

**FAKULTET ZA MEDITERANSKE POSLOWNE STUDIJE
TIVAT**

Ivan Radović

Izvori prava Evropske unije

MAGISTARSKI RAD

Tivat, januar 2016.

**FAKULTET ZA MEDITERANSKE POSLOVNE STUDIJE
TIVAT**

Izvori prava Evropske unije

MAGISTARSKI RAD

Predmet: Pravo Evropske unije

Ime i prezime mentora: prof. dr Vesna Vučković

Ime i prezime studenta: Ivan Radović

Studijski program: Nautički turizam

Broj indeksa: M3/14

Tivat, januar 2016.

- PODACI I INFORMACIJE O MAGISTRANTU

Ime i prezime: Ivan Radović

Datum i mjesto rođenja: 05.04.1986. godine, Cetinje, Crna Gora

Dosadašnje obrazovanje:

2014.- Fakultet za mediteranskse poslovne studije – Tivat, postdiplomske akademske magistarske studije, smjer: nautički turizam,

2013.-2014. – Fakultet za mediteranske poslovne studije – Tivat, postdiplomske akademske specijalističke studije, smjer: nautički turizam i upravljanje marinama,

2005.-2008. - Fakultet za poslovne studije (MBS) Univerziteta Mediteran - Podgorica, osnovne akademske studije, smjer: finansijski menadžment, odsjek: bankarstvo i osiguranje,

2001.-2005. – Gimnazija na Cetinju, opšti smjer.

Kursevi i seminari:

Brojni kursevi i seminari u zemlji i inostranstvu iz oblasti računovodstva, psihologije, HACCP standarda, ISSO standarda, menadžmenta, liderstva, EU standarda, fondova EU, timskog rada, brend menadžmenta, procesa organizovanja izbora i izborne kampanje...

Radno iskustvo:

Višegodišnje radno iskustvo u oblastima špedicije, računovodstva, administracije, komercijale, izrada projekata za NVO...

- INFORMACIJE O MAGISTARSKOM RADU

Fakultet za mediteranske poslovne studije- Tivat

Postdiplomske akademske magistarske studije

Studijski program: Nautički turizam

Naslov rada: „Izvori prava Evropske unije“

Prevod naslova na engleskom jeziku: „Sources of EU law“

- OCJENA I ODBRANA MAGISTARSKOG RADA

Datum prijave magistarskog rada:

Datum sjednice Vijeća fakulteta na kojoj je prihvaćena tema:

Komisija za ocjenu teme:

-
-
-

Komisija za ocjenu rada:

- prof. dr Vesna Vučković
- doc. dr Predrag Sekulić
- doc. dr Vojo Bojović

Komisija za odbranu rada:

- prof. dr Vesna Vučković
- doc. dr Predrag Sekulić
- doc. dr Vojo Bojović

Datum odbrane: _____

Mentor: prof. dr Vesna Vučković

SADRŽAJ:

Abstrakt.....	7
<i>Abstract.....</i>	8
UVOD.....	9
1.PREDMET, CILJ I HIPOTEZA ISTRAŽIVANJA.....	10
2.Način i opravdanost istraživanja.....	11
3. Evropska unija – istorijat.....	12
4. Vrijednosti i ciljevi Evropske unije.....	15
4.1. Pojam prava i osnovna načela pravnog sistema EU.....	15
4.2. Osnovni principi pravnog sistema EU.....	18
4.2.1. Princip neposredne primjene i direktnog dejstva.....	19
4.2.2. Princip nadnacionalnosti - primat komunitarnog pravnog sistema nad nacionalnim pravom.....	20
5. Izvori prava Evropske unije.....	21
5.1. Primarni izvori	21
5.1.1. Ugovori o osnivanju Evropskih zajednica i Evropske unije.....	22
5.1.2. Međunarodni sporazumi.....	34
5.1.2.1.Instrumenti spoljnotrgovinske politike EU.....	37
5.2. Sekundarni izvori.....	40
5.2.1. Institucije Evropske unije.....	42
5.2.1.1. Evropski parlament.....	42
5.2.1.2. Evropski savjet.....	52
5.2.1.3. Savjet EU.....	53
5.2.1.4. Evropska komisija.....	55
5.2.1.5. Sud pravde Evropske unije.....	57
5.2.1.6. Evropska centralna banka.....	59

5.2.1.7. Evropski revizorski sud.....	65
5.2.1.8.Ostale institucije Evropske unije.....	65
5.2.1.9.Agency i ostala tijela Evropske unije.....	68
5.3.Nepisani izvori prava Evropske unije.....	70
5.4. Sudska praksa Evropskog suda pravde – dopunski izvor.....	73
5.4.1. Primjeri presuda Evropskog suda pravde.....	82
ZAKLJUČAK.....	85
Literatura.....	87

Apstrakt

U ovom radu opisani su izvori prava Evropske unije. EU je godinama aktuelna tema na prostoru Zapadnog Balkana. Crna Gora je kandidat za članstvo, pa usvajanje i implementacija EU standarda i vrijednosti predstavljava veliki izazov. EU je grandiozan projekat, zasnovan na učešću 28 heterogenih zemalja članica, koje broje skoro pola milijarde stanovnika i dijele isto tržište. Shvata se kao poseban fenomen, koji u isto vrijeme ima i sve elemente jedne države: teritoriju, stanovništvo, vlast (institucije i organe upravljanja) i sopstveni pravni okvir, ali i elemente međunarodne organizacije: nastala je na temeljima međunarodnih ugovora, potpisnice ugovora su nezavisne države, ima svoje organe odlučivanja, ali i poseban status u međunarodnom pravu. Pravo EU se razlikuje od nacionalnog i međunarodnog prava, ali se u primjeni svoga prava Evropska Unija oslanja na nacionalna prava država članica i na njihove sisteme vlasti, pa između prava EU i nacionalnih prava postoje posebni odnosi zasnovani na koordinaciji i kooperaciji. Razumijevanje izvora prava pomoći će i razumijevanju suštine same EU, jer se kroz izvore prava pojašnjavaju: nastanak, struktura, način djelovanja, vrijednosti i ciljevi Unije.

Ključne riječi: Evropska Unija, izvori prava, standardi, ugovori, pravni okvir, institucije, ciljevi, vrijednosti.

Abstract

This paper describes the sources of European Union law. The EU has been main topic in the Western Balkans. Montenegro is a candidate for membership, and the adoption and implementation of EU standards and values is huge challenge. The EU is a grandiose project, based on the participation of 28 heterogeneous member states, numbering nearly half a billion people and share the same market. It is a phenomenon, which at the same time has all the elements of a state: territory, population, government (institutions and organs of governance) and its own legal framework, but also EU has the elements of an international organization: it is formed on foundation of international agreement, the signatories of the agreement are independent states which have their own decision-making bodies, as well as a special status in international law. EU law is different from national and international law, but in the application of their rights by the European Union relies on national law of the Member States and their systems of government, and between EU law and national law there are special relations based on coordination and cooperation. Understanding the sources of law will help the understanding of the essence of the EU itself, because it is through legal sources explained: the formation, structure, mode of action, values and objectives of the Union.

Keywords: European Union, sources of law, standards, contracts, legal framework, institutions, goals, values.

UVOD

Pitanje kojim sam se bavio u ovom radu su pravo i izvori prava Evropske unije (u daljem tekstu: EU). Kako ne postoji organizacija na svijetu kao što je ova, nameće se kao veoma zanimljiva, ali i aktuelna ova tema, obzirom na stremljenja naše zemlje da postane članica EU.

Evropska unija je jedinstvena nadnacionalna zajednica evropskih država, nastala kao rezultat procesa saradnje i integracije koji je započeo 1951. godine između šest država (Belgije, Francuske, Njemačke, Italije, Luksemburga i Holandije). Evropska unija formalno je uspostavljena 1993. godine stupanjem na snagu Ugovora o Evropskoj uniji (poznatiji kao Ugovor iz Maastrichta). Danas broji 28 država članica. Prostire se na 4.381.324 km² i oko pola milijarde stanovnika.

Kao i sama EU i njeno pravo je prošlo značajnu evoluciju. Danas, ono proizvodi neposredna pravna dejstva u unutrašnjim pravima država članica. Direktni efekat znači da unijska norma proizvodi direktna prava i obaveze na koje se pojedinac može pozvati u postupcima pred nacionalnim sudom. Značaj je što se tim putem često izbjegava konfliktna situacija. Da bi imalo direktno dejstvo pravilo mora biti jasno i precizno, da ne ostavlja mogućnost različitog tumačenja. Pravila predviđena u ugovorima Zajednice direktno se primjenjuju unutar država članica, zamjenjujući nacionalno pravo u slučaju nesaglasnosti. Izvršavanje obaveza od strane država članica je ključno pitanje uspjeha funkcionisanja Zajednice. Ta obaveza proizilazi iz potpisanih ugovora, kao i odluka Suda pravde.

Pravni poredak Evropske unije nastao je iz: primarnog zakonodavstva, sekundarnog zakonodavstva i prakse Evropskog suda pravde. Evropska unija se temelji na Osnivačkim ugovorima i to: Ugovoru o Evropskoj uniji i Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije. Unija se zasniva na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, jednakosti, slobode, demokratije, vladavine prava, poštovanja ljudskih prava i prava manjina. Ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, kao i Ugovor o Evropskoj zajednici za atomsku energiju, zajednički se nazivaju „pravo Evropske unije“.

1. PREDMET, CILJ I HIPOTEZA ISTRAŽIVANJA

Predmet istraživanja

Predmet predstavlja ono što se istražuje. Izvori prava EU, kao objekat istraživanja ovog rada, se u pravnoj teoriji dijele na primarne i sekundarne¹. Podjela je napravljena po subjektima koji ih donose i njihovu pravnu snagu.

Cilj istraživanja

Cilj istraživanja u ovom radu je deskripcija – opis izvora prva Evropske unije. Ovakav cilj se postavlja kada se radi o veoma značajnoj pojavi koju je potrebno precizno i maksimalno objektivno opisati. Pravni poredak Evropske unije nastao je iz: primarnog zakonodavstva, sekundarnog zakonodavstva i prakse Evropskog suda pravde.

Primarno zakonodavstvo čine osnivački ugovori i ugovori o pristupanju. Ovim zakonodavstvom se utvrđuju područja politike nad kojim Evropska unija ima isključivu ili zajedničku nadležnost, ovlašćenja koja se daju institucijama, postupci odlučivanja, kao i načela pravnog poretku Evropske unije.

Sekundarno zakonodavstvo čine pravni akti koje donose organi evropskih zajednica na osnovu ovlašćenja iz osnivačkih ugovora. Tri osnovne vrste pravnih akata koji čine dio sekundarnog zakonodavstva pravnog poretku Evropske unije su uredbe, direktive i odluke, koje u Evropskoj uniji imaju obavezujući karakter.

Hipoteza

Hipoteza je predloženo objašnjenje fenomena ili razumna prepostavka koja predlaže moguću korelaciju između više fenomena. Pod hipotezom se podrazumijeva naučno zasnovana prepostavka o još nepoznatim svojstvima predmeta istraživanja. Ta prepostavka se tokom istraživanja provjerava i zavisno od rezultata usvaja, djelimično usvaja ili odbacuje.

¹ Gasmi G., *Pravo i osnovi prava Evropske unije*, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2010., str. 142.

"Hipoteza predstavlja ono što se predstavlja, treba da bude adekvatna predmetu istraživanja, provjerljiva i potvrđiva određenim teorijsko-praktičnim postupkom. To je pokušaj rješenja problema. Hipoteza treba da je relevantna, provjerljiva, plodna, jednostavna i saglasna sa već dokazanim."²

Poenta postavljanja hipoteze je usmjeravanje istraživanja ka činjenicama. Ona mora pružiti rješenje postavljenog prometa.

Radna hipoteza ovog rada definisana je na sljedeći način:

Pravni poredak Evropske unije je autonomni pravni poredak, koji se razlikuje od pravnih poredaka njenih članica, ali i od međunarodnog prava. U odnosu na pravne poretke država članica pravni poredak Evropske unije je autonoman jer kriterijumi njegove valjanosti ne mogu biti prosuđivani prema kriterijumima prava država članica, već samo prema njegovim vlastitim kriterijumima i pred vlastitom sudskom institucijom – Evropskim sudom u Luksemburgu. Od pravnog poretka međunarodnog prava razlikuje se po tome što su njegovi subjekti, osim država članica, i građani država članica i druga fizička i pravna lica.

2. Način i opravdanost istraživanja

Način istraživanja

Način istraživanja se, generalno, shvata kao sistem misaonih i tehničkih postupaka pomoću kojih se realizuje istraživanje. Ustvari, to je plan istraživanja, koje je obavljeno kroz sljedeće postupke:

- Prikupljanje podataka,
- Obrada podataka i
- Izvještavanje o rezultatima istraživanja.

U procesu prikupljanja podataka korišćena je dostupna stručna literatura iz predmetne oblasti, zvanična dokumenta organa Evropske unije, dokumenta Vlade Crne Gore, a posebno Ministarstva za vanjske poslove i evropske integracije i odluke Evropskog suda.

Obrada podataka je urađena primjenjivanjem postupaka kontrole, sređivanja, analize i zaključivanja o podacima.

² Nikić S., *Metodologija naučno istraživačkog rada* (autorizovana predavanja), 2008., str. 84.

Opravdanost istraživanja

Opravdanost istraživanja može biti naučna ili društvena. Kod naučne opravdanosti istraživanja doprinos istraživanja može biti u oblasti: spoznaje same pojave u njenom opisu, objašnjenju, itd., u oblasti metodologije - metode, bilo u njihovom logičko-saznajnom dijelu, tehničkom dijelu ili u dijelu naučne strategije. Društvena opravdanost istraživanja je uslovljena doprinosom istraživanja rješavanju društvenih problema.

Opravdanost ovog rada je u aktuelnosti i značaju ove teme. Proces evropskih integracija naše zemlje počeo je još 2005. godine potpisivanjem, od strane tadašnje Državne zajednice Srbija i Crna Gora, Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sa Evropskom unijom. Crna Gora je 2010. godine dobila status kandidata za članstvo u EU, a od 2012. godine smo ušli u pregovarački proces. Pregovori o pristupanju su pregovori o uslovima pod kojim država kandidat pristupa Evropskoj uniji i njenim osnivačkim ugovorima.³ Stupanje u članstvo Evropske unije uslovljeno je prihvatanjem svih prava i obaveza na kojima se zasniva Evropska unija i njen institucionalni okvir, obuhvaćenih pod pojmom pravne tekovine. Pod pravnom tekovim se podrazumijevaju: primarno zakonodavstvo, sekundarno zakonodavstvo, drugi izvori prava – presude Evropskog suda pravde, opšta pravna načela, međunarodni ugovori i ostali akti: rezolucije, izjave, preporuke, smjernice, zajedničke akcije, zajedničke pozicije itd.

3. Evropska unija – istorijat

Ideja evropskog ujedinjenja nije novijeg datuma i ne vezuje se samo za drugu polovicu dvadesetog vijeka. Mnogo ranije su postojali razlozi za različite koncepcije o međusobnom povezivanju zapadnoevropskih zemalja. Ti razlozi su bili različite prirode: strateški, interesni, istorijski, itd.

Već od šesnaestog vijeka se javlja ideja u vezi sa povezivanjem nekih zemalja Evrope. Kao prvi značajni predstavnik i ideje o stvaranju zajednice država čuvara evropskog mira bio je francuski vojvoda Maskimilijan de Sali. On je smatrao da bi evropsku federaciju trebalo da čine hrišćanske republike i njih bi u zaštiti mira predvodila Francuska. Francuz demokratske orijentacije i protivnik apsolutizma kralja Luja XIV, Sent Pjer je autor ideje o federalivnoj zajednici suverenih država.

³ www.mvpi.e.gov.me, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija Crne Gore, datum posjete: 28.02.2015.

Njegov doprinos je u projektu Evropske Republike koji treba da čini stabilna Alijansa država sa svojim organima kao što bi bio savezni parlament ili savezni kongres.

Razvoju ideje evropskog ujedinjenja su doprinijeli Šarl Monteskje i Žan Žak Russo. U svom spisu pod nazivom „Razmišljanja o evropskoj univerzalnoj monarhiji“ (iz 1734. godine), Monteskje razmatra ideju univerzalnog evropskog ujedinjenja. U XVIII vijeku njemački filozof Imanuel Kant u svom djelu „Ka stalnom miru“ iz 1795. godine, iznosi koncepciju jedne federalno organizovane Evrope republikanskih država koja bi trebala da se temelji na dva principa: građanski ustav u svakoj državi bi trebao da bude republikanski i međunarodno pravo bi trebalo da se zavniva na federalizmu slobodnih država.

Još 1814. podine poznati socijal-utopista Sen-Simon je osmislio originalnu koncepciju normativnog uređenja jedne evropske zajednice sa supranacionalnim parlamentom. On u svojoj brošuri „Reorganizacija evropskog društva“ ističe ideju o jednoj „opštoj moći“ koja je u stanju da ostvari napredak „evropskog zajedništva“⁴.

Francuski književnik, ujedno i predstavnik romantizma i političar Viktor Igo je bio jedan od zagovornika „ideje evropejstva“, t.j. ideje evropskog zajedništva. Godine 1855. Viktor Igo je pisao: „Naš kontinent će biti država jednog naroda. Neće biti granica ni carine, ni zabrana, biće samo slobodnog protoka robe i ljudi.“⁵

Nakon okončanja Prvog svjetskog rata ideja evropskog ujedinjenja dobila je jednu novu dimenziju. Naime, Evropa, iznurena dugotrajnim ratom, tražila je način da obezbijedi mir za duži period, i tako se javila ideja o stvaranju svjetske mirovne organizacije. Tako je osnovano Društvo naroda (Liga naroda) 1919. godine Pariskim ugovorima, a inicijator je bio američki predsednik Vudro Vilson, dobitnik Nobelove nagrade za mir. Osnovni zadatak Društva, kao vojnog pakta za održanje novonastalog teritorijalnog poretku, bio je očuvanje mira, kolektivne bezbjednosti i nezavisnosti njegovih članica. Kako Društvo nije imalo efikasne instrumente da sproveđe svoja načela, njegovo dejstvo više je imalo moralni nego stvarni efekat. Uporedo s tim rađa se i Panevropski pokret čiji je osnivač austrijski grof Kudenhof-Kalergi, autor manifesta *Paneuropa*, objavljenog 1923. godine u Beču, u kome je predložio stvaranje „Sjedinjenih Evropskih država“, po ugledu na Sjedinjene Američke Države. Poslije objavlјivanja ovog manifesta, Kalergi je organizovao Panevropski kongres u Beču 1926. godine na kome je izneo svoje proevropske ideje, kao što su:

⁴ Stepanov R., Despotović Lj., *Evropska unija – nastanak, institucije, pravo, NATO*, Stylos, Novi Sad, 2002., strana 9.

⁵ Ibidem., strana 10.

evropska organizacije država po uzoru na Sjedinjene Američke Države, ravnopravnost nacionalnih država i prethodno prevazilaženje njemačko-francuske netrpeljivosti, sklapanje saveza sa Rusijom, i stvaranje carinske unije i jedinstvenog privrednog područja. Na zasjedanju Skupštine Lige naroda u Ženevi 5. septembra 1929. godine, francuski ministar spoljih poslova Aristid Brijan i njemački ministar Gustav Stresemann su predložili stvaranje Evropske unije.

Svoju ozbiljnu realizaciju ideja evropskog ujedinjenja dobija tek poslije Drugog svjetskog rata, krajem četrdesetih i početkom pedesetih godina XX vijeka. Naime, rat je uništilo institucionalne veze koje su ranije postojale među zemljama i uklonio i onaj mali broj međunarodnih ustanova i organizacija, a poslijeratno raspoloženje među političarima relevantnih zemalja bilo je da se, ne samo obnovi ono što je ranije postojalo, nego da se uspostave nove ustanove i programi. Period od 1945-1950 u razvoju Evropske unije odvija se dijelom u okolnostima početka hladnog rata, kada raste velika politička i vojna napetost između Istoka i Zapada.

Nastojanje jednog broja zemalja Zapadne Evrope da definiše i odredi osnovne zone zajedničkog interesa i čvršćeg međudržavnog povezivanja, bilo je višestruko motivisano. Većem dijelu Evrope poslije rata bila je neophodna ekomska obnova i u taj proces obnove bi trebalo da se uključi veći broj zemalja. Drugo, težilo se učvršćivanju bezbjednosnih, političkih i ekonomskih interesa Zapada u mirnodopskom periodu koji je slijedio, u odnosu na sovjetsku opasnost. Takođe, nove institucije bi trebalo da predstavljaju mehanizme odbrane, međusobne saradnje i prevencije eventualno novih sukoba. Godine 1946. britanski premijer Winston Čerčil je predložio osnivanje Sjedinjenih evropskih država.

