope 92.

Istom prilikom odlučeno je o sazivanju međuvladine konferencije o izmenama osnivačkih ugovora, kako bi se omogućilo ostvarenje jedinstvenog tržišta definisanog Belom knjigom. Odluka je doneta uprkos odbijanju Velike Britanije, Grčke i Danske<sup>76</sup>. Izgleda da je Evropa u više brzina ovom prilikom bila na delu, jer je to jedinstven slučaj u istoriji Zajednice, da je odluka o međuvladinoj konferenciji

<sup>74</sup> U ovom sistemu "korpe valuta" nije učestvovala britanska funta i grčka dragma, a italijanska lira je bila delimično uključena, sa odstupanjima do 6%.

<sup>75</sup> Vid. kod: Ž. Jazić, Evropska zajednica na putu transformacije u Evropsku uniju, *JRMP*, br. 1/1986, str. 10.

<sup>76</sup> J. Shaw, *Ibid.*, p. 42.

članica doneta većinskim glasanjem. Značaj presedana je utoliko veći, kada se ima u vidu da je iz tako sazvane međuvladine konferencije proisteklo donošenje Jedinštenog evropskog akta, 1986. godine.

#### 4. Institucionalna reforma Zajednice

##### 4.1. Jedinštveni evropski akt i institucionalne izmene

Na međuvladinoj konferenciji održanoj 26-27. februara 1986. u Luksemburgu potpisan je tekst Jedinštenog evropskog akta<sup>77</sup>, koji je stupio na snagu 1987. godine. U pitanju je prva značajna revizija osnivačkih ugovora evropskih zajednica i uvođenje institucionalnih promena, ali bez suštinske transformacije Zajednice, kako je bila zamišljena Spineličevim projektom tj. Predlogom ugovora o EU Evropskog parlamenta.

Odustalo se od sklapanja novog ugovora o EU, već je kao osnova uzeta celina osnivačkih ugovora evropskih zajednica, koje su dopunjene i izmenjene odredbama Jedinštenog evropskog akta. Proširena je nadležnost Zajednice na nove oblasti, poboljšano je funkcionisanje institucija i uvedena saradnja članica u domenu spoljne politike u institucionalni okvir. Članice su se ponovo odlučile za pragmatičan, neofunkcionalni pristup integracije, radi očuvanja postignutog jedinstva. Delimična reforma je odnela pobedu nad radikalnim federalističkim shvatanjima Spineličevog projekta.

Prevashodni cilj usvajanja Jedinštenog evropskog akta je sprovođenje ciljeva Bele knjige o kompletiranju unutrašnjeg tržišta članica Zajednice. Stoga se veliki deo odredbi odnosi na reviziju ugovora o osnivanju EZUČ, EEZ i EURATOM (poglavlje II). Ozvaničen je cilj stvaranja jedinstvenog tržišta do kraja 1992. Shodno tome, izvršene su promene zakonodavnog odlučivanja Saveta, većinskim glasanjem u saradnji sa Evropskim parlamentom, kada se radi o pitanjima ostvarenja jedinstvenog tržišta. To su pitanja slobodnog kretanja kapitala, zabrane diskriminacije, slobodnog kretanja radnika i prava nastanjivanja. Do tada je za odluku Saveta bilo dovoljno samo mišljenje Parlamenta, ali je sada on uključen u zakonodavni proces. Ukoliko Parlament stavi amandman ili odbaci predlog Saveta, Savet definitivnu odluku može usvojiti samo jednoglasno. Tako je osnažen položaj Parlamenta, iako nije postao ravnopravni činilac u legislativnoj proceduri Zajednice. Naime, Parlament je uključen i u postupak prijema novih članica i u postupak zaključivanja ugovora o pridruživanju sa trećim zemljama.

U Preambuli Jedinštenog evropskog akta je istaknuta volja članica da svoje odnose transformišu u Evropsku uniju, na osnovu postojećeg institucionalnog

---

<sup>77</sup> *Bulletin EC*, Supplement 2/1986.



konteksta i spoljno-političke saradnje članica. Upravo, međutim, I i III poglavlje (o Evropskoj uniji i o političkoj saradnji) su autonomnog karaktera, jer nisu inkorporisani u postojeće ugovore o Evropskoj zajednici, niti za njihovo kršenje važi nadležnost Suda pravde<sup>78</sup>. U čl. 31. SEA<sup>79</sup> izričito je isključena nadležnost Suda pravde za ova poglavlja.

Značajno je da se Evropska unija po prvi put u zvaničnom dokumentu u formi revizije osnivačkih ugovora evropskih zajednica, postavlja kao cilj postojanja Zajednice: "spremni da ostvare Evropsku uniju na bazi, s jedne strane Zajednice koja funkcioniše po sopstvenim pravilima i s druge strane, evropske saradnje između država potpisnica u oblasti spoljne politike i da daju Uniji neophodna sredstva za akciju"<sup>80</sup>.

Evropski savet je institucionalizovan odredbama SEA (čl. 2). Predviđeno je njegovo redovno sastajanje dva puta godišnje, tako da okuplja šefove država ili vlada država članica kao i Predsednika Komisije. Njima pomažu ministri spoljnih poslova i po jedan član iz Komisije.

Institucionalne promene odnose se na Komisiju i Evropski parlament, koji je postao jedan od aktera Evropske političke saradnje, utvrđivanjem obaveze njegovog informisanja o pitanjima spoljne politike i u poštovanju mišljenja Evropskog parlamenta o spoljno-političkim pitanjima. Predviđeno je jedinstveno istupanje članica u međunarodnim organizacijama i zauzimanje zajedničkog stava u sferi različitih tema međunarodne politike. Ustanovljen je Sekretarijat Evropske političke saradnje (poglavljje III SEA). Međuvladin karakter Evropske političke saradnje naglašen je terminološkim određenjem članica Zajednice kao: Visoke strane ugovornice. Spona sa postojećom institucionalnom strukturom Zajednice ogleda se u tome što sastancima ministara spoljnih poslova članica u okviru Evropske političke saradnje, predsedava predstavnik predsedavajućeg u Savetu ministara. Pored toga, Komisija je potpuno uključena u aktivnosti Evropske političke saradnje (čl. 30(3)(b) SEA), dok je predsedavajući Evropske političke saradnje u obavezi da redovno obaveštava Evropski parlament o tekućim spoljno-političkim pitanjima koja se razmatraju.

U velikoj meri odredbe Jedinštenog evropskog akta odražavale su de iure promene koje su de facto već postojale. To se posebno odnosi na Evropsku političku saradnju i Evropski savet. Takođe je sličan slučaj i sa većinskim odlučivanjem Saveta u saradnji sa Evropskim parlamentom kako bi se omogućilo donošenje komunitarnih akata o zabrani diskriminacije državljana drugih zemalja članica.

---

<sup>78</sup> J. Kamber, *op. cit.*, str. 158.

<sup>79</sup> SEA - Single European Act, *Bulletin EC*, Supplement 2/1986

<sup>80</sup> Citat iz Preambule Jedinštenog evropskog akta, *Ibid.*

Nadležnost Zajednice je proširena na područja regionalnog razvoja, istraživanje i tehnološki razvoj, kao i zaštitu čovekove okoline, što je kasnije preuzeto Ugovorom o EU iz Maastrichta, 1992. godine (čl. 130A - 130T). Delimično je socijalna politika uključena u nadležnost Zajednice<sup>81</sup>.

Kao dodatak postojećoj institucionalnoj strukturi Zajednice, predviđeno je stvaranje Suda prve instance (čl. 168A). Ovaj Sud je kasnije osnovan odlukom Saveta od 1989. godine, kada je počeo sa radom, u cilju rasterećenja Evropskog suda pravde.

#### **4.2. Donošenje Ugovora o Evropskoj uniji**

Značaj Jedinstvenog evropskog akta potvrđen je rapidnim aktivnostima u okviru Zajednice na donošenju mera ostvarivanja unutrašnjeg tržišta članica. Komisija je sprovodila svoja ojačana ovlašćenja inicijatora komunitarnih akata i sprovođenja zajedničkih politika. U okrilju Saveta razvila se velika zakonodavna aktivnost. Nad uskogrudim cenkanjem država članica prevladala je logika ekonomskih prednosti ujedinjavanja. Troškovi ostajanja van integracionih tokova ("costs of non-Europe"<sup>82</sup>) prinudili su članice Zajednice da krenu dalje u susret reformama Zajednice.

Mnoge važne mere, koje su bile predmet nesuglasica između članica trebalo je da budu usvojene jednoglasno, što se pokazalo kao kočnica funkcionisanju jedinstvenog tržišta Zajednice. To je kulminiralo u julu 1992. prilikom usvajanja mera fiskalne harmonizacije u Savetu. Vel. Britanija je, da bi se složila sa uvođenjem poreza na dodatu vrednost (VAT), tražila ustupke u vidu povoljne poreske stope za škotski viski, kao važan izvozni artikal.

Paralelno s tim, nastavljen je proces širenja članstva Zajednice. Ulaskom Španije i Portugala, 1986. godine, broj članica je narastao do dvanaest, od prvobitnih šest država osnivača. Usledio je zaključak Evropskog saveta sa zasedanja u Hanoveru, juna 1988. o reafirmisanju obaveze Zajednice da progresivno ostvari ekonomsku i monetarnu uniju. Zadužen je komitet na čelu sa Delorom, predsednikom Komisije, da utvrdi konkretne etape realizacije ekonomske i monetarne unije.

Delorov komitet je podneo izveštaj aprila 1989. godine. Identifikovane su tri ključne sfere monetarne unije: potpuna konvertibilnost valuta; kompletna integracija finansijskih tržišta i neopozivo fiksiranje deviznih kurseva<sup>83</sup>. Osnivački ugovori su pružali pravnu osnovu za prve dve oblasti sprovođenja monetarne unije. Stoga je pažnja posvećena mogućnostima uvođenja jedinstvene valute, kao načina dokazivanja

---

<sup>81</sup> J. Shaw, *Ibid.*, p. 43.

<sup>82</sup> J. Shaw, *op. cit.*, p. 44.

<sup>83</sup> *Ibidem*.

nepovratnog karaktera monetarne unije i ujedno uklanjanja transakcionih troškova pretvaranja u nacionalne valute<sup>84</sup>.

Delorov izveštaj je valorizovao potrebu usklađivanja ekonomskih uslova poslovanja u državama članicama i usvajanja zajedničke makro-ekonomske politike. Proizašao je zaključak o neophodnosti ograničavanja budžetskih deficita, što čini drugu fazu realizacije monetarne unije članica Zajednice. Shodno tome, komunitarne institucije treba da postepeno preuzmu odgovornost za vođenje monetarne politike i upravljanje deviznim rezervama.

Jula 1990. otpočela je prva faza izgradnje monetarne unije. To je značilo da su sve valute članica Zajednice podvedene pod mehanizam deviznih kurseva u okviru Evropskog monetarnog sistema, koji je kontrolisao fluktuacije. Istovremeno je vršeno postupno jačanje fiskalnog usklađivanja članica. Delorov izveštaj je, kao finalnu, treću fazu monetarne unije, predvideo funkcionisanje Evropske centralne banke, koja će preuzeti ulogu nacionalnih centralnih banaka.

Uprkos britanskom protivljenju, ostale članice su se složile da druga faza monetarne unije otpočne u januaru 1994. godine<sup>85</sup>. Istom prilikom jednoglasno je odlučeno da se održi međuvladina konferencija o ekonomskoj i monetarnoj uniji. Ova konferencija je počela sa radom decembra 1990.

Vodeće članice Zajednice, Francuska i Nemačka zastupale su stavove o potrebi izgradnje političke unije, paralelno sa ekonomskom i monetarnom. To je proisteklo iz shvatanja o povezanosti ove dve oblasti. Bez proširenja nadležnosti Zajednice i jačanja demokratske odgovornosti njenih institucija, gde posebno mesto zauzima Evropski parlament, teško bi bilo ostvariti prenos državne suverenosti na monetarnom planu ka komunitarnim organima. Iz tih razloga je sazvana paralelna međuvladina konferencija o političkoj uniji, na inicijativu francuskog predsednika F. Miterana i nemačkog kancelara H. Kola. Zadatak ove međuvladine konferencije bio je da sagleda obim komunitarnih nadležnosti u domenu spoljne politike, odbrane i kolektivne bezbednosti i da predloži institucije i mere za ostvarenje Unije. Posebno mesto zauzimalo je razmatranje položaja Parlamenta usled demokratskog deficita u načinu odlučivanja Zajednice.

Rezultat održanih međuvladinih konferencija predstavlja Ugovor o Evropskoj uniji, sa svim dostignućima i nedoslednostima, proisteklim iz diplomatskih cenkanja država članica. Potpisan je 7. februara 1992. u Mاستrihtu (Holandija).

---

<sup>84</sup> Detaljnije o tome kod: B. Babić, Evropska monetarna unija, EVRO i Jugoslavija, *Međunarodni problemi*, br. 4/1997, str. 395 - 419.

<sup>85</sup> J. Shaw, *op. cit.*, p. 48.

### 4.3. Evropska unija - u susret korenitim reformama Zajednice

Ogroman je značaj donošenja Ugovora o Evropskoj uniji, kao nove etape "u procesu stvaranja sve čvršćeg jedinstva između naroda Evrope, u kojoj se odluke donose na nivou što je moguće bližem građanima" (čl. A Ugovora<sup>86</sup>). Proces evropske integracije, koji je započeo stvaranjem Evropske zajednice, kako se navodi u Preambuli Ugovora o EU, beleži novo razdoblje osnivanjem Evropske unije u cilju jačanja demokratskog karaktera i uspešnog delovanja institucija u ostvarivanju zadataka privrednog i društvenog napretka članica EU.

Načinjen je ustupak Velikoj Britaniji i Danskoj, tako da su zadržale pravo da ne učestvuju u trećoj fazi monetarne unije. U oblasti političke unije postignut je skromniji napredak u odnosu na ekonomsku i monetarnu uniju. Na polju socijalne politike nije postignuta saglasnost o većoj komunitarnoj nadležnosti i pravu odlučivanja institucija Unije. Ponovo je Velika Britanija iskazala znatne rezerve prema usvajanju nove Socijalne Povelje. Ostalih jedanaest članica je zaključilo Protokol o socijalnoj politici i Sporazum, koji se nalazi van pravnog okvira Ugovora o Evropskoj zajednici.

Spoljna politika je u osnovanoj Evropskoj uniji ostala van nadležnosti Zajednice, čineći drugi stub saradnje članica, prema Ugovoru o EU iz Maastrichta. Treći stub saradnje - u smislu međuvladinog koncepta saradnje članica, obuhvatio je pitanja iz oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova (imigracija, azil, saradnja pravosudnih organa). To je predstavljalo neku vrstu kodifikacije postojećih neformalnih dogovora među državama članicama za ta pitanja.

U centralnom prvom stubu Evropske unije nalazio se postojeći korpus odnosa i pravnog sistema evropskih zajednica, čime su one nastavile da egzistiraju, kao osnova Evropske unije. S obzirom da je došlo do proširenja nadležnosti na nove oblasti, promenjen je naziv Evropska ekonomska zajednica u Evropska zajednica, čime se htelo ukazati na šire, ne samo ekonomske funkcije Zajednice. Naime, s jedne strane su pojačane postojeće komunitarne nadležnosti. To se odnosi na: socijalnu politiku (bez učešća Vel. Britanije); područje ekonomske i socijalne kohezije (regionalni razvoj); zaštitu životne sredine; naučno-istraživački rad i tehnološki razvoj. S druge strane, Ugovorom o Evropskoj uniji uvedene su nova područja delovanja Zajednice: obrazovanje i stručno osposobljavanje (čl. 126-127 Ugovora); politika viza (čl. 129); zaštita potrošača (čl. 129 A); kultura (čl. 128); saradnja za razvoj sa zemljama u razvoju (čl. 130 U-Z); industrijska politika (čl. 130); transevropske mreže komunikacija u saobraćaju, energetici i telekomunikacijama (čl. 129 B-D).

---

<sup>86</sup> Korišćen je prevod Ugovora o Evropskoj uniji D. Lopandića i M. Janjevića, *Ugovor o Evropskoj uniji*, Beograd, 1995.

Donošenje Ugovora o EU označilo je zvanično uvođenje monetarne unije članica u tri faze. Prva faza je završena decembra 1993. stvaranjem jedinstvenog tržišta roba, usluga i kapitala. Druga faza podrazumeva intenzivnije usklađivanje ekonomskih politika članica radi smanjenja inflacije, kamatnih stopa i ograničavanja budžetskog deficita. Utvrđeni su kriterijumi konvergencije privreda koje članice treba da ispune radi uvođenja jedinstvene valute najkasnije do kraja ovog veka. Osnovan je Evropski monetarni institut (od 1994) sa zadatkom pripreme uvođenja jedinstvene valute i usklađivanja monetarnih politika članica. Treća faza monetarne unije je planirano da počne od januara 1999. (alternativno je bio predviđen rok od početka 1997), ustanovljavanjem nezavisne Evropske centralne banke i uvođenjem jedinstvene i stabilne evropske monete.

Na institucionalnom planu došlo je do reformi osnivanjem novih organa: Komiteta regiona (čl. 198 A-C), koji je dodat Ekonomskom i socijalnom komitetu i Finansijskog suda (čl. 188 A-C), radi računovodstvene kontrole.

Ugovor iz Maastrichta je potvrdio politički značaj Evropskog saveta, koji određuje osnovne političke pravce razvoja Unije u privrednim i spoljno-političkim pitanjima. Kao najviši politički organ Unije čine ga šefovi država ili vlada i sastaje se najmanje dva puta godišnje. U oblasti odlučivanja Saveta ministara, Ugovor o EU je proširio broj slučajeva glasanja kvalifikovanom većinom u Savetu. Sastavljen je od nadležnih resornih ministara svake zemlje članice. Položaj Komisije je promenjen načinom njenog imenovanja, kako bi se ojačala njena nezavisnost i nadnacionalni karakter. U postupku biranja članova Komisije Evropski parlament glasa o postavljenju. Produžen je mandat Komisiji sa četiri na pet godina. Pored toga, Komisija je punopravno uključena u rad na sprovođenju zajedničke spoljne i bezbednosne politike (čl. J.9), što predstavlja bitnu novinu.

Najvažnije reforme učinjene su u sferi nadležnosti i rada Evropskog parlamenta u pravcu poboljšanja njegovog položaja u zakonodavnom domenu. Proces jačanja parlamentarnih ovlašćenja započet Jedinstvenim evropskim aktom i utvrđivanjem procedure saradnje Parlamenta i Saveta, nastavljen je daljim reformama. Pored postupka saradnje (čl. 189 C), uvedena je kompleksna procedura saodlučivanja i povećan je broj slučajeva kada je potrebna saglasnost Parlamenta. Postupak saodlučivanja sa Svetom (čl. 189 B), kao vid demokratske kontrole rada Saveta, primenjuje se u više oblasti od naročitog značaja za razvoj EU: realizovanje unutrašnjeg tržišta, naučna istraživanja i tehnološki razvoj, obrazovanje i stručno osposobljavanje, kultura, zdravstvo i zaštita životne sredine. Za razliku od procedure saradnje, kod saodlučivanja Parlament može zaustaviti donošenje nekog akta u Savetu. Legislativne funkcije Evropskog parlamenta su višestruke: davanje mišljenja o spoljno-političkim pitanjima i pravosudnoj oblasti; potvrđivanje trgovinskih sporazuma s trećim zemljama ili međunarodnim organizacijama (saglasnost); usvajanje budžeta; saodlučivanje i postupak saradnje.

Demokratska kontrola Parlamenta nad Komisijom ogleda se ne samo u odobravanju izbora njenih članova, već i u pravu Parlamenta da obrazuje istražnu komisiju i ispituje žalbe građana o nepravilnom administrativnom radu komunitarnih organa (Ombudsman).

U odnosu na nadležnost Suda pravde, kao garanta poštovanja komunitarnog pravnog sistema, nema izmena, ali je dodato ovlašćenje Suda da novčano kazni državu članicu u slučaju kada ona ne poštuje Ugovor. Za spoljno-politička i bezbednosna pitanja, kao i područje unutrašnjih poslova, Sud nema nadležnost tumačenja tih delova Ugovora o EU, niti suđenja u sporovima povodom tih pitanja. To proističe iz međuvladinog karaktera odlučivanja i saradnje članica u domenu preostala dva stuba Evropske unije: spoljno-politička pitanja i bezbednost i oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova. Uloga nadnacionalnih komunitarnih organa (Komisije, Suda i Parlamenta) u ova dva stuba saradnje je stoga veoma sužena. Upravo je to razlog odvojenog strukturisanja navedena dva stuba saradnje od komunitarnih kompetencija i procedura, što Ugovor o EU čini još složenijim.

Podelu nadležnosti institucija Evropske unije i država članica reguliše princip supsidijarnosti. U situaciji konkurentne nadležnosti, ovo načelo određuje da će prvenstvo akcije imati Zajednica u slučaju da se time postiže bolji učinak, odnosno da ciljevi predviđene akcije ne mogu biti u potrebnoj meri ostvareni od strane država članica. Unošenje principa supsidijarnosti u prvi deo o načelima Ugovora o Evropskoj uniji čini suštinsku novinu, u odnosu na prethodne pokušaje razgraničenja komunitarne od nadležnosti zemalja članica. U primeni supsidijarnosti, međutim, aktivnosti Zajednice moraju se kretati u okvirima određenim ciljevima Ugovora o EU.

Usled ovako korenitih reformi Ugovor o Evropskoj uniji naišao je na teškoće u procesu ratifikacije u mnogim članicama. U Danskoj je bio odbijen na prvom referendumu, koji je zatim uspešno ponovljen. U Francuskoj je narodno izjašnjavanje pokazalo malu prednost pristalica stvaranja Evropske unije, u Vel. Britaniji je takođe postojala odbojnost javnog mnjenja, dok je u Nemačkoj bilo potrebno obaviti postupak pred ustavnim sudom. Celokupan postupak ratifikacije Ugovora iz Matrihta trajao duže od planiranog roka (kraj 1992). Ugovor o EU je stupio na snagu 1. novembra 1993. godine.

## 5. Zaključna razmatranja

Navedena evropska integraciona kretanja ukazuju da su se tokom njihove istorije neprekidno preplitale, uslovno rečeno<sup>87</sup>, dve koncepcije ujedinjavanja zapadno-evropskih država: federalizam i funkcionalizam.

Evropska zajednica tj. EU se posmatra kao produkt federalističkog shvatanja integracije. Federalizam je način rešavanja tradicionalnih razlika među suverenim državama, gde se prevazilazi dominacija jednih država nad drugima i deo suverenih prava daje supranacionalnoj zajednici. Suverenitet više nije nedeljiva i zauvek data pojmovna kategorija u rastućoj međuzavisnosti država savremenog sveta. Nasuprot tome, suština konfederalističkog pristupa integracije podrazumeva da se države saglase da međusobno sarađuju, ali bez ustupanja bilo kog dela svog suvereniteta. Cilj im je da ostvare vezu suverenih država u konfederalnoj zajednici, zadržavajući pri tome svoje nacionalne strukture vlasti. Primer takvog povezivanja država predstavlja organizacija Saveta Evrope ili OECD.

U federalizmu naglasak je stavljen na činjenicu da su se države članice Zajednice delimično odrekle delova nacionalnog suvereniteta i poverile vršenje određenih zadataka zajedničkim organima radi opšte dobrobiti. U tom kontekstu, federalistički karakter Zajednice se posmatra kao postepeni proces, u okviru koga države članice i dalje zadržavaju svoje posebnosti i identitet.

Za celovitu analizu izgradnje i funkcionisanja Zajednice neophodno je primeniti i funkcionalistički pristup. Naime, politika "malih koraka" u stvaranju evropskih zajednica favorizovala je funkcionalistički princip evropske integracije. Postepeni prenos državnih ovlašćenja na zajedničke organe međunarodne organizacije kreće se u smeru njenog formiranja u nadnacionalni entitet. Tako se ponovo stiže do federalnog koncepta, u smislu odnosa između nadnacionalnih organa i državnih struktura članica.

Izgradnja nove arhitekture EU nije završena. U vidu revizije Ugovora o EU<sup>88</sup> iz Amsterdama, koji još nije stupio na snagu, izvršeno je usavršavanje institucionalne strukture i vođenja zajedničkih politika EU. Paralelno sa procesom produblivanja evropske integracije odvija se proces njenog širenja, pripajanjem Austrije, Švedske i Finske. Tendencije daljeg širenja članstva EU potvrđene su

---

<sup>87</sup> Tako se u okviru teorija integracije mogu razlikovati nekoliko pravaca: pluralistička teorija Karla Dojča, funkcionalizam, neo-funkcionalizam, konfigurativna teorija, "gestalt - model" i federalizam. Vid. kod: S. Siriški, *op. cit.*, str. 21 - 30.

<sup>88</sup> Revizija Ugovora o EU usaglašena je na međuvladinoj konferenciji, otpočetoj 1996. Usledilo je potpisivanje novog Ugovora o EU, u Amsterdamu, 2. oktobra 1997. Proces ratifikacije u državama članicama je u toku, te novi Ugovor o EU još nije stupio na snagu.

otvaranjem pregovora o "istočnom proširenju EU" sa šest zemalja kandidata u prvom krugu<sup>89</sup>.

Pitanje je koje su to oblasti u kojima su države članice spremne da ustupe nadležnost jednoj nadnacionalnoj zajednici, kakva je EU. Kako proističe iz istorijskog toka razvoja Zajednice u EU, na ovo pitanje još uvek nije dat konačan odgovor.

Gordana Ilić, M. A.

### *Building of the European Union - From Federalism to Functionalism -*

#### SUMMARY

*The essay analyzes historical conditions, causes and building of the European Union by stages. The federalism and the functionalism are applied as theoretical approaches to different chronological phases of European integration processes.*

*The roots of the idea of the European Union are: Tindemans Report (1976), Solemn Declaration on European Union (1983) and the Draft Treaty Establishing the European Union (1984). These were the initiatives for building of closer ties among the Member States of Community in sense of the federal arrangements. At the same time, the Community went through a significant process of widening and deepening during the 1970s and early 1980s. It was widened from Six to Twelve by 1986. In 1986, the Single European Act (SEA) was signed and in 1987 it came into force. SEA marked the beginning of complex institutional reforms and launched the great project of Europe 92, meaning the completion of single market programme.*

*The deepening of the European integration processes brought to the radical amendments of the constitutional treaties of the European Communities in form of the Treaty on European Union (TEU, 1993). The Treaty of Maastricht introduced a new framework for European integration: the European Union. It is new stage in the process of the institutional reforms of the Community. Two additional pillars concerned with intergovernmental cooperation in foreign affairs and home affairs now flank the Community pillar. TEU provided for an intergovernmental conference (IGC) in 1996. The result of the IGC is new Treaty on EU, signed in Amsterdam, 1997. It has not come to force yet.*

*During the history of the European communities and later the EU, two main concepts of integration: the federalism and the functionalism were intertwined.*

---

<sup>89</sup> Dokument EU: "Agenda 2000" utvrdio je broj potencijalnih članica od zemalja kandidata. U prvom krugu "istočnog proširenja EU" pregovori se vode sa: Mađarskom, Poljskom, Češkom, Estonijom, Slovenijom i Kiprom.



Doc. dr Vesna KNEŽEVIĆ-PREDIĆ<sup>1\*</sup>

UDK 341.1: 061.1 EC  
str. 73-91.  
izvorni naučni rad

## MEDJUNARODNOPRAVNI SUBJEKTIVITET EVROPSKE UNIJE

### ABSTRACT

*The paper is an attempt to answer the question that, in the framework of European integration, possesses the international legal personality: European Communities or/and European Union. Using the international public law's test for personality of international organizations - member states, founding treaty, permanent institutions, defined field of operation and special status - the author reaches conclusion that European Communities - each of them - are those who still possess international legal personality. As far as European Union is concerned, it signifies legal independence and operational unity of European Communities and their connection with fields of cooperation.*

**Key words:** *European Community, European Union, Member States, international public law, legal personality, supranationalism.*

1. Pojava Evropske zajednice za uglj i čelik (*European Coal and Steel Community*, nadalje ECSC) izazvala je veliku pometnju u redovima teoretičara medjunarodnog prava.<sup>2</sup> Pitate se zašto? Pitate se čime? Zašto je i čime je to jedna po članstvu malobrojna i zatvorena, po oblasti delovanja specijalizovana i nepolitička

---

<sup>1\*</sup> Docent Fakulteta političkih nauka u Beogradu.

<sup>2</sup> *Treaty Establishing European Economic Community*, March 25, 1957, 298 UNTS 11, sa amended, *Treaties Establishing European Communities*, EC Off'l Pub. Office, 1987; *Treaty Establishing the European Atomic Energy Community*, March 25, 1957, 298 UNTS 11, sa amended, *Treaties Establishing European Communities*, EC Off'l Pub. Office, 1987.

organizacija izazvala - nazovimo to tako - nesnalaženje vekovima stare doktrine?<sup>3</sup> Zato što je i time što je jasno i nedvosmisleno ustvrdila da je supranacionalna-nadnacionalna-naddržavna. Istini za volju i što se Ugovora o osnivanju tiče, taj je epitet bio rezervisan samo i isključivo za jedan organ, Visoku vlast. No, i to je bilo dovoljno. Dovoljno stoga što je ta jedna jedina reč, preciznije značenje pojma koje se dalo naslutiti iza svog formalnog izraza, predstavljalo direktan izazov mukotrpnog formulisanom i tek prihvaćenom testu subjektiviteta međunarodnog prava.

U procesu svog nastanka međunarodno javno pravo je moralo da izbori nekoliko, slobodno se može reći, odsudnih bitaka. Prva od njih je borba za osamostaljenje od prirodnog prava, a potom i za proterivanje prirodnog prava i konstituisanje kao pozitivnopravne discipline.<sup>4</sup> U drugoj, možda čak odsudnijoj bici, međunarodno pravo se našlo nasuprot suverene države, zbog koje je, mada to paradoksalno zvuči, kao takvo, i nastalo. Nepregledna serija umnih ljudi utrošila je nemerljivo mnogo vremena i energije pokušavajući da pomiri koncept suverenosti države, što će reći ideju o državnoj vlasti kao najvišoj vlasti iznad koje i izvan koje više vlasti nema i međunarodnog prava kao prava koje definiše granice toj i takvoj vlasti. Spasonosno rešenje koje je obećavalo pomirenje nadjeno je u konceptu relativne suverenosti države. Vlast države je, opet u najkraćem, ostala najviša i neograničena drugom, istorodnom vlašću, ali je postala ograničena međunarodnim pravom. A međunarodno pravo je, sa svoje strane, priznalo i prihvatilo suverenu državu kao svog jedinog subjekta.<sup>5</sup>

Stvaranje i umnožavanje međunarodnih organizacija, a posebno stvaranje prve organizacije opštepitičke prirode, Društva naroda, staviće ovaj teško postignuti balans na probu. Drugim rečima, zahtevao se rebalans. Novonastali entiteti se, tu nije bilo nikakve sumnje, nisu dali izjednačiti sa državom kao subjektom međunarodnog prava. Ali se, i tu nije bilo nikakve sumnje, nisu dali svesti ni na status pravnog lica u okviru nacionalnih pravnih sistema svojih članica. Međunarodne organizacije su bile i to, ali i nešto više. One su uživale izvestan i to sve veći stepen autonomije u odnosu na države članice, samostalno su, i to opet sve više, delovale u odnosu na treće subjekte i uživale izvesna prava i obaveze ne po nacionalnim pravima, već po međunarodnom pravu. Koncept relativne suverenosti

---

<sup>3</sup> Sledimo li ustaljenu šemu klasifikacija međunarodnih organizacija, ECSC se može svrstati, obzirom na članstvo, u kategoriju organizacija posebno zainteresovanih država, budući da okuplja članice na sub-regionalnom osnovu i zainteresovane za posebnu oblast, a obzirom na prijem novih članica u kategoriju zatvorenih međunarodnih organizacija jer je članstvo u njoj rezervisano za određenu kategoriju država.

<sup>4</sup> Brilljantnu i, što u pravnoj doktrini nije običaj, duhovitu analizu ovog procesa daje F. N. Hinsley u knjizi *Sovereignty* (2<sup>nd</sup> ed., Cambridge University Press, Cambridge, 1986).

<sup>5</sup> Za unutrašnju logiku i unutrašnje protivrečnosti formule teško postignutog pomirenja videti, posebno, Koskenniemi, M, *From Apology to Utopia: The Structure of International Legal Instrument*; Lakimiesliiton Kustannus, Finnish Layers Publishing Company, Helsinki, 1989.

još jednom se pokazao kao spasonosno rešenje. Medjunarodne su organizacije prihvaćene kao subjekt medjunarodnog prava, ali kao izvedeni, derivativni subjekt, za razliku od izvornog subjektiviteta država. I to samo ako su i zato što su ti izvorni subjekti to želeli.<sup>6</sup> U glasovitom i u ovoj materiji još uvek vodećem slučaju *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations* Medjunarodni sud će reći:

"...Po mišljenju Suda, Organizacija je stvorena sa namerom da izvršava funkcije i uživa prava koja se mogu objasniti samo time što ona u velikoj meri ima svojstvo medjunarodnog subjekta i sposobnost da deluje na medjunarodnom planu; ona stvarno i vrši takve funkcije i uživa takva prava. ... Mora se priznati da su joj njene članice, time što su joj poverile izvesne funkcije sa pratećim dužnostima i odgovornostima, priznale i potrebnu sposobnost da te funkcije efikasno izvršava."

Sud je stoga došao do zaključka da je Organizacija medjunarodni subjekt. Time se ne tvrdi da je ona država, što svakako nije, ili da su joj pravni subjektivitet, prava i obaveze iste kao kod države. Još manje se tvrdi da je ona "naddržavna", ma šta taj izraz značio. ... To samo znači da je ona subjekt medjunarodnog prava, da je sposobna da uživa prava i obaveze po medjunarodnom pravu i da je sposobna da ostvaruje svoja prava putem medjunarodnih zahteva."<sup>7</sup> Problem sa ECSC bio je u tome što je ona tvrdila da jeste ono što je Sud tvrdio da medjunarodna organizacija nije, da parafraziramo, da još manje jeste, da je naddržavna.

No, valja reći da ni medjunarodno pravo nije bilo sasvim bespomoćno. Već u to doba ono je raspolagalo moćnim oružjem: jasno definisanim testovima subjektiviteta. Da bi jednom entitetu bio priznat status izvornog subjekta, dakle države, taj je entitet morao posedovati:

- teritoriju;
- stanovništvo; i
- suverenu vlast.

Da ECSC time nije raspolagala bilo je jasno i nesumnjivo. Da bi, pak, nekom entitetu bio priznat status izvedenog subjekta, medjunarodne organizacije, on je morao ispunjavati sledeće uslove:

---

<sup>6</sup> "Samo su države", kažu Avramov-Kreća, "suverene jedinice koje raspolažu izvornom vlašću; autoritet međunarodnih organizacija je izveden i one raspolažu onim obimom prava koje države na njih prenesu. Nadalje, države su teritorijalne organizacije, što nije slučaj sa međunarodnim organizacijama. Konačno, subjektivitet država se podrazumeva, dok se kod međunarodnih organizacija mora dokazivati, na osnovu ugovora o njihovom osnivanju", *Medjunarodno javno pravo*, Beograd, 1988, str. 55.

<sup>7</sup> *Advisory Opinion*, International Court of Justice Reports 1949, str. 179. No, pre no što je Ujedinjenim nacijama priznao subjektivitet i Sud je podvukao razliku između subjektiviteta država i međunarodnih organizacija: "Samo države poseduju sveukupnost međunarodnih prava i obaveza koje priznaje međunarodno pravo; što se međunarodnih organizacija tiče, to zavisi od ciljeva i funkcija označenih ili propisanih aktom o njihovom osnivanju i razvoja prakse", p. 178.

- da je osnovan međunarodnim ugovorom;
- da su njegove članice suverene države;
- da je njegova oblast delovanja određena;
- da ima stalne organe; i
- da uživa poseban status.<sup>8</sup>

Te uslove je ECSC, opet jasno i nesumnjivo, ispunjavala. Ispuniće ih i kasnije formirane Evropska ekonomska zajednica (European Economic Community, dalje EEC) i Evropska zajednica za atomsku energiju (European Atomic Energy Community, dalje EAEC). I to, napominjemo, svaka pojedinačno. Ono što je Zajednicama osobeno i što zahteva da ih se svrsta u posebnu grupaciju međjudržavnih ili međjuvladinih međunarodnih organizacija jeste, utvrđiće pedantni teoretičari:

- postojanje izvršnih organa u čiji sastav ulaze lica koji nisu predstavnici država članica, već međunarodni službenici;

- ovlašćenje organa da donose odluke koje obavezuju članice bez njihovog pristanka; i

- ovlašćenje organa da bez posredovanja država članica uređuju odnose na njenoj teritoriji, odnosno da svojim odlukama ustanovljavaju prava i obaveze za subjekte nacionalnog prava - fizička i pravna lica.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> O. Račić, V. Dimitrijević, *Međunarodne organizacije*, IV izd, 1988, str. 17, 18. Međunarodne organizacije se, naravno, mogu definisati i na nešto drugačiji način. Tako je za Pola Rutera (Paul Reuter, *International Institutions*, 1961, str. 214) međunarodna organizacija grupa država "koja je sposobna da trajno izražava pravnu volju odvojenu od volje njenih pojedinih članica". Gerbet tvrdi: "Ideja o međunarodnoj organizaciji je proizvod nastojanja da se u međunarodne odnose unese poredak putem ustanovljavanja trajnih prekograničnih veza između vlada ili socijalnih grupa koje žele da brane svoje zajedničke interese unutar sklopa trajnih tela odvojenih od nacionalnih institucija koje imaju sopstvene individualne odlike, sposobne su da izražavaju sopstvenu volju i čija je uloga da vrše određene funkcije od međunarodnog značaja" (Rise and Development, *International Social Science Journal*, vol. 29, no. 1, p. 7). Virali (Virally, M, Definition and Classification: A Legal Approach, *International Social Science Journal*, vol.29, no 1, p. 59) smatra da se međunarodne organizacije mogu definisati kao udruženja država ustanovljena sporazumima svojih članova, koja poseduju stalni sistem ili aparat organa, čiji je zadatak da rade na ostvarenju ciljeva od zajedničkog interesa posredstvom saradnje svojih članova". Benet (A. Le R. Bennett, *International Organizations: Principles and Issues*, 1977, p. 3) nudi sledeće kriterijume: stalna organizacija koja vrši zbir trajnih funkcija; dobrovoljno članstvo odgovarajućih strana; osnovni instrument koji utvrđuje ciljeve, strukturu i metode delovanja; široko predstavnički konsultativni organ; stalni sekretarijat koji kontinuirano ostvaruje administrativnu, istraživačku i informativnu funkciju. Za Arčera (*International Organizations*, p. 35) je međunarodna organizacija "formalna trajna struktura ustanovljena sporazumom članica (vladina i/ili nevladina) dve ili više suverenih država čiji je cilj unapređenje zajedničkog interesa članstva."

Razlika ponuđenih definicija proističe iz odabira (broja i sadržine) kriterijuma koji entitet mora ispuniti da bi mu bio priznat status međunarodne organizacije. Čini se da petočlana definicija koju daju Račić-Dimitrijević predstavlja optimalno rešenje iz dva osnovna razloga. Ona ne samo da predstavlja precizan test razlikovanja od drugih sličnih i srodnih entiteta, već nudi i jasne kriterijume za dalju klasifikaciju unutar samih međunarodnih organizacija.

To su, istovremeno, bili i razlozi zašto se nije pojavila potreba za prihvatanjem i priznanjem nekog novog tipa subjekta medjunarodnog prava. Sve su ove odlike, svaka za sebe, odranije bile poznate i u teoriji i u praksi organizovanja država u medjunarodnim organizacijama. Kod Zajednica su one "samo" kumulirane.

I tek što se učinilo da je stvar sa Zajednicama razrešena, kada se pojavljuje Evropska unija, "prva prava postmoderna forma organizovanja", oduševljeno će uzviknuti mnogi. Hoće li ona, odnosno, je li je ona narušila vladajući par subjekata medjunarodnog prava država + medjunarodne organizacije? Ovaj autor je uveren da ne. Šta više, ovaj autor je sklon da veruje da Unija, ne samo da nije neposredno preuzela supstrat nadržavnog, već ni da nije poseban subjekt medjunarodnog prava. No, podjimo redom.

2. Zajednice su, kako smo videli, osnovane posebnim ugovorima. Njihove potonje izmene i dopune, iako ostvarivane putem jedinstvenih ugovora, nisu dokinule samostalnost egzistencije osnivačkih ugovora. To, dakako, važi i za ugovor iz Mاستrihta, kojim se menjaju i dopunjuju Ugovor o osnivanju EEC, od tada EC (*European Community*), Ugovor o osnivanju ECSC i Ugovor o osnivanju EAEC, ali i osniva Evropska unija.<sup>10</sup> I Unija, mora se zaključiti, poseduje poseban ugovor o osnivanju.

Valja reći da je Sud pravde Evropskih zajednica pokadkad bio sklon da se pri tumačenju jednog ugovora koristi odredbama drugog. Šta više, bio je sklon da ustvrdi da Zajednice predstavljaju jedinstveni pravni sistem i sistem unutar koga postoji jedinstveni institucionalni balans. Nikada, barem do sada, ovi koncepti nisu uključivali i tvrdnju da osnivački ugovori predstavljaju i jedinstveni medjunarodni ugovor.<sup>11</sup>

3. Ako je suditi prema paragrafu 3. člana A Zajedničkih odredbi ugovora iz Mاستrihta, Unija ne ispunjava drugi bitan uslov za sticanje medjunarodnopravnog subjektiviteta. Nju, naime, ne čine države članice, već se ona "... zasniva na Evropskim zajednicama dopunjenim politikama i oblastima saradnje utvrdjenim ovim ugovorom."

No, Unija i Zajednice ne bi bile to što jesu i njihov subjektivitet ne bi bio toliko intrigantan da ga treba posebno ispitivati da je stvar ostala na tome. Ali nije. Naime, do usvajanja Ugovora iz Mاستrihta, pitanje članstva, odnosno prijema u

---

<sup>9</sup> Dakako, i o ovom pitanju u teoriji postoje brojne nesaglasnosti. No, razlike su pre formalnog nego suštinskog karaktera. Ovaj autor je sklon da se i sam pridruži tekućoj raspravi predlažući da se kao osobenost Zajednica istakne postojanje stalnog pravosudnog organa, Suda pravde Evropskih zajednica.

<sup>10</sup> *Treaty on European Union*, Europe Documents, No. 1759/60; OJ 224/1 31. avgust 1992.

<sup>11</sup> O dometima i ograničenjima pomenutih koncepata videti šire Vesna Knežević-Predić, Evropski sud pravde i oblikovanje pravnog sistema Unije, *Pravni život*, 12/1996, tom IV, str. 851-869, i Vesna Knežević-Predić, Evropski sud pravde i oblikovanje pravnog sistema Unije II, *Pravni život*, 12/1997, tom IV, str.695-716.

članstvo regulisano je posebno za svaku od Zajednica. Tako je, makar teorijski i, kako razvoj Zajednica pokazuje, samo teorijski, postojala mogućnost nepodudaranja članstva. Ugovor iz Mاستrihta ukida relevantne članove ovih ugovora, pitanje prijema u članstvo izuzima iz njihove nadležnosti i prenosi je u nadležnost Unije.<sup>12</sup> Član O Završnih odredaba Ugovora izričito ustanovljava članstvo Unije i uređuje pitanja uslova za prijem u članstvo i postupak prijema. Što se uslova za prijem tiče, Ugovor iz Mاستrihta ne unosi nikakve izmene, dok u materiji postupka po podnetoj prijavi, delom vrši kodifikaciju, a delom unifikaciju pomenutih članova.<sup>13</sup>

Šta je, dakle, rezultat konstituisanja, da parafraziramo odredbe člana A Ugovora iz Mاستrihta, novog stadijuma u procesu razvoja sve tešnje unije naroda Evrope, odnosno Unije? On bi se mogao ukratko sumirati ovako:

- organizacijama koje su to do tada, a rekli bi smo i od tada, nesumnjivo okupljale države, oduzeto je pravo da odlučuju o članstvu, odnosno o prijemu u članstvo;

- odlučivanje o članstvu, odnosno o prijemu u članstvo, preneto je u nadležnost entiteta koji, po definiciji sadržanoj u Ugovoru, ne tvore države članice već postojeće međunarodne organizacije i oblasti saradnje.

Da li to znači da su EEC, sada EC, ECSC i EAEC nestali kao nezavisni subjekti? Da li to znači da je Unija njihov subjektivitet apsorbovala? Dopravimo, pre no što definitivno odgovorimo na pitanje, naš mali eksperiment. Pogledajmo kako stvari stoje sa oblastima delovanja EC, ECSC, EAEC i Unije.

4. Prema članu A Zajedničkih odredaba zadatak Unije je: "da organizuje na uskladjen i solidaran način odnose država članica i njihovih naroda."

Ovako široko definisan generalni cilj Unije operacionalizovan je, specijalizovan i konkretizovan odredbama narednog člana, člana B. Polazeći od oblasti odnosa na koji se odnose, Ugovor utvrđuje pet opštih ciljeva Unije:

- unapređenje uravnoteženog i održivog napretka
- potvrda identiteta na međunarodnoj sceni;
- jačanje zaštite prava i interesa državljana članica Unije ustanovljavanjem državljanstva Unije;

- razvijanje bliske saradnje u oblasti pravosudja i unutrašnjih poslova;

dalja transformacija Unije.

<sup>12</sup> Ukinuti su član 237. ugovora o EEC, član 98. ugovora o ECSC i član 205. ugovora o EAEC.

<sup>13</sup> Član O je preuzeo rešenje iz člana 237 ugovora o EEC, kako je izmenjen čl.8 SEA: Savet, pošto konsultuje Komisiju i dobije odobrenje Evropskog parlamenta, jednoglasno odlučuje o podnetoj prijavi. Uslovi prijema i nužne izmene osnovnih ugovora utvrđuju se posebnim ugovorom koji zaključuju države članice i država aplikant. Ugovor stupa na snagu pošto ga ratifikuju sve strane ugovornice. Čl. 205 ugovora o EAEC nije predviđao učešće Parlamenta u procesu odlučivanja, kao uostalom ni član 98. ECSC. U drugom slučaju, odluka Saveta je bila konačna, a prijem je proizvodio dejstvo od trenutka kada vlada depozitar primi akt o prijemu.

a) Na prvom mestu je, dakle, ekonomska i socijalna oblast u kojoj je opšti cilj Unije unapredjenje uravnoteženog i održivog napretka. Taj se cilj ima postići: "posebno stvaranjem oblasti bez unutrašnjih granica, jačanjem ekonomske i socijalne kohezije i ustanovljavanjem ekonomske i monetarne unije, uključujući konačno i jedinstvenu monetu."

Specificirajući na taj način posebne oblasti odnosa u kojima Unija deluje i željene oblike odnosa u njima, Ugovor ustanovljava posebne ciljeve u ekonomskoj i socijalnoj oblasti. Pri tome su ciljevi ekonomskog karaktera operacionalizovaniji, konkretizovaniji i specijalizovaniji od ciljeva socijalnog karaktera, budući da se ovi potonji posmatraju delom kao rezultat prvih.

Ali ekonomska i socijalna oblast nije oblast isključivog delovanja Unije. Sve tri organizacije -EC, ECSC i EAEC - osnovane su da bi delovale i deluju upravo u toj oblasti. Da li postoji i ako postoji koja je razlika između polja delovanja unutar ekonomske i socijalne oblasti Unije i ovih organizacija, kao i između njihovih ciljeva?

Ugovor iz Maastrichta izmenio je odredbe o ciljevima EC, dok je nedernutim ostavio relevantne odredbe ugovora o ECSC i EAEC. Analiza odredaba čl. 2. ugovora o EC ukazuje da su opšti i posebni ciljevi EU i EC zapravo istovetni. Pogledajmo i kako je ta istovetnost postignuta.

Opšti cilj EC je kao i EU unapredjenje harmoničnog i uravnoteženog razvoja, koji je dalje specificiran kao trajan i neinflatorni rast koji se ima ostvariti uz obezbedjenje zaštite životne sredine, uz visok stepen konvergencije privrednih aktivnosti, visok stepen zaposlenosti i socijalne zaštite, podizanje nivoa životnog standarda i kvaliteta života, jačanje ekonomske i socijalne kohezije i jačanjem solidarnost država članica.

Posebni ciljevi posredstvom kojih se ima ostvariti opšti cilj jesu: a) ustanovljavanje zajedničkog tržišta; b) ekonomska i monetarna unija, i c) sprovođenjem zajedničke politike u određenim oblastima i određenih aktivnosti predviđenih članom 3 i 3a ugovora.<sup>14</sup> Oni su drugim odredbama ugovora razbijeni na pojedina ne ciljeve. Analiza odredaba 1.2, 3 i 3A upućuje na još jedan zaključak: da promena naziva organizacije EEC u EC nema samo formalni već i suštinski značaj, da je od organizacije koja deluje isključivo u oblasti ekonomskih odnosa, ona prerasla u ekonomsko-socijalnu organizaciju.

Prema odredbama čl. 2. ugovora o ECSC ova organizacija: "ima zadatak da doprinese, u skladu sa opštom privredom država članica i ustanovljavanjem zajedničkog tržišta kako je predviđeno članom 4, ekonomskoj ekspanziji, porastu zaposlenosti i podizanju životnog standarda".

---

<sup>14</sup> Ugovorom iz Maastrichta izmenjen je čl. 2 i 3, a ubačen je član 3a.

Zadatak EAEC je da: "doprinese podizanju životnog standarda država članica i razvoju odnosa sa drugim državama stvaranjem neophodnih uslova za brzo ustanovljavanje i porast nuklearne industrije".

Preciziranje ciljeva i aktivnosti posredstvom kojih se oni ostvaruju izvršeno je čl. 2 ugovora.<sup>15</sup>

Može se, dakle, zaključiti da na nivou opšteg cilja postoji potpuna podudarnost Unije i konstitutivnih organizacija. Takođe je teško iznaći bitnu razliku između posebnih ciljeva Unije i EC, dok na nivou pojedinačnog postoje samo ciljevi EC, ECSC i EAEC. Otuda je teško, ako ne i nemoguće, govoriti odvojeno i nezavisno o ciljevima Unije u ekonomskoj i socijalnoj oblasti, kao i o odvojenom i nezavisnom delovanju Unije u njoj. Ciljevi i delatnosti Unije su zapravo ciljevi i delatnosti njenih konstitutivnih organizacija, operacionalizovani, konkretizovani i specijalizovani do nivoa pojedinačnog.

Jedan od problema koji se postavlja u okviru svake organizacije jeste problem razgraničenja njene nadležnosti *vis-à-vis* nadležnosti država članica. Ni Zajednice, pa ni Unija, nisu na njega imune. Kao i kod drugih organizacija, rešenje se najpre traži u odredbama osnivačkog ugovora. Ugovor iz Matrihta u stavu 1 člana F Zajedničkih odredaba kaže: "Unija poštuje nacionalne identitete država članica, koje imaju sistem vlasti zasnovan na demokratskim načelima."

Da li to znači da poštuje isključivu unutrašnju nadležnost država članica? Teško je sa sigurnošću utvrditi značenje ove odredbe, makar sa stanovišta međunarodnog prava, bude i da "nacionalni identitet" nije kategorija koju ono poznaje. Nešto bliže pravnom poimanju stvari su odredbe čl. E, koje kažu da organi Unije: "vrše svoja ovlašćenja pod uslovima i u skladu sa ciljevima", utvrdjenim ugovorima o osnivanju, ugovorima i aktima kojima se oni menjaju i dopunjuju, kao i odredbama o zajedničkoj spoljnoj politici i politici bezbednosti i odredbama o saradnji u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Još bliža i još preciznija je odredba člana 3b Ugovora o EC: "Zajednice deluju u okvirima nadležnosti koje su joj dodeljene prema ciljevima koji su utvrdjeni ovim Ugovorom. Mere Zajednice neće prelaziti okvire onoga što je neophodno da bi se postigli ciljevi ovog Ugovora."

Ne samo da je vokabular člana 3b precizniji, već se i svaki pojedinačni, konkretni spor u vezi sa dometom nadležnosti EC, kao i EAEC i ECSC, može jasno, nedvosmisleno i, što je možda i najznačajnije, konačno i obavezujuće razrešiti. A to će učiniti Sud pravde Evropskih zajednica. Sud koji je teoriju impliciranih ovlašćenja - to je ime koje međunarodno pravo daje formuli iz člana 3b - primenjivao i pre no što je ona uneta u Ugovor o EEC i to u sporovima iz nadležnosti ECSC. U jednom od prvih sporova o nadležnosti organizacije, slučaju *Federation Charbonniere de*

---

<sup>15</sup> Izmene i dopune ugovora iz Matrihta ostavile su netaknutim pomenute članove, te se može reći da su ciljevi i oblast delovanja ECSC i EAEC ostali neizmenjeni.



*Belgique v. High Authority (Fedechar)* Sud će reći: "Pravila sadržana u međunarodnom ugovoru ili zakonu pretpostavljaju pravila bez kojih taj ugovor ili zakon ne bi imao smisla ili ne bi mogao biti razumno i korisno primenjen. ... Mora se zaključiti ... da (Visoka vlast) uživa određenu nezavisnost u određivanju izvršnih mera koje su neophodne za postizanje ciljeva predviđenih Ugovorom".<sup>16</sup>

Teorija impliciranih ovlašćenja predstavlja opšti instrument razgraničenja isključive nadležnosti država članica i nadležnosti organizacije. Ona, dakle, pretpostavlja priznanje i poštovanje isključive nadležnosti država članica od strane organizacije. Unija, a pre nje Zajednice, nisu nikakav izuzetak u tom pogledu. U slučaju *Knoors v. Secretary of State for Economic Affairs* Sud će potvrditi "da se odredbe ovog Ugovora (Ugovor o EEC) ... ne mogu primeniti na situacije koje su čisto unutrašnja stvar države članice".<sup>17</sup>

Zaštitu unutrašnjeg domena nalazimo i u odluci o prethodnom mišljenju u slučaju *Bekaert*: "Čl. 52 ugovora o EEC i izvršna (uputstva) čl. 52 ... se ne primenjuju na situacije koje su čisto unutrašnja stvar države članice ...".<sup>18</sup>

b) Dok je prva grupa ciljeva ekonomskog i socijalnog karaktera i usmerana prvenstveno na odnose unutar Unije, druga grupa ciljeva tek je delom "unutrašnjeg karaktera". Sprovođenje zajedničke spoljne politike i politike bezbednosti (*Common Foreign and Security Policy, CFSP*), uspostavljanje određenog sistema prava, obaveza i odgovornosti između država članica uzajamno i država članica i Unije u ovim oblastima, nije samo sebi cilj. Ono predstavlja osnovu sa koje se može ostvariti jedan drugi, opštiji, odnosno opšti cilj, a to je potvrda identiteta Unije na međunarodnoj sceni.

CFSP uključuje, prema odredbi stava 1 člana J.4: "sva pitanja vezana za bezbednost Unije, uključuju i eventualno oblikovanje zajedničke odbrambene politike, koja vremenom može dovesti i do zajedničke odbrane".<sup>19</sup>

Njeni ciljevi su zaštita zajedničkih vrednosti, fundamentalnih interesa i nezavisnosti Unije; jačanje bezbednosti Unije i država članica u svakom pogledu; zaštita mira i međunarodne bezbednosti u skladu sa principima Povelje Ujedinjenih nacija, kao i principa Helsinškog završnog akta i ciljeva Pariske povelje; unapređenje međunarodne saradnje i razvoj i konsolidacija demokratije i vladavine prava i poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda.

---

<sup>16</sup> Slučaj 8/55, 1954-56, *European Court Reports*, u daljem tekstu *ECR*, 245. Citat str. 245, 292. Jedan od skorašnjih ilustrativnih primera ove strategije pravnog rezonovanja Suda su slučajevi *Germany v. Commission (Immigration of non-Community workers)*, 281, 283-85, 287/85, [1987] *ECR* 3203.

<sup>17</sup> Slučaj 115/78, [1979] *ECR* 399, citat prema Brermann and ad, *Cases and Materials*, p. 38.

<sup>18</sup> Slučaj 204/87, 1988, 2029, citat sa p. 2039. Videti i slučaj *Moser v. Land Baden-Wurtemberg*, 180/83, [1984] *ECR* 2539.

<sup>19</sup> Stav 1 člana J. 1 utvrđuje da CFSP "pokriva sve oblasti spoljne politike i politike bezbednosti".

Definišu je i sporovode i Unija i države članice ustanovljavanjem sistematske saradnje država članica u vođenju politike i postepenim sprovođenjem zajedničkih akcija u oblastima u kojima države članice imaju važne zajedničke interese. Obaveza je država članica da podrže spoljnu politiku i politiku bezbednosti Unije i da se uzdrže od svake akcije koja je suprotna interesima Unije ili može ugroziti njenu efektivnost.<sup>20</sup>

Nema nikakve sumnje da CFSP predstavlja samostalnu oblast delovanja EU, oblast u kojoj organizacije na kojima je zasnovana nemaju nikakva ovlašćenja i odgovornosti. Naravno, onako kako je CFSP definisana odredbama naslova V ugovora iz Maastrichta. Međutim, CFSP predstavlja sredstvo potvrde "identiteta na međunarodnoj sceni" kome ugovor iz Maastrichta pridaje prioritetan značaj. Koji su drugi oblici potvrde ugovor ne precizira. Kao što ne odgovara ni na pitanje šta je sve obuhvaćeno identitetom Unije.