Period poslije Drugog svjetskog rata obilježila je pojava regionalnih ekonomskih integracija. Najznačajniji i najuspješniji oblik takvog udruživanja danas predstavlja Evropska Unija. Pariskim ugovorom od 18.aprila 1951. stvoren je nukleus današnje EU u vidu tadašnje Evropske zajednice za ugalj i čelik (EZUČ), a 1957. godine Rimskim ugovorom osnovana je Evropska zajednica za atomsku energiju (EURATOM).⁶ Činile su je šest zemalja: Francuska, SR Njemačka, Italija, Belgija, Luksemburg i Holandija. Ugovorom o objedinjavanju triju evropskih zajednica 01.jula 1967. godine formirana je Evropska zajednica (EZ) sa jedinstvenom institucionalnom strukturom. Na samitu u Hagu 1969. godine donesena je odluka o stvaranju ekomske i monetarne unije, 1979. god. uvedeni su direktni izbori za Evropski parlament.

⁶ Siđanski D., *U traganju za novim evropskim federalizmom*, Prosveta, Beograd, 2002., str.96.

Ugovorom iz Maastrichta 1992. godine države članice uspostavile su Evropsku uniju i time ujedno označile novu etapu integrisanja, uspostavljujući sve čvršću uniju naroda Evrope. Uslijedili su ugovori iz Amsterdama, Nice, neuspjeli pokušaj donošenje Ustava EU, pa sve do Lisabonskog ugovora iz 2007. godine. Proces institucionalnih promjena praćen je procesom širenja, tako da 1957. godine Uniju je činilo šest zemalja, dok ih danas ima 28.

4. Vrijednosti i ciljevi Evropske unije

Evropska Unija se temelji na Osnivačkim ugovorima: Ugovoru o Evropskoj uniji i Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije. Unija se zasniva na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, jednakosti, slobode, demokratije, vladavine prava, poštovanja ljudskih prava i prava manjina. Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda je inkorporirana u pravni poredak Unije.

Osnovni ciljevi Evropske unije su: promovisanje mira, uspostavljanje zone slobode, bezbjednosti i pravde za sve njene građane bez unutrašnjih granica, uspostavljanje unutrašnjeg zajedničkog tržišta sa ciljem održivog razvoja Evrope, zasnovanog na balansiranom ekonomskom rastu i cjenovnoj stabilnosti, visoko konkurentnoj socijalno-tržišnoj privredi koja stremi ka punoj zaposlenosti, socijalnom napretku i visokom nivou zaštite i unapređenja životne sredine; promocija naučnog i tehnološkog napretka, socijalne pravde i zaštite, jednakosti muškaraca i žena, međugeneracijske solidarnosti i prava deteta kao i borbu protiv socijalnog isključivanja i diskriminacije; unaprjeđenje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije i solidarnosti među državama članicama, čuvajući njihovu kulturnu i jezičku raznolikost i štiteći i unaprjeđujući evropsku kulturnu baštinu, uspostavljanje ekonomske i monetarne unije sa eurom ka zajedničkom valutom.

4.1. Pojam prava i osnovna načela pravnog sistema EU

Pravo koje se stvaralo u okvirima Evropskih zajednica (ranije Evropske ekonomske zajednice, Evropske zajednice za ugalj i čelik i Evropske zajednice za atomsku energiju) je dugo vremena nazivano „pravo Evropskih zajednica“ (eng. European Community Law). U posljednje vrijeme, a naročito poslije stupanja na snagu Ugovora iz Maastrichta 1993. godine kojim je osnovana Evropska unija, ovo pravo se naziva i „pravo Evropske unije“, ili „evropsko pravo“, odnosno „pravne tekovine Evropske unije“.

Pitanje nije samo jezičke prirode, jer u teorijsko-pravnom smislu nije dosljedno napravljena razlika izmedju Evropskih zajednica i Evropske unije. Naime, Ugovorom o Evropskoj uniji predviđeno je postojanje Evropske unije kao „krovne strukture“ koja počiva na tri stuba. Prvi ili osnovni stub činile su Evropske zajednice. Pod Evropskim zajednicama se podrazumijevaju: Evropska zajednica za ugalj i čelik, osnovana Pariskim ugovorom iz 1951. godine, koja je nakon 50 godina prestala da postoji 2002. godine, Evropska ekonomski zajednica, osnovana Rimskim ugovorom 1957. godine, koja je Ugovorom iz Maastrichta promijenila naziv u Evropska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju, takođe osnovana Rimskim ugovorom 1957. godine. Drugi stub činila je saradnja u oblasti spoljne i bezbjednosne politike, dok je treći stub činila policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima.

Ugovorom iz Lisabona (iz 2007, stupio na snagu 2009. godine) prestaje da postoji ova podjela na tri stuba i pravo Evropskih zajednica i faktički postaje pravo Evropske unije. Pravne tekovine Evropske unije ili *acquis communautaire* obuhvata:

- Načela i političke ciljeve Ugovora o osnivanju;
- Zakonodavstvo koje je donijeto radi primjene Ugovora i praksu Suda pravde;
- Deklaracije i rezolucije EU;
- Mjere koje se odnose na zajedničku spoljnu i bezbjednosnu politiku;
- Mjere koje se odnose na pravosuđe i unutrašnje poslove;
- Međunarodne sporazume koji su zaključile Zajednica i države članice između sebe u nadležnosti Evropske unije.

Osnovna načela pravnog poretku Evropske unije su: načelo autonomnosti, načelo primata i načelo neposredne primjene/neposrednog dejstva.

a) *Načelo autonomnosti*

Načelo autonomosti pravnog poretku Evropske unije podrazumijeva da je pravni poredak Evropske unije autonomni pravni sistem, nezavistan u odnosu na pravne sisteme država članica.

Stanovišta Suda pravde evropskih zajednica:

- slučaj Van Gend en Loos⁷ - „Zajednice su novi pravni poredak u okviru međunarodnog prava.“;

⁷ Predmet 26-62 NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos protiv Netherlands Inland Revenue Administration ([1963] Zbirka sudskih odluka, str. 3).

- slučaj Internationale Handelsgesellschaft (IHG)⁸ - „Pravila domaćeg prava, u bilo kojoj formi da su utvrđena, zbog prirode prava koje proističe iz Ugovora, nezavisnog izvora prava, ne mogu nadvladati to pravo, a da mu se ne oduzme svojstvo prava Zajednice i da se pravni osnov same Zajednice ne dovede u pitanje“.

b) *Načelo primata*

Načelo primata podrazumijeva da pravna pravila utvrđena na nivou Evropske unije imaju primat u odnosu na propise država članica, iz čega proizilazi da država članica ne smije da donosi propise koji nijesu u skladu sa pravnim poretkom Evropske unije, a da sudovi ne mogu da primjenjuju propise države članice, ukoliko su u suprotnosti sa pravilima Evropske unije.

Stanovišta Suda pravde evropskih zajednica:

- Slučaj Costa protiv E.N.E.L⁹ - „Prenošenje prava i obaveza koji proističu iz Ugovora od strane država iz svog domaćeg pravnog sistema u pravni sistem Zajednice, podrazumijeva trajno ograničenje njihovih suverenih prava, zbog čega naknadni jednostrani postupak koji nije u skladu sa konceptom Zajednice ne može da ima primat.“;
- Slučaj Internationale Handelsgesellschaft (IHG) - „Država ne može da se pozove na bilo koji od svojih pravnih akata (ni na Ustav) u slučaju da treba da opravda povredu pravnih pravila EU.“

c) *Načelo neposredne primjene/neposrednog dejstva*

Načelo **neposredne primjene** odnosi se na odredbe pravnih akata Evropske unije koje su po svojoj prirodi neposredno primjenjive (regulative i odluke) u državi članici i bez dodatnih postupaka njenih zakonodavnih ili drugih organa. Ovo načelo ne važi za direktive, jer one nijesu neposredno primjenjive i potrebno ih je prenijeti u domaći pravni poredak. Pod određenim uslovima (slučaj Frankovich¹⁰) pojedinci se u postupku pred domaćim sudovima mogu pozvati i na određene odredbe direktive (načelo **neposrednog dejstva**).

⁸ Predmet 11-70 Internationale Handelsgesellschaft mbH protiv Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel ([1970] *Zbirka sudskih odluka*, str. 1125).

⁹ Predmet 6/64 Flaminio Costa protiv E.N.E.L. ([1964] *Zbirka sudskih odluka*, str. 1141).

¹⁰ Spojeni predmeti C-6/90 i C-9/90 Andrea Frankovich i Danila Bonifaci i drugi protiv Republike Italije ([1991] *Zbirka sudskih odluka*, str. I-5357).

Za načelo neposrednog dejstva prekretnica i osnov je presuda Suda pravde evropskih zajednica u predmetu *Van Gend en Loos* kojom su utvrđeni kriterijumi za ovo načelo. Znači:

- odredba mora da bude dovoljno jasna i precizno izražena, odnosno da sadrži jasnu obavezu države članice (jasnoća i preciznost),
- odredba mora da bude bezuslovna ili nezavisna, odnosno uslovi moraju da budu već ispunjeni (bezuslovnost),
- ne smije biti potrebe za bilo kakvom daljom normativnom aktivnošću organa Zajednice ili države članice;
- države članice ne mogu imati diskreciono pravo u vezi sa sprovođenjem obaveza iz ove odredbe.

4.2. Osnovni principi pravnog sistema EU

Postoje brojne dileme oko karaktera pravnog sistema Evropske unije, odnosno, da li se radi o međunarodnom pravu jedne međunarodne organizacije (EU), da li se radi o dvojnom karakteru pravnog sistema EU sa elementima međunarodnog i nacionalnog prava, ili se radi o *sui generis*, tj. o specifičnom pravnom sistemu.

Shvatanje o pretežno međunarodno-javnopravnom karakteru komunitarnog pravnog sistema se zasnivalo na tradicionalnom pristupu po kome se ovaj pravni sistem bazira na međunarodnim ugovorima o osnivanju Evropskih zajednica između nezavisnih država osnivača. Ali, ovom pristupu nedostaje objašnjenje o ulozi institucija koje su stvorene ovim međunarodnim ugovorima. Na te institucije su džave – osnivači prenijele dio svojih suverenih ovlašćenja, naročito u oblasti ekonomije. Na ovaj način su stvorenii posebni komunitarni organi koji imaju posebna ovlašćenja, a propisi koje ovi organi stvaraju nijesu tipični propisi međunarodnog javnog prava, jer oni imaju primat nad nacionalnim pravima država članica.

Dakle, glavne osobine pravnog sistema Evropske unije su:

- Princip neposredne primjene i direktnog dejstva i
- Princip nadnacionalnosti, odnosno primat nad nacionalnim pravima država članica.

Iz navedenog proizilazi da je pravni sistem EU *sui generis*, i stalno je u procesu transformacije. Institucije EU posjeduju samostalna pravna ovlašćenja i stvaraju pravni sistem EU.

Osnovna karakteristika koja razlikuje pravni sistem EU od klasičnih međunarodnih organizacija jeste činjenica da su države osnivači prenijele dio suverenih nadležnosti na institucije EU. Mathijsen u knjizi „A Guide to European Union Law“ objašnjava pristup komunitarnom pravu kao međunarodnom javnom pravu činjenicom da ono potiče sklapanjem međunarodnih osnivačkih ugovora o Evropskim zajednicama između država osnivača: „Osnivanjem zajednice sa neograničenim trajanjem, koja ima sopstvene organe, sopstveni pravni subjektivitet, sopstveni kapacitet i sposobnost predstavljanja na međunarodnom planu i, još konkretnije, realnu snagu koja potiče iz ograničenja suvereniteta, ili transfera ovlašćenja od strane država članica na Zajednicu, države članice su ograničile svoja suverena prava, iako u ograničenim oblastima, i tako je stvoreno pravo koje obavezuje njihove državljanе njih same“¹¹

Tendencija je da se prenos suvereniteta država članica na organe EU širi na sve veći broj oblasti, pa tako komunitarne institucije dobijaju autihtonu pravna ovlašćenja da regulišu različite oblasti privrednog života i oblasti zajedničke vanjske politike.

4.2.1. Princip neposredne primjene i direktnog dejstva

Ovaj princip predstavlja jednu od osnovnih karakteristika pravnog sistema Evropske unije. On podrazumijeva da propisi komunitarnog prava stvaraju prava i obaveze direktno prema organima EU, državama članicama, kao i prema njihovim građanima. Prava i obaveze nastale komunitarnim propisima se primjenjuju direktno i bez intervencije nacionalnih organa vlasti država članica. Dakle, pravilnici, propisi i odluke se primjenjuju direktno na teritoriji država članica EU, bez obaveze njihovog unošenja u nacionalne pravne sisteme, što znači da ih nije potrebno ratifikovati.

Princip direktne primjene znači autonomsnost komunitarnog prava u odnosu na nacionalne propise država članica EU. Države članice Unije su prihvatile princip direktne primjene, jer on omogućava jednoobraznu primjenu prava komunitarnog prava i njihovo uniformno tumačenje od strane Evropskog suda pravde. Na ovaj način je obezbijeđena pravna sigurnost i vladavina prava na teritoriji svih država članica. Ovo je izuzetno bitno zbog stvaranja jedinstvenog tržišta, na kome funkcionišu četiri osnovne slobode: sloboda kretanja roba, kapitala, usluga i radne snage.

¹¹ Mathijsen, P. S. R. F., *A Guide to European Union Law*, Šesto izdanje, Sweet&Maxwell, London, 1995., str.148.

Jednoobrazna primjena komunitarnih propisa podrazumijeva i prilagođavanje lokalnim specifičnostima država članica, ali samo do mjere očuvanja funkcionisanja osnovnih principa jedinstvenog tržišta. Tako se u slučaju donošenja direktiva državama članicama dozvoljava da izaberu metode primjene komunitarnih uputstava, dok uredbe i odluke ne ostavljaju takvu slobodu prilagođavanja državama članicama u njihovoj neposrednoj primjeni.

Praktični značaj direktne primjene komunitarnih pravila je izuzetno značajan i za pojedinca, koji ima pravo da se pozove na određeno pravilo direktno pred svojim nacionalnim sudom. Na ovaj način ekonomске slobode jedinstvenog tržišta EU su pravno branjiva ovlašćenja i za pravni i za fizička lica sa teritorije EU pred nacionalnim sudovima država članica. Zbog toga princip neposredne primjene predstavlja jedan od stubova pravnog sistema EU.

Inače, komunitarna norma mora biti jasna i precizna, što znači da ne smije ostavljati mogućnost za različita tumačenja od strane država članica i institucija EU. Kod direktnog dejstva razlikuje se tzv. vertikalno dejstvo, koje podrazumijeva da se pojedinac pred nacionalnim sudom može pozvati na komunitarni propis protiv države članice. Postoji i tzv. horizontalno direktbo dejstvo, koje podrazumijeva da se pojedinac može pozvati na komunitarne norme pred nacionalnim sudom protiv drugog pojedinca.

4.2.2. Princip nadnacionalnosti - primat komunitarnog pravnog sistema nad nacionalnim pravom

Pravni sistem EU, tj. komunitarni propisi imaju prednost nad nacionalnim pravima država članica, a to su: odredbe osnivačkih ugovora, sekundarno komunitarno zakonodavstvo u koje spadaju odluke, uredbe i uputstva, međunarodni sporazumi i opšti principi komunitarnog prava. Obavezujuća snaga pravnog sistema EU prostire se na sve nivoje nacionalnih normi (ustavne, regionalne, lokalne). U slučaju usvajanja nacionalnog propisa suprotnog komunitarnom pravilu, ili kod primjene nacionalnih mjeru koje krše komunitarne propise, nacionalni zakonodavac mora ukinuti takve nacionalne mjeru i propise.

Prioritet komunitarnog prava potvrđen je odredbama člana 189. Ugovora o osnivanju Evropske ekonomске zajednice (EEZ), formulacijom da su uredbe obavezujuće i direktno primjenjive u svim državama članicama.

Principom primata komunitarnog nad nacionalnim pravom država članica Unije obezbjeduje se jednoobrazna primjena pravnog sistema EU u svim njenim članicama. Bez ovog principa bi bilo ugroženo funkcionisanje institucija EU. Pravna posljedica principa primata komunitarnog prava ogleda se u slučaju njenog sukoba sa nacionalnom normom. Čak

i u slučaju kad je nacionalna norma donesena poslije komunitarne, dolazi do njenog ukidanja ako postoji kolizija sa komunitarnim propisom. Dakle, ni jedan nacionalni propis ne može biti donijet ako je suprotan komunitarnim pravilima.

5. Izvori prava Evropske unije

Izvore prava Evropske unije čine Osnivački i drugi ugovori koje su između sebe zaključile države članice, akti institucija Evropske unije doneseni na temeljima takvih ugovora, međunarodni ugovori koje sklapa Evropska unija, praksa Evropskog suda i opšta načela prava Unije. Dakle, pravo Evropske unije predstavlja skup propisa, koji se obično dijeli u dvije grupe: primarne i sekundarne.

5.1. Primarni izvori prava Evropske unije

Primarne izvore stvaraju države članice EU i sama Evropska unija. Države članice to čine prilikom uređivanja međusobnih odnosa, a EU kao subjekat međunarodnog prava zaključivanjem sporazuma sa trećim državama i međunarodnim organizacijama. U odnosu na sekundarne izvore, primarno pravo ima prednost. Riječ je o pravnim izvorima koje su direktno, bez posredovanja institucija Unije prihvatile države članice.¹²

Primarne izvore, ili primarno pravo čine:

- Ugovori o osnivanju Evropskih zajednica i Evropske unije (Osnivački ugovori),
- Izmjene i dopune tih ugovora,
- Protokoli koji su pridodati navedenim ugovorima,
- Dodatni ugovori kojima se mijenjaju specifični dijelovi Osnivačkih ugovora,
- Ugovori o pristupanju novih država članica,
- Međunarodni sporazumi – konvencije između država članica i sporazumi Zajednice sa trećim državama, nečlanicama i međunarodnim organizacijama.
- Opšta pravna načela

¹² Vukadinović R., D., *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, (treće izdanje, izdavač: autor), Kragujevac, 2010., str.123.

5.1.1. Ugovori o osnivanju Evropskih zajednica i Evropske unije

Evropske zajednice i Evropska unija su, bez obzira na svoje osobenosti, osnovane kao i ostale međunarodne organizacije - posebnim međunarodnim ugovorima, koji se uobičajeno nazivaju Osnivački ugovori. Osnivačkim ugovorima su uređena osnovna pitanja nastanka i rada ovih zajednica i u tom smislu, uspostavljen je svojevrstan ustavni okvir njihovog postojanja.¹³ Osnivački ugovori obuhvataju tri konstitutivna ugovora sa protokolima, aneksima i amandmanima, koji čine njihove sastavne djelove. Radi se o Ugovoru o osnivanju Evropske zajednice za ugalj i čelik, Ugovoru o osnivanju Evropske ekonomski zajednice i Ugovoru o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju (EUROATOM).

- **Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za ugalj i čelik**, potpisani je u Parizu 1951. godine, a stupio na snagu 1952. godine. Ugovor je zaključen na period od 50 godina i prestao je da važi 2002. godine. Evropska zajednica za ugalj i čelik je prva evropska zajednica koja se razvila sa namjerom da se uspostavi miroljubivo i efikasno korišćenje ovih resursa. Ova organizacija je bila otvorena za saradnju i sa drugim državama.

Ovim Ugovorom su formirane sljedeće institucije: Savjet ministara, Asambleja i Sud pravde. Najvažniji organ je Visoka vlast koja se starala o realizaciji ciljeva iz ugovora. To su bili uspostavljanje zajedničkog tržišta, ukidanje carina i barijera u svrhu slobodnog prometa uglja i čelika. Visoka vlast je mogla donositi odluke i preporuke koje su obavezivale članice bez njihove saglasnosti, ali je postojala potrebna saglasnost Savjeta ministara.

Savjet ministara su činili predstavnici nacionalnih vlasti. Savjet je imao ulogu koordiniranja aktivnosti nacionalnih vlada i visoke vlasti.

Parlament su činili članovi nacionalnih parlamenta i služio je za administraciju i kontrolu. Parlament je mogao i 2/3 većinom da smijeni Visoku vlast.

Sud pravde se starao o primjeni osnivačkog i drugih pravnih akta. Pred sudom su se mogla pojaviti i pravna i fizička lica, i imao je nadležnost nad institucijama država članica.

- **Ugovor o osnivanju Evropske ekonomski zajednice**, potpisani je 1957. godine u Rimu, a stupio na snagu 1958. godine. Ugovor je zaključen na neodređeno vrijeme. Osnovni cilj Zajednice bilo je rušenje barijera koje su dijelile Evropu, stvaranje zajedničkog tržišta, povećanje ekonomski stabilnosti i životnog standarda, uspostavljanje carinske unije. Predviđena je harmonizacija zakonodavstva. Institucije su preuzete od EZU, samo je umjesto Visoke vlasti utanovljena Komisija, ali sa nešto užim nadležnostima. Najvažniju ulogu imao je Savjet ministara.

¹³ Ilić G., *Reforma Evropske unije*, IGP Prometej, Beograd, 2004., str.87.

- **Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju (EUROATOM)** – potpisana je 1957. godine, a stupio na snagu 1958. godine. Ugovor je zaključen na neodređeno vrijeme. Euroatom je nastala na osnovu saglasnosti država članica o potrebi razvoja zajedničke politike oko atomske energije. Sistem formiran Rimskim ugovorima pokazivao je nedostatke u tom smislu što su postojali zajednički (sud i parlament) i posebni (ostali) organi. Zajednice su imale zajedničke administrativne službe za informisanje, izdavaštvo, statistiku i pravnu službu. U Rimskom ugovoru je predviđen prelazni period za ostvarenje ciljeva do 1970.

Inače, međunarodno pravni subjektivitet su imale sve tri zajednice. One su mogle sticati prava i obaveze, biti pred sudom, zaključivati međunarodne ugovore.

Osnivački ugovori su se više puta mijenjani i dopunjavani: Jedinstveni evropski akt iz 1986. godine, a stupio na snagu godinu dana kasnije, Ugovor o EU iz Maastrichta 1992. godine, Ugovoru o EU iz Amsterdama (1997.), Ugovor o EU iz Nice (2000.).

- **MERGER ugovor** iz 1965. - potpisana 1965. na snazi od 1967. godine, radi objedinjavanja institucija. Oba člana komisije biraju zemlje članice. Pored Parlamenta i Suda pravde uspostavljeni su i Komisija i Jedinstveni savjet. Nastaje i sistem finansiranja Zajednice iz sopstvenih izvora čime je postala mnogo više nezavisna i manje osjetljiva na pritiske od strane članica.

- **Jedinstveni evropski akt** iz 1986. je donijet sa ciljem da se do 1992. formira unutrašnje tržište. Rad je bio u sjenci dva stanovišta: pristalica čvršćeg jedinstva sa jedne i pristalica državnog suvereniteta s druge strane. Kroz reformu strukturnih fondova uvršteni su finansijski instrumenti. Neophodno je bilo uspostaviti slobodu kretanja lica, roba, kapitala i usluga. Komisija dobija veća ovlašćenja u izvršnoj vlasti, a Parlament u spoljnoj politici. Takođe, proširen je broj slučajeva u kojima se odlučuje kvalifikovanom većinom.

Jedinstvenim Evropskim aktom institucionalizovani su Evropski savjet i Sud prve instance.

Ugovor o EU iz Maastrichta (Ugovor o Evropskoj uniji)

Potpisana je u Maastrichtu 1992. godine, a stupio na snagu 1993. nakon sloma SSSR i ujedinjenja Njemačke. Preovladalo je mišljenje da je potrebno postići viši stepen jedinstva između naroda Europe koji će omogućiti da se odluke donose na nivou što bliže građanima.¹⁴

¹⁴ Miščević T., *Nastanak i razvoj tri "stuba" Evropske unije*, Pravni život, 12, Beograd, 1998., str.571.

Mastihtski ugovor je uspostavio novi politički entitet nazvan EVROPSKA UNIJA, iako naziv obuhvata mnoge evropske države koje izostaju van članstva. Unija je opisana kao entitet od tri stuba. Prvi stub je sastavljen od tri postojeće EZ (EZU, EEZ i EZAE), Drugi stub je sačinjen od sistema zajedničke vanjske i bezbjednosne politike, dok treći stub obuhvata sferu pravosuđa i unutrašnje politike. Ova tri stuba se smatraju jedinstvenim institucionalnim okvirom.¹⁵

Tabela br. 1. – Prikaz 3 stuba EU po Ugovoru iz Maastrichta



Izvor: www.dadalos-europe.org, datum posjete: 10.09.2015.

Ugovor se sastojao iz dva dijela: prvi se bavio ekonomskom i monetarnom unijom, a drugi se bavio političkom unijom. Naloženo je uspostavljanje monetarne unije i jedinstvene valute najkasnije do 01.01.1999. Formirani su Evropski savjet i Komitet regija i institucionalizovan je Ombudsman, kojeg imenuje parlament Evrope. Značajno je proširena djelatnost zajednice u prostorima obrazovanja, kulture, javnog zdravlja, zaštite potrošača i prekomorske, industrijske saradnje.

Mastihtski ugovor je novi kvalitet u procesu stvaranja unije sa federalnim uređenjem. U korpus komunitarnih (federativnih) djelatnosti ulazile bi makroekonomija, spoljna i bezbjednosna politika, pravosuđe i odbrana. Stiče se utisak da su ciljevi Unije prvenstveno ekonomski i što veće jedinstvo naroda Evrope. To bi bilo ostvareno podsticanjem privrednog razvoja i ukidanjem granica i jačanje kohezije i sa jedinstvenom valutom.

¹⁵ Turčinović F., *Pravo Evropske unije*, Fakultet za poslovne studije, Podgorica, 2005., str.124.

Identitet na međunarodnoj sceni se afirmiše zaštitom prava i interesa svih državljana, građana EU. Supsidijarnost je podignuta na nivo konstitutivnih principa tek ugovorom o EU. Ogleda se u pronalaženju optimalnog nivoa odlučivanja i djelovanja, odnosno na nivou što je moguće bližem građanima. Ovaj princip se uzima kao kriterijum raspodjele nadležnosti u okviru unije. Obično se označava primat nacionalnog nivoa uz mogućnost daljeg spuštanja na regionalni i lokalni nivo. Zajednica preuzima mjere u skladu sa načelom supsidijarnosti samo ako ciljevi predviđene akcije ne mogu biti u potreboj mjeri ostvareni od strane država članica (ne može se primeniti tamo где Unija ima ekskluzivnu nadležnost).

Primjena je opravdana u sljedećim slučajevima:

- 1) ako je riječ o transnacionalnom aspektu;
- 2) ukoliko su radnje države članice slabijeg kvaliteta;
- 3) radnja na komunitarnom nivou mora donositi jasne koristi.

Ovim ugovorom uspostavljena je čvršća unija naroda Evrope, sa sve izraženijom ulogom građana. Segment unijskog građanstva obuhvata odgovarajući korpus prava i obaveza za sve državljane država članica. Poseban znacaj dobijaju:

- 1) kretanja i nastanjivanja na prostor zajednice
- 2) biračko pravo,
- 3) konzularno-diplomska zaštita,
- 4) pravo podnošenja peticije,
- 5) pravo obraćanja ombudsmanu.

Komunitarni segment predstavlja prvi stub saradnje. Nužno je da 15 država članica u funkcionalnom smislu predstavlja jednu teritoriju. Uspostavljene su mјere koje vode do ostvarivanja ciljeva, a to su:¹⁶

- 1) zabrana carinskih dažbina između članica i ograničenja kod uvoza i izvoza,
- 2) zajednička trgovinska politika,
- 3) slobodan protok roba usluga i kapitala i lica,
- 4) mјere kretanja lica,
- 5) zajednička politika u poljoprivredi, saobraćaju i ribarstvu,

¹⁶ Gasmi G., *Pravo i osnovi prava Evropske unije*, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2010., str. 166.

- 6) poštovanje pravila konkurenčije,
- 7) usklađivanje nacionalnog zakonodavstva,
- 8) kordinacija politike zapošljavanja,
- 9) socijalna politika i evropski socijalni fond,
- 10) učvršćivanje ekonomске kohezije,
- 11) zaštita životne sredine,
- 12) jačanje konkurentnosti industrije,
- 13) unaprjeđenje naučno istraživačkog rada,
- 14) podsticanje stvaranja ,
- 15) visoka zdravstvena zaštita,
- 16) razvoj obrazovanja i vaspitanja,
- 17) saradnja u oblasti razvoja,
- 18) pridruživanje prekomorskih zemalja,
- 19) zaštita potrošača,
- 20) mjere u oblastima energetike, civilne zaštite i turizma i
- 21) vizni režim, kultura...

Kad je u pitanju socijalna pomoć Maastrichtski ugovor je ostao nedorečen uslijed protivljenja Velike Britanije pa je sačinjen protokol o socijalnoj politici koji je potpisalo 11 država, gdje su članice dobile mogućnost korišćenja institucionalne strukture.

Što se tiče ekonomsko-monetaryne unije Maastrichtski ugovor potpuno definiše ekonomsko-monetarynu politiku i njenu dinamiku kroz uvođenje pariteta valute preko jedinstvene valute uz uspostavljanje Evropske centralne banke. Konačno uspostavljanje monetarne unije se vezuje za 1 januar 1999. ali se euro pojavio tek 2002. Međutim, Velika Britanija i Danska su zadržale svoje nacionalne valute.

Pored Komiteta regija formiran je ombudsman koji kontroliše rad komunitarnih institucija.

Zajednička vanjska politika i bezbjednost predstavljaju drugi stub, kroz očuvanje integriteta, nezavisnosti i osnovnih interesa unije i jačanja njene bezbjednosti. Posebnom deklaracijom uz maastrichtski ugovor odbrana EU će se razvijati jačajući stub Atlantskog saveza. Odluke u području Zajedničke vanjske i bezbjednosne politike donose se jednoglasno, bez glasa protiv u Savjetu Evropske unije, odnosno Evropskom savjetu, a ciljevi se postižu putem specifičnih instrumenata: zajedničkih akcija, zajedničkih stavova i zajedničkih strategija.

Pravosuđe i unutrašnji poslovi predstavljaju treći stub. Postoji saradnja kod ovih segmenata, i to u pogledu azila, režima prelaska spoljnih granica, narkomanije, kriminala, imigracije, carine, policijske saradnje, pravosudne saranja u civilnim i krivičnim predmetima..

Savjet može djelovati posredstvom usvajanja zajedničkog stava (joint position), zajedničkih akcija (joint action), ili upućivanjem nacrta konvencija članicama. Ove odluke Savjet donosi 2/3 većinom. Države članice su obavezne da uspostave koordinaciju nacionalnih organa kroz Koordinacioni komitet.

Amsterdamski Ugovor

Deklarativno je od strane svih država članica postojala volja za dogradnjom institucionalnog i pravnog okvira EU. To je djelimično postignuto ugovorom koji su potisale 15 članica u Amsterdamu 1997, a na snagu je stupio 1. maja 1999. Očekivano proširenje EU zahtijevalo je reformu institucija. Pretežni dio ovog ugovora se odnosi na dopune i izmjene Osnivačkih ugovora. Njegov značaj je primjetan u oblasti: bliže saradnje; ljudskih prava i sloboda; evropskog građanstva; ravnopravnost polova; pravosuđa – komunitarni režim; evropskog parlamenta; supsidijarnost; izmjeni mehanizama konstituisanja komisije; socijalna politika, zdravstvo, zaštita potrošača, zapošljavanje...¹⁷

Ciljevi unije su neznatno izmijenjeni, a posebno je važno jačanje Unije kao prostora slobode, bezbjednosti i pravde, uz usvajanje mjera kontrole granica, imigracije, azila i borbe protiv kriminala. Dodatne oblasti van ovog koncepta su poboljšanje funkcije organa EU zbog proširenja, odbrana, budžetska disciplina, demokratičnost.

Bliska saradnja predstavlja nezaobilaznu izmjenu u Amsterdamskom ugovoru, koja se odnosi na mogućnost da se određena grupa članica odluči za dublju, širu i intenzivniju

saradnju. S tim što je potrebno da ostale države nijesu zainteresovane, da takav vid saradnje ne dira tekovine, da nije protiv pravila konkurenčije i institucionalnih okvira EU.

Princip supsidijarnosti se primjenjuje u skladu sa restriktivnim tumačenjem granica ekskluzivne nadležnosti. Unija ima ekskluzivnu nadležnost kod regulisanja unutrašnjeg tržišta, zajedničke komercijalne i poljoprivredne politike a uvodi se i princip proporcionalnosti.

Postoje sankcije za povrede osnovnih ustavnih principa: demokratije, vladavine prava, zaštite sloboda, u vidu suspenzije koju izriče Savjet.

¹⁷ Zečević S., *Evropska unija – Institucije i pravo*, Fakultet za internacionalni menadžment, Beograd, 2005., str.204.

Važna promjena je vezana za uspostavljanje prostora slobode, sigurnosti i pravde koja se odnosi na režim viza, azila, imigracije i slobode kretanja lica na prostoru zajednice što se odnosi i na državljane trećih zemalja. Nove odredbe u oblasti zapošljavanja se uglavnom odnose na zabranu diskriminacije.

Najvažnije izmjene uvedene Ugovorom iz Amsterdama su: jačanje uloge Evropskog parlamenta (veći broj odluka koje se donose postupkom saodlučivanja), uvođenje fleksibilnosti, mogućnost suspenzije države članice iz postupka donošenja odluka, prenošenje dijela odredaba koje se odnose na Saradnju u području pravosuđa i unutrašnjih poslova (III stub) u I stub EU (vizni režim, azil, sudska saradnja u civilnim pitanjima), uvrštavanje Šengenskog sporazuma u Ugovor, izmjene odredaba o Zajedničkoj vanjskoj i bezbjednosnoj politici, uključivanje socijalnog protokola u tekst Ugovora kao i isticanje borbe za većom zaposlenošću kao cilja Unije.

Prema odredbama ovog Ugovora, uvedeno je pravo Revizorskog suda da podnosi tužbe Evropskom суду правде radi zaštite svoje nadležnosti.¹⁸ Takođe, ovlašćenja Revizorskog suda su proširena na nadzor nad fondovima Zajednice kojima upravljaju druga tijela, uključujući i Evropsku investicionu banku.

Ugovor iz Nice

Ugovor iz Nice je usaglašen na sastanku Evropskog savjeta u Nici od 7. do 11. decembra 2000., potписан je 26. februara 2001., a stupio na snagu 1. februara 2003. godine. Sadrži izmjene Ugovora o EU i Ugovora o EZ, uz sedam aneksa koji se odnose na: Protokol o proširenju EU, Deklaraciju o proširenju EU, Deklaraciju o kvalifikovanoj većini i blokirajućoj manjini u kontekstu proširenja, kao i Deklaraciju o mjestu održavanja ES, Deklaraciju o budućnosti Unije, Protokol o statutu Evropskog suda, izmjene Protokola o privilegijima i imunitetima, Nacrt Protokola o finansijskim posljedicama isteka Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za ugalj i čelik (Ugovor o EZUČ) i uspostavljanju i vođenju istraživačkog fonda za ugalj i čelik. Najvažnije je bilo izvršiti rebalans moći između institucija jer se Amsterdamski ugovor nije bavio u dovoljnoj mjeri funkcionisanjem Unije poslije proširenja. Donijeta je odluka da se razriješi pitanje veličine i kompozicije Komisije.

Promjene su najznačajnije izvršene u drugom i trećem stubu. Polje zajedničke odbrambene politike ima promjenu u vidu mogućnosti spajanja svih ili djelova vojnih snaga. Formirane su i snage za brza dejstva od 60.000 vojnika i 5.000 policajaca.

¹⁸ Član 230. Ugovora o EU iz Amsterdama

Formirani su novi organi odbrane: političko-bezbjednosni komitet; vojni komitet EU i generelštab EU. Napravljena je i agencija EUROJUST, čiji je zadatak prevencija kriminala.

Sud prve instance ima proširene oblasti donošenja odluka. Izvršena je i preraspodjela mjesto Njemačka je dobila 99 mesta od ukupno 732 mesta u Parlamentu.

Ovaj Ugovor je doprinio jačanju demokratije i omogućio legitimitet političkim partijama. Povećana su i ovlašćenja predsjednika komisije. Ranija bliska saradnja nazvana je pojačana saradnja i može se dobiti na zahtjev samo 8 članica, što nije većina. Saradnja se uspostavlja tako što se zainteresonane države obraćaju Komisiji koja prijedlog šalje Savjetu koji odobrava saradnju kvalifikovanom većinom. Pojačana saradnja je moguća u sva tri stuba. Međutim, pojačana saradnja ne smije stvarati prepreke ili diskriminaciju u trgovini među članicama ili ugroziti konkurenčiju.¹⁹

Neuspjeli Ustavni ugovor

U februaru 2002. godine, Evropska unija je sazvala Međuvladinu konvenciju, čiji je zadatak bio da razmotri treba li Uniji Ustav. Konvencija je tokom jednoipogodišnjeg rada izradila prijedlog Ustava koji je sadržavao nacrt novog funkcionisanja institucija Unije. Nakon brojnih kompromisnih rješenja tekst prijedloga Ustavnog ugovora s više od 300 stranica bio je završen u junu 2004. godine. Predstavnici država članica Evropske unije (predsjednici država i vlada) potpisali su u Rimu 29. oktobra iste godine Ustavni ugovor. Proces ratifikacije u državama članicama započeo je u novembru 2004., a Evropski parlament ga je potvrdio u januaru 2005. godine. Ustav, kao i dotadašnji temeljni ugovori na osnovu kojih je Unija funkcionisala, sadržavao je pravila koja su utvrđivala raspodjelu ovlašćenja između država članica i Unije, kao i između institucija Unije. Ustavom je trebalo ustanoviti i pravni subjektivitet Unije koji bi omogućio da Unija djeluje na međunarodnom nivou u ime država članica. Njime se željela povećati efikasnost rada evropskih institucija i pojednostaviti proces donošenja odluka u Uniji, koja je tada okupljala 25 država članica. Promjene predviđene u tekstu Ustava donijele bi novu metodu ponderisanja glasova država članica u Savjetu ministara, a bilo je predviđeno da se o većem broju područja zajedničkih politika Unije odlučuje kvalifikovanom većinom. Bilo je predviđeno da Ustav uključuje i sporazum o maksimalnoj veličini i sastavu Evropske komisije, rotirajuće predsjedništvo EU zamjeni uvođenjem dužnosti predsjednika Evropskog savjeta i ustanovi institucija ministra vanjskih poslova Evropske unije, kao i odredbe o zastavi, grbu, himni i danu Unije.²⁰

¹⁹ Službeni list Evropske unije, broj: 201/C/80/01, 10.mart, 2001.

²⁰ Beširević V., *Ustav bez demosa: zašto Evropska unija (ipak) ima Ustav*, Pravni zapisi, god IV, br.1., Beograd, 2013.

Ustavni ugovor trebao je da stupi na snagu pošto ga ratifikuju sve države članice u skladu sa svojim nacionalnim procedurama. Nakon negativnih ishoda francuskog i holandskog referenduma, Ustavni ugovor je odbačen, a pregovori o ustrojstvu i ovlašćenjima Evropske unije među njenim državama članicama su nastavljeni.

Lisabonski ugovor

Nakon odbijanja Ustavnog ugovora na referendumima u Francuskoj i Holandiji, na Međuvladinoj konvenciji održanoj u Lisabonu u junu 2007. godine predložen je novi, jedinstveni institucionalni okvir. Službeni naziv ovog Ugovora je Ugovor kojim se mijenja i dopunjava Ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o osnivanju Evropske zajednice (Rimski ugovor se sada zove Ugovor o funkcionisanju Evropske unije). Potpisalo ga je 27 država članica EU 13. decembra 2007. u Lisabonu. Ugovor iz Lisabona je reformski ugovor čiji je cilj demokratizacija Unije, povećanje efikasnosti institucija i sistema odlučivanja, redefinisanje spoljne politike, približavanje Unije njenim građanima te njeno osposobljavanje da odgovori na dalje proširenje Unije. Poslije ratifikacije država članica i nakon ponovljenog referendumu u Irskoj u oktobru 2009. godine i konačnog potpisivanja od strane Češkog predsjednika, Lisabonski ugovor je 1. decembra 2009. godine stupio na snagu. Takođe, smanjen je broj područja u kojima se odluke donose jednoglasno, a povećan broj područja u kojima se odluke donose kvalifikovanom, odnosno dvotrećinskom većinom. Njime je ukinuta tzv. struktura hrama i uvodi se jedinstvena institucionalna struktura, što znači da se uvode različiti nivoi ograničenja ovlašćenja Evropske unije.

Po prvi put Evropska unija dobija pravni subjektivitet, čime je dobila mogućnost sklapanja međunarodnih ugovora i članstva u međunarodnim organizacijama. Lisabonski ugovor otvorio je i mogućnost za izlazak članica iz Unije. Evropski savjet organizuje se kao institucija, a njen predsjedavajući je ujedno i predsjedavajući EU; uvode se promjene u sistem glasanja u Savjetu EU, a sistem glasanja kvalifikovanom većinom u Savjetu ministara EU proširen je na veći broj politika; proširuju se zakonodavne, nadzorne i budžetske nadležnosti Evropskog parlamenta, te smanjuje broj njegovih članova na 750 + 1, a povećava se uključenost zakonodavnih tijela država članica EU u sistem donošenja odluka.