Postavlja se, naime, pitanje da li je moguće govoriti o spoljnoj politici kao sredstvu ostvarenja identiteta i o identitetu entiteta čiji je prvorazredni cilj ekonomskog i socijalnog karaktera, odvojeno i nezavisno od mera ekonomske politike koje su ostale u nadležnosti EC? Zbilja je teško isključiti carine, kretanje roba, lica, kapitala i usluga, saradnju u oblasti razvoja i brojna druga pitanja iz domena EC koja proizvode neposredna dejstva "na međunarodnoj sceni" i istovremeno određivati Uniju prema drugim subjektima međunarodne zajednice. Izvan neposredne nadležnosti Unije ostala su i tako značajna pitanja kao što je politika viza,<sup>21</sup> zaključivanje međunarodnih ugovora<sup>22</sup>, saradnja sa međunarodnim organizacijama i sl.

Pitanje obima identiteta nema samo teorijski već i praktično-politički i pravni značaj. Reč je, naime, o tome da je položaj Unije, nadležnost njenih organa, obaveznost njihovih odluka, kao i sistem obezbeđenja njihove implementacije bitno različit u zavisnosti od toga da li deluju na osnovu ugovora o EC ili odredaba o zajedničkoj spoljnoj politici i politici bezbednosti. Pomenimo samo to da je članom L Završnih odredbi iz nadležnosti Suda pravde izuzeta celokupna oblast zajedničke spoljne politike i politike bezbednosti i da je, na taj način, ova oblast ostala izvan domašaja pravosudnog sistema Zajednica.

Bilo da se pojmu identiteta Unije prida najšire značenje - skup svih odnosa i interakcija između EU i drugih subjekata međunarodnog prava i međunarodnih odnosa, ili najuže - aktivnosti ograničene na zajedničku spoljnu politiku i politiku bezbednosti, ostaje činjenica da je on duboko povezan sa delovanjem Zajednica. Otuda proističe, u oba slučaja, problem njihove koordinacije. Ugovor sadrži pokušaj

---

<sup>20</sup> Član J. 1.

<sup>21</sup> Čl. 100 C.

<sup>22</sup> O ugovornom kapacitetu šire u delu o posebnom statusu Organizacije.

njegovog razrešenja i na opštem i na pojedinačnom planu. I u oba slučaja na institucionalnom nivou.

Definišući institucionalni okvir Unije, član C posebno naglašava njenu obavezu da osigura: "konzistentnost svojih spoljnih aktivnosti kao celine u okviru spoljnih odnosa, bezbednosti, ekonomske politike i politike razvoja", i u tom smislu utvrđuje posebnu odgovornost Saveta i Komisije<sup>23</sup>. Time teško da je ustanovljena neka nova funkcija ovih organa. Pre bi se moglo reći da je došlo do proširenja funkcija koje oni inače vrše na osnovu odredaba ugovora o EC, ECSC i EAEC i na oblast CFSP.

Na nivou pojedinačnog, Ugovor ustanovljava vezu između zajedničkog stava ili zajedničke akcije utvrđene prema odredbama o CFSP i odluke EC kojom se prekidaju ili redukuju, delimično ili u celini, odnosi sa jednom ili više država. Član 228a ugovora o EC obavezuje Savet da, na predlog Komisije, hitno preduzme neophodne mere. Na taj se način odluke donete na bazi odredaba transformišu u odluke obavezujućeg karaktera koje postaju sastavni deo komunitarnog pravnog sistema. I, kao takve, potpadaju, kako u pogledu tumačenja, tako i u pogledu ocene zakonitosti, u nadležnost Suda pravde.

c) Svaka medjunarodna organizacija stvorena je sa ciljem da štiti i promoviše određene vrednosti i ciljeve. Učinak njihovog delovanja na položaj pojedinca, kada je reč o vladinim medjunarodnim organizacijama, posredovan je državom čiji je pojedinac državljanin. EC, ECSC i EAEC predstavljaju u tom smislu izuzetak, budući da njihove odluke stvaraju prava i obaveze fizičkim i pravnim licima država članica neposredno.

Sudeći prema formulaciji trećeg cilja, Unija predstavlja jedan korak dalje. Ona svoj cilj jačanja zaštite prava i interesa državljanina država članica nastoji da ostvari uvodjenjem državljanstva Unije. Sa stanovišta procene pravnog karaktera novoformiranog entiteta, uključivanje državljanstva u njegovu nadležnost moglo bi biti od presudnog značaja. Naime, državljanstvo je pravni odnos javnopravnog karaktera između fizičkog lica i suverene države na osnovu koga to lice ima status po kome su mu formalno pravno dostupna sva građanska, politička, ekonomska i druga prava i na osnovu koga on stiče određene obaveze nezavisno od toga da li se nalazi na domaćoj ili stranoj teritoriji. To je istovremeno i posebna pravna celina, skup i sistem normi koje uređuju odnose državljanstva (sticanje, gubitak i dr.) i nalazi se u isključivoj nadležnosti svake države. Tako je u sporu *Nationality Decrees in Tunis and Marocco* Stalni sud medjunarodne pravde utvrdio da: "... prema sadašnjem stanju medjunarodnog prava pitanje državljanstva se nalazi ... u principu, unutar isključive

---

<sup>23</sup> Paragraf 2.

nadležnosti ...država."<sup>24</sup> Taj će stav potvrditi i Sud međunarodne pravde u slučaju *Nottebohm*, ali će postaviti zahtev da između državljanina i države postoji stvarna veza.<sup>25</sup>

Pitanje je da li Ugovorom ustanovljen institut državljanstva Unije odgovara pravnom pojmu državljanstva, kako ga definiše teorija međunarodnog prava. Potvrđan odgovor predstavljao bi ako ne ključni, onda svakako jedan od ključnih, argumenata u prilog shvatanju Unije kao državne zajednice. Što se ovog autora tiče, potvrđan odgovor na ovo pitanje je nemoguć. Institut državljanstva Unije nije ni zamena, niti pandam institutu državljanstva kakvo ga međunarodno pravo poznaje, već on, po svojoj pravnoj sadržini, pre slični jednom drugom institutu, institutu pravnog položaja stranaca. No, to i nije od presudnog značaja za naše osnovno pitanje, pitanje ko je, ako je iko, pravni subjekt sa stanovišta međunarodnog prava, Zajednice i/ili Unija. Nešto drugo u vezi sa institutom državljanstva Unije jeste. A to je da, iako on zvanižno nosi naziv državljanstvo Unije, svoj izvor ima u Ugovoru o Evropskoj zajednici. Rezultat analize je ponovo veoma intrigantan, recimo to tako:

- cilj je Unije, ne Zajednica, da štiti interese državljanina država članica uvođenjem državljanstva Unije;
- institut državljanstva Unije ustanovljava se članovima 8 do 8e ugovora o EC;
- EC među svojim ciljevima nema jačanje zaštite prava i interesa državljanina država članica.

Može li se, onda, govoriti o zaštiti putem ustanovljenja državljanstva Unije kao o nezavisnoj oblasti, odnosno može li se ona uopšte uvrstiti u oblast delovanja Unije? Teško.

d) Četvrti cilj Unije jeste razvijanje bliske saradnje država članica u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Član B se zadovoljava formulisanjem opšteg cilja i opštim definisanjem oblasti delovanja, te se njihova operacionalizacija, konkretizacija i specijalizacija mora potražiti u odredbama Naslova VI, članovima K do K.9.

Prema odredbama člana K.1 pitanja od zajedničkog interesa iz oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova su: politika azila; pravila o saobraćaju lica preko spoljnih granica članica i vršenje kontrole saobraćaja; imigraciona politika i politika odnosa prema državljanima trećih država; uslovi ulaska na teritoriju i kretanja unutar teritorije od strane državljanina trećih država; uslovi nastanjivanja ovih lica, uključujući i uslove spajanja porodica i zapošljavanja; suzbijanje ilegalne imigracije, ilegalnog nastanjivanja i ilegalnog rada; određeni aspekti suzbijanja zavisnosti od narkotika; suzbijanje prevara; pravna pomoć u oblasti građanskog prava; pravna pomoć u

<sup>24</sup> *PCIJ Rep. Ser. B, No. 4, p. 24, 1923.*

<sup>25</sup> *Liechtenstein v. Guatemala, ICJ Rep, 1955, p. 4 i passim.*

oblasti krivičnog prava; saradnja u carinskim pitanjima; policijska saradnja u cilju sprečavanja i suzbijanja terorizma, protivpravne trgovine drogama i drugih ozbiljnih oblika medjunarodnog kriminala, uključujući, ako je potrebno, i određene aspekte saradnje carinskih službi.

Saradnja se ostvaruje uzajamnim informisanjem i konsultovanjem država članica u okviru Saveta i uspostavljanjem saradnje nadležnih vladinih organa. Na inicijativu države članice ili Komisije<sup>26</sup>, Savet može usvojiti zajednički stav, doneti odluku o zajedničkoj akciji<sup>27</sup> ili izraditi nacrt konvencije i pozvati države članice da je ratifikuju.

Nema sumnje da saradnja u oblasti prava i unutrašnjih poslova predstavlja samostalnu oblast delovanja Unije. Ali, sudeći prema odredbama paragrafa 1 člana K.1 nije reč o samostalnom cilju, budući da je on u funkciji ostvarivanja drugih ciljeva Unije, posebno slobodnog kretanja lica.

e) I, konačno, petim ciljem Unija je odredila svoj odnos prema postojećem obimu i stepenu integracije i daljem širenju integracionih procesa. Cilj Unije je da zadrži i održi komunitarnu baštinu, "acquis communautaire", kao osnov od koga se polazi pri utvrđivanju da li je i u kojoj je meri potrebno izvršiti izmene i dopune u oblastima uvedenim Ugovorom i oblika saradnje koji su njime uspostavljeni. Dok je "acquis communautaire" osnov i merilo, cilj revizije je obezbedjenje uslova za efikasno delovanje mehanizama i organa Zajednice. Na taj način utvrđen je i osnovni pravac i kriterijum dalje transformacije Unije: to je funkcionisanje EC. Tako je propisao Ugovor iz Matrihta. Kao što je propisao i termin za otvaranje postupka ocene postignutog i postupka revizije postojećeg: 1996. godina. Tako su države članice i institucije postupile. Te je godine, marta meseca, otpočela sa radom Medjuvladina konferencija koja je svoje "veliko finale" doživela u Amsterdamu juna meseca naredne godine, kada je potpisan Ugovor iz Amsterdama.<sup>28</sup> Novine koje Amsterdamski ugovor treba da unese u pravni sistem Unije - kažemo, treba da unese, jer je proces ratifikacije u toku i ugovor će stupiti na snagu tek pošto ga sve države članice ratifikuju - veoma značajne promene koje bitno izmeštaju granicu nadležnosti Unije i Zajednica u odnosu na države članice. No, što se pitanja subjektiviteta tiče, izmene njime predviđene neće dovesti do suštinskih promena.

Recimo, na kraju ovog dela, da za razliku od EC, EAEC i ECSC, Unija svoju oblast delovanja ne ograničava na ekonomske i socijalne odnose država članica. Nema sumnje da oni čine temelj Unije: ona je zasnovana na organizacijama ekonomskog i socijalnog karaktera, njihove ciljeve preuzela je kao svoje primarne i

---

<sup>26</sup> Pravo inicijative Komisije ograničeno je na prvih šest pitanja, dok se pravo inicijative država članica odnosi na sva pobrojana pitanja (čl. K. 3.2).

<sup>27</sup> Nadležnost Saveta pri donošenju odluke o zajedničkoj akciji subsidijarnog je karaktera, čl. K 3.2(b).

<sup>28</sup> Treaty of Amsterdam, signed 2. October 1997, OJ C 340, 10. 11. 1997.

kao kriterijum potrebnih izmena i dopuna u ostalim oblastima uzima upravo obezbedjenje efikasnog funkcionisanja mehanizma upravo u njihovoj oblasti delovanja. Čitava Unija, konačno, je i potekla iz ekonomske saradnje država članica. I otuda ne čudi što su ciljevi u njoj najjasnije i najpreciznije definisani.

No, posmatrajući ciljeve u celini, kao sistem ciljeva, ne može se izbeći zaključak da je Unija entitet političkog karaktera. Iz jezgra, projektovane društvene osnove, granaju se drugi ciljevi koji nisu samo u funkciji ostvarenja socijalno-ekonomskih ciljeva već su i njihov rezultat. Tako možemo govoriti o spoljnopoličkim ciljevima Unije (potvrda identiteta na međunarodnoj sceni), unutrašnjepoličkim ciljevima Unije (zaštita interesa državljana, saradnja u oblasti prava i unutrašnjih poslova), kao i o "ustavnom" mehanizmu njene transformacije. Otuda i razlika između Unije kao entiteta i sastavnih konstitutivnih organizacija.

5. Unija raspolaže jedinstvenim "institucionalnim okvirom" čiji je osnovni zadatak da obezbedi konzistentnost i kontinuiranost aktivnosti Unije (član C). Naredna dva člana posvećena su bližem odredjenju institucionalnog okvira Unije. Član D uredjuje sastav, nadležnost i način rada Evropskog saveta, dok član E na opšti način odredjuje nadležnost Evropskog parlamenta, Saveta, Komisije i Suda pravde.<sup>29</sup> To upućuje na zaključak da su pomenuti organi organi Unije.

Ali ugovori o osnivanju konstitutivnih organizacija takodje sadrže institucionalne odredbe. Član 4 ugovora o EC, 3 ugovora o EAEC i član 7 ugovora o ECSC, svi izmenjeni ugovorom iz Maastrichta, kao glavne organe ovih organizacija nabrajaju Evropski parlament, Savet, Komisiju, Sud pravde i Finansijski sud.<sup>30</sup> Istim članovima utvrdjeni su i pomoćni organi glavnih organa. Savetodavni organi Saveta i Komisije EC su Ekonomski i socijalni komitet i Komitet regiona, kod EAEC to je Ekonomski i socijalni komitet, dok je pomoćni organ Komisije ECSC Konsultativni komitet.

Osnovna izmena u organizacionoj strukturi glavnih organa konstitutivnih organizacija koja je uvedena Maastrichtom jeste transformisanje Finansijskog suda od pomoćnog organa u glavni organ. Time je broj pravosudnih organa u strukturi glavnih organa povećan na dva, dok su politički organi ostali neizmenjeni. Kako smo videli, Finansijski sud nije uvršćen i u organe EU. Istovremeno, pomenuti članovi ugovora o ECSC, EC i EAEC ne uvršćuju Evropski savet u red svojih glavnih organa, "institucija" kako ih ugovori imenuju, iako je nadležnost ovog organa uređjena i

---

<sup>29</sup> "Evropski parlament, Savet, Komisija i Sud pravde vrše svoja ovlašćenja pod uslovima i u svrhe predviđene, sa jedne strane, odredbama Ugovora kojima se osnivaju Evropske zajednice i potonjim Ugovorima i Aktima kojima su ovi ugovori izmenjeni ili dopunjeni i, sa druge strane, drugim odredbama ovog Ugovora".

<sup>30</sup> Ovim redosledom pobrojani su glavni organi u čl. 4 ugovora o EC i čl. 3 ugovora o EAEC, dok čl. 7 ugovora o ECSC na prvo mesto stavlja Komisiju, potom EP, Savet, Sud i Računovodstveni sud.

odredbama o EMU, koje su sastavni deo Ugovora o EC. Otuda je sa pravne tačke moguće tvrditi da postoje različiti institucionalni mehanizmi EU i ECSC, EC i EAEC. No, ovom se zaključku suprotstavljaju odredbe čl. A koji ove organizacije proglašavaju sastavnim elementom EU, čime njihovi institucionalni mehanizmi postaju sastavni deo mehanizma EU.

6. Nesmetano funkcionisanje medjunarodne organizacije, koja i sama predstavlja relativno izdvojeni sistem pravnih odnosa, zahteva uspostavljanje pravne veze sa nacionalnim sistemima država članica i sa medjunarodnim pravnim poretkom. To se u prvom slučaju postiže posredstvom instituta pravnog lica, a u drugom posredstvom medjunarodnopravnog subjektiviteta organizacije.

a) Osnivački ugovori Evropskih zajednica izričito priznaju status pravnog lica EEC<sup>31</sup>, EAEC<sup>32</sup> i ECSC<sup>33</sup>. Ugovor iz Matrihta nije u tom smislu izvršio nikakve izmene. Evropske zajednice na teritoriji svojih članica uživaju najširu pravnu sposobnost koja je nacionalnim zakonodavstvom priznata nacionalnim pravnim licima, uključujući pravo da stiču i raspolazu pokretnu i nepokretnu imovinu i da se pojave kao stranke u sporu.

b) Osnivački ugovori, kao i drugi osnovni ugovori uključujući i ugovor iz Matrihta, ne sadrže izričitu potvrdu medjunarodnopravnog subjektiviteta EC, EAEC i Unije. Izuzetak u tom smislu predstavlja čl. 6 ugovora o osnivanju ECSC čiji stav 2 utvrđuje da će Zajednica "u medjunarodnim odnosima uživati pravni kapacitet potreban za izvršenje njenih funkcija i ostvarenje ciljeva."

Ali osnivački ugovori o EEC, EAEC i ugovor iz Matrihta sadrže čitav niz odredaba kojima se uređuju posebni vidovi subjektiviteta:

- privilegije i imuniteti;
- sposobnost zaključivanja medjunarodnih ugovora;
- članstvo u drugim medjunarodnim organizacijama; i
- jurisdikcija.

i) Nacionalni pravni sistemi priznaju status pravnog lica Zajednicama, ali ih istovremeno izuzimaju od nacionalnih upravnih, zakonodavnih i sudskih zahvata. Prema paragrafu 1 člana 28 Ugovora o spajanju: "Evropske zajednice na teritoriji država članica uživaju privilegije i imunitete koji su neophodni za izvršenje njihovih zadataka, pod uslovima predviđenim dodatnim Protokolom uz ovaj ugovor".

Uz ugovor iz Matrihta zaključen je i dodatni Protokol o izmeni i dopuni Protokola o privilegijama i imunitetima Evropskih zajednica. Ovaj jednočlani

---

<sup>31</sup> Član 210 i 211.

<sup>32</sup> Član 184 i 185.

<sup>33</sup> Član 6.

protokol u postojeći sistem privilegija i imuniteta uključuje i Evropsku centralnu banku.

Ugovor iz Mاستrihta nije izmenio ni jednu bitnu odliku ranije postojećeg sistema privilegija i imuniteta. Što je najinteresantnije, u njega nije uključena Unija kao poseban subjekt privilegija i imuniteta. To su i dalje ostale samo konstitutivne organizacije.

ii) Ugovori o osnivanju EEC i EAEC su pravo zaključivanja međunarodnih ugovora tretirali kao opšte pravo ovih organizacija i kao pravo organizacija da zaključuju posebne, osnovnim ugovorima predviđene, međunarodne ugovore. Opšte pravo je na istovetan način uređeno članovima 238 ugovora o EEC i 206 ugovora o EAEC. Na osnovu ovih odredaba, organizacije su bile ovlašćene da zaključuju ugovore sa trećom državom, unijom država ili sa međunarodnom organizacijom i da na taj način ustanove asocijaciju koja uključuje uzajamna prava i obaveze, zajedničko delovanje i poseban postupak. Sama procedura zaključivanja ugovora bila je uređena paragrafima 2 i 3.

Ugovor iz Mاستrihta je, ne dirajući u generalno pravo zaključenja ugovora, izmenio odredbe o drugoj strani ugovornici. Organizacije mogu zaključiti ugovore sa jednom ili više država ili međunarodnom organizacijom. Dok je postupak zaključenja ugovora od strane EAEC ostao isti<sup>34</sup>, postupak zaključenja od strane EC uređen je članom 228 izmenjenog i dopunjenog ugovora o EC.<sup>35</sup>

I ovde se, dakako, postavilo pitanje krajnjeg domašaja ovlašćenja. I, opet dakako, ugovornog kapaciteta Zajednica, ne Unije. Sud je, po pravilu dosledan svojim rešenjima, i ovde primenio teoriju impliciranih ovlašćenja. U *Savetodavnom mišljenju 2/91* on će utvrditi da: "uvek kada komunitarno pravo stvara ovlašćenje institucija Zajednice u unutrašnjem sistemu, a u svrhe postizanja određenog cilja, tada je Zajednica ovlašćena i da udje u međunarodne obaveze koje su nužne za postizanje tog cilja čak i kada izričite odredbe sa takvim efektom nema."<sup>36</sup>

iii) Iz prava na zaključivanje međunarodnih ugovora proističe još jedan vid subjektiviteta Zajednica. Naime, Zajednice su ulazile, ulaze i danas, u red malobrojnih međunarodnih organizacija koje su prihvaćene kao članovi drugih organizacija. To otvara čitavu seriju problema u odnosima između institucija Zajednica i institucija zajednica i država članica. Oni se, po pravilu, razrešavaju zaključivanjem interinstitucionalnih aranžmana kojima se u okviru komunitarnog prava priznaje status obavezujućih akata, dakle akata koji podležu oceni zakonitosti.

---

<sup>34</sup> Ugovore, pošto konsultuje Parlament, zaključuje Savet jednoglasnom odlukom.

<sup>35</sup> Postupak zaključenja ugovora EC i kompetencije organa EC biće predmet posebnog razmatranja.

<sup>36</sup> *Opinion 2/91*, 19. mart 1993, [1993] ECR I-1061, paragraf 7.



iv) Osnovni ugovori ne uređuju izričito pitanje teritorijalne jurisdikcije, tako da se na osnovu njihovih odredaba ne može utvrditi koji subjekt, odnosno subjekti vrše jurisdikciju u sedištu organa organizacije. Sigurno je, međutim, da se o teritorijalnoj jurisdikciji izvan sedišta ne može govoriti.

Kada je o personalnoj jurisdikciji reč, situacija je daleko izvesnija. Članom 24(1) Ugovora o spajanju formirana je jedinstvena administracija Evropskih zajednica. Pravilnike o njihovom radu i uslove njihovog zaposlenja utvrđuje Savet kvalifikovanom većinom, na predlog Komisije i pošto konsultuje druge zainteresovane institucije. Za sporove iz radnog odnosa nadležan je Sud pravde, koji, u određenim slučajevima, može razrešiti i neke funkcionere Zajednice.

Ugovor iz Mاستrihta nije ni u ovoj oblasti uneo bitne izmene. Jurisdikcija pripada konstitutivnim organizacijama, a ne Uniji.

v) Iako osnovni ugovori ne govore o aktivnom pravu poslanstva, EC i EAEC spadaju u retke izuzetke kojima je pasivno pravo poslanstva izričito priznato. Protokolima koji su pridodati osnovnim ugovorima, predviđeno je da će "Članice na čijoj teritoriji Zajednica ima sedišta dati uobičajene privilegije i imunitete misijama trećih država akreditovanih kod Zajednice".

Aktivno pravo poslanstva organizacije ostvaruju putem svojih stalnih misija u zemljama nečlanicama.

7. Šta se to, kao zaključak ili, eventualno, zaključci, nameće posle ove kratke šetnje kroz medjunarodno pravo i nešto duže šetnje kroz pravni sistem Unije? Ko je subjekt medjunarodnog prava:

- Evropska unija, ili
- Evropske zajednice, ili
- Unija i Evropske zajednice, svako za sebe, ili
- Evropske zajednice zajedno sa Unijom, preko Unije, ili
- Unija zajedno sa Zajednicama, ali preko Zajednica.

Višeboj, da upotrebimo sportski žargon, za počasno mesto subjekta dao je sledeće rezultate:

- u "disciplini" osnivački ugovor, rezultat je nerešen;
- u disciplini "članstvo" pobedjuju, čini se, ipak Zajednice; izmeštanje odluke

o članstvu u deo Završnih odredaba pre predstavlja čin usaglašavanja faktičkog i pravnog; Zajednice, kako je konstatovao Sud pravde još daleke 1960. godine,<sup>37</sup> predstavljale su i pre usvajanja ugovora o EU ne pravno već funkcionalno jedinstvo u kome je nepodudarnost članstva bila pravna, ali ne i stvarna mogućnost; u tom smislu treba tumačiti seljenje pitanja članstva na nivo Unije, kao instrument putem koga se

---

<sup>37</sup> *Campolongo v. High Authority*, slučaj 27, 39/59, [1960] ECR, 391, p. 405.

to funkcionalno jedinstvo povezuje sa politikama i oblastima saradnje koji su uvedeni ugovorom iz Maastrichta.

- u "disciplini" oblast delovanja rezultat je ipak nerešen; ma kako druga dva stuba - CFSP i saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova - bila blisko povezana, pa i zavisna od prvog stuba - Zajednica - nema nikakve sumnje da to ipak jesu oblasti delovanja Unije, a ne i Zajednica u kojima odnosi država članica i organa Unije pre slične odnosu u tipičnim međunarodnim organizacijama nego u nadržavim Zajednicama;

- u "disciplini" postojanja stalnih organa rezultat je, još jednom, nerešen; institucionalni mehanizam je, uprkos izvesne nedorečenosti osnovnih ugovora, ipak jedinstven; to, dakako, ne znači da su principi i pravila njegovog delovanja isti u sva tri stuba saradnje; naprotiv;

- i, konačno, ovom autoru se čini i presudno, Unija je u disciplini posebnog statusa potpuno poražena. To daje za pravo da se u konačnom skorcu Evropske zajednice proglase pobednikom, odnosno da se tačnim proglasi odgovor pod b).

Drugim rečima, subjekti međunarodnog prava su i dalje Zajednice i to svaka pojedinačno, dok je Evropska unija zbirno ime, jedinstveni institucionalni okvir koji istovremeno izražava pravnu nezavisnost i stvarno jedinstvo EC, ECSC i EAEC, kao i povezanost sa novim oblastima delovanja - spoljnom politikom i politikom bezbednosti i pravosuđem i unutrašnjim poslovima. Nije li to, ipak, nagoveštaj da se i odgovor pod e) može prihvatiti kao tačan? Ne, ako se test subjektiviteta kao integralan, odnosno ako se kriterijumi koji ga čine smatraju kumulativnim.

Vesna Knežević-Predić, Ph. D.

### *International-Legal Status of the European Union*

#### SUMMARY

*Emergence of the European Steel and Coal Community raised great deal of interest and discussion in the circles of international lawyers. It is due to its special character, its supranationalism. The interest and discussions even raised in intensity after the European Economic Community and European Atomic Energy Community came into being, for the same reasons. The main question was: what is it, which made them unique, which made them supranational? Unusually for the theoretical discussions, they ended with acceptance of the supranationalism test.*

*At the beginning, the question of the legal personality of three Communities was not raised. It was clear that they are separate legal persons, not only in the light of national legal*

*systems, but also in the light of international public law system. Each of them posses all qualities, which are indispensable for the international law legal person: member states, founding international agreement, domain, institutions, and special status. And they kept them, even formally, till to the beginning of 90is. Precisely, till to the establishing of the European union. What had happened after the ratification of the Treaty of the European Union? Did it create new legal person, namely European Union? Did the legal personalities of Communities disappear? Author seeks the answers on that questions using the test of legal personality in international law (member states, founding international agreement, domain, institutions, and special status). Her final conclusion is that if the test is to be treated as integral one, Communities are still separate legal persons in international law. On their part, European Union is just a form of operational unity between European Communities and new fields of co-operation - Common Foreign and Security Policy and Cupertino in the Field of Justice and Internal Affairs.*



Dr Slobodan SAMARDŽIĆ<sup>1\*</sup>

UDK 3.076: 061.1 EC  
str. 93-114.  
izvorni naučni rad

## SISTEM VLASTI EVROPSKE UNIJE

### ABSTRACT

*The European Community/Union has a very branched-out system of government, defined and institutionalized in its agreements. The paper presents the institutional structure of government with all of its institutions included therein: European Council, Council, European parliament, Commission, European Court of Justice. A special attention is paid to the functioning of this system of government. Its specificity with regard to the familiar systems of state government is here emphasized. The community is not based on the principle of horizontal and vertical division of power after the model of a modern organization of government. Legislative and executive branches of government are not assigned to particular legislative and executive bodies.*

**Key words:** *European Union, institutional structure of government, European Parliament, European Council, Commission, Court Justice, competencies, decision-making procedure, horizontal and vertical division of power, legislative and executive power.*

Evropska zajednica/unija postoji i funkcioniše kao organizovan sistem vlasti koji, poput drugih sistema vlasti, sadrži normativno-pravnu, institucionalnu i političku dimenziju. Dvojna priroda zajednice, kao medjudržavne i nadnacionalne,

---

<sup>1\*</sup> Naučni savetnik u Institutu za evropske studije u Beogradu.

odredjuje *specificum* ovog sistema vlasti, tj. netipičnost njegovih načela, institucija, postupaka odlučivanja i načina sprovođenja odluka.

Specifičnost u odnosu na državni sistem vlasti uočljiva je već na prvi pogled, iako sistem vlasti zajednice u nekim aspektima podseća na federativno uređenje. Ovaj sistem vlasti, međutim, nema direktnog uzora ni u jednoj od postojećih federacija. On je izgrađivan saglasno potrebama konstitutivnih delova zajednice, njenih država članica, i drugih brojnih aktera koji u tome učestvuju. Samim tim, centralna vlast u zajednici nije istovremeno i najviša, nedeljiva i neotudjiva; ukratko, ona ne poseduje atribute suverene državne vlasti. Suverenost je nepodeljeno u državama članicama, dok je vlast zajednice derivativna. Ali, budući da ona raspolaže brojnim nadležnostima i organima za njihovo vršenje, nikako se ne bi moglo tvrditi da je zajednica nemoćna, a vlast kojom ona raspolaže trivijalna i uslovljena *ad hoc* konsenzusom predstavnika država članica u njenim organima. Zajednica, naprotiv, raspolaže sistemom vlasti u pravom smislu, koji je dobro uređen i funkcionalno sposoban.

Jedno od osnovnih načela sistema vlasti zajednice je njegoa pravnost (pravni karakter, u smislu načela o vladavini prava). To znači sveopšte poštovanje prava koje donosi zajednica u njegovom formalnom i materijalnom smislu. Pravo zajednice čini generalni okvir i merilo njene javne politike. Ovo načelo je utoliko značajnije što ono ne podrazumeva direktno ovlašćenje i odgovarajuću moć sankcije od strane centralnih organa zajednice. Pravo zajednice po svom karakteru nije državno pravo, već norma čije je sprovođenje garantovano dobrovoljnim (ugovornim) pokoravanjem dejstvu norme. Sila prava zajednice utemeljena je u sili razloga zbog kojih se pravo prihvata, a ne u predviđenoj sankciji centralne instance. Zbog toga je sistem vlasti zajednice zasnovan na nedržavnom pravu nadnacionalnog tipa.<sup>2</sup>

Pored ovog specifičnog načela pravnosti zajednice, funkcionisanje njenog sistema vlasti prožeto je još jednim načelom. To je načelo poverenja u zajednicu (po ugledu na federalno poverenje - *federal loyalty, Bundestreue*). Bez ovog načela, ni načelo pravnosti nedržavnog tipa ne bi bilo pravno funkcionalno. Srazmerno veliki broj predsedana u funkcionisanju sistema vlasti na formativnom i izvršnom planu odlučivanja prihvatljiv je samo zahvaljujući ovom načelu. Taj sistem predviđa ne samo dopustivost, već i vremensko ograničenje predsedana, kao i traženje fleksibilnog rešenja koje odgovara konkretnim uslovima. Dosadašnje iskustvo pokazuje da opšti interes integracije predstavlja viši razlog uklapanja u poredak zajednice od eventualne prinudne pravne unifikacije.

---

<sup>2</sup> O pojmu i prirodi prava Evropske zajednice/unije, tzv. komunitarnog prava, vid. u knjizi Radovana Vukadinovića, *Pravo evropske unije*, IMPP, Beograd, 1996, posebno str. 31-37.

Najzad, kada je o sistemu vlasti Evropske zajednice/unije reč, treba naglasiti da on nije pravno i institucionalno uravnotežen po ugledu na savremenu demokratsku državu. Unutar njega nije izvršena ni horizontalna ni vertikalna podela vlasti kakvu nalazimo u modernim državnim uredjenjima. To se posebno odnosi na relaciju zakonodavna-izvršna-upravna vlast, koje nisu razdvojene ni horizontalno - između ustanova zajednice, ni vertikalno - između zajednice i država članica. Na delu je "koncept" preplitanja ovlašćenja i funkcija odgovarajućih ustanova zajednice i država članica u okvirima iste grane vlasti - zakonodavne, izvršne i upravne. Ova okolnost, premda saglasna složenoj prirodi zajednice, izaziva najviše teškoća u analizi funkcionisanja sistema vlasti, samim tim, najviše nedoumica u oceni efekata funkcionisanja. Ujedno, ta osobenost sistema vlasti zajednice učestalo navodi i njene aktere i njene analitičare na predloge o pojednostavljenju sistema.

### 1. Institucionalna struktura

Postojeća institucionalna struktura Zajednice/Unije, ugovorna ovlašćenja njenih ustanova i način njihovog delovanja verno izražavaju karakter i specifičnost ovog sistema vlasti. Budući da u njemu nije sprovedena klasična podela vlasti, unutrašnji balans i konkurencija ustanova ne ide linijom zakonodavna-izvršna-sudska vlast, već linijom međudržavne-nadnacionalne ustanove. Polazeći od tog kriterijuma, dakle kriterijuma konkurencije vlasti, možemo da izdvojimo dve ustanove međudržavnog karaktera - Evropski savet i Savet, i dve ustanove nadnacionalnog karaktera - Evropski parlament i Komisija. Pri tom treba imati u vidu da Ugovor daje veću političku težinu prvim nego drugim, uz malu napomenu da od trenutka uvođenja kvalifikovane većine u postupak odlučivanja Saveta (1986) ovaj organ zajednice dobija i određena nadnacionalna obeležja.

Budući da postoji i ugovorna i politička konkurencija između ove dve vrste ustanova zajednice, veoma je važno mesto Evropskog suda pravde kao tumača ugovora i zaštitnika prava zajednice. Ovaj sudski organ zajednice neutralan je u odnosu na osnovni spor između međudržavne i nadnacionalne vlasti, ali svojom kontrolom prava zajednice znatno doprinosi njenom celovitom funkcionisanju.

Ostali organi zajednice su ili interesni - Ekonomski i socijalni odbor, kao i Regionalni odbor, ili stručni - Finansijski sud, Evropski monetarni institut i Evropska centralna banka.

Glavne ustanove EZ/EU moguće je predstaviti i polazeći od njihove funkcije u sistemu vlasti: Evropski savet - opšte političke smernice zajednice, Savet - odlučivanje u zakonodavnoj i izvršnoj oblasti, Evropski parlament - funkcije savetovanja, konsultacije, saradnje i saodlučivanja u zakonodavnoj oblasti, Komisija -

zakonska inicijativa, predlozi i kontrola izvršavanja, Evropski sud pravde - tumačenje i kontrola prava zajednice.

### **1.1. Evropski savet**

Evropski savet predstavlja neku vrstu kolektivnog predsedništva Zajednice/Unije. Njegov sastav govori o visokoj političkoj reprezentativnosti i autoritativnosti tog organa. Sastoji se od šefova država i vlada država članica i, po funkciji, predsednika Komisije. U ovom trenutku ima, dakle, šesnaest članova. Deluje u obliku Konferencije na vrhu (Samita), koja se po pravilu saziva dva puta godišnje radi razmatranja najkrupnijih pitanja delovanja zajednice, dajući opšte političke smernice razvoja. Takodje, uloga ovog tela prilikom reformi ugovora je veoma velika, jer upravo ono odlučuje o prihvatanju ugovornih promena i poslednja je instanca pre konačne odluke koju donose nacionalni parlamenti ili nacionalni referendumi.

Iako je ustanovljen još 1974. godine, Evropski savet je ugovorno promovisan tek Jedinstvenim aktom (1986), dok je predsednik Komisije po funkciji postao njegov član na osnovu Ugovora o evropskoj Uniji (1992)<sup>3</sup>. Da je reč o izuzetnom političkom telu zajednice od opšteg značaja govori i činjenica da mu je u Zajedničkim odredbama Ugovora posvećen poseban član (čl. D, dok je ostalim telima na ovom mestu Ugovora posvećen zajednički član E), u čijem se prvom stavu kaže: "Evropski savet daje neophodan podsticaj za razvoj Unije i utvrđuje opšte političke smernice."

Po sebi se razume da svoje odluke ovo visoko političko telo zajednice donosi jednoglasno, budući da je po pravilu reč o odlukama koje imaju strateški značaj za zajednicu. Zbog njegove visoke političke reprezentativnosti i generalnog karaktera odluka koje donosi, način delovanja ovog tela nije u Ugovoru detaljno normiran kao što je slučaj sa drugim ustanovama zajednice. Štaviše, u delu Ugovora o organima Zajednice/Unije (peti deo) Evropski savet se ni ne pominje, budući da on u strogom smislu ni ne učestvuje u njenom zakonodavstvu. U oblastima u kojima zajednica deluje kao prava nadnacionalna zajednica (tzv. prvi stub EZ/EU) i gde postoji razradjen sistem odlučivanja u kome učestvuju Savet, Parlament i Komisija, Evropski savet nema potrebu za uplitanjem. Ugovorni izuzetak je napravljen samo u slučaju odlučivanja o ispunjenosti uslova za ulazak u treću fazu monetarne unije (čl. 109J, t. 3, 4), gde je predviđeno da Evropski savet ovde deluje kao Savet (šefovi država i vlada minus predsednik Komisije) i u skladu sa njegovom procedurom odlučivanja (kvalifikovana većina).

---

<sup>3</sup> *Ugovor o Evropskoj uniji*, Međunarodna politika, Beograd, 1995; *Treaty on European Union*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 1992.



U oblastima, pak, u kojima zajednica deluje više kao međudržavna organizacija (tzv. drugi i treći stub EZ/EU), Evropski savet deluje ne samo strateški i na visoko načelnom nivou, već i formulisanjem konkretne politike. Zajednička spoljna politika i bezbednost je poslednjih godina predstavljala oblast u kojoj je bila izražena gotovo operativna delatnost Evropskog saveta.<sup>4</sup> To se u bliskoj budućnosti može očekivati za oblast zajedničke odbrane. Reč je o oblastima koje su politički osetljive koliko i sami ugovorni temelji zajednice, tako da Evropski savet, koji za države članice predstavlja najreprezentativnije telo zajednice, deluje ne samo u formulisanju opštih načela i pravaca, već često i konkretnih akcija.

### 1.2. Savet

U funkcionalno-političkom smislu Savet predstavlja najvažnije telo zajednice. To je mesto uskladjivanja politika država članica, donošenja odluka u zakonodavnoj i izvršnoj oblasti, kao i drugih operativnih političkih odluka. Savet, dakle, u sebi koncentriše zakonodavnu i izvršnu vlast u oblasti politike Evropske zajednice (prvi stub), mada, kako ćemo videti kada budemo govorili o Parlamentu i Komisiji, ne i celokupnu zakonodavnu i izvršnu vlast. U oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike (drugi stub) i zajedničkog pravosudja i unutrašnjih poslova (treći stub), Savet je isključivi organ odlučivanja u skladu sa smernicama koje daje Evropski savet.

Kao i Evropski savet, i Savet je predstavnički organ država članica, tj. njihovih vlada. Sastoji se iz resornih ministara nacionalnih vlada za pojedine oblasti delovanja: unutrašnje tržište, industrija, poljoprivreda, zaštita potrošača, saobraćaj, telekomunikacije, rad i socijalno staranje, obrazovanje, zdravstvo, kultura, sport, omladina, unutrašnji poslovi i pravosudje, razvoj, finansije, turizam, zaštita okoline, istraživanje, energija. U svakoj od ovih oblasti nadležnosti Zajednice deluje Savet sastavljen od 15 delegiranih ministara nacionalnih vlada za svaku oblast posebno. U tom okviru, svojim mestom i ulogom se izdvaja Ministarski savet, koji se sastoji od ministara spoljnih poslova država članica. Domen njegove aktivnosti nije samo zajednička spoljna politika i bezbednost kao posebno delikatan resor, već i opšta politička pitanja zajednice za čija se razmatanja i rešavanja organizuju tzv. Medjuvladine konferencije u čijem delovanju učestvuju ministri spoljnih poslova država članica.

Savet deluje kao zakonodavni organ zajednice u svim ovim oblastima donoseći odgovarajuće zakonske propise kojima se reguliše zajednička politika.

---

<sup>4</sup> Ovde postoji prećutno pravilo koje je dobro uočio Dušan Sidanski: "Što neka odluka više sadrži političku opciju ili prouzrokuje političke efekte, to je veća tendencija da se ona pripiše visokim političkim nivoima." Vid. *Federalistička budućnost Evrope*, Prosveta, Beograd, 1996, str. 336.

Budući delegirano telo nacionalnih vlada, osnovna funkcija Saveta je da svojim odlukama usaglašava nacionalne politike država članica. Ali, počev od Jedinственog akta (1986), Savet ne deluje isključivo kao konfederalni organ, tj. na osnovi usaglašavanja i jednoglasnosti. Od kako je ugovorom uveden postupak odlučivanja kvalifikovanom većinom, koji je primenjivan u sve većem broju oblasti odlučivanja, Savet više nije mogao da bude samo međudržavni organ i sve je više formalno podsećao na gornji dom federalnog parlamenta. Ako neka država tokom odlučivanja o nekom problemu može da bude nadglasana, i ako ona na to pristaje prihvatajući proceduru većinskog odlučivanja, u ovom slučaju kvalifikovane većine, to znači da ni u svom najtipičnijem međudržavnom organu zajednica više nije samo prost spoj država.

Odluka o prihvatanju kvalifikovane većine u Savetu značila je veliko unapredjenje zajedničke politike. Ali, tu se moralo voditi računa o balansu glasova. Ako bi sve države članice imale jednak broj glasova, bilo koja kvalifikovana većina značila bi veliku prednost malih i srednjih država, kojih je više, u odnosu na velike. Zbog toga su glasovi država članica u Savetu različito ponderisani:

- Nemačka - 10
- Velika Britanija - 10
- Italija - 10
- Francuska - 10
- Španija - 8
- Holandija - 5
- Belgija - 5
- Grčka - 5
- Portugalija - 5
- Austrija - 4
- Švedska - 4
- Danska - 3
- Finska - 3
- Irska - 3
- Luksemburg - 2

Ukupan broj glasova iznosi 87, a za kvalifikovanu većinu je potrebno 62 glasa, tj. 71% kada se odluke donose na predlog Komisije, odnosno isti broj glasova od strane najmanje deset država članica za sve druge slučajeve (čl. 148, t. 2 Ugovora). Osnovna ideja je u tome da se napravi balans glasova velikih i malih zemalja u Savetu da ne bi došlo do preglasavanja na toj osnovi. Sadašnja situacija je takva da nasuprot pet velikih stoji deset malih zemalja. Ali, sadašnji balans glasova više je u korist malih nego velikih. Naime, pet velikih zemalja raspolažu sa 80% stanovništva i svega 55% glasova u Savetu. Najveća disproporcija je, naravno, između najveće zemlje zajednice, Nemačke, i najmanje, Luksemburga. Dok Nemačka ima jedan glas u

Savetu na svakih osam miliona stanovnika, jedan glas Luksemburga "pokriva" svega 220 000 stanovnika. Pravilo od 71% glasova za dvotrećinsku većinu imalo je jedan efekat u zajednici dvanaestorice, kada je uvedeno, a ima drugi u zajednici petnaestorice, budući da sve tri nove članice primljene 1994. godine predstavljaju srazmerno male zemlje. Po sadašnjem rasporedu glasova, kvalifikovana većina od 71% glasova svedena je na 53,8% populacije zajednice, a ukoliko bi se odnos glasova i procenat za kvalifikovanu većinu zadržali i pri prijemu sadašnjih jedanaest kandidata, kvalifikovana većina bi "pokrivala" samo 50,3% stanovništva zajednice.

Još pre prijema tri nove države u članstvo zajednice 1994, Velika Britanija i Španija su postavile uslov da se poveća broj glasova velikih u Savetu, što je tada bilo odbijeno. Ali, tokom Medjvkladine konferencije o reformi 1996/97 ova tema bila je jedna od glavnih u sklopu institucionalnih reformi zajednice. Pošto su sve zemlje kandidati za prijem relativno male po broju stanovnika, opšte je mišljenje da bi njihovo uključenje bez prethodno promenjenog odnosa glasova u Savetu izazvalo značajniji debalans između velikih i malih u korist malih.<sup>5</sup> Ali, Samit u Amsterdamu juna 1997. nije doneo konkretno rešenje, ako ne računamo poseban protokol u kojem je povećanje broja glasova velikih u Savetu vezano za smanjenje broja njihovih članova Komisije sa dva na jednog u trenutku kada se obavi prijem novih članica. Konkretnu odluku o ovome treba, prema ovom protokolu, doneti godinu dana pre prijema novih članica.<sup>6</sup>

Sporovi oko balansa glasova država članica u Savetu govore o izuzetnom značaju ovog tela zajednice. Svima je jasno da povećani broj članica znači sve teže postizanje jednoglasnosti i samim tim sve veći značaj principa kvalifikovane većine u odlučivanju. Samim tim, pred Medjvkladinu konferenciju se postavilo pitanje o proširenju oblasti primene odlučivanja kvalifikovanom većinom. Radna grupa za pripremu Konferencije dala je predlog da u celokupnoj oblasti zakonodavstva EZ (prvi stub) bude primenjeno pravilo o kvalifikovanoj većini.<sup>7</sup> Takođe, mogli su se naći veoma ozbiljni i dobro zasnovani predlozi o tome da oblast pravosuđa i unutrašnjih poslova predje u režim odlučivanja EZ i na nju bude primenjena procedura odlučivanja kvalifikovanom većinom u Savetu.<sup>8</sup> Prema tome, samo bi neka temeljna pitanja zajednice, kao što su promena delova Ugovora, prijem novih članica i određivanje prihoda, bili predmet jednoglasnog odlučivanja u Savetu. Za neke oblasti nadležnosti zajednice o kojima se još uvek odlučuje jednoglasno, kao što su građanska prava, politika istraživanja i tehnološkog razvoja i zaštita okoline, po ovim

---

<sup>5</sup> Vid. IGC 96, *Reflection Group Report and other References for Documentary Purposes*, General Secretariat of the Council of the European Union, Brussels, 1995, pp. 33-4, 63.

<sup>6</sup> Vid. *Draft Treaty of Amsterdam*, General Secretariat of the Council of the European Union, Brussels, 1997, Section IV - The Unions Institutions, čl. 1 i 2.

<sup>7</sup> Vid. *Reflection Group Report...*, nav. dokument, p. 61.

<sup>8</sup> Vid. na pr. Andrew Duff, *Reforming the European Union*, Federal Trust, London, 1997, p. 137.

predložima predvidja se takodje odlučivanje kvalifikovanom većinom. Samit u Amsterdamu, međutim, nije prihvatio ove predloge.

Što se unutrašnje organizacije tiče, Savet ima predsedavajućeg, koji se kao predstavnik države članice menja svakih šest meseci po utvrdjenom redosledu. Trenutni, prethodni i naredni predsedavajući čine Predsedništvo Saveta ("trojka"), koje ima posebna zaduženja u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Radu Saveta pomažu Komitet stalnih predstavnika (sastoji se od ambasadora država članica u zajednici), Generalni sekretarijat na čelu sa Generalnim sekretarem Saveta i oko 300 radnih grupa stručno osposobljenih za pojedine oblasti nadležnosti. Iako ima i izvršnu funkciju u sistemu vlasti zajednice, Savet ne raspolaže sopstvenim izvršnim i upravnim organima, budući da zakonodavstvo zajednice sprovode države članice preko svojih organa. O ovome će posebno biti reči u delu o funkcionisanju institucionalnog mehanizma zajednice.

### 1.3. Evropski parlament

Gradjani Evropske zajednice/unije imaju svoje predstavničko telo u Evropskom parlamentu. Koliki je politički značaj gradjana pojedinaca nezavisno od njihovih nacionalnih država u zajednici kao celini najbolje se može utvrditi preko političkog značaja njihovog direktnog predstavničkog tela, Parlamenta. Kao pravom nadnacionalnom telu zajednice, njegov politički značaj rastao je sve do sredine devedesetih, kada dolazi do velikih konceptualnih nedoumica oko njegove načelne uloge i uloge u sistemu vlasti zajednice. Te nedoumice vezane su za pitanje demokratske legitimnosti zajednice preko klasičnog modela parlamentarne vlade, što se u slučaju Evropske zajednice/unije, posebno u vezi s problemom subsidijarnosti, sve više dovodi u pitanje.<sup>9</sup>

Ono što čini funkcionalnu manjkavost EP u odnosu na nacionalne parlamente jeste razlika između njegove predstavničke i zakonodavne uloge. U reprezentativnom smislu EP zaista jeste predstavničko telo gradjana zajednice, budući da se konstituiše na bazi slobodnih izbora po jedinstvenoj izbornoj proceduri za celu zajednicu, tj. sve njene države članice. Svaka zemlja daje proporcionalan broj

---

<sup>9</sup> Vid. Michael Zoern, "Ueber den Staat und die Demokratie im europaeischen Mehrebenen System", u *Politische Vierteljahresschrift*, No 1, 1996, S. 37 ff. Iz drugog teorijskog ugla o neverici u značajniju ulogu EP u sistemu zajednice u: Hermann Luebbe, *Abschied vom Superstaat*, Siedler Verlag, Berlin, 1994, S. 150. O nesaglasnosti jačanja uloge EP i principa subsidijarnosti u: Gert Nicolaysen, *Funktionalitaet und Kontrolle der Subsidiaritaet*, kao i u: Heinz Laufer, *Kriterien der Kompetenzbegrenzung*, oba rada u zborniku *Reform der Europaeischen Union*, prir. W. Weidenfeld, Verlag Bertelsmann Stiftung, Guetersloh, 1995, S. 163 ff i 204, 205.

poslanika u odnosu na broj stanovnika, tj. broj birača, tako da su građani zajednice u svom parlamentu proporcionalno predstavljeni:

- Nemačka - 99 poslanika
- Velika Britanija - 87
- Italija - 87
- Francuska - 87
- Španija - 64
- Holandija - 31
- Belgija - 25
- Grčka - 25
- Portugalija - 25
- Švedska - 22
- Austrija - 21
- Danska - 16
- Finska - 16
- Irska - 15
- Luksemburg - 6
- Ukupno - 626 poslanika EP

Osim toga, parlamentarne frakcije se obrazuju po programsko-političkim, a ne državnim, kriterijumima. Tako, nakon poslednjih izbora 1994, EP ima sledeće frakcije odgovarajućeg udela:

- Socijaldemokratska partija Evrope - 221 poslanik
- Evropska narodna partija (demokristijani) - 173
- Liberalno-demokratska frakcija - 52
- Ujedinjena levica - 31
- Frakcija Zelenih - 25
- Forza Europa - 29
- Ujedinjeni evropski pokreti - 26
- Radikalna alijansa - 19
- Evropa nacija - 19
- Bez frakcije - 31 poslanik

Budući da predstavlja građane opredeljene programsko-politički, a ne nacionalno, EP donosi odluke većinskim postupkom (apsolutnom većinom svih članova). Svaki građanin Unije može da glasa za EP u bilo kojoj državi članici gde je nastanjen, uz jedini uslov da ima pravo boravišta. Što se načina rada Parlamenta tiče, ni tu se ne mogu uočiti neke bitne razlike između ovog i nacionalnih parlamenata. EP ima redovan godišnji saziv i mogućnost vanrednog zasedanja. Ima

predsednika i 14 podpredsednika. Ima, takodje, generalnog sekretara i sedam generalnih direkcija. Radi u plenumu i u parlamentarnim odborima, koji pokrivaju sve oblasti delovanja EP. Postoje odbori za: institucionalne poslove, spoljne poslove, spoljne ekonomske odnose, razvoj i saradnju, privrednu, monetarnu i industrijsku politiku, za budžet, poseban Odbor budžetske kontrole, za regionalnu politiku i uređenje prostora, unutrašnji i spoljni saobraćaj, poljoprivredu i ribarstvo, zaštitu okoline, narodno zdravlje i zaštitu potrošača, za prava žena, energiju, istraživanja i tehnologiju, socijalne službe, zaposlenost i radne uslove, kulturu, omladinu, obrazovanje i medije, za osnovna prava i slobode i unutrašnje poslove.

Sve pomenuto - način izbora, delovanje po frakcijama, način rada i odlučivanja - predstavlja elemente prave demokratske reprezentativnosti EP. Ali, kao što je rečeno, funkcionalna sposobnost ovog predstavničkog tela nije na nivou njegove reprezentativnosti, iako se razlika između ova dva obeležja EP vremenom znatno smanjila.

Sve do Jedinstvenog akta EP nije imao nikakvu zakonodavnu funkciju. Tada se uvode dve procedure koje ovom predstavničkom telu bez stvarnog političkog uticaja daju minimalnu težinu u zakonodavnom postupku zajednice. To su procedure saradnje i saglasnosti. Po prvoj, EP može da uloži amandman na zakonski predlog Saveta u oblasti jedinstvenog tržišta i, ukoliko je amandman prihvaćen od strane Komisije, može u Savetu biti odbačen samo jednoglasno. Obzirom da je Jedinstveni akt poziciju Parlamenta ovde ojačao stavom Komisije nasuprot Savetu, praksa je pokazala da je polovina od svih zakonskih amandmana EP imala prolaz i kod Saveta. Ugovorom iz Mاستrihta procedura saradnje je proširena (čl. 189C) na neke aspekte Evropske monetarne unije, tako da se primenjuje na ukupno 18 slučajeva.

Druga zakonodavna procedura u kojoj učestvuje EP uvedena Jedinstvenim aktom je procedura saglasnosti. Po njoj, prihvatanje neke odluke podrazumeva pristanak i Parlamenta i Saveta, mada ovom prilikom Parlament nema pravo na amandman. Procedura se prvobitno, po Jedinstvenom aktu, odnosila na ugovore o pridruženju, a po Ugovoru iz Mاستrihta primenjuje se na sve ugovore međunarodnog karaktera, kao i na neka unutrašnja pitanja kao što su slobodno kretanje građana i jedinstvena izborna procedura (ukupno 20 slučajeva).

Najzad, Ugovor iz Mاستrihta uveo je proceduru saodlučivanja EP u zakonodavstvu zajednice (čl. 189B), što predstavlja dosad najveći korak u jačanju političke pozicije ovog tela. Po ovoj proceduri u petnaest oblasti nadležnosti zajednice Parlament i Savet zajednički učestvuju u donošenju zakonskih akata. Parlament može u drugom čitanju da predloži amandman i ukoliko se Savet sa tim ne složi, obrazuje se Odbor za usaglašavanje od strane predstavnika jednog i drugog tela. Savetu je u interesu da traži zajedničko rešenje, jer ukoliko se ono ne nadje, Parlament ima pravo da odbije zakonski predlog.

Tri pomenute zakonodavne procedure - saradnja, saglasnost i saodlučivanje, kojima je Ugovor obezbedio pasivno i aktivno učešće EP u zakonodavstvu zajednice, približile su ovo predstavničko telo klasičnoj i osnovnoj funkciji parlamenta u jednoj političkoj zajednici. Ali, budući da je ovde uloga Saveta i dalje dominantna i da se još zadugo zakonodavna funkcija EP neće povećavati ni u širinu ni u dubinu, nasrazmera između njegove predstavničke i zakonodavne uloge ostaće strukturno neizmenljiva. Takvu orijentaciju potvrđuje Konferencija na vrhu u Amsterdamu svojim oglašavanjem o predloge u pravcu pojačane uloge EP: to se pre svega odnosi na predloge da se oblasti primene procedure saradnje integrišu u proceduru saodlučivanja, kao i preloge da se poveća broj oblasti saodlučivanja.<sup>10</sup> Umesto toga, Nacrt iz Amsterdama za promenu Ugovora samo je povećao broj oblasti u okviru procedure saradnje i saodlučivanja EP i donekle uprostio izuzetno komplikovanu proceduru saodlučivanja.<sup>11</sup> U poredjenju sa pomenutim predlozima, može se slobodno reći da je EP naišao na strateške prepreke svoga razvoja u složenoj zajednici koja želi da zadrži svoj istovremeni nadnacionalni i međudržavni karakter.

Osnovna funkcija EP, kao i svakog parlamenta, tiče se zakonodavstva. Ali, to nije njegova jedina politička funkcija. Pored prava saodlučivanja i proširenja oblasti primene procedura saradnje i saglasnosti, koje je uveo Ugovor iz Maastrichta, tu je još jedan broj funkcija koje učvršćuju položaj Parlamenta *vis-à-vis* drugih ustanova zajednice. Tu spadaju: pravo EP da od Komisije zatraži predloge propisa o sprovođenju zakona, da ih razmotri i dâ primedbe; pravo na prijem peticije građana iz domena delovanja Evropske zajednice i pravo na ustanovljenje ombudsmana; pravo na osnivanje istražnih komisija za utvrđivanje povrede prava zajednice; funkcija usvajanja i kontrole budžeta zajednice (zajedno sa Svetom), što podrazumeva i mogućnost njegovog odbijanja; saglasnost na imenovanje članova Komisije, posle čega se ona uvodi u posao.

Ovim funkcijama EP je dobio važno mesto u podeli vlasti. Iako ne deluje kao stožer vlasti zajednice, vršeći ove funkcije on svakako doprinosi većem uravnoteženju vlasti u jednom izuzetno složenom višedimenzionalnom sistemu.

#### 1.4. Komisija

Komisija, slično Parlamentu, deluje u sklopu ustanova zajednice kao nadnacionalno telo. Ali, kao što Parlament nije glavno zakonodavno telo zajednice, tako ni Komisija nije glavno izvršno telo zajednice. U oba slučaja ugovornu i

---

<sup>10</sup> Vid. IGC 1996. Commission Report for the Reflection Group, Office for the Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 1995, p. 6, kao i Reflection Group Report and other References for Documentary Purposes, *op. cit.*, p. 58, 59.

<sup>11</sup> Vid. Draft Treaty of Amsterdam, *nav. dok.*, pp. 115-120.

političku premoć ima Savet kao međudržavni organ sa određenim obeležjima nadnacionalnosti, koje se, kao što smo videli, ogledaju u postupku odlučivanja kvalifikovanom većinom u određenom broju oblasti. Što se izvršne vlasti tiče, Ugovor rezerviše primarna ovlašćenja Saveta za donošenje propisa o sprovođenju odluka (zakona), s tim što takva ovlašćenja Savet može da prenese na Komisiju, prepuštajući joj potpuno izvršna ovlašćenja ili, pak, propisujući joj uslove za obavljanje ove funkcije (čl. 145, al. 3).

Komisija, prema tome, nije vlada u uobičajenom parlamentarnom smislu reči, iako jednim delom svojih aktivnosti deluje i kao vlada. Ali, bez obzira na to, njen značaj kao ustanove zajednice je neobično veliki. Pored izvršne funkcije koju obavlja zajedno sa Savetom, Komisija ima još tri značajne oblasti delovanja: prvo, ona se stara o primeni Ugovora i uopšte zakonodavstva zajednice razvijajući veoma živu kontrolnu funkciju u saradnji sa Sudom pravde; drugo, Komisija je inicijator svih zakonskih odluka zajednice; i treće, ona predstavlja zajednicu prema spolja, posebno u oblasti spoljne trgovine, gde isključivo ona ima predstavničku ulogu.

Nadnacionalni karakter Komisije obezbeđuje se njenim izborom, sastavom i načinom delovanja. Ona se sastoji od dvadeset članova, po dva iz pet velikih država i po jedan iz malih. To što države, tj. nacionalne vlade, delegiraju svoje kandidate u Komisiju ne znači da su oni njihovi zastupnici (kao što je manje-više slučaj sa Savetom). U sam postupak imenovanja Ugovorom je predviđen postupak davanja mišljenja, tj. saglasnosti, EP za svakog člana Komisije, kao i za ovo telo kao celinu. Imenovanje svojih kandidata nacionalne vlade vrše tek nakon dobijanja mišljenja Parlamenta. Sličan je postupak i za imenovanje predsednika Komisije; njega sporazumno određuju nacionalne vlade, a imenuju ga nakon saglasnosti Parlamenta. Na ovaj način Komisija se više vezuje za Parlament i postaje u svom radu nezavisnija u odnosu na nacionalne vlade i Savet. Ali, tome doprinose još dve ugovorne klauzule. Prvo, članovi Komisije su u svom radu nezavisni od nacionalne vlade ili bilo kog drugog tela; *expressis verbis* oni ne smeju tražiti niti primati uputstva od bilo koje vlade ili nekog drugog tela (čl. 157, t. 1). Drugo, Komisija deluje kao kolegijalno telo (čl. 158, t. 2), što znači da odluke donosi zajednički bez obzira što je svaki njen član odgovoran za pojedinu oblast politike.

U svom radu Komisija se oslanja na Generalni sekretarijat, posebnu pravnu službu i 25 direkcija koje su zadužene za pojedine oblasti politike zajednice.<sup>12</sup> To je

---

<sup>12</sup> To su sledeće direkcije: za spoljnotrgovinske odnose, spoljnopolitičke odnose, privredu i finansije, industriju, politiku konkurencije, zaposlenost, radne odnose i socijalnu politiku, poljoprivredu, saobraćaj, razvoj, personalne i upravne poslove, medije, informisanje, masovne komunikacije i kulturu, zaštitu okoline, bezbednost i zaštitu od katastrofa, nauku, istraživanje i razvoj, telekomunikacije, ribarstvo, finansijske institucije, energiju, kreditnu i investicionu politiku, budžet, finansijsku kontrolu, carine i posredne poreze, profesionalno obrazovanje, preduzetničku politiku, trgovinu i turizam, zaštitu potrošača, humanitarnu pomoć.



ustanova sa najvećim aparatom i brojem zaposlenih (oko 15000 činovnika), što posredno govori o njenom velikom internom značaju u sklopu ustanova zajednice.

Na Medjувladinoj konferenciji otvoreno je pitanje reforme sastava i načina rada Komisije u sklopu reformi institucija zajednice. Dosta je predloga išlo u pravcu pojačanja njene izvršne funkcije, tj. povećanja njenih ovlašćenja u kontroli primeni zakona zajednice u državama članicama.<sup>13</sup> Posebno osetljivo pitanje bilo je ono o sastavu Komisije, broju i raspodeli portfelja, obzirom na povećanje broja članica i očekivano buduće proširenje zajednice. Postojeća pravila uvedena su onda kada je zajednica imala devet članova. Ali, sa dvanaest, petnaest i očekivanih dvadeset članica ista pravila o izboru i načinu rada imaju, ili bi imala, loš efekat glomaznosti Komisije kao operativnog tela i njen smanjen radni učinak. Zajednica sa dvadeset članica imala bi 25 članova Komisije, dok bi zajednica sa 30 članica imala 36 članova Komisije i njen efikasan rad bio bi onemogućen. Manje države predlagale su da veće imaju po jednog člana Komisije kao i one, dok su veće predlagale da se smanji broj portfelja (na 10, što je bio francuski predlog), a da ih članovi Komisije, koje imenuju države članice, obavljaju po utvrđenom rotacionom redosledu.<sup>14</sup>

Samit u Amsterdamu nije rešio ovo pitanje, već je izneo već pominjano privremeno kompromisno rešenje. Kada proširenje bude sasvim izvesno, velike države neće više imati pravo na dva člana Komisije, već samo na jednog, kao i sve druge države članice, a za uzvrat će dobiti veći broj glasova u Savetu, tako da će kvalifikovana većina za njih biti nešto povoljnija. S druge strane, predlozi o pojačanoj izvršnoj funkciji Komisije nisu prihvaćeni, tako da ovom telu zajednice ostaje ista ona uloga koju predviđa Ugovor iz Matrihta. Ovo jasno govori da "ustavotvorac" nije spreman da institucionalnu strukturu sistema vlasti u zajednici više približi parlamentarnom modelu demokratske vlade.

---

<sup>13</sup> Vid. Andrew Duff, *nav. delo*, p. 68.

<sup>14</sup> Vid. IGC 1996. Reflection Group Report..., *op. cit.*, p. 66. Inače, u Dodatku 3 knjige *Europa: der unmoegliche Status quo* (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1996), koja predstavlja kolektivni rad Florentinskog kluba (Club von Florenz), i za koju je veoma afirmativan predgovor napisao Žak Delor (*Jacques Delors*), nalazi se predlog Komisije od 10 članova sa znatno koncentrisanim portfeljima: predsednik, koji je koordinator Komisije i devet članova koji bi vodili sledećih 9 resora: spoljni poslovi, uključujući i pomoć za razvoj, privreda, uključujući privrednu i monetarnu uniju, prirodna okolina, saobraćaj i regionalna politika, poljoprivreda i ribolov, industrija, unutrašnje tržište i energija, socijalna politika, obrazovanje i istraživanje, politika konkurencije, budžet, finansijska kontrola, uprava i personal (vid. *nav. delo*, p. 172). Sasvim je sigurno da bi ovakva koncentracija resora zahtevala i odgovarajuću koncentraciju oblasti kojima se bave direkcije pri Komisiji, te da bi njihov broj sa sadašnjih 25 morao da se smanji na 10-12. Neprihvatanje ovakvih predloga treba gledati i sa strane čuvenog Parkinsonovog zakona.

### 1.5. Evropski sud pravde

Uloga Suda pravde veoma je značajna u sistemu vlasti EZ/EU, budući da je reč o kompleksnom institucionalnom sistemu bez striktno ustavne podele nadležnosti (sistem tzv. prepletenih nadležnosti) i bez granske podele vlasti. Kao što je već pomenuto, jedino dosledno izvedena vladavina prava može da predupredi i ograniči vladavinu političke moći u ovako složenom nedržavnom političkom sistemu. Drugim rečima, opšta je intencija da se što je više moguće sporna politička pitanja u zajednici rešavaju kao pitanja primene njenog prava. Praksa je pokazala da je ugovorna i stvarna uloga Suda pravde ovde nenadoknadiva.

Prema čl. 164 Ugovora Sud pravde brine o poštovanju prava prilikom tumačenja i primene Ugovora. Polazeći od ove opšte ugovorne odredbe, njegove funkcije se mogu podeliti na dve grupe: 1) funkcije ustavnog suda, u skladu s kojima Sud odlučuje o odnosima i sporovima između organa zajednice, kao i o sporovima između organa zajednice i država članica; 2) funkcije suda kao instance pravne zaštite, gde je reč o zaštiti prava zajednice od pravno protivranih radnji kojima mogu biti pogodjena sva fizička i pravna lica u zajednici.<sup>15</sup> U prvu grupu funkcija spadaju:

- delovanje Komisije protiv kršenja prava EZ od strane država članica (čl. 169)
- delovanje jedne države članice protiv druge (drugih) uz kršenje prava EZ (čl. 170)
- delovanje Komisije u sprovođenju pravila (presuda i odluka) Suda (čl. 171)
- zahtevi nacionalnih sudova za ispravnim tumačenjem valjanosti prava Zajednice.

U drugu grupu funkcija Suda pravde spadaju:

- delovanje institucija protiv institucija, ili država članica protiv institucija zajednice, ili individua i udruženja protiv institucija u pravcu ispitivanja legalnosti pravnih akata (čl. 173)
- ukazivanje institucija, država članica, pojednaca i udruženja da institucije zajednice nisu delovale protiv povreda ugovornih obaveza (čl. 175)
- zahtevi za naknadu štete usled protivpravnog delovanja institucija zajednice (čl. 178)

U svim ovim slučajevima Sud donosi odluku na osnovu Ugovora i drugih izvora prava zajednice (pozitivni zakonski akti), ali i na osnovu opštih pravnih principa koji često nisu sadržani u pisanim izvorima prava zajednice. U poslednjem slučaju, Sud deluje ne samo kao tumač i čuvar, već i kao stvaralac prava zajednice, zakonodavac u duhu tradicije *common law*-a, jer neke od njegovih odluka postaju pravni osnov za rešavanje potonjih sporova.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Vid. U. Eveling, Die Rolle des Europaeischen Gerichtshofs, u *Reform der Europaeischen Union*, nav. zbornik, S. 256-7.

<sup>16</sup> Neki osnovni principi prava zajednice, kao recimo koncept suprematije i direktne primene njenih zakona u državama članicama, nisu eksplicitno postavljeni u ugovorima, već su izvedeni iz tumačenja i presuda Suda pravde. Njegove odluke predstavljaju izvor principa komunitarnog prava zajednice naročito

Ovakva uloga Suda podrazumeva pre svega stručnu i profesionalnu autoritativnost njegovog sastava. Sud se sastoji od 15 sudija koje sporazumno imenuju vlade država članica. Sudijama u njihovom radu pomaže devet opštih pravobranilaca (*advocates-generel, Generalanwaelte*). Jedinstvenim aktom ustanovljen je i Prvostepeni sud (*Court of First Instance, Gericht in erster Instanz*), koji rešava tužbe fizičkih i pravnih lica, administrativnih službenika, tužbe iz oblasti Zajednice za ugalj i čelik i tužbe za naknadu štete u prvostepenom postupku. Nezavisnost rada Suda i sudija je Ugovorom zagarantovana kao jedan od osnovnih uslova vršenja njihove funkcije.

Uloga Suda bila je posebno značajna u formativnom periodu Zajednice, kada je bilo neobično važno jedinstveno tumačenje prava zajednice u svrhu njene uspešne integracije i sticanja poverenja građana i privrednih organizacija u njene institucije. Prvih decenija često nije bilo sasvim jasno šta je pravo zajednice obzirom na činjenicu da se ono sprovodi u državama članicama od strane njihovih upravnih organa, tako da je zahtev za njegovim autoritativnim nadnacionalnim tumačenjem i postojanom kontrolom izvršenja bio opšteprihvatljiv.<sup>17</sup>

Sa napredovanjem integracije i razgranavanjem nadležnosti zajednice, i posebno sa njenim prerastanjem u Uniju (zapravo udvajanjem u Zajednicu i Uniju), otvaraju se nova potencijalna područja delovanja Suda. Treba reći da se delovanje Suda odnosi na organizaciju i zakonodavstvo samo Evropske zajednice (prvi stub), a što se zaštite prava tiče - na oblast četiri slobode (slobodni promet roba, usluga, kapitala i radne snage), unutrašnje tržište, privrednu i monetarnu uniju i ostale oblasti koje reguliše zajedničko zakonodavstvo. Ali, postoji i jedan sudski slučaj (Slučaj *Nold*, 1973), kada je Sud svesno prekoračio ugovorni domen svoje sudske aktivnosti i doneo presudu koja se tiče i jednog dela osnovnih prava i sloboda.<sup>18</sup> S druge strane, član L Ugovora isključuje Sud iz poslova vezanih za političku uniju (zajednička spoljna i bezbednosna politika, saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova). Pitanje je, u najmanju ruku za oblast građanskih prava, pravosuđa i unutrašnjih poslova, da li je i zakonodavno i sudski ove oblasti moguće na duži rok držati odvojeno od opšteg režima pod koji potpada veoma razudjena

---

u slučajevima sporova oko nadležnosti. Tako je u poznatoj presudi AETR iz 1971. Sud odlučio da države članice ne mogu da zaključuju ugovore koji bi uticali na postojeće propise zajednice, te da zaključivanje takvih ugovora spada u isključivu nadležnost zajednice. (Vid. Dušan Sidanski, *nav. delo*, str. 132). Ova presuda postala je od tada izvor tumačenja prava u svim kasnijim sličnim sporovima.

<sup>17</sup> "Pravo koje propisuju organi Zajednice rezultat je teških zakonodavnih postupaka u kojima se razlike u mišljenjima češće prikrivaju nego rešavaju. Stoga Sud mora doprineti preciziranju, dopunjavanju i delotvornosti prava." U. Eveling, *op. cit.*, p. 260.

<sup>18</sup> Vid. M. C. Everson i U. K. Preuss, *Concepts, Foundations and Limits of European Citezenship*, Zentrum fuer Europaeische Rechtsgeschichte, Bremen, 1995, S. 22.

oblast prvog stuba (Evropska zajednica).<sup>19</sup> I pored izričitih predloga da prava građana zajednice *vis-à-vis* njenih institucija budu u širokom spektru zaštićena i delovanjem Suda prave<sup>20</sup>, što zahteva zajedničku politiku u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, Samit u Amsterdamu je ova pitanja ostavio za neka druga vremena. Treba, međutim, očekivati da će Sud pravde, obavljajući funkciju tumačenja i zaštite prava zajednice, svojim odlukama dodirivati i ove oblasti javne politike Evropske zajednice/unije.

## 2. Funkcionisanje sistema vlasti

Praksa donošenja i sprovođenja odluka u okviru Evropske zajednice/unije pokazuje značajnu specifičnost ovog sistema vlasti u odnosu na sve poznate vrste državnog uređenja. Dve karakteristike uređenja EZ/EU, najviše doprinose ovoj njenoj specifičnosti: prvo, unutar ove političke zajednice nije izvršena vertikalna podela nadležnosti između različitih nivoa uređenja - centralnog, srednjeg (države članice) i regionalnog - kao što je to slučaj u složenim državnim uređenjima (federacija, regionalna država); drugo, među njenim osnovnim institucijama nije izvršena granska podela vlasti kakvu nalazimo u modernim državama.

Obe karakteristike uređenja zajednice su posledica jednog njenog izrazitog *specificum-a*: efektivni nosilac suverenosti nije centralni nivo njene političke organizacije, već nivo "ispod" njega, onaj koji oličavaju države članice. One se nisu odrekle nadležnosti koje su ugovorom prenele na centralni nivo ni u materijalnom ni u formalnom smislu. Stoga, u materijalnom smislu nadležnosti nisu podeljene po oblastima (nadležnosti) od kojih bi neke bile u punoj kompetenciji centra, a neke u punoj kompetenciji država članica. U formalnom smislu, pak, odluke koje se donose na centralnom nivou zajednice u punoj su proceduralnoj kontroli država članica. Ova opšta obeležja sistema vlasti zajednice dovela su do nekih izrazitih specifičnosti u načinu odlučivanja i sprovođenja odluka, ali i do teškoća u funkcionisanju takvog sistema.

Najizrazitija karakteristika ovog sistema vlasti je dvojnost zakonodavne i izvršne funkcije Saveta. Već na prvi pogled takva kumulacija funkcija daje ovom telu enormnu političku moć. I zaista, Savet jeste ključni i najmoćniji politički organ zajednice. Političke reperkusije njegovog delovanja su višestruke. Kao zakonodavni organ zajednice, Savet volšebno pretvara vlade država članica, koje u svojim državama sa sistemima podele vlasti deluju kao izvršni organi, u zakonodavne činioce sopstvenih država. Time se ugrožava autonomna zakonodavna delatnost nacionalnih parlamenata. Ta je tendencija posledica dve stvari: prvo, Savet se sastoji od resornih

---

<sup>19</sup> Upor. Andrew Duff, *nav. delo*, S. 130.

<sup>20</sup> Vid. Reflection Group Report, *op. cit.*, p. 68.

ministara nacionalnih vlada, i drugo, on kao takav donosi akte sa zakonskom snagom, u nekim slučajevima (kada je reč o uredbama, *Regulations, Verordnungen*) direktno primenjivim u državama članicama. Nacionalni parlamenti ovde ostaju po strani. Pored njih se odvija zakonodavni proces u kome oni direktno ne učestvuju.<sup>21</sup> Ali, to ne znači da se suverenost seli sa nivoa država članica na centralni nivo zajednice. To samo znači da se politička moć onog nivoa zajednice koji oličava suverenost, a to su i dalje države članice, pomera sa parlamenta na vladu.

Načelno gledano, postoje dva načina na koje je moguće sprečavati ovu koncentraciju ukupne vlasti u zajednici u nacionalnim vladama. Prvi je jačanje zakonodavnih ovlašćenja Evropskog parlamenta u odnosu na Savet. Reč je o pravcu evolucije sistema vlasti koji podrazumeva dosledniju primenu koncepta granske podele vlasti na centralnom nivou. I zaista, tokom Medjuvladine konferencije o reformi 1996/97. dati su brojni predlozi o proširenju parlamentarne procedure saodlučivanja na celokupnu zakonodavnu oblast Zajednice.<sup>22</sup> Komplementarni ovima bili su predlozi o kvalifikovanoj većini u Savetu kao opštem pravilu odlučivanja u ovom telu.<sup>23</sup> Jasno je da usvajanje ovih predloga ne bi za posledicu imalo znatnije smanjenje zakonodavnih ovlašćenja Saveta, ali bi sasvim izvesno ojačalo konkurentsku sposobnost Parlamenta u zakonodavnoj oblasti i trasiralo put njegovoj budućoj zakonodavnoj premoći. Ali, odluka u ovom pravcu značila bi sasvim određenu stratešku odluku o konceptu razvoja sistema vlasti u zajednici, za šta njeni glavni akteri ni konceptualno ni politički nisu spremni.<sup>24</sup> Samostalnjija zakonodavna uloga EP značila bi tendencijsku i sistemsku marginalizaciju nacionalnih parlamenata obzirom na kvantitativni rast zakonodavstva zajednice, a za tako nešto ne postoje ni

---

<sup>21</sup> Početkom devedesetih zakonodavstvo zajednice činilo je u proseku oko 50% ukupnog nacionalnog zakonodavstva država članica, dakle polovina zakonske materije koju direktno stvaraju vlade delovanjem u Savetu, a na koju nacionalni parlamenti imaju samo indirektan uticaj. Vid. Philippe C. Schmitter, *Interests, Powers and Fuktions: Emergent Properties and Unintended Consequences in the European Polity*, Stanford University, 1992, p. 63, ili Michael Zuern, "Ueber den Staat und die Demokratie im europaischen Mehrebenensystem", *nav. delo*, S. 43. Tim povodom Zuern izvodi dalekosežan zaključak u pogledu demokratskog karaktera vlasti zajednice: "Pravo EZ sve više obavezuje i prodire u pravo država članica, iako ta evropska državna vlast ne proizilazi od naroda i ne sprovode je posebni zakonodavni organi.... Vlast odlučivanja Saveta čini da savezna vlada, što se tiče prava EZ koje važi u Nemačkoj, predstavlja i zakonodavnu i izvršnu vlast." (S. 43).

<sup>22</sup> Vid. Reflection Group Report..., *nav. dokument*, p. 25.

<sup>23</sup> Isti dokument, str. 61.

<sup>24</sup> Ovde postoje i velike teorijske nedoumice u pogledu svrhe i smisla primene koncepta podele vlasti za EZ/EU. U pomenutom radu Mickael Zoern ističe ambivalentni značaj primene ovog koncepta: "Previše *checks and balances* bi moglo da vodi konzervativnoj demokratiji ... jer bi stavilo u pitanje uslov reverzibilnosti", *nav. delo*, S. 44. Za ovog autora uslov reverzibilnosti, koji podrazumeva da se većinsko odlučivanje zasniva na mogućnosti revizije jednom donete odluke, predstavlja jedan od najvažnijih uslova demokratije. (Vid. S. 41). Autor ne vidi strukturno obezbeđenje delovanja ovog uslova u slučaju zakonodavne dominacije Evropskog parlamenta.

sistemske pretpostavke ni političko raspoloženje u državama članicama. Pošto sistemskog rešenja praktično nema, one su za sada pre spremne na jaku ulogu nacionalnih vlada u sistemu vlasti zajednice nego na otudjivanje sopstvene suverenosti u korist centralnog nivoa vlasti.<sup>25</sup>

Zbog svega ovoga načelno je mnogo prihvatljiviji drugi metod sprečavanja koncentracije vlasti zajednice u nacionalnim vladama. Reč je o postojanoj kontroli delovanja vlada (ministara) u Savetu od strane nacionalnih parlamenata. Kada već ne mogu direktno da učestvuju u zakonodavstvu zajednice, a istovremeno ne pristaju na pojačanje zakonodavne uloge EP po ugledu na nacionalne sisteme vlasti, nacionalni parlamenti nastoje da uspostave što čvršće mehanizme kontrole zakonodavnog procesa zajednice, kao i sprovođenja zakona u svojim zemljama. Tu je delovanje nacionalnih parlamenata dvosmerno. Najpre, preko svojih odgovarajućih parlamentarnih komiteta za evropska pitanja oni daju smernice svojim vladama za delovanje u Savetu i kontrolišu njihov rad. U obrnutom smeru, kada je reč o direktnom sprovođenju zakona (uredbi) koje donose Savet i EP, oni vrše nadzor pomažući Komisiji u kontroli izvršavanja pravnih propisa zajednice.

Da bi ovo dvosmerno delovanje nacionalnih parlamenata bilo što efikasnije, Samit u Amsterdamu je doneo poseban protokol o njihovoj ulozi u okviru Evropske zajednice/unije. Protokolom se predviđa unošenje posebnih odredbi u Ugovor po kojima će nacionalnim parlamentima biti dostupni svi strateški dokumenti čiji je autor Komisija (zelene i bele knjige), kao i svi zakonski predlozi koje Komisija prosledjuje Savetu.<sup>26</sup>

Nema sumnje da ovaj komplikovan mehanizam donošenja i sprovođenja odluka zajednice, gde su ravnopravno uključene ustanove oba nivoa u sistemu vlasti, ne garantuje punu demokratičnost i efikasnost funkcionisanja zakonodavne i izvršne vlasti u zajednici. Medjuvladina konferencija se bavila i predlogom o uspostavljanju Visokog konsultativnog saveta sastavljenog od po dva predstavnika nacionalnih parlamenata, koji bi koordinisao aktivnosti dva parlamentarna nivoa u zakonodavnom procesu.<sup>27</sup> Ovakav predlog nije prihvaćen na Samitu u Amsterdamu. Ako imamo u vidu da nije prihvaćen ni predlog o integraciji parlamentarne procedure saradnje u proceduru saodlučivanja, jasno je da su se "gospodari ugovora"

---

<sup>25</sup> O posledicima, praćenim ogromnom nevericom, po britanski koncept suverenosti parlamenta, vid. Heidrun Abromeit, "Volkssouveraenitaet, Parlamentssoveraenitaet, Verfassungssouveraenitaet. Drei Realmodelle der Legitimation staatlichen Handelns" u *Politische Vierteljahresschrift*, Band 1, 1995, S. 56 ff, kao i kod R. Dahrendorfa, "Warum Europa?", *Merkur*, br. 9/10, 1996, S. 569-70. Za Britance je teško shvatljivo da bi demokratsa ideja "to govern ourselves under our own laws" bila primenljiva u evropskim relacijama. No, takva je reakcija paradigmatična i za ostale države članice.

<sup>26</sup> Draft Treaty of Amsterdam, *nav. dok.*, poglavlje 19, pp. 136-7.

<sup>27</sup> Vid. Reflection Group Report, *nav. dok.*, p. 60.

opredelili za institucionalni *status quo*, iako je postojeći mehanizam tokom četiri godine nakon Mاستrihta pokazivao očigledne teškoće funkcionisanja.<sup>28</sup>

Zakonodavni mehanizam zajednice je složen i stoga što on mora da zadovolji brojne aktere ovog višedimenzionalnog političkog sistema. Tu su na prvom mestu interesi država članica, ali i njihov zajednički interes privredne i svekolike integracije, zatim posebni interesi regiona, privrednih i socijalnih grupa, kao i gradjana zajednice kao pojedinaca. Zbog toga zakonodavni proces u svakoj od svojih faza trpi uticaje svih ovih interesnih konglomeracija. Već u fazi zakonske inicijative, koja je u rukama Komisije, svoj uticaj iskazuju i nacionalne vlade i Savet i Parlament, ali takodje i Socijalni i privredni odbor i Regionalni odbor, kao i razne privredne i socijalne asocijacije (sindikati i poslodavačka udruženja, na primer) neposredno. Zasebna razrada zakonskog predloga u Savetu i EP takodje podrazumeva sistem lobiranja svih ovih aktera. Potom na scenu stupaju tri procedure zajedničkog zakonskog delovanja Saveta i EP, ukoliko nije reč o oblastima (kao što je poljoprivreda) o kojima Savet samostalno odlučuje. To su već pominjane procedure saodlučivanja, saradnje i saglasnosti.

Procedura saodlučivanja regulisana je članom 189B Ugovora iz Mاستrihta i obuhvata petnaest oblasti nadležnosti Zajednice. Njime su znatno proširena prava EP u zakonodavstvu EZ, a i pojačana je demokratska legitimacija procesa odlučivanja. Ali, sam postupak je veoma složen i samim tim spor, tako da su povodom Medjuvladine konferencije o reformi 1996/97. dati brojni predlozi o njegovom uprošćavanju, osnaženi i takvim načelnim stavom iz inicijalnog Izveštaja Radne grupe za pripremu Konferencije.<sup>29</sup>

Procedura saradnje Saveta i EP u zakonodavnom postupku uvedena je još Jedinstvenim evropskim aktom i odnosi se na 18 oblasti nadležnosti Zajednice. Regulisana je u čl. 189C Ugovora.

Tokom Medjuvladine konferencije gotovo da je preovladalo mišljenje o prevazidjenosti ove procedure i potrebi prebacivanja celokupne njene oblasti odlučivanja u režim saodlučivanja. Smatralo se da bi u ime efikasnosti bilo neophodno procedure učešća EP u zakonodavnom postupku svesti na saodlučivanje kao glavnu, uz zadržavanje njegovih funkcija saglasnosti i savetovanja, tj. konsultacija. Uz to bi se povećala savetodavna uloga nacionalnih parlamenata.<sup>30</sup> Zanimljivo je da je Samit u Amsterdamu glatko prešao preko ovih predloga, neznatno proširujući oblasti primene procedure saglasnosti i saodlučivanja EP.

---

<sup>28</sup> O ovome Andrew Duff, *nav. delo*, p. 58, gde sa autor zalaže za uspostavljanje stalnih komiteta poslanika nacionalnih parlamenata i Evropskog parlamenta.

<sup>29</sup> Pomenuli smo već da je Nacrt Ugovora iz Amsterdama dao predlog nešto uprošćenije procedure saodlučivanja; vid. Draft treaty, izmena čl. 189b Ugovora, p. 118.

<sup>30</sup> Vid. Reflection Group Report..., *nav. dokument*, p. 25. Takođe, Andrew Duff, *nav. delo*, p. 62.

Kada je o izvršnoj vlasti u okviru zajednice reč, ona je takodje podeljena po horizontalnoj i vertikalnoj ravni zajednice. U prvom slučaju, izvršnu vlast dele Savet i Komisija, uz primat Saveta. Kao i u svakom sistemu vlasti koji treba demokratski da funkcioniše, i ovde se postavlja pitanje demokratske kontrole egzekutive, ali je u ovom slučaju to veoma teško osigurati. I to upravo zbog primata Saveta u izvršnoj vlasti zajednice. Nacionalni parlamenti bi ovde teško mogli da vrše postojanu kontrolu Saveta, jer najviše što je u njihovoj moći (a i u interesu) je kontrola njihovih zastupnika u Savetu, a ne Saveta kao takvog. Evropski parlament nije vlastan da izdaje propise o sprovođenju zakonskih akata, tako da mu ovde samo preostaje uloga upozorenja, koju efikasnije praktikuje nad Komisijom kada je Savet ovlasti da izdaje ovakve propise. Naime, on ima pravo da od Komisije zatraži predloge propisa o sprovođenju zakona, ali ne i od Saveta. Tako Savet u oblasti egzekutive ostaje načelno demokratski nekontrolisano telo zajednice. Pogotovo fuzija legislativne i egzekutivne funkcije u Savetu jeste nešto problematično s demokratske tačke gledišta. Ovde ni Medjuvladina konferencija nije imala šta novo da predloži, što znači da ovakvo rešenje u oblasti izvršne vlasti zajednice predstavlja dugoročno opredeljenje "ustavotvoraca".

Podela izvršne vlasti po vertikali zajednice predstavlja značajnu karakteristiku ovog sistema vlasti. Savet i Parlament donose zakone (uredbe, uputstva i odluke), Savet i Komisija donose propise za sprovođenje zakonskih akata, a izvršenje ovih odluka u pravom smislu pripada državama članicama, tj. njihovim izvršnim i upravnim organima i službama. Zajednica, dakle, nema svoje područne izvršne i upravne organe u državama članicama.<sup>31</sup> U ovakvom sistemu izvršavanja najvažnija je kontrolna funkcija, koju vrši Komisija. Njen zadatak je izuzetno delikatan. Ona je suočena sa brdom zakonskih propisa koji treba da se primene u petnaest država na jedanaest zvaničnih jezika. Iako sama raspolaže najvećim aparatom od svih ustanova zajednice, njeni resursi često nisu dovoljni za efikasno praćenje primene odluka zajednice u svim državama članicama.

Zadatak Komisije u praćenju izvršenja je tim više složen što zakonodavstvo zajednice, ukoliko ima formu uputstva ili odluke, ima samo okvirni karakter i zakonski se konkretizuje u nacionalnom parlamentu. Takvi zakonski akti prelaze i u domen nacionalnog sistema vlasti automatski podpadaju pod različite režime primene i tu postoji velika mogućnost modifikacije zakonskog sadržaja prema interesima i nahodjenju domaćih aktera.

Komisija, čije je zaduženje da prati i kontroliše sprovođenje pravnih propisa zajednice, mora ovde da obavlja veoma složen posao, pri čemu ni ona ni Parlament

---

<sup>31</sup> Ovakvo rešenje, koje se zasniva na potpunoj upravnoj autonomiji delova zajednice, nije nepoznato federalističkoj praksi. Federalni sistemi vlasti Švajcarske i Nemačke praktikuju upravo ovakvu decentralizovanu, tj. delegiranu, upravu.



nisu snabdeveni sankcionim sredstvima. Bez delovanja Suda pravde primena prava zajednice teško bi zadovoljavalo i minimum uslova jedinstva. Delujući i kao činilac zaštite, a ne samo tumačenja, prava zajednice, Sud pravde može na osnovu mišljenja (tužbe) Komisije da donese odluku protiv državnog organa države članice koji nije sproveo određeni zakonski akt (čl. 169 Ugovora). Osim toga, u članu 172 Ugovora utvrđuje se da se u uredbama koje donose Savet i Parlament može predvideti puna sankciona nadležnost Suda pravde ukoliko se one (uredbe) ne izvršavaju. Ako za Komisiju nisu predviđena sva potrebna pravna sredstva za efikasno sprovođenje zakona, Ugovor uvodi elemente sudske kontrole zakonitosti, a praksa Suda pravde odlučujuće doprinosi tome da sistem vlasti zajednice, iako hibridan po svom karakteru, ipak funkcioniše u duhu vladavine prava.

*Slobodan Samardžić, Ph. D.*

### *System of Government in the European Union*

#### SUMMARY

*The European Community/Union has a very branched-out system of government, defined and institutionalized in its agreements. The paper presents the institutional structure of government with all of its institutions included therein: European Council, Council, European parliament, Commission, European Court of Justice. For each one of these institutions this section presents the manner how it is formed, its composition, competencies and the decision-making procedure.*

*A special attention is paid to the functioning of this system of government. Its specificity with regard to the familiar systems of state government is here emphasized. The community is not based on the principle of horizontal and vertical division of power after the model of a modern organization of government. Legislative and executive branches of government are not assigned to particular legislative and executive bodies. Council is the main holder of the community's both legislative and executive power. Consisting as it does of the representatives of national governments (ministers), its decisions directly reflect the interests of the member states. But, since 1987 in a large number of fields the Council passes decisions by a qualified majority, which makes it a more efficient decision-making body than before, but not sufficiently democratic one. As it consists of the representatives of national governments and passes acts having the power of the law, applicable in the member states, through the Council the national governments exert direct influence on the system of national legislation turning themselves into quasi-legislative bodies. Therefore, the strengthening of the legislative empowerments of the European parliament is directly related to the question of democratic legitimacy of the overall system of government. The Parliament has in time accumulated its rights, especially in the legislative process, from advisory rights and the rights of cooperation to the rights of co-decision making. Thus, in many fields the Council can no longer*

*pass decisions without the participation of the Parliament. But, further strengthening of the Parliament meets limits on account of the fear of the member states from a centralization of decision-making. Therefore, recently there has been a growing insistence on a strengthened role of national parliaments with regard to the representatives of the national governments in the Council.*

*Whereas the Council shares the legislative power with the Parliament, it shares the executive power with the Commission. In implementing the law, the Commission acts in conformity with the instructions issued by the Council. Its role here is primarily the one of control, since legal acts are carried out by the executive and governing bodies of the member states. The Commission, as it can be seen, has neither autonomous nor effective executive power, which causes a structural problem of democratic control over the executive, primarily having in mind the fact that the bulk of legislative and executive power is fused into a single body of the community, the Council. The Commission, on the other hand, has significant initiating function in the community's legislation.*

*In such a complex and basically unbalanced system of government, an important role is played by the institute of judiciary control of legality, located in the European Court of Justice. The Court has wide contractual authority in the settlement of disputes regarding the competence both among the community's institutions, and in the relations between the community's institutions and the bodies of the member states. Over several decades of its activity, the Court has acquired rich experience in the interpretation and control of the execution of the community's rights, so that primarily due to this judiciary body the community's system of government functions on the principles of the rule of law.*

Dr Duško LOPANDIĆ<sup>1\*</sup>

UDK 341.241.2: 061.1 EC  
str. 115-133.  
izvorni naučni rad

## O KARAKTERISTIKAMA UGOVORA IZ AMSTERDAMA<sup>2</sup>

"Evropa neće biti stvorena odjednom, ili prema nekom jedinstvenom planu. Ona će nastati kao posledica konkretnih dostignuća kojima se prvo ostvaruje solidarnost u praksi".

(iz "Šumanove deklaracije" o osnivanju  
Evropske zajednice za uglj i čelik, 5.1950)

### ABSTRACT

*In this paper the author analyses the legal content and achievements of the Amsterdam Treaty, amending the Maastricht Treaty. In the first part he explains the conditions leading to the conclusion of the Amsterdam Treaty. In the second part, the author analyses new amendments to the Amsterdam Treaty and their impact on the legal structure of the European Union. The author concludes that the Amsterdam treaty represents a very important, although limited step, leading to the general reform of European Union.*

**Key words:** *European Union, Treaty on the European Union, Intergovernmental Conference, Amsterdam Treaty, legal structure of the European Union, flexibility principle..*

---

<sup>1\*</sup> Savetnik saveznog ministra, Beograd.

<sup>2</sup> Ovaj tekst predstavlja izmenjenu i proširenu verziju komentara uz prevod teksta Ugovora iz Amsterdama, koji se priprema za štampu u izdanju *Međunarodne politike i Instituta ekonomskih nauka*, Beograd.

Na vanrednom zasjedanju Evropskog saveta održanom u Amsterdamu 16. i 17. juna 1997. godine završeni su više od godinu dana dugi pregovori o novoj reformi Evropske unije. Ugovor iz Amsterdama je formalno potpisan na posebnom zasjedanju Evropskog saveta, održanom u istom gradu, 2. oktobra 1997, a zatim je nastupio proces ratifikacije u parlamentima ili vladama država članica EU, koji nije bio završen do kraja 1998. godine.

Ugovor iz Amsterdama bez sumnje predstavlja novu i značajnu etapu u evoluciji Evropske unije, iako je on vrlo različito dočekan i ocenjivan u javnosti država članica: od izraza zadovoljstva i pohvala, do ocena o neuspehu i potpunog negiranja njegovog većeg značaja. Ipak, može se u celini reći da taj Ugovor nije podstakao one emocije i polemike koje je u državama članicama EU proizveo njegov prethodnik - Ugovor iz Mاستrihta o EU. U nastavku ovog teksta, nastojaćemo da prikazemo glavne elemente i postignuća Ugovora iz Amsterdama, kako bismo odgovorili i na pitanje o njegovoj ulozi i mestu u razvoju Unije. U prvom delu, biće reči o okolnostima koje su dovele do zaključenja ovog Ugovora i o toku pregovora. U drugom, suštinskom delu, biće reči o sadržaju bitnih delova novog Ugovora. Najzad, u trećem, zaključnom delu, pokušaćemo da ocenimo domete Ugovora iz Amsterdama, posebno u perspektivi novih izazova (realizacija monetarne unije, proširenje na evropski istok itd) pred kojima se nalazi Evropska unija.

## **I Okolnosti zaključenja Ugovora iz Amsterdama**

### ***1. Evolucija Evropskih zajednica i Evropske unije pre Ugovora iz Amsterdama: kratak pregled integracije***

Ugovor iz Amsterdama o izmenama Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o osnivanju Evropskih zajednica (UIA) predstavlja već treću značajnu institucionalnu reformu ove evropske integracije u poslednjih desetak godina - nakon "Jedinstvenog evropskog akta" (potpisan 1986. g) i Ugovora iz Mاستrihta (zaključen 1992. g). Ovo je poslednja "građevina" u stvaranju "arhitekture" evropske integracije, koja je započeta još 1951. godine u Parizu, zaključenjem Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za ugalj i čelik, od strane Francuske, SR Nemačke, Italije i tri zemlje članice "Beneluxa". Od tada, proces integracije koji je vodio do stvaranja Evropske unije, išao je paralelno putem "produbljanja" saradnje i integracije zemalja članica i "proširivanja" integracije na nove države: 1957. godine su stvorene Evropska ekonomska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju; 1965. godine su posebnim Ugovorom o "stapanju" objedinjeni glavni organi tri evropske zajednice

(Savet ministara i Komisija, dok su Parlament i Sud bili zajednički još od 1957); 1972. godine stvorena je "monetarna zmijska" zemaljska članica EEZ, koja je prerasla 1979. godine u evropski monetarni sistem, a sa Ugovorom iz Maastrichta u monetarnu uniju; 1979. godine održani su prvi direktni izbori za Evropski parlament.

Paralelno, trajao je proces širenja Zajednice/Unije, koji je od prvobitnih šest, doveo do današnjih petnaest država članica EU: 1972. godine priključile su se Velika Britanija, Irska i Danska; 1981. godine u članstvo EEZ je ušla Grčka; 1986. godine sledile su Španija i Portugalija, a 1995. godine tri bivše članice organizacije EFTA: Austrija, Švedska i Finska.

Proces integracije je posebno postao dinamičan u poslednjih desetak godina. Jedinstveni evropski akt (JEA) je nastao krajem osamdesetih godina na talasu tadašnje privredne ekspanzije i realizacije projekta o "Evropi 92" (zaokruživanje "jedinstvenog unutrašnjeg tržišta"). Njime je posle tridesetak godina funkcionisanja neizmenjenog Rimskog ugovora iz 1957. godine, tadašnja Evropska ekonomska zajednica (EEZ) pretrpela radikalnije reforme. JEA je, međutim, bio samo nagoveštaj još većih reformi koje je donelo stvaranje Evropske unije (Ugovor iz Maastrichta iz 1992. godine - UEU)<sup>3</sup>, čime je ova evropska integracija i formalno proširila svoje aktivnosti sa ekonomije i na ključna politička pitanja, poput unutrašnjih i spoljnih poslova i bezbednosti, dok je istovremeno pripremljeno stvaranje monetarne unije, sa jedinstvenom valutom do kraja ovog veka. UEU je predstavljao neku vrstu odgovora zemaljska članica EZ na ubrzane unutrašnje i međunarodne promene koje su zahvatile Evropu i svet početkom devedesetih godina: ujedinjenje Nemačke, raspad Istočnog bloka, razbijanje federalnih država i novi konflikti u Evropi, jedinstveno tržište EZ, izazovi globalizacije i regionalizacije proizvodnje i međunarodnih ekonomskih odnosa, nove tehnologije... UEU je tako predstavljao odlučan korak napred u profilisanju EU kao političke i ekonomske okosnice nove evropske arhitekture na pragu XXI veka. Međutim, baš zbog te svoje ambicioznosti i novatorstva (ekonomska i monetarna unija, novi oblici saradnje, uključujući u perspektivi i odbranu i proširenje aktivnosti EU...), UEU je jedva "preživio" proces ratifikacije u pojedinim zemljama, od kojih su neke čak morale i da ponove referendume o prihvatanju Ugovora (Danska).

---

<sup>3</sup> Tekst Ugovora iz Maastrichta je objavljen u D. Lopandić, M. Janjević (prir): *Ugovor o Evropskoj uniji - Od Rima do Maastrichta*, Međunarodna politika, Beograd, 1995, 281 str. Videti i komentar na istom mestu, pod naslovom "Petnaest pitanja i odgovora o Ugovoru iz Maastrichta".

## 2. Razlozi i ciljevi Međuvladinih pregovora 1996/1997. o reviziji Ugovora o Evropskoj uniji

Pregovori u okviru "Međuvladine konferencije 1996" (MK 1996) su imali za cilj da se dopuni ili "popravi" ono što nije moglo biti realizovano u toku pregovora o Ugovoru iz Maastrichta o osnivanju Evropske unije (UEU). Zbog toga je, kao radni naslov budućeg Ugovora dugo vremena figuriralo "Maastricht II", pre nego što će ovaj, pomalo neinventivni naziv, ustupiti mesto atraktivnijem imenu prestonice zemlje koja je predvodila Unijom u poslednjoj fazi pregovora. Ugovor o Evropskoj uniji nije bio zamišljen kao jednom završen posao kojim se definitivno ustanovljava nova konstrukcija EU, izgrađena na "tri stuba saradnje" (ekonomska integracija u okviru Evropske zajednice, spoljna i bezbednosna politika i unutrašnji poslovi i pravosuđe). U članu "N" Ugovora iz Maastrichta bilo je predviđeno da se 1996. godine održi nova Međuvladina konferencija zemalja članica EU na kojoj bi se, u svetlu dotadašnjih rezultata, predložila eventualna revizija nekih delova UEU. Održavanje Međuvladine konferencije je, s druge strane, bilo podsticano i dinamičnim zbivanjima u okruženju EU, njenim proširenjem 1995. godine na 15 članica, kao i talasom novih zahteva za ulazak u članstvo Unije od strane niza istočnoevropskih i mediteranskih zemalja<sup>4</sup>. Konferencija je trebala tako da predstavlja "vežbu u modernizaciji" Unije, kako bi se "omogućilo da sistem funkcioniše"<sup>5</sup>.

Samim tekstom Ugovora iz Maastrichta je predviđena njegova revizija u sledećim pitanjima:

- pitanje efikasnosti i mehanizma organa Zajednice (član "B" Ugovora iz Maastrichta);
- revizija zajedničke spoljne i bezbednosne politike (članovi J.4 i J.10);
- proširenje procedure saodlučivanja Saveta i Parlamenta (član 189 B);
- pitanja uključenja oblasti energije, turizma i civilne zaštite (deklaracija br. 1 uz Finalni akt Ugovora iz Maastrichta);
- razmatranje hijerarhije akata (deklaracija br. 16).

Osim toga, pojavila su se u međuvremenu i dodatna pitanja, kao što su: način odlučivanja i funkcionisanja organa EU u kontekstu daljeg širenja Unije, "približavanje" rada i ciljeva Unije interesima građana, poštovanje osnovnih prava i

---

<sup>4</sup> Zvanične zahteve za članstvo u EU su do sada podnele: Turska, Kipar, Češka, Slovačka, Poljska, Madjarska, Rumunija, Bugarska, Letonija, Estonija, Litvanija, Slovenija. Norveška (nakon referenduma) i Malta (nakon promene vlade) su u međuvremenu odustale od svog zahteva, dok je zahtev Švajcarke do daljeg na ledu. O mišljenju Komisije u pogledu budućeg širenja Unije i prihvativosti zahteva pojedinih zemalja videti European Commission: *Agenda 2000. For a stronger and wider Union*, COM (97) 2000 final, Vol. I-III, Brussels, 15.7.1997.

<sup>5</sup> N.Evans: "Intergovernmental Conference 1996", *Conference of PILC*, Brussels, 23. 5. 1997, p.2.

ljudskih sloboda, kao i sudska kontrola tog poštovanja, unutrašnja bezbednost, zapošljavanje i drugo<sup>6</sup>.

U zaključcima Evropskog saveta održanog u Torinu<sup>7</sup>, ciljevi MK 1996 su bili podeljeni u tri grupe:

- učiniti Uniju "bližom građanima" (tj. ojačati odredbe o poštovanju "fundamentalnih prava", intenzivirati borbu protiv nezaposlanosti, bolje regulisati pitanja u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova, poput prelaska granica i dr);

- povećati demokratičnost i efikasnost organa Unije (jednostavniji - postupak odlučivanja, razmatranje položaja Evropskog parlamenta, načina odlučivanja u Savetu EU, sastav Komisije EU, mogućnost "ojačane saradnje" između samo nekih od članica EU);

- ojačati međunarodnu ulogu i efikasnost delovanja Unije (način odlučivanja u okviru "drugog stuba" saradnje, novi organi za saradnju, položaj Zapadnoevropske unije i slično).

Imajući u vidu navedene opšte ciljeve, može se, na osnovu dogovorenog teksta Ugovora iz Amsterdama<sup>8</sup>, konstatovati da je dobar deo tih ciljeva i ostvaren, ali da su pojedina važna pitanja u pregovorima ostala nedorečena ili zaobiđena.

### 3. Proces pregovora Međuvladine konferencije 1996-1997.

Pripreme za Međuvladinu konferenciju 1996 (MK 1996) otpočele su sa formiranjem "Grupe za razmišljanje", sastavljene od ličnih predstavnika ministara inostranih poslova zemalja EU, koja je decembra 1995. godine podnela izveštaj Evropskom savetu (ES) u Madridu<sup>9</sup>. Pregovori su zatim zvanično otpočeli na varednom sastanku ES u Torinu, 29. 3. 1996. godine, a završeni su bez nekih dramatičnijih obrta, u predviđenom roku. U skladu sa tehnikom međuvladinih konferencija, pregovori su se odvijali na nivou ministara spoljnih poslova država članica (mesečni sastanci), kao i na nivou njihovih "ličnih predstavnika" (nedeljni sastanci).

---

<sup>6</sup> Videti šire kod H. Kortenberg: La négociation du Traité - Une vue cavaliere, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 33 (4), oct.-déc, 1997, p. 710.

<sup>7</sup> Conseil européen de Turin: *Conclusions de la Présidence*, 29. 3. 1996, SN/100/96, 9 p.

<sup>8</sup> Provizorna verzija Ugovora iz Amsterdama je objavljena u formi: Conference of Representatives of the Governments of the Member States: *Draft Treaty of Amsterdam*, CONF/4001/97, Brussels, 19. 6. 1997, 147 p. Definitivan tekst Ugovora je objavljen u *Official Journal of the European Communities*, No. C 340, 10. 11. 1997.

<sup>9</sup> Objavljen, između ostalog pod nazivom *The Intergovernmental Conference - A Strategy for Europe*, kao aneks XV uz Madrid European council: *Presidency conclusions*, 15-16. 12. 1995, OOEPEC, Luxembourg, 1995, pp. 96-103.

Najteži problemi i najosetljivija pitanja su rešavani na nivou šefova država i vlada zemalja EU (Evropski savet)<sup>10</sup>. Ukupno, održano je osam sastanaka na ministarskom nivou u 1996. godini i još pet sastanaka u prvoj polovini 1997. godine (pre same Konferencije u Amsterdamu). Pregovorima su bili posvećeni sastanci Evropskog saveta pod predsedavanjem Italije: u Torinu (29. 3. 1996) i Firenci (21. juni 1996), zatim pod predsedavanjem Irske: u Dablinu 5. 10. 1996) i u istom gradu (13. 12. 1996), kao i, najzad, pod predsedavanjem Holandije: Noordwijk (23. 5. 1997) i Amsterdam (16-17. 6. 1997)<sup>11</sup>.

Kao i uvek, odlučujuću ulogu na krajnji rezultat pregovora su imale veće zemlje članice EU, a posebno "dvojac" Nemačka<sup>12</sup>/Francuska<sup>13</sup>. Određeni, iako ne suštinski, uticaj na pregovore su imale promene vlada u Velikoj Britaniji i Francuskoj. Dolazak laburista umesto "evroskeptičnih" konzervativaca u proleće 1997. godine je olakšao generalni tok pregovora i rešavanje nekih konkretnih pitanja, poput uključivanja socijalnog protokola u tekst Ugovora, ali "u nizu pitanja, poput pravosuđa i unutrašnjih pitanja u britanskom stavu nije bilo promena"<sup>14</sup>. U slučaju neočekivane promene francuske vlade, nije bilo suštinskih promena u stavu Francuske, ali je možda olakšano prihvatanje delova Ugovora koji se odnose na pitanje zapošljavanja<sup>15</sup>. U procesu pregovora, izvesnu, iako ne ključnu ulogu, igrali su i organi EU, a posebno neki predlozi Komisije i Evropskog parlamenta<sup>16</sup>.

## II Sadržina Ugovora iz Amsterdama

Ugovor iz Amsterdama obuhvata amandmane na Ugovor o Evropskoj uniji, Ugovor o osnivanju Evropske zajednice i na ugovore o osnivanju dve druge evropske zajednice<sup>17</sup>. Tim amandmanima se reguliše niz pitanja, od kojih je bez sumnje

---

<sup>10</sup> Uporedi F. de Šutet, *Budućnost Evropske unije, Međunarodna politika*, br. 1067, 1. 4. 1998, str. 35-41.

<sup>11</sup> European Commission: *General Report on the activities of the European Union 1997*, Luxembourg, 1998, pp.7-15.

<sup>12</sup> O uticaju SRN na odvajanje reformi EU od pitanja budućeg proširenja Unije, videti kod D. Tosi, *La Conférence Intergouvernementale 1996-1997: résultats et perspectives pour l'élargissement de l'UE, Est-Ouest*, No. 4, XXVIII, 1997, p. 16. Nemačka delegacija je, takođe odlučujuće uticala na pravni oblik i terminologiju pojma "bliže saradnje" (fleksibilnost), koji je stvoren Ugovorom iz Amsterdama.

<sup>13</sup> Već je postalo neka vrsta rituala da svakom od značajnijih samita EU ili rundi pregovora o nekom važnom pitanju u EU, prethodne zajednička pisma francuskog predsednika i nemačkog kancelara, u kojima se razmatraju neka od najbitnijih pitanja i podnose predlozi za njihovo rešenje.

<sup>14</sup> H. Kortenberg, *op.cit.*, p. 714.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 714.

<sup>16</sup> Commission européenne: *Renforcer l'Union politique et préparer l'élargissement, Avis de la Commission pour la Conférence Intergouvernementale 1996*, Bruxelles, 1996, 23. p.

<sup>17</sup> Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik i Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju (Euroatom).



najvažnija promena sadržaja i pravne uloge tzv. "trećeg stuba saradnje", odnosno saradnje u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova (videti naslov VI Ugovora iz Mastrihta) (1). Do većih promena je došlo i u "drugom stubu saradnje" (zajednička spoljna i bezbednosna politika) (2); osim toga, izvršena je određena adaptacija i dopuna nekih nadležnosti Evropske zajednice (tj. prvi stub saradnje) u pojedinim oblastima (zapošljavanje, zdravstvena politika, životna sredina itd) (3); izvršene su takođe izvesne promene načina odlučivanja u EU i funkcionisanja organa (4); omogućeno je fleksibilnije funkcionisanje EU između manjeg broja članica ("ojačana" ili "bliža saradnja") (5). Najzad, u okviru konferencije iz Amsterdama, preduzete su po prvi put mere "pojednostavljenja" celokupnog korpusa primarnog prava Evropske unije/zajednice, odnosno prečišćavanje starijih tekstova, adaptacija ili eliminisanje prevaziđenih članova i novo numerisanje tako dobijenih članova u prečišćenom tekstu ugovora o EU i Ugovorima o osnivanju tri Zajednice (6)<sup>18</sup>.

### **1. Promene u oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa: stvaranje "prostora slobode, bezbednosti i pravde"**

Ugovor iz Amsterdama donosi najveće promene u onom delu Ugovora o Evropskoj uniji čije je dosadašnje funkcionisanje bilo široko ocenjeno kao nezadovoljavajuće<sup>19</sup>: u oblasti unutrašnjih poslova i pravosuđa, odnosno o poglavlju VI UEU ("treći stub" saradnje EU). Novim Ugovorom, ova oblast je bitno izmenjena u sledećim tačkama:

1.1. Jedan deo važnih pitanja iz poglavlja VI UEU (prelazak spoljnih i unutrašnjih granica zemalja EU, vize, imigracija, azil) je "komunitarizovan", odnosno prebačen iz Ugovora o Evropskoj uniji u Ugovor o osnivanju Evropske zajednice, to jest iz domena "trećeg stuba saradnje" (koji funkcioniše po metodama međuvladine saradnje) u "prvi stub saradnje". Drugim rečima, on je uključen u pravne okvire Evropske zajednice, koja ima neke elemente supranacionalnosti u procesu odlučivanja i rada. Radi se o novom naslovu "III A" (odnosno naslovu IV nakon novog numerisanja članova<sup>20</sup>) pod nazivom "Vize, azil, imigracije i druge politike koje su u vezi sa slobodnim kretanjem lica". Ovom promenom, dolazi do "duboke

<sup>18</sup> Kraći prikaz Ugovora iz Amsterdama je, između ostalog, dat u Conference of the Representatives of the Governments of the Member States: *Treaty of Amsterdam, Descriptive Summary*, Amsterdam, 17. June 1997.

<sup>19</sup> Videti npr. u Commission: *Rapport pour le Groupe de Reflexion, Conférence Intergouvernementale 1996*, OPOCE, Luxembourg, 1995, na str. 7 i 71. O ovoj oblasti videti i D. Lopandić: Razvoj i perspektive saradnje Evropske unije u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova, *Jugoslovenska revija za međunarodno pravo*, Vol. 43, No. 3, 1996, str. 577-590.

<sup>20</sup> O tehnicima prenumeracije članova i naslova Ugovora, videti tačku 6.

promene metode<sup>21</sup> u dosadašnjim načinima saradnje u ovoj oblasti: za sprovođenje politika u oblasti prekograničnog kretanja lica, uključujući i državljane zemalja nečlanica EU, koristeće se uredbe (pravila) i uputstva (direktive), umesto instrumenta međunarodnih konvencija; omogućava se zakonodavna inicijativa Komisije, zatim odlučivanje kvalifikovanom većinom u Savetu u pojedinim slučajevima, kao i kontrola propisa od strane Suda pravde EZ itd. Međutim, navedena reforma, ma koliko da izgledala značajna, ima i svoju drugu, manje pozitivnu stranu. Naime, ona je izvršena uz mnoge ograde, odstupanja i izuzetke od normalne procedure u EZ: tako je predviđen dug prelazni period od pet godina (nakon stupanja na snagu Ugovora), pre nego što bude izvršen potpuni "transfer" između trećeg i prvog "stuba"; obavezna nadležnost Sudu pravde je ograničena samo na postupke pred nacionalnim sudovima koji sude u poslednjem stepenu, što predstavlja bitno odstupanje od uobičajene procedure davanja prethodnog mišljenja, predviđenog ranijim članom 177. Rimskog ugovora itd<sup>22</sup>.

1.2. Novim odredbama Ugovora iz Amsterdama zadržan je "treći stub saradnje" Evropske unije, ali je on promenio naslov i sadržaj. Kako smo videli, sva pitanja koja se odnose na kretanje lica prebačena su u novi naslov IV Ugovora o osnivanju EZ. S druge strane, pitanja saradnje u oblastima krivičnog prava i policijske saradnje su zadržana u naslovu VI Ugovora o Evropskoj uniji koji se sada naziva "Odredbe o policijskoj i pravosudnoj saradnji u krivičnim pitanjima"<sup>23</sup>.

Osim toga, u okviru ovog "stuba" uvedeni su novi pravni instrumenti saradnje, tzv. "okvirna odluka"<sup>24</sup> (koja ima dosta elemenata "uputstva-direktive" kakvu poznaje Ugovor o osnivanju Evropske zajednice) i "odluka".

Komisija i Sud pravde su dobili određenu ulogu u ovoj saradnji, što Ugovorom iz Maastrichta nije bio slučaj<sup>25</sup>. Osim toga, omogućeno je većinsko odlučivanje u Savetu EU u jednom manjem broju slučajeva; zatim, predviđena je mogućnost sklapanja međunarodnih ugovora; najzad, otvorena je perspektiva daljeg razvoja zajedničkih policijskih organa i njihovih delatnosti ("EUROPOL").

---

<sup>21</sup> Commission européenne: *Résultats de la CIG et du Conseil européen d'Amsterdam du 16-17. juin 1997, Note d'analyse*, Bruxelles, SEC (97) 1411.