Povelja o osnovnim pravima EU,²¹ koja sadrži listu ljudskih prava koja se garantuju na nivou EU postaje pravno obavezujuća. Ova Povelja garantuje: nepovredivost ljudskog

²¹ Službeni list Evropske unije, broj: 2010/C 83/02, mart, 2010.
(Danom stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona zamijenjena je Povelja iz 2000.godine.)

dostojanstva, pravo na život, pravo na integritet ličnosti, zabranu mučenja i nečovječnog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja, zabranu ropstva i prinudnog rada, pravo na slobodu i sigurnost, poštovanje privatnog i porodičnog života, zaštitu ličnih podataka, pravo na zasnivanje braka i pravo na osnivanje porodice, slobodu mišljenja, savjesti i vjeroispovijesti, slobodu izražavanja i informisanja, slobodu okupljanja i udruživanja, slobodu umjetnosti i nauke, prava na obrazovanje, slobodu izbora zanimanja i prava na rad, slobodu preduzetništva, prava svojine, prava na azil, zaštitu u slučajevima udaljavanja, procerivanja, ili izručenja, jednakost pred zakonom, zabranu diskriminacije, kulturnu, vjersku i jezičku raznolikost, jednakost između muškaraca i žena, prava deteta, pravo na kolektivno pregovaranje i djelovanje, zaštitu u slučaju neopravdanog otkaza sa posla, poštene i pravične uslove rada, zabranu rada dece i zaštitu mlađih na radu, porodični i profesionalni život, socijalnu sigurnost i socijalnu pomoć, zaštitu zdravlja, zaštitu životne sredine, zaštitu potrošača, biračko pravo, pravo na dobru upravu, pravo pristupa dokumentima, pravo na peticiju, slobodu kretanja i prebivališta, diplomatsku i konzularnu zaštitu, pravo na djelotvoran pravni lijek i na pravično suđenje, pretpostavku nevinosti i pravo na odbranu, pravo da se za isto krivično djelo ne sudi ili kažnjava dva puta...

Uvode se promjene i u pogledu nadležnosti, organizacije sudske vlasti EU, te izvora prava EU.

Odluke u Ministarskom savjetu EU se uglavnom donose putem kvalifikovane većine u 50 novih oblasti, uključujući i oblast pravosuđa i policijske saradnje, obrazovanja, pa i privrede, tako da će rjeđe biti blokirane upotrebom veta, odnosno jednoglasnosti, principom koji je do sada bio važeći za sve odluke u EU. Od 2014. godine, kvalifikovana većina će se računati na temelju dvostrukе većine zemalja članica i stanovnika, na način da se odluka usvaja jedino ako za nju glasa najmanje 55% zemalja članica koje obuhvataju najmanje 65% stanovnika EU. Na taj način obezbjeđuje se dvojna legitimnost Unije. Princip odlučivanja konzensusom ostao je da važi u oblastima međunarodne politike, odbrane, dijelom i socijalnih pitanja, poreza i kulture.

Zbog potreba za jačanjem vanjsko - političke uloge djelotvornijim vođenjem Evropske unije, kreirane su dvije nove pozicije: pozicija Visokog predstavnika za vanjske odnose i bezbjednosnu politiku i pozicija predsjednika Evropskog savjeta, dok je Evropski savjet službeno postao jedna od osnovnih institucija Evropske unije. Takođe, Ugovor olakšava proces donošenja odluka i stvara veću ravnotežu između institucija Unije.

Sastavni dio osnivačkih ugovora su i kasnije donijete konvencije:

- Konvencija o određenim institucijama koje su zajedničke Evropskim zajednicama iz 1957.godine i Ugovor o spajanju određenih organa Evropskih zajednica iz 1956.godine.
- Prvi i drugi sporazum o budžetskim pitanjima iz 1970. i 1975.godine,
- Akt Savjeta o izboru predstavnika Evropskog parlamenta na neposrednim i opštim izborima iz 1976.godine,
- Ugovori o pristupanju država članica sa aneksima.

Svi Ugovori o pristupanju EZ/EU:

- S Danskom, Irskom i Velikom Britanijom (1973.)
- S Grčkom (1981.)
- S Portugalijom i Španijom (1986.)
- S Austrijom, Finskom i Švedskom (1995.)
- S Kiprom, Češkom, Estonijom, Letonijom, Litvanijom, Mađarskom, Maltom, Poljskom, Slovačkom i Slovenijom (2004.)
- S Bugarskom i Rumunijom (2007.)
- S Hrvatskom (2012.).

Pregovori sa Evropskom unijom, kroz koje prolaze sve zemlje kandidati za članstvo, se, ukratko, može predstaviti u osam tačaka:²²

1. Zemlja koja želi da se pridruži Evropskoj uniji podnosi zahtjev zemlji koja trenutno predsjedava Savjetom Evropske unije,
2. Evropska komisija potom ocjenjuje zahtjev zemlje i dostavlja svoje mišljenje Savjetu Evropske unije,
3. Ukoliko Evropska komisija dostavi pozitivno mišljenje o statusu zemlje kandidata, Savjet Evropske unije može zahtjev uzeti u razmatranje,
4. Ukoliko Savjet da zeleno svjetlo za pregovore, Evropska komisija počinje proces praćenja poznat kao "skrining". Dobijeni izveštaj o praćenju identificuje nedostatke u korpusu zajedničkih prava i obaveza za sve zemlje članice Evropske unije koje će zemlja kandidat morati da ispuni,

²² EU info centar, *Pregovaračka poglavljia*, Beograd, januar, 2014.

5. Pravno nasljeđe podijeljeno je u 35 poglavlja od kojih svako pokriva specifično područje politike kojima se zemlje kandidati u potpunosti pripremaju za članstvo u Evropskoj uniji. Poglavlja pokrivaju glavne aspekte politike Evropske unije kao što su slobodno kretanje roba, kapitala i radnika; ekonomska politika, energetika, transport, regionalna politika, spoljna politika, osnovna prava i tako dalje,

6. Nakon što zemlja reformiše svoje nacionalne zakone tako da odgovaraju pravnom nasljeđu EU i kada svi kriterijumi budu ispunjeni, odnosno kada svako poglavje bude zatvoreno, postignuti sporazumi se defnišu u okviru Ugovora o pristupanju koji moraju da potpišu zemlja kandidat i sve zemlje članice Evropske unije. Ugovor o pristupanju mora dobiti podršku Savjeta Evropske unije, Evropske komisije i Evropskog parlamenta. Zemlja kandidat tada postaje zemlja koja pristupa EU,

7. Nakon što Ugovor o pristupanju bude potpisani, moraju ga ratifikovati država koja pristupa i svaka država članica Evropske unije ponaosob u skladu sa njihovim ustavnim rješenjima (odnosno skupštinskim glasanjem ili referendumom),

8. Država koja pristupa postaje članica Evropske unije datumom koji je defnisan Ugovorom o pristupanju.

Proces pridruživanja Evropskoj uniji sastoji se od tri etape:²³

- 1) Zemlji se dodjeljuje status zvaničnog kandidata za članstvo. To, međutim, ne mora obavezno da podrazumijeva otvaranje zvaničnih pregovora.
- 2) Sljedeći korak je kada kandidat započne proces zvaničnih pregovora o članstvu koji uključuje usvajanje važećih zakona EU, pripremu za njihovu adekvatnu primjenu i sprovođenje kao i sprovođenje pravosudnih, administrativnih, ekonomskih i drugih reformi neophodnih kako bi zemlja ispunila kriterijume za pristupanje.
- 3) Kada pregovori i prateće reforme budu okončani na zadovoljavajući način za obje strane, zemlja može pristupiti Evropskoj uniji nakon što su sve zemlje članice ratifikovale Ugovor o pristupanju.

Zemlja kandidat za članstvo u EU mora da usvoji, sprovede i primijeni sva važeća pravila i zakone EU (*acquis communautaire* - pravna tekovina EU). Pravna tekovina EU predstavlja korpus zajedničkih prava i obaveza koje povezuju sve zemlje članice Evropske unije. On sadrži:

²³ Ibidem.

- 1) Primarno zakonodavstvo (Ugovore i Opšta pravna načela);
- 2) Zakone usvojene tokom primjene ugovora i sudsku praksu Suda pravde;
- 3) Međunarodne sporazume EU;
- 4) Sekundarno zakonodavstvo (Uredbe, Direktive i preporuke, Opšte i individualne odluke);
- 5) Opšta načela upravnog prava;
- 6) Konvencije između zemalja članica.

Zemlje kandidati moraju da u cijelosti prihvate pravne tekovine Zajednice prije nego što im bude omogućeno da pristupe Evropskoj uniji. Kako bi se integrisale u Evropsku uniju, zemlje kandidati moraju da uvrste pravo EU u svoje nacionalno zakonodavstvo i sprovode ga od trenutka njihovog pristupanja. Ova pravila su podijeljena na 35 različitih oblasti prava EU, opšte poznatih kao poglavlja.

5.1.2. Međunarodni sporazumi

Ovi sporazumi obuhvataju konvencije između država članica i sporazume Zajednice sa trećim državama i međunarodnim organizacijama. Konvencije između država članica se zaključuju zbog međusobnog omogućavanja pogodnosti državljanima država članica u sljedećim pitanjima:

- Izbjegavanja dvostrukog oporezivanja,
- Uzajamnog priznanja trgovačkih društava i
- Pojednostavljanja postupaka uzajamnog priznanja i izvršenja sudskih i arbitražnih odluka.

Osim navedenog, države članice su koristile svoja ovlašćenja u zaključivanju međusobnih konvencija u sljedećim oblastima:

- Konvencija o pravu koje se primjenjuje na obaveze nastale po osnovu ugovora (iz 1980.),
- Šengenske konvencije o graničnoj kontroli iz 1985. i 1990.godine,
- Konvencija o jurisdikciji i izvršenju presuda u civilnim i trgovačkim pitanjima iz 1968.godine,
- Konvencija o uzajamnom priznavanju kompanija i korporacija iz 1968.godine,
- Konvencija o evropskom patentu iz 1975.godine i druge.

Sporazumi Zajednice sa trećim državama obuhvataju sporazume o pridruživanju država nečlanica i sporazume o saradnji. Sporazumi o pridruživanju (asocijaciji) podrazumijevaju jaku ekonomsku saradnju sa trećim državama, finansijsku podršku Zajednice državi nečlanici. Ovde treba razlikovati:

- sporazume o asocijaciji kojima se uspostavljaju specijalne veze između nekih država članica i treće zemlje koja nije članica Unije. Najčešće se u praksi radi o prekomorski zemljama,
- Priprema pristupanja Evropskoj uniji, ili zbog uspostavljanja carinske unije. Primjeri ovakvih sporazuma su: sa Grčkom od 1962.godine i od 1990-tih sa Češkom, Slovenijom, Poljskom, Mađarskom... Sa Maltom je sklopljen sporazum o carinskoj uniji još 1971.godine, Kiprom 1973.godine, iako su one mnogo godina kasnije postale članice Unije. Sa Turskom je sklopljen isti sporazum još 1997.godine, iako Turska tada nije bila ni kandidat za članstvo,
- Sporazum o Evropskom ekonomskom prostoru (EEA). Ostale EFTA članice: Norveška, Island, Švajcarska i Lihtenštajn su preko ovog sporazuma uključene u jedinstveno tržište EU i u proces harmonizacije sa pravnim sistemom Evropske unije.

Sporazume o saradnji sa državama nečlanicama EU ima sa zemljama Magreba (Maroko, Alžir i Tunis), Maršeka (Egipat, Jordan, Liban i Sirija), kao i sa Izraelom. SFR Jugoslavija je 1980.godine potpisala takav sporazum sa EU.

Trgovinski sporazumi sa trećim državama, grupama država, ili međunarodnim organizacijama odnose se na trgovinsku politiku i carine. Jedan od najvažnijih trgovinskih sporazuma je Sporazum o osnivanju Svjetske trgovinske organizacije (WTO).

Generalno, ekonomski ugovori se odnose na ugovore koje je EU zaključila sa zemljama EFTA, Mediteranskim zemljama i zemljama u razvoju. Ovi ugovori su značajan izvor prava EU i regulišu pitanja trgovine sa trećim zemljama i na drugim poljima. Poseban značaj ima ugovor o stvaranju zajedničkog evropskog ekonomskog prostora sa EFTA državama. Po njemu, kod industrijskih proizvoda nema carina i kontigenata, dok u poljoprivredi ima restrikcija.

Sporazum o Evropskom ekonomskom prostoru podijeljen je na šest djelova. Oni se bave pitanjem slobodnog kretanja kapitala roba i usluga. Predviđa se sloboda kretanja radnika i zabranjena je diskriminacija zaposlenih na nacionalnoj osnovi. Postoje pravila o koordinaciji socijalnih pitanja i priznanja diploma. Sporazum sadrži i pravila o zaštiti potrošača, životne

sredine i kompanijsko pravo. Postoji saradnja kod istraživanja, tehnološkog razvoja, informatike, obrazovanja, omladine, malih i srednjih preduzeća...

U članu 133 Ugovora o osnivanju Evropske ekonomске zajednice regulisane su nadležnosti pojedinih organa EU u kreiranju i vođenju zajedničke spoljnotrgovinske politike EU. Evropska komisija je nadležna za predlaganje inicijativa o spoljnotrgovinskoj politici EU koje podnosi Savjetu Ministara EU i nadležna je za sprovođenje odluka Savjeta ministara u oblasti zajedničke spoljnotrgovinske politike EU.²⁴

U oblasti realizacije zajedničke spoljnotrgovinske politike Komisija vodi pregovore sa trećim zemljama ili regionalnim grupacijama o zaključenju trgovinskih ugovora. Pregovori se moraju voditi u skladu sa smjernicama koje u odlukama daje Savjet ministara EU i uz konsultacije sa Komitetom nadležnim za spoljnotrgovinsku politiku EU. Po završetku pregovora od strane Komisije nacrt sporazuma se dostavlja Savjetu ministara, koji po pribavljanju mišljenja Evropskog parlamenta, usvaja nacrt sporazuma.²⁵

U okviru Komisije za obavljanje poslova vezanih za trgovinu odgovoran je Generalni direktorijum za trgovinu i on vrši, kako administrativne, tako i tehničke poslove vezane za obaveze Komisije u kreiranju i realizaciji zajedničke spoljnotrgovinske politike EU.

U članu 133, stav 3, pasus 2 Sporazuma o osnivanju EEZ predviđeno je da se Komisija u toku pregovora konsultuje sa Komitetom koji odredi Savjet ministara. U tu svrhu je osnovan komitet zadužen za spoljnotrgovinsku politiku EU koji se naziva Komitet 133. Budući da je osnovan na osnovu člana 133., ovaj komitet je sastavljen od predstavnika svih država članica EU. Obzirom da Komisija vodi pregovore o trgovinskim ugovorima na osnovu mandata dobijenog od strane Savjeta, ona mora redovno da podnosi izvještaje pred Komitetom 133 o progresu u pregovorima i eventualnim problemima koji su u pregovorima iskrslji. Komitet se smatra pomoćnim organom Savjeta ministara. O toku pregovora i nacrtima trgovinskih ugovora EU sa trećim državama, ili drugim regionalnim grupacijama informisane su i države članice preko svojih predstavnika u Komitetu 133, jer države članice odlučuju o prihvatanju tog sporazuma na sjednicama Savjeta ministara.

Sporazume sa mediteranskim zemljama Zajednica može zaključiti sa jednom ili više država ili međunarodnim organizacijama sporazume o pridruživanju, što obuhvata uzajamna prava i obaveze. Obuhvata saradnju u ribarstvu, tehnološku i naučnu saradnju... Većina ovih sporazuma dodjeljivala je državama ugovornicama povlašćeni status u trgovini sa EU.

²⁴ Ugovor o osnivanju Evropske ekonomске zajednice, član 133, stav 2.

²⁵ Ibidem, član 133, stav 3 i član 300.

Statut o osnivanju Evropske investicione banke (EIB) i Evropske centralne banke (ECB) takođe čine sastavne djelove osnivačkih ugovora i imaju status primarnog zakonodavstva.

5.1.2.1. Instrumenti spoljnotrgovinske politike EU

Glavni instrument spoljnotrgovinske politike EU jesu carine. Evropska unija (tada EEZ) je i osnovana 1958. godine kao carinska unija. To je značilo da se, osim ukidanja carina u međusobnoj trgovini država članica EEZ mora usvojiti zajednička carinska tarifa koja važi u trgovini sa zemljama nečlanicama Unije, koja je podrazumijevala opsežno usklađivanje trgovinskih interesa svih država članica.

Zajedničko tržište obilježavaju sloboda kretanja roba, zajednička trgovinska politika i zajednička agrarna politika. Carinsku uniju obilježavaju zajednički carinski propisi i bescarinska trgovina između zemalja članica, a prihodi od carine postaju zajednički prihodi Evropske unije. Pristupom neke države Evropskoj uniji, nacionalni carinski propisi i zakonodavstvo koje uređuje trgovinu s trećim zemljama prestaju s važenjem i počinje primjena zajedničkih EU carinskih propisa. Svaka država članica EU je dužna da primjenjuje Zajedničku carinsku tarifu EU, koja podrazumijeva zajedničku carinsku nomenklaturu. Zakonska osnova za Zajedničku carinsku tarifu sadržana je u čl. 20. Uredbe Savjeta (EEC) 2913/92 o uspostavi Carinskog zakonika Zajednice (CZZ). Prema navedenom članku, uvozne i izvozne carine baziraju se na Zajedničkoj carinskoj tarifi, koja se sastoji od:

- a) Kombinovane nomenklature (KN) EU-a, koja je bazirana na Međunarodnoj konvenciji o Harmonizovanom sistemu naziva i brojčanog označavanja (Harmonizovanom sistemu) te uključuje daljnje podjele zbog carinskih, trgovinskih i statističkih potreba EU-a. Naziv "kombinirana nomenklatura" je nastao kombinacijom bivše carinske (Common customs tariff) i statističke trgovinske (Nimex) nomenklature EU-a. U EU-u se primjenjuje od 1988.;
- b) bilo koje druge nomenklature koja se u potpunosti ili djelimično bazira na KN-u ili uvodi daljnju podjelu KN-a zbog primjene tarifnih mjera Zajednice u specifičnim područjima u trgovini robom;
- c) stope carine i drugih davanja koja se primjenjuju na robu obuhvaćenu KN-om: carinske stope i uvoznih davanja, obuhvaćenih zajedničkom poljoprivrednom politikom i specifičnim odredbama koje se odnose na prerađene poljoprivredne proizvode;

- d) preferencijalnih tarifnih mjera sadržanih u ugovorima koje je Zajednica sklopila s pojedinim zemljama ili grupama zemalja, temeljem kojih se osigurava preferencijalni tarifni tretman;
- e) preferencijalnih tarifnih mjera koje je Zajednica jednostrano uvela u odnosu na određene zemlje, grupe zemalja ili teritorije;
- f) autonomnih suspenzija kojima se snižavaju ili ukidaju carine za određenu robu;
- g) drugih tarifnih mjera koje se temelje na zakonodavstvu Zajednice (na primjer, antidampinške i kompenzacijске carine, zaštitne carine, dodatne carine).

Uredba o tarifnoj i statističkoj nomenklaturi i Zajedničkoj carinskoj tarifi²⁶

Osnovni tarifni propis u EU-u je Uredba Savjeta (EEZ) broj 2658/87 od 23. jula 1987. o tarifnoj i statističkoj nomenklaturi i zajedničkoj carinskoj tarifi (Službeni list L 256/87) (Council Regulation (EEC) No 2658/87 of 23 July 1987 on the tariff and statistical nomenclature and on the Common Customs Tariff (Official Journal L 256, 7. 9. 1987.). Kao i svi drugi carinski propisi, i ova je Uredba u cijelosti obvezujuća i direktno primjenjiva u svim zemljama članicama.

Kombinovana nomenklatura

Članom 1. Uredbe Savjeta (EEZ) 2658/87 propisano je da će Komisija uspostaviti nomenklaturu robe, pod nazivom "Kombinovana nomenklatura" (KN), koja pokriva zahtjeve Zajedničke carinske tarife, spoljnotrgovinske statistike i drugih politika Zajednice koje se primjenjuju u trgovini s trećim zemljama. KN je prikazana u aneksu I Uredbe, u kojem se osim nomenklature utvrđuju i dodatne statističke jedinice mjere (ako je potrebno), a ako one ne postoje, u odgovarajućoj koloni u KN-u stoji znak " Σ "; konvencionalne stope carine, odnosno stope carine prema obvezujućem rasporedu utvrđenom u pregovorima između EU-a i WTO-a; autonomne (jednostrano) stope carine, koje su Σ ako su niže od konvencionalnih Σ takođe prikazane u KN-u i to u fusnotama.

Članom 12. Uredbe propisano je da će Komisija svake godine usvojiti i objaviti kompletan KN, zajedno sa svim stopama carine koje je usvojio Savjet ili Komisija. Tako usvojena Uredba objavljuje se u Službenom list serije L, najkasnije do 31. oktobra tekuće godine, s primjenom od 1. januara iduće godine.

²⁶ Begović D., *Carinska tarifa za 2014.godinu*, Carinska uprava RH – središnji ured, Zagreb, 2014., str. 9.

Kombinovana nomenklatura za 2014. usvojena je uredbom Komisije broj 1001/2013 od 4. oktobra 2013. o izmjenama Priloga I. Uredbe Savjeta (EEZ) br. 2658/87 o tarifnoj i statističkoj nomenklaturi i o Zajedničkoj carinskoj tarifi, a objavljen je u Official Journal-u L 290/13.

TARIC

Prema članu 2. Uredbe, TARIC je definisan kao integrisana tarifa Zajednice koja u isto vrijeme pokriva zahtjeve Zajedničke carinske tarife, spoljnotrgovinske statistike te trgovinske, poljoprivredne i drugih politika u trgovini s trećim zemljama.