<sup>22</sup> Vrlo detaljna i kritična studija rezultata Ugovora iz Amsterdama u ovoj oblasti je data kod H. Labayle, *Un espace de liberté, de sécurité et de justice, Revue Trimestrielle du Droit Européen*, 33 (4), oct.-dec. 1997, pp. 813-883.

<sup>23</sup> Raniji članovi K. 1 do K. 14, odnosno novi članovi 29 do 42 Ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>24</sup> Novi član 34, tačka 2, pod a-d Ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>25</sup> Komisija dobija određeno pravo zakonodavne inicijative, uz države članice (novi član 42 Ugovora o EU). Sud pravde po prvi put ima mogućnost davanja preliminarne mišljenja o validnosti i tumačenju akata (konvencije, okvirne odluke, odluke i dr.) koji se odnose na ovaj naslov - ali samo ukoliko države članice izričito izjavom prihvate njegovu nadležnost (videti novi član 35 Ugovora o EU).

1.3. Treća značajna novost u ovoj oblasti, odnosi se na uključivanje svih aktivnosti realizovanih u okviru Šengenskih aranžmana u okviru Evropske unije ("tekovine Šengena"), putem posebnog protokola. Time su Šengenski sporazumi, koji su predstavljali dogovor samo jednog broja članica EU i koji do sada nisu formalno činili deo EU, sada uključeni u pravni i institucionalni sistem Unije<sup>26</sup>. Međutim, njihovo uključivanje istovremeno predstavlja i prvi konkretan slučaj primene principa "fleksibilnosti" ili "bliže saradnje"<sup>27</sup> u funkcionisanju Unije, jer dve države članice EU (Velika Britanija i Irska) zasada uopšte ne učestvuju u ovom sistemu (a pored njih, ni Danska ne učestvuje u potpunosti u saradnji iz novog naslova IV Ugovora o osnivanju Evropske zajednice).

## 2. Promene u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike<sup>28</sup>

Dosadašnji rezultati spoljne i bezbednosne politike Evropske unije u pojedinim oblastima, posebno kada je reč o kriznim situacijama (Bosna, Afrika i drugo) predstavljali su predmet brojnih kritika stručne i šire javnosti, koje su ukazivale da je "neuspeh Evrope" da nametne svoja rešenja u takvim situacijama delimično posledica neodgovarajućeg načina regulisanja ovih pitanja u Ugovoru iz Mastrihta. Stoga je logično da je i u ovoj oblasti došlo do dopuna i izmena Ugovora o EU. Međutim, promene koje je UIA predvideo u vezi sa poglavljem V UEU (saradnja u oblasti spoljnih poslova i bezbednosti) nisu toliko radikalne<sup>29</sup>, kao u slučaju unutrašnjih poslova i pravosuđa. One nemaju za cilj potpunu reviziju organizacije ove oblasti, nego prvenstveno "jačaju operativni karakter"<sup>30</sup> te politike:

- uveden je novi instrument "zajedničke strategije"<sup>31</sup> zemalja EU, koju utvrđuje Evropski savet u vezi sa pojedinim regionima ili pojedinim temama;

- donekle su "odškrinuta vrata" većinskom odlučivanju u Savetu EU u ovoj oblasti (mogućnost "konstruktivnog uzdržavanja" od glasanja kojom se ne blokira konsensus, većinsko odlučivanje u konkretizaciji već utvrđenih politika zasnovanih na zajedničkoj strategiji ili zajedničkoj akciji idr);

<sup>26</sup> Protokol uz Ugovor iz Amsterdama "kojim se uključuju tekovine Šengena (*Schengen aquis*) u okviru Evropske unije". Potpisnice Šengenskih sporazuma, zaključenih 14. 6. 1985. i 19.6.1990 (konvencija) su 13 država članica EU (bez Velike Britanije i Irske). Pored njih, dve nečlanice EU, Norveška i Island, su pridružene ovom sistemu. Detaljno o ovim sporazumima D. Lopandić, M. Janjević: *Sporazumi iz Šengena - za Evropu bez granica*, Međunarodna politika, Beograd, 1997, 265 str.

<sup>27</sup> Videti novi naslov VI, nove članove 43-45 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice.

<sup>28</sup> O celini promena u ovoj oblasti videti P. Des Nerviens, *Le traite d Amsterdam - Les relations extérieures*, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 33 (4), oct.-déc, 1997, pp. 801-813.

<sup>29</sup> Novi naslov V UEU: Odredbe o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici, članovi J. 1- J. 18.

<sup>30</sup> Commission européenne, *Note d analyse, op.cit.*, SEC (97), 1411.

<sup>31</sup> Videti posebno nove članove 12 i 13 UEU.

- predviđena je "ojačana saradnja" između EU i Zapadnoevropske unije (ZEU), koja se smatra "integralnim delom razvoja Unije", iako je ZEU formalno ostala odvojena organizacija od EU. Osim toga, otvorena je mogućnost "ad hoc" zajedničkog učešća svih članica Unije (bez obzira da li su ili ne članice ZEU) u pojedinim ograničenim vojnim akcijama<sup>32</sup>;

- UIA je predvideo izbor "Visokog predstavnika EU zaduženog za pitanja spoljne politike i bezbednosti", koji će imati rang Generalnog sekretara Saveta EU, kao i formiranje posebne analitičke jedinice za "političko planiranje i hitno upozoravanje" u pogledu međunarodne situacije<sup>33</sup>.

### **3. Dopuna aktivnosti i nadležnosti Evropske zajednice u pojedinim oblastima**

Ugovor iz Amsterdama donosi manje novosti i promene u pogledu nadležnosti ili formi delovanja EU u nizu oblasti poput:

- politika zapošljavanja - u Ugovor o osnivanju Evropske zajednice unesen je nov naslov "Zapošljavanje" i predviđene su posebne procedure u cilju podsticanja zaposlenosti u zemljama Unije. Ova oblast je postala pitanje od "zajedničkog interesa", koja podleže "koordinisanoj strategiji" u okviru "smernica" koje usvajaju Evropski savet i Savet ministara;<sup>34</sup>

- spoljnotrgovinska politika - bez obzira na zahteve brojnih krugova u Uniji, kao i saglasnost većeg dela država članica da se "modernizuju" odredbe ranijeg člana 113. Ugovora o osnivanju EZ o zajedničkoj trgovinskoj politici EZ, nije došlo do bitnije izmene odredbi ovoga člana (koji je novom numeracijom postao član 133). Umesto toga, samo je dodat jedan paragraf koji se odnosi na primenu zajedničke trgovinske politike, na proceduru pregovora u nekim oblastima usluga i intelektualne svojine<sup>35</sup>.

- socijalna politika - raniji "socijalni protokol" priključen Ugovoru iz Matrihta (u aneksu) je sada postao integralni deo Ugovora, što je posledica dolaska laburista na vlast u Velikoj Britaniji<sup>36</sup>;

- životna sredina - novi Ugovor unosi pojam "trajnog, održivog razvoja" kao cilj Unije, uz obavezu integrisanja brige o životnoj sredini u sve ostale politike EU;

---

<sup>32</sup> Radi se o intervencijama koje se u žargonu ZEU nazivaju "zadaci iz Petersburga": mirovne operacije, akcije spašavanja i intervencije radi "nametanja mira", vid. novi član 17 UEU.

<sup>33</sup> Novo poglavlje V UIA o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici, novi članovi 11-28 UEU (odnosno članovi J. 1 - J. 18), kao i deklaracije uz Finalni akt Ugovora iz Amsterdama.

<sup>34</sup> Novi članovi 125-130. Ugovora o osnivanju EZ.

<sup>35</sup> Novi član 133, tačka 5.

<sup>36</sup> Videti novi naslov XI, glava 1 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice.

Istovremeno, omogućeno je da države članice na nacionalnom nivou primenjuju strože norme nego što je to predviđeno na nivou EU;

- usvojene su i neke promene u druge odredbe, koje se odnose na zaštitu potrošača, zdravstvo, subvencije, borbu protiv krivotvorenja, pravo građanstva EU, transparentnost propisa i kvalitet zakonodavstva i drugo. Međutim, ove izmene su relativno ograničenog dometa i podležu kontroli oportuniteti na osnovu sada ugovorno utvrđenog načela "subsidijarnosti"<sup>37</sup>.

#### **4. Mogućnost "bliže saradnje" pojedinih država članica kao i mogućnost političkog sankcionisanja neke države članice**

Za budući razvoj EU, posebno je bitno da je u Amsterdamu po prvi put predviđena mogućnost produbljene integracije samo jednog dela članica EU (tzv. "fleksibilnost" ili "bliža saradnja"), što bi funkcionisalo u okviru institucionalnog sistema Unije<sup>38</sup>. Ugovor predviđa niz preduslova (osam) za otpočinjanje te saradnje, za koju je potrebna prethodna odluka Savet EU. Pri tome, bilo koja zemlja članica (uključujući i one koje nemaju nameru da učestvuju u toj saradnji) može blokirati donošenje pozitivne odluke. Zbog toga postoji i sumnja da li će ovako složen sistem ikada profunkcionisati. Princip "fleksibilnosti" je predviđen samo za prvi i treći stub saradnje, dok je za oblast zajedničke spoljne politike i bezbednosti ocenjeno da je uvođenje mogućnosti "konstruktivnog uzdržavanja" neke zemlje od odluka (videti gore) već pruža dovoljan prostor za fleksibilniju politiku manjeg broja članica EU.

Ovim se i formalno otvara put za razvoj "Evrope u više brzina", koja je i do sada bila faktička realnost evropske integracije, iako uglavnom izvan formalnih okvira EU<sup>39</sup>. Tako Ehlerman u svojoj studiji navodi ranije primere bliže saradnje izvan formalnih okvira EU/EZ: monetarni sistem, sporazum iz Šengena, zajednički projekti poput Erbusa, Ariane, Eureka i sl, kao i razni oblici vojne saradnje (Zapadnoevropska unija, Eurocorps, Eurogroup, Eurofor itd). Prvi primeri bliže saradnje unutar EZ su bili projekti u oblasti nauke i tehnologije, a Ugovorom iz Mاستrihta je već nagoveštena evolucija EU u pravcu Evrope sa "više brzina" (tadašnji socijalni protokol 14 država članica, specifičan položaj Danske isl).

---

<sup>37</sup> Ovaj princip je promovisan Ugovorom iz Mاستrihta, a inspirisan nemačkom federalnom praksom: EZ će preduzimati akcije i donositi propise samo u onim slučajevima u kojima može efikasnije od država članica da reguliše neka pitanja.

<sup>38</sup> Novi naslov VII Ugovora o Evropskoj uniji: "Odredbe o bližoj saradnji".

<sup>39</sup> Detaljno u izvrsnoj studiji C. D. Ehlermann, *Différenciation, flexibilité, coopération renforcée: les nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam*, *Revue du marché Unique Européen*, 3, 1997, pp. 53-90. Vid. takođe M. Kovačević, *Evropa u više brzina*, *Međunarodna politika*, XLIX, br. 1072, 1. 9. 1998. str. 53-55

Za razliku od dosadašnje prakse, Ugovor iz Amsterdama ipak predstavlja novinu, jer je njime sada i formalno priznata i pravno kodifikovana činjenica da organi i aktivnosti EU mogu biti korišteni za realizaciju određenih politika u koje nisu uključene sve članice Unije. S tim u vezi, ocenjuje se da su "mehanizmi za bližu saradnju samo nužno zlo i zamena za nedostatak rešenja u vezi sa reformama struktura odlučivanja" u Uniji<sup>40</sup>. Države koje u prvi mah ne prihvate "bližu saradnju" ostaju u mogućnosti da u svakom momentu zatraže uključjenje u te aktivnosti, o čemu ocenu daje Komisija, a odlučuje Savet (u slučajevima oblasti iz trećeg stuba saradnje) ili Komisija (u slučajevima pitanja iz prvog stuba saradnje).

Druga bitna novina, koja sama po sebi karakteristično ilustruje dalje pravce eventualnog razvoja Evropske unije, se odnosi na mogućnost političkog i pravnog sankcionisanja<sup>41</sup> neke od zemalja članica EU<sup>42</sup>. Do ovoga može doći ukoliko neka članica ozbiljno i stalno krši osnovne slobode i fundamentalna prava na kojima je zasnovana Unija<sup>43</sup>. O sankcijama (suspenzija nekih prava zemlje članice, uključujući i pravo glasanja) odlučuje jednoglasno Savet (na nivou šefova vlada ili država), na predlog najmanje trećine država članica ili Komisije EU i nakon pozitivnog stava Evropskog parlamenta, pri čemu se glas zemlje koja je u pitanju ne računa. Ovo je jedna od odredbi koja, s jedne strane potencira značaj poštovanja osnovnih prava i zajedničkih vrednosti članica Unije, a s druge strane predstavlja pripremu Unije na njeno dalje širenje na evropski istok, odnosno na sve različiti broj i društveni sastav zemalja članica<sup>44</sup>.

### 5. Promene u pogledu načina donošenja odluka i rada organa EU

UIA donosi određene novine u pogledu funkcionisanja organa EU<sup>45</sup>. Pri tome je ojačan položaj Evropskog parlamenta i nešto popravljen položaj Komisije. Sudu pravde EZ je donekle vraćena ona uloga koju mu je dao Rimski ugovor, a koju

---

<sup>40</sup> Ehlerman, *op.cit.*, p. 64. U istom smislu v. F. Chaltiel, *Le Traite d Amsterdam et la cooperation renforcee, Revue du Marche commun et de l Union europeenne*, No. 418, mai 1998, p. 289-294.

<sup>41</sup> Ugovor iz Maastrichta je sa svoje strane po prvi put otvorio mogućnost ekonomskih sankcija (novčana kazna) prema nekoj od zemalja članica EU koja ne poštuje utvrđene ekonomske kriterije i budžetske okvire predviđene ekonomskim smernicama Saveta, odnosno odredbama o ekonomskoj i monetarnoj uniji.

<sup>42</sup> Novi član 7 (odnosno ranije F. 1) UEU.

<sup>43</sup> Novi član 7 UEU govori o principima "slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i vladavine prava".

<sup>44</sup> Šire v. kod A. Bijelić, *La cooperation plus etroite face aux questions de l elargissement et de l approfondissement de l Union europeenne*, memoire de DEA, Universite de Nancy 2, CEU, 1998, 96 p.

<sup>45</sup> O ovim pitanjima v. C. Blaumann, *Traité d Amsterdam - Aspects institutionnels, Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 33, No. 4, oct.-dec, 1997, p. 721-751. M. Netwitch and G. Falkner, *The Treaty of Amsterdam: Towards a New Institutional Balance, European integration online Papers*, Vol. 1, No. 015, <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-015a.htm>

mu je, u pogledu novih oblasti (drugi i treći stub saradnje) uskratio Ugovor iz Maastrichta. Najzad, poboljšana je položaj i nekih pratećih organa (Finansijski sud, Regionalni komitet i slično).

5.1. U pogledu procedure zakonodavnog odlučivanja, proširen je broj slučajeva "saodlučivanja" između Evropskog parlamenta i Saveta EU i ovaj postupak je donekle pojednostavljen. Evropski parlament je stavljen u isti rang sa Svetom, jer i jedan i drugi organ mogu sprečiti donošenje neke odluke, ako se međusobno ne dogovore<sup>46</sup>; Paralelno, praktično je ukinuta procedura "saradnje", tako da je broj zakonodavnih procedura sveden na tri (saodlučivanje, pozitivno mišljenje i konsultovanje).

5.2. Posebnim protokolom uz Ugovor iz Amsterdama formalizovana je mogućnost i pravo određenog učesnika nacionalnih parlamenata u procesu konsultovanja o zakonodavnim predlozima u EU;

5.3. U pogledu osetljivog pitanja primene većinskog glasanja u Savetu ministara, minimalno je povećan broj pitanja o kojima Svet EU odlučuje kvalifikovanom većinom, a ne jednoglasno<sup>47</sup>;

5.4. Nešto je ojačan položaj predsednika Komisije EU u odnosu na članove Komisije.

5.5. Kako je već pomenuto, posebno značajno je da je Sud pravde EZ dobio neke nove nadležnosti u okviru sudskog nadzora nad aktivnostima i odlukama u oblasti unutrašnjih poslova, i u vezi sa pitanjima "fleksibilnosti".

## 6. Postupak "pojednostavljenja" Ugovora i formalna struktura UIA

### 6.1. "Pojednostavljenje" Ugovora

Jedan od potencijalnih ciljeva Međuvladine konferencije 1996 je bilo i pojednostavljenje i nova kodifikacija celokopnog sistema primarnog prava Evropske unije/zajednice, odnosno utvrđivanje "prečišćenih tekstova" četiri osnovna Ugovora (Ugovor o EU, Ugovori o osnivanju EZ, Evropske zajednice za uglj i čelik i Evropske zajednice za atomsku energiju). Ovaj posao je obavljen u tehničkom smislu - Ugovori su očišćeni od naslaga prevaziđenih članova i članova i protokola uz Ugovore koji više ne važe (odnosili su se na prelazne periode i slično) i određeni su novi brojevi (prenumerisanje) za sve članove Ugovora o EU i Ugovora o osnivanju

<sup>46</sup> Novi član 251 (ranije 189 B) o postupku "saodlučivanja".

<sup>47</sup> Prema Ugovoru iz Maastrichta, Svet EU odlučuje jednoglasno u 48 pitanja iz domena Evropske zajednice ("prvi stub"). Od toga je u pet slučajeva novi UIA predvideo većinsko odlučivanje, uz još 11 novih pitanja gde će se odlučivati kvalifikovanom većinom.

Evropske zajednice. Tako je u pogledu Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, brisano 47 članova, dok je 60 članova pretrpelo izmene ili delimično brisanje. Pored toga, brisani su dva aneksa, devet protokola i jedna konvencija uz Ugovor, dok je 11 drugih protokola izmenjeno<sup>48</sup>.

Međutim, Konferencija je odustala od prave kodifikacije, tj. zakonodavnog usvajanja prečišćenih i "osveženih" tekstova. Ovo je učinjeno zbog opasnosti da bi se mogle obnoviti stare diskusije i otvorena pitanja u pogledu evropske integracije, uključujući ona koja su već razmatrana prilikom ratifikacije Maastrichta ili ranije i koja nemaju veze sa aktuelnim Ugovorom iz Amsterdama. Šta bi se desilo ako bi, na primer, britanski parlament odbacio predloženi kodifikovani tekst prečišćenih Ugovora, uključujući i odredbe Rimskog ugovora iz 1957. godine? U tom smislu, Ugovorom iz Amsterdama (član 12 i deklaracija u prilogu Ugovora) je predviđeno da prečišćeni tekstovi predstavljaju tehnički rezultat Konferencije. Međutim, oni nemaju nikakvu formalnu zakonodavnu važnost (neće biti podvrgnuti ratifikaciji) već se objavljuju u cilju "jasnosti", radi ilustracije šta zaista sadrže tekstovi Ugovora, nakon nekoliko talasa njihovog menjanja amandmanima.

Radi razumevanja teksta i njegovog poređenja sa ranijim verzijama, potrebno je ukazati na tehniku menjanja ranijih Ugovora koja je primenjena Ugovorom iz Amsterdama. Izmene ranijih tekstova su izvršene u dve etape: u prvoj etapi, dati su suštinski amandmani na ranije Ugovore o Evropskoj uniji i Ugovore o tri evropske zajednice. U drugoj etapi je, na tako dobijene tekstove primenjena operacija "pojednostavljanja" tekstova ("simplification") svih Ugovora, u smislu ukidanja, skraćivanja ili preformulisanja prevaziđenih starih članova iz Ugovora, kao i primena nove numeracije na sve, tako dobijene članove. Time su dobijeni mnogo čitljiviji tekstovi, koji sadrže samo pozitivne odredbe primarnog prava, dok označavanje članova teče kontinuirano, bez korištenja kombinacije slova i brojeva, (kako je to bio slučaj u ranijim verzijama, pre procesa pojednostavljenja. U tabeli, uz Finalni akt Ugovora iz Amsterdama, dat je uporedni prikaz starih i novih članova Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice.

## 6.2. Formalna struktura Ugovora iz Amsterdama

Struktura teksta Ugovora iz Amsterdama je sledeća: Ugovor ukupno ima 15 članova i tri dela. Prvi deo sadrži "suštinske amandmane". Član 1. sadrži sve amandmane na Ugovor o Evropskoj uniji; član 2. sadrži amandmane na Ugovor o

---

<sup>48</sup> Prema J.P. Jacqué, *La simplification et la consolidation des traités*, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 33, No. 4, oct. - déc, 1997, pp. 903-915. Detaljna obrazloženja ovih izmena, po članovima, videti "Explanatory report from the General Secretariat of the Council on the simplification of the Community Treaties", *Official Journal of the European Communities*, No. C 353, 20. 11. 1997, 19 p.



osnivanju Evropske zajednice; član 3. sadrži amandmane na Ugovor o osnivanju evropske zajednice za uglaj i čelik; član 4. sadrži amandmane na Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju; član 5. sadrži amandmane na akt Saveta o direktnim izborima za Evropski parlament od 2. septembra 1976; Drugi deo Ugovora nosi naslov "pojednostavljenje" i u suštinu predstavlja proces prečišćavanja tekstova (uključujući i anekse i protokole) pomenutih Ugovora. Član 6. obuhvata prečišćavanje Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, član 7. obuhvata prečišćavanje Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za uglaj i čelik; član 8. obuhvata prečišćavanje Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju; članom 9. zamenjuje se tekst Konvencije od 25. 3. 1957 i Ugovora od 8. 4. 1965. kojima je izvršeno spajanje organa tri Zajednice; članom 10. se naznačava da ukidanje ili brisanje pojedinih stavova ili članova ugovora niukom slučaju ne znači menjanje "pravnih tekovina Zajednice", uključujući i razne rokove koji su te odredbe sadržale. Član 11. sadrži odredbu o nadležnosti Suda pravde EZ u pogledu tumačenja Ugovora iz Amsterdama. U trećem delu Ugovora iz Amsterdama, predviđena je renumeracija svih članova, poglavlja i delova četiri Ugovora, što je konkretizovano u posebnom aneksu korespondencije članova, koji predstavlja aneks Ugovora iz Amsterdama. Član 13. navodi da je Ugovor sklopljen na neodređeno vreme. Članovi 14. i 15. su uobičajene klauzule o ratifikaciji (Ugovor stupa na snagu prvog dana drugog meseca nakon što poslednja država članica koja je ratifikovala Ugovor, notifikuje ovu ratifikaciju kod depozitara) i o jezicima na kojima je Ugovor sklopljen.

### **III Zaključak - Ugovor iz Amsterdama kao nepotpuna, ali ozbiljna reforma EU**

#### **1. Nedorečenosti pregovora iz Amsterdama**

Ugovor iz Amsterdama donosi, kako smo videli, niz novosti i promena. Međutim, završetak pregovora u junu 1997. godine je u javnosti zemalja EU dočekan sa određenim razočarenjem, pa i ocenama o neuspehu, odnosno nespremnosti zemalja Unije da preduzmu suštinske reforme<sup>49</sup>. Ovaj utisak je prvenstveno proistekao iz činjenice da pregovarači nisu uspeali da se dogovore oko ključnog pitanja reforme načina rada i odlučivanja organa Evropske unije, što je preduslov za naredni ciklus proširenja EU. Komentari Ugovora iz Amsterdama od strane stručnih krugova su takođe podeljeni, iako su daleko pozitivniji nego što je bio slučaj u

---

<sup>49</sup> Videti F. De Štet, *op.cit.*, Vrlo oštra i negativna reakcija kod M. Jovanovića koji Amsterdam kvalifikuje kao "najbeznačajniju promenu Rimskog ugovora (1957)" u poslednje četiri decenije, M. Jovanović, Da li je proširenje na istok kraj Evropske unije?, *Međunarodna politika*, XLIX, br. 1070-1071, 1. 7. 1998 - 1. 8. 1998, str. 34-43.

medijima i u nekim političkim krugovima, tako da se diskusije svode na klasično pitanje tipa "da li je čaša ispunjena do pola ili je do pola prazna"<sup>50</sup>.

Tako nije došlo do radikalnije reforme u načinu glasanja u Savetu EU (oblasti odlučivanja kvalifikovanom većinom), nije došlo do nove podele glasova (ponderacija) između većih i manjih članica EU, nije promenjen broj članova Komisije EU i drugo. Princip jednoglasnog odlučivanja, ne samo u ključnim nego i u mnogim drugim pitanjima koja nisu "fundamentalna", nije jače uzdrman u Amsterdamu, što je naišlo na negativne reakcije, posebno "profederalističkog" dela javnog mnjenja u zemljama EU, ali i od strane onih "pragmatičara" koji ističu da je nemoguće da EU funkcioniše na isti način sa šest i sa tridesetak članica<sup>51</sup>.

Druga oblast u kojoj nije došlo do nekog radikalnijeg napretka se odnosi na domen zajedničke bezbednosti i odbrane, gde su se iznova ispoljile skoro nepremostive razlike između zastupnika jačanja čisto evropske odbrane, s jedne strane, nepokolebljivih proatlantista, s druge strane, i prema obe strane uzdržanih neutralnih zemalja članica.

Bez obzira na predloge, Ugovor iz Amsterdama se zadržao na pola puta u davanju svojstva pravnog lica Evropskoj uniji, o čemu se vodio oštar spor i u toku pregovora u Mاستrihtu. Ugovorom iz Amsterdama je ponovo izbegnuto izjašnjavaње o ovom pitanju, ali je istovremeno članovima 24 (ranije J.14), odnosno 38 (ranije K.10) Ugovora o EU, omogućeno da Savet vodi pregovore i zaključuje međunarodne sporazume u okviru primene zajedničke spoljne i bezbednosne politike, odnosno policijske i pravosudne saradnje.

Pored toga, iako su u drugim domenima neke reforme usaglašene (npr. oblast "trećeg stuba") njihova faktička implementacija odložena je za prelazni period od 5 godina, a pojedine zemlje ih uopšte ili delimično nisu prihvatile (Velika Britanija, Irska, Danska). Nije došlo ni do ozbiljnije reforme dosadašnjeg zakonodavnog sistema (vrste i hijerarhija propisa), nego su broj i vrsta propisa čak dalje diversifikovani i povećani. Nije prihvaćeno ni dalje suštinsko jačanje uloge Evropske zajednice u međunarodnim ekonomskih odnosima.

Najzad, i pored proklamovanog cilja, pregovarači nisu uspeali u zadatku "pojednostavljenja", odnosno kodifikovanja sistema Evropske unije, koji bi trebalo učiniti transparentnijim i jednostavnijim za običnog čoveka. Naprotiv tome, čini se da UIA iz političkih razloga i nastojeći da ponekad pravno pomiri gotovo suprotne

---

<sup>50</sup> Od tekstova koje smo konsultovali, C. Bauman, *op.cit.*, p.749. daje "mešovitu" ocenu, P. des Nerviens, *op.cit.*, p. 813, govori o "osetnom napretku". H. Kortenber, kao i sama Evropska komisija u gore citiranim radovima komentarišu da rezultati uglavnom odgovaraju postavljenim ciljevima uoči pregovora (sa izuzetkom pitanja odlučivanja u Savetu i budućeg broja i sastava Komisije). H. Labayle je prilično skeptičan u pogledu mogućnosti da više nego komplikovani sistem "prostora slobode, bezbednosti i pravde" profunkcioniše, *op.cit.*, p. 883.

<sup>51</sup> Videti u tom smislu i prvu reakciju Evropskog parlamenta u Résolution sur la réunion du Conseil européen des 16 et 17 juin 1997 a Amsterdam, *Europe documents*, No. 2044, 3. 7. 1997.

političke ciljeve i koncepcije, objektivno stvara još složeniji sistem, koji nije više samo podjeljen na "tri stuba saradnje", nego koji će sadržati i oblast "bliže saradnje", kao i pitanja i domene koji su nešto između metoda međuvladine saradnje i komunitarnog metoda - i kod kojih će i sami eksperti imati teškoća u snalaženju.

## 2. Ozbiljna, iako ograničena reforma Evropske unije na pragu novoga veka

Ako upotrebimo poređenje bivšeg francuskog predsednika Mitterana o Evropskoj uniji kao o ekvivalentu moderne katedrale, čija gradnja traje postepeno, u etapama, i kojoj svaka nova generacija Evropljana daje sopstveni pečat, UIA sigurno neće ostati zapamćena kao poduhvat kojim je bitnije promenjen dotadašnji izgled ili stil evropske "katedrale". Više se može govoriti o dogradnji poneke nove kapele, kao i produžavaju "finih radova" na već podignutoj baroknoj građevini. Iz političkog ugla posmatrano, čini se da se može prihvatiti ocena da "odluke samita u Amsterdamu...nisu takvog domašaja da bi...Zajednici udahnule novu političku dušu"...odnosno da "neće doći ni do kakvog posebnog produbljavanja političkog sistema Zajednice u odnosu na postojeći"<sup>52</sup>. Ipak, ako je Ugovor iz Mاستrihta, pored svog novatorstva, značio i kraj federalističkog "sna" o supranacionalnoj Evropi (Evropi građana) i podsticaj "Evropi međuvladine saradnje" (Evropi država i nacija), Ugovor iz Amsterdama za nijansu vraća klatno unazad - ka Evropskoj zajednici i njenim organima i metodima, kao okosnici i inspiraciji čitave konstrukcije. U tom okviru, posebnu pažnju zavređuju jačanje zakonodavne uloge Evropskog parlamenta, kao i određeno reafirmisanje uloge i položaja Suda pravde Evropskih zajednica, koji je u Mاستrihtu prošao najlošije među organima EU, a koji se u Amsterdamu počinje vraćati u prvi plan. Prilikom davanja krajnje ocene o značaju Ugovora iz Amsterdama, ne treba zaboraviti da je on pregovaran i zaključen paralelno sa nastojanjima i aktivnostima većine zemalja članica EU da realizuju treću fazu monetarne unije (predviđenu Ugovorom iz Mاستrihta), što se bez sumnje odrazilo i na snižene ambicije pregovarača, kako ne bi došlo do ugrožavanja suštinskih ciljeva. Monetarna unija je jednostavno u ovom periodu ostala prioritet za njene buduće članice<sup>53</sup>.

U celini posmatrano, Ugovor iz Amsterdama ostavlja utisak velike pravno-tehničke složenosti i podstiče na pitanje o stepenu usklađenosti složenih i detaljnih pravnih normi sa praksom. Tako je, na primer, izvršeno pojednostavljenje donošenja odluka "saodlučivanjem" Saveta i Evropskog parlamenta. Složenost (tj. trostepena

---

<sup>52</sup> S.Samardžić: *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, IES, Beograd, 1998, str. 154 - 155. Ova zanimljiva politikološka studija dobrim delom razmatra i rezultate Ugovora iz Amsterdama.

<sup>53</sup> U tom smislu videti kometar De Šuteta, *op.cit.*

procedura saodlučivanja ili procedura "saradnje"), izbačena "na vrata", vratila se u još težoj formi "kroz prozor" u drugim domenima, poput procedura "bliske saradnje" i metoda realizacije "prostora slobode, bezbednosti i pravde" (naslov IV Ugovora o osnivanju EZ), složene tehnike uključivanja "tekovina Šengena" u EU i drugo.

Bez obzira na fanscinantnu pragmatičnost kreatora evropskog pravnog sistema, koji je u toku četiri decenije doveo do ovoga što je danas EU, postavlja se pitanje da li stvarnost može i treba da prati sve subtilnosti koje predviđaju pravne klauzule? Ili obrnuto, da li pravo može da podnese svaki kompromis, pa čak i onaj koji uopšte realno i nije postignut u pregovorima, nego pravne klauzule imaju ulogu da "zamagle" razlike u stavovima država članica? U tom smislu, imajući u vidu složena rešenja, puna odstupanja i izuzetaka, kakvih je prepun Ugovor iz Amsterdama, teško bi bilo unapred oceniti kakva će biti njihova dalja sudbina u praksi i u kojoj će meri ona zaživeti. Ipak, imajući u vidu da Ugovor iz Amsterdama nije izazvao onu poplavu suprostavljenih političkih reakcija (pozitivnih ili negativnih), do koje je došlo nakon Ugovora iz Mاستrihta, može se očekivati da će ratifikacije Ugovora u nacionalnim parlamentima ili na referendumima biti mnogo lakše prihvaćene.

Za posmatrača izvan EU, jedan od utisaka je da se u periodu pregovora o Ugovoru iz Amsterdama Evropska unija najvećim delom bavila samom sobom i svojim unutrašnjim problemima, te da je u njihovo rešavanje uložena mnogo veća energija i pažnja, nego na otvaranje puta da EU uskoro postane dostupnija i onima koji kucaju na njena vrata. Sa UIA, Evropska unija je prošla tek jednu od etapa u skoro neprekinutoj seriji internih i spoljnih pregovora kojima se krajem veka postepeno menja izgled Evrope. Predstoje, između ostalog: pregovori o proširenju EU (1997-2002), dalja reforma ZEU (1998), realizovanje treće (konačne) faze monetarne unije (1999), usklađivanje finansijskih obaveza i budžeta EU (1999) i drugo. U ovom procesu, energije EU će i dalje biti u najvećoj meri okrenute njoj samoj i njenom neposrednom okruženju. Položaj i uloga onih "udaljenijih" evropskih zemalja, u prvom redu će zavisiti od njihove sposobnosti i snage da se transformišu i na odgovarajući način prilagode novom evropskom privrednom, političkom, socijalnom i vojnom okruženju.

*Duško Lopandić, Ph. D.*

*About Characteristics of the Amsterdam Treaty*

SUMMARY

*This article deals with the legal content and achievements of the Amsterdam Treaty (TA), amending the Treaty on the European Union and on the establishment of the European Communities, especially from the point of view of the role and the position of the new Treaty in the evolution of the Union.*

*The first part, deals with the conditions leading to the conclusion of the TA, including the process of negotiations. Different phases in the development of the EU are presented and explained, as well as the of the aims of the Intergovernmental Conference 1996 and of the role of different EC Institutions and Member Countries in the negotiation process.*

*The second part consists of the essential analysis of the new amendments to the TA and of their impact on the legal structure of the Union. The most important reform concerns the "third pillar" of co-operation, i.e., the fields of Justice and Home Affairs. There are also some important reforms in the second pillar (Common Foreign and Security Policy). There are further amendments and contributions to some other fields concerning the "first pillar" (employment, social security, environmental policy etc). Some changes are brought about in the functioning and the role of different EU/EC Institutions. The major reform concerns the introduction of the "flexibility principle" allowing the closer co-operation of smaller number of Member States. Finally, some measures are taken in view of "simplification" of the Treaties.*

*In the third, concluding part of the article, there is appreciation on the results of the Amsterdam Treaty, especially in view of new challenges for the European Union (the monetary union, the enlargement to the East etc). The TA has been met with different comments by the EU public opinion and legal experts: some comments were rather positive, while there was a large number of negative reactions. However, the author considers that the TA represents a very important, although limited step, leading to the general reform of the European Union in the first decade of XXI century. The present reform did not allow the Union to face the challenge of the new enlargements. Taking into account the future evolution, the author considers that the essential energy of the EU will continue to be directed to its internal problems and questions, or to its immediate neighborhood. As the other European States are concerned, their future position will depend in the first part on their own ability and capacity to transform and to adapt to ever changing European environment in the economic, political, military and social fields.*



Prof. dr Ivica JANKOVEC<sup>1\*</sup>

UDK 347.44: 061.1. EC  
str. 135- 146.  
izvorni naučni rad

## DEJSTVO PROMENJENIH OKOLNOSTI NA UGOVORNE ODNOSI (POKUŠAJ HARMONIZACIJE PRAVA EVROPSKIH ZEMALJA)

### ABSTRACT

*The article analyzes what The Commission on European Contract Law (known Lando Commission) in its Restatement called Principles of European Contract Law, 1997, proposes concerning effects of change of circumstances on contractual relations. The comparison is made between this Principles and Yugoslav Law on Contract.*

*There are two fundamental differences between the Principles and Yugoslav law. Firstly, the Principles do not provide that a contract may be discharged because of the frustration of purpose. Secondly, according to the Principles, the court may terminate the contract or adapt the contract in order to distribute between the parties in a just and equitable manner the losses and gains resulting from the change of circumstances, if the parties fail to reach agreement within reasonable period. It is duty for the parties to negotiate. According to Yugoslav law negotiations are not mandatory. But if on request of one party court terminates contract, it will award just damages to the other party.*

**Key words:** *change of circumstances, clause rebus sic stantibus, Principles of European Contract Law, Yugoslav law, adaptation or termination of contract due to change of circumstances.*

---

<sup>1\*</sup> Profesor Pravnog fakulteta u Kragujevcu i pravni savetnik "Energoprojekt-Holding," a.d., Beograd.

## 1. Uvod

Danas postoje, u osnovi, tri sistema ugovornog prava (tj. prava o ugovornim odnosima). To su romanski, germanski i anglosaksonski sistem. Između tih sistema postoje značajne razlike u pogledu čitavog niza pitanja, između ostalog i u pogledu dejstva promenjenih okolnosti na ugovorne odnose.

Naše pravo polazi od toga da su ugovorne strane, kada su pristupile zaključivanju ugovora, imale u vidu tada postojeće okolnosti. U zavisnosti od ocene tih okolnosti, one su odredile sadržinu ugovora, dakle svoja ugovorna prava i obaveze. Pri tome su one polazile od načela slobode uređivanja obligacionih odnosa.<sup>2</sup> Međutim, nakon što je ugovor zaključen, prilikom ispunjavanja ugovornih obaveza ne postoji sloboda. Ugovor mora biti ispunjen onako kako glasi. To je načelo *pacta sunt servanda*.

Ipak, prema stanovištu koje je prihvaćeno u našem pravu, a i u mnogim stranim pravima, od dužnika se može zahtevati da ispuni svoju ugovornu obavezu onako kako ona glasi samo ako se u periodu od zaključenja pa do ispunjenja ugovora okolnosti nisu izmenile, ako su "stvari ostale onakve kakve jesu" (odatle izraz *rebus sic stantibus*).<sup>3</sup> Ako su se u međjuvremenu okolnosti izmenile, može se desiti da bi u izmenjenoj situaciji bilo suprotno načelu ekvivalentnosti ugovornih prestacija<sup>4</sup> i načelu savesnosti i poštenja<sup>5</sup> ako bi se od dužnika zahtevalo da u svemu postupi prema ugovoru. U takvim slučajevima dužnik može, prema našem pravu, zahtevati da se ugovor raskine. Ugovor neće biti raskinut ako druga strana ponudi ili pristane da se odgovarajući sastojci ugovora pravično izmene.<sup>6</sup>

Evropski parlament je ocenio da je harmonizacija određenih delova privatnog prava od bitne važnosti za jedinstveno evropsko tržište. Posebna komisija za evropsko ugovorno pravo (nazvana *Lando komisija*, po imenu predsednika) pripremila je u tom cilju 1997. godine materijal pod naslovom "*Principi evropskog ugovornog prava*".<sup>7</sup> U tom materijalu nalazi se i jedan član<sup>8</sup> koji se odnosi na dejstvo promenjenih okolnosti na ugovorne odnose.

---

<sup>2</sup> *Zakon o obligacionim odnosima* (Sl. list SFRJ, broj 29/78), član 10.

<sup>3</sup> Još je Gracianov dekret (*Gratiani Decretum*) u XII veku u tom pogledu određivao da "nema nikakve dvosmislenosti i laži u tome što neko ne bi ispunio svoje obećanje koje je, usled nepredviđenih okolnosti, postalo opasno i štetno za obvezano lice" - citirano prema S. Perović, Ugovor kao akt moralne i pravne civilizacije, *Pravni život*, broj 11-12/93, str.CL.

<sup>4</sup> *Zakon o obligacionim odnosima*, član 15. stav 1.

<sup>5</sup> *Zakon o obligacionim odnosima*, član 12.

<sup>6</sup> *Zakon o obligacionim odnosima*, član 133. stav 4.

<sup>7</sup> / [http://itl.irv.uit.no/trade\\_law/documents/lex-mer../eu.principles.lando.commission.htm](http://itl.irv.uit.no/trade_law/documents/lex-mer../eu.principles.lando.commission.htm)

<sup>8</sup> Član 6.111 -*Change of Circumstances*.



Navedeni Principi pripremljeni su pod velikim uticajem teksta o principima medunarodnih trgovinskih ugovora, koji je uradjen u okviru instituta *UNIDROIT*.<sup>9</sup>

U daljem tekstu ovog rada biće reči o tome koje bi izmene trebalo učiniti u našem Zakonu o obligacionim odnosima, da bi naše pravo, što se tiče dejstva promenjenih okolnosti na ugovorne odnose, doveli u sklad sa tendencijama u razvoju evropskog ugovornog prava.

## 2. Pretpostavke da bi se dužnik mogao pozvati na promenjene okolnosti

Prema našem pravu, pretpostavke (uslovi) koje moraju biti ispunjene da bi se dužnik mogao pozvati na to da su se okolnosti promenile jesu sledeće.

Prvo, potrebno je da su u pitanju nove okolnosti, koje su nastupile posle zaključenja ugovora. Ako su u pitanju okolnosti koje su postojale još u vreme zaključenja ugovora, a zbog kojih je za dužnika ispunjenje obaveze otežano, dužnik se može pozvati na pravila o prekomernom oštećenju (i to samo ako nije znao za pravu vrednost svoje prestacije i prestacije druge ugovorne strane).

Drugo, potrebno je da je u pitanju takva promena okolnosti koju strana koja se na nju poziva nije bila dužna da uzme u obzir u vreme zaključenja ugovora. Ako je nastupila takva promena okolnosti koju je jedna ugovorna strana bila dužna uzeti u obzir, ona se na nju ne može pozivati.<sup>10</sup> Zato, kad postoji inflacija, pad vrednosti novca nije okolnost zbog koje se može tražiti raskid ugovora.<sup>11</sup> U uslovima inflacije bilo bi nerazumno zaključiti ugovor sa odloženim plaćanjem a ne uzeti u obzir očekivanu deprecijaciju novca. Pri tome, za primenu pravila o klauzuli rebus sic stantibus nije potrebno da je u pitanju događaj koji nije bilo moguće predvideti. Potrebno je da je u pitanju događaj koji ugovarači prilikom zaključenja ugovora, postupajući sa potrebnom pažnjom, nisu bili dužni uzeti u obzir, čak i ako su ga mogli predvideti. To su događaji čija je verovatnoća nastupanja toliko mala da se od prosečno pažljivog ugovarača ne može očekivati da o njima vodi računa. Tako, na primer, zbog erupcije vulkana ispunjenje ugovorne obaveze može za jednu ugovornu stranu postati preterano otežano, ali osim u nekim delovima sveta to nije okolnost čiju bi mogućnost nastupanja ugovorne strane trebale da imaju u vidu.

Treće, potrebno je da je usled promene okolnosti ispunjenje obaveze jedne ugovorne strane postalo otežano, ili se zbog njih ne može ostvariti svrha ugovora, i to i u jednoj i u drugoj hipotezi u toj meri da je očigledno da ugovor više ne odgovara

---

<sup>9</sup> *Text of the Unidroit Principles of International Commercial Contracts*, Rome, 1996, čl. 6.2.1, 6.2.2. i 6.2.3. (*Hardship*).

<sup>10</sup> *Zakon o obligacionim odnosima*, član 133. stav 2.

<sup>11</sup> *Sudska praksa privrednih sudova*, *Bilten* broj 3/95, str. 30.

očekivanjima ugovornih strana, i da bi po opštem mišljenju bilo nepravično održati ga na snazi takav kakav je. Manje značajne promene okolnosti, pa čak i kad je usled njih ispunjenje obaveze jedne ugovorne strane postalo otežano, ne daju mesta primeni klauzule *rebus sic stantibus*.

Ne može se tražiti raskid ugovora zbog promenjenih okolnosti nakon ispunjenja ugovorne obaveze. Jer, ako je dužnik izvršio ono na šta se obvezao, treba smatrati da ga promena okolnosti, ukoliko je do nje zaista došlo, nije dovela u toliko teži položaj da bi bila opravdana primena klauzule *rebus sic stantibus*.

Četvrto, potrebno je da je promena okolnosti takva da je strana koja se na nju poziva nije mogla izbeći ili savladati. Zato se strana koja zahteva raskid ugovora ne može pozivati na promenu okolnosti do koje je došlo po isteku roka određenog za ispunjenje njene obaveze. Jer, da je obavezu ispunila na vreme, kasnije promene okolnosti ne bi je dovele u teži položaj.

Peto, primeni pravila o klauzuli *rebus sic stantibus* ima mesta samo ako je ispunjenje ugovora, i pored promenjenih okolnosti, ipak moguće. Ako su se okolnosti tako promenile da ispunjenje ugovora više nije moguće, primenjuju se pravila o nemogućnosti ispunjenja.<sup>12</sup>

Kako su uređene pretpostavke za primenu pravila o klauzuli *rebus sic stantibus* u Principima evropskog ugovornog prava? U čemu se naše pravo razlikuje od tih Principa?

Principima se predviđa da je ugovorna strana dužna da izvrši svoju obavezu čak i kad je to za nju postalo otežano, bilo zato što su troškovi izvršenja porasli ili zato što je vrednost činidbe koju prima smanjena.<sup>13</sup> I u našem pravu u tom pogledu važi načelo da je poverilac u obligacionom odnosu ovlašćen da zahteva ispunjenje obaveze, a dužnik je dužan ispuniti je savesno u svemu kako ona glasi.<sup>14</sup>

Prema Principima, nužne pretpostavke za primenu pravila o promenjenim okolnostima su sledeće.

Prvo, potrebno je da je izvršenje ugovora postalo preterano otežano zbog promene okolnosti.<sup>15</sup> Drugim rečima, u slučaju spora sud, odnosno arbitraža će oceniti da li je ispunjenje ugovorne obaveze postalo otežano ili preterano otežano, i samo u ovom drugom slučaju moguća je primena pravila o promenjenim okolnostima. Treba se podsetiti da je i prema našim Opštim uzansama za promet robom iz 1954. godine, za primenu pravila o promenjenim okolnostima bilo potrebno

---

<sup>12</sup> *Zakon o obligacionim odnosima*, čl. 137. i 138.

<sup>13</sup> *Principi*, član 6.111 stav 1.

<sup>14</sup> *Zakon o obligacionim odnosima*, član 262. stav 1.

<sup>15</sup> *Principi*, član 6.111 stav 2.

da je ispunjenje obaveze za jednu ugovornu stranu postalo preterano otežano ili bi joj nanelo preterano veliki gubitak.<sup>16</sup>

Principi, za razliku od našeg važećeg prava, ne zahtevaju da promena okolnosti bude takva da ugovor više ne odgovara očekivanjima ugovornih strana i da bi po opštem mišljenju bilo nepravično održati ga na snazi takav kakav je.<sup>17</sup> Na taj način Principi ne prihvataju subjektivni pristup u primeni klauzule *rebus sic stantibus*, što može doprineti doslednijoj primeni načela *pacta sunt servanda*.

Englesko pravo je u tom pogledu vrlo strogo. Okolnost da je zbog nekog spoljnog događaja, kao što je promena cena, ugovor postao nepovoljan za prodavca nije dovoljna da bi se smatralo da je nastupilo osujećenje ugovora.<sup>18</sup> Prema stanovištu Doma lordova, ni potpuno nenormalan porast ili pad cena ne utiču na zaključeni ugovor.<sup>19</sup> Isto tako, ni povećanje troškova koje je posao učinilo neprofitabilnim za jednu ugovornu stranu ne oslobadja tu stranu ugovorne odgovornosti.<sup>20</sup> Može se zato očekivati da će sudovi u zemljama engleskog pravnog područja biti u primeni Principa vrlo striktni u oceni kada je ispunjenje ugovorne obaveze postalo preterano otežano.

Ni poverilac ni dužnik se, prema Principima, ne bi mogli pozvati na pravila o klauzuli *rebus sic stantibus* ako je zbog promenjenih okolnosti otpala svrha ugovora. U tom pogledu Principi su odstupili od engleskog prava, pod čijim su inače velikim uticajem.

Naime, prema engleskom pravu, pojam osujećenja ugovora (*frustration of the contract*) obuhvata dve grupe slučajeva. Prvu grupu čine oni slučajevi kad je ispunjenje ugovorne obaveze postalo nemoguće. Drugu grupu čine slučajevi u kojima ispunjenje ugovorne obaveze nije postalo nemoguće, ali se usled promenjenih okolnosti više ne može postići svrha ugovora. I u jednoj i u drugoj situaciji dejstvo ugovora prestaje.

Nemogućnost ispunjenja ugovora po pravilu se procenjuje sa stanovišta dužnika. A kad se razmatra da li je prestala mogućnost da se ostvari svrha ugovora, u prvom planu se nalaze interesi poverioca.<sup>21</sup>

Vodeći slučaj u engleskoj sudskoj praksi u tom pogledu je slučaj *Krell v. Henry* iz 1903. godine. Naime, za jun 1902. godine bilo je zakazano krunisanje kralja Edvarda VII. Mnogi ljudi su za dan krunisanja uzeli u zakup prostorije u zgradama pored kojih je trebalo da prodje povorka, da bi bolje mogli posmatrati svečanost.

---

<sup>16</sup> Opšte uzanse za promet robom, uzansa broj 55 stav 1.

<sup>17</sup> Zakon o obligacionim odnosima, član 133. stav 1.

<sup>18</sup> Benjamin's *Sale of Goods*, general editor A. G. Guest, London, 1981, p.444, No 441.

<sup>19</sup> G. H. Treitel, *The Law of Contract*, London, 1983, p. 665.

<sup>20</sup> Chitty, *On Contracts*, general editor A. G. Guest, volume 1, London, 1983, p. 468, No 876.

<sup>21</sup> Treitel, *nav. delo*, p. 665.

Medjutim, zbog iznenadne bolesti kralja, krunisanje je bilo odloženo. U navedenom slučaju vlasnik zgrade je tužio zakupca za iznos zakupnine. Sud je stao na stanovište da je svrha zakupa prostorije bila posmatranje povorke, mada to u ugovoru nije bilo izričito navedeno. Pošto je ta svrha otpala, sud je odbio tužbeni zahtev, mada nije nastupila nemogućnost ispunjenja ugovorne obaveze.<sup>22</sup>

U Opštim uzansama za promet robom otpadanje svrhe ugovora nije bilo predviđeno kao jedna od pretpostavki za primenu pravila o klauzuli *rebus sic stantibus*. Prihvatanje Principa značilo bi, dakle vraćanje našim starim pravnim izvorima. Nismo uvereni da je to dobro rešenje. Praksa pokazuje da otpadanje svrhe ugovora zbog promenjenih okolnosti treba da ima određene posledice u ugovornim odnosima i kad ispunjenje ugovora nije postalo preterano otežano ni za jednu ugovornu stranu.

Druga pretpostavka koja prema Principima mora da bude zadovoljena da bi se ugovorna strana za koju je ispunjenje ugovorne obaveze postalo preterano otežano mogla pozvati na promenjene okolnosti jeste da je promena nastupila posle zaključenja ugovora.<sup>23</sup> U tom pogledu Principi se ne razlikuju od našeg važećeg prava.

I u pogledu treće pretpostavke za primenu pravila o klauzuli *rebus sic stantibus* Principi i naše važeće pravo se ne razlikuju. Naime, potrebno je da je promena okolnosti takva da je razumno posmatrano nije bilo neophodno uzeti u obzir prilikom zaključenja ugovora.<sup>24</sup> Reč "razumno" (eng. *reasonably*) upućuje na to da ne treba uzimati u obzir okolnosti čija je mogućnost nastupanja vrlo mala, ili čak i samo teorijska.

Četvrta pretpostavka koja je predviđena u Principima, a u pogledu koje naše pravo čuti, sastoji se u tome što rizik promene okolnosti treba da je takav da ga, prema ugovoru, pogodjena strana nije bila dužna da snosi. To su slučajevi u kojima je odgovornost dužnika za neispunjenje ili za neuredno ispunjenje ugovora proširena, pa se on zbog toga ne može pozivati na to da je ispunjenje ugovorne obaveze za njega postalo preterano otežano. Ne treba izgubiti iz vida da je moguće da se dužnik obaveže da će svoju ugovornu obavezu izvršiti "u svakom slučaju", tako da se ne može pozivati ni na kakve promene okolnosti zbog kojih je ispunjenje obaveze postalo preterano otežano.

U tom smislu u našem pravu važi pravilo prema kojem se ugovorne strane mogu ugovorom unapred odreći pozivanja na određene promenjene okolnosti, osim ako je to u suprotnosti sa načelom savesnosti i poštenja.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Treitel, *nav. delo*, p. 649; Anson's *Law of Contract*, by A.G. Guest, Oxford, 1975, p. 480.

<sup>23</sup> *Principi*, član 6.111 stav 2 (a).

<sup>24</sup> *Principi*, član 6.111 stav 2 (b).

<sup>25</sup> *Zakon o obligacionim odnosima*, član 136.

### 3. Izmena ili raskid ugovora zbog promenjenih okolnosti

Kad su zadovoljene pretpostavke za primenu pravila o klauzuli *rebus sic stantibus*, ugovorne strane su, prema Principima, dužne da pristupe pregovorima radi izmene ili raskida ugovora. Inicijativu za pregovore daje strana koju su pogodile promenjene okolnosti, i to bez suvišnog odlaganja.

I prema našem pravu, strana koja je ovlašćena da zbog promenjenih okolnosti zahteva raskid ugovora, dužna je da o svojoj nameri da tako postupi obavesti drugu stranu čim je saznala za promenu okolnosti. Ako to nije učinila nije izgubila pravo da zahteva raskid, ali odgovara za štetu koju je druga strana pretrpela zbog toga što joj zahtev nije na vreme saopšten.<sup>26</sup>

Ideja od koje polaze Principi je, očigledno, da teškoće koje su se pojavile u izvršavanju ugovora ugovorne strane treba na prvom mestu da rešavaju sporazumevanjem. Ugovor treba izvršiti, makar i uz izmene. Naše pravo ne polazi od te ideje. Prema našem pravu ugovorne strane mogu saglasnošću svojih volja, sve do ispunjenja ugovora, izmeniti njegove sastojke. Ali, one nisu dužne da pristupe pregovorima za izmenu ugovora, ako su se okolnosti koje su imale u vidu prilikom zaključenja ugovora promenile.

Prema našem pravu, strana za koju je ispunjenje ugovorne obaveze postalo otežano zbog promenjenih okolnosti može zahtevati od druge strane da raskinu ugovor. Ako druga strana ne prihvati sporazumni raskid ugovora, raskid će na zahtev zainteresovane strane izreći sud. Ugovor se neće raskinuti ako druga strana ponudi ili pristane da se odgovarajući uslovi ugovora pravično izmene.<sup>27</sup> Formulacija "ako druga strana ... pristane" upućuje na zaključak da strana za koju je ispunjenje ugovorne obaveze postalo otežano može ponuditi drugoj strani izmenu ugovora, umesto da izjavi da raskida ugovor. Ako se ugovorne strane ne mogu sporazumeti o izmeni ili raskidu ugovora, odluku će doneti sud. Pri odlučivanju o raskidanju ugovora, odnosno o njegovoj izmeni, sud će se rukovoditi načelima poštenog prometa, vodeći računa naročito o cilju ugovora, o normalnom riziku kod ugovora odnosno vrste, o opštem interesu, kao i o interesima obeju strana.<sup>28</sup>

Druga strana ne može izjaviti da zbog promenjenih okolnosti raskida ugovor. Ali, ona ne mora prihvatiti predlog za izmenu ugovora koji joj je uputila strana koju su pogodile promenjene okolnosti, i u takvoj situaciji ugovor može biti raskinut odlukom suda.

Prema Principima, ukoliko ugovorne strane ne postignu u razumnom roku sporazum o izmeni ugovora, sud može da se opredeli za jednu od dve mogućnosti. On

---

<sup>26</sup> Zakon o obligacionim odnosima, član 134.

<sup>27</sup> Zakon o obligacionim odnosima, član 133. stav 4.

<sup>28</sup> Zakon o obligacionim odnosima, član 135.

može raskinuti ugovor sa danom i pod uslovima koje je odredio. Sud, na primer, može odlučiti da se ugovor raskine *ex tunc*, dakle kao da nije ni bio zaključen, ili *ex nunc*, dakle samo za budućnost. Ili, sud može izmeniti ugovor tako da raspodeli izmedju ugovornih strana na pravičan i jednak način štete i dobitke koji su nastali zbog promene okolnosti.

Sud je na ovaj način dobio vrlo delikatnu ulogu. Njegova uloga izlazi van okvira tumačenja ugovora. Sudska odluka kojom se menja ugovor zamenjuje volju ugovornih strana. Sud, na primer, može produžiti rok u kojem je prodavac dužan da izvrši isporuku robe, ili povećati cenu koju je kupac dužan da plati prodavcu.

#### 4. Obaveza na naknadu štete u slučaju raskida ugovora

Prema našem pravu, ako izrekne raskid ugovora, sud će na zahtev druge strane obavezati stranu koja ga je zahtevala da naknadi drugoj strani pravičan deo štete koju trpi zbog toga.<sup>29</sup>

Odgovornost jedne ugovorne strane u slučaju kad je sud raskinuo ugovor zbog promenjenih okolnosti ima prema našem važećem pravu četiri specifičnosti u odnosu na druge slučajeve ugovorne odgovornosti.

Prvo, značajna specifičnost ovog slučaja odgovornosti ogleda se u tome što jedna ugovorna strana ima pravo na naknadu štete mada je uzrok zbog kojeg druga ugovorna strana nije izvršila svoju obavezu viša sila. Zakon u tom pogledu nije izričit, ali ovakav zaključak proizlazi iz pravila da dužnik može zahtevati raskid ili izmenu ugovora samo ako je zbog nekih spoljnih događaja koje on nije mogao sprečiti, otkloniti ili izbeći ispunjenje njegove obaveze postalo otežano ili je otpala svrha ugovora. Prema opštim pravilima, viša sila isključuje ugovornu odgovornost.

Drugo, ugovorna strana koja se poziva na promenjene okolnosti biće dužna da drugoj strani samo delimično naknadi štetu zbog neizvršenja ugovora. Njena odgovornost nije potpuna. Ona je dužna da drugoj strani naknadi "pravičan" deo štete. Ukoliko bi se šteta naknadjivala u potpunosti, ne bi bilo razlike izmedju slučajeva raskida ili izmene ugovora zbog promenjenih okolnosti i slučajeva kad dužnik odgovara zbog povrede ugovora.<sup>30</sup> U našoj pravnoj literaturi izneto je mišljenje prema kojem objašnjenje zašto dužnik ipak nešto duguje leži u tome što se na klauzulu *rebus sic stantibus* dužnik može pozvati u slučajevima kad je ispunjenje njegove obaveze moguće.<sup>31</sup> Prema opštim pravilima ugovornog prava, pošto je

---

<sup>29</sup> Zakon o obligacionim odnosima, član 133. stav 5.

<sup>30</sup> Komentar Zakona o obligacionim odnosima, glavni redaktor prof. dr S. Perović, knjiga I, Beograd, 1995, str. 265.

<sup>31</sup> I. Jankovec, *Ugovorna odgovornost*, Beograd, 1993, str. 211.

ispunjenje obaveze moguće, dužnik bi morao da je ispuni ili da odgovara za štetu zbog neispunjenja.

Dakle, dužnik neće moći da se pozove na višu silu kao razlog za isključenje odgovornosti zbog neispunjenja ugovorne obaveze, ali će zbog toga što mu se ne može ništa prigovoriti biti dužan da naknadi samo deo štete koju je pretrpela druga strana.

Treće, u slučaju neispunjenja obaveze, ugovor prestaje po samom zakonu (jedan takav slučaj je ako je ispunjenje obaveze postalo trajno i u potpunosti nemoguće) ili izjavom strane verne ugovoru (zbog docnje druge strane, ukoliko je ispunjenje obaveze moguće). Jedino u slučaju kad se zainteresovana ugovorna strana pozvala na pravila o klauzuli *rebus sic stantibus* ugovor se raskida odlukom suda. Takva odluka ima konstitutivni karakter.

Četvrto, što se tiče obima odgovornosti, ako izrekne raskid ugovora zbog promenjenih okolnosti, sud će na zahtev druge strane obavezati stranu koja je zahtevala raskid da naknadi drugoj strani pravičan deo štete koju ona trpi zbog toga. Dakle, vrši se preraspodela poslovnih rizika koje su ugovorne strane preuzele zaključenjem ugovora: strana za koju je ispunjenje obaveze postalo otežano može biti oslobođena obaveze, ali šteta zbog neizvršenja ugovora neće u potpunosti pasti na drugu stranu. Ona će pogoditi i jednu i drugu ugovornu stranu.

Principi ne predviđaju obavezu naknade štete u slučaju raskida ili izmene ugovora zbog promenjenih okolnosti. Umesto toga, sud može izmeniti ugovor tako da raspodeli između ugovornih strana na pravičan način gubitke i dobitke zbog promenjenih okolnosti.<sup>32</sup>

I Gradjanski kodeks Ruske federacije koji je stupio na snagu 1. januara 1995. godine prihvatio je isto rešenje. Prema članu 451. stav 3. tog Kodeksa, prilikom raskidanja ugovora zbog bitno izmenjenih okolnosti sud će na zahtev bilo koje strane urediti posledice raskidanja ugovora, u cilju da se između ugovarača pravično rasporede troškovi koje oni snose u vezi sa ispunjenjem ugovora. U stavu 4. istog člana precizirano je da se izmena ugovora zbog bitne promene okolnosti dozvoljava po odluci suda u izuzetnim slučajevima, kada je raskidanje ugovora protivno opštim interesima, ili povlači za ugovarače štetu koja znatno premaša troškove koji su potrebni za ispunjenje ugovora pod izmenjenim uslovima, kako je to odredio sud.

---

<sup>32</sup> Član 6.111 stav 3 (b).

Prof. Ivica Jankovec, Ph. D.

*Effects of Change of Circumstances on Contractual Relations*

SUMMARY

*In this article the author analyses what The Commission on European Contract Law (known as Lando Commission) in its Restatement called Principles of European Contract Law, 1997, proposes concerning effects of change of circumstances on contractual relations. The comparison is made between this Principles and Yugoslav Law on Contracts.*

*There are two fundamental differences between the Principles and Yugoslav law. Firstly, the Principles do not provide that a contract may be discharged because of the frustration of purpose. The parties could terminate the contract if because of a change of circumstances the performance of it became excessively onerous for one of them. According to Yugoslav law, frustration of purpose is one of the reasons (the other is if the performance became onerous to a greater extent) for the termination of the contract. Secondly, according to Principles, the court may terminate the contract or adapt the contract in order to distribute between the parties in a just and equitable manner the losses and gains resulting from the change of circumstances, if the parties fail to reach agreement within reasonable period. It is duty for the parties to negotiate. Court may award damages for the loss suffered if one party refuses to negotiate or breaks off negotiations contrary to good faith and fair dealing. According to Yugoslav law negotiations are not mandatory. But if on request of one party court terminates contract, it will award just damages to the other party.*



## **SUDSKA PRAKSA**

### **IZ PRAKSE SUDA PRAVDE EVROPSKIH ZAJEDNICA**

***Slučaj "Racke GmbH & Co. v. Hauptzollamt Mainz" br. C-162/96,***  
***16. 7.1998.***

Proces raspada prethodne Jugoslavije je, pored ostalog, izazvao i mnoga pitanja koja se odnose na primenu medjunarodnog prava, poput priznanja država, poštovanja ljudskih prava, prava oružanih sukoba, poštovanja ugovora i drugo (u tom smislu videti npr. zbornik radova *Medjunarodno pravo i jugoslovenska kriza*, IMPP, 1996, 463 strane). Medju njima, u jugoslovenskoj pravnoj javnosti je u svoje vreme dosta komentara izazvala suspenzija sporazuma o saradnji SFRJ-EEZ i svih trgovinskih koncesija odobrenih Jugoslaviji, usvojena po hitnom postupku od strane Saveta ministara EZ u novembru 1991. godine. Presuda Suda pravde Evropskih zajednica u slučaju "Racke" nas ponovo vraća na ovo, kasnijim događajima već pomalo zaboravljeno pitanje o medjunaordnopravnoj osnovanosti načina na koji je suspendovan sporazum o saradnji.

#### *1. Okolnosti slučaja i procedura*

U kontekstu zbivanja na teritoriji SFRJ u 1991 i kao jednu od sankcija prema nekooperativnosti srpskog rukovodstva, Savet ministara EZ i predstavnici država članica EZ, okupljeni u Savetu su odlukom br. 91/586 i uredbom br. 3300/91 od 11. novembra 1991. godine (Službeni list EZ br. L 315 iz 1991) suspendovali primenu

sporazuma o saradnji SFRJ-EEZ iz 1990. godine. Odluka je odmah stupila na snagu i primenjena sa važenjem od 15.11.1991.

Firma "Racke" je poznati i dugogodišnji uvoznik jugoslovenskih vina, posebno onih sa Kosova, sa kojima je u određenim periodima osvojila značajan deo tržišta u SR Nemačkoj. U periodu između novembra 1990. godine i aprila 1992. godine, Racke je uvezio vino poreklom sa Kosova, koje je duže držao u bescarinskim skladištima, da bi ga zatim maja 1992. godine deklarirao na carini radi slobodne prodaje. Tim povodom, "Racke" je zatražio primenu preferencijalne carine na uvoz vina iz SFRJ u EU, kako je to bilo predviđeno sporazumom o saradnji i drugim aranžmanima između ranije SFRJ i EEZ. Nemačka carina (*Hauptzollamt Mainz*) je, međutim, odbacila ovaj zahtev i zatražila plaćanje pune carine, imajući u vidu činjenicu da od 11.11.1991. godine uvoz iz Srbije više nije uživao carinske povlastice u EZ. Protiv ove odluke, "Racke" je pokrenuo upravni spor pred Finasijskim sudom (*Finanzgericht*). Sud je prihvatio žalbu "Rackea" u pogledu primene povlastica na vino uvezeno pre 15.11.1991. godine, ali ju je odbacio u pogledu ostalih isporuka, obavljenih nakon toga datuma, pozivajući se na navednu uredbu EEZ sa važenjem od 15.11.1991. godine o suspenziji trgovinskih koncesija prema SFRJ. "Racke" se zatim žalio Saveznom finansijskom sudu (*Bundesfinanzhof*), pozivajući se na nezakonitost uredbe EZ br. 3300/91 od 11.11.1991. godine zbog kršenja normi međunarodnog prava. Imajući u vidu da se radi o sudu poslednje instance protiv čijih presuda nema pravnog leka, Savezni sud se, u skladu sa odredbama člana 177 Ugovora o osnivanju Evropske zajednice ("Sud pravde je nadležan da donosi odluke o prethodnim pitanjima u vezi...valjanosti i tumačenja akata koje su doneli organi EZ...Kada se takvo pitanje postavi u predmetu pred nacionalnim sudom čije odluke ne podležu pravnom leku unutrašnjeg prava, taj sud je u obavezi da zatraži prethodno mišljenje Suda pravde") obratio Sudu pravde EZ (SPEZ) sa dva pitanja:

"1. Da li je uredba Saveta (EEZ) br. 330/91 od 11.11.1991. pravno valjana?" i

"2. Ukoliko nije, koje su posledice njenog nevaženja u pogledu primene carina na proizvode poreklom iz Srbije, uvezene u periodu između novembra 1991. i aprila 1992. godine".

## 2. Pitanje nadležnosti Suda pravde EZ

Kao prvo pitanje u raspravi, Komisija EZ je iznela sumnju u nadležnost Suda pravde u ovom slučaju, imajući u vidu da se osnovni argument tužbe zasniva na argumentu međunarodnog javnog prava (način i procedura suspenzije odnosno otkazivanja međunarodnih ugovora, odnosno njegovo kršenje), što navodno nije obuhvaćeno prethodnim pitanjima koja predviđa član 177 Rimskog ugovora.

Na ovaj argument, Sud pravde se kratko pozvao na svoju raniju praksu, posebno u poznatom slučaju br. 21/72-24/72 *International Fruit Company* (1972) ECR 1219, da nadležnost SPEZ u prethodnim pitanjima na osnovu člana 177 važi za sva akta organa EZ i da ne može biti ograničena pravnim razlozima zbog kojih se njihova važnost dovodi u pitanje.

### 3. Pitanje direktnog dejstva Sporazuma o saradnji

Sud je zatim razmotrio pitanje da li, u slučaju nevažnosti osporavane uredbe, podnosilac žalbe uopšte može da se poziva na prava koje predviđa sporazum o saradnji SFRJ - EEZ, imajući u vidu da se radi o međunarodnom ugovoru. Drugim rečima, postavilo se pitanje direktnog dejstva nekih odredbi sporazuma o saradnji. Pod neposrednim ili direktnim dejstvom nekog akta prava EZ "podrazumeva se sposobnost ili podesnost odredbi komunitarnog prava da neposredno stvaraju prava ili nameće obaveze na koje se neposredno mogu pozivati pojedinci bez intervencije upravnih ili sudskih organa" (v. R. Vukadinović: *Stvaranje i ostvarivanje komunitarnih prava u EU*, IES, Beograd, 1998, str. 56; takodje videti kod D. McGoldrick: *International Relations Law of the EU*, Longman, 1997, posebno str. 124 i dalje) I u ovom pitanju, Sud pravde se pozvao na svoju raniju presudu, odnosno na slučaj br. 12/86 *Demirel*, (1987) ECR 3719 (radilo se o primeni sporazuma o asocijaciji EEZ sa trećom zemljom u pogledu važenja nekih ličnih prava, tj. socijalnih davanja, za strane radnike u zemljama EZ), ističući da "sporazum zaključen od strane Saveta sa nekom zemljom izvan EZ predstavlja akt Zajednice, čije odredbe čine integralni deo prava Zajednice", koji prema tome podleže i svim načelima koja su usvojena u praksi Suda pravde EZ. U tom smislu, u skladu sa praksom iz slučaja *Demirel*, odredbe nekog međunarodnog sporazuma EZ "imaju direktno dejstvo ukoliko one sadrže jasne i precizne obaveze", za koje nije potrebno usvajanje nekog nižeg, podzakonskog akta. U tom smislu, Sud je analizirao terminologiju člana 22, tačka 4 sporazuma o saradnji SFRJ-EEZ, kojom je bilo predviđeno smanjenje/ukidanje carina EZ na uvoz vina iz SRJ i zaključio da se radi o odredbama sa direktnim dejstvom. Prema tome, "Racke" ima mogućnost da se poziva na ove odredbe, da bi zasnovao svoje pravo na carinske povlastice prilikom uvoza i ranije SFRJ.

### 4. Pitanje osnovanosti suspenzije Sporazuma o saradnji

Kao osnov svoje argumentacije u cilju osporavanja uredbe o suspenziji trgovinskih koncesija iz sporazuma o saradnji, "Racke" se pozvao na obavezu Evropske zajednice "da u vršenju svojih nadležnosti poštuje međunarodno pravo"

(videti i slučaj br. 286/90 *Poulsen*, (1992) ECR I-6019). U tom smislu, ponašanje EZ mora da bude podvrgnuto kontroli međunarodnog običajnog ili ugovornog prava. Primena sporazuma o saradnji SFRJ-EEZ na slučaj Rackea proizilazi iz opšteg načela prava *pacta sunt servanda* (Bečka konvencija o međunarodnim ugovorima kaže da su međunarodni ugovori obavezujući za njihove strane i da se moraju izvršavati u dobroj veri).

Da bi izbegla dalju primenu sporazuma o saradnji, odnosno da bi odmah suspendovala njegove odredbe, EZ se u odluci i uredbi iz novembra 1992. pozvala na "promenu suštinskih okolnosti" od kojih je zavisilo zaključenje sporazuma o saradnji (što se ponekad u starijoj literaturi naziva klauzula *rebus sic stantibus*).

Bitno je konstatovati da je Sud u načelu ponovo istakao potrebu sudskog nadzora u poštovanju međunarodnog prava od strane EZ. Međutim, u ovoj kontroli, Sud je dodao određene rezerve. Prvo, u tački 52 presude, Sud ukazuje da "sudska kontrola mora neophodno biti ograničena na činjenicu, da li je, usvajanjem uredbe o suspenziji Savet ministara EZ učinio *očiglednu grešku u proceni uslova za primenu tih odredbi*" (istakao D.L). Dakle, Sud neće, prilikom kontrolisanja propisa organa EZ ulaziti u detalje pravnog rezonovanja Saveta, a još manje u političke razloge donošenja takvih mera. Kontrola se ograničava na eventualnu pojavu "očiglednih greški" u primeni međunarodnog prava. Drugo ograničenje se odnosi na formu i sadržinu odredbi međunarodnog prava koje Sud koristi da bi kontrolisao valjanost odluka EZ. U tački 53 svoje presude, u cilju provere uslova za primenu klauzule o "suštinskoj promeni okolnosti", on se izričito poziva na "međunarodno običajno pravo, onako kako je ono kodifikovano u članu 62, tačka 1 Bečke konvencije" (o međunarodnim ugovorima). Međutim, u daljoj analizi Sud pravde se neće striktno držati svih odredbi Bečke konvencije, nego će u pogledu kontrole poštovanja procedure otkazivanja/suspenzije ugovora koje predviđa Konvencija, reći da "specifični zahtevi procedure predviđeni u članu 65 Bečke konvencije *ne čine sastavni deo međunarodnog običajnog prava*" (istakao D.L).

Uz navedene ograde, Sud analizira primenu klauzule "*rebus sic stantibus*" na slučaj suspenzije sporazuma o saradnji SFRJ-EEZ, uzimajući u obzir dva suštinska preduslova njegove primene, koje predviđa i Bečka konvencija:

(1) potrebno je da su promenjene okolnosti činile suštinsku osnovu zbog koje su strane prihvatile obaveze iz sporazuma. Sa tog stanovišta, Sud prvo analizira odredbe iz preambule sporazuma o saradnji SFRJ-EEZ, posebno u pogledu ciljeva koje žele da postignu dve strane. Konstatujući da je cilj sporazuma bio ekonomski razvoj SFRJ i sveukupna saradnja, Sud zaključuje da su "održanje situacije mira" i "postojanje stabilnih institucija" preko kojih se izvršava sporazum, predstavljali sustinski preduslov za otpočinjanje i nastavljanje saradnje;

(2) drugi preudslov primene klauzule o promenjenim okolnostima predvidja da ta promena mora "radikalno da promeni obim obaveza koje je predvideo ugovor". U analizi ispunjenosti ovoga uslova, Sud je više nego lapidaran, zasnivajući se na pomenutom kriterijumu o tome da li postoji ili ne "očigledna greška u proceni". Sud dakle, samo citira pravne razloge suspenzije sporazuma koje je naveo Savet (da "nastavak sukoba...predstavlja...suštinsku promenu okolnosti"...i da ta situacija "dovodi u pitanje primenu sporazuma") i zaključuje da se u navedenim ocenama ne vidi da je došlo do "očigledne greške". Sud se, doduše slaže sa stavom "Rackea" da su trgovinski odnosi uz carinske preferencijale i dalje bili mogući, ali ukazuje na činjenicu da medjunarodno pravo ne zateva postojanje potpune nemogućnosti izvršenja obaveze, kako bi se primenila klauzula o izmenjenim okolnostima. Osim toga, dodaje Sud, citirajući mišljenje sudskog pravobranioca, "nije bilo razloga nastaviti sa odobravanjem povlastica kako bi se podstakla trgovina, u situaciji kada se Jugoslavija raspadala".

Kao što smo već videli, Sud je još manju pažnju posvetio obavezi (koju predvidja Bečka konvencija) o poštovanju određene procedure prilikom otkazivanja ili suspenzije ugovora, ističući da se ne radi o odredbama koje obavezuju EZ (jer ne čine deo običajnog prava).

Konačno mišljenje Suda je kratko i jasno: "razmatranje pokrenutih pitanja nije ukazalo na činjenice koje bi bile od takvog značaja da utiču na valjanost uredbe Saveta EEZ br. 3300/91." Prema tome, Sud pravde nije doveo u pitanje način na koji je Evropska zajednica suspendovala u novembru 1991. godine sporazum o saradnji između SFRJ i EEZ. Zbog toha, nije ni odgovorio na drugo pitanje koje je nemački sud postavio, prilikom traženja preliminarnog mišljenja.

### **5. Komentar presude**

U već davnom kometaru koji je ovaj autor napisao povodom načina suspenzije sporazuma o saradnji SFRJ i EEZ (D. Lopandić: "Pravo i politika, sankcije EZ prema Jugoslaviji, odnosno Srbiji", *Pravni život*, 3-4, 1992, str. 405-411) ukazano je na problematičnu medjunarodnopravnu osnovanost ove odluke i na proceduralnu mogućnost da se domaći i strani ekonomski subjekti obrate Sudu pravde Evropskih zajednica radi obaranja odluke Saveta. Povodom slučaja "Racke", možemo sa određenim zadovoljstvom konstatovati, šest godina kasnije, da se naša sugestija u pogledu proceduralnih mogućnosti pred Sudom pravde EZ pokazala kao tačna. To zadovoljstvo, doduše, prilično je ograničeno, kada se ima u vidu meritorni deo presude.

Sud pravde je, s jedne strane, potvrdio stavove iz svojih ranijih presuda, da propisi Evropske zajednice podležu eventualnoj kontroli sa stanovišta načela medjunarodnog prava, kao i da postoji, u određenim slučajevima, direktno dejstvo pojedinih odredbi medjunarodnih sporazuma koje zaključuje Zajednica.

S druge strane, pokazalo se da prilikom kompleksnih političkih i pravnih okolnosti, kakav je bio slučaj hitne suspenzije svih odredbi sporazuma o saradnji EZ i SFRJ, Sud pravde svoju kontrolu nastoji da ograniči samo na ono što je pravno najnužnije. Sud je tako izbegao da ulazi na osetljivi teren političkih procena ili pravne oportunističke odluke. Umesto toga, ograničio se na pravno minimalističku kontrolu odluke Saveta EU sa gledišta načela međunarodnog prava i konstatovao da nije bilo "očigledne greške" u primeni međunarodnog prava. Medjutim, i u ovim uskim granicama, tumačenje uslova koje je dao Sud za primenu klauzule "o promenjenim okolnostima", izgleda nam krajnje problematično i diskutabilno. Pored toga, Sud je odbio da kontroliše proceduralni deo odluke Saveta (bilo sa gledišta komunitarnog prava, bilo sa gledišta Bečke konvencije o pravu ugovora).

Bilo bi takođe interesantno videti da li su advokati "Rackea" koristili i neke druge argumente u cilju obaranja uredbe EZ, a koje Sud nije smatrao relevantnim pa ih možda uopšte nije uzeo u obzir prilikom redigovanja presude (što se iz teksta same presude ne može videti).

Da zaključimo, presuda u slučaju "Racke" pokreće niz pitanja odnosa međunarodnog i komunitarnog prava i u tom smislu, ona će verovatno biti šire i produbljenije komentarisana. Medjutim, ona ne donosi neke značajnije pomake u sudskoj praksi SPEZ. Stoga ne verujemo da će ova presuda predstavljati veliki datum u daljem razvoju komunitarnog prava.

***N. V. Algemene Transport-en Expeditie Onderneming Van Gend en Loos Nederlandse administratie der belastingen Tariff Commission***

Predmet 26/62, presuda od 5. februara 1963. godine, objavljena u Službenom listu Evropskih zajednica od 4. marta 1963. i Zbirci sudskih odluka ECR (*European Court Reports*) 1963, str. 1.

U pitanju je jedna od najznačajnijih presuda u komunitarnom pravu (tzv. vodećih slučajeva) u kojoj je Sud pravde Evropskih zajednica zauzeo stavove po nizu spornih pitanja pravne prirode komunitarnog prava i njegove primene pred nacionalnim sudovima država članica. Zbog prostora, ovde će samo ukratko biti izneto činjenično stanje, dok će presuda biti citirana u celini.

***1. Činjenično stanje***

U septembru 1960. godine, holandsko privatno preduzeće "Van Gend en Loos" (u daljem tekstu Van Gend) je uvezlo određenu količinu ureaformaldehida (vrsta lepka) iz Nemačke. Na dan uvoza roba je bila klasifikovana u skladu sa nomenklaturom iz Tarifne (carinske) odluke koja je stupila na snagu 1. marta 1960. godine u koju je bila uključena nomenklatura iz Protokola zaključenog 25. jula 1958. godine u Brislu između Belgije, Luksemburga i Holandije. Protokol je u Holandiji bio ratifikovan Zakonom od 16. 12. 1959. godine. U skladu sa klisifikacijom iz Carinske odluke, poreske vlasti su uvozne dažbine obračunale po stopi od 8%. Pre 1958. godine preduzeće "Van Gend" je na isti lepak plaćalo carinu po stopi od 3% od vrednosti, ali je pomenutim Protokolom stopa povećana na 8%. Na takav obračun carine "Van Gend" je uložio pismeni prigovor carinskom inspektorom navodeći da se od prvog januara 1958. godine (od dana stupanja na snagu Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice) uvozne carine za ovaj proizvod nisu mogle povećavati i da su obračunom veće carine u iznosu od 8% povredjene odredbe člana 12. Ugovora o osnivanju.

Marta 1961. godine carinski inspektor je odbio prigovor, sa obrazloženjem da nije osporena primena carinske stope, već iznos dažbina. "Van Gend" se onda 4. aprila 1961. godine žalio Carinskom sudu u Amsterdamu (*Tariff Commission*) od koga je zahtevao da ga oslobodi obaveze plaćanja dodatnih 5% carine nametnute Protokolom Beneluksa o carinama. U skladu sa odredbama člana 177. Ugovora o osnivanju Carinski sud se obratio Sudu pravde Evropskih zajednica i u svom zahtevu za tumačenjem postavio sledeća pitanja:

1. da li se odredbe člana 12. Ugovora o osnivanju mogu primenjivati na teritorijama država članica, što podrazumevaju tužioci, odnosno da li na osnovu ovog člana građani (država članica) mogu direktno sticati prava koja nacionalni sudovi moraju štiti;

2. ako je odgovor na prvo pitanje pozitivan, da li primena carinske stope u iznosu od 8% na uvoz formaldehida iz Nemačke u Holandiju, koja je nametnuta tužiocu u glavnom postupku predstavlja protivzakonito povećanje s obzirom na značenje odredbi člana 12. Ugovora o osnivanju, ili je reč o slučaju razumne (opravdane) promene obaveze koja je bila na snazi pre prvog marta 1960. godine; promene koju, iako je dovela do povećanja obaveze u aritmetičkom smislu, ne bi trebalo smatrati nedopuštenom u smislu odredbi člana 12. Ugovora o osnivanju.

## 2. Postupak

U skladu sa odredbama člana 20. Statuta Suda pravde zainteresovane strane, države članice i Komisija su 23. avgusta 1962. godine obavestene o podnetom zahtevu Carinskog suda. Stranke u glavnom slučaju, Komisija i vlade Belgije, Zapadne Nemačke i Holandije dostavile su pismena mišljenja. Javna rasprava je održana 29. novembra 1962. godine. Na pitanja koja je Sud za vreme rasprave postavio, stranke su pismeno odgovorile. Svoje mišljenje opšti pravobranilac je saopštio na raspravi od 12. 12. 1962. godine u kome je zauzeo stav da bi Sud trebalo da odgovori samo na prvo pitanje - da li su odredbama člana 12. Ugovora o osnivanju nametnute obaveze samo državama članicama.

Pismena saopštenja triju vlada bila su slična: odredbe člana 12. se ne mogu direktno primenjivati. Osim toga, vlada Holandije je osporila i nadležnost Suda pravde da, osim postupka koji je određen članovima 169. i 170. Ugovora o osnivanju, po ovom postupku raspravlja o navodnim povredama Ugovora o osnivanju. Drugim rečima, vlada Holandije je smatrala da se o ovim pitanjima navodne povrede Ugovora o osnivanju ne može raspravljati u postupku preliminarnog tumačenja koji je pokrenut u skladu sa odredbama člana 177. Ugovora o osnivanju. Vlada Belgije je osnovanost postupka osporila iz drugih razloga. Prema njenom shvatanju nacionalni sudija je suočen sa dvema međunarodnim konvencijama (Ugovorom o osnivanju Evropske ekonomske zajednice i Carinskim protokolom). Ako su njihova rešenja u koliziji, nacionalni sudija mora da odluči u skladu sa nacionalnim pravom kome će dati primat. Stoga na sporno pitanje mora odgovoriti Carinski sud čak i nakon što Sud pravde da svoje tumačenje. To praktično znači da pitanje koje je dostavljeno Sudu nije podobno za preliminarno tumačenje pošto na osnovu takvog odgovora nacionalni sudija ne može doneti svoju presudu u sporu koji je pokrenut pred nacionalnim sudom.



Komisija je smatrala da je postupak dozvoljen i u tom smislu navela da dejstvo Ugovora o osnivanju na unutrašnje pravo država članica nije određeno nacionalnim pravom država članica, već samim Ugovorom. Dalje, Komisija smatra da bi odbijanje ovakvog zahteva za preliminarnim tumačenjem imalo za posledicu onemogućavanje građanima (pojedincima) da u svim slučajevima povrede komunitarnog prava štite svoja prava, a ne samo u slučajevima kad povredu čine države članice.

Direktno dejstvo člana 12. Komisija je izvela dedukcijom iz analize o pravnoj strukturi Ugovora o osnivanju. Analiza pokazuje da potpisivanjem Ugovora o osnivanju države članice nisu imale za cilj samo prihvatanje uzajamnih obaveza, već i da izgrade komunitarno pravo i, šta više, nisu želele da primenu ovog prava izuzmu iz normalne nadležnosti nacionalnih sudskih vlasti. Za efikasnu i jednoobraznu primenu ovog prava u Zajednici zahteva se, prvo, da dejstvo komunitarnog prava na unutrašnje pravo bude određeno isključivo njegovim pravilima, drugo, da nacionalni sudovi moraju biti obavezani da direktno primenjuju pravila komunitarnog prava i, treće, da nacionalne sudije moraju dati prednost komunitarnom pravu nad kontradiktornim nacionalnim propisima, čak i kad je ovo doneto kasnije.

Činjenica da su odredbe komunitarnog prava formalno adresirane na države članice nije dovoljna da se zainteresovanim građanima porekne pravo da zahtevaju njegovu primenu i njegovo izvršenje od strane nacionalnih sudija.

### ***Rezime***

#### *A. Pitanja koja se tiču člana 177.*

##### *I. Direktno dejstvo odredbi člana 12.*

1. U predmetu koji je upućen Sudu pravde, od Suda se nije tražilo da odluči o primenljivosti Ugovora u skladu sa načelima holandskog nacionalnog prava - ova odluka ostaje u nadležnosti nacionalnog sudije - već jedino da u skladu sa odredbama člana 177(a) Ugovora o osnivanju, da tumačenje prave namere člana 12. u okvirima komunitarnog prava posmatrnog u celini i u smislu njegove primenljivosti na privatne stranke.

2. Nadležnost Suda ne može biti zaobidjena zbog toga što odgovor na prvo pitanje koje je postavio Carinski sud ne može biti ni od kakvog značaja za rešenje spora koji se vodi pred nacionalni sudom. Jedino se zahteva da se postavljeno pitanje nedvosmisleno odnosi na tumačenje Ugovora.

## II. Povećanje u skladu sa članom 12.

3. Drugo pitanje koje je postavio Carinski sud prevazilazi nadležnost Suda pravde.

4. Nedvosmislena namera pitanja je da se utvrdi da li je stvarno povećanje naplaćene dažbine, koje nije nastalo zbog povećanja carinske stope, već kao rezultat nove klasifikacije proizvoda, suprotno zabranama koje su određene u članu 12. Ugovora o osnivanju. Posmatrano u tom svetlu, pitanje zahteva tumačenje pojma "dažbina" iz člana 12, koje su nametnute pre stupanja na snagu Ugovora o osnivanju. Ovo pitanje spada u nadležnost Suda pravde.

### B. Pitanja koja se tiču člana 12.

#### I. Direktno dejstvo

1. Zajednica konstituiše u međunarodnom pravu novi pravni poredak u čiju korist su države članice ograničile u određenoj meri svoje suverenitete koji daje prava ne samo državama članicama, već i njihovim subjektima.

2. Na isti način kako komunitarno pravo, nezavisno od zakonodavstva država članica, stvara obaveze za privatne strane, ono je takodje sposobno da stvara i prava, koja privatne strane mogu koristiti i primenjivati u sopstveno ime. Takva prava ne nastaju samo kad su dodeljena na izričit način odredbama Ugovora o osnivanju, već još češće iz jasnih obaveza koje Ugovor o osnivanju nameće privatnim stranama, državama članicama ili zajedničkim institucijama.

3. Članom 9. Ugovora o osnivanju Zajednica je predviđena kao carinska unija. Isti član sadrži generalnu zabranu uvoznih i izvoznih dažbina i mera sličnog dejstva, kao jedno od načela carinske unije. U skladu sa takvom odredbom, član 12 sadrži jasnu i bezuslovnu zabranu, ne obavezu, da se ne izvrši jedan akt, već da se uzdrži od toga.

4. Po svojoj prirodi ova obaveza zahteva direktno dejstvo u pravnim odnosima između država članica i lica pod njihovom jurisdikcijom. Činjenica da ova odredba imenuje države članice kao subjekte obaveza ne znači da njihovim stanovnicima nije omogućeno da stiču prava iz toga.

5. Odredbe članova 169. i 170 Ugovora o osnivanju kojima je Komisiji i državama članicama dato pravo pokretanja postupaka pred Sudom pravde protiv države koja nije ispunila svoje obaveze, ne ograničava u relevantnom slučaju privatne strane da se pozovu na iste obaveze pred nacionalnim sudovima.

6. Budnost zainteresovanih strana u pogledu očuvanja svojih prava predviđa efektivnu proveru koja ide ruku pod ruku sa postupkom nadzora koji je predviđen članovima 169. i 170.

7. Odredbe člana 12. moraju biti tumačene u skladu sa duhom, sadržinom i formulacijom Ugovora, u smislu da imaju direktno dejstvo i da stvaraju prava čije izvršenje može biti zahtevano od nacionalnih sudova.

## *II. Dažbine na snazi pre stupanja na snagu Ugovora o osnivanju*

8. U cilju određivanja da li su uvozne dažbine bile povećane suprotno odredbama člana 12. Ugovora, kao osnova moraju biti uzete dažbine koje su važile pre stupanja na snagu Ugovora.

9. Zabranjeno povećanje može nastati novom klasifikacijom, odnosno prebacivanjem određenih proizvoda u više tarifne grupe (stavove).

### *Presuda Suda od 5. februara 1963.*

(...)

## *II. U vezi prvog pitanja*

### *A. Nadležnost Suda*

Uzimajući u obzir da su Vlade Holandije i Belgije osporile nadležnost Suda navodeći da se postavljena pitanja ne odnose na tumačenje Ugovora o osnivanju, već na njegovu primenu u unutrašnjem pravu Holandije;

posebno da, prema mišljenjima ovih vlada, Sud nije nadležan da odlučuje o mogućem prioritetu odredbi Ugovora o osnivanju, ni u odnosu na unutrašnje zakonodavstvo Holandije, ni u odnosu na druge konvencije koje je zaključila Holandija i koje čine deo njenog unutrašnjeg prava;

da odgovor na ovo pitanje spada u isključivu nadležnost nacionalnih sudova uz pravo pokretanja eventualne tužbe u skladu sa odredbama članova 169. i 170. Ugovora o osnivanju;

s obzirom da u upućenom slučaju od Suda nije traženo da odluči o primeni Ugovora u skladu sa načelima holandskog prava, jer ovo spada u nadležnost nacionalnog suda, već da je jedino traženo tumačenje člana 12, u skladu sa odredbama člana 177(a) Ugovora uzimajući u obzir nameru člana 12. ovog Ugovora, posmatranog u okvirima komunitarnog prava kao celine i sa stanovišta njegove primene na pojedince.

Ovaj argument, dakle, nema pravnog osnova.

Uzimajući u obzir da je Belgijska vlada osporila nadležnost Suda po osnovu činjenice da odgovor na prvo pitanje koje je postavio Carinski sud ne može biti ni od kakvog značaja za odluku koju će doneti ovo telo u sporu koji se nalazi pred njim;

uzimajući u obzir, dakle, da se za nadležnost Suda u ovom slučaju traži jedino da postavljeno pitanje bude formulisano na jasan način i da se odnosi na tumačenje Ugovora;

imajući u vidu da razlozi koji su mogli navesti nacionalni sud na takav izbor pitanja, kao i važnost koju takvim pitanjima pridaje u kontekstu slučaja koji se nalazi u postupku koji se nalazi pred njim, nisu predmet ocene Suda;

proizilazi, prema tome, odgovor da se ova pitanja ne odnose na tumačenje Ugovora i izlazi iz okvira nadležnosti Suda.

Stoga, ni ovaj argument, takodje, nema pravnog osnova.

### *B. U pogledu suštine - materijalna pitanja slučaja*

S obzirom da je Carinski sud na prvom mestu postavio pitanje da li odredbe člana 12. imaju direktno dejstvo u unutrašnjem pravu u smislu da državljani država članica mogu na osnovu ovog člana zahtevati prava koja nacionalni sudovi moraju štiti;

da bi se utvrdilo da li odredbe jednog međunarodnog ugovora imaju tako široko dejstvo potrebno je uzeti u obzir, duh, generalnu shemu i tekst tih odredbi;

s obzirom da je predmet Ugovora o osnivanju uspostavljanje zajedničkog tržišta, čije je funkcionisanje od neposrednog interesa za zainteresovane stranke u Zajednici, to podrazumeva da je ovaj Ugovor više nego sporazum kojim se jedino stvaraju uzajamne obaveze između ugovornih strana;

s obzirom da je ovo shvatanje potvrđeno u preambuli Ugovora u kome se osim na vlade upućuje na narode, i da je to nesumnjivo učinjeno formiranjem organa na koja su preneti suverena prava, čije implementiranje pogadja i države članice i njihove građane;

dalje, valja primetiti, da su građani država povezani u Zajednicu pozvani da saradjuju u funkcionisanju Zajednice preko Evropskog parlamenta i Ekonomskog i socijalnog komiteta i

da je zadatak Suda pravde da obezbedi jednoobrazno tumačenje Ugovora u nacionalnim sudovima preko člana 177, potvrđuje da su same države prihvatile da pravo Zajednice ima autoritet na koji se njihovi državljani mogu pozivati pred ovim sudovima.

Iz ovoga treba izvesti zaključak da Zajednica uspostavlja novi pravni poredak u međunarodnom pravu u čiju su korist države članice ograničile, iako u

ograničenom području, svoja suverena prava, čiji su subjekti ne samo države članice već i njihovi građani;

nezavisno od zakonodavstava država članica, pravo Zajednice nameće pojedincima ne samo obaveze, već je zamišljeno i da na njih prenosi prava koja postaju deo njihovog pravnog nasledja;

ova prava nastaju ne samo kad su izričito zagarantovana Ugovorom, već i na osnovu obaveza koje Ugovor nameće na jasno određen način, kako pojedincima, tako i državama članicama i institucijama Zajednice;

s obzirom na opštu shemu Ugovora, koliko se ona odnosi na carinske dažbine i dažbine koje imaju slično dejstvo, mora se istaći da odredbe člana 9. kojima se Zajednica uspostavlja kao carinska unija, uključuju kao ključnu, odredbu o zabrani ovakvih carinskih nameta i dažbina. Ova se odredba nalazi na početku onog dela Ugovora u kome su definisani "Osnovi Zajednice"; i

da je to primenjeno i objašnjeno odredbama člana 12;

tekst člana 12 sadrži jasnu i безусловnu zabranu koja nije pozitivna, već negativna obaveza;

šta više, ta obaveza nije uslovljena bilo kakvom rezervom od strane država koje bi njenu primenu mogle usloviti merama svog nacionalnog zakonodavstva;

sama priroda ove zabrane čini je idealno podesnom da proizvodi neposredno pravno dejstvo u pravnim odnosima između država članica i njihovih pravnih subjekata;

primena odredbi člana 12. ne zahteva bilo kakvu zakonodavnu intervenciju od strane država članica;

činjenica da su na osnovu ovog člana države subjekti negativne obaveze, ne znači da njihovi građani ne mogu na osnovu te obaveze imati koristi;

pored toga, tri Vlade su pogrešno postavile prigovor zasnovan na odredbama članova 169. i 170. Ugovora.

Činjenica da ovi članovi Ugovora omogućavaju Komisiji i državama članicama da pokrenu postupak pred Sudom protiv države koja nije ispunila svoje obaveze, ne znači da pojedinci, ako dodje do takvog slučaja, ne mogu zahtevati ispunjenje tih obaveza pred nacionalnim sudovima. Ovi članovi ne znače ništa više nego da Ugovor stavlja Komisiji na raspolaganje mogućnost da osigura da se poštuje obaveza nametnuta subjektima Ugovora i ne prekludiraju mogućnost da pojedinci u parnicama pred nacionalnim sudovima ističu povrede tih obaveza;

ograničavanje garancija protiv povrede člana 12. od strane država članica u postupcima pokrenutim u skladu sa odredbama članova 169. i 170. uklonilo bi svaku direktnu pravnu zaštitu individualnih prava njihovih državljana;

postoji rizik da bi postupak u skladu sa tim članovima bio neefikasan ukoliko bi se pokrenuo nakon izvršenja nacionalne odluke donete suprotno odredbama Ugovora;

budnost pojedinaca koji se brinu da zaštite svoja prava dovodi do efikasnog nadzora koji ide ruku pod ruku sa nadzorom koji je dat Komisiji i državama članicama članovima 169. i 170.

Iz ovoga sledi da u skladu sa duhom, opštom shemom i tekstom Ugovora, član 12 Ugovora mora biti tumačen na taj način da proizvodi direktno dejstvo i stvara individualna prava koja nacionalni sudovi moraju štiti.

### *III. U vezi drugog pitanja*

#### *A. Nadležnost Suda*

S obzirom da su vlade Belgije i Holandije zahtevale od Suda da ispita tarifne klasifikacije uvezanog formaldehida u Holandiju izvršene u skladu sa Tarifnom (carinskom) odlukom od 1947. godine, o kojoj su "Van Gend" i carinski inspektor imali različita mišljenja;

jasno je da se ovo pitanje ne odnosi na tumačenje Ugovora već na materiju primene holandskog nacionalnog carinskog zakonodavstva koje se odnosi na klasifikaciju aminoplasta, kao i da je ovo pitanje izvan nadležnosti koju Sud ima po osnovu člana 177a;

stoga Sud nije nadležan za razmatranje prethodnog pitanja koje mu je uputio Carinski sud;

pravi smisao pitanja koje je Carinski sud uputio je: da li je realno povećanje carinskih dažbina, koje se odnose na određeni proizvod, do koga je došlo ne zbog povećanja carinske stope, već zbog nove klasifikacije proizvoda nastale promenom njegovog tarifnog opisa, u pravnom smislu suprotno zabrani iz člana 12. Ugovora o osnivanju;

posmatrano na taj način, postavljeno pitanje se odnosi na tumačenje ove odredbe Ugovora, posebno na značenje koje bi trebalo dati pojmu dažbina koje su se primenjivale pre nego što je Ugovor stupio na snagu.

Stoga je Sud nadležan da rešava o tom pitanju.

#### *B. Materijalna pitanja*

Iz teksta i opšte sheme člana 12. Ugovora o osnivanju proizilazi da bi, u cilju određivanja da li su carinski nameti ili dažbine koje imaju isto dejstvo povećani suprotno zabrani iz navednog člana, trebalo voditi računa o carinskim nametima i dažbinama koje su se primenjivale pre stupanja na snagu Ugovora o osnivanju;

dalje, s obzirom na zabranu iz člana 12. Ugovora, takvo nezakonito povećanje može biti uzrokovano promenom tarife koja dovodi do klasifikacije određenog proizvoda u grupu koja podleže većim carinskim stopama i, u skladu sa tim, povećanju stope carinskih davanja;

kad je nakon stupanja Ugovora na snagu došlo do povećanja carinskih nameta koji se odnose na isti proizvod u istoj državi članici, tada je od male važnosti na koji je način došlo do tog povećanja;

primena člana 12. u skladu sa napred datim tumačenjem, spada u nadležnost nacionalnog suda koji mora ispitati da li je ocarinjeni proizvod, u ovom slučaju ureaformaldehid koji je poticao iz Nemačke, carinjen prema carinskim merama koje su na snazi u Holandiji, po stopi većoj od one koja je bila na snazi pre prvog januara 1958. godine;

Sud nije nadležan da proverava valjanost sukobljenih mišljenja koja su o ovom predmetu bila izložena u toku postupka, već ih mora ostaviti na rešavanje nacionalnim sudovima.

#### *IV. U vezi troškova*

S obzirom da su troškovi, koje su imali Komisija Evropska ekonomska zajednica i države članice koje su Sudu podnele svoje primedbe, nepovratni;

i da ovaj postupak, što se tiče stranaka u glavnoj stvari, predstavlja fazu u postupku koji se vodi pred Carinskim sudom, odluka o troškovima spada u nadležnost tog suda.

Na ovim osnovima;

nakon čitanja podnesaka;

nakon saslušanja izveštaja sudije izvestioca;

nakon saslušanja stranaka;

nakon saslušanja opšteg pravobranioca;

s obzirom na članove 9, 12, 14, 169, 170 i 177, Ugovora o Evropskoj ekonomskoj zajednici;

s obzirom na Protokol Statuta Suda pravde Evropske ekonomske zajednice;

s obzirom na Pravila postupka Suda Evropskih zajednica;

Sud pravde Evropskih zajednica kao odgovor na pitanja koja su podneta na rešavanje od strane Carinskog suda odlukom od 16. avgusta 1962 donosi presudu:

1. Odredbe člana 12. Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice proizvode neposredno dejstvo i stvaraju individualna prava koja nacionalni sudovi moraju štiti.

2. Da bi se utvrdilo da li su carinski nameti ili dažbine koje imaju isto dejstvo bili povećani suprotno zabrani iz člana 12 Ugovora, mora se voditi računa o carinama i nametima koje su stvarno primenjivale odnosne države na dan stupanja na snagu Ugovora.

Ovakvo povećanje može nastati kako zbog promene tarife, koja dovodi do klasifikacije proizvoda u razred podložan višoj carinskoj stopi, tako i povećanjem primenljive stope carinskih davanja.

3. Odluka o troškovima u ovim postupcima je pitanje koje treba da reši Carinski sud.

### *Presuda Suda*

1. Član 12. Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice ima direktno dejstvo i stvara prava u korist pravnih i fizičkih lica koja su u nadležnost Zajednice, a izvršenje ovog člana može biti traženo od nacionalnih sudova;

2. U cilju određivanja da li su obaveze na izvoz i uvoz i dažbine sličnog dejstva povećane suprotno zabranama koje su sadržane u članu 12, kao osnova moraju biti uzete u obzir obaveze na izvoz i uvoz i dažbine sličnog dejstva koje su se primenjivale u državama članicama pre stupanja na snagu Ugovora o osnivanju;

takvo povećanje može nastati ili zbog nove carinske tarifne klasifikacije proizvoda u višu carinsku grupu (stavku) ili zbog povećanja same carinske stope;

3. Odluka o troškovima je prepuštena Carinskom sudu.

U svom zaključku opšti pravobranilac Roemer je dao negativan odgovor na prvo pitanje.

Sudije: Donner (predsednik), Delvaux, Rossi, Rise, Hammes, Trabucchi, Lecourt.



## **IZ DOKUMENTACIJE O EVROPSKOJ UNIJI**

### **I**

#### **EKONOMSKA I MONETARNA UNIJA DRŽAVA ČLANICA EVROPSKE UNIJE**

**Izvodi iz Ugovora o osnivanju Evropske zajednice koji se odnose na formiranje  
ekonomske i monetarne unije**

#### **1. NASLOV VII UGOVORA O OSNIVANJU EZ (RANIJI NASLOV VI)<sup>1</sup>**

##### **EKONOMSKA I MONETARNA POLITIKA**

###### Glava 1

###### Ekonomska politika

###### Član 98 (ex član 102 A)

Države članice sprovode svoje ekonomske politike tako da doprinose ostvarenju ciljeva Zajednice, kako su oni definisani u članu 2, a u okviru opštih smernica navedenih u članu 99, tačka 2. Države članice i Zajednica deluju poštujući princip otvorene tržišne privrede sa slobodnom konkurencijom, uz davanje prioriteta efikasnoj raspodeli resursa, u skladu sa načelima utvrđenim u članu 4.

---

<sup>1</sup> Preveli D. Lopandić i M. Janjević. Numeracija naslova i članova Ugovora o osnivanju EZ je data u saglasnosti sa novim Ugovorom iz Amsterdama, potpisanim 2. 10. 1997. godine o izmenama Ugovora o EU i Ugovora o osnivanju EZ. U zagradi je data stara numeracija prema Rimskom ugovoru, odnosno Ugovoru iz Mاستrihta (videti *Official Journal of the EC*, No. C 340, 10. 11. 1997).

**Član 99 (ex član 103)**

1. Države članice smatraju svoje ekonomske politike pitanjima od zajedničkog interesa koja usaglašavaju u okviru Saveta, u skladu sa članom 103.

2. Savet, odlučujući kvalifikovanom većinom na preporuku Komisije, usvaja predlog opštih smernica ekonomskih politika država članica i Zajednice i o tome podnosi izveštaj Evropskom savetu.

Na osnovu izveštaja Saveta, Evropski savet raspravlja o zaključku o opštim smernicama ekonomskih politika država članica i Zajednice.

Na osnovu tog zaključka, Savet, usvaja kvalifikovanom većinom preporuku kojom se utvrđuju opšte smernice. O svojoj preporuci Savet obaveštava Evropski parlament.

3. Da bi obezbedio tešnje usaglašavanje ekonomskih politika i veću konvergentnost ekonomskih rezultata država članica, Savet, na osnovu izveštaja koji podnosi Komisija, vodi računa o ekonomskom razvoju u svakoj od država članica u Zajednici, kao i o usaglašenosti njihovih ekonomskih politika sa opštim smernicama navedenim u tački 2, i redovno daje opštu ocenu.

Za potrebe tog multilateralnog nadzora, države članice dostavljaju Komisiji informacije o značajnim merama koje su preduzele u oblasti ekonomske politike, kao i sve ostale informacije koje ocene neophodnim.

4. Kada se utvrdi, u postupku navedenom u tački 3, da ekonomske politike neke države članice nisu u skladu sa opštim smernicama navedenim u tački 2, odnosno da mogu dovesti u pitanje dobro funkcionisanje Ekonomske i monetarne unije, Savet, odlučujući kvalifikovanom većinom na preporuku Komisije, može odnosnoj državi članici uputiti neophodne preporuke.

Savet, odlučujući kvalifikovanom većinom na predlog Komisije, može doneti odluku da te preporuke budu objavljene.

Predsednik Saveta i Komisija podnose izveštaj Evropskom parlamentu o rezultatima multilateralnog nadzora. Predsednik Saveta može biti pozvan pred nadležni odbor Evropskog parlamenta ukoliko je Savet objavio svoje preporuke.

5. Savet, odlučujući u skladu sa postupkom iz člana 252, može odrediti modalitete postupka multilateralnog nadzora navedenog u tačkama 3. i 4. ovog člana.

**Član 100 (ex član 103 A)**

1. Uz poštovanje postupaka predviđenih ovim Ugovorom, Savet, odlučujući jednoglasno na predlog Komisije, može doneti mere u skladu sa ekonomskom situacijom, posebno ukoliko dođe do znatnijih teškoća u snabdevanju nekim proizvodima.

2. Kada neka država članica zapadne u teškoće ili joj zaprete ozbiljne teškoće zbog izuzetnih događaja koji izmiču njenoj kontroli, Savet, odlučujući jednoglasno na predlog Komisije može, pod određenim uslovima, odobriti finansijsku pomoć Zajednice

zainteresovanoj državi članici. Kada su znatnije teškoće uzrokovane prirodnim katastrofama, Savet odlučuje kvalifikovanom većinom. Predsednik Saveta informiše Evropski parlament o donetoj odluci.

Član 101 (ex član 104)

1. Zabranjuje se ECB i centralnim bankama država članica, u daljem tekstu "nacionalne centralne banke", da odobravaju minusni saldo, odnosno bilo koji drugi tip kredita ustanovama ili organima Zajednice, centralnim upravama, regionalnim, lokalnim ili drugim javnim organima, ostalim javnim organizacijama ili preduzećima država članica; takođe se zabranjuje ECB i nacionalnim centralnim bankama da od njih direktno preuzimaju instrumente duga.

2. Tačka 1. se ne primenjuje na javne kreditne organizacije koje, u okviru stavljanja na raspolaganje gotovine od strane centralnih banaka, uživaju, od strane nacionalnih centralnih banaka i ECB isti tretman kao i privatne kreditne organizacije.

Član 102 (ex član 104 A)

1. Zabranjene su sve mere, koje se ne zasnivaju na procenama finansijskog karaktera, a koje obezbeđuju institucijama ili telima Zajednice, regionalnim ili lokalnim upravama, ostalim javnim organima odnosno ostalim javnim organizacijama ili preduzećima država članica povlašćen pristup finansijskim institucijama.

2. Savet, odlučujući u skladu sa postupkom predviđenim u članu 252, bliže će utvrditi, do 1. januara 1994, definicije radi primene zabrane navedene u tački 1.

Član 103 (ex član 104 B)

1. Zajednica nije odgovorna za obaveze centralnih administracija, regionalnih ili lokalnih organa, ostalih državnih organa, odnosno državnih organizacija ili preduzeća neke države članice, niti ih preuzima na sebe, što ne utiče na poštovanje međusobnih finansijskih garancija za zajedničku realizaciju nekog specifičnog projekta. Država članica ne odgovara za obaveze centralnih administracija, regionalnih ili lokalnih organa, ostalih državnih organa, odnosno drugih državnih organizacija ili preduzeća neke druge države članice, niti ih preuzima na sebe, što ne utiče na poštovanje međusobne finansijske garancije za zajedničku realizaciju nekog specifičnog projekta.

2. Savet, odlučujući u skladu sa postupkom navedenim u članu 252, može, prema potrebi, bliže utvrditi definicije za primenu zabrana navedenih u članu 101. i u ovom članu.

Član 104 (ex član 104 C)

1. Države članice izbegavaju postojanje prekomernih javnih deficita.

2. Komisija nadzire razvoj budžetske situacije i visinu javnog duga u državama članicama u cilju otkrivanja očiglednih grešaka. Ona posebno vodi računa o tome da li se poštuje budžetska disciplina, i to na osnovu sledeća dva kriterijuma:

a) da li odnos između predviđenog i javnog deficita i unutrašnjeg bruto proizvoda prevazilazi određenu referentnu vrednost, osim ako:

- se taj odnos nije bitno i konstantno smanjivao da bi dostigao nivo koji je blizu referentne vrednosti;

- odnosno ako je prevazilaženje referentne vrednosti samo izuzetno i privremeno, a taj odnos ostaje blizu referentne vrednosti;

b) da li odnos između javnog duga i unutrašnjeg bruto proizvoda prevazilazi određenu referentnu vrednost, izuzev ako se taj odnos ne smanjuje na zadovoljavajući način i ne približava dovoljnom dinamikom nivou referentne vrednosti.

Referentne vrednosti su precizirane u Protokolu o postupku koji se primenjuje u slučaju prekomernog deficita, priloženom ovom Ugovoru.

3. Ukoliko neka država članica ne zadovoljava zahteve tih kriterijuma, ili neke od njih, Komisija sastavlja izveštaj. U izveštaju Komisije se razmatra, takođe, da li javni deficit prevazilazi javnu investicionu potrošnju, a vodi se računa i o svim drugim relevantnim činiocima, uključujući i srednjeročnu ekonomsku i budžetsku poziciju države članice.

Komisija, takođe, može sačiniti izveštaj ukoliko, bez obzira na poštovanje kriterijuma, proceni da postoji rizik od prekomernog deficita u nekoj državi članici.

4. Komitet predviđen članom 114. daje mišljenje o izveštaju Komisije.

5. Ukoliko Komisija proceni da u nekoj državi članici postoji prekomerni deficit ili da bi do njega moglo da dođe, ona upućuje mišljenje Savetu.

6. Savet, odlučujući kvalifikovanom većinom na preporuku Komisije, i imajući u vidu eventualne primedbe zainteresovane države članice, utvrđuje, nakon opšte procene, da li postoji ili ne postoji prekomerni deficit.

7. Kada Savet, u skladu sa tačkom 6, zaključi da prekomerni deficit postoji, on upućuje preporuke zainteresovanoj državi članici kako bi ova okončala takvu situaciju u datom roku. Osim u slučajevima predviđenim u tački 8, te preporuke se ne objavljuju.

8. Ukoliko Savet zaključi da u propisanom roku nije preduzeta efikasna akcija kao odgovor na njegove preporuke, on može te preporuke i objaviti.

9. Ukoliko država članica i dalje uporno ne primenjuje preporuke Saveta, ovaj može odlučiti da pozove tu državu članicu da u određenom roku preduzme mere za smanjenje deficita u obimu koji Savet proceni neophodnim, kako bi se stanje popravilo.

U tom slučaju, Savet može zatražiti od odnosne države članice da podnosi izveštaje po precizno utvrđenoj dinamici, sa ciljem da se sagleda napor koji ta država članica ulaže za prilagođavanje.

10. Prava na žalbu predviđena članovima 226. i 227. ne mogu se ostvariti u okviru tački 1. do 9. ovog člana.

11. Sve dok država članica ne izvršava odluku donetu na osnovu tačke 9, Savet može odlučiti da primeni odnosno, ako se ukaže potreba, da pojača jednu ili više od sledećih mera:

- da od odnosne države članice zatraži da objavi dodatne informacije, koje bi precizirao Savet, pre nego što ona emituje obveznice i hartije od vrednosti;
- da pozove Evropsku investicionu banku da preispita svoju kreditnu politiku prema dotičnoj državi članici;
- da zahteva od odnosne države članice da pri Zajednici uloži beskamatni depozit na neki utvrđeni iznos, sve dok, po mišljenju Saveta, prekomerni deficit ne bude korigovan;
- da izrekne novčanu kaznu odgovarajućeg iznosa.

Predsednik Saveta informiše Evropski parlament o donetim odlukama.

12. Savet ukida neke ili sve odluke navedene u tačkama 6. do 9. i 11. ukoliko je, po mišljenju Saveta, prekomerni deficit u odnosnoj državi članici popravljen. Ukoliko je Savet prethodno objavio svoje preporuke, on će, odmah po ukidanju odluke navedene u tački 8, objaviti da u odnosnoj državi više nema prekomernog deficita.

13. U slučajevima kada donosi odluke u skladu sa tačkama 7. do 9, 11. i 12, Savet odlučuje na preporuku Komisije, dvotrećinskom većinom glasova svojih članova, ponderisanih u skladu sa članom 205. tačka 2, s tim što su isključeni glasovi predstavnika države članice koja je u pitanju.

14. Dodatne odredbe u vezi sa sprovođenjem postupka opisanog u ovom članu se nalaze u Protokolu o postupku koji se primenjuje u slučaju prekomernog deficita, priloženom uz ovaj Ugovor.

Savet, odlučujući jednoglasno na predlog Komisije, nakon konsultovanja Evropskog parlamenta i ECB, donosi odgovarajuće odredbe koje će zameniti pomenuti Protokol.

Uz poštovanje ostalih odredaba ove tačke, Savet, odlučujući kvalifikovanom većinom, na predlog Komisije, a nakon konsultovanja Evropskog parlamenta, utvrđuje, do 1. januara 1994. modalitete i definicije u cilju primene odredaba pomenutog Protokola.