TARIC se bazira na KN-u i uključuje:²⁷

- mjere sadržane u KN-u;
- dodatnu TARIC podjelu (TARIC podbrojeve), potrebnu za sprovođenje specifičnih mjeri Zajednice;
- druge informacije neophodne za uspostavu ili primjenu TARIC oznaka i TARIC dodatnih oznaka;
- stope carine i druga uvozna ili izvozna davanja, uključujući izuzeća od carine i preferencijalne stope carine koje se primjenjuju prilikom uvoza ili izvoza pojedinih roba;
- druge mjere koje se primjenjuju prilikom uvoza ili izvoza pojedinih roba.

Dalje, članom 5. Uredbe propisana je obveza primjene TARIC-a pri uvozu u, ili izvozu iz Unije.

U skladu sa članom 6. Uredbe, TARIC održava Glavna uprava za poreze i carinsku uniju (DG TAXUD) Evropske komisije. Kako bi je istovremeno i jednako moglo primjenjivati sve zemlje članice, DG TAXUD putem zajedničke komunikacijske mreže svakodnevno dostavlja zemljama članicama izmjene TARIC podataka.

TARIC, dakle, predstavlja informatičku verziju Zajedničke carinske tarife (elektronsku bazu podataka) koja sadrži sve dnevno aktualne EU mјere koje treba primijeniti u trgovini s trećim zemljama, odnosno svojevrsni mozak carinskog informacionog sistema i alat bez čije bi upotrebe bilo gotovo nemoguće ocariniti robu i obračunati carinski dug. Budući da sadrži i netarifne mјere, TARIC je istovremeno i nezaobilazni alat u kontroli uvoza i izvoza određenih roba, pa daje značajan doprinos u još jednoj bitnoj ulozi carinskih administracija: zaštiti društva, života i zdravlja ljudi, zaštiti ugroženih vrsta i okoliša i slično.

²⁷ Ibidem., str. 10.

Svaka zemlja članica mora imati informatički sistem koji je sposoban primiti TARIC podatke, integrisati ih u nacionalnu TARIC aplikaciju te ih primjenjivati u ostalim djelovima carinskog informatičkog sistema, prvenstveno u obradi jedinstvenih carinskih deklaracija. U tu je svrhu za potrebe Carinske uprave razvijena TARIC aplikacija, koja je u punoj primjeni od 1. jula 2013. godine.

5.2. Sekundarni izvori

Sekundarno zakonodavstvo stvaraju isključivo institucije Evropske unije, uglavnom Savjet ministara sa Evropskim parlamentom i Komisija, koja je i ovlašćeni predlagač sekundarnih komunitarnih akata. Institucije EU donose norme na prema ovlašćenjima navedenim u osnivačkim ugovorima. Sekundarni izvori prava EU su propisani članom 288. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU). Navedena odredba obuhvata sljedeće izvore prava EU:

1. Uredbe (regulations),
2. Direktive (directives),
3. Opšte i pojedinačne odluke (decisions) i
4. Preporuke i mišljenja (recommendations and opinions).

1.Uredbe su direktno primjenjive i obavezujuće su za sve države članice EU. One se objavljuju u Službenom listu EU. Uredbe daju opšte smjernice i nijesu imenovane pojedinačno, već su opšteg karaktera. Direktna primjena nije na najbolji način precizirana. Imaju trenutno dejstvo. Postaju automatski dio pravnog sistema država, odnosno države ne moraju donositi bilo koje nacionalne propise ili administrativne mjere. Donose se u Savjetu ministara, uz obavezno ili savjetodavno mišljenje Evropskog parlamenta. Prema pravnoj prirodi se označavaju i kao nadnacionalni, evropski zakoni.²⁸

2.Direktive ili uputstva obavezuju članice, ali ostavljaju državama članicama izbor forme i načina primjene. Moraju se implementirati u nacionalno zakonodavstvo, ali u saglasnosti s pravilima procedure svake države članice. One definišu ciljeve koje treba postići u odrđenoj oblasti, dok izbor metoda i forme njihovog sprovodenja je prepusteno državama članicama. Ne moraju se objaviti u službenom listu, ali praksa pokazuje da se veliki broj objavljuje. Direktive imaju direktno dejstvo u relacijama pojedinaca i država. Pogodne su za procese harmonizacije pojedinih oblasti.

²⁸ Lenz, *The court of Justice of the European Communities*, 7 E.L. Review (1989), p 128, nav. prema Vukadinović, R., "Pravo EU", Beograd, 2006, str. 115.

Evropski sud pravde je priznao direktno dejstvo direktiva samo poslije isteka roka za njihovo implementiranje u državama članicama. To znači da ako država članica neblagovremeno primijeni direktivu, fizička i pravna lica imaju pravo da se na istu pozovu pred Evropskim sudom.

3.Odluke su obavezne za one na koje su adresirane, bilo da se radi o državama, kompanijama, ili najčešće fizičim licima. Ako se odnose na fizička lica za njihovo sprovođenje nije potrebno donositi posebne nacionalne propise ili mjere. Kada su upućene državama članicama, odluke dobijaju direktno dejstvo pred nacionalnim sudovima tek nakon njihovog uvođenja u nacionalni pravni sistem država članica.²⁹ Moraju biti objavljene u Službenom listu i stupaju na snagu 20 dana poslije objavljivanja. Mogu imati direktno dejstvo.

Stupanjem na slagu Lisabonskog ugovora, a u okviru zajedničke vanjske i bezbjednosne politike, u članu 25. UEU se propisuje da EU donosi opšte smjernice i odluke.

Odluke mogu određivati:

- akcije koje Evropska unija preduzima,
- Stajališta koja Evropska unija zauzima i
- aranžmane za sprovođena takvih akcija i stajališta.

Odluke koje se donose u okviru zajedničke vanjske i bezbjednosne politike nemaju značaj zakonodavnih akata, a u nekim izuzetnim slučajevima odluke se donose kvalifikovanom većinom.

4.Preporuke i mišljenja nijesu obavezne za članice, već imaju značaj u tome što pozivaju države da se ponašaju na određeni način. Preporuke nemaju obavezni karakter. Mišljenja omogućavaju institucijama da povodom nekih, po pravilu važnih stvari, iznesu svoje mišljenje. Značaj preporuke i mišljenja je u tome što one anticipiraju pojedina pravila jer uglavnom sadrže upotrebljiva rješenja pojedinih problema. Mogu se koristiti u slučajevima kad rasvjetljavaju značenja nacionalnih propisa, kada ih nacionalni sudovi moraju uzeti u obzir. Preporuke i mišljenja Komisije i Savjeta ministara, Ekonomskog i Socijalnog komiteta regionala³⁰ imaju političku težinu, jer sadrže smjernice koje su često osnova budućih pravnih akata.

Osim uredbi, direktiva, odluka i preporuka i mišljenja, postoji i takozvano meko pravo (*Soft law*), koje ne pripada formalno izvorima prava EU ali njegovi akti proizvode pravna dejstva. To su deklaracije, rezolucije, međuinstitucijalni ugovori...

²⁹ Vukadinović, R., op. cit., str. 118.

³⁰ Ekonomski i socijalni komitet i Komitet regionala su savjetodavne institucije Evropske unije.

5.2.1. Institucije Evropske unije

Ugovorom o osnivanju Evropske zajednice stvoreno je pet osnovnih institucija. Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, Evropski savjet i Evropska centralna banka postaju i formalno institucije EU, pa se danas Evropska unija u svom radu oslanja na sedam osnovnih institucija. To su:

1. Evropski parlament,
2. Evropski savjet,
3. Savjet EU,
4. Evropska komisija,
5. Sud pravde Evropske unije,
6. Evropska centralna banka,
7. Evropski revizorski sud

5.2.1.1. Evropski parlament

Evropski parlament, ili skraćeno EP, (engl. *European Parliament*) predstavlja glas građana. To je institucija koja kroz svoj razvoj svjedoči o nastojanjima Evropske unije da unutar svojih okvira podigne nivo demokratičnosti. Pod teretom ukazivanja na nedostatak demokratičnosti, od 1979. predstavnici u Evropskom parlamentu, koji su do tada bili delegirani direktno iz svojih nacionalnih parlamenata, biraju se na neposrednim izborima u zemljama članicama prema izbornom postupku koji važi za izbor predstavnika za nacionalni parlament pojedinih država. Sjedište Parlamenta dijele tri države članice Unije: glavno sjedište i mjesto где se održavaju plenarne sjednice je Strasbourg, njegov Administrativni sekretarijat nalazi se u Luksemburgu, dok se političke grupe i odbori većinom sastaju u Briselu. Za razliku od Komisije, svi službeni jezici Unije ujedno su i radni jezici Parlamenta.

U okviru Evropskog parlamenta danas su predstavljeni interesi gotovo pola milijarde građana EU. Kako bi se osigurala odgovarajuća ravnoteža između stvarne demografske situacije i jednakosti među državama u smislu zastupljenosti njihovih građana u Parlamentu, broj predstavnika raspoređen je između država članica proporcionalno udjelu njihovih stanovnika u ukupnom stanovništvu EU. Lisabonskim ugovorom broj predstavnika se

povećao sa 736 (previđenih Ugovorom iz Nice) na 751. Danas, EP broji 766 poslanika. Broj predstavnika po državi članici može biti minimalno 6, odnosno maksimalno 96. Karakterističnost Parlamenta je u tome što su njegovi članovi grupisani prema političkoj, a ne prema nacionalnoj pripadnosti. Parlamentu u radu pomaže dvadesetak stalnih odbora čija veličina i značaj zavise od uticaja koji Parlament ima u pojedinim područjima evropskih politika. Parlamentarni odbori uglavnom pripremaju zakonske prijedloge za specifična područja, na osnovu kojih Parlament donosi svoje konačne odluke tokom plenarnih sjednica.

Evropski parlament usvaja evropske zakone saodlučujući zajedno sa Savjetom EU. Lisabonskim ugovorom Parlament ima istu snagu u odlučivanju kao i Savjet EU, uz svega nekoliko izuzetaka. Zakonodavni proces funkcioniše na sljedeći način:³¹

Poslanik Evropskog parlamenta u okviru rada u jednom od parlamentarnih odbora sastavlja izvještaj o prijedlogu zakonodavnog teksta koji je predstavila Komisija, jedina institucija koja ima ovlašćenje da predloži neki zakon. Parlamentarni odbor glasa o tom izvještaju i eventualno ga izmjenjuje. Nakon što se tekst revidira i usvoji na plenarnoj sjednici, Parlament je usvojio svoje stajalište. Taj se proces ponavlja jednom ili više puta, zvisno o vrsti postupka i o tome je li postignut dogovor sa Savjetom, ili ne.

Kod usvajanja zakonodavnih akata treba razlikovati redovni zakonodavni postupak (saodlučivanje), u kojem Parlament ima jednak položaj kao i Savjet, od posebnih zakonodavnih postupaka koji se primjenjuju samo u posebnim slučajevima i u kojima Parlament ima samo savjetodavnu ulogu.

U određenim pitanjima (npr. oporezivanje) Evropski parlament samo daje savjetodavno mišljenje (postupak savjetovanja). U određenim slučajevima Ugovorom je predviđeno obavezno savjetovanje, kako je propisano pravnim osnovom, pri čemu prijedlog ne može imati obvezujuću snagu zakona bez prethodnog mišljenja Parlamenta. Savjet u tom slučaju nema ovlašćenje da odlučuje samostalno.

Bitne funkcije Evropskoga parlamenta su: zakonodavna, kontrolna, nadzor nad Evropskom komisijom, te usvajanje budžeta EU.

Zakonodavna funkcija - Zajedno sa Evropskim savjetom Evropski parlament predstavlja zakonodavnu polugu Evropske unije. Parlament i Savjet učestvuju u zakonodavnoj vlasti sprovodeći je kroz četiri osnovna postupka:

³¹ <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hr/20150201PVL00004/Ovlasti-i-postupci>, datum posjete: 20.10.2015.

- postupak konsultacije,
- postupak saradnje,
- postupak odobravanja i
- postupak saodlučivanja.

Kroz zakonodavnu ulogu Parlamenta najbolje se može pratiti jačanje uloge tog tijela kroz različite etape razvoja evropske integracije. Dok je u njenim začecima Savjet ministara bio obvezan prije donošenja konačnog akta da zatraži jedino mišljenje Parlamenta, koje ga nije obvezivalo, danas u mnogim područjima, Parlament odlučuje ravnopravno sa Savjetom.

Kontrolna funkcija - Imajući u vidu specifičan institucionalni karakter i podjelu vlasti unutar EU, na osnovu usaglašenosti i efikasnosti kontrolnih funkcija centralnih organa Unije se najbolje ogleda stepen demokratičnost i otklanjanje demokratskog deficit-a unutar institucionalnog okvira Evropske unije.³² Odnosi EP i Savjeta su prošli kroz različite stadijume uporedo sa razvojem EZ/EU. EP vrši kontrolu rada Evropske komisije, naročito u izvršavanju njenih osnovnih zadataka (čuvar Ugovora, ostvarivanje zajedničkih ciljeva Unije).

Parlament daje saglasnost na izbor predsjednika i članova Komisije, a takođe može joj izglasati nepovjerenje.

Politički nadzor nad Evropskom komisijom Parlament sprovodi pri njenom imenovanju i potom tokom njenog rada. Parlament se mora složiti s izborom osobe koja će obavljati ulogu predsjednika Evropske komisije, a zatim i potvrditi cijelu Komisiju kao kolegijum prije nego što ona preuzme dužnosti. Evropska komisija dužna je o svom radu da izvještava Evropski parlament, koji je ovlašćen da postavi pitanje povjerenja Komisiji, i izgubi li povjerenje, raspusti Komisiju kao kolektiv. Parlament nema ovlašćenje da razriješi dužnosti pojedinog člana Komisije, ali takvo ovlašćenje je Ugovorom iz Nice stekao predsjednik Komisije. O eventualnim nepravilnostima u radu Komisije, Parlament može saznati, između ostalog, putem pritužbi građana Unije, prava koje im je dodijeljeno Ugovorom iz Maastrichta.

Evropski parlament ima važnu ulogu i pri donošenju budžeta EU. Budžet predlaže Komisija, a zajednički ga usvajaju Parlament i Savjet. Da bi stupio na snagu, predsjednik Evropskog parlamenta mora na budžet staviti svoj potpis.

³²Peterson J., Shackleton M., *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, 2002., str. 253.

Ukoliko Parlament odbije predloženi proračun, cio postupak se vraća na početak. Evropski parlament u potpunosti koristi svoja ovlašćenja u ovoj oblasti da bi intenzivirao svoj uticaj na kreiranja politike unutar Evropske unije

Trenutno u Evropskom parlamentu postoje sljedeći klubovi poslanika:³³

- Klub poslanika Evropske narodne stranke (hrišćanske demokrate),
- Klub poslanika Progresivnog saveza socijalista i demokrata,
- Evropski konzervativci i reformisti,
- Klub poslanika Saveza liberala i demokrata za Evropu,
- Konfederalni klub poslanika Ujedinjene evropske ljevice i Nordijske zelene ljevice,
- Klub poslanika Zelenih/Evropskog slobodnog saveza,
- Klub poslanika Evrope slobode i demokratije,
- Evropa nacija i sloboda i
- Nezavisni poslanici.

Poslanici u Evropskom parlamentu udruženi su u sedam klubova zastupnika, među kojima su i nezavisni zastupnici. Dva najveća kluba su klub poslanika Evropske narodne stranke i klub poslanika Progresivnog saveza socijalista i demokrata. Svaki od klubova određuje svoje unutrašnje uređenje imenovanjem predsjednika, predsjedništva i ostalih tijela kluba.

Najveći broj poslanika u Evropskom parlamentu ima Njemačka – 96, zatim Francuska – 74, Italija i Velika Britanija po 73, a najmanji broj poslanika imaju članice: Kipar, Estonija, Luksemburg i Malta po 6 predstavnika.³⁴

Činjenica da članove Parlamenta direktno biraju građani EU dodatna je garanacija demokratskog legitimiteva evropskog zakonodavstva. U okviru ovog zadatka, Parlament daje i podstrek za novo zakonodavstvo s obzirom na godišnji radni program Komisije.

Parlament obavlja i demokratski nadzor nad drugim institucijama EU, posebno nad Evropskom komisijom. Ima ovlašćenje da odobri ili odbije imenovanje komesara Komisije i zatraži Komisiji, kao cjelini, da odstupi. Prijedlog za predsjednika Evropske komisije, koji dolazi iz Savjeta, treba da uzme u obzir rezultate izbora za Evropski parlament.

³³ <http://www.europarl.europa.eu/meps/hr/map.html>, datum posjete: 29.10.2015.

³⁴ Izvor: Evropski parlament, 8.parlementarni saziv

Donošenje budžeta EU

Parlament je, zajedno i ravnopravno sa Savjetom EU, zadužen i za usvajanje budžeta EU. Budžet Evropske unije je definisan osnivačkim ugovorima EU, preciznije Ugovorom o osnivanju Evropske ekonomске zajednice iz 1957. godine i Ugovorom iz Maastrichta iz 1992. godine, kao i sekundarnim zakonodavstvom koje obuhvata uredbe i niz pravila i priručnika Evropske komisije za njihovo sprovođenje (uredbi). U najznačajnije principe na kojima se zasniva funkcionisanje budžeta EU spadaju:³⁵

- 1. Sveobuhvatnost i tačnost** - budžet EU je jedinstveni dokument koji obuhvata sve prihode i rashode Evropske unije, sa izuzećem sredstava iz Evropskog razvojnog fonda (*European Fund for Development*), kao i sredstava izvjesnih agencija koja se ne prikazuju u budžetu;
- 2. Periodičnost** - u smislu da se budžet EU odnosi na jednogodišnji period od 1. januara do 31. decembra svake kalendarske godine. S obzirom da je budžet EU namijenjen finansiranju višegodišnjih programa i projekata, u ovom kontekstu treba napraviti jasnu razliku između višegodišnjih obaveza i ukupnih tekućih plaćanja. Pod obavezama se podrazumijevaju sredstva koja su u budžetu rezervisana za određenu godinu i koja se isplaćuju tokom te iste ili naredne godine. Pod ukupnim tekućim plaćanjima se podrazumijevaju samo oni troškovi koji će se zaista i realizovati do 31. decembra posmatrane godine;
- 3. Uravnoteženost** - podrazumijeva da budžetski prihodi i rashodi moraju da budu u ravnoteži;
- 4. Euro kao obračunska jedinica za vodenje poslovnih knjiga** - takođe je jasno da euro predstavlja novčanu jedinicu u budžetu EU;
- 5. Univerzalnost** - kao princip koji se zasniva na pravilu da naplaćeni budžetski prihodi služe sa pokriće svih budžetskih rashoda, sa izuzetkom izvesnih slučajeva u kojima pojedini namejnski prihodi strogo služe za pokriće namjenskih budžetskih rashoda;
- 6. Specifičnost** - budžetska sredstva se namjenjuju za tačno određene svrhe, odnosno za programe koji su definisani u okvirima pojedinih budžetskih poglavljja. Uz odobrenje tijela nadležnih za utvrđivanje budžeta, kao i pod pretpostavkom ispunjenosti izvjesnih preuslova, dozvoljava se transfer sredstava između pojedinih budžetskih poglavljja;

³⁵ Koljenić I., *Budžet Evropske unije*, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija Crne Gore, Podgorica, 2014.

7. Racionalnost upravljanja javnim finansijama - podrazumijeva primjenu principa štedljivosti, tj. efikasnosti (racionalne alokacije resursa) i principa efektivnosti (ostvarenja definisanih ciljeva) i

8. Transparentnost - budžet Unije je javan, pregledan i javno kontrolisan.

Struktura budžeta EU

Najznačajniji ciljevi budžeta Evropske unije se odnose na:³⁶

- 1.Utvrdjivanje okvira za racionalno odlučivanje o finansijskoj osnovi zajedničkih politika EU;
- 2.Obezbeđivanje dovoljne količine sredstava za realizaciju svih planiranih aktivnosti i zadataka unutar EU i
- 3.Izbjegavanje rasipanja novca i prekomernog rasta budžetskih izdataka.

Budžet EU se finansira sopstvenim izvorima (*own resources system*) čiji je iznos ograničen na 1,24% bruto domaćeg proizvoda Evropske unije i čine ga dio carina od uvoza u EU iz trećih zemalja, prihod od nameta (dažbina) pri uvozu poljoprivrednih proizvoda i dio PDV-a (poreza na dodatu vrijednost) u iznosu od 1% ukupno prikupljenih prihoda. Sopstveni izvori se ipak u većoj mjeri svode na frazu jer se fiskalna politika i poreski sistemi čvrsto nalaze u ingerenciji zemalja članica EU. Unija, u suštini, nema pravo da samostalno određuje i naplaćuje poreze. S obzirom na ovu činjenicu, budžet EU čine sredstva koja izdvajaju države članice po raznim osnovama. U najznačajnije elemente sopstvenih izvora spadaju:

1. Tradicionalni sopstveni izvori - čine 12% ukupnih budžetskih prihoda i obuhvataju naplaćene uvozne carine pri uvozu proizvoda koji potiču van zone članica EU i prelevmane³⁷ na uvoz poljoprivrednih proizvoda. Carinske službe država članica su nadležne za prikupljanje ovih sredstava u ime i za račun EU i, kao takve, imaju pravo na zadržavanje administrativne takse;

³⁶ Ibidem.

³⁷ Prelevmani-varijabilan izvor prihoda budžeta EU. Definišu se kao posebne takse koje se, pored carina, uvode sa ciljem izjednačavanja cijena uvozne robe sa cijenama istovrsne domaće robe. Prelevmani u Uniji variraju u zavisnosti od obima uvoza koji je određen vremenskim prilikama, koncesijama koje EU nudi svojim ino-partnerima, promjeni cijena poljoprivrednih proizvoda na svjetskom tržištu i drugim faktorima. Oni danas predstavljaju neznatni dio budžetskih prihoda EU.

2. Doprinosi iz poreza na dodatu vrijednost (prihodi od PDV-a) - čine okom 11% budžetskih prihoda. Plaćaju ih države članice obračunom jedinstvene stope na jedinstveno definisanu obračunsku osnovicu dodate vrijednosti za svaku pojedinačno posmatranu članicu EU;

3. Doprinosi iz bruto domaćeg proizvoda (BDP-a) zemalja članica EU – predstavljaju najznačajniju budžetsku stavku jer čine 76% budžetskih prihoda EU i

4. Ostali izvori - su neznatni i obuhvataju odbitke od plata javnih službenika EU, naplaćene članarine od zemalja van EU za učešće u evropskim programima, novčane kazne preduzećima za kršenje Zakona o tržišnoj konkurenciji i moguće prenete viškove iz prethodnih godina. Ovi prihodi čine 1 % budžeta EU.

Ukoliko bi obavezni doprinosi neke članice prerasli u svojevrsno opterećenje za nacionalni budžet, pa samim tim postali i neizdrživi za datu zemlju, moguće je sprovesti korekcije, kao u slučaju Velike Britanije. Velika Britanija je, početkom 80-tih godina trebalo da uplaćuje visoke doprinose u budžet EZ, iako ta sredstva gotovo da nije ni koristila.³⁸ Iako se sadašnja struktura budžeta EU u velikoj mjeri razlikuje od one iz 80-tih godina XX vijeka, Velika Britanija je zadržala pravo na dodijeljenu korekciju.

U budžetu EU postoji jasna razlika između obaveznih i neobaveznih budžetskih rashoda. U obavezne rashode spadaju sva sredstva koja su determinisana ugovorima, sekundarnim zakonodavstvom ili međunarodnim sporazumima i o njima donosi konačnu odluku Savjet Evropske unije. Ovde se, preij svega, radi o rashodima za Zajedničku poljoprivrednu politiku, o obavezama iz međunarodnih akata, doprinosima iz članstva u međunarodnim institucijama, administrativnim troškovima i rezervama. Svi ostali rashodi spadaju u grupu neobaveznih budžetskih izdataka i o njima odlučuje Evropski parlament.

U prethodnim godinama se bilježi pad budžetskih prihoda iz PDV-a, što je uslovilo povećanje doprinosa zemalja članica iz bruto domaćeg proizvoda. Budžetske prihode prikupljaju i naplaćuju poreski organi zemalja članica EU.

Na osnovu pomenutog se zaključuje da je fiskalna politika Evropske unije decentralizovanog karaktera. Evropska komisija ima najveću nadležnost u nadgledanju načina trošenja budžetskih sredstava. Budžet EU bi trebalo da bude uravnotežen i ovo predstavlja uobičajnu situaciju. Međutim, činjenica je da se danas članice EU suočavaju sa značajnim budžetskim problemima koji se ogledaju u pojavi deficit-a.

³⁸Tada se 70% sredstava budžeta EZ trošilo na finansiranje Zajedničke poljoprivredne politike u kojoj Britanija nije značajnije učestvovala.

Evropska unija ima pravo da pozajmljuje sredstva na međunarodnim finansijskim tržištim. Iako su joj mogućnosti za uzimanje kredita ograničene, Evropska unija koristi pozajmljena sredstva za finansiranje raznih programa. Pored navedenog, Unija ima mogućnosti i da sama kreditira svoje članice u teškoćama (slučaj Grčke, Irske i Portugala) i Evropsku investicionu banku, kako bi se prikupila sredstva za investicione projekte.

Struktura budžeta EU ukazuje na njene političke prioritete i čine ga sljedeće komponente:³⁹

1. Održivi razvoj - kao jedan od glavnih ciljeva EU uslijed kojeg se značajan dio sredstava ulaze u privredni razvoj i zapošljavanje. Cilj ove komponente evropskog budžeta se ogleda u unaprjeđivanju konkurentnosti evropske privrede, kao i u pružanju pomoći nerazvijenim regionima;
2. Direktna finansijska pomoć evropskoj poljoprivredi i očuvanju prirodnih resursa, s obzirom da se mnoge članice EU bave poljoprivrednom proizvodnjom, kao i da sama Unija predstavlja veliko tržište, važno je obezbijediti ulaganje sredstava u kvalitet i bezbjednost poljoprivrednih proizvoda. U vezi sa ovim se ističe i značaj drugih mjeru kao što su očuvanje životne sredine i restrukturiranje ruralne privrede. Sve pomenute mjeru su objedinjene u budžetskoj stavci pod nazivom Prirodni resursi;
3. Unutrašnje politike - kao budžetska stavka koja obuhvata borbu protiv terorizma, organizovanog kriminala i ilegalnih migracija. Radi realizacije ovih ciljeva dio sredstava se izdvaja za međudržavnu saradnju (između članica EU) u oblastima slobode, sigurnosti i vladavine prava. Sa ciljem daljeg podsticanja kulturne raznolikosti, javnog zdravlja, zaštite potrošača i drugih ljudskih prava, budžet EU sadrži i podstavku pod nazivom Građanstvo;
4. EU kao globalni partner - kao budžetska stavka koja je nastala kao posljedica političkog djelovanja Unije na globalnom nivou. U sklopu ovog prioriteta članice EU pomažu regionima koji su pogodeni prirodnim nepogodama, pružaju dugoročnu pomoć državama sa ciljem obezbjeđivanja političke stabilnosti i sigurnosti, ali i podstiču buduće članice EU u realizaciji neophodnih reformi za ulazak u EU. Pod ovom stavkom se finansira i pretpripravna pomoć državama kandidatima za članstvo;

³⁹ Ivanović A., *Finansiranje Evropske unije*, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2013., str. 258.

5. Administrativni troškovi - odnose se na troškove rada najznačajnijih institucija EU: Evropske komisije, Savjeta Evropske unije, Evropskog parlamenta, Evropskog suda pravde i Evropskog revizorskog suda i
6. Naknade - kao posebna budžetska stavka koja je namijenjena samo novim članicama (poput Bugarske i Rumunije). Ova stavka je uvedena kako u budžet EU nove članice ne bi uplaćivale više od onog što *de facto* dobijaju iz budžeta.

Danas, budžetska politika Evropske Unije funkcioniše na različitim osnovama u odnosu na nacionalne politike. To znači da zemlje članice istovremeno sprovode i finansiraju svoje ekonomske i političke aktivnosti u okviru dva različita sistema javnih finansija (nacionalni i evropski). Naime, članstvo u Evropskoj Uniji, zemljama članicama nameće i obavezu finansiranja zajedničkog EU budžeta. Shodno uspostavljenom mehanizmu funkcionisanja EU sistema javnih finansija, svaka zemlja članica, odriče se određenog dijela svojih nacionalnih prihoda i ulaže ih u zajednički EU budžet, iz kojeg se potom vrši finansiranje zajedničkih EU politika.

S obzirom na to da ne postoji srazmjera između visine uplaćenih sredstava u zajednički budžet i visine sredstava koje zemlja prima iz EU budžeta, sve zemlje članice nastoje da na kraju budžetske godine ostvare pozitivnu neto finansijsku poziciju, tj. da iznos uplaćenih sredstava u EU budžet bude niži u odnosu na iznos sredstava koji je zemlja primila iz EU budžeta. Tako, svaka država članica mora da daje doprinos u budžet EU.

U slučaju da neka država članica više ulaže u budžet EU nego što povratno iz njega dobija (preko raznih inicijativa i programa Zajednice ili preko strukturnih fondova) to ne znači da je ona gubitnik procesa integracije. Naprotiv, njen dobitak je u tome što ostvaruje dugoročan slobodan pristup svojih roba na tržišta drugih država članica, što je, uostalom, i jedna od najvažnijih koristi integracionih procesa u ekonomiji.

Najmlađa članica EU Hrvatska godišnje doprinese budžetu EU sa, otprilike, 220 miliona eura godišnje. Zbog ulaska Hrvatske u EU, 2013. godine se morao raditi rebalans budžeta EU, jer je došlo do promjena na rashodnoj i prihodnoj strani budžeta. Osim promjena na prihodnoj strani uslijed ulaska Hrvatske u EU (za 220 miliona eura), došlo je i do promjena na rashodnoj strani budžeta, jer je Hrvatska po raznim osnovama dobila iz budžeta EU 2013. godine 290 miliona eura. Najveći doprinos budžetu EU daju Njemačka, Francuska i Velika Britanija.⁴⁰

⁴⁰ http://europa.eu/about-eu/countries/member-countries/croatia/index_en.htm, datum posjete: 20.08.2015.

Na primjer, kada Crna Gora postane članica EU onda će ona biti obavezna da uplaćuje novac u budžet EU i to će biti odliv sredstava iz nacionalnog budžeta. Na drugoj strani, Crna Gora će dobiti mogućnost da koristi sredstva evropskog budžeta i to po raznim osnovama. Tako da će odnos između budžeta Crne Gore i evropskog budžeta biti dvostruki.⁴¹

Iz budžeta EU finansira se samo ono za šta su se zemlje članice saglasile da njihovo finansiranje prenesu na taj nivo. Sadašnja struktura izdataka budžeta EU, ima dvije osnovne stavke. Jedna je poljoprivreda, odnosno Zajednička poljoprivredna politika EU. U tom pravcu odlazi oko 40% ukupnog budžeta EU, dok drugu stavku predstavljaju izdaci za tzv. kohezionu politiku. Riječ je o sredstvima koja su namijenjena bržem razvoju manje razvijenih regija EU i osnovni cilj tih izdataka je da se smanje razlike u razvijenosti u okviru EU. Glavni primaoci tih kohezionih sredstava su nove članice EU, jer su one manje razvijene od velike većine starih članica.

Finansijska pomoć EU državama koje se nalaze u procesu pridruživanja i pristupanja dijeli se na dva perioda. Prvi pokriva period u kojem zemlja ima status potencijalnog kandidata za pristupanje EU i gdje finansijska pomoć EU ima za cilj da pomogne jačanje procesa tranzicije i ekonomskog i socijalnog razvoja zemlje u skladu sa evropskim standardima. Drugi period pokriva pregovore o pristupanju, kada je zemlja formalno prepoznata kao zemlja kandidat. U ovom periodu, pomoć Evropske Unije ekonomskom i socijalnom razvoju je više okrenuta pripremanju zemlje za implementaciju kohezione politike Evropske unije. Tako, prepristupna finansijska pomoć ima za cilj olakšavanje procesa integracije zemlje kandidata u EU. Logika korišćenja prepristupnih fondova EU jeste u tome da se zemlja pripremi za korišćenje kohezijskih sredstava za vrijeme kada će postati punopravni član. Zato, u periodu kandidature sredstva treba znati efikasno iskoristiti, jer za korišćenje sredstava EU budžeta za kohezione namjere, postoji niz uslova odnosno principa. Jedan od njih je princip *programiranja i Nacionalni razvojni plan* (NDP-National Development Plan), kojim se definišu razvojne potrebe i prioriteti za ulaganje sredstava iz strukturnih fondova države članice EU. Drugi značajan princip je *nacionalno sufinsaniranje*. Na primjer, ako država korisnica želi povući, 1000,00 € iz budžeta EU, onda ona treba da obezbijedi iz vlastitog budžeta još 250,00 €. Dakle, bez tih 250,00 €, nema ni onih 1000,00 € iz evropskog budžeta. To znači da država mora da obezbijedi dovoljan obim sredstava za sufinsaniranje. Praksa govori da, prije ulaska u EU, to nije veliki problem. Razlog je u tome da je obim sredstava, koja se u tom periodu dobijaju iz fondova EU, relativno mali, pa je i obim novca potreban za nacionalno sufinsaniranje relativno mali. Nakon ulaska u EU,

⁴¹ Koljenšić I., *Budžet Evropske unije*, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija Crne Gore, Podgorica, 2014.

omogućen je pristup znatno većem obimu sredstava, a to znači i više novca za nacionalno sufinansiranje.

Kada je riječ o finansijskoj podršci koju Crna Gora ima za pristup u EU, samo do kraja 2013. godine je imala mogućnost da koristi oko 200 miliona € koja su predviđena jedinstvenim programom tj. Instrumentom za pretpristupnu pomoć (*Instrument for Pre-Accession Assistance - IPA*).⁴² Cilj korišćenja finansijskih sredstava je da se ostvare maksimalni rezultati u pogledu jačanja demokratskih institucija i vladavine prava, reformu državne uprave, uključujući uspostavljanje sistema za decentralizovano upravljanje evropskim sredstvima, ekonomsku reformu, regionalnu i prekograničnu saradnju.

5.2.1.2. Evropski savjet

Evropski savjet (engl. *European Council*) predstavlja praksu okupljanja predsjednika država ili vlada svih država članica EU, koja je započela 1974. godine i uobičajeno zasjeda na dvodnevnom forumu na kome se javno iznose opšti zaključci i odluke. Na sastancima Evropskog savjeta (u prosjeku se održavaju tri do četiri puta godišnje), koji se zbog visokih državnih funkcija njegovih članova još nazivaju evropski sastanci na vrhu ili evropski samiti, usklađuju se opšti stavovi država članica i određuju glavne političke smjernice i ciljevi budućeg razvoja Unije. To je forum na kome se predstavljaju značajne političke inicijative, ali i određuje smjer i dinamiku integracije i mijenjaju i dopunjuju osnivački ugovori. Takođe, Evropski savjet dogovara promjene u strukturi EU kroz višemjesečne pregovore, koji se odvijaju u vidu Međuvladinih konferencija (engl. *Intergovernmental Conference*, IGC). Nadalje, Evropski savjet rješava probleme Unije na opštem nivou, za razliku od Savjeta EU koji je po svojoj prirodi sektorski i u tom smislu uže ograničen na određeno područje aktivnosti Unije, Evropski savjet je mjesto za pregovore "u paketu".

Lisabonskim ugovorom Evropski savjet formalno postaje institucija EU. Takođe, uvedena je institucija Predsjednika Evropskog savjeta koji se bira na mandat od 2,5 godine, čiji je glavni zadatak osiguravanje rada Evropskog savjeta, održavanje kohezije i konsenzusa unutar Savjeta, izvještavanje Evropskog parlamenta i predstavljanje Evropske unije na međunarodnom planu, u skladu sa Zajedničkom vanjskom i bezbjednosnom politikom.

⁴² <http://ec.europa.eu>, datum posjete: 20.07.2015.

5.2.1.3. Savjet EU

Savjet (engl. *Council*; do stupanja na snagu Lisabonskog ugovora Savjet Evropske unije ili Savjet ministara) predstavlja glas država članica. To je institucija u kojoj su zastupljeni interesi država članica EU. Savjet je sastavljen od po jednog predstavnika iz svake države članice na ministarskom nivou i uvijek se sastaje u istom broju. Međutim, sastav Savjeta mijenja se zavisno od teme o kojoj se na sastanku raspravlja, pa se u praksi Savjet manifestuje kroz “više lica”; kada se raspravlja o poljoprivrednoj politici sastaju se ministri poljoprivrede; kada se radi o pitanju nezakonitih migracija, ministri unutrašnjih poslova i sl.

Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, Savjet je sastavljen od 10 formacija (umjesto pređašnjih 9). Savjet za opšte i vanjske poslove podijeljen je na dva savjeta: Savjet za opšte poslove i Savjet za vanjske poslove. Uz ova dva nova savjeta, preostalih 8 savjeta su: Savjet za ekonomski i finansijski poslove, Savjet za saradnju u području pravosuđa i unutrašnjih poslova, Savjet za zapošljavanje, socijalnu, zdravstvenu i potrošačku politiku, Savjet za tržišnu konkurenčiju, Savjet za saobraćaj, telekomunikacije i energetiku, Savjet za poljoprivredu i ribarstvo, Savjet za okolinu, Savjet za obrazovanje, mlade i kulturu.

Rad Savjeta ne može zavisiti samo od sastanaka evropskih ministara, koji svoju ministarsku funkciju prije svega obavljaju u svojim nacionalnim vladama. Zato je unutar Savjeta razrađena struktura dodatnih nivoa, uz čiju pomoć Savjet održava sastanke, određuje teme za raspravu i donosi odluke. Nivo ispod ministarskog čini Odbor stalnih predstavnika, opšte prihvaćenog naziva COREPER (prema francuskom akronimu naziva *Commité des représentants permanents*), koji imaju funkciju visokih predstavnika država članica EU. Sve države članice EU u Briselu imaju svoju stalnu misiju, odnosno stalno diplomatsko predstavništvo pri Uniji, a šefovi tih delegacija, tj. visoki predstavnici, okupljaju se na nivou COREPER-a. Niži nivo čine radne grupe stručnjaka za pojedina područja, koji uglavnom dolaze iz državnih uprava država članica. Njihova uloga je da pripremaju materijale na temelju kojih COREPER priprema nacrt odluka ili propisa koje usvajaju ministri u Savjetu. U postupku donošenja odluka na nivoima radnih grupa i COREPERA prijedlozi odluka se usaglašavaju, a na nivou ministara službeno se usvajaju.

Savjet u svojoj nadležnosti ima šest osnovnih zadataka. Prvi zadatak je usvajanje zakona EU. Savjet zajedno s Evropskim parlamentom donosi odluke u većini područja koja su u nadležnosti Unije. Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, broj područja u kojima se postupkom saodlučivanja Savjeta i Evropskog parlamenta donose odluke proširuje se na nova područja, koja su do Lisabonskog ugovora bila u isključivoj nadležnosti Savjeta. Druga uloga

Savjeta je koordinisanje šire ekonomске i socijalne politike država članica, kako bi se kreirala sveobuhvatna ekonomска politika. U sklopu ovog zadatka, Savjet je usmjeren i na podsticanje razvoja novih poslova i na poboljšanje obrazovanja, zdravstva i sistema socijalne zaštite. Treći zadatak je sklapanje međunarodnih sporazuma između EU i drugih država ili međunarodnih organizacija. Svake godine Savjet sklapa veliki broj takvih sporazuma i oni mogu uključivati područja trgovine, saradnje i razvoja, ili mogu biti usmjereni na određene teme kao što su ribarstvo, nauka, tehnologija, saobraćaj itd. Četvrta uloga Savjeta je definisanje i sprovođenje zajedničke vanjske i bezbjednosne politike. Ovo područje je i dalje u nadležnosti pojedinačnih nacionalnih vlada, ali članice Evropske unije su svjesne prednosti zajedničkog rada i na ovom području.

Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, Visoka predstavnica za vanjske poslove i bezbjednosnu politiku predstavlja Savjet u pitanjima vanjske i bezbjednosne politike sa zemljama van EU ili međunarodnim organizacijama. Odobravanje budžeta je još jedan veoma važan zadatak Savjeta. Donošenjem Lisabonskog ugovora, uloga Evropskog parlamenta se gotovo izjednačila sa ulogom Savjeta, tako da budžet EU donose zajedno ove dvije institucije. Posljednji, šesti zadatak je koordinacija saradnje između nacionalnih sudova i policijskih snaga u kaznenim pitanjima. EU garantuje svim svojim građanima da mogu slobodno živjeti i raditi u bilo kojoj od država EU, gdje će svi imati jednak pristup pravosuđu.

Savjet usvaja, samostalno ili sa Parlamentom, evropske zakone i budžet, a Predsjedavajući Savjeta, uz komesara za vanjske poslove i visokog predstavnika za vanjsku i bezbjednosnu politiku, čine (evropsku) Trojku.

U Savjetu se, uglavnom, glasa kvalifikovanom većinom. Zavisno od problema o kome se raspravlja, Savjet donosi odluke na sljedeći način:⁴³

- Prostom većinom (15 država članica glasa za predloženi prijedlog),
- Kvalifikovanom većinom (minimum 55% članica glasa za predloženi prijedlog)
- Jednoglasno (svi glasaju za predloženi prijedlog).

Od 2014. godine uvodi se novi način glasanja: sistem tzv. dvostrukе većine, na temelju kojeg će predložene akte morati prihvatiti većina država članica koje čine 55 posto glasova i koje istovremeno predstavljaju većinu EU stanovništva, odnosno bar 65%.