## GLAVA 2

### MONETARNA POLITIKA

#### Član 105 (ex član 105)

1. Osnovni cilj ESCB je očuvanje stabilnosti cena. Ne zanemarujući osnovni cilj - održavanja stabilnih cena - ESCB podržava opštu ekonomsku politiku koja se vodi u Zajednici, kako bi doprineo ostvarivanju ciljeva Zajednice, navedenim u članu 2. ESCB deluje u skladu sa načelom otvorene tržišne privrede zasnovane na slobodnoj

konkurenciji, uz podršku efikasnom rasporedu resursa i uz poštovanje načela utvrđenih u članu 4.

2. Osnovni zadaci ESCB su:

- utvrđivanje i sprovođenje monetarne politike Zajednice;
- vršenje deviznih poslova, u skladu sa članom 111;
- držanje i upravljanje zvaničnim deviznim rezervama država članica;
- unapređenje nesmetanog funkcionisanja platnog prometa.

3. Treća alineja tačke 2. ne utiče na držanje i upravljanje deviznim obrtnim sredstvima od strane država članica.

4. ECB će biti konsultovana :

- o svakom predloženom komunitarnom aktu iz njene nadležnosti;
- od strane nacionalnih organa, o svakom nacrtu propisa iz njene nadležnosti,

ali u granicama i pod uslovima koje utvrđuje Savet, u skladu sa postupkom predviđenim članom 107. tačka 6.

ECB može, u okvirima svojih nadležnosti, davati mišljenja odgovarajućim organima ili telima Zajednice, odnosno odgovarajućim nacionalnim organima.

5. ECB doprinosi dobrom vođenju politika nadležnih organa koje se odnose na kontrolu poslovanja kreditnih institucija i na stabilnost finansijskog sistema.

6. Savet, odlučujući jednoglasno na predlog Komisije i po obavljenim konsultacijama sa ECB i nakon pozitivnog mišljenja Evropskog parlamenta, može poveriti ECB specifične zadatke koji su u vezi sa politikama u oblasti kontrole kreditnih institucija i ostalih finansijskih organizacija, izuzev osiguravajućih preduzeća.

#### Član 106 (ex član 105 A)

1. ECB je jedina ovlašćena da odobrava emitovanje novčanica u Zajednici. ECB i nacionalne centralne banke mogu emitovati takve novčanice. Jedino će novčanice koje emituju ECB i nacionalne centralne banke imati zakonsku vrednost u Zajednici.

2. Države članice mogu emitovati kovani novac u obimu koji odobri ECB. Savet, odlučujući u skladu sa postupkom predviđenim članom 252. i nakon obavljenih konsultacija sa ECB, može usvojiti mere za usaglašavanje naziva i tehničkih specifikacija svog kovanog novca namenjenog optičaju, u onoj meri u kojoj je to neophodno za obezbeđivanje njihovog normalnog optičaja u Zajednici.

#### Član 107 (ex član 106)

1. ESCB se sastoji od ECB i nacionalnih centralnih banaka.

2. ECB ima svojstvo pravnog lica.

3. ESCB rukovode organi odlučivanja ECB, to jest Savet guvernera i Izvršni odbor.

4. Statut ESCB je utvrđen Protokolom priloženim uz ovaj Ugovor.

5. članovi 5.1, 5.2, 5.3, 17, 18, 19.1, 22, 23, 24, 26, 32.2, 32.3, 32.4, 32.6, 33.1 a) i 36 Statuta ESCB mogu biti izmenjeni od strane Saveta, koji odlučuje kvalifikovanom većinom na preporuku ECB i nakon obavljenih konsultacija sa Komisijom, ili jednoglasno na predlog Komisije i nakon obavljenih konsultacija sa ECB. U oba slučaja potrebno je pozitivno mišljenje Evropskog parlamenta.

6. Savet odlučuje, kvalifikovanom većinom na predlog Komisije a po obavljenim konsultacijama sa Evropskim parlamentom i sa ECB, ili na preporuku ECB i nakon obavljenih konsultacija sa Evropskim parlamentom i sa Komisijom, o pitanjima navedenim u članovima 4, 5.4, 19.2, 20, 28.1, 29.2, 30.4 i 34.3 Statuta ESCB.

#### Član 108 (ex član 107)

Prilikom vršenja ovlašćenja i izvršavanja ciljeva i zadataka koje utvrđuju ovaj Ugovor i Statut, ni ESCB, ni ECB, niti neka nacionalna centralna banka, niti bilo koji član njihovih organa odlučivanja, ne mogu tražiti ni prihvatati uputstva od organa ili tela Zajednice, vlada država članica ili bilo kog drugog organa. Organi i tela Zajednice, kao i vlade država članica obavezuju se na poštovanje tog načela, kao i da neće pokušavati da utiču na članove organa odlučivanja ECB, odnosno nacionalnih centralnih banaka, u obavljanju njihovih zadataka.

#### Član 109 (ex član 108)

Svaka država članica vodi računa o saglasnosti svog nacionalnog zakonodavstva, uključujući i statut svoje nacionalne centralne banke, sa ovim Ugovorom i Statutom ESCB, i to najkasnije do dana uspostavljanja ESCB.

#### Član 110 (ex član 108 A)

1. U cilju obavljanja zadataka poverenih ESCB-a, u skladu sa ovim Ugovorom i pod uslovima utvrđenim Statutom, ESCB:

- donosi uredbe u meri koja je neophodna za obavljanje zadataka definisanih u članu 3.1 prva alineja, u članovima 19.1, 22, odnosno 25.2 Statuta ESCB;
- donosi neophodne odluke za obavljanje zadataka poverenih ESCB-u u skladu sa ovim ugovorom i sa statutom ESCB;
- daje preporuke i mišljenja.

2. Uredba ima opštu primenu. Ona je obavezujuća u svim svojim elementima i direktno se primenjuje u svim državama članicama.

Preporuke i mišljenja ne obavezuju.

Odluka je obavezujuća u svim svojim elementima za one na koje se odnosi.

Članovi 253. do 256. primenjuju se na uredbe i na odluke koje donosi ECB.

ECB može odlučiti da objavi svoje odluke, preporuke i mišljenja.

3. U granicama i pod uslovima koje donose Savet u skladu sa postupkom predviđenim u članu 107. tačka 6, ECB je ovlašćena da preduzećima izriče novčane kazne i druge finansijske sankcije u slučajevima nepoštovanja njenih uredbi i odluka.

#### Član 111 (ex član 109)

1. Savet može, odstupajući od člana 300, i na osnovu jednoglasne odluke, na predlog ECB, ili na predlog Komisije i nakon konsultovanja ECB, radi postizanja konsenzusa koji će biti u skladu sa ciljem održavanja stabilnosti cena, kao i nakon konsultovanja Evropskog parlamenta, zaključivati formalne sporazume o sistemu deviznog kursa ekija prema valutama izvan Zajednice, prema postupku navedenom u tački 3. za aranžmane koji su u njemu navedeni. Savet, koji odlučuje kvalifikovanom većinom na preporuku ECB, odnosno Komisije, a nakon obavljenih konsultacija sa ECB radi postizanja konsenzusa koji će biti u skladu sa ciljem održavanja stabilnosti cena, može usvajati, menjati odnosno napuštati srednje kurseve ekija u sistemu deviznih kurseva. Predsednik Saveta informiše Evropski parlament o usvajanju, izmeni, odnosno napuštanju srednjih kurseva ekija.

2. U odsustvu odgovarajućeg sistema deviznog kursa u odnosu na jednu ili na više valuta izvan Zajednice u smislu tačke 1, Savet, koji odlučuje kvalifikovanom većinom na preporuku Komisije i nakon obavljenih konsultacija sa ECB, može formulisati opšte smernice devizne politike prema tim valutama. Te opšte smernice ne utiču na glavni cilj ESCB, to jest na održavanje stabilnosti cena.

3. Kada je potrebno zaključiti sporazume koji se odnose na pitanja monetarnog ili deviznog režima između Zajednice i jedne ili više država, odnosno međunarodnih organizacija, Savet, koji svoje odluke donosi kvalifikovanom većinom na preporuku Komisije, a nakon obavljenih konsultacija sa ECB, odstupajući od člana 300, odlučuje o aranžmanima u vezi sa pregovorima i sa zaključivanjem takvih sporazuma. Tim aranžmanima se mora obezbediti izražavanje jedinstvenog stava Zajednice. Komisija je u punoj meri uključena u pregovore.

Sporazumi zaključeni u smislu ove tačke su obavezujujući za organe Zajednice, ECB i države članice.

4. Uz poštovanje tačke 1, Savet, odlučujući kvalifikovanom većinom na predlog Komisije, a po obavljenim konsultacijama sa ECB, donosi odluku o položaju Zajednice na međunarodnom nivou u vezi sa pitanjima od posebnog značaja za Ekonomsku i monetarnu uniju, i, odlučujući jednoglasno, donosi odluku o svom predstavljanju, u skladu sa podelom nadležnosti predviđenom u članovima 99. i 105.

5. Ne dovodeći u pitanje nadležnosti i sporazume Zajednice u oblasti Ekonomske i monetarne unije, države članice mogu pregovarati u međunarodnim telima i zaključivati međunarodne sporazume.



### GLAVA 3 INSTITUCIONALNE ODREDBE

#### Član 112 (ex član 109 A)

1. Savet guvernera ECB sastoji se od članova Izvršnog odbora ECB i guvernera nacionalnih centralnih banaka.

2. a) Izvršni odbor se sastoji od predsjednika, potpredsjednika i još četiri člana.

b) Predsjednika, potpredsjednika i ostale članove Izvršnog odbora zajednički imenuju vlade država članica između ličnosti priznatog stručnog autoriteta i iskustva u monetarnoj, odnosno bankarskoj oblasti. Odluka o imenovanju se donosi na nivou šefova država ili vlada, na preporuku Saveta i nakon obavljenih konsultacija sa Evropskim parlamentom i sa Svetom guvernera ECB.

Njihov mandat traje osam godina i ne može se obnavljati.

Članovi Izvršnog odbora mogu biti samo državljani država članica.

#### Član 113 (ex član 109 B)

1. Predsjednik Saveta i jedan član Komisije mogu učestvovati bez prava glasa na sastancima Saveta guvernera ECB.

Predsjednik Saveta može podneti predlog za raspravu Savetu guvernera ECB.

2. Predsjednik ECB se poziva da učestvuje na sastancima Saveta kada ovaj raspravlja o pitanjima u vezi sa ciljevima i zadacima ESCB.

3. ECB podnosi godišnji izveštaj Evropskom parlamentu, Savetu i Komisiji, kao i Evropskom savetu, o aktivnostima ESCB i o monetarnoj politici za prethodnu i za tekuću godinu. Predsjednik ECB taj izveštaj podnosi Savetu i Evropskom parlamentu, koji na toj osnovi može voditi opštu raspravu.

Predsjednik ECB i ostali članovi Izvršnog odbora mogu, na zahtev Evropskog parlamenta ili samoinicijativno, biti saslušani od strane nadležnih odbora Evropskog parlamenta.

#### Član 114 (ex član 109 C)

1. U cilju ostvarivanja bolje koordinacije politika država članica u meri neophodnoj za funkcionisanje unutrašnjeg tržišta, ustanovljava se Monetarni komitet koji je konsultativnog karaktera.

Njegov zadatak je:

- da prati monetarnu i finansijsku situaciju država članica i Zajednice, kao i opšti platni režim država članica i da o tome redovno izveštava Savet i Komisiju;

- da daje mišljenja, bilo na zahtev Saveta ili Komisije, bilo samoinicijativno, za potrebe ovih institucija;

- uz poštovanje člana 207, da doprinosi pripremi rada Saveta o pitanjima iz članova 59, 60, 99, tačke 2, 3, 4 i 5, članova 100, 102, 103, 104, 116, tačka 2, 117, tačka 6, 119, 120, 121 tačka 2 i 122, tačka 1;

- da, najmanje jednom godišnje, pristupa ispitivanju stanja u oblasti kretanja kapitala i slobode plaćanja kako to proističe iz ovog Ugovora i iz mera koje donosi Savet; to ispitivanje se odnosi na sve mere u vezi sa kretanjem kapitala i platnim prometom; Komitet izveštava Komisiju i Savet o rezultatima tog ispitivanja.

Države članice i Komisija imenuju po dva člana Monetarnog komiteta.

2. Početkom treće faze, uspostavlja se Ekonomski i finansijski komitet. Monetarni komitet predviđen tačkom 1. se raspušta.

Zadatak Ekonomskog i finansijskog komiteta je:

- da daje mišljenja, bilo na zahtev Saveta ili Komisije, bilo samoinicijativno, za potrebe ovih organa;

- da prati ekonomsku i finansijsku situaciju država članica i Zajednice i da o tome redovno izveštava Savet i Komisiju, i posebno o finansijskim odnosima sa trećim zemljama i sa međunarodnim institucijama;

- uz poštovanje člana 207, da doprinosi pripremi rada Saveta o pitanjima iz članova 59, 60, 99, tačke 2, 3, 4 i 5, članova 100, 102, 103, 104, 105, tačka 6, 106, tačka 2, 107, tačke 5 i 6, 111, 119, 120, tačke 2. i 3, 122, tačka 2, 123, tačke 4 i 5, i da obavlja druge konsultativne i pripremne zadatke koje mu poveri Savet;

- da najmanje jednom godišnje pristupa ispitivanju stanja u oblasti kretanja kapitala i slobode plaćanja, kako to proističe iz Ugovora i mera koje donosi Savet. To ispitivanje se odnosi na sve mere u vezi sa kretanjem kapitala i platnim prometom. Komitet podnosi izveštaj Komisiji i Savetu o rezultatima tog ispitivanja.

Svaka država članica, Komisija i ECB imenuje najviše po dva člana Komiteta.

3. Savet, odlučujući kvalifikovanom većinom na predlog Komisije i nakon konsultovanja ECB i Komiteta iz ovog člana, utvrđuje pojedinosti o sastavu Ekonomskog i finansijskog komiteta. Predsednik Saveta obaveštava Evropski parlament o toj odluci.

4. Pored zadataka utvrđenih tačkom 2, ukoliko i dokle god države članice koriste izuzeće u smislu članova 122. i 123, Komitet prati monetarnu i finansijsku situaciju kao i opšti režim plaćanja tih država članica i o tome redovno izveštava Savet i Komisiju.

#### Član 115 (član 109 D)

Za pitanja koja su u oblasti primene člana 99 tačka 4, člana 104. izuzev tačke 14, članova 111, 121, 122. i 123. tačke 4. i 5, Savet, ili neka država članica, mogu zatražiti od Komisije da podnese, u zavisnosti od slučaja, preporuku ili predlog. Komisija razmatra taj zahtev i odmah podnosi svoje zaključke Savetu.

GLAVA 4  
PRELAZNE ODREDBE

Član 116 (ex član 109 E)

1. Druga faza realizacije Ekonomske i monetarne unije počinje 1. januara 1994.
2. Do tog datuma:
  - a) svaka država članica će:
    - usvojiti, prema potrebi, odgovarajuće mere radi poštovanja zabrana predviđenih u članu 56, članu 101. i članu 102, tačka 1;
    - doneti, po potrebi, a da bi omogućila ocenjivanje predviđeno tačkom b), višegodišnje programe, u cilju ostvarenja trajne konvergentnosti neophodne za realizaciju Ekonomske i monetarne unije, posebno u oblasti stabilnosti cena i obezbeđivanja zdrave finansijske situacije u javnom sektoru;
  - b) Savet, na osnovu izveštaja Komisije, ocenjuje ostvareni napredak u oblasti ekonomske i monetarne usklađenosti, posebno u oblasti stabilnosti cena i zdrave finansijske situacije u javnom sektoru, kao i ostvareni napredak u sprovođenju propisa Zajednice o unutrašnjem tržištu.
3. Član 101, član 102. tačka 1, član 103. tačka 1. i član 104, osim tački 1, 9, 11. i 14, primenjuju se od početka druge faze.

Član 100. tačka 2, član 104. tačke 1, 9. i 11, članovi 105, 106, 108, 111, 112. i 113. i član 114. tačke 2. i 4. primenjuju se od početka treće faze.
4. Tokom druge faze, države članice će nastojati da izbegnu prekomerne javne deficite.
5. Tokom druge faze, svaka država članica će otpočeti, shodno okolnostima, postupak osamostaljenja svoje centralne banke, u skladu sa članom 109.

Član 117 (ex član 109 F)

1. Na početku druge faze osniva se i počinje sa radom Evropski monetarni insitut, u daljem tekstu "EMI". EMI je pravno lice. Njime rukovodi i upravlja Savet sastavljen od predsednika i guvernera nacionalnih centralnih banaka, od kojih je jedan potpredsednik.

Predsednika zajednički imenuju vlade država članica, koje odluku donose na nivou šefova država ili vlada, a na preporuku Saveta EMI, a nakon konsultovanja Evropskog parlamenta i Saveta. Predsednik se bira između ličnosti priznatog stručnog autoriteta i iskustva u monetarnoj, odnosno bankarskoj oblasti. Predsednik EMI mora biti državljanin neke države članice. Savet EMI imenuje potpredsednika.

Statut EMI se nalazi u Protokolu koji je priložen uz ovaj Ugovor.

2. EMI:

- jača saradnju između nacionalnih centralnih banaka;
- jača usklađivanje monetarnih politika država članica u cilju obezbeđivanja stabilnosti cena;
- nadgleda funkcionisanje Evropskog monetarnog sistema;
- obavlja konsultacije u vezi sa pitanjima u nadležnosti nacionalnih centralnih banaka, koja utiču na stabilnost finansijskih institucija i tržišta;
- preuzima funkcije koje je do tada obavljao Eropski fond za monetarnu saradnju koji se raspušta. Način raspuštanja utvrđen je Statutom EMI;
- olakšava korišćenje ekija i nadgleda njegov razvoj, uključujući i uspešno funkcionisanje sistema kompenzacija u ekijima.

3. U cilju priprema treće faze, EMI:

- priprema neophodne instrumente i postupke za primenu jedinstvene monetarne politike u toku treće faze;
- podstiče usklađivnje, ako je potrebno, propisa i praktičnih iskustava na prikupljanju, obradi i difuziji statističkih podataka u oblastima iz njegove nadležnosti;
- donosi propise kojima se reguliše rad nacionalnih centralnih banaka u okviru ESCB;
- podstiče efikasnost prekograničnog platnog prometa;
- nadgleda tehničku pripremu novčanica u ekijima.

Najkasnije do 31. decembra 1996, EMI utvrđuje podzakonski, organizacioni i logistički okvir koji je potreban ESCB radi obavljanja zadataka iz treće faze. Taj okvir se podnosi ECB za usvajanje na dan njenog uspostavljanja.

4. EMI, odlučujući dvotrećinskom većinom članova svog Saveta, može:

- davati mišljenja, odnosno preporuke o opštim smernicama monetarne i devizne politike, kao i o merama koje, s tim u vezi, preduzimaju države članice;
- podnositi vladama i Savetu mišljenja, odnosno preporuke o politikama koje bi mogle uticati na unutrašnju odnosno spoljnu monetarnu situaciju Zajednice, a posebno na funkcionisanje Evropskog monetarnog sistema;
- davati preporuke monetarnim organima država članica o vođenju njihovih monetarnih politika.

5. EMI može jednoglasno odlučiti o objavljivanju svojih mišljenja i preporuka.

6. Savet konsultuje EMI o svakom aktu Zajednice predloženom u oblasti njegove nadležnosti.

U granicama i pod uslovima utvrđenim od strane Saveta, koji o tome odlučuje kvalifikovanom većinom na predlog Komisije, a nakon konsultovanja Evropskog parlamenta i EMI, EMI konsultuju organi država članica o svim nacrtima propisa iz njegove nadležnosti.

7. Savet, može, jednoglasnom odlukom na predlog Komisije a nakon konsultovanja Evropskog parlamenta i EMI, poveriti EMI i druge zadatke u cilju pripremanja treće faze.

8. U slučajevima u kojima ovaj Ugovorom predviđa konsultativnu ulogu za ECB, pominjanje ECB pre njenog osnivanja se odnosi na EMI.

9. Tokom druge faze izraz "ECB", koji se pojavljuje u članovima 230, 232, 233, 234, 237. i 288. podrazumeva EMI.

#### Član 118 (ex član 109 G)

Sastav monetarne korpe ekija ostaje neizmenjen.

Od početka treće faze vrednost ekija se neopozivo utvrđuje, u skladu sa članom 123, tačka 4.

#### Član 119 (ex član 109 H)

1. U slučaju pojave teškoća ili ozbiljnije pretnje teškoćama za platni bilans neke države članice, koje bi proistekle, bilo iz poremećaja opšteg balansa, bilo iz prirode deviza sa kojima raspolaže, a te teškoće bi mogle da dovedu u pitanje funkcionisanje zajedničkog tržišta ili postupnu realizaciju zajedničke trgovinske politike, Komisija pristupa bez odlaganja razmatranju situacije u toj državi kao i sve raspoložive mere koju je ova preduzela, ili može preduzeti u skladu sa odredbama ovog Ugovora. Komisija određuje mere čije usvajanje preporučuje zainteresovnoj državi.

Ukoliko se akcija koju preduzme neka država članica i mere koje sugerišu Komisija pokazuju nedovoljnim za rešavanje teškoća, odnosno sprečavanje pojave teškoća, Komisija preporučuje Savetu, nakon konsultovanja Komiteta navedenog u članu 109 C, usvajanje mera za međusobnu pomoć i odgovarajuće metode.

Komisija redovno obaveštava Savet o stanju i njenom razvoju.

2. Savet odobrava kvalifikovanom većinom međusobnu pomoć. On donosi uputstva ili odluke kojima utvrđuje uslove i pojedinosti te pomoći. Međusobna pomoć može biti u formi:

a) usklađene akcije prema ili u okviru drugih međunarodnih organizacija, kojim države članice mogu da se obrate;

b) mera koje su neophodne da bi se izbeglo skretanje trgovinskih tokova u slučaju da država koja se nalazi u teškoćama zadržava ili ponovo uvodi kvantitativna ograničenja u odnosu na treće zemlje;

c) odobravanja ograničenih kredita od strane ostalih država članica na osnovu njihovog sporazuma.

3. Ako Savet ne odobri uzajamnu pomoć koju je preporučila Komisija, ili odobrena pomoć odnosno preduzete mere nisu dovoljne, Komisija ovlašćuje državu koja se nalazi u teškoćama da donese zaštitne mere čije uslove i pojedinosti utvrđuje Komisija.

Savet može kvalifikovanom većinom ukinuti takva ovlašćenja ili izmeniti njihove uslove i pojedinosti.

4. Ovaj član se neće primenjivati od početka treće faze, uz poštovanje člana 122, tačka 6.

#### Član 120 (ex član 109 I)

1. U slučaju iznenadne krize platnog bilansa i ukoliko se odluka u smislu člana 119. tačka 2. ne donese odmah, odnosna država članica može iz predostrožnosti doneti potrebne zaštitne mere. Te mere moraju biti takve da izazivaju što manje poremećaje u funkcionisanju zajedničkog tržišta i ne smeju po svom domašaju preći granice koje su potrebne za uklanjanje iznenada iskrsljih teškoća.

2. Komisija i druge države članice će biti obaveštene o preduzetim zaštitnim merama najkasnije u trenutku njihovog stupanja na snagu. Komisija može preporučiti Savetu odobravanje uzajamne pomoći u skladu sa članom 119.

3. Nakon što je Komisija zauzela stav i nakon konsultovanja Komiteta navedenog u članu 114, Savet može kvalifikovanom većinom odlučiti da odnosna država izmeni, odloži ili ukine gore navedene zaštitne mere.

4. Uz poštovanje člana 122 tačka 6, ovaj član se neće primenjivati od početka treće faze.

#### Član 121 (ex član 109 J)

1. Komisija i EMI podnose izveštaj Savetu o ostvarenom napretku država članica u izvršavanju obaveza radi realizacije Ekonomske i monetarne unije. U tim izveštajima se posebno razmatra da li je nacionalno zakonodavstvo svake države članice, uključujući statut njene nacionalne centralne banke, usaglašeno sa članovima 108. i 109. ovog Ugovora i sa Statutom ESCB. U izveštajima se, takođe, razmatra u kojoj meri je dostignut visoki stepen trajne konvergencije svake države članice u odnosu na postavljene kriterijume koji se mere na osnovu:

- ostvarenja visokog stepena stabilnosti cena što će se videti iz stope inflacije koja treba da bude bliska stopi inflacije kod najviše tri ostale države članice koje imaju najbolje rezultate u oblasti stabilnosti cena;

- održivosti stanja javnih finansija, što se ocenjuje na osnovu budžetske situacije koja ne sme imati prekomeran javni deficit u smislu člana 104. tačka 6;

- poštovanja normalnih granica odstupanja koje predviđa devizni mehanizam Evropskog monetarnog sistema tokom bar dve godine, bez devalvacije valuta u odnosu na valutu neke druge države članice;

- trajnog karaktera dostignute konvergentnosti od strane države članice i njenog učešća u deviznom mehanizmu Evropskog monetarnog sistema, koji se ogleda u nivoima dugoročnih kamatnih stopa.

Četiri kriterijuma navedena u ovoj tački i odgovarajući periodi tokom kojih svaki od njih mora biti poštovan, precizirani su u Protokolu koji je priložen uz ovaj Ugovor. Izveštaji Komisije i EMI takođe će voditi računa o razvoju ekija, rezultatima integracije tržišta, o stanju i razvoju tekućih platnih bilansa, kao i o kretanju troškova rada i drugih cenovnih pokazatelja.

2. Na osnovu tih izveštaja Savet, odlučujući kvalifikovanom većinom na preporuku Komisije, procenjuje:

- za svaku državu članicu da li ispunjava neophodne uslove za usvajanje jedinstvene monete;

- da li većina država članica ispunjava neophodne uslove za usvajanje jedinstvene moneta,

i dostavlja u vidu preporuke svoje zaključke Savetu koji se sastaje na nivou šefova država ili vlada. Evropski parlament se konsultuje i dostavlja svoje mišljenje Savetu koji se sastaje na nivou šefova država ili vlada.

3. Imajući u vidu izveštaje navedene u tački 1. i mišljenje Evropskog parlamenta navedeno u tački 2, Savet, koji se sastaje na nivou šefova država ili vlada, a koji odlučuje kvalifikovanom većinom, najkasnije 31. decembra 1996:

- donosi odluku, na osnovu preporuka Saveta navedenih u tački 2, da li većina država članica ispunjava neophodne uslove za usvajanje jedinstvene monete;

- odlučuje da li su sazreli uslovi da Zajednica uđe u treću fazu, pa, u slučaju da jesu,

- utvrđuje datum stupanja na snagu treće faze.

4. Ukoliko krajem 1997, datum početka treće faze još nije utvrđen, treća faza počinje 1. januara 1999. Do 1. jula 1998. Savet, koji se sastaje na nivou šefova država ili vlada, nakon što bude ponovljen postupak predviđen u tačkama 1. i 2, osim druge alineje tačke 2, a imajući u vidu izveštaje navedene u tački 1. i mišljenje Evropskog parlamenta, potvrđuje, kvalifikovanom većinom i na osnovu preporuka Saveta navedenih u tački 2, koje države članice ispunjavaju neophodne uslove za usvajanje jedinstvene valute.

#### Član 122 (ex član 109 K)

1. Ako je, u skladu sa članom 121. tačka 3, doneta odluka da se utvrdi datum, Savet, na osnovu svojih preporuka iz člana 121. tačka 2, odlučuje kvalifikovanom većinom na preporuku Komisije, da li su neke države članice predmet izuzeća, onako kako je ono definisano u tački 3. ovog člana i, ako je odgovor potvrđan, koje su to države. Ove države članice se u daljem tekstu nazivaju "države članice koje su predmet izuzeća".

Ako je Savet potvrdio, na osnovu člana 121. tačka 4, koje države članice ispunjavaju neophodne uslove za usvajanje jedinstvene monete, države članice koje ne ispunjavaju ove uslove predmet su izuzeća onako kako je ono definisano u tački 3. ovog

člana. Ove države članice nazivaju se u daljem tekstu "države članice koje su predmet izuzeća".

2. Najmanje svake dve godine, ili na zahtev države članice koja je predmet izuzeća, Komisija i Evropska centralna banka izveštavaju Savet, u skladu sa procedurom koju predviđa član 121. tačka 1. Posle konsultovanja Evropskog parlamenta i rasprave na Savetu, koji se sastaje na nivou šefova država ili vlada, Savet, odlučujući kvalifikovanom većinom na predlog Komisije, donosi odluku o tome koje države članice koje su predmet izuzeća ispunjavaju neophodne uslove na osnovu kriterija utvrđenih u članu 121. tačka 1, i ukida izuzeće prema odnosnim državama članicama.

3. Izuzeće u smislu tačke 1. podrazumeva da se dole navedeni članovi ne primenjuju na dotičnu državu članicu, i to: član 104. tačke 9. i 11, član 105. tačke 1, 2, 3. i 5, članovi 106, 110, 111. i 112. tačka 2. b). Isključenje odnosne države članice i njene nacionalne centralne banke iz prava i obaveza u okviru ESCB predviđeno je u glavi IX Statuta ESCB.

4. U članu 105. tačke 1, 2. i 3, u članovima 106, 110, 111. i u članu 112. tačka 2 b), pod "državama članicama" se podrazumevaju države članice koje nisu predmet izuzeća.

5. Pravo glasa država članica koje su predmet izuzeća suspenduje se kada se radi o odlukama Saveta iz članova ovog Ugovora navedenih u tački 3. U ovom slučaju, odstupajući od odredbi članova 205. i 250, tačka 1, pod kvalifikovanom većinom se podrazumevaju dve trećine glasova predstavnika država članica koje nisu predmet izuzeća, ponderisanih u skladu sa članom 205. tačka 2, a jednoglasnost tih država članica je potrebna za usvajanje propisa koji zahtevaju jednoglasno odlučivanje.

6. Članovi 119. i 120. se i dalje primenjuju na državu članicu koja je predmet izuzeća.

#### Član 123 (ex član 109 L)

1. Odmah pošto je doneta, u skladu sa članom 121. tačka 3, odluka kojom se utvrđuje datum otpočinjanja treće faze ili, u slučaju potrebe, odmah posle 1. jula 1998. godine:

- Savet usvaja odredbe navedene u članu 107. tačka 6;

- vlade država članica koje nisu predmet izuzeća imenuju, u skladu sa postupkom određenim u članu 50. Statuta ESCB, predsednika, potpredsednika i druge članove Izvršnog odbora ECB. Ako postoje države članice koje su predmet izuzeća, broj članova koji sačinjavaju Izvršni odbor ECB može biti manji od onog koji se predviđa u članu 11.1 Statuta ESCB, ali ne može ni u kom slučaju biti manji od četiri.

Čim se imenuje Izvršni odbor, ustanovljavaju se i pripremaju za rad ESCB i ECB, kao što je predviđeno u ovom Ugovoru i u Statutu ESCB. Oni u potpunosti deluju počev od prvog dana treće faze.



2. Čim se osnuje, ECB preuzima, po potrebi, zadatke EMI. EMI se ukida čim se uspostavi ECB. Modaliteti ukidanja predviđeni su u Statutu EMI.

3. Ako, i sve dok postoje države članice koje su predmet izuzeća, uz poštovanje člana 107 tačka 3. ovog Ugovora, Generalni savet ECB predviđen u članu 45. Statuta ESCB se konstituiše kao treći organ odlučivanja ECB.

4. Na dan stupanja na snagu treće faze, Savet, jednoglasnom odlukom država članica koje nisu predmet izuzeća, na predlog Komisije i posle konsultovanja ECB, utvrđuje kurseve razmene na kojim su njihove valute neopozivo fiksirane, kao i neopozivo fiksiranu stopu po kojoj eki zamenjuje ove valute, a eki postaje punopravna valuta. Ova mera ne menja, sama po sebi, eksternu vrednost ekija. Prema istoj proceduri, Savet donosi i druge mere neophodne za brzo uvođenje ekija kao jedinstvene valute tih država članica.

5. Ako se donese odluka da se, u skladu sa procedurom predviđenom u članu 122 tačka 2, ukine izuzeće, Savet, jednoglasnom odlukom država članica koje nisu predmet izuzeća i odnosne države članice, na predlog Komisije i posle konsultovanja ECB, utvrđuje stopu po kojoj eki zamenjuje valutu dotične države članice, i odlučuje o drugim merama koje su neophodne za uvođenje ekija kao jedinstvene monete u tu državu članicu.

#### Član 124 (ex član 109 M)

1. Do početka treće faze, svaka država članica smatra svoju deviznu politiku kao pitanje od zajedničkog interesa. Države članice vode računa, postupajući tako, o iskustvima stečenim u saradnji u okviru Evropskog monetarnog sistema (EMS) i kroz razvoj ekija, uz poštovanje postojećih nadležnosti.

2. Od početka treće faze i sve dok je neka država članica predmet izuzeća, tačka 1. se analogno primenjuje na deviznu politiku ove države članice.

### ***2. Protokol uz Ugovor o osnivanju Evropske zajednice o Statutu Evropskog sistema centralnih banaka i Evropske centralne banke***

Visoke strane Ugovornice,

U ŽELJI da utvrde statut Evropskog sistema centralnih banaka i Evropske centralne banke na osnovu člana 4 A Ugovora o osnivanju Evropske zajednice,

SPORAZUMELE SU SE o sledećim odredbama koje se dodaju Ugovoru o osnivanju Evropske zajednice:

## POGLAVLJE I KONSTITUISANJE ESCB

### Član 1

#### Evropski sistem centralnih banaka

1.1. Evropski sistem centralnih banaka (ESCB) i Evropska centralna banka (ECB) su osnovani u skladu sa članom 4 Ugovora; oni obavljaju poslove i zadatke u skladu sa odredbama Ugovora i ovog Statuta.

1.2. ESCB sačinjavaju, u skladu sa članom 106. tačka 1. Ugovora, Evropska centralna banka i centralne banke država članica (nacionalne centralne banke). Luksemburški monetarni institut je centralna banka Luksemburga.

## POGLAVLJE II CILJEVI I ZADACI ESCB

### Član 2

#### Ciljevi

U skladu sa članom 105 tačka 1 Ugovora, osnovni cilj ESCB je očuvanje stabilnosti cena. Ne zanemarujući osnovni cilj - očuvanje stabilnosti cena - ESCB podržava ekonomsku politiku koja se vodi u Evropskoj zajednici, doprinoseći tako ostvarivanju ciljeva Zajednice iz člana 2 Ugovora. ESCB posluje u skladu sa principom tržišne ekonomije uz poštovanje slobodne konkurencije, favorizujući efikasnu alokaciju resursa, uz poštovanje principa utvrđenih u članu 3 A Ugovora.

### Član 3

#### Zadaci

3.1. U skladu sa članom 105. tačka 2. Ugovora, osnovni zadaci ESCB su:

- definisanje i sprovođenje monetarne politike Zajednice;
- vršenje deviznih poslova, u skladu sa članom 109. Ugovora;
- držanje i rukovođenje zvaničnim deviznim rezervama država članica;
- unapređivanje nesmetanog funkcionisanja platnog sistema.

3.2. U skladu sa članom 105. tačka 3. Ugovora, treći stav člana 3.1. ne utiče na držanje i rukovođenje deviznim obrtnim sredstvima od strane vlada država članica.

3.3. U skladu sa članom 105. tačka 5. Ugovora, ESCB doprinosi uspešnom ostvarivanju politike nadležnih organa koja se odnosi na kontrolu kvaliteta poslovanja kreditnih institucija i doprinosi stabilnosti finansijskog sistema.

#### Član 4

##### Savetodavne funkcije

U skladu sa članom 105. tačka 4. Ugovora:

a) ESCB će biti konsultovan:

- o svakom predloženom komunitarnom aktu iz njegove nadležnosti;
- od strane nacionalnih organa, o svakom nacrtu propisa iz njegove nadležnosti, u granicama i pod uslovima koje utvrdi Savet u skladu sa procedurom predviđenom u članu 42;

b) ECB može da daje mišljenja komunitarnim institucijama, odnosno organima, kao i nacionalnim organima, iz oblasti njegove nadležnosti.

#### Član 5

##### Prikupljanje statističkih podataka

5.1. ECB, u saradnji sa nacionalnim centralnim bankama, prikuplja potrebne statističke podatke, posredstvom nadležnih nacionalnih organa ili direktno od ekonomskih subjekata, radi realizacije zadataka ESCB. U tom cilju ona saraduje sa komunitarnim institucijama, odnosno organima, sa nadležnim organima država članica, kao i sa trećim zemljama i međunarodnim organizacijama.

5.2. Nacionalne centralne banke izvršavaju, u granicama svojih mogućnosti, zadatke opisane u članu 5.1.

5.3. ECB je zadužena da, u potrebnoj meri, usklađuje propise, utvrđuje metode i prikuplja, obrađuje i distribuira statističke podatke iz svoje nadležnosti.

5.4. U skladu sa procedurom iz člana 42, Savet utvrđuje za koja se fizička i pravna lica utvrđuje obaveza podnošenja izveštaja, režim poverljivosti i odgovarajuće kaznene odredbe.

#### Član 6

##### Međunarodna saradnja

6.1. ECB odlučuje o načinu predstavljanja ESCB u oblasti međunarodne saradnje koja se odnosi na zadatke ESCB.

6.2. ECB, i uz njenu saglasnost, nacionalne centralne banke su ovlašćene da učestvuju u međunarodnim monetarnim institucijama.

6.3. članovi 6.1. i 6.2. se primenjuju bez posledica na tačku 4. člana 109. ovog Ugovora.

POGLAVLJE III  
ORGANIZACIJA ESCB

Član 7

Nezavisnost

Shodno članu 107. Ugovora, ECB i nacionalne centralne banke, kao i članovi njihovih organa odlučivanja, u toku vršenja ovlašćenja i obavljanja zadataka utvrđenih ovim Ugovorom i Statutom, ne mogu tražiti niti prihvatiti instrukcije od organa ili tela Zajednice, od vlada država članica ili od bilo koje druge organizacije. Institucije i organi Zajednice se obavezuju da će poštovati ovaj princip i da neće pokušavati da vrše uticaj na članove organa odlučivanja ECB, odnosno nacionalnih centralnih banaka u toku obavljanja njihovih zadataka.

Član 8.

Opšti principi

Organi odlučivanja ECB upravljaju sa ESCB.

Član 9

Evropska centralna banka

9.1. ECB je, prema članu 106. tačka 2. Ugovora, pravno lice i u svakoj državi članici ima najšira pravna ovlašćenja koja nacionalno zadonodavstvo priznaje pravnim licima; ECB može da stiče ili da otuđuje pokretnu i nepokretnu imovinu i može da bude stranka u sudskom postupku.

9.2. U skladu sa članom 105. tačke 2, 3, i 5 Ugovora, ECB kontroliše, u okviru utvrđenih zadataka, izvršavanje zadataka poverenih ESCB, i, u skladu sa članovima 12.1. i 14. ovog Statuta, izvršavanje zadataka poverenih nacionalnim centralnim bankama.

9.3. U skladu sa članom 106. tačka 3. Ugovora, organi odlučivanja ECB su Savet guvernera i Izvršni odbor.

Član 10

Savet guvernera

10.1. U skladu sa članom 109. A tačka 1. Ugovora, Savet guvernera sačinjavaju članovi Izvršnog odbora i guverneri nacionalnih centralnih banaka.

10.2. Pod uslovom da nije drugačije predviđeno u članu 10.3, samo članovi Saveta guvernera prisutni na sednicama imaju pravo glasa. Kao izuzetak od ovog pravila, može se predvideti poslovníkom, u skladu sa članom 12.3. ovog Statuta, da članovi Saveta guvernera glasaju telekomunikacionim putem. Istim propisom se može predvideti da član Saveta guvernera, koji je sprečen da glasa u dužem vremenskom

periodu, može da imenuje predstavnika koji će ga zameniti u svojstvu člana Saveta guvernera.

Svaki član Saveta guvernera ima jedan glas, pod uslovom da u članovima 10.3 i 11.3 nije drugačije predviđeno. Savet guvernera donosi odluke prostom većinom, osim ako ovim propisima nije drugačije predviđeno. U slučaju jednakog broja glasova, glas predsednika je odlučujući.

Za glasanje Saveta guvernera, neophodan kvorum su dve trećine članova Saveta. Ako nema kvoruma, predsednik može da sazove vanredno zasedanje na kome se mogu donositi odluke bez kvoruma.

10.3. Za sve odluke koje se donose u skladu sa članovima 28, 29, 30, 32, 33 i 51, glasovi članova Saveta guvernera se određuju u skladu sa učešćem nacionalnih centralnih banaka u upisanom kapitalu ECB. Ponderacija glasova članova Izvršnog odbora jednaka je nuli. Odluka za čije je donošenje potrebna kvalifikovana većina, usvaja se ako zbir pozitivnih glasova predstavlja najmanje dve trećine upisanog kapitala u ECB i najmanje polovinu akcionara. Ako jedan od guvernera ne može da prisustvuje, on može da imenuje lice koje će umesto njega ponderisano glasati.

10.4. Sastanci su poverljivi. Savet guvernera može da odluči da se rezultati dogovaranja iznesu pred javnost.

10.5. Savet guvernera se sastaje najmanje deset puta godišnje.

## Član 11

### Izvršni odbor

11.1. U skladu sa članom 109. tačka 2. pod b/ Ugovora, Izvršni odbor sačinjavaju predsednik, potpredsednik i četiri člana.

Članovi obavljaju svoju funkciju u trajanju punog radnog vremena. Nijedan član ne može da se profesionalno bavi drugim poslom, plaćeno ili ne, osim ako mu to, izuzetno, odobri Savet guvernera.

11.2. U skladu sa članom 109 A tačka 2 pod b/ Ugovora, predsednika, potpredsednika i ostale članove Izvršnog odbora sporazumno imenuju vlade država članica - koje donose odluku na nivou šefova država ili vlada, na preporuku Saveta, a posle konsultacije sa Evropskim parlamentom i Savetom guvernera - iz redova lica sa priznatim autoritetom i profesionalnim ugledom iz monetarnih ili bankarskih poslova.

Njihov mandat traje osam godina i ne mogu biti ponovo izabrani.

Samo državljani država članica mogu da budu članovi Izvršnog odbora.

11.3. Uslovi zapošljavanja članova Izvršnog odbora, posebno plate, penzije i druge povlastice iz socijalnog osiguranja, regulišu se ugovorom sa ECB. Njih utvrđuje Savet guvernera na predlog Komiteta, čija tri člana imenuje Savet guvernera, a tri druga člana Savet. Članovi Izvršnog odbora nemaju pravo glasa po pitanjima koja reguliše ova tačka.

11.4. Ukoliko član Izvršnog odbora više ne ispunjava uslove neophodne za obavljanje svojih funkcija ili ako je učinio ozbiljnu grešku, Sud pravde može da ga, na zahtev Saveta guvernera ili Izvršnog odbora, razreši funkcije.

11.5. Svaki član Izvršnog odbora prisutan na sednicama ima pravo glasa i raspoláže jednim glasom. Ako nije drugačije predviđeno, Izvršni odbor donosi odluke prostom većinom glasova. U slučaju jednakog broja glasova, glas predsednika je odlučujući. Modaliteti glasanja utvrđuju se internim pravilnikom na osnovu člana 12.3.

11.6. Izvršni odbor je odgovoran za tekuće poslovanje ECB.

11.7. Na svako upražnjeno mesto u Upravnom odboru imenuje se novi član, u skladu sa članom 11.2.

## Član 12

### Odgovornosti organa odlučivanja

12.1. Savet guvernera utvrđuje smernice i donosi potrebne odluke koje omogućavaju ESCB da izvršava zadatke predviđene Ugovorom i Statutom. Savet guvernera utvrđuje monetarnu politiku Zajednice, koja uključuje, po potrebi, donošenje odluka u vezi srednjeročnih monetarnih ciljeva, ključnim kamatnim stopama i određivanja rezervi ESCB, kao i da utvrđuje neophodne smernice za njihovo izvršavanje.

Izvršni odbor sprovodi monetarnu politiku u skladu sa smernicama i odlukama Saveta guvernera. U okviru toga, Izvršni odbor daje potrebna uputstva nacionalnim centralnim bankama. Osim toga, Izvršni odbor može, po odluci Saveta guvernera, da dobije određena ovlašćenja.

U granicama adekvatnih mogućnosti i bez uticaja po odredbe ovog člana, ECB može da zatraži pomoć od nacionalnih centralnih banaka za obavljanje operacija koje spadaju u delokrug ESCB.

12.2. Izvršni odbor je odgovoran za pripremu sastanaka Saveta guvernera.

12.3. Savet guvernera donosi interni pravilnik o unutrašnjoj organizaciji ECB i njenim organima odlučivanja.

12.4. Savet guvernera vrši savetodavne funkcije, utvrđene u članu 4.

12.5. Savet guvernera donosi odluke po pitanjima utvrđenim u članu 6 ovog Statuta.

## Član 13

### Predsednik

13.1. Predsednik ili, u njegovom odsustvu, potpredsednik predsedava Savetom guvernera i Izvršnim odborom CEB.

13.2. Bez posledica po odredbe člana 39, predsednik odnosno lice koje on za to odredi, predstavlja CEB prema spoljnim subjektima.

#### Član 14

##### Nacionalne centralne banke

14.1. U skladu sa članom 108. Ugovora, svaka država članica ima obavezu da uskladi svoje nacionalno zakonodavstvo, uključujući i statut nacionalne centralne banke, sa Ugovorom i ovim Statutom, najkasnije do dana osnivanja ESCB.

14.2. Statuti nacionalnih centralnih banaka posebno treba da predviđaju da dužina mandata guvernera nacionalne centralne banke ne može biti kraća od pet godina.

Guverner može biti razrešen funkcije samo u slučaju kada više ne ispunjava uslove neophodne za obavljanje te funkcije ili ako je ozbiljno narušio smernice zacrtane politike. Žalbu protiv takve odluke može da podnese Sudu pravde odnosno guverner ili Savet guvernera zbog kršenja Ugovora ili drugog propisa u vezi sa njegovom primenom. Ove žalbe se podnose, zavisno od slučaja, najkasnije u roku od dva meseca od dana objavljivanja akta, od njegove dostave podnosiocu žalbe ili, ukoliko ga nije primio, od dana kada je obavešten o istom.

14.3. Nacionalne centralne banke čine sastavni deo ESCB i deluju u skladu sa smernicama i uputstvima ECB. Savet guvernera preduzima mere koje su u skladu sa smernicama i uputstvima ESCB, i zahteva dostavljanje svih neophodnih informacija.

14.4. Nacionalne centralne banke, pored poslova predviđenih ovim Statutom, mogu da obavljaju i druge poslove, osim, ako Savet guvernera, dvotrećinskom većinom važećih glasova, ne zaključi, da su ti poslovi u suprotnosti sa ciljevima i zadacima ESCB. Te funkcije, koje nacionalne centralne banke obavljaju na sopstvenu odgovornost i rizik, ne smatraju se sastavnim delom funkcije ESCB.

#### Član 15

##### Obaveza podnošenja izveštaja

15.1. ECB priprema i objavljuje izveštaj o aktivnostima ESCB najmanje svaka tri meseca.

15.2. Konsolidovani finansijski izveštaj ESCB objavljuje svake nedelje.

15.3. U skladu sa članom 109. B tačka 3. Ugovora, ECB dostavlja Evropskom parlamentu, Savetu, Komisiji i Evropskom savetu, godišnji izveštaj o radu ESCB i o monetarnoj politici u prethodnoj i tekućoj godini.

15.4. Izveštaji i pregledi stanja utvrđeni ovim članom besplatno se stavljaju na raspolaganje zainteresovanim licima.

#### Član 16

##### Novčanice

U skladu sa članom 105. A tačka 1. Ugovora, Savet guvernera je jedino ovlašćen da izdaje dozvolu za emitovanje novčanica u Zajednici. ECB i nacionalne

centralne banke mogu emitovati takve novčanice. Jedino su novčanice izdate od ECB i nacionalnih centralnih banaka zakonsko sredstvo plaćanja u Zajednici.

ECB poštuje, koliko je u mogućnosti, postojeću praksu emitovanja i utvrđivanja izgleda novčanica.

#### POGLAVLJE IV

#### MONETARNE FUNKCIJE I OPERACIJE KOJE OBEZBEDJUJE ESCB

##### Član 17

##### Računi kod CEB i nacionalnih centralnih banaka

U cilju obavljanja poverenih poslova, ECB i nacionalne centralne banke mogu da otvore račune kod kreditnih ustanova, javnih organizacija i kod drugih posrednika na tržištu i primaju aktivu, uključujući i knjigovodstveno stanje hartija od vrednosti, knjiženih kao sredstvo obezbeđenja.

##### Član 18

##### Kreditne i open market operacije

18.1. Radi ostvarivanja ciljeva i zadataka ESCB, ECB i nacionalne centralne banke mogu:

- da intervenišu na finansijskim tržištima direktnom kupovinom i prodajom (promptno i na termin) ili, u skladu s sporazumom o nakandnom otkupu, odobravanjem ili uzimanjem na zajam potraživanja i utužnih instrumenata, bilo u komunitarnoj valuti ili valuti zemlje nečlanice, kao i plemenitih metala;

- da obavljaju kreditne operacije sa kreditnim institucijama i drugim učesnicima na tržištu uz odgovarajuće sredstvo obezbeđenja;

18.2. ECB utvrđuje osnovne principe kreditnih i operacija na otvorenom tržištu koje sama obavlja, ili koje obavljaju nacionalne centralne banke, uključujući i uslove pod kojima mogu da završavaju te operacije.

##### Član 19

##### Obavezne rezerve

19.1. Osim, ako u članu 2. nije drugačije predviđeno, ECB je ovlašćena da kreditnim institucijama država članica naloži držanje minimalnih rezervi kod ECB i nacionalnih centralnih banaka, u skladu sa ciljevima monetarne politike. Modalitete izračunavanja i utvrđivanja iznosa definiše Savet guvernera. Za sve propuste učinjene na tom planu, ECB ima pravo da zaračuna zateznu kamatu i da izriče druge sankcije;

19.2. U cilju primene ovog člana, Savet utvrđuje, u skladu sa postupkom predviđenim u članu 42, osnov za minimalne rezerve, kao i maksimalno dozvoljeni



koeficijent rezervi i osnove za njihovo izračunavanje, i odgovarajuće sankcije za slučaj nepoštovanja.

#### Član 20

##### Ostali instrumenti monetarne kontrole

Savet guvernera može da donese odluku, dvotrećinskom većinom glasova, o primeni drugih operativnih metoda monetarne kontrole, za koje oceni da su usklađeni sa članom 2.

Ako ovi metodi povlače obaveze za treća lica, Savet utvrđuje njihov opseg u skladu sa procedurom predviđenom u članu 42.

#### Član 21

##### Operacije sa javnim organizacijama

21.1. U skladu sa članom 104. Ugovora zabranjuje se ECB i nacionalnim centralnim bankama da odobravaju javnim preduzećima država članica prekoračenja, ili druge vrste kreditnih olakšica organima ili telima Zajednice, centralnoj upravi, regionalnim ili lokalnim organima i drugim javnim službama, organima ili javnim preduzećima država članica; takođe se zabranjuje ECB i nacionalnim centralnim bankama da od njih direktno preuzimaju instrumente duga.

21.2. ECB i nacionalne centralne banke mogu da deluju u svojstvu poreskih opunomoćenika za račun subjekata navedenih u članu 21.1.

21.3. Ovaj član se ne primenjuje na javne kreditne institucije koje, u okviru gotovine koju su im stavile na raspolaganje centralne banke, uživaju kod nacionalne centralne banke i ECB isti tretman kao i privatne i kreditne institucije.

#### Član 22

##### Sistem kompenzacija i plaćanja

ECB i nacionalne centralne banke mogu da odobravaju olakšice, a ECB može da donosi propise kojima obezbeđuje efikasan sistem kompenzacija i platni sistem u okviru Zajednice i sa trećim zemljama.

#### Član 23

##### Operacije sa inostranstvom

ECB i nacionalne centralne banke mogu:

- da uspostave odnose sa centralnim bankama i finansijskim institucijama trećih zemalja i, u slučaju potrebe, sa međunarodnim organizacijama;
- da kupuju i prodaju, promptno i na termin, sve kategorije devizne aktive i plemenitih metala. Pod izrazom "devizna aktiva" podrazumevaju se hartije od vrednosti i sva ostala aktiva izražena u valuti bilo koje od zemalja ili u obračunskim jedinicama, bez obzira na kategoriju;

- da čuvaju ili upravljaju gore navedenom aktivom;
- da obavljaju sve vrste bankarskih operacija sa trećim zemljama i međunarodnim organizacijama, uključujući i operacije odobravanja i uzimanja zajmova.

#### Član 24

##### Ostale operacije

Izuzev osnovnih zadataka, ECB i nacionalne centralne banke mogu zaključivati poslove koji služe njihovim administrativnim potrebama ili potrebama svojeg osoblja.

### POGLAVLJE V

#### KONTROLA KVALITETA POSLOVANJA

#### Član 25

##### Kontrola kvaliteta poslovanja

25.1. ECB je ovlašćena da daje mišljenja, kao i da bude konstatovana od strane Saveta, Komisije i nadležnih vlasti država članica u vezi obima i primene komunitarnog zakonodavstva koje se odnosi na kontrolu kvaliteta poslovanja kreditnih institucija i na stabilnost finansijskog sistema poslovanja.

25.2. U skladu sa svakom odlukom Saveta donetom shodno članu 105. tačka 6. Ugovora, ECB može da obavlja specifične zadatke u vezi sa politikom kontrole kvaliteta poslovanja kreditnih institucija i drugih finansijskih organizacija, izuzev preduzeća iz oblasti osiguranja.

### POGLAVLJA VI

#### FINANSIJSKE ODREDBE ECB

#### Član 26

##### Finansijski računi

26.1. Poslovna godina ECB i nacionalnih centralnih banaka počinje prvog dana januara, a završava se poslednjeg dana decembra.

26.2. Završne račune ECB sastavlja Izvršni odbor u skladu sa principima koje utvrdi Savet guvernera. Njih usvaja Savet guvernera, nakon čega sledi objavljivanje.

26.3. Za analitičke i operativne svrhe, Izvršni odbor sastavlja konsolidovani bilans ESCB koji sadrži aktivu i pasivu nacionalnih centralnih banaka članica ECB.

26.4. U cilju primene ovog člana, Savet guvernera donosi propise koji su neophodni kao standardi za izradu računa i izveštaja nacionalnih centralnih banaka.

## Član 27

### Provera računa

27.1. Račune ECB i nacionalnih centralnih banaka kontrolišu nezavisni spoljni revizori koji se imenuju na preporuku Saveta guvernera i uz odobrenje Saveta. Revizori su ovlašćeni da proveravaju knjige i račune ECB i nacionalnih centralnih banaka i da pribavljaju sve informacije o njihovom poslovanju.

27.2. Odredbe člana 188. C Ugovora primenjuje se isključivo kada se radi o proveru efikasnosti upravljanja ECB.

## Član 28

### Kapital ECB

28.1. Kapital ECB postaje operativan nakon osnivanja i iznosi 5. milijardi Ekiya. Kapital se, po potrebi, može povećati na osnovu odluke Saveta guvernera donete kvalifikovanom većinom shodno članu 10.3. a u granicama i pod uslovima koje odredi Savet u skladu sa postupkom predviđenim u članu 42.

28.2. Nacionalne centralne banke su jedino ovlašćene da upisuju i da drže kapital ECB. Upisivanje kapitala se vrši prema ključu utvrđenom u članu 29.

28.3. Savet guvernera, koji donosi odluke kvalifikovanom većinom predviđenom u članku 10.3, odlučuje o obimu kapitala i formama upisa kapitala.

28.4. Osim u slučajevima koje predviđa član 28.5, učešća nacionalnih centralnih banaka u upisanom kapitalu ECB ne mogu biti ustupana, založena ili zaplenjena.

28.5. Ako se promeni ključ raspodele iz člana 29, nacionalne centralne banke vrše međusobno transfer svog učešća u kapitalu na način koji će omogućiti usklađivanje nove raspodele sa novim ključem. Modalitete transfera utvrđuje Savet guvernera.

## Član 29

### Ključ za upisivanje kapitala

29.1. Ključ raspodele za upisivanje kapitala ECB utvrđuje se nakon osnivanja ESCB i ECB u skladu sa postupkom iz člana 109. L tačka 1. Ugovora. Za svaku nacionalnu centralnu banku je predviđen deo sredstava u okviru sledećeg ključa raspodele:

- 50% na osnovu učešća države članice u populaciji Zajednice u godini koja je prethodila osnivanju ESCB;

- 50% na osnovu učešća države članice u bruto nacionalnom proizvodu Zajednice, izraženom po tržišnim cenama utvrđenim u toku pet godina koje su prethodile godini uoči osnivanja ECB. Procenti su zaokruženi na polovinu veće decimalne.

29.2. Statističke podatke neophodne za primenu ovog člana dostavlja Komisija, u skladu sa odlukom Saveta donetoj po postupku predviđenim u članu 42.

29.3. Usklađivanje visine sredstava određenih nacionalnim centralnim bankama vrši se svakih pet godina računajući od osnivanja ESCB, analogno odredbama člana 29.1. Prilagođeni ključ stupa na snagu prvog dana naredne godine.

29.4. Savet guvernera preduzima sve neophodne mere za primenu ovog člana.

### Član 30

#### Transfer deviznih rezervi u ECB

30.1 Uz poštovanje odredbi člana 28, nacionalne centralne banke će preneti devizne rezerve na CEB - osim onih koja su izražena u valutama država članica, ekiju, deviznoj poziciji kod MMF i specijalnim pravima vučenja (SPV) - do iznosa od 50 milijardi Ekija. Savet guvernera odlučuje koji deo sredstava ECB treba da mobilize odmah nakon osnivanja, a koji deo u kasnijim fazama. ECB ima puno pravo da drži i rukuje deviznim sredstvima koja su joj preneti, kao i da ih koristi u svrhe predviđene Statutom.

30.2. Doprinos svake nacionalne centralne banke utvrđen je srazmerno učešću upisanog kapital u ECB.

30.3. Svakoju nacionalnoj centralnoj banci ECB će odobriti potraživanje koje je ekvivalentno njenoj uplati. Savet guvernera odlučuje o denominaciji potraživanja i prinosu na njega.