Prag kvalifikovane većine je 232 glasa (72,3%). Uz većinu koju glasanjem određuju države članice, kvalifikovanu većinu, takođe, mogu činiti predstavnici najmanje 62%

⁴³ <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/voting-system/>, datum posjete: 15.06.2015.

stanovništva EU. O nekim, tačno određenim pitanjima kao što su zajednička spoljna i bezbjednosna politika, policijska i pravosudna saradnja, odluke se donose isključivo jednoglasno, na osnovu prethodnog usaglašavanja.

Predsjedništvo Savjeta

Uz Savjet postoji i Predsjedništvo Savjeta. Ovu funkciju naizmjenično, svakih šest mjeseci (januar - jun, jul - decembar), prema unaprijed utvrđenom redoslijedu, a principom rotacije preuzima jedna od država članica EU, koja u okviru svog mandata upravlja radom Savjeta. Predsjedništvo određuje prioritetna područja na koja će Savjet u vrijeme datog predsjedništva staviti naglasak i o kojima će raspravljati. Isto tako, ono upravlja poslovima Savjeta tako što sastavlja dnevni red i vodi pojedina zasjedanja svih nivoa Savjeta. To podrazumijeva velik izazov državi članici koja predsjedava da pokaže sposobnost da bude posrednik između pozicija država članica i pronađe kompromis. U okviru institucija koje učestvuju u procesu odlučivanja u Uniji, Predsjedništvo ima i funkciju predstavljanja Savjeta pred ostalim institucijama koje učestvuju u tom procesu.

U cilju osiguranja kontinuiteta u radu Savjeta, Lisabonskim ugovorom i formalno se uvodi tzv. trojno predsjedništvo, što znači da će ubuduće tri predsjedavajuće države dogоворити zajednički program za period od 18 mjeseci.

5.2.1.4. Evropska komisija

Evropska komisija predstavlja izvršni organ Evropske unije. Stara se o sprovođenju ugovora i predlaže zakone. Ova institucija, čije je sjedište u Biselu, izražava i zastupa opšte interese EU, i u svom radu je nezavisna od interesa država članica.

Dužnosti Komisije se mogu podijeliti u više grupa:⁴⁴

Prva grupa dužnosti proističe iz njene uloge inicijatora komunitarnih akcija. Komisija predlaže Savjetu donošenje odluka, a taj tip odluka se označava kao komplementaran i pridodat.

Druga grupa obuhvata staranje o primjeni osnivačkih ugovora. Komisija je u neku ruku zaštitnica tih dokumenata, jer su države članice obavezne da preduzmu odgovarajuće

⁴⁴ Vukadinović D., R., *Uvod u institucije i pravo EU*, Kragujevac, 2010., str.99.

mjere za sprovođenje obaveza koje proizilaze iz ugovora. Komisija je, takođe, zadužena da se brine o politici konkurenčije i da u skladu sa tom obavezom u slučaju povreda primjenjuje sankcije i penale prema državama članicama i pojedincima.

Treća grupa bi se mogla označiti kao izvršna. Komisija ima ovlašćenja da poslije donošenja pojedine odluke od strane Savjeta nadgleda u formi supervizije njenu implementaciju. U tu svrhu ona se pomaže raznovrsnim tijelima, kao npr. komitetima i menadžmentom. Djeluje uglavnom u formi odgovarajućih preporuka i raznovrsnim formi supervizije.

Pored navedenog, Komisija ima nadležnost donošenja odluka u politici konkurenčije. Važna je i nova uloga Komisije u spoljnoj politici da bude pregovarač u pojedinim ugovorima i da poslije pregovora ponudi prijedlog ugovora na zaključivanje Savjetu.

Značaj Komisije i njenih funkcije i uloge je veliki, jer se u cilju obezbeđenja pravilnog djelovanja i razvoja zajedničkog tržišta stara o sljedećem:

- primjeni Ugovora i mjerama koje organi Unije donose u skladu sa Ugovorom,
- sačinjavanju preporuka ili davanju mišljenja o pitanjima koja uređuje Ugovor, kada je to izričito predviđeno ili je potrebno, a prema ocjeni Komisije,
- samostalnom odlučivanju u pripremanju mjera koje donosi Savjet i Parlament na način predviđen Ugovorom,
- vršenju ovlašćenja koja je Savjet prenio na nju, a u cilju sprovođenja propisa koje je donio.

Komisija je zadužena za sprovođenje zajedničkih politika i evropskog zakonodavstva na način da kroz donošenje propisa koji se primjenjuju na teritoriji država članica u saradnji sa Savjetom omogućuje primjenu propisa u praksi. Ali, treba naglasiti da uspješnost sprovođenja zajedničkih propisa na terenu zavisi od samih država članica. Komisija je zadužena za upravljanje i nadzor nad budžetom EU, koji obavlja zajedno s Revizorskim sudom. Povjerenjem joj je „čuvanje ugovora”, što znači da zajedno sa Sudom pravde Evropske unije osigurava da se zakoni EU ispravno primjenjuju. U slučaju da neka država ne primjenjuje propise Unije, Komisija pokreće proces koji se zove „postupak protiv kršenja”. Komisija je dijelom zadužena i za predstavljanje EU na međunarodnom nivou jer, stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, zadatak predstavljanja i pregovaranja u ime Unije na međunarodnoj sceni preuzima novoformirana institucija Visokog predstavnika Unije za vanjske poslove i bezbjednosnu politiku, koji je ujedno i potpredsjednik Komisije.

Komisija EU ima 28 komesara. Među njima se bira predsjednik i potpredsjednici Komisije. Kandidate za mjesto komesara predlažu vlade članica, a za njihov izbor neophodna je saglasnost Evropskog parlamenta. Mandat komesara traje pet godina.

Članovi Komisije svoje funkcije vrše nezavisno. Zabranjeno im je da traže ili primaju direktive od nacionalnih vlada. Za vrijeme obavljanja funkcija nije im dozvoljeno da obavljaju neku drugu plaćenu ili neplaćenu djelatnost, a poslije isteka mandata od 5 godina, dozvoljeno je ponovno imenovanje. Prije isteka mandata član Komisije može dati ostavku, može ga razvriješiti Evropski sud pravde, a Komisiji može izglasati nepovjerenje Evropski parlament. "Čuvar tekovina Zajednice", "Čuvar Ugovora" su samo neki od naziva kojima se pokušava oslikati veoma bitna funkcija Komisije koja se sastoji u kontroli donošenja i ispravnosti primjene komunitarnih akata. U slučaju suprotnog ponašanja Komisija se, pored ostalih ovlašćenja koja su joj na raspolaganju, može obratiti i Evropskom судu pravde kako bi obavezala državu/organ Unije da se ponaša u skladu sa pravnim poretkom EU. Komisija ima značajna izvršna ovlašćenja u odnosu na odluke koje donosi Savjet. Komisija predstavlja Uniju u međunarodnim ekonomskim odnosima i pregovara u ime Unije radi zaključivanja širokog spektra međunarodnih ugovora.

Ovakva pozicija Evropske komisije joj omogućuje da igra ulogu promotera produbljivanja evropskih integracionih procesa, ulogu koju je ona u više navrata tokom razvoja EZ/EU i preduzimala kroz stvaranje jedinstvenog tržišta, stvaranje ekonomske i monetarne unije sa uvođenjem zajedničke valute u Uniju.

Kako bi mogla obavljati svoje zadatke, Komisija ima razrađenu unutrašnju upravno-administrativnu strukturu. Komisija je podijeljena na generalne direktorate. Svaki komesar zadužen je za određeno područje i na čelu je onog direktorata, ili više njih, koji pokrivaju to područje. Osim generalnih direktorata Komisiji u radu pomažu: Generalni sekretarijat, koji koordinira rad direktorata i komunikaciju Komisije s ostalim institucijama; zatim privremeni i stalni odbori stručnjaka i savjetnika i ostale zajedničke službe.

5.2.1.5. Sud pravde Evropske unije

Postojanjem nadnacionalnog suda na nivou EU nezavisnog od niza nacionalnih prava država članica, osigurava se jednakо tumačenje i primjenjivanje evropskih propisa. Sud pravde Evropske unije ima sjedište u Luksemburgu i sastavljen je od 28 sudija, po jednog iz svake države članice, s mandatom od 6 godina. Sudijama u radu pomaže 8 glavnih advokata, čiji je glavni zadatak izlaganje svog mišljenja o predmetima koji su podneseni Sudu.

Primarni zadatak Suda pravde Evropske unije je garancija da se zakonodavstvo Evropske unije tumači i primjenjuje na isti način u svim državama članicama EU, kako bi zakonodavstvo bilo jednako za sve. Takođe, Sud presuđuje u slučajevima nepoštovanja prava Unije u sporovima u koje su uključene institucije EU, države članice, pravna i fizička lica, a donoseći presude uvijek primjenjuje isključivo pravo EU, nikad nacionalno pravo. Sud ima priliku da iskaže svoj stav o (ne)usklađenosti nekog nacionalnog propisa s evropskim, pa ga često u praksi nacionalni sudovi konsultuju kod tumačenja zakona EU. Isto tako, Sud nadgleda usklađenost pravnih instrumenata evropskih institucija s ugovorima Unije, pa se tako u suprotnom može dogoditi da Sud poništi neku odluku EK ili Savjeta. Budući da poštovanje usklađenosti i sprovođenje presuda zavise od država članica, kako bi Sud osigurao da institucije na nacionalnom nivou zaista sprovedu njegove presude, u nekim situacijama ima mogućnost da izrekne kaznu državi koja ne poštije ili ne primjenjuje pravo EU.

Osnivanje Suda pravde vezuje se za stvaranje Evropske zajednice za ugalj i čelik.⁴⁵ Ugovorom kojim je stvorena ova Zajednica predviđeno je, osim osnivanja ostalih organa, i uspostavljanje Suda pravde Evropske zajednice za ugalj i čelik. Nakon toga potpisana su još dva ugovora kojima su osnovane druge dvije Zajednice.⁴⁶ Svaka Zajednica je imala svoje posebne organe, pa tako i zaseban Sud pravde. Međutim, već na samom početku postalo je jasno da treba razmišljati o jednom суду за sve tri Zajednice. Tako je Konvencijom o određenim organima zajedničkim za Evropske zajednice uspostavljen samo jedan sud za sve tri Zajednice, a od 1959. godine Sud dobija naziv Sud pravde Evropskih zajednica, odnosno Evropski sud pravde. Nekoliko godina kasnije, 8. aprila 1965. godine potписан je Ugovor o stvaranju jedinstvenog Savjeta i jedinstvene Komisije,⁴⁷ čime je stvorena jedinstvena organizaciona struktura za sve tri Zajednice, iako nije formirana jedna jedinstvena organizacija, tako da su Evropske zajednice funkcionalne kao tri posebne organizacije.⁴⁸

⁴⁵ Evropska zajednica za ugalj i čelik osnovana je Pariskim ugovorom koji je potписан 18. aprila 1951. godine.

⁴⁶ Evropska ekonomска zajednica (EEC) i Evropska zajednica za atomsku energiju (Euroatom) osnovane Rimskim ugovorima iz 1957. godine.

⁴⁷ *Protocol of 8 April 1965 on the privileges and immunities of the European Communities* ((OJ 152).

(Izvor:<http://www.ena.lu/europe/european-union/communities-brussels-1965-consolidated-2001.htm>).

⁴⁸ Uporedi: Vasić D., Radić I., Simić I., Hrnjaz M. Milosavljević M., *Učimo o Evropi*, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CESID), Beograd, 2005, str. 20. Dostupno na: http://www.cesid.org/pdf/Ucimo_o_evropi.pdf.

5.2.1.6. Evropska centralna banka

Evropska centralna banka je institucija koja je nadležna Evropsku monetarnu politiku. Ona nadzire količinu novca u opticaju, upravljanje kursom eura, zajedno sa centralnim bankama država članica. Glavni zadatak joj je očuvanje stabilnosti cijena u zoni eura i očuvanje kupovne moći eura. Zauzima središnju poziciju unutar Evropskog sistema centralnih banaka i ona je centralna institucija monetarne politike Evropske unije. ECB tu politiku sprovodi dijelom samostalno, a dijelom Eurozonskih centralnih banaka.

Evropska monetarna unija razvijala se kroz tri faze:

Prva faza ekonomске i monetarne unije je počela 01.jula 1990.godine. Tada su otpočete pripreme, odnosno stvaranje uslova za monetarnu konverzaciju koja će se desiti u sljedećoj fazi. Formalno-pravno se nije zadiralo u suštinu pravnih sistema zemalja članica. Predviđen je niz mjera za otklanjanje fiskalnih, poreskih i tehničkih prepreka, radi liberalizacije kretanja kapitala u svim zemljama članicama.

Stvaranje evropske monetarne i ekonomске unije i uvođenje eura

Uporedo sa uspostavljanjem jedinstvenog tržišta, 1. jula 1987. godine, je došlo i do pojave svijesti o značaju uvođenja zajedničke valute za nesmetano funkcionisanje Zajedničkog tržišta. Naime, smatralo se da će zajednička valuta obezbijediti transparentnost cijena, smanjiti transakcione troškove⁴⁹ i ukloniti kursne razlike između učesnica Zajedničkog tržišta. Korišćenje potencijala jedinstvenog evropskog tržišta, produbljenje procesa političke i ekonomске integracije, odupiranje konkurenциji stranih valuta (sa posebnim akcentom na američki dolar) i stvaranje jedinstvenog valutnog prostora spadaju u najznačajnije faktore uspostavljanja Evropske ekonomске i monetarne unije.

Evropski savjet je u junu 1988. godine inicirao predlaganje koraka za uvođenje zajedničke valute (eura), ali i za dalju realizaciju Evropskog monetarnog sporazuma. Taj zahtjev je rezultirao usvajanjem Delorsovog plana (Jacques Delors⁵⁰) na konferenciji Evropskog savjeta u Madridu 1989. godine.

⁴⁹ Dodatne troškove obavljanja ekonomskih aktivnosti koji se najčešće javljaju u obliku novčanih troškova ili izgubljenog vremena.

⁵⁰ Jacques Delors je bio tadašnji predsjednik Evropske komisije.

Delorsovim planom su bile predviđene tri faze u procesu stvaranja Ekonomске i monetarne unije:

I faza - je imala za cilj privođenje kraju stvaranja unutrašnjeg tržišta, smanjenje razlika između ekonomskih politika članica, uklanjanje preostalih prepreka za potpunu finansijsku integraciju (liberalizacija tokova kapitala) i intenziviranje monetarne saradnje,

II faza - je bila osmišljena kao prelazno rješenje - period unutar kojeg bi se uspostavili osnovni organi i organizaciona struktura Evropske monetarne unije, sa ciljem ekonomskog približavanja između članica.

III faza - je predviđala neopozivo fiksiranje valutnih kurseva, uvođenje jedinstvene zajedničke valute, kao i delegiranje pune monetarne i ekonomске odgovornosti mnogim institucijama i tijelima EU.

Realizacija Delorsovog plana je započela 1. jula 1990. godine potpunom liberalizacijom tokova kapitala i jačanjem koordinacije ekonomskih, fiskalnih i monetarnih politika članica Evropske ekonomске zajednice (EEZ-a).

Međutim, realizacija druge i treće faze je zahtjevala izvjesne promjene u Ugovoru o osnivanju Evropske zajednice. Iz tih razloga je 4. februara 1992. godine potpisana Ugovor iz Maastrichta koji je, između ostalog, obuhvatio i nova poglavla o ekonomskoj i monetarnoj politici. Ugovorom iz Maastrichta su definisane osnove uspostavljanja Ekonomске i monetarne unije, kao i koraci i rokovi za njenu konačnu realizaciju u svim članicama EU.⁵¹ Ugovorom i Maastrichta su takođe definisani i kriterijumi (preduslovi) za uvođenje jedinstvene valute - eura.⁵² Dakle, države članice Unije, koje su imale namjeru da uvedu jedinstvenu valutu, bile su dužne da ispune kriterijume konvergencije u vidu preduslova za uvođenje eura.

Ovi monetarni i fiskalni kriterijumi su poznati i pod nazivom Kriterijumi iz Maastrichta i oni obuhvataju sljedeće zahtjeve:

1. Deficit državnog budžeta ne smije biti viši od 3% bruto domaćeg proizvoda (BDP-a),
2. Javni dug mora da bude manji od 60% BDP-a;
3. Stopa inflacije ne smije biti viša od 1.5% u odnosu na prosječnu stopu inflacije tri zemlje EU sa najnižom inflacijom;
4. Nominalne dugoročne kamatne stope ne smiju biti više od 2% u odnosu na prosječnu kamatnu stopu triju zemalja sa najnižim kamatnim stopama – konvergencija prosječnih domaćih kamata u odnosu na prosjek tri članice sa najmanjim kamatnim stopama i
5. Obaveza učešća u Mechanizmu deviznih kurseva u najkraćem periodu od dvije godine.

⁵¹ Sa izuzetkom Danske i Velike Britanije.

⁵² Radilo se o sljedećim kriterijumima: ekonomска konvergencija и правна конвергенција.

Dodatni kriterijumi konvergencije obuhvataju: stabilnost cijena, visoku stabilnost domaće valute, poštovanje pravnih propisa o finansijskim institucijama koji garantuju nezavisnost nacionalnih centralnih banka, kao i prilagođenost njihovog priključivanja Sistemu evropskih centralnih banaka i realna konvergencija (rast) nacionalne privrede.

Osnivanjem Evropskog monetarnog instituta 1. januara 1994. godine, inače preteče Evropske centralne banke, započela je druga faza razvoja Evropske monetarne unije. Evropski monetarni institut je onovan sa ciljem pripreme i utvrđivanja detalja za efikasnu realizaciju ciljeva, zadataka, strategija i instrumenata Zajedničke monetarne politike EU. Ujedno je utvrđeno da će treća faza EMU početi 1. januara 1999. godine, kao što je određen i naziv zajedničke valute - eura.

Tokom druge polovine 1998. godine je izvršena analiza stepena ispunjenosti Kriterijuma iz Maastrichta po pojedinačno posmatranim zemljama. Nakon toga je formirana Evropska centralna banka (kao pravni nasljednik Evropskog monetarnog instituta), a usvojena je i odluka o učešću 11 zemalja članica koje su zadovoljile pomenute kriterijume u trećoj fazi stvaranja EMU. To su bile zemlje: Austrija, Belgija, Njemačka, Španija, Francuska, Irska, Italija, Luksemburg, Holandija, Finska i Portugal.

Dana 1. januara 1999. godine su konačno fiksirani kursevi nacionalnih valuta onih zemalja za koje je zaključeno da mogu učestvovati u trećoj fazi kreiranja EMU. Istog dana (1. januara 1999.) godine je uveden euro u obliku knjigovodstvenog novca. Uporedo sa uvođenjem knjigovodstvenog eura, Evropska centralna banka preuzima odgovornost za vođenje Zajedničke monetarne politike EU u eurozoni.

Uvođenje Eura

Evropski Savjet je 2000. godine potvrdio da je Grčka zadovoljila kriterijume za uvođenje eura. Tako se Grčka, od 1. januara 2001. godine, pridružila zemljama eurozone. Time je Grčka, pored Belgije, Njemačke, Španije, Francuske, Irske, Italije, Luksemburga, Austrije, Holandije, Finske i Portugala, postala dvanaesta članica eurozone. Dana 1. januara 2002. godine je, uvođenjem papirnih novčanica i kovanog novca eura u fizičkom obliku, započela posljednja podfaza stvaranja Evropske monetarne unije.

Kako je proces zamjene starih evropskih valuta (poput njemačke marke, francuskog franka i sl.) smio trajati najviše dva mjeseca, zaključuje se da je od 1. marta 2002. godine euro postao jedino službeno sredstvo plaćanja u svih dvanaest zemalja eurozone. Time se došlo do

potpune realizacije Delorsovog plana iz kasnih 80-tih godina prošlog vijeka. Ulaskom novih zemalja u Evropsku uniju je samo nekoliko njih zadovoljilo kriterijume za uvođenje eura.

Euro je jedinstvena valuta koju trenutno koristi 18 država članica Evropske unije, a koje zajedno čine europodručje. Uvođenje eura 1999. godine predstavljalo je velik korak u evropskoj integraciji: približno 333 miliona građana EU-a sada ga upotrebljava kao svoju valutu.⁵³

Evropska centralna banka (European Central Bank-ECB) osnovana u maju 1998. godine, neposredno prije uvođenja zajedničke valute - eura.⁵⁴ Nastala je kao pravni nasljednik Evropskog monetarnog instituta koji će ostati zapamćen po pripremi i realizaciji mnogih operativnih zadataka vezanih za uspostavljanje Evropske centralne banke. Ovo se posebno odnosi na određivanje dometa njenih aktivnosti, ciljeve Banke, definisanje strategije i instrumenata ECB, kao i na uspostavljanje zajedničkog sistema platnog prometa unutar EU.