30.4. ECB može da zatraži povećanje iznosa deviznih rezervi, u skladu sa članom 30.2, iznad limita utvrđenog u članu 30.1, u okviru i pod uslovima koje utvrdi Savet, prema proceduri iz člana 42.

30.5. ECB može da drži i da upravlja sredstvima koja se nalaze u rezervi MMF i SPV kao i da prihvati objedinjavanje tih sredstava.

30.6. Savet guvernera preduzima sve mere, neophodne za primenu ovog člana.

### Član 31

#### Devizne rezerve nacionalnih centralnih banaka

31.1. Nacionalne centralne banke su ovlašćene da obavljaju poslove sa međunarodnim organizacijama, u skladu sa članom 23.

31.2. Sve druge operacije sa deviznim rezervama koje se nalaze u nacionalnim centralnim bankama, po izvršenom transferu na osnovu člana 30, kao i transakcije koje vrše države članice iz deviznih obrtnih sredstava iznad limita utvrđenog u članu 31.3, podlezu proceduri davanja dozvole od strane ECB, kako bi se obezbedio sklad politike deviznog kursa i monetarne politike Zajednice.

31.3. Savet guvernera utvrđuje smernice radi lakšeg obavljanja ovih operacija.

### Član 32

#### Raspodela monetarnog dohotka nacionalnih centralnih banaka

32.1. Dohodak koji nacionalne centralne banke ostvare u budžetskoj godini u okviru monetarne politike ESCB, u daljem tekstu "monetarni dohodak", raspoređuju krajem svake poslovne godine, u skladu sa ovim članom.

32.2. Ako u članu 32.3. nije drugačije određeno, iznos monetarnog dohotka svake nacionalne centralne banke je jednak godišnjem prihodu po osnovu njene aktive koju čine novčanice u opticaju i depozitne obaveze prema kreditnim institucijama. Nacionalne centralne banke utvrđuju aktivu u skladu sa smernicama koje je utvrdio Savet guvernera.

32.3. Ako Savet guvernera oceni da, posle početka treće faze, struktura bilansa nacionalnih centralnih banaka ne dozvoljava primenu člana 32.2, Savet guvernera može odlučiti, kvalifikovanom većinom, da se, uz odstupanje od člana 32.2, monetarni dohodak izračunava po nekom drugom metodu u periodu koji ne može biti duži od pet godina.

32.4. Visina monetarnog dohotka svake nacionalne centralne banke umanjuje se za troškove kamate centralne banke na ime obaveza po osnovu depozita koje su kreditne institucije stvorile u skladu sa članom 19.

Savet guvernera može da donese odluku o obeštećenju nacionalnih centralnih banaka za troškove koje imaju prilikom emisije novčanica, ili, u izuzetnim prilikama, za posebne gubitke nastale obavljanjem operacija monetarne politike za račun ESCB. Obeštećenje se vrši na odgovarajući način, po oceni Saveta guvernera; ovi iznosi mogu da se kompenziraju dohotkom nacionalnih centralnih banaka.

32.5. Nacionalne centralne banke dele između sebe celokupni iznos monetarnog dohotka, u proporciji koja odgovara njihovom uplaćenom iznosu u kapitalu ECB, izuzev, ako Savet guvernera ne odluči drugačije, shodno članu 33.2.

32.6. Prebijanje i obračun u bilansu nakon raspodele monetarnog dohotka vrši ECB, u skladu sa smernicama koje je utvrdio Savet guvernera.

32.7. Savet guvernera preduzima mere neophodne za primenu ovog člana.

### Član 33

#### Raspodela čiste dobiti i gubitaka ECB

33.1. Transfer čiste dobiti ECB vrši se sledećim redosledom:

- a) iznos koji utvrđuje Savet guvernera, ne sme da premaši 20% čiste dobiti, prebacuje se u Fond opšte rezerve koji je limitiran na 100% od kapitala;
- b) preostali deo čiste dobiti deli se vlasnicima deonica ECB u proporciji sa upisanim deonicama.

33.2. U slučaju da ECB ostvari gubitak, on se pokriva sredstvima Fonda opšte rezerve i, ako je potrebno, na osnovu odluke Saveta guvernera, iz monetarnog dohotka

ostvarenog u istoj finansijskoj godini, u proporciji i u visini iznosa koji su odobreni nacionalnim centralnim bankama u skladu sa članom 32.5.

## POGLAVLJE VII OPŠTE ODREDBE

### Član 34

#### Pravni akti

34.1. U skladu sa članom 108. A Ugovora, ECB:

- donosi uredbe neophodne za ostvarivanje zadataka iz člana 3.1. prvi stav, članova 19.1, 22, odnosno 25.2. Statuta ESCB, kao i u slučajevima koji su predviđeni u aktima Saveta navedenim u članu 42;

- donosi odluke neophodne za ostvarivanje zadataka poverenih ESCB, u skladu sa Ugovorom i Statutom ESCB;

- daje preporuke i mišljenja.

34.2. Uredba ima opšte dejstvo. Svaki njen element je obavezan i primenjuje se direktno u svakoj državi članici.

Preporuke i mišljenja ne obavezuju.

Odluka je obavezna, u svakom njenom elementu, za one subjekte na koje se odnosi.

Članovi 190, 191. i 192. Ugovora primenjuje se na propise i odluke koje je usvojila ECB.

ECB može odlučiti da objavi svoje odluke, preporuke i mišljenja.

34.3. ECB je ovlašćena da, u granicama i pod uslovima koje utvrdi Savet, u skladu sa postupkom iz člana 42. Statuta, izriče kazne i druge mere preduzećima u slučaju da se ne pridržavaju njenih propisa i odluka.

### Član 35

#### Sudska kontrola i pitanja u vezi sa njom

35.1. Sud pravde može da se upozna sa radom, odnosno propustima ECB, kao i da se zatraži njegovo tumačenje u slučajevima i prema uslovima predviđenim Ugovorom. ECB može da podnese žalbu u slučajevima i pod uslovima utvrđenim Ugovorom.

35.2. Sporove između ECB, s jedne strane, i njenih poverilaca, s druge, rešavaju nadležni nacionalni sudovi, osim ako za to nije predviđena nadležnost Suda pravde.

35.3. ECB podleže režimu odgovornosti predviđenom u članu 215 Ugovora. Odgovornost nacionalnih centralnih banaka se određuje prema važećem nacionalnom zakonodavstvu.

35.4. Sud pravde je nadležan da rešava sporove u skladu sa klauzulom o arbitraži sadržanom u ugovoru koji je, na osnovu javnog ili privatnog prava, sklopila ECB ili je isti sklopljen u njeno ime.

35.5. Savet guvernera donosi odluku da se ECB obrati Sudu pravde.

35.6. Sud pravde je nadležan da presuđuje u sporovima koji se odnose na izvršavanje obaveza nacionalnih centralnih banaka propisanih ovim Statutom. Ako ECB utvrdi da neka od nacionalnih centralnih banaka ne ispunjava obaveze utvrđene ovim Statutom, može podneti tužbu Sudu pravde. Ona će izneti svoje razloge u vezi ovog pitanja, nakon što dotičnoj centralnoj banci omogući da iznese svoje primedbe. Ako nacionalna centralna banka nema primedbi u roku koji joj ECB odredi, ECB može podneti tužbu Sudu pravde.

#### Član 36

##### Osoblje

36.1. Savet guvernera donosi propise, na predlog Izvršnog odbora, kojima se pravno regulišu personalna pitanja koja se odnose na osoblje ECB.

36.2. Sud pravde je nadležan u svim sporovima između ECB i njenih službenika u granicama i pod uslovima predviđenim propisima za zaposlene.

#### Član 37

##### Sedište

Odluku o sedištu ECB sporazumno donose vlade država članica, na nivou šefova država ili vlada, pre kraja 1992. godine.

#### Član 38

##### Službena tajna

38.1. članovi organa odlučivanja i zaposleni u ECB i nacionalnim centralnim bankama dužni su da čuvaju tajnost informacija koje, po svojoj prirodi, spadaju u službene tajne i nakon prestanka njihovih funkcija.

38.2. Lica kojima su dostupni podaci obuhvaćeni posebnim propisima Zajednice o tajnosti podataka, dužna su da se pridržavaju tih propisa.

#### Član 39

U odnosu na treća lica, ECB mogu pravno obavezati njen predsednik ili dva člana Izvršnog odbora, odnosno dva druga lica zaposlena u ECB koja je predsednik propisno ovlastio da je zastupaju.

Član 40

Privilegije i imuniteti

ECB uživa privilegije i imunitete na teritoriji država članica neophodne za obavljanje svojih funkcija, prema uslovima utvrđenim u Protokolu o privilegijama i imunitetima Evropske zajednice, koji se nalazi u prilogu Sporazuma o uspostavljanju jedinstvenog Saveta i jedinstvene Komisije Evropskih zajednica.

POGLAVLJE VIII

REVIZIJA STATUTA I DOPUNSKO ZAKONODAVSTVO

Član 41

Pojednostavljeni postupak revizije

41.1. U skladu sa članom 106. tačka 5 Ugovora, članovima 5.1, 5.2, 5.3, 17, 18, 19.1, 22, 23, 24, 26, 32.2, 32.3, 32.4 i 32.6, članom 33.1. tačka a/ i članom 36. ovog Statuta, Savet može da donese odluku o izmeni ovog Statuta - na osnovu odluke donete kvalifikovanom većinom na preporuku ECB, a posle konsultacije sa Komisijom, ili jednoglasnom odlukom na predlog Komisije, a posle konsultacije sa ECB. U oba slučaja je neophodna salgasnost Parlamenta.

41.2. Za preporuku ECB, koju daje na osnovu ovog člana, potrebna je jednoglasna odluka Saveta guvernera.

Član 42

Dopunsko zakonodavstvo

U skladu sa članom 106. tačka 6. Ugovora, i neposredno po donošenju odluke o datumu početka treće faze Savet donosi odluku o usvajanju odredbi iz člana 4, 5.4, 19.2, 20, 28.1, 29.2, 30.4 i 34.3. ovog Statuta. Takvu odluku donosi kvalifikovanom većinom na predlog Komisije, a posle konsultacije sa Evropskim parlamentom i sa ECB, ili na preporuku ECB, a posle konsultacije sa Evropskim parlamentom i sa Komisijom.

POGLAVLJA IX

PRELAZNE I DRUGE ODREDBE KOJE SE ODOSE NA ESCB

Član 43

Opšte odredbe

43.1. Izuzeće u smislu člana 109. K tačka 1. Ugovora ima za posledicu da odredbe članova 3, 6, 9.2, 12.1, 14.3, 16, 18, 19, 20, 22, 23, 26.2, 27, 30, 31, 32, 33,



34, 50. i 52. ovog Statuta ne proizvode nikakva prava niti nameću neke obaveze prema odnosnim državama članicama.

43.2. Centralne banke država članica za koje važi izuzeće predviđeno u članu 109. K tačka 1. Ugovora, zadržavaju svoje nadležnosti u oblasti monetarne politike, u skladu sa nacionalnim pravom.

43.3. Pod "državom članicom", prema članu 109. K tačka 4. Ugovora, smatra se ona država članica na koju se ne primenjuje izuzeće od članova 3, 11.2, 19, 34.2 i 50. ovog Statuta.

43.4. Pod "nacionalnom centralnom bankom" podrazumevaju se centralne banke država članica koje nisu predmet izuzeća od sledećih članova ovog Statuta: 9.2, 10.1, 10.3, 12.1, 16, 17, 18, 22, 23, 27, 30, 31, 32, 33.2 i 52.

43.5. U članovima 10.3 i 33.1 pod "akcionarima" se podrazumevaju centralne banke država članica koje nisu predmet izuzeća.

43.6. U članovima 10.3 i 30.2 pod "upisanim kapitalom" se podrazumeva kapital ECB upisan od strane centralnih banaka država članica za koje ne važi izuzeće.

#### Član 44

##### Prelazni zadaci ECB

44.1. ECB osigurava izvršenje zadataka iz nadležnosti Evropskog monetarnog instituta, koji, zbog izuzeća koja važe za jednu ili više država članica, moraju da se obave u toku treće faze.

44.2. ECB daje mišljenje u toku pripreme, o ukidanju izuzeća predviđenog u članu 109 K Ugovora.

#### Član 45

##### Generalni savet ECB

45.1. Ne dirajući u član 106 tačka 3 Ugovora, formira se Generalni savet kao treći organ odlučivanja.

45.2. Generalni savet sačinjavaju predsednik i potpredsednik ECB kao i guverneri nacionalnih centralnih banaka. Ostali članovi Izvršnog odbora mogu, bez prava glasa, da učestvuju na sastancima Generalnog saveta.

45.3. Sva ovlašćenja Generalnog saveta detaljno su navedena u članu 47. ovog statuta.

#### Član 46

##### Poslovnik Generalnog saveta

46.1. Predsednik, odnosno u njegovom odsustvu, potpredsednik ECB predsedava Generalnim savetom ECB.

46.2. Predsednik Saveta i jedan član Komisije mogu, bez prava glasa, da učestvuju na sastancima Generalnog saveta.

- 46.3. Predsednik priprema sastanke Generalnog saveta.
- 46.4. Odstupajući od člana 12.3, Generalni savet usvaja poslovnik.
- 46.5. Poslove sekretarijata Generalnog saveta obezbeđuje ECB.

#### Član 47

##### Ovlašćenja Generalnog saveta

- 47.1. Generalni savet :
  - obavlja zadatke utvrđene u članu 44;
  - učestuje u vršenju savetodavnih funkcija predviđenju u članu 4. i 25.1.
- 47.2. Generalni savet pomaže u:
  - prikupljanju statističkih podataka, u skladu sa članom 5;
  - izradi izveštaja o aktivnostima ECB, u skladu sa članom 15;
  - utvrđivanju pravila, predviđenih članom 26.4, neophodnih za primenu člana 26;
  - preduzimanju svih ostalih mera, predviđenih članom 29.4, neophodnih za primenu člana 29;
  - utvrđivanju uslova zapošljavanja u ECB, prema članu 36.
- 47.3. Generalni savet učestvuje u neophodnim pripremama za neopozivo utvrđivanje deviznog kursa valuta država članica sa izuzećem u odnosu na valute ili na jednu valutu država članica za koje ne važi izuzeće, u skladu sa članom 109 L. tačka 5. Ugovora.
- 47.4. Predsednik ECB obaveštava Generalni savet o odlukama Saveta guvernera.

#### Član 48

##### Prelazne odredbe u vezi sa kapitalom ECB

U skladu sa članom 29.1. za svaku nacionalnu centralnu banku se utvrđuje ključ raspodele za upis kapitala ECB. Izuzetno od odredbi člana 28.3, centralne banke država članica za koje važi izuzeće ne unose svoj upisani kapital, osim ako Generalni savet ne donese, većinom od najmanje dve trećine upisanog kapitala ECB i najmanje polovine akcionara, odluku o tome da treba da bude upisan minimalni procenat kapitala na ime učešća u operativnim troškovima ECB.

#### Član 49

##### Odložna isplata kapitala rezervi i provizije ECB

49.1. Centralna banka države članice čije je izuzeće prestalo uplaćuje svoj deo u kapitalu ECB na isti način kao i ostale centralne banke države članica koje nisu bile predmet izuzeća, i prenosi na ECB devizne rezerve, u skladu sa članom 30.1. Kapital za uplatu se određuje tako što se iznos u ekijima, prema važećem kursu gore pomenutih rezervi koje su već transferisane u ECB, pomnoži sa koeficijentom broja deonica koje je

zainteresovana centralna banka upisala i broja deonica koje su druge nacionalne centralne banke uplatile.

49.2. Pored uplata predviđenih članom 49.1, centralna banka države članice uplaćuje u rezerve ECB, po stavkama koje odgovaraju rezervama i u iznosu koji odgovara rezervama, kao i u rezervu za potencijalne gubitke koja odgovara bilansu uspeha na dan 31. decembra godine koja prethodi upisu kapitala u ECB. Iznos koji se uplaćuje je proizvod visine rezervi i koeficijenta broja akcija koje je upisala dotična centralna banka i broja akcija uplaćenih od strane drugih banaka.

#### Član 50

##### Početno imenovanje članova Izvršnog odbora

Posle izbora Izvršnog odbora ECB, njenog predsednika, potpredsednika i ostale članove sporazumno imenuju vlade država članica, na nivou šefova država ili vlada, na preporuku Saveta, a posle obavljenih konsultacija sa Evropskim parlamentnom i Savetom EMI. Predsednik Izvršnog odbora imenuje se na osam godina. Izuzetno od odredbi člana 11.2, potpredsednik se imenuje na četiri godine, a ostali članovi Izvršnog odbora imaju mandat u trajanju između pet i osam godina. Nijedan mandat se ne može obnoviti. Broj članova Izvršnog odbora može biti manji od onog predviđenog članom 11.1, ali ni u kom slučaju manji od četiri.

#### Član 51

##### Odstupanje od člana 32

51.1. Ukoliko Savet guvernera utvrdi, nakon početka treće faze, da primena člana 32. značajno menja relativni položaj i poziciju nacionalnih centralnih banaka u oblasti raspodele dohotka, iznos dohotka za raspodelu, u skladu sa članom 32, smanjiće se u istom procentu, koji neće preći 60% u toku prve budžetske godine od početka treće faze, a zatim će se smanjivati za najmanje 12 procentnih poena tokom svake naredne budžetske godine.

51.2. član 51.1. se primenjuje najviše tokom pet kompletnih budžetskih godina nakon početka treće faze.

#### Član 52

##### Razmena novčanica u valutama Zajednice

Nakon neopozivog fiksiranja deviznih kurseva, Savet guvernera preduzima mere koje omogućavaju da se novčanice u valutama sa neopozivo fiksnim kursom menjaju po nominalnoj vrednosti kod nacionalnih centralnih banaka.

Član 53

Primena prelaznih odredbi

Članovi 43. do 48. mogu se primenjivati, ako, i sve dok postoje države članice koje su predmet izuzeća.

**3. PROTOKOL UZ UGOVOR O OSNIVANJU EVROPSKE  
ZAJEDNICE O POSTUPKU KOJI SE PRIMENJUJE U SLUČAJU  
IZUZETNO VELIKOG DEFICITA**

VISOKE STRANE UGOVORNICE,

U ŽELJI da utvrde postupak koji se primenjuje u slučaju izuzetno velikog deficita u skladu sa članom 104. C Ugovora o osnivanju Evropske zajednice,

SAGLASILE SU SE o dole navedenim odredbama koje su priložene Ugovoru o osnivanju Evropske zajednice :

Član 1

Referente vrednosti iz člana 104. C tačke 2. Ugovora su sledeće:

- 3% za odnos između predviđenog ili ostvarenog javnog deficita i unutrašnjeg bruto proizvoda merenog tržišnim cenama;
- 60% za odnos između javnog duga i unutrašnjeg bruto proizvoda merenog tržišnim cenama.

Član 2

U skladu sa članom 104 C Ugovora i ovim protokolom, bliže se definišu :

- javni (deficit ili dug) : onaj koji se odnosi na vladu, odnosno na centralnu administraciju, regionalne ili lokalne nadležne organe i fondove za socijalno osiguranje, izuzev komercijalnih operacija, kako je to definisano Evropskim sistemom objedinjenih privrednih računa;
- deficit : potreba za neto zajmom, kako je to definisano Evropskim sistemom objedinjenih privrednih računa;
- investicija : stvaranje bruto fiksnog kapitala, kako je to definisano Evropskim sistemom objedinjenih privrednih računa;
- dug : ukupni bruto dugovi izraženi u nominalnoj vrednosti na kraju godine i utvrđeni po sektorima javnih organa, u skladu sa definicijom iz prvog stava ovog člana.

#### Član 3

Da bi se osigurala efikasnost procedure koja se primenjuje u slučaju izuzetno velikog deficita, vlade država članica se, prema ovoj proceduri, smatraju odgovornim za javne deficite, opisane u prvom stavu člana 2. Države članice se staraju da im nacionalni propisi u vezi budžetskih procedura omoguće ispunjavanje obaveza koja proizilaze iz ovog Ugovora.

Države članice brzo i redovno obavestavaju Komisiju o predviđenim i ostvarenim deficitama kao i o visini njihovog duga.

#### Član 4

Statističke podatke koji se koriste za primenu ovog Protokola dostavlja Komisija.

### **4. PROTOKOL UZ UGOVOR O OSNIVANJU EVROPSKE ZAJEDNICE O KRITERIJUMIMA KONVERGENCIJE IZ ČLANA 109 J UGOVORA O OSNIVANJU EVROPSKE ZAJEDNICE**

#### VISOKE STRANE UGOVORNICE,

U ŽELJI DA utvrde načine za usklađivanje kriterijuma kojima se Zajednica rukovodi prilikom donosenja odluke o prelasku u treću fazu Ekonomske i monetarne unije u skladu sa članom 109 J tačka 1. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice,

SAGLASILE SU SE o dole navedenim odredbama priloženim uz Ugovor o osnivanju Evropske zajednice:

#### Član 1

Kriterijum o stabilnosti cena, iz člana 109. J tačka 1. prvi stav ovog Ugovora, znači da je neka država članica ostvarila trajnu stabilnosti cena i prosečnu stopu inflacije, u jednogodišnjem periodu pre ispitivanja, koja ne prelazi 1,5% stopu inflacije koju imaju tri države članice sa najboljim rezultatima na planu stabilnosti cena. Inflacija se računa korišćenjem indeksa potrošačkih cena na uporedivom osnovu, imajući u vidu razlike u nacionalnim definicijama.

#### Član 2

Kriterijum stanja javnih finansija iz člana 109. J, tačka 1, drugi stav ovog Ugovora, znači da neka država članica u momentu ispitivanja nije predmet odluke Saveta iz člana 104. C tačka 6. ovog Ugovora, u pogledu postojanja preterano velikog deficita.

### Član 3

Kriterijum učešća u deviznom mehanizmu Evropskog monetarnog sistema iz člana 109 J tačka 1 prvi stav ovog Ugovora, znači da je neka država članica poštovala dopuštene granice fluktuacije kursa, predviđene deviznim mehanizmom Evropskog monetarnog sistema, bez ozbiljnijih tenzija, u toku najmanje dve godine koje su prethodile ispitivanju. Posebno, to znači da država članica nije devalvirala, na svoju inicijativu, nacionalnu valutu prema valuti neke druge države članice (bilateralni centralni kurs) u toku istog periodu.

### Član 4

Kriterijum usklađenosti kamatnih stopa iz člana 109. J tačka 1, četvrti stav ovog Ugovora, znači da je neka država članica imala, u periodu od godinu dana pre ispitivanja, dugoročnu prosečnu nominalnu kamatnu stopu, koja nije prelazila 2 % od te stope u najviše tri druge države članice sa najboljim rezultatima u oblasti stabilnosti cena. Kamatne stope se računaju na osnovu dugoročnih državnih obligacija ili na osnovu drugih uporedivih vrednosnih papira, imajući u vidu razlike u nacionalnim definicijama.

### Član 5

Statističke podatke koji se koriste za primenu ovog Protokola obezbeđuje Komisija.

### Član 6

Savet usvaja odgovarajuće odredbe za detaljno utvrđivanje kriterijuma konvergencije iz člana 109. J Ugovora, koji će tada zameniti ovaj Protokol. Pri tome, Savet donosi odluku jednoglasno, na predlog Komisije, a posle konsultovanja Evropskog parlamenta, EMI ili, zavisno od slučaja, ECB, kao i Komiteta predviđenog u članu 109. C ovog Ugovora.

**5. UREDBA SAVETA (EZ) BR. 974/98 OD 3. MAJA 1998.  
GODINE O UVOĐENJU EVRA<sup>2</sup>**

SAVET EVROPSKE UNIJE,

Imajući u vidu Ugovor o osnivanju Evropske zajednice, a posebno član 109. L, tačka 4, treći stav,

Imajući u vidu Predlog Komisije<sup>3</sup>,

Imajući u vidu mišljenje Evropskog monetarnog instituta<sup>4</sup>,

Imajući u vidu mišljenje Evropskog parlamenta<sup>5</sup>,

(1) S obzirom da ova uredba reguliše monetarne propise država članica koje su usvojile evro; s obzirom da su odredbe o kontinuitetu ugovora, o izmeni naziva ekija u evro u pravnim instrumentima i o decimalnom zaokruživanju već utvrđene uredbom Saveta (EZ) br. 1103/97. od 17.6.1997. o nekim pitanjima u vezi sa uvođenjem evra<sup>6</sup>; s obzirom da uvođenje dotiče svakodnevne aktivnosti celokupnog stanovništva u uključenim državama članicama; s obzirom da bi trebalo razmotriti ostale mere koje nisu uključene u ovu ili u uredbu br. 1103/97. kako bi se obezbedio uravnotežen prelazak, posebno kada su u pitanju potrošači;

(2) S obzirom da je na sastanku Evropskog saveta u Madridu, 15. i 16. 12.1995, odlučeno da termin "eki" koji se koristi u Ugovoru da bi se označila evropska monetarna jedinica ima generičko značenje; s obzirom da su se Vlade 15 država članica zajednički usaglasile da ova odluka ugovorena i definitivna interpretacija odgovarajućih odredbi ugovora; s obzirom da evropska obračunska jedinica treba da nosi naziv "evro"; s obzirom da evro, kao valuta uključenih država članica treba da bude podeljen u jednu stotinu pod-jedinica pod nazivom "cent"; s obzirom da određivanje naziva "cent" ne sprečava korišćenje varijanti tog termina koje se tradicionalno koriste u državama članicama; s obzirom da Evropski savet takođe smatra da bi ime jedinstvene valute moralo biti isto u svim zvaničnim jezicima Evropske unije, uzimajući u obzir postojanje različitih alfabeta;

---

<sup>2</sup> *Official Journal of the European Communities*, No. L 139, 11. 5. 1998, p. 1. Reference na članove Ugovora o osnivanju EZ koje sadrži ova uredba se odnose na staru numeraciju iz ugovora iz Mاستrihta (primedba prevodioca).

<sup>3</sup> OJ C 369, 7. 12. 1996, p. 10.

<sup>4</sup> OJ C 205, 5. 7. 1997, p. 17.

<sup>5</sup> OJ C 380, 16. 12. 1996, p. 50.

<sup>6</sup> OJ L 162, 19. 6. 1997, p. 1

(3) S obzirom da Savet, u skladu sa članom 109. L, tačka 4. Ugovora, treba da preduzme neophodne mere za brzo uvođenje evra, pored mera kojim se utvrđuju kursevi konverzije;

(4) S obzirom da u slučajevima kada, prema članu 109. K, tačka 2 Ugovora, država članica postane država članica učesnica, Savet preduzima ostale hitne mere radi uvođenja evra kao jedinstvene valute te države članice, u skladu sa članom 109. L, tačka 5.

(5) S obzirom da, u skladu sa prvom rečenicom člana 109. L, tačka 4. Ugovora, Savet prvoga dana treće faze utvrđuje kurseve konverzije prema kojem će valute država članica učesnica biti međusobno nepovratno fiksirane i na kom, nepovratno fiksiranom kursu, evro zamenjuje te valute;

(6) S obzirom da ne postoji rizik kursne razmene, bilo između evra i nacionalnih moneta, bilo između nacionalnih moneta međusobno. U tom smislu bi trebalo da budu tumačene zakonodavne odredbe;

(7) S obzirom da termin "ugovor", koji se koristi za označavanje pravnih instrumenata, treba da se odnosi na sve vrste ugovora, bez obzira na način na koji su zaključeni;

(8) S obzirom da je potrebno predvideti prelazni period kako bi se obezbedio nesmetan prelazak na evro, u periodu od subsitucije nacionalnih moneta evrom, do momenta uvođenja evro novčanica i kovanog novca; s obzirom da bi u tom periodu nacionalne monetarne jedinice trebalo definisati kao delove evra; s obzirom da je, prema tome, utvrđena zakonska ekvivalencija između evra i nacionalnih monetarnih jedinica;

(9) S obzirom da će, prema članu 109. G Ugovora i prema uredbi (EZ) br. 1103/97, evro zameniti eki od 1.1.1999. godine, kao obračunska jedinica organa Evropske zajednice; s obzirom da će evro biti obračunska jedinica Evropske centralne banke (ECB) i centralnih banaka država članica učesnica; s obzirom da će, u skladu sa zaključcima iz Madrida, operacije monetarne politike biti obavljane u evro jedinicama od strane Evropskog sistema centralnih banaka (ESCB); s obzirom da ovo ne sprečava nacionalne centralne banke da drže račune u svojim nacionalnim monetarnim jedinicama u prelaznom periodu, posebno u korist svojih zaposlenih ili za račun javne uprave;

(10) S obzirom da države članice učesnice mogu da dozvole puno korišćenje evro jedinica na svojoj teritoriji u toku prelaznog perioda;

(11) S obzirom da, u toku prelaznog perioda, ugovori, nacionalni propisi i drugi pravni instrumenti mogu biti pravovaljano donošeni, bilo da su izraženi u jedinicama evra, bilo u nacionalnoj valuti; s obzirom da u toku tog perioda, ništa u ovoj uredbi ne utiče na pravovaljanost bilo kakvog pozivanja na nacionalnu valutu navedene u bilo kom pravnom instrumentu;



(12) S obzirom da, ekonomski subjekti imaju obavezu da poštuju onu denominaciju koja je izražena u nekom pravnom instrumentu, kada se radi o izvršenju akata na osnovu tog pravnog instrumenta, osim ako nije drugačije dogovoreno;

(13) S obzirom da su jedinice evra i jedinice nacionalne valute jedinični izrazi jedne iste valute; s obzirom da bi trebalo obezbediti da se plaćanja na neki račun unutar neke države članice-učesnice mogu obavljati bilo u evrima ili u odgovarajućim nacionalnim valutnim jedinicama; s obzirom da bi odredbe o plaćanju na račun trebalo da važe i za prekogranična plaćanja koja su izražena, bilo u jedinicama evra, bilo u nacionalnim valutnim jedinicama izvršioca plaćanja; s obzirom da bi trebalo omogućiti nesmetano funkcionisanje platnih sistema usvajanjem propisa koji se odnose na bezgotovinska plaćanja putem platnih instrumenata koji su predviđeni u tim sistemima; s obzirom da odredbe o bezgotovinskom plaćanju ne podrazumevaju obavezu finansijskih posrednika da obezbede druga sredstva plaćanja ili finansijske proizvode denominovane u bilo kojoj posebnoj jedinici evra; s obzirom da odredbe o bezgotovinskom plaćanju ne sprečavaju finansijske posrednike da u prelaznom periodu koordiniraju uvođenje platnih instrumenata izraženih u evrima koji se zasnivaju na zajedničkoj tehničkoj infrastrukturi;

(14) S obzirom da, u skladu sa zaključcima Evropskog saveta iz Madrida, nove obveznice za javni dug treba da budu izdavane u evrima od strane država članica - učesnica, sa 1. januarom 1999. godine; s obzirom da je poželjno da se dužnicima omogući da renominuju preostala dugovanja u evro; s obzirom da odredbe o prenominaciji treba da budu takve da se mogu primenjivati i od strane sudova trećih zemalja; s obzirom da bi trebalo omogućiti da dužnici prenominuju svoj preostali dug ukoliko je dug izražen u valuti države članice učesnice koja je prenominovala deo ili celinu svoga preostalog opšteg državnog duga; s obzirom da ove odredbe ne regulišu pitanje uvođenja dodatnih uslova u cilju promena uslova preostalih dugova i da, između ostalog, izmene nominalni iznos preostalog duga, što treba da se reguliše putem nacionalnih propisa; s obzirom da je poželjno da se omogući državama članicama da preduzmu odgovarajuće mere radi izmene obračunskih jedinica u pogledu operacija koje se odnose na organizaciju tržišta;

(15) S obzirom da se može pojaviti potreba za dodatnim aktivnostima na nivou Zajednice kako bi se pojasnili efekti uvođenja evra u primeni postojećih propisa Zajednice, posebno kada se radi o merama u oblasti specifičnih tehnika ("*netting*", "*set-off*" i drugo) ili tehnika sa sličnim efektima;

(16) S obzirom da bilo kakva obaveza da se koristi evro može biti uvedena samo na osnovu pravila Zajednice; s obzirom da države članice učesnice mogu omogućiti korišćenje evra u transakcijama sa javnim sektorom; s obzirom da propisi Zajednice u pogledu vremenskih okvira za generalno uvođenja evra mogu da ostave određenu slobodu pojedinim državama članicama, u skladu sa referentnim scenarijem usvojenim od strane Evropskog saveta na sastanku u Madridu;

(17) S obzirom da, u skladu sa članom 105 A Ugovora Savet može da usvoji mere za harmonizaciju denominacija i drugih tehničkih specifikacija svog kovanog novca;

(18) S obzirom da banknote i kovani novac moraju biti zaštićeni od krivotvorenja;

(19) S obzirom da banknote i kovani novac izraženi u nacionalnim valutama gube svoj pravni status javnog sredstva plaćanja najkasnije šest meseci posle završetka prelaznog perioda; s obzirom da ograničenja koja iz javnih razloga uvode države članice na plaćanja u gotovini nisu suprotna sa statusom legalnog sredstva plaćanja evrobanknota ili kovanog novca, uz uslov da postoje drugi legalni načini za izvršenje monetarnih dugova;

(20) S obzirom da će se od kraja prelaznog perioda reference na legalne instrumente plaćanja smatrati referencama na jedinice evra, u skladu sa odgovarajućim kursovima; s obzirom da fizička prenominacija postojećih legalnih instrumenata nije dakle neophodna da bi se postigao odgovarajući rezultat; s obzirom da pravila o zaokruživanju cifara utvrđena u uredbi br. 1103/97 važi i za kursne konverzije koje budu izvršene na kraju prelaznog perioda, ili nakon prelaznog perioda; s obzirom da zbog razloga jasnoće može biti opravdano da se fizička prenominacija izvrši čim pre to uslovi opravdavaju;

(21) S obzirom da tačka 2. protokola br. 11. o određenim pitanjima koja se odnose na Ujedinjeno kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske navodi da, između ostalog, tačka 5. toga protokola važi ukoliko Ujedinjeno Kraljevstvo notifikuje Savetu da ono nema nameru da se uključi u treću fazu; s obzirom da je Ujedinjeno Kraljevstvo 30. oktobra 1997. godine dostavilo notifikaciju Savetu da ne namerava da se uključi u treću fazu; s obzirom da tačka 5 predviđa, između ostalog, da se član 109. L, tačka 4. neće primenjivati na Ujedinjeno Kraljevstvo;

(22) S obzirom da je Danska, uz navođenje odredbi iz tačke 1. protokola br. 12 o određenim pitanjima koja se odnose na Dansku, notifikovala u okviru Edinburške odluke od 12. 12. 1992, da neće učestvovati u trećoj fazi; s obzirom da prema tome, svi članovi i odredbe Ugovora i statuta ESCB koji pominju izuzeća, važe za Dansku, u skladu sa tačkom 2 pomenutog protokola;

(23) S obzirom da će jedinstvena valuta biti uvedena samo u države članice koje nisu predmet izuzeća, u skladu sa članom 109 L, tačka 4;

(24) S obzirom da će prema tome ova uredba važiti u skladu sa članom 189. Ugovora, vodeći računa o odredbama protokola br. 11. i 12, kao i člana 109. L, tačka 1.

## USVOJIO JE OVU UREDBU

### PRVI DEO

#### DEFINICIJE

##### Član 1.

U smislu ove uredbe:

- "države članice - učesnice" se odnosi na Belgiju, Nemačku, Španiju, Francusku, Irsku, Italiju, Luksemburg, Holandiju, Austriju, Portugaliju i Finsku,
- "legalni instrumenti" se odnosi na zakonske i administrativne propise, akta uprave, sudske presude i odluke, ugovore, jednostrana pravna akta, instrumente plaćanja, osim banknota i kovanog novca, kao i druge instrumente koji imaju pravni efekat,
- "obračunski kurs" se odnosi na nepovratno fiksirane kurseve usvojene od strane Saveta za valute svake od država članica - učesnica, u skladu sa prvim stavom člana 109. L, tačka 4. Ugovora,
- "jedinica evro" - znači jedinicu valute kako je to utvrđeno u drugoj rečenici člana 2,
- "jedinice nacionalnih valuta" - se odnosi na jedinice valuta država članica - učesnica, u smislu u kom su te jedinice definisane na dan otpočinjanja treće faze ekonomske i monetarne unije,
- "prelazni period" - se odnosi na period koji otpočinje 1. januara 1999. godine i završava se 31. decembra 2001. godine,
- "prenominacija" - znači promenu novčane jedinice u kojoj je izražena visina preostalog duga iz nacionalne jedinice u evro, kako je to definisano u članu 2, ali se aktom prenomincije ne menja ni jedan drugi element duga, kako je to regulisano nacionalnim propisima.

#### DEO II

#### PRELAZAK NA EVRO SA VALUTA DRŽAVA ČLANICA - UČESNICA

##### Član 2.

Od 1. januara 1999. godine valuta država članica učesnica će biti evro. Valutna jedinica će biti jedan evro. Jedan evro će biti podeljen na jednu stotinu centi.

##### Član 3.

Evro će zameniti valute svake od država članica učesnica prema utvrđenom kursu konverzije.

Član 4.

Evro će predstavljati obračunsku jedinicu Evropske centralne banke (ECB) i centralnih banaka država članica učesnica.

DEO III

PRELAZNE ODREDBE

Član 5.

Članovi 6, 7, 8. i 9. će se primenjivati u toku prelaznog perioda.

Član 6.

1. Evro će takođe biti podeljen na jedinice nacionalnih valuta, u skladu sa utvrđenim kursom konverzije. Svaka takva podela će biti fiksna. Monetarni propisi država članica učesnica će nastaviti da važe, u skladu sa odredbama iz ove uredbe.

2. Kada se u nekom legalnom instrumentu pominje jedinica nacionalne valute, ona će važiti kao da se odnose na jedinicu evra, u skladu sa kursom konverzije.

Član 7.

Zamena nacionalne valutne jedinice država članica učesnica evrom sama po sebi neće imati za efekat prenominaciju legalnih instrumenata koji su važeći na dan zamene.

Član 8.

1. Akta koja se izvršavaju na osnovu legalnih instrumenata koji predviđaju korišćenje nacionalne valutne jedinice će se izvršiti u toj nacionalnoj valutnoj jedinici. Akta koja se izvršavaju na osnovu legalnih instrumenata koji predviđaju korišćenje jedinice evra će se izvršiti u toj jedinici.

2. Odredbe tačke 1. važe osim ako se strane ne dogovore drugačije.

3. Bez obzira na tačku 1, sredstva izražena, bilo u evrima, bilo u nacionalnim jedinicama određene države članice učesnice, i koja se plaćaju bezgotovinski na račun poverioca u toj državi članici, mogu biti plaćena od strane dužnika, bilo u evrima, bilo u nacionalnim valutnim jedinicama. Ova sredstva, uplaćena na račun poverioca, biće izražena u onim valutnim jedinicama u kojima je izražen i račun, uz poštovanje utvrđenog kursa.

4. Bez obzira na tačku 1, svaka država članica učesnica, može preduzeti mere neophodne za:

- renominaciju u jedinice evra preostalih dugova nastalih zaduženjem vlasti te države članice-učesnice, kako je to definisano u evropskom sistemu integrisanih računa,

pod uslovom da su oni izraženi u valutnim jedinicama te države članice i izdati na osnovu njenog zakonodavstva. Ukoliko je država članica-učesnica preduzela navedene mere, dužnici mogu prenominovati u evro dugove izražene u nacionalnim valutnim jedinicama te države članice, osim ukoliko je prenominacija izričito zabranjena ugovorom o dugu; ova odredba se primenjuje na dugove javnih vlasti države članice, kao i na druge vrednosne hartije ("bonds" i dr) kojima se garantuje dug i kojima se može trgovati na tržištu novca, kao i na instrumente novčanog tržišta koje izdaju drugi dužnici,

- omogućavanje promene iz nacionalnih jedinica u jedinice evra obračunskih jedinica koji se koriste u operativnim postupcima:

(a) na tržištu radi razmene, kliringa ili otplate bilo kog instrumenta koji je naveden u delu B aneksa uz uputstvo Saveta br. 93/22/EEZ od 10. maja 1993.<sup>7</sup> o investicionim uslugama u oblasti hartija od vrednosti i berzanskih roba; i

(b) u sistemima redovnog menjanja, kliringa ili novčane isplate.

5. Druge odredbe o korišćenju evro jedinica, osim onih koje predviđa tačka 4, mogu biti uvedene od strane država članica učesnica u skladu sa okvirnim rokovima koje predviđi zakonodavstvo Zajednice.

6. Nacionalni propisi država članica učesnica koji dozvoljavaju ili nalažu korišćenje specifičnih tehnika ("*netting*", "*set-off*" i drugo) ili tehnika sa sličnim efektima, primenjuju se na monetarne obaveze, bez obzira na njihovu valutnu nominaciju, ukoliko se ta nominacija odnosi na evro, ili na nacionalnu valutnu jedinicu, pri čemu se primenjuje predviđeni kurs konverzije.

#### Član 9.

Banknote i apoeni izraženi u nacionalnoj valutnoj jedinici zadržavaju status legalnog sredstva plaćanja u okviru svoje teritorije, kao na dan koji prethodi stupanju na snagu ove uredbe.

### DEO IV

#### EVRO NOVČANICE I APOENI

#### Član 10.

Od 1. januara 2002. godine, ECB i centralne banke država članica učesnica uvode u opticaj novčanice izražene u evrima. Uz poštovanje člana 15, ove novčanice nominovane u evrima biće jedine novčanice koje imaju status legalnog sredstva plaćanja u svim ovim državama članicama.

---

<sup>7</sup> OJ L 141, 11. 6. 1993, p. 27. Uputstvo je izmenjeno uputstvom br. 95/26/EEZ Evropskog parlamenta i Saveta (OJ L 168, 18. 7. 1995, p. 7).

**Član 11.**

Od 1. januara 2002. godine, države članice učesnice će puštati u opticaj kovani novac (apoene) izražene u evrima ili u centima, koji su u skladu sa nazivima i tehničkim specifikacijama koje može da utvrdi Savet na osnovu druge rečenice u članu 105. A, tačka 2 Ugovora. Uz poštovanje člana 15, ovaj kovani novac će biti jedini kovani novac sa statusom legalnog sredstva plaćanja u svim ovim državama članicama. Sa izuzetkom organa koji pušta u opticaj apoene i onih lica koje izričito odrede nacionalni propisi država članica učesnica, ni jedan subjekt neće biti u obavezi da primi više od 50 kovanica u okviru jedne isplate.

**Član 12.**

Države članice učesnice će predvideti odgovarajuće sankcije za slučajeve krivotvorenja i falsifikovanja evro novčanica i kovanica.

**DEO V****ZAVRŠNE ODREDBE****Član 13.**

Članovi 14, 15 i 16 se primenjuju od kraja prelaznog perioda.

**Član 14.**

Kada se u postojećem pravnom instrumentu koji važi na kraju prelaznog perioda pominje nacionalna valutna jedinica, takve reference će se automatski smatrati navođenjem jedinica evra, uz primenu odgovarajućeg kursa konverzije. Decimalno zaokruživanje se primenjuje u skladu sa uredbom (EZ) br. 1103/97.

**Član 15.**

1. Novčanice i kovani novac koji su denominovani u nacionalnim valutnim jedinicama, kako se to navodi u članu 6. tačka 1, produžiće važenje legalnog sredstva plaćanja u granicama svojih teritorija najduže šest meseci nakon završetka prelaznog perioda; ovaj period može biti skraćen na osnovu nacionalnih propisa.

2. Svaka država članica učesnica može za period do šest meseci od kraja prelaznog perioda da utvrdi pravila za korišćenje novčanica i kovanog novca, izraženih u njihovim nacionalnim valutnim jedinicama, kako je to navedeno u članu 6. tačka 1, kao i da primeni sve mere neophodne za njihovo lakše povlačenje iz optičaja.

**Član 16.**

U skladu sa zakonima i praksom država članica učesnica, njihovi organi nadležni za izdavanje novčanica i kovanog novca mogu da nastave da primaju novčanice i kovani novac koji su ranije pustili u opticaj, u zamenu za evre, prema utvrđenom kursu.

DEO VI  
STUPANJE NA SNAGU

Član 17.

Ova uredba stupa na snagu 1. januara 1999. godine.

Ova uredba je obavezujuća u celini i direktno se primenjuje u svim državama članicama, u skladu sa Ugovorom i uz poštovanje protokola 11 i 12, kao i člana 109. K, tačka 1.

Sačinjeno u Briselu, 3. maja 1998. godine

Za Savet  
Predsednik  
G. Bronjn

## II ODREDBE EU O EVROPSKIM GLAVNIM GRADOVIMA KULTURE

ZAJEDNIČKI STAV EZ (BR. 47/98) USVOJEN OD STRANE SAVETA  
24. jula 1998. godine radi usvajanja odluke Evropskog parlamenta i Saveta kojom se  
predviđa akcija Zajednice o manifestaciji "Evropski glavni grad kulture" za period  
2005 - 2019. godine  
(98/C 285/05)

### EVROPSKI PARLAMENT I SAVET EVROPSKE UNIJE,

Imajući u vidu Ugovor o osnivanju Evropske zajednice, a posebno njegov član 128,

Imajući u vidu predlog Komisije<sup>1</sup>,

Imajući u vidu mišljenje Regionalnog komiteta<sup>2</sup>,

Delujući u skladu sa postupkom predviđenim u članu 189 B Ugovora<sup>3</sup>,

1. S obzirom da je kroz istoriju evropsko područje bilo izuzetno plodno i raznovrsno u umetničkim aktivnostima; s obzirom da je gradski život igrao značajnu ulogu u razvoju i uticaju evropske kulture;

2. S obzirom da član 128 Ugovora daje ovlašćenja Zajednici u oblasti kulture; s obzirom da zbog toga sve aktivnosti Zajednice usmerene na promociju kulture treba da budu zasnovane na tom pravnom osnovu, u skladu sa ciljevima i metodima Zajednice predviđenim Ugovorom;

3. S obzirom da su na sastanku od 13. juna 1985. godine ministari Saveta nadležni za poslove kulture usvojili rezoluciju koja se odnosi na godišnje održavanje događaja pod nazivom "Evropski grad kulture"<sup>4</sup>; njihov glavni cilj je pružanje uvida evropskoj javnosti u specifične vidove kulture određenog grada, regiona ili zemlje, pri čemu tim događajima Zajednica obezbeđuje finansijsku podršku;

4. S obzirom na studije o rezultatima organizacije Evropskih gradova kulture pokazuju da ovi događaji imaju pozitivan uticaj na medije, razvoj kulture i turizma, kao i na svest stanovništva o značaju izbora njihovog grada;

---

<sup>1</sup> Sl. list EZ C 362, 28. 11. 1997, p. 12.

<sup>2</sup> Sl. list EZ C 180, 11. 6. 1998, p. 70.

<sup>3</sup> Mišljenje Evropskog parlamenta od 30. 4. 1998 (Sl. list C 152, 18. 5. 1998, p. 58), Zajednički stav Saveta od 24. jula 1998 i odluka Evropskog parlamenta - još neobjavljeni u Službenom listu)

<sup>4</sup> Sl. list C 153, 22. 6. 1985, p. 2



5. S obzirom, međutim, da pozitivan uticaj nije trajao duže od samog odvijanja projekta, i s obzirom da bi trebalo ukazivati gradskim vlastima koje odlučuju na potrebu uključivanja kulturnih zbivanja u dinamičniji srednjoročni proces, uz poštovanja njihove nadležnosti da odluče o sadržini projekata;

6. S obzirom da je ova inicijativa značajna, kako za jačanje lokalnog i regionalnog identiteta, tako i za unapređenje evropske integracije;

7. S obzirom da je, u diskusiji vođenoj 7. aprila 1995. godine o programu Kaleidoskop uspostavljenom odlukom br. 719/96/EC<sup>5</sup>, Evropski Parlament zatražio od Komisije da izradi specifičan program o Evropskim gradovima kulture nakon 2000. godine, na osnovu člana 128. Ugovora;

8. S obzirom da će manifestacija "Glavni grad kulture" biti organizovana prema modelu rotacionog sistema koji će obezbediti da svaka država članica izabere jedan svoj grad u regularnim intervalima; predvidljivost, konzistentnost i transparentnost rotacionog sistema je najbolje postignuta donošenjem jedinstvene odluke kojom je određen redosled održavanja ovog događaja po državama članicama;

9. S obzirom da bi bilo svrsishodno da Savet izabere one gradove kulture čiji izbor će imati veliki simboličan značaj u državama članicama;

10. S obzirom da svaka inicijativa usmerena na promociju "Evropskih gradova kulture" mora zadovoljiti ranije definisane ciljeve i korišćenje resursa na način na koji je to predvideo Ugovor;

11. S obzirom da je Zajednica i ranije učestvovala u događajima "Evropski grad kulture" i "Mesec evropske kulture", prema programu Kaleidoskop, koji ističe krajem 1998. godine;

12. S obzirom da je 22. septembra, Savet usvojio odluku o budućim evropskim aktivnostima u kulturi<sup>6</sup>, kojom je pozvao Komisiju da do maja 1998, saglasno sa članom 152. Ugovora, donese odredbe za poseban program u oblasti kulture, u kojem bi bila obuhvaćena akcija "Evropski grad kulture"; uključujući finansijske aranžmane;

13. S obzirom da je Komisija podnela Evropskom Parlamentu i Savetu komunikaciju o prvom okvirnom programu Evropske zajednice u oblasti kulture, uključujući predlog odluke o jedinstvenom instrumentu za finansiranje i programiranje u oblasti kulturne saradnje;

---

<sup>5</sup> Odluka br 719/96/EZ Evropskog parlamenta i Saveta od 29. 03. 1996. godine kojom se uspostavlja program pomoći umetničkim i kulturnim aktivnostima koji ima evropsku dimenziju (Kaleidoskop), Sl. list EU L 99, 20. 04. 1996, p. 20

<sup>6</sup> Sl. list EU C 305, 7. 10. 1997, p. 11

ODLUČILE SU SLEDEĆE:

Član 1.

Zajednica usvaja aktivnost pod nazivom "Evropski glavni grad kulture". Njen cilj će biti da ukaže na bogatstva i raznolikosti evropskih kultura i njihovih zajedničkih osobina, kao i da podstiče veće međusobno poznavanje građana Evrope.

Član 2.

Svaka država članica može predložiti neki grad kao evropski glavni grad kulture, prema redosledu određenom u Aneksu 1. Svaki takav predlog će biti dostavljen Evropskom parlamentu, Savetu, Komisiji i Regionalnom komitetu, najkasnije četiri godine pre predviđenog početka ovog događaja.

Savet, na preporuke Komisije, zvanično će imenovati svaki od predloženih gradova za evropski grad kulture, za godinu za koju je nominovan, uz mogućnost eventualne izmene redosleda između država članica, predviđenog u Aneksu 1, na osnovu njihovog međusobnog sporazuma.

Član 3.

U ovim akcijama mogu učestvovati i ostale evropske zemlje. Svaka takva zemlja može predložiti jedan grad kao evropski glavni grad kulture i dostaviti ga Evropskom parlamentu, Savetu, Komisiji i Regionalnom komitetu. Savet, odlučujući jednoglasno na preporuku Komisije, zvanično određuje jedan od predloženih gradova kao evropski glavni grad kulture, za svaku godinu, imajući u vidu potrebu da period priprema bude četiri godine.

Član 4.

Svaki imenovani grad bi trebalo da organizuje program kulturnih događaja ističući svoju kulturu i kulturno nasleđe, kao i svoje mesto u zajedničkom kulturnom nasleđu, uz uključivanje ljudi koji se bave kulturnim aktivnostima iz drugih evropskih zemalja, sa ciljem uspostavljanja trajne saradnje. U principu, ovaj program bi trebalo da traje godinu dana, ali izuzetno imenovani grad se može opredeliti i za kraći period. Grad može odlučiti da uključi u program i svoj region. Trebalo bi da postoji određeno povezivanje između programa izabranih gradova u toku iste godine .

Član 5.

U cilju očuvanja kulturnih vrednosti akcije:

- gradovi bi u okviru svojih planova trebalo da u najvećoj meri uzmu u obzir listu kojom se utvrđuju kriteriji planiranja i evaluacije, u skladu sa Aneksom 2;
- imenovani grad bi trebalo da dostavi svoj program, Evropskom Parlamentu, Savetu i Regionalnom komitetu, najkasnije šest meseci pre početka događaja,

- prilikom procene programa svakog grada od strane Komisije, trebalo bi da budu uzeti u obzir kriteriji koji se navode u prvom stavu.

Komisija će odrediti Panel za usmeravanje, koji sačinjavaju osobe koje su dobro poznate u kulturnim krugovima. Dva člana ovog panela određuje Evropski parlament, dva Savet, dva Komisija i jednog Regionalni komitet. Panel za usmeravanje daje savete Komisiji o pitanjima koja se odnose na primenu ove odluke. Ako to zatraži država članica ili treća zemlja, Panel za usmeravanje može pružiti savet u pogledu izbora grada radi njegovog predlaganja.

#### Član 6.

Svake godine Komisija podnosi izveštaj o rezultatima manifestacija realizovanih predhodne godine, uključujući analize koje su sačinili organizatori manifestacije. Ovaj izveštaj se dostavlja Evropskom parlamentu, Savetu i Regionalnom komitetu. Komisija takođe može da podnese predloge za izmene ove odluke, u cilju lakše realizacije predviđene aktivnosti.

### ANEKS 1

Poredak za predlaganje Evropskog glavnog grada kulture: 2005: Irska; 2006: Holandija; 2008: Velika Britanija; 2009: Austrija; 2010: Nemačka; 2011: Finska; 2012: Portugalija; 2013: Francuska; 2014: Švedska; 2015: Belgija; 2016: Španija; 2017: Danska; 2018: Grčka i 2019: Italija.

### ANEKS 2

#### SPISAK KRITERIJUMA ZA PLANIRANJE I EVALUACIJU

Mogući elementi programa odabranih gradova:

- promocija zajedničkih umetničkih pokreta i stilova u čijem razvoju je grad imao posebnu ulogu,
- organizovanje umetničkih događaja (muzika, ples, pozorište, vizuelne umetnosti, film, itd.) i poboljšanja u promociji i upravljanju u oblasti umetnosti,
- upoznavanje evropske javnosti sa ljudima i događajima koji su obeležili istoriju i kulturu grada,
- organizovanje specifičnih aktivnosti usmerenih na jačanje umetničkih inovacija i stvaranje novih formi kulturnih aktivnosti i dijaloga,
- organizacija mera radi boljeg pristupa i poznavanja nepokretnih i pokretnih umetničkih dela i proizvoda koji su specifični za grad,

- organizovanje specifičnih kulturnih projekata u cilju privlačenja mladih ljudi u umetnost,
- organizovanje specifičnih kulturnih projekata u cilju jačanja društvene kohezije,
- planiranje aktivnosti za široku javnost, posebno korišćenjem multimedija i audiovizuelnih sredstava i multijezičkih prikaza,
- doprinos razvoju ekonomskih aktivnosti, posebno u pogledu zapošljavanja i turizma,
- potreba razvoja visokokvalitetnog i inovativnog turizma, uz posebno vođenje računa o značaju upravljanja kulturnim nasleđem na održivoj osnovi i usklađivanja želja posetilaca sa željama lokalnog stanovništva,
- organizovanje projekata usmerenih na podsticaj veza između arhitektonskog nasleđa i strategije urbanog razvoja,
- zajedničko organizovanje inicijativa usmerenih na unapređenje dijaloga između evropskih kultura i kulture drugih delova sveta.

Prevela Sanja Paunović

## NOVOSTI IZ EVROPSKE UNIJE

### *Kako pratiti novosti u Evropskoj uniji*

Kao što je do pre par godina bilo veoma teško, ponekada gotovo i nemoguće, doći u posed dokumenata koji se odnose na politiku, privredu ili pravo Evropske unije (EU), ne zato što je njihova produkcija bila mala<sup>1</sup>, već zbog poznatih problema koje je naša država, a sa njom i nauka, imala u nekoliko poslednjih godina, sada je veoma teško pratiti nove događaje u Uniji, upravo zbog obilja dostupnih informacija. Svima onima koji tragaju za činjenicama, podacima i skorašnjim informacijama stvar je olakšana, ali i otežana, uključivanjem Unije na Internet i nastojanjem da se sve što je vezano za njeno delovanje bude objavljeno preko ove globalne informativne mreže.

Evropska unija ima veoma dobar server koji se naziva *EVROPA (EUROPE server – <http://europa.eu.int>)* sa velikim brojem sajtova (*web-sites*) koji se odnose na informacije o samoj organizaciji od njenog nastanka do danas, na njenu organizacionu strukturu i ovlašćenja organa, na različite politike koje su u okvirima delovanja Unije, na proces radjanja eura; postoji čak i mogućnost podnošenja direktne žalbe Ombudsmanu EU na delovanje organa i tela Unije (tzv. greške uprave), kojima se krše neka od prava individualnih subjekata.

Što se tiče prava Evropske unije, postoje tri *site* - a, koja upoznaju korisnika sa najnovijim aktima koji čine primarno i sekundarno zakonodavstvo ove regionalne organizacije. To su:

- EUR-lex (<http://europa.eu.int/eur-lex>) preko koga je omogućen pristup najnovijim brojevima *Official Journal*-a (C i L serija) odmah po njihovom

---

<sup>1</sup> Naprotiv, prema podacima koje je objavila sama Organizacija, samo se pravo EU sastoji od oko 8 900 osnovnih akata, od kojih je oko 2150 pretrpelo tokom godina izmene u više od 8 500 dokumenata o tim amandmanima *EUR-OP*, 3/89.

objavljivanju, konsolidovani tekstovi osnivačkih ugovora Organizacije, najnoviji slučajevi koji su se našli pred Sudom pravde EC, i kao novina, lista sekundarnog zakonodavstva na snazi (razvrstana po organima na koji se svaki od tih akata odnosi);

- CELEX (<http://europa.eu.int/celex>) je sveobuhvatan izvor informacija o pravu Evropske unije, koji nudi na više jezika čitave tekstove svih pravnih akata primarnog i sekundarnog zakonodavstva, ali i akcije koje države članice preduzimaju kako bi implementirale sve ove zakonodavne mere;
- EUDOR (<http://eudor.eur-op.eu.int>) je elektronski sistem u kome su arhivirana sva dokumenta Unije, i preko kojeg je moguće naručiti sve pravne tekstove kao i sva druga značajna dokumenta.

Pokušali smo, prateći informacije koje su javnosti dostupne preko ovih izvora, da napravimo pregled događaja koji su obeležili oktobar, novembar i decembar 1998. godine, a odnose se, pre svega, na delovanje organa Unije u procesu stvaranja komunitarnog prava, neke od odluka koje su u tom procesu nastale, kao i značajne događaje i govore zvaničnika Unije.

#### AKTIVNOSTI EVROPSKOG PARLAMENTA I EVROPSKE KOMISIJE

U ovom periodu Evropski parlament (EP) je imao 6 plenarnih zasedanja, naizmenično u Briselu i Strasburu<sup>2</sup>. Što se tiče njegove uloge u legislativnom procesu, ona je postala veoma značajna, i što je veoma uočljivo, i veoma živa. Njegovo delovanje u procesu stvaranja pravnih akata posmatra se kroz delovanje u tri procedure odlučivanja: procedure konsultacija, saradnje i saodlučivanja, pa ćemo se i mi na njima zadržati.

Procedura konsultacija drugih organa sa Evropskim parlamentom jeste proceduralni preduslov za donošenje odluka u velikom broju slučajeva. U periodu koji smo posmatrali korišćena je u sledećim slučajevima:

Predlog odluke Saveta koja se odnosi na zaključivanje okvirnog sporazuma o trgovini i saradnji između Evropske zajednice i njenih država članica, s jedne strane, i Republike Koreje, s druge strane;

Predlog pravilnika Saveta kojim se ustanovljava strukturalna politika kao instrument strategije pristupanja;

Predlog pravilnika Saveta kojim se menja Pravilnik Saveta (EC, Euroatom) no. 2728/94 o ustanovljavanju Fonda osiguranja za akcije van okvira Unije;

---

<sup>2</sup> Plenarna zasedanja su održana u Strazburu (5-9. oktobra, 19-23. oktobra, 16-20. novembra i 14-18. decembra) i u Briselu (4-5. novembra i 2-5. decembra 1998. godine).

Predlog pravilnika Saveta o pomoći koju Zajednica pruža zemljama kandidatima iz Centralne i Istočne Evrope kako bi pomogla merama koje one preduzimaju u poljoprivrednom i seoskom razvoju;

Procedura saradnje - predviđa direktno učešće Parlamenta u zakonodavnom postupku. Ona je korišćena u sledećim slučajevima:

Predlog odluke Saveta o aproksimaciji prava država članica koje se odnosi na transport opasnih supstanci brodovima, na unutrašnjim vodenim putevima;

Predlog pravilnika Saveta kojim se utvrđuju uslovi za implementaciju akcije saradnje za razvoj kojom se doprinosi opštem cilju razvoja i konsolidacije demokratije i vladavine prava, kao i poštovanju ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Procedura saodlučivanja je najnoviji način uključivanja Parlamenta u zakonodavni proces. Ona pokazuje veliki uspeh Evropskog parlamenta, koji sada ima mnogo značajnije mesto u legislaciji nego ranije. Kod procedure saodlučivanja postoji razlika između tzv. čitanja, pa smo i ovde napravili takvu podelu.

Prvo čitanje:

- Zajednički stav koji je Savet usvojio u odnosu na usvajanje pravilnika kojim se menja pravilnik o spoljnim tranzitnim procedurama (EEC No. 2913/92);
- Zajednički stav usvojen od Saveta koji se odnosi na usvajanje uredbe Saveta i EP kojom se menja uredba o aproksimaciji prava država članica u odnosu na đubriva (EEC/116/76);
- Zajednički stav usvojen od Saveta koji se odnosi na usvajanje odluke EP i Saveta kojom se menja odluka o ustanovljavanju programa pomoći (Kaleidoskop) za umetničke i kulturne aktivnosti sa evropskom dimenzijom (EEC/719/96)

Treće čitanje:

Zajednički tekst Komiteta za koncilijaciju za odluku Evropskog parlamenta i Saveta koja se odnosi na peti okvirni program Evropske zajednice za istraživanje, tehnološki razvoj i slične aktivnosti (1998-2002).

#### AKTIVNOSTI KOMISIJE

Imajući ulogu čuvara svih dostignuća Unije, Evropska Komisija je veoma angažovana na svim poljima, pa i u procesu legislative. Ovom prilikom ćemo vašu pažnju zadržati samo nekim njenim predlozima koji se odnose, bilo posredno, bilo neposredno, i na pravo Evropske unije.

Predsednik Evropske komisije, gospodin Žak Santer (*Jacques Santer*), se 21. oktobra ove godine obratio poslanicima Evropskog parlamenta svojim govorom pod

nazivom "Stanje Unije"<sup>3</sup>, iz koga ćemo preneti neke delove. Ovaj govor, osim iznošenja stava Komisije, kao i njenog predsednika, o trenutnoj situaciji u kojoj se Unija nalazi, posebno naglašava tri elementa od značaja za dalje uspešno funkcionisanje EU. Naime, odgovor na pitanje prilagodjavanja delovanja Evropske unije visokom nivou postignute integracije, ostvarivanje uspešnih akcija koje se direktno odnose na prava individualnih subjekata, kako sprovesti reformu organa čime bi oni postali efikasniji i spremni dočekali proširenje, gospodin Santer smatra osnovom svakog daljeg razgovora o budućnosti Unije.

#### GOVOR PREDSEDNIKA ŽAKA SANTERA

Odgovarajući na pitanje održavanja visokog nivoa integracije, predsednik Komisije se zadržava na unapredjenju i modernizovanju svih metoda delovanja Zajednice. On kaže da je:

"... legislativno delovanje i dalje moguće i potrebno, s vremena na vreme. Ali, ono nije jedina mogućnost. Niti je najefikasnije u svim slučajevima. Uzmimo primer Evropske strategije za zapošljavanje. Smernice koje su tom prilikom usvojene su sadržale takav podsticaj, kakav niti jedno uputstvo ne bi moglo da ima. Zašto? Zato jer je to oblast gde se ovlašćenja nalaze u rukama nacionalnih vlasti, i gde će se ovlašćenja i zadržati. Zato jer je to oblast u kojoj situacija varira od zemlje do zemlje, gde samo jedan, uskladjen cilj, ne bi imao nikakvog smisla. Druge oblasti delovanja imaju, u različitom obimu, slične odlike. Unutrašnja bezbednost, zdravlje, zaštita sredine će, u velikoj meri, zahtevati nova sredstva i akcije. U svim ovim oblastima biće neophodno odrediti i usmeriti se na posebnu korist koju Evropa može da pruži, ne zaboravljajući da je neophodno odrediti precizne odgovornosti svakog od učesnika.

Komisija je, naravno, pokretač u svim značajnim pitanjima, i to će nastaviti da bude. Ali, Komisija ne radi sama. Ona saradjuje sa svim drugim organima, uključujući Parlament. Ona saradjuje sa državama članicama, njihovim vladama, ministarstvima pravde, carinskim službama, da samo nabrojimo neke od njih. Evropska uprava uključuje sve javne učesnike. Ova podeljena odgovornost mora biti uočljiva, tako da svako dobije svoj deo posla i odgovornosti, kako bi čitava postavka delovala bolje, kako bi javnost izvukla maksimalnu korist, i mogla bolje da vidi ko šta radi. Jasna podela odgovornosti utiče i na inicijative Komisije. Ni ovde Komisija ne deluje izolovano, kao u kuli od slonovače. Tačno je da ona mora da preuzme političku odgovornost za korišćenje svoga prava inicijativa. Ali je ona takodje i

---

<sup>3</sup> "The state of the Union" je govor predsednika Komisije Santera pred Evropskim parlamentom, na njegovom plenarnom zasedanju održanom od 19. do 23. oktobra 1998. godine. *SPEECH/98/211*



podložna jakom legislativnom pritisku. Brojevi koje smo ove nedelje objavili u izveštaju "Supsidijarnosti i proporcionalnost" pokazuju da su 35% od svih legislativnih predloga koje Komisija podnese rezultat međunarodnih obaveza, a da najmanje 20% nastaje podstaknuto zahtevom drugih nivoa: drugih organa, posebno Saveta i Parlamenta, država članica i interesa preduzetnika.

Tražeci od Komisije da deluje, a zatim poričući svaku odgovornost kada delovanje Unije postane meta kritike, nije dobar način postupanja. Ono što nam je zaista neophodno jeste zajednička disciplina i opreznost. Nema mesta probirljivosti kada je reč o položaju subsidijarnosti i proporcionalnosti u delovanju Zajednice. To su odgovornosti koje moraju biti podjednako korišćene. Kao kada je reč o istinitom i poštenom informisanju.<sup>2</sup>

Od posebnog značaja za sve, pa i za gospodina Santera, jesu institucionalne reforme, kojima u ovom govoru posvećuje dosta prostora. Kratko podsećajući da su organi danas isti kakvi su bili 1957. godine, ali da nije više reč o šest već o petnaest, uskoro dvadeset i više država članica, on se osvrće na mere koje ne moraju čekati izmene osnovnih ugovora Organizacije, već mogu biti preduzete odmah.

"Komisija će zato predložiti da države članice preduzmu akciju na dva fronta. Prvo: poboljšanje načina rada organa. Uveren sam da veliki deo posla može i mora biti urađjen bez dalje vike. Svaki organ mora dobro da proveriti svoje načine rada. Zadovoljan sam što mogu da kažem da raste svest o potrebi veće koordinacije, saradnje kako u Evropskom Savetu, tako i u Opštem savetu. Što se Komisije tiče, veoma smo svesni svojih odgovornosti. Od 1995. godine dosta toga je učinjeno kako bi bila unapredjena unutrašnja uprava i budžetska disciplina. Od 1995, kao što sam rekao, broj predloga za donošenje nove legislative je opao. Od iste godine bilo je više konsultovanja pre podnošenja predloga na komunitarnom nivou. I na kraju, pre stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama, Komisija će i formalno izmeniti svoje smernice o legislativnoj politici.

Drugo: reforma samih organa. Proširenje koje se pojavljuje na vidiku traži i institucionalne reforme. Protokol iz Amsterdama naglašava potrebu takvih reformi. Osnovni elementi su već identifikovani: smanjenje broja Komisionara i ponovo odmeravanje glasova u Savetu uz istovremeno širenje kvalifikovane većine na sve oblasti.

Pa ipak, verovatno ćemo morati da učinimo više od ovoga ako želimo da Unija deluje efikasnije. Komisija je to naglasila u Agendi 2000. Bez sumnje je preuranjeno da se raspravlja o detaljima završetka procesa ratifikovanja Ugovora iz Amsterdama. Ali je neophodno započeti sa razmišljanjima o sadržaju i rasporedu ovih reformi i jasno utvrditi precizne rokove od 1999. godine, pa nadalje. Komisija će upoznati javnost sa svojim idejama kada za to dodje vreme."

## RADNI PROGRAM KOMISIJE ZA 1999.

U Briselu je 26. oktobra predstavljen Radni program Komisije za 1999. godinu, koji se pre svega odnosi na nove legislativne inicijative koje je Komisija predvidela za narednu godinu. Reč je o potpuno novim merama, a ne o adaptacijama ili amandmanima postojeće legislative, niti sadrži predloge koji su predstavljeni ranijih godina, a nisu ostvareni do sada. Radi lakšeg praćenja, inicijative Komisije su podeljene po oblastima na koji se svaki od njih odnosi:

*Administracija i budžet:*

Predlog revizije Finansijskog pravilnika

*Poljoprivreda i ribarstvo:*

Predlog pravilnika o reformi zajedničke organizacije tržišta pamuka

Predlog pravilnika o reformi zajedničke organizacije tržišta poljoprivrednih i ribarskih proizvoda

*Konkurencija:*

Predlog izmene prvog pravilnika o implementaciji članova 85. i 86. Ugovora o EC

Predlog pravilnika o poreskim olakšicama (vertikalna ograničenja)

Predlog pravilnika o poreskim olakšicama (mala preduzeća)

Predlog pravilnika o poreskim olakšicama (obuka)

*Ekonomija i finansije:*

Predlog instrumenata za zaštitu od falsifikovanja eura

*Zapošljavanje/Socijalna pitanja:*

Predlog odluke o merama za kreiranje radnih mesta

Predlozi legislativne akcije protiv diskriminacije

Predlog odluke o podsticanju mera za socijalno uključenje

Predlog odluke o Akcionom programu Zajednice u oblasti zdravlja

*Zaštita okoline:*

Predlog uputstva o ekološkoj specifikaciji za teške kamione, motocikle i gorivo

*Pravosudje i unutrašnji poslovi:*

Predlozi legislative za primenu novih odredaba Ugovora iz Amsterdama iz oblasti imigracije, azila, prelaska unutrašnjih granica i saradnje u pravnim stvarima.

*Unutrašnje tržište*

Predlog izmene uputstva o pranju novca

Predlog uputstva o izlaganju kapitalnih fondova

Predlog uputstva o kretanju državljana trećih država u vezi sa odredbama o pružanju usluga

Predlog pravilnika o ustanovljenju patenta Zajednice

Predlog uputstva o uskladjivanju uslova patentiranja kompjuterskih programa

Predlog uputstva o načinu oporezivanja dopunskih penzionih prava zaposlenih ili samo zaposlenih koji se sele unutar Unije

Predlog Uputstva o određivanju jednog mesta za naplatu VAT poreza

*Institucionalna pitanja:*

Predlog pravilnika o pristupu dokumentima Parlamenta, Saveta i Komisije.

*Spoljni odnosi:*

Predlog pravilnika o nagaznim minama

**Predlog pravilnika o rekonstrukciji bivše Jugoslavije**

*Transport:*

Legislativni predlozi o uslovima pristupa tržištu u lučkim servisima

Predlog uputstva o utovaru i istovaru rasutog tereta u lukama

### GODIŠNJI IZVEŠTAJ KOMISIJE

Godišnji izveštaj koji Komisija podnosi Evropskom savetu, i koji se odnosi na poboljšanja u procesu stvaranja prava (eng. *Better Lawmaking*), početkom novembra je ugledao svetlost dana<sup>4</sup>. On sadrži mere koje Komisija predlaže i za koje smatra da će unaprediti komunitarnu legislativu. Ove mere se, pre svega odnose, na pravilnu primenu principa supsidijarnosti i proporcionalnosti, unapređivanje kvaliteta nacrtana dokumenata, korišćenje simplifikacije i formalne i neformalne konsolidacije, kao i na otvaranje pristupa informacijama. Zato smo odabrali da se zadržimo upravo na ovim merama.

#### *i. Primena principa supsidijarnosti i proporcionalnosti*

Danas postoje jasna pravila o supsidijarnosti i proporcionalnosti, koja su utvrđena Protokolom uz Ugovor iz Amsterdama. Ona utvrđuju, što je preciznije moguće, uslove primene ovih principa, izloženih članom 3b ovog Ugovora.

U skladu sa ovim protokolom, princip supsidijarnosti:

---

<sup>4</sup> Izveštaj je Komisija uputila 21. 11. 1998. godine, i to je jedan od godišnjih izveštaja koji je, još od 1992. godine do sada, Komisija podnosila Evropskom savetu na njegov zahtev, kao i na osnovu Interinstitucionalnog sporazuma od 29. 10. 1993 godine o primeni principa supsidijarnosti (*Bulletin EC* 10-1993, p.102). Pored ovog izveštaja, Komisija je ove godine za zasedanje Evropskog saveta, koje je održano u Kardifu, pripremila još jedan izveštaj o činjenicama koje se odnose na legislativni postupak (*Legislate less to act better: the facts*, COM (1998) 345).

- ne znači izmenu osnivačkih Ugovora ili izmenu ovlašćenja koje oni poveravaju Zajednici (samo međjuvladina konferencija može tako nešto da učini);
- ne traži izmenu institucionalne ravnoteže, a posebno ne ograničava ulogu Komisije u sprovođenju zadataka koji su joj utvrđeni Ugovorima;
- nema nikakvu vezu sa demokratskim deficitom, koji mora biti smanjen: njega ne treba mešati sa demokratskom kontrolom akcije Zajednice;

Značajni momenti na koje treba obratiti pažnju kako u Protokolu, tako i u članu 3b, su:

- supsidijarnost se ne primenjuje na ostvarivanje izričitih ovlašćenja Zajednice;
- umesto toga, on deluje u oblasti podele ovlašćenja. Akcija Zajednice ne može biti opravdana jednostavnim upućivanjem na ciljeve Ugovora i na sekundarnu legislativu; predlog mora pokazivati i zašto je takva akcija neophodna.

Time se traži ispitivanje svakog pojedinačnog slučaja, uz zadržavanje veze sa akcijom Zajednice. Protokol posebno ističe da domet i uticaj predviđene akcije moraju biti posmatrani u svetlu političkih, ekonomskih i budžetskih uslova.

## *ii. Proporcionalnost*

Proporcionalnost, koja se takodje primenjuje u oblastima izričitih ovlašćenja, pokušava da obezbedi da uticaj komunitarnog prava na nacionalna prava ne ide izvan okvira koji je potreban za ostvarivanje ciljeva Ugovora. Ovaj princip posebno treba da pomogne organima kako bi otklonili preterano detaljisanje u svojim dokumentima. To znači da procena problema mora biti veoma objektivna.

Supsidijarnost i proporcionalnost koji su sada jasno kodifikovani, moraju ostati razvojni i dinamični principi, prilagodljivi promenama i pragmatični, uključujući ekonomski učinak kao kriterijum njihove primene.

Ovo se pre svega odnosi na supsidijarnost. Aspekt dinamičnosti kod supsidijarnosti je izražen u Protokolu uz Ugovor iz Amsterdama. Ovaj aspekt označava da delovanje Zajednice može biti prošireno kada to situacija zahteva, naravno, omedjeno granicama ciljeva i ovlašćenja predviđenih Ugovorom. S druge strane, mere koje ne mogu više biti opravdane, mogu se okončati. Javlja se potreba za ubrzanim prilagođavanjem, kako bi se održao korak sa promenama sa kojima se suočavamo u tehnici, ekonomiji, socijalnim pitanjima i očekivanjima javnosti.

Drugim rečima, podela odgovornosti treba da se kreće ka "aktivnoj" supsidijarnosti, zasnovanoj na jasnim ciljevima koji se ostvaruju uskladjivanjem na svim nivoima. U tom svetlu, priznavanje postojanja rigidnih blokova ovlašćenja ne čini ništa dobro što bi ohrabrilo ostvarivanje podele odgovornosti. Naprotiv, moguće je da to vodi ka podeli vlasti koja je štetna efikasnosti.

Cilj stoga nije stvaranje nepromenljivih granica ovlašćenja Unije. Naprotiv, novi dinamizam mora biti ubrizgan preduzimanjem ili uzdržavanjem od delovanja Zajednice zasnovan na jasnije definisanim osnovama i sa detaljnijim informacijama o uslovima i širini našeg uključivanja.

### *iii. Kvalitet nacрта: nove smernice*

Bolja implementacija legislative Zajednice od strane nacionalnih vlasti zavisi da li je ta legislacija jasna, koherentna i nedvosmislena. To je osnovni elemenat ako ona treba da bude razumljiva za javnost, kao i za poslovne krugove. Ovaj cilj je još značajniji kada se imaju u vidu ograničanja višejezičnosti, koji može voditi ka razlikama u interpretaciji. Komisija, na primer, mora da prevede više od 30 000 strana dokumenata na 11 zvaničnih jezika.

Kako se može koordinirati i povećati uticaj različitih inicijativa Parlamenta, Komisije i Saveta kako bi se poboljšali nacrti legislativnih predloga? Dekleracija broj 39 uz Završni akt Ugovora iz Amsterdama poziva organe da naprave zajedničke smernice o kvalitetu nacрта, kao i njihovom uključivanju u proces donošenja odluka. Pravne službe ova tri organa sačinile su predlog koji se sastoji od dvadeset i više smernica za nacрте delova legislative i praktične mere implementacije.

### *iv. Smernice*

Pravni sistem Zajednice je složen, pre svega zbog razlika u pravnim kulturama i zbog tehničke prirode pitanja koja se razmatraju. Medjutim, to nije razlog zbog kog se ne bi težilo simplifikaciji. Samo jedinstveno tržište je instrument simplifikacije, jer zamenjuje veliki broj različitih, a ponekad i suprotstavljenih nacionalnih mera. Ali, neophodna je dalja akcija. Kakva je sada situacija?

U onim oblastima u kojima ima sopstvena ovlašćenja donošenja odluka, kao što je konkurencija, Komisija ponovo nastoji da njeni nacrti pravilnika budu jednostavniji. Ona je takodje uputila Savetu i Parlamentu 15 novih predloga za simplifikaciju, od kojih je usvojeno 6 ove godine. Posao se nastavlja na projektu u okviru SLIM programa (*Simpler legislation for the internal market*).

Radna grupa koja je obrazovana kao rezultat zaključaka Evropskog saveta iz Amsterdama u cilju pojednostavljenih uslova za mala preduzeća, predstavila je Kardifskom Evropskom savetu izveštaj o svom radu. Moguće je izvući tri zaključka: uticaj komunitarne legislative na preduzetništvo mora biti uzeto u obzir, problem mora biti posmatran iz ugla malih preduzeća, a države članice ne smeju dodavati nepotrebne detalje prilikom transponovanja legislative.

*v. Formalna i neformalna konsolidacija, stapanje*

Komisija nastavlja napore u oblasti formalne konsolidacije, uprkos postojećim preprekama (višejezičnost, stalne promene pravila). Međutim, Savet i Parlament ne usvajaju ove mere na isti način. Treba naglasiti da, uprkos primeni ubrzanih metoda za formalnu konsolidaciju, nastalih na osnovu Interinstitucionalnog sporazuma od 20. 12. 1994. godine, predstavljanje predloga konsolidacije i usvajanje instrumenata za konsolidaciju se često odlaže usvajanjem novih izmena postojećih instrumenata, što znači da rad na konsolidaciji mora početi iz početka.

Stapanje zahteva usvajanjem jednog legislativnog teksta koji u sebe uključuje amandmane ranijih instrumenata, konsoliduju i te amandmane sa odredbama koje ostaju nepromenjene, uz istovremeno ukidanje ranijeg instrumenta. Time se sprečava proliferacija individualnih instrumenata o izmenama koji čine regulativu teškom za razumevanje i ugrožavaju konsolidaciju. Komisija je zbog toga spremna da zaključi interinstitucionalni sporazum o stapanju, što je pre moguće.

Najveći posao se čini na neformalnoj konsolidaciji, koja je stvorena kako bi odgovorila na zahteve korisnika komunitarnog prava. Između 1995. i novembra 1998. godine završeno je 435 neformalnih konsolidacija, čime je spojeno 3000 instrumenata.

*vi. Pristup informacijama*

Kao dodatak svojim aktivnostima u legislaciji, Komisija veruje da lak pristup informacijama o njenim aktivnostima i jasno opredeljenje da objašnjava svoje delovanje, predstavljaju osnovni element njenog nastojanja za poboljšanjem zakonodavnog procesa. U skladu sa tim, Komisija nastoji da obezbedi potpunu dostupnost svim informacijama koje su u njenom posedu.

Rast i broj uspešnih poteza Evrope svedoče o uspehu ovih inicijativa. Već prve nedelje po objavljivanju na Internetu, preporuka Komisije o listi zemalja koje su se 25. 3. 1998. godine, kvalifikovale za Evropsku monetarnu uniju (EMU) je "skinuta" preko 40 000 puta."

**BEČKA STRATEGIJA ZA NOVU EVROPU**

U Beču je 11. i 12. decembra održan još jedan od sastanaka Evropskog saveta, na kome su šefovi država ili vlada zemalja članica Unije raspravljali o glavnim pitanjima i problemima sa kojima se susreće Unija. Na ovom sastanku su učestvovali

i predstavnici država ili vlada, kao i ministri inostranih poslova zemalja Centralne i Istočne Evrope i Kipra, zemalja koje učestvuju u procesu pristupanja Uniji. Savet je izrazio svoju zahvalnost bivšem kancelaru Nemačke, Helmutu Kolu, za njegov izuzetan doprinos ideji Unije. Učesnici ovoga skupa, smatraju pozitivnom i ideju koja je krenula iz Kardifa, prihvataju široku debatu koju nazivaju "Bečka strategija za novu Evropu"<sup>5</sup>, kojom se traži put u ostvarivanju jake i efikasne Unije. Ova strategija, kako je naglašeno u Predsedničkom saopštenju, sastoji se iz sledećih elemenata: unapredjivanje zapošljavanja, ekonomskog rasta i stabilnosti; unapredjenje bezbednosti i kvaliteta života; reformisanje Unijinih politika i institucija; kao i unapredjivanje stabilnosti i prosperiteta u Evropi i u svetu. Na ovim elementima će Evropski Savet na svom sledećem zasjedanju u Helsinkiju usvojiti "Dekleraciju milenijuma", koja treba da pokaže prioritete Unije u sledećim godinama.

### EURO JE RODJEN

Za kraj nešto što je voma bitno za samu Uniju, a posredno i za njeno pravo - to je proces radjanja Eura. Naime, nova novčana jedinica ujedinjene Evrope od skora je dobila i svoj internet sajt, na kojem se moglo pratiti odbrojavanje dana koji su bili preostali do "radjanja" eura (da podsetimo, to se dogodilo 01. 01. 1999. godine, kada su utvrđeni fiksni odnosi izmedju 11 nacionalnih valuta i eura - od tada vrednost eura u odnosu na dolar i druge valute fluktuiru u skladu sa uslovima na tržištu). Na sajtu postoji i poseban kalkulator kojim se može izračunati odnos izmedju gotovo svih svetskih valuta i eura, a ostavljen je prostor za unošenje fiksnih stopa, koje su utvrđene 31. 12. 1998, a stupile na snagu 01. 01. u 00 časova. U skladu sa članom 109, stav 1, subparagraf 4, Ugovora o EC, stope konvergencije usvaja Savet jednoglasno, na predlog Komisije i posle konsultovanja Evropske centralne banke. Tako je za poslednji dan prošle godine utvrđen detaljan raspored događaja:

*Predlog (12.30)* - Po završetku procedure centralne banke, Komisija je izračunala fiksne stope konvergencije, u skladu sa ustanovljenom procedurom. Ove stope Komisija predlaže Savetu, kako bi ih on usvojio na zasjedanju koje je direktno prenošeno. Istovremeno je Komisija ove predloge dala na uvid javnosti preko Interneta;

*Usvajanje (13.30)* - Savet je usvojio komunitarno pravilo i o tome obavestio javnost. Istovremeno, i Komisija je takodje preko elektronskih medija oglasila da je usvajanje obavljeno;

---

<sup>5</sup> Viena European Council, Presidency Conclusion, Part I - *Vienna Strategy for Europe*- Press release, 12. 12. 1998.

*Objavljivanje* (15.00) - Komunitarno pravilo je objavljeno u Službenom listu Unije (*Official Journal*);

*Stupanje na snagu* - Komunitarno pravilo se primenjuje od ponoći 01. 01. 1999. godine, i važiće za zemlje koje su uključene u EMU.

Za Evropsku uniju time počinje nova godina, ali i novi period u njenoj integraciji. Period koji može da ima barem dva suprotstavljena rezultata. S jedne strane, on može da pokaže snagu Unije i želju da se krene sve dublje i šire u integracioni proces. S druge strane, to može biti krajnji ispit spremnosti i mogućnosti za potpunu integraciju, koji države članice (ili neke od njih) ne mogu da polože. Bilo kako bilo, biće veoma interesantno i dalje pratiti novosti sa sajta Evropa.

Pripremila mr Tanja Mišćević



## **SAVETOVANJA, SIMPOZIJUMI I OKRUGLI STOLOVI O PRAVU EVROPSKE UNIJE sa objavljenim materijalima**

U organizaciji Instituta za pravne i društvene nauke Pravnog fakulteta iz Kragujevca i Akademije za trgovinu iz Peći 24. i 25. novembra 1994. godine održano je u Vrnjačkoj Banji Savetovanje posvećeno **PRAVNIM I EKONOMSKIM OKVIRIMA UKLJUČIVANJA JUGOSLOVENSКИH PRIVREDNIH SUBJEKATA U UNUTRAŠNJE TRŽIŠTE EVROPSKE UNIJE**.

Radovi su u izdanju Pravnog fakulteta u Kragujevcu objavljeni u posebnom Zborniku koji je pod istim naslovom odštampan pre Savetovanja. Radovi su podeljeni u tri tematske celine:

### **I ELEMENTI I FUNKCIONISANJE UNUTRAŠNJEG TRŽIŠTA EVROPSKE UNIJE**

1. *Pojam komunitarnog pravnog sistema i pravne karakteristike unutrašnjeg tržišta u Evropskoj zajednici*, prof. dr Radovan D. Vukadinović
2. *Konstitutivni elementi jedinstvenog tržišta u Evropskoj uniji i SR Jugoslaviji*, prof. dr Oskar Kovač
3. *Sredstva ograničenja konkurencije u kartelnom pravu Evropske unije*, prof. dr Stevan Šogorov
4. *Suzbijanje opasnosti koja zbog dominantnog položaja nekog preduzeća može da nastane za slobodnu utakmicu na tržištu*, prof. dr Ivica Jankovec
5. *Pojam i značaj načela slobodne cirkulacije kapitala*, prof. dr Blagoje Babić
6. *Stvaranje evropske monetarne unije i položaj trećih zemalja*, prof. dr Stevo Kovačević
7. *Pravni aspekti i oblici slobode vršenja usluga*, dr Miroslav Paunović
8. *O nekim pitanjima osnivanja preduzeća na unutrašnjem tržištu Evropske unije*, dr Bojana Rilke

9. *Posredna povreda patenta u sporazumima o evropskom patentu zajedničkog tržišta*, doc. dr Božin Vlašković

## II SPOLJNA POLITIKA EVROPSKE UNIJE

1. *Transformacija Evropskih zajednica u Evropsku uniju i položaj trećih zemalja nečlanica*, mr Branislava Alendar

2. *Ugovor iz Maastrichta i pravni aspekti sankcija Evropske unije, sa posebnim osvrtom na sankcije EU prema SRJ*, dr Duško Lopandić

## III ODNOS EVROPSKE UNIJE PREMA JUGOSLAVIJI

### I TREĆIM ZEMLJAMA

1. *Suština zajedničke trgovinske politike, potencijalni efekti na treće zemlje i pravci promena u Jugoslaviji*, prof. dr Dragana M. Djurić

2. *Osnovne premise i koordinate strategije spoljnoekonomskih odnosa (SEO) Jugoslavije u uslovima ukidanja sankcija*, prof. dr Tomislav Popović

3. *Pravni režim poslovnih odnosa sa inostranstvom kao uslov spoljnotrgovinske razmene*, prof. dr Predrag Šulejić

4. *Prikaz Evropskog patentnog prava i njegovih implikacija za Jugoslaviju*, doc. dr Slobodan Marković

5. *Kolektivno ulaganje hartija od vrednosti prema pravu Evropske unije*, mr Milan Pavić

6. *Arbitražno rešavanje sporova sa privrednim subjektima iz zemalja članica Evropske unije*, prof. dr Radomir Djurović

7. *Koncept održivog razvoja i ekološka politika Evropske zajednice i Jugoslavije*, doc. dr Gordana Mitić.

*Prvi Simpozijum* u organizaciji Udruženja za pravo Evropske unije, u saradnji sa Centrom za međunarodne studije, pod nazivom **PRAVO EVROPSKE UNIJE**, održan je u Beogradu, 3. i 14. juna 1996. godine, i na njemu je učestvovalo više od 80 stručnjaka iz oblasti prava Evropske unije. To je bio prvi pokušaj da se ovo specifično pravo, koje svakako ne može biti smatrano jedinstvenom granom prava, predstavi multidisciplinarno i iz pozicije različitih grana prava. Nekoliko stavova treba istaći kao rezultat ovoga skupa: Unija se ne može upoznati samo kroz poznavanje njenog prava; s druge strane, pak, poznavanje politika i ciljeva ove organizacije neophodan je uslov za razumevanje njenog prava, ali i poznavanje pravne infrastrukture u državama članicama. Kao jedna od poruka ovoga skupa jeste i stav, koji na žalost nije zaživeo, da je neophodno ujednačiti pravnu terminologiju koja se odnosi na pravne institute i pojmove prava Unije.

Na Simpozijumu je predstavljeno 22 referata, koji su objavljeni u zborniku **PRAVO EVROPSKE UNIJE**<sup>1</sup>. Ovaj zbornik se sastoji iz četiri celine: opšta pitanja, osnovi prava, pojedine grane prava i privredno pravo EU.

#### OPŠTA PITANJA EVROPSKE UNIJE

1. *Evropska unije kao medjunarodna organizacija*, prof. dr Vojin Dimitrijević
2. *"Četiri velike slobode" u pravu Evropske unije*, mr Branko Rakić
3. *Evropska unija posle Mاستrihta*, Milutin Janjević
4. *SR Jugoslavija i Evropska unija*, mr Branislava Alendar

#### OSNOVI PRAVA EVROPSKE UNIJE

1. *Pravni sistem Evropske unije*, prof. dr Obrad Račić
2. *Izvori prava Evropske unije*, docent dr Vesna Knežević-Predić
3. *Zakonodavni postupak u Evropskoj uniji*, mr Jasminka Simeunović
4. *Sud pravde Evropskih zajednica*, prof. dr Radovan Vukadinović

#### POJEDINE GRANE PRAVA EVROPSKE UNIJE

1. *Medjunarodno javno pravo i pravo Evropske unije*, prof.dr Konstantin Obradović
2. *Medjunarodno privatno pravo Evropske unije*, prof. dr Gašo Knežević
3. *Upravno pravo Evropske unije*, prof. dr Stevan Lilić
4. *Ekološko pravo Evropske unije*, docent dr Milena Petrović
5. *Poresko pravo Evropske zajednice*, prof. dr Dejan Popović
6. *Gradjansko procesno pravo Evropske unije*, prof. dr Vesna Rakić-Vodinelić

#### PRIVREDNO PRAVO EVROPSKE UNIJE

1. *Osnovne karakteristike privrednog prava Evropske unije*, prof. dr Dobrosav Mitrović
2. *Režim uvoza Evropske unije*, dr Duško Lopandić
3. *Sistem opšte šeme preferencijala Evropske unije*, mr Gordana Ilić
4. *Režim kretanja kapitala u zakonodavstvu Evropske unije*, prof. dr Blagoje Babić
5. *Zaštita potročača u pravu Evropske unije - Odgovornost proizvođača za štetu od proizvoda*, docent dr Maja Stanivuković
6. *Osnovni pojmovi o antikartelnom pravu Evropske unije*, prof. dr Radovan Vukadinović

---

<sup>1</sup> *Pravo Evropske unije*, zbornik radova (priprema i redakcija prof. dr Dobrosav M. Mitrović i prof. dr Obrad Račić), Službeni glasnik, Beograd, 1996, 378 strana.

7. Osiguranje u pravu Evropske unije, prof. dr Predrag Šulejić

**Drugi naučni skup** u organizaciji Udruženja za pravo Evropske unije i Centra za međunarodne studije održan je godinu dana kasnije, i za temu je imao specifičan položaj individualnih subjekata - fizičkih i pravnih lica u ovom pravnom sistemu. Ovaj II simpozijum, pod nazivom **FIZIČKA I PRAVNA LICA U PRAVU EVROPSKE UNIJE** je održan takodje u Beogradu, 6. i 7. novembra 1997. godine. Na Simpozijumu je podneto 21 referat naših naučnih radnika i stručnjaka koji se bave Evropskom unijom i njenim pravom, a učestvovalo je devedeset pravnih stručnjaka koji se bave ili se interesuju za pravo Evropske unije. Posebno je značajno učešće velikog broja mladih pravnika, koji su time pokazali da je ovo oblast koja tek ima budućnost.

Skupu je predhodilo istraživanje, čiji su rezultati predstavljeni na Simpozijumu, u vidu referata. Ovo istraživanje je imalo za cilj da prouči i izloži pravo EU kojim se reguliše položaj najznačajnijih subjekata ovog pravnog sistema - fizičkih i pravnih lica. Ovakav pristup istraživanju prava Unije ne samo da je prvi put korišćen u Jugoslaviji, nego je i za neke šire okvire originalan i nov, jer obuhvata ne samo normativno regulisanje, već se bavi i praksom Suda pravde Evropskih zajednica u materiji ostvarivanja prava državljana, fizičkih lica nastanjenih, i pravnih lica sa registrovanim sedištem na teritoriji Unije. Ovakav način istraživanja je od značaja za teorijsku misao, jer pokazuje pravac kretanja pravnog regulisanja ove materije i način njenog utvrđivanja u jednoj specifičnoj međunarodnoj organizaciji. S druge strane, vidljiva je i njegova praktična korist, jer se ove odredbe veoma često odnose i na naše državljane koji se nalaze ili imaju domicil na teritoriji neke od zemalja članica Unije. Referati su publikovani u knjizi **PRAVO EVROPSKE UNIJE - FIZIČKA I PRAVNA LICA**<sup>2</sup>. Knjiga se sastoji iz dva dela: jedan se odnosi na fizička, a drugi na pravna lica.

FIZIČKA LICA

1. *Prava građanina/pojedinca u pravu Evropske unije*, prof. dr Gašo Knežević
2. *Gradjanstvo-državljanstvo Evropske unije*, mr Branko Rakić
3. *Stranci u pravu Evropske unije*, dr Duško Lopandić
4. *Pravo na ulazak i boravak u pravu Evropske unije*, prof. dr Milorad Ročkomanović
5. *Pravo nastanjivanja u pravu Evropske unije*, mr Gordana Ilić
6. *Gradjanske i administrativne procedure u pravu Evropske unije*, prof. dr Stevan Lilić
7. *Radno pravni položaj u pravu Evropske unije*, prof. dr Branko Lubarda
8. *Socijalna prava zaposlenih u Evropskoj uniji*, dr Brana Marković

---

<sup>2</sup> *Pravo Evropske unije - fizička i pravna lica*, zbornik radova (priprema i redakcija prof. dr Dobrosav M. Mitrović), Čigoja štampa, Beograd, 1998, 353 strana.

9. *Obrazovanje u pravu Evropske unije*, Milutin Janjević
10. *Karakteristike ostvarivanja komunitarnog prava*, prof. dr Radovan Vukadinović
11. *Zaštita ljudskih prava u pravu Evropske unije*, prof. dr Vojin Dimitrijević, mr Vladimir Djerić
12. *Pojedinac pred Evropskim sudom*, prof. dr Vesna Rakić-Vodineć
13. *Praksa Suda pravde Evropskih zajednica u materiji ostvarivanja prava državljana država članica*, docent dr Vesna Knežević-Predić

#### PRAVNA LICA

1. *Kompanije u pravu Evropske unije*, prof. dr Miodrag Trajković
2. *Osnivanje akcionarskih društava u zemljama Evropske unije*, prof. dr Ivica Jankovec
3. *Evropsko akcionarsko društvo*, dr Bojana Rilke
4. *Evropska grupacija privrednog interesa*, prof. dr Dobrosav Mitrović
5. *Zastupnici i distributeri u pravu Evropske unije*, docent dr Milena Petrović
6. *Oporezivanje pravnih lica u pravu Evropske unije*, prof. dr Dejan Popović
7. *Pravna lica pred Evropskim sudom*, docent dr Maja Stanivuković.

Poseban značaj ovih skupova i zbornika koji su nastali kao rezultat žive diskusije na Simpozijumima o pravu Evropske unije, leži u svesti njegovih učesnika, i ideji Udruženja za pravo Evropske unije i Centra za međunarodne studije, da je neophodan rad na harmonizaciji našeg prava sa pravom EU - tačnije, da je potrebno započeti sa tim radom. Ne zato što smo mi zemlja kandidat za članstvo Unije, niti zato što imamo šanse da u bliskoj budućnosti to postanemo, već zato što je Unija pred našim vratima, i zato što njeno pravo predstavlja evropski standard kome svaka savremena evropska država mora da teži.

mr Tanja Mišćević



## PRIKAZI KNJIGA

Dr Duško Lopandić, *Trgovinska politika Evropske unije i Jugoslavije*, Institut ekonomskih nauka, Beograd, 1997, 183 strane.

Ugovorom o osnivanju Evropske ekonomske zajednice, potpisanim u Rimu daleke 1957. godine, pred Zajednicu su postavljeni brojni, pre svega, ekonomski ciljevi. Jedan od osnovnih ciljeva bio je i uspostavljanje i funkcionisanje zajedničkog tržišta. Uspostavljanje zajedničkog tržišta podrazumeva postojanje unutrašnjih i spoljnih elemenata. Pod unutrašnjim elementima podrazumevaju se: uspostavljanje carinske unije između država članica i ukidanje dažbina sličnog dejstva kao i carine, kao i ukidanje kvantitativnih ograničenja i mera sličnog dejstva kao kvantitativna ograničenja. Pod spoljnim elementima se podrazumeva uvođenje zajedničke carinske tarife prema trećim državama. Zajednička carinska tarifa predstavlja samo jedan od elemenata zajedničke trgovinske politike, čije je uvođenje takodje bilo

predviđeno Ugovorom o osnivanju, kao "trgovinske politike" ili, šire, u sklopu postepene izgradnje spoljno-ekonomskih odnosa Zajednice.

Iako su povremenim izmenama i dopunama Ugovora o osnivanju menjani i dopunjavani i ciljevi Zajednice, odredbe člana 113. Ugovora kojim je određena sadržina zajedničke trgovinske politike su ostale nepromenjene. Poslednji pokušaj revizije pravnih osnova spoljno-ekonomskih odnosa Evropske zajednice sa ciljem njegovog proširivanja i detaljnijeg regulisanja, učinjen je prilikom zaključivanja Sporazuma iz Mاستrihta i Amsterdama. Sporazumom iz Mاستrihta učinjene su, prema rečima autora, samo kozmetičke promene. Iz toga, međutim, ne bi trebalo zaključiti da je njegova formulacija toliko dobra da se ne može poboljšati. Naprotiv. Dosta neodređenom formulacijom ovaj član

je u komunitarnoj teoriji i jurisprudenciji Suda pravde Evropskih zajednica izazvao niz nedoumica i dilema. Medjutim, upravo zbog velikog praktičnog značaja koji mu je od početka pridavan i delikatnosti predmeta, nije postignut potrebn kompromis za ozbiljnije korekcije. U tom smislu autor sa pravom već u uvodu ističe da zajednička trgovinska politika predstavlja "jednu od okosnica institucionalnog razvoja i izgradnje medjunarodnog indentiteta ove evropske integracije," ali i da su prema Mišljenju Suda u predmetu 1/78, elementi trgovinske politike koji su nabrojani u članu 113. navedeni samo primera radi i ne predstavljaju potpuni spisak elemenata koje može da obuhvati zajednička trgovinska politika.

Analiza elemenata i instrumenata kojima Evropska unija ostvaruje zajedničku trgovinsku politiku nije samo od značaja za države članice, već i za treće države, kao što je SR Jugoslavija. Budući da Evropska zajednica danas predstavlja najveći trgovinski blok, to nesumnjivo utiče na razvoj ne samo intrakomunitarnih trgovinskih odnosa, već i na ukupni razvoj medjunarodnih trgovinskih odnosa, a u srazmernoj meri i na praksu i politiku trećih država kao što je SR Jugoslavija.

Ovim ciljevima podredjena, sadržina knjige je podeljena na dva dela. Prvi deo je naslovljen kao "zajednička trgovinska politika i

trgovinski režim Evropske unije", a podeljen je na sedam glava. Prva glava je posvećena karakteristikama Evro-pske unije koje su od značaja za formiranje spoljnotrgovinske politike. U drugoj glavi su analizirani osnovi i pojam zajedničke trgovinske politike EU. Treća glava je posvećena pitanjima trgovine EU sa svetom i bilateralnim sporazumima Unije sa pojedinim zemljama. U četvrtoj su analizirani instrumenti zajedničke trgovinske politike EU, a u petoj, zajednička trgovinska politika u nekim specifičnim sektorima. U šestoj glavi je obradjen zajednički režim izvoza Evropske unije, a u sedmoj zajednička trgovinska politika i sankcije Evropske unije.

U drugom, posebnom delu u pet glava je analiziran položaj SR Jugoslavije prema Evropskoj uniji. Odnos Evropske unije prema Jugoslaviji je prikazan kroz istorijski osvrt, u prvoj glavi, neke aspekte uloge koju je Evropska unija imala u jugoslovenskoj krizi, u drugoj glavi, do perspektive saradnje EU i SRJ koja je u okviru regionalne politike Evropske unije prikazana u trećoj glavi. Posle-dnje dve glave su posvećene karakte-ristikama Sporazuma o saradnji EU sa nekim zemljama sa prostora pre-thodne Jugoslavije i odnosima izme-dju SRJ i EU nakon ukidanja sankcija.

Prvom delu prethodi uvod, a nakon drugog dela zaključna razmatranja na srpskom i na engleskom jeziku i četiri priloga.



Delikatnost obrade navedenih pitanja proizilazi iz prirode mera i instrumenata koji čine i kojima se vodi zajednička trgovinska politika. Njihovo pravilno razumevanje i pristupačno objašnjenje zahtevalo je ne samo pravničko, već i ekonomsko znanje, sa jedne strane, a u metodološkom smislu minucioznu analizu brojnih izvora razasutih u nizu dokumenata Saveta i Komsije, kao i u odlukama Suda pravde, sa druge strane. Kako trgovinski režim Evropske unije u dobroj meri odražava i sledi opšta pravila i principe GATTA, odnosno STO i drugih međunarodnih organizacija, bilo je potrebno polivalentnim pristupom obraditi i neka opšta pitanja međunarodnih ekonomskih odnosa, kao što su: klauzula najvećeg povlašćenja, režim izuzetaka, zaštitne klauzule, izvozni krediti i subvencije u trgovini, sporazumi iz tzv. sive zone, količinska ograničenja i slično.

Osim toga, s obzirom na poznati evolucionistički, a ne na unapred zadat i statički pristup Evropske zajednice brojnim pitanjima svog razvoja, trebalo je uložiti veliki trud pa iz ovih izvora izvući adekvatne zaključke ili projektovati pravac budućeg razvoja. Autor je u tome uspeo, čini se, zahvaljujući i neophodnoj širini ukupnog poznavanja prava Evropske unije i bogatoj i ažurnoj gradnji.

Baveći se već duže vreme raznim aspektima komunitarnog prava i politike Evropske zajednice/unije,

a posebno pitanjima spoljnoekonomskih odnosa, autor je pronašao potrebnu meru između apstraktnih teorijskih i konkretnih praktičnih razmatranja.

Sticajem (povoljnih) okolnosti autor je bio "povremeno posmatrač, komentator ili i aktivni učesnik, kao član jugoslovenske misije pri EEZ-u, u burnoj evoluciji odnosa između Jugoslavije i Evropske zajednice (Evropske unije). Zahvaljujući tome autorove analize su u brojnim pitanjima zasnovane ne samo na teorijskim analizama, već i na neposredno stečenim utiscima koji u burnim vremenima, kroz koje su prošli odnosi između SRJ i EU, mogu biti od velikog značaja. Otuda su u knjizi pored teorijskih stavova i analiza dati i brojni numerički pokazatelji, što štivo čini atraktivnijim i čitljivijim širem krug čitalaca, a ne samo poznavaoocima komunitarnog prava.

Izlažući se riziku pristranosti, pisac ovih redova će zbog karaktera i obima prikaza izneti samo stav autora u pogledu perspektive odnosa između Evropske unije i SR Jugoslavije. Nakon konstatacije da zajednička trgovinska politika sve više postaje element političke strategije Evropske unije prema jednom regionu, autor ističe da će ti odnosi prema SR Jugoslaviji biti opredeljeni tzv. regionalnim pristupom EU prema zemljama Jugoistočne Evrope i primenom načela političke uslovljenosti i postepenog razvoja ekono-

mskih odnosa. Bez obzira što ta politika još uvek nije dovoljno profilisana, kao i na druge vanpravne elemente koji opterećuju ove odnose, što je uticalo da se položaj SR Jugoslavije objektivno pogoršao u toku ove decenije, autor zaključuje da Jugoslavija i dalje "ima vitalan interes za razvoj što bliže saradnje sa Evropskom unijom, uključujući i ulazak u članstvo ove organizacije". Tome, međutim moraju da prethode odgovarajuće političke i ekonomske reforme.

Imajuću sve to u vidu, pisac ovih redova preporučuje ovu knjigu ne samo za jednokratno čitanje i nalaženje odgovora ili putokaza za odgovore na konkretna pitanja trgovinske politike, već i da se kao obavezna literatura čuva u riznici, srećom, sve bogatije literature na domaćem jeziku iz ove, do skora, samo egzotične oblasti prava.

Radovan D. Vukadinović

***Enlarging the EU. Relations Between the EU  
and Central and Eastern Europe***, redaktor Marc Maresceau  
(Proširenje Evropske unije. Odnosi između EU i Centralne i Istočne Evrope)

Krajem 1997. godine u izdanju Londonskog Longman-a publikovana je ova knjiga za koju je doprinose dalo više od dvadeset eminentnih autora sa različitih strana našeg kontinenta, a pod redakcijom prof. Maresceau-a.

Poslednjih godina došlo je do sazrevanja i prihvatanja ideje o prijemu zemalja Centralne i Istočne Evrope u društvo petnaestorice. U osnovi, u pitanju je obrazloženje Evropske integracije koja je uvek i bila shvatana kao politički projekat koji pokriva Evropu u celini, a ne samo kao ekonomski poduhvat rezervisan za njen zapadni deo. Budući prihvatanje zemalja Centralne i Istočne Evrope zato mora biti pažljivo

i precizno planiran, ukoliko se želi postići uspeh.

Knjiga o kojoj je ovde reč bavi se upravo postizanjem uspeha u evropskoj integraciji. Kao moderno izdanje, ova knjiga posvećuje znatnu pažnju krajnjem koraku u formalizaciji odnosa između evropskog Istoka i evropskog Zapada - liberalizaciji ekonomskih odnosa uspostavljenoj Evropskim sporazumima (*Europe Agreements*).

Interesovanje za Evropske Sporazume vlada još od 1990. godine kada je Evropska Komisija objavila svoje saopštenje (*Communication*) o zaključenju Sporazuma o pridruživanju sa zemljama Centralne i Istočne Evrope. Ovi Sporazumi su već tada od strane Unije bili viđeni kao pravni

okvir u pogledu razvoja nove političke klime u Evropi, kao pomoć stvaranju odgovarajućih uslova za trgovanje i investiranje, kao i stimulans prelazu ka tržišnoj privredi, razvoju finansijske stabilnosti, naučnoj i kulturnoj saradnji.

Prvi, uvodni deo ove studije pojašnjava značaj i karakteristike fenomena Evropskih sporazuma, vreme zaključivanja Evropskih sporazuma respektivno, njihovo mesto u hijerarhiji sporazuma koje EU nudi trećim zemljama kao i opšte principe pred-pristupnog scenarija. Takođe, ovde su opisani i Sporazumi o partnerstvu i saradnji (*Partnership and Cooperation Agreements, PCA*) potpisani sa četiri evropske republike bivšeg SSSR-a i njihove karakteristike, a zatim i njihovo mesto i razlike u odnosu na Evropske sporazume.

U drugome delu, stranice su posvećene opštim pravnim okvirima za regulisanje odnosa, strategiji strukturalnih odnosa (*structured relations strategy*) i strategiji usklađivanja zakona (*approximation of laws strategy*) sadržanoj u Beloj Knjizi (*White Paper*) o pripremi proširenja EU na Istok, prezentiranog na sastanku Evropskog saveta u Kanu, 1995. godine. Evropski sporazumi imaju za cilj ustanovljenje slobodne trgovinske zone uključujući u velikoj meri takmičarska pravila i praksu postojeću u samoj Uniji. Zemlje Centralne i Istočne Evrope se suoča-

vaju sa velikim teškoćama pri pokušajima obezbeđenja ravnopravne tržišne utakmice što je ilustrovano na primeru konkurentskog prava Češke republike koja se, kao i ostale države u regionu, suočava sa izazovom zvanim Evropska Unija. Zatim sledi razmatranje primene pravila o državnoj pomoći i pravila vezana za javna preduzeća i to počev od relevantnih odredbi samih Evropskih Sporazuma, preko pitanja izvršenja-ostvarenja tih pravila i iskustava stečenih u Evropskoj Ekonomskoj Zoni (*European Economic Area, EEA*) pa do same primene odnosnih pravila. Evropski Sporazumi na specifičan način osmišljavaju mere trgovinske zaštite (mere obezbeđenja Evropske Unije i odredbe o anti-dampingu), a sadrže i odredbe posvećene trgovin-skim aspektima prava intelektualne svojine. Zemlje Centralne i Istočne Evrope su preuzele obaveze poboljšanja zaštite prava intelektualne, industrijske i trgovinske (komer-cijalne) svojine i to do nivoa sličnog onome koji egzistira u EU. Svaka je od ovih tema, kao što su osnivanje preduzeća, pružanje usluga u oba pravca i sloboda kretanja lica sa odgovorom na mnoga zamišljena pitanja vezana za migraciju lica, efektno ilustrovana na primeru Šengena, obrađena do detalja.

Treći deo predstavlja analizu troškova i dobrobiti avanture proširenja Unije na istok, pa su u obzir uzeti ekonomski aspekti, ekonomika i politika samog proširenja, a posebnu

pažnju privlači konkretno odmeravanje pluseva i minuseva mogućeg Češkog članstva u Uniji. Posle analiza, slede redovi koji se odnose na Međuvladine Konferencije (*Intergovernmental Conference, IGC*), način na koji Evropska Komisija rezonuje, a zatim i vrlo interesantna kontemplacija u vezi sa integracijom zemalja Centralne i Istočne Evrope u zajedničku spoljnu i sigurnosnu politiku Evropske Unije (*Common Foreign and Security Policy, CFCP*) koja je vrlo važan drugi arhitektonski stub (*second pillar*) dizajniran u Maastricht-u 1992. godine kao rezultat duge evolucije integracionog procesa na Zapadu Evrope.

Najnaprednije države Centra-lne i Istočne Evrope nisu baš oduše-vljene stavljanjem u isti koš sa manje razvijenim zemljama regiona. Čitalac ove knjige može saznati, inter alia, šta zapravo znači izraz Centralna i Istočna Evropa i koje su zemlje pripadajuće tome regionu, zašto neke od država regiona nisu zadovoljne starim pristupom zajedničkog tretmana (*global handling*) svih istočno-evropskih zemalja u svetlu svojih napora i progressa, pa se čak može naći npr. predviđanje usvajanja principa promenljive geometrije (*variable geometry*) prema zemljama bivšeg istočnog bloka. U trećem, ujedno i poslednjem delu knjige prisutni su ovakvi ali i slični predlozi poput delimičnog članstva u Uniji. Takođe u ovome se delu može

pročitati veoma poučna analiza političke i ekonomske transformacije i razvoja odnosa sa EU na slučaju našeg severnog suseda Mađarske u smislu simptoma i posledica proširenja EU. Završni deo posvećen je novim unutar evropskim odnosima i stanovište Rusije naročito posle Maastricht-a pri čemu je na zaista jedinstven način prezentiran veoma pozitivan prilaz integraciji.

Može se reći da je umnogome interesantno pratiti kako je asocijaciona dimenzija Evropskih Sporazuma postepeno, ali u celini gledano vrlo brzo, pretvorila ove sporazume u pred-pristupni okvir. Kroz retku kombinaciju političkih, ekonomskih, pravnih pa čak i psiholoških činilaca došlo je do stvaranja pred-pristupne atmosfere. Mnogi doprinosi ovoj knjizi nude dubinsku analizu različitih aspekata evolucije Evropskih sporazuma. Kakavgod da bio ishod Amsterdamskog samita, jasno je da proširenje EU na istok mora biti preduzeto sa velikom predostrožnošću. U godinama koje su pred Evropom i Evropljanima aspekti proširenja i modernizacije institucionalnih mehanizama Evropske Unije ostaju nerazmrsivo povezani. S obzirom da Amsterdam nije po ovim pitanjima doneo ništa novo, postoji duboko uverenje da ažuriranje ove knjige neće biti potrebno.

Za one kojima je Jugoslavija i njen prosperitet na srcu, ova knjiga predstavlja priliku upoznavanja sa

mehanizmima pravne, ekonomske, političke i kulturne prirode koji se razvijaju na našem kontinentu. Geografski, duhovno i nasleđem Srbija, Crna Gora i Republika Srpska pripadaju Evropi. Trenutno van vidokruga Evropske Unije iz raznoraznih razloga, Jugosloveni bi trebali da se prihvate racionalnog stava neizbežnosti svekolike saradnje sa Evropom, da kreativno osmisle i sami se pripreme za svoju budućnost, nerazdvojnu od svoje sredine - Evrope. Ova knjiga je svakako odličan izvor informacija o politici i mehanizmima integrisanja ostatka Evrope u odnosu na njeno srce - Evropsku Uniju. Ukoliko pre prihvatimo stav da svet moramo prihvatiti u njegovoj realnosti, dakle onakvim kakav jeste i onakvim kakav nam se objektivno

nudi, i da je mudrost života shvatiti i prihvatiti ga kao takvog, utoliko ćemo pre ući u integracione tokove sa svetom. Ako usvojimo takvo shvatanje, onda je ova knjiga pouka o onom što moramo proći do integracije sa Evropom, a to ne može biti drugo do ono što su drugi prošli, za šta u njoj ima dosta primera. Istovremeno, ovaknjiga je veoma jasna interpretacija integracionih mehanizama Evropske Unije u odnosu na ostatak Evrope, što treba proučiti i u okviru čega treba tražiti sopstveni put.

Marko M. Milojević, L. L. M.