Takođe, uspostavljena je i višedimenzionalna nezavisnost sistema Evropske centralne banke i nacionalnih centralnih banaka koja proizilazi iz Ugovora iz Maastrichta. Nezavisnost nacionalnih centralnih banaka⁵⁵ se direktno odrazila na održavanje stabilne i niske inflacije, sprečavanje inflatornih očekivanja, kao i na povećanje zaposlenosti i ostvarivanje relativno dinamične i održive ekonomske aktivnosti u članicama EU. Evropsku centralnu banku karakterišu četiri esencijalna tipa nezavisnosti:

1. Institucionalna - koja podrazumijeva da ECB i članovi njenih organa djeluju potpuno nezavisno od drugih institucija i tijela EU, kao i od vlada i drugih tijela država članica EU;
2. Funkcionalna - u sklopu koje ECB raspolaže svim neophodnim ingerencijama i sposobnostima za uspješnu realizaciju svog mandata. U tom smislu ECB ima potpunu kontrolu nad izdavanjem novca, pa samim tim i nad monetarnom bazom EU. ECB takođe, zabranom kreditiranja javnog sektora, onemogućuje finansiranje javnog duga;
3. Vlastita - koja članovima Upravnog odbora ECB obezbjedi sigurnost u pogledu dužine trajanja njihovog mandata i eventualnih razloga za njihovo smjenjivanje. Kao takva, vlastita nezavisnost ECB može da spriječi pojavu sukoba interesa i
4. Finansijska - pod kojom se podrazumijeva samostalnost (autonomija) nad sopstvenim finansijskim tokovima. ECB raspolaže svojim budžetom koji je u potpunosti nezavisan od zajedničkog budžeta EU.

⁵³ http://ec.europa.eu/economy_finance/euro/index_hr.htm, datum posjete: 15.11.2015.

⁵⁴ Knjigovodstveni euro je, po prvi put, uveden 1. januara 1999. godine

⁵⁵ U smislu odsustva uticaja dnevne politike na njihove aktivnosti.

Institucionalno uređenje Evropske centralne banke

Evropska centralna banka (ECB) predstavlja zvaničnu instituciju Evropske unije i ona, u sudejstvu zajedno sa centralnim bankama članica EU, čini Evropski sistem centralnih banaka (ESCB). Sjedište Banke je u Frankfurtu. Ugovorom iz Maastrichta je Evropskom sistemu centralnih banaka dat mandat za obezbjeđivanje stabilnosti cijena, finansijske stabilnosti, finansijske integracije i pružanje podrške ekonomskoj politici EU. Obzirom da nijesu sve članice EU ušle u Evropsku monetarnu uniju, u novembru 1998. godine je formiran Eurosistem koji obuhvata sve nacionalne centralne banke članica koje su uvele euro, uključujući i Evropsku centralnu banku.

Postoje dva ključna tijela Evropske centralne banke, koja učestvuju u procesu odlučivanja i upravljaju Evropskim sistemom centralnih banaka i Eurosistemom: Upravni odbor i Izvršni odbor Banke. Upravni odbor je organ koji donosi strateške odluke, bitne za nesmetano funkcionisanje Eurosistema. Pri tome se odluke Upravnog odbora uglavnom odnose na:

- 1) vođenje monetarne politike (prije svega o visini kamatnih stopa), kao i na
- 2) niz drugih odluka poput odluka o odobravanju emisije novčanica eura, prihvatanju godišnjih izvještaja i finansijskih bilansa ECB.

Upravni odbor se sastoji od članova Izvršnog odbora i guvernera nacionalnih centralnih banaka koje su uvele euro, tj. guvernera 18 zemalja članica eurozone. S druge strane, Izvršni odbor je operativno tijelo ECB koje je odgovorno za usvajanje i realizaciju dnevnih operativnih odluka. Izvršni odbor ima zadatak da sprovodi Monetarnu politiku EU u skladu sa određenim smjernicama od strane Upravnog odbora Banke. Izvršni odbor takođe priprema materijale za sastanke Upravnog odbora, a upravlja i tekućim poslovanjem ECB.

Pored ovih tijela, u sklopu Evropske centralne banke još funkcioniše i Opšti savjet koji čine predsjednik i zamjenik predsjednika ECB, kao i guverneri nacionalnih centralnih banaka svih 28 članica EU. Osnovni se zadatok Opšteg savjeta svodi na savjetodavnu funkciju sa ciljem podržavanja pripreme preostalih članica EU za pristupanje Eurosistemom.

U skladu sa Ugovorom iz Maastrichta Evropska centralna banka ima zadatok da:

- zadrži stabilnost cijena,
- definiše i primjeni monetarnu politiku,
- izvršava devizne poslove,
- zadrži i kontroliše zvanične devizne rezerve država članica,

- unaprijedi nesmetani rad sistema plaćanja (platni promet) i
- emituje banknote i kovani novac u zemljama eurozone.

Strategija Monetarne politike Evropske centralne banke je usmjerena na kvantitativnu dimenziju stabilnosti cijena. Stabilnost cijena je najprije bila definisana kao minimalan dozvoljen rast harmonizovanog indeksa potrošačkih cijena od 2%, srednjeročno posmatrano. Naknadno je data druga definicija stabilnosti cijena pod kojom se podrazumijeva održavanje godišnje stope inflacije ispod ili blizu 2% u srednjem roku.

Evropska centralna banka ima zadatak da održava likvidnost bankarskog sistema, utičući na kretanje i visinu kratkoročne kamatne stope na tržištu novca, pa ujedno i na kretanje cijena. ECB vodi monetarnu politiku sa ciljem približavanja kratkoročnih kamatnih stopa na tržištu novca ključnoj kamatnoj stopi (referentnoj kamatnoj stopi) Banke koju određuje Upravni odbor. Banka to čini putem tri osnovna instrumenta:

Minimalne obavezne rezerve - djeluje stabilizujuće na kamatne stope na tržištu novca. Stoga svaka banka iz eurozone ima obavezu izdvajanja minimalnih obaveznih rezervi iz sopstvenih sredstava. Generalno posmatrano, iznos minimalne obavezne rezerve iznosi 2% od sume ukupno prikupljenih depozita sa rokom dospijeća do 2 godine. S druge strane, kada je reč o depozitima sa rokom dospijeća dužim od 2 godine, ne dolazi do izdvajanja minimalne obavezne rezerve (jer ona iznosi 0%);

Operacije na otvorenom tržištu - imaju najvažniju ulogu u procesu upravljanja likvidnošću i kratkoročne kamatne stope na tržištu novca. Dok nacionalne centralne banke članica EU direktno sprovode ove transakcije (tj. operacije na deviznom tržištu), ECB samo ima kontrolnu i koordinirajuću ulogu. To znači da se operacije na otvorenom tržištu vode na decentralizovanoj osnovi. U ovom kontekstu se razlikuju tri vrste operacija: 1) redovne operacije (služe za kreiranje likvidnosti), 2) dugoročne operacije (takođe služe za kreiranje likvidnosti) i 3) operacije prilagođavanja (služe za fino prilagođavanje likvidnosti, putem kreiranja ili povlačenja, a u zavisnosti od trenutnih potreba);

Stalno raspoložive mogućnosti - u ovu grupu instrumenata spadaju noćni krediti i noćni depoziti koje banke iz Eurosistema mogu odobriti ili uzeti tokom jedne noći, pa na taj način obezbijediti sopstvenu likvidnost (uz obavezno polaganje hipoteke) ili likvidnost Eurosistema.

5.2.1.7. Evropski revizorski sud

Evropski revizorski sud ima sjedište u Luksemburgu. Potpuno je nezavisno tijelo kojem je povjerena funkcija računovodstvene kontrole. Sud je osnovan 1975. godine. Zadatak mu se sastoji u redovnom ispitivanju zakonitosti i regularnosti prihoda i rashoda svih institucija, tijela i agencija Unije, kao i u analizi efikasnosti upravljanja sredstvima pomenutih organizacija. Na osnovu opisanih provjera, Revizorski sud EU podnosi Godišnji izvještaj koji se šalje svim evropskim institucijama i objavljuje u Službenom listu EU (Official Journal of the European Union). Mišljenja i izveštaji Revizorskog suda EU se usvajaju većinom glasova.

Revizorski sud se sastoji od po jednog člana iz svake članice Evropske unije. Članove Suda predlažu zemlje članice. Zatim, spisak predloženih kandidata se šalje na usvajanje Savjetu ministara, uz prethodnu saglasnost Evropskog parlamenta. Članovi Suda se biraju na period od 6 godina i djeluju potpuno nezavisno u odnosu na tijela članica iz kojih dolaze. Članovi Revizorskog suda biraju Predsednika Suda na mandat od 3 godine uz mogućnost reizbora. Lisabonski ugovor predviđa mjere koje omogućavaju Sudu da otkriva i najsofisticirane zloupotrebe ovlašćenja ili druge vrste nedozvoljenog ponašanja.

Sud se u svojoj praksi ne oslanja samo na izvještaje tijela koja su pod istragom, već sprovodi i sopstvena istraživanja, posebno u slučajevima sumnje na nepravilnosti, pronevjere, korupciju, prevaru ili krađu. Revizorski sud EU ima dvije najznačajnije funkcije:

- Iako se ne smije miješati u svršishodnost odluka, poteza i zajedničkih politika EU, Sud može da procjenjuje da li su sredstva svih evropskih tijela trošena na dozvoljen i efikasan način ili ne i
- Kontroliše efektivnost sačinjenih izdataka i njihove računovodstvene obrade u prethodnom periodu.

5.2.1.8. Ostale institucije EU

Evropska investiciona banka - sjedište joj je u Luksemburgu. To je najvažnija finansijska institucija Evropske unije, jer je osnovana kako bi članice Evropske ekonomske zajednice mogle da finansiraju razvoj Zajedničkog tržišta. Osnovana je kao neprofitna finansijska institucija u Rimu 1958. godine. Banka se, konkretnije, bavi finansiranjem

razvojnih projekata, prvenstveno unutar Unije. Kako zemlje članice EU predstavljaju glavne akcionare Banke, tako se ona danas smatra evropskom bankom u pravom smislu te riječi. Može se reći i da se ona, stoga, danas svodi na jedinu evropsku banku koja pripada svim građanima EU,⁵⁶ jer direktno zastupa interes svih članica EU.

Osim Savjeta guvernera, organizacionu strukturu Banke čine i Savjet direktora, Upravni odbor i Revizorski odbor. Evropska investiciona banka (EIB) istovremeno dejstvuje i kao banka, ali i kao samostalna institucija EU. EIB odobrava zajmove i garancije za finansiranje planiranih investicionih projekata rukovodeći se uobičajnim ekonomskim i bankarskim načelima odobravanja kredita. Banka blisko rarađuje sa drugim finansijskim institucijama. Pri tome se svrha njenog djelovanja ne ogleda u stvaranju profita. Ona, dakle, ima zadatak da davanjem zajmova i garancija finansira projekte koji su usklađeni sa ekonomsko-političkim ciljevima EU. Banka bira projekte selektivno, sa ciljem da finansirane investicije doprinesu trajnom razvoju. Na taj način, Banka direktno podržava ciljeve strukturnih fondova Regionalne politike EU i drugih zajedničkih instrumenata finansiranja. Zajmovi se mogu dodijeliti javnim i privatnim korisnicima (privrednim i neprivrednim organizacijama) investicija u ključnim oblastima infrastrukture, energije, industrije, usluga i poljoprivrede. Sa ciljem obavljanja svoje finansijske djelatnosti, Banka, pored sopstvenih i fondova akcionara, uzima kredite na tržištima kapitala EU i na svjetskom tržištu. Evropska investiciona banka je dioničar u Evropskoj banci za obnovu i razvoj koja je osnovana 1990. godine. Banka je poznata i po tome što je, tokom procesa proširenja, u zemljama Centralne i Istočne Evrope, zajmovima finansirala projekte u prioritetnim oblastima privrednog razvoja.

Evropska banka za obnovu i razvoj - Ima sjedište u Londonu. Osnovana je 1991. godine sa ciljem olakšavanja i finansijskog podržavanja procesa tranzicije planskih privreda bivših socijalističkih zemalja na tržišnu privredu.⁵⁷ Ona, takođe, učestvuje u pripremi novih kandidata za punopravno članstvo u Evropsku uniju. Uz politiku uslovljavanja poput poštovanja ljudskih prava, razvijanja višepartijskog demokratskog sistema, izgradnje pravne države i tržišne privrede, Banka usmjerava najveći dio svojih sredstava na kredite za privatizaciju. Na čelu sa Evropskom komisijom i Evropskom investicionom bankom je, u osnivanju Evropske banke za obnovu i razvoj (EBRD), učestvovalo 40 zemalja potpisivanjem Sporazuma o uspostavljanju EBRD. Banka, konkretnije, zemljama primaocima sredstava

⁵⁶ Madžar L., *Poslovanje sa Evropskom unijom*, Visoka poslovna škola strukovnih studija, Beograd, materijal sa predavanja.

⁵⁷ Radilo se o Bugarskoj, Čehoslovačkoj, Mađarskoj, Poljskoj, Rumuniji, SSSR-u i nekadašnjoj Jugoslaviji.

pomoći pomaže u realizaciji programa privatizacije, strukturnih i sektorskih reformi, jačanju konkurenčije, finansijskih institucija i pravnog sistema, razvoju infrastrukture za podršku privatnom sektoru... Pomoć Banke ostvaruje se direktnim ulaganjima u privatna ili javna preduzeća, privatne ili državne banke, profitne i neprofitne institucije, sufinansiranjem ulaganja u pomenute organizacije, pružanjem tehničke pomoći za pripremu, kao i finansiranjem i realizacijom određenih investicionih ili razvojnih projekata. Banka je danas u suvlasništvu 64 države, Evropske unije i Evropske investicione banke, a sprovodi aktivnosti u 34 zemalja Evrope i Azije.

Evropski ekonomski i socijalni komitet – ovaj komitet ima sjedište u Briselu. Osnovan je Rimskim sporazumom iz 1957. godine sa ciljem institucionalnog usklađivanja interesa određenih društvenih grupa u procesu odlučivanja na nivou EU, kao što su: poslodavci, zaposleni, poljoprivrednici, privrednici, trgovci, distributeri, potrošači i drugi. Komitet je sastavljen i funkcioniše po triparitetnom principu. To znači da ga čini jednaki broj predstavnika zaposlenih, poslodavaca i drugih interesnih grupa iz svake države članice EU. U skladu sa Lisabonskim ugovorom je broj članova Komiteta ograničen na najviše 350, dok se njegov sastav određuje od strane Savjeta Evropske unije, a na prijedlog Evropske komisije. Mandat članova Komiteta traje pet godina i obnovljivog je karaktera.

Prije nego što donese odluku koja bi mogla da utiče na interes neke od zastupljenih društvenih grupa, Komitet sastavlja i daje svoje mišljenje. Obaveza konsultacije se odnosi samo na 5 od 7 sekcija Komiteta, i u ovu grupu spadaju: obrazovanje, kultura, zdravstvo, transevropske saobraćajnice i ekonomsko-društvena kohezija. Iako mišljenja Komiteta nemaju obavezujući karakter za tijela koja donose odluke i propise na nivou EU, njihov se značaj odražava u iskazivanju stavova zastupljenih interesnih grupa. No, s obzirom da Komitet u praksi nikada nije dobio veći značaj. Danas se uticaji društvenoekonomskih grupa u proces donošenja odluka u EU sprovode putem lobiranja. Inače, Komitet je, prilikom obavljanja dužnosti, u potpunosti nezavisan u odnosu na ostala tela Unije.

Komitet regionala predstavlja jedno od dva isključivo savjetodavna tijela Evropske unije. Komitet regionala, sa sjedištem u Briselu, je osnovan kao posljedica trenda decentralizacije Zajedničke regionalne politike EU i predstavlja najmlađu instituciju EU. Tačnije, ovaj Komitet je nastao kao odgovor na sve intenzivnije zahtjeve lokalnih i regionalnih vlasti u članicama EU u vezi sa ostvarenjem neposrednog uticaja na odluke koje

se tiču lokalnih interesa. Komitet regiona je osnovan 1994. godine Ugovorom iz Maastrichta. Sastoji se od predstavnika regionalnih i lokalnih vlasti iz svih članica EU koji se biraju na mandat od 4 godine. Predsednik Komiteta regiona se bira na period od dvije godine iz redova članova Komiteta.

Za razliku od članova Ekonomskog i socijalnog komiteta koji se biraju na interesnoj bazi, članovi Komiteta regiona EU se biraju na regionalnim i lokalnim osnovama. Nadležnosti Komiteta su, u najvećoj mjeri, usmjerene na regionalna pitanja, prekograničnu saradnju i organizaciju lokalne vlasti. Zemlje, kandidati za članstvo u EU, pa i Crna Gora, imaju status posmatrača u Komitetu regiona EU. Prije nego što se donesu ključne odluke iz oblasti regionalne politike, zaštite životne sredine, kulture, obrazovanja i transporta, neophodno je sprovesti konsultacije sa Komitetom. Komitet regiona pruža lokalnim i regionalnim vlastima i informacije o posljedicama članstva u EU čime omogućuje lokalnim i regionalnim vlastima zemalja kandidata da učestvuju u radu Komiteta, i prije samog ulaska njihove zemlje u EU. Mišljenja Komiteta nijesu obavezujuća.

5.2.1.9. Agencije i ostala tijela Evropske unije

Agencije Evropske unije su se razlikuju od institucija EU-a. To su zasebna pravna tijela koja se osnivaju za obavljanje posebnih poslova u okviru zakonodavstva EU-a. Postoji više od 40 agencija, a podijeljene su u pet grupa:⁵⁸

1. Decentralizovane agencije - obavljaju tehničke, naučne ili upravljačke poslove kojima institucijama EU-a pomažu pri oblikovanju i sprovođenju politika. Osim toga, pomažu saradnju EU-a i nacionalnih vlasti udruživanjem tehničkih i stručnih znanja institucija EU-a i nacionalnih tijela. Decentralizovane agencije osnivaju se na neodređeno vrijeme, a smještene su širom Evropske unije. U okviru ove grupe postoje:

- Agencija Evropske unije za mrežnu i informacijsku bezbjednost (ENISA)
- Agencija Evropske unije za temeljna prava (FRA)
- Agencija za saradnju energetskih regulatora (ACER)
- European Public Prosecutor's Office (in preparation) (EPPO)
- Evropska agencija za GNSS (GSA)
- Evropska agencija za hemikalije (ECHA)
- Evropska agencija za ljekove (EMA)

⁵⁸ http://europa.eu/about-eu/agencies/index_hr.htm, datum posjete: 10.09.2015.

- Evropska agencija za nadzor u ribarstvu (EFCA)
- Evropska agencija za okolinu (EEA)
- Evropska agencija za operativno upravljanje velikim informatičkim sistemima u području slobode, bezbjednosti i pravde (eu-LISA)
- Evropska agencija za pomorsku sigurnost (EMSA)
- Evropska agencija za bezbjednost hrane (EFSA)
- Evropska agencija za sigurnost i zdravlje na radu (EU-OSHA)
- Evropska agencija za sigurnost vazdušnog prometa (EASA)
- Evropska agencija za upravljanje operativnom saradnjom na vanjskim granicama (FRONTEX)
- Evropska agencija za željeznice (ERA)
- Evropska policijska akademija (CEPOL)
- Evropska zaklada za poboljšanje životnih i radnih uvjeta (EUROFOUND)
- Evropska fondacija za stručnu obuku (ETF)
- Evropski centar za praćenje droga i zavisnosti o drogama (EMCDDA)
- Evropski centar za prevenciju i nadzor bolesti (ECDC)
- Evropski centar za razvoj stručne obuke (Cedefop)
- Evropski institut za ravnopravnost polova (EIGE)
- Evropska policijska kancelarija (EUROPOL)
- Evropska kancelarija za podršku u pitanjima azila (EASO)
- Evropsko nadzorno tijelo za bankarstvo (EBA)
- Evropsko nadzorno tijelo za osiguranje i stručno penzijsko osiguranje (EIOPA)
- Evropsko nadzorno tijelo za vrijednosne papire i tržište kapitala (ESMA)
- Jedinstveni fond za sanaciju (SRB)
- Prevodilački centar za tijela Evropske unije (CdT)
- Tijelo evropskih regulatora u elektronskim komunikacijama (BEREC)
- Kancelarija Evropske unije za pravosudnu saradnju (EUROJUST)
- Kancelarija Zajednice za biljnu raznolikost (CPVO)
- Kancelarija za usklađivanje na unutrašnjem tržištu (OHIM)

2. Agencije u okviru zajedničke vanjske i bezbjednosne politike:

- Evropska agencija za odbranu (EDA)
- Institut za bezbjednosne studije Evropske unije (EUISS)
- Satelitski centar Evropske unije (Satcen)

3.Izvršne agencije pomažu Evropskoj komisiji pri upravljanju programima EU-a. Osnivaju se na određeno vrijeme i moraju imati sjedište na istoj lokaciji sjedišta Komisije. U ovoj grupi postoje sljedeće agencije:

- Izvršna agencija Evropskoga istraživačkog savjeta (Izvršna agencija ERC-a)
- Izvršna agencija za inovacije i mreže (INEA)
- Izvršna agencija za istraživanje (REA)
- Izvršna agencija za mala i srednja preduzeća (EASME)
- Izvršna agencija za obrazovanje, audiovizuelnu djelatnost i kulturu (EACEA)
- Izvršna agencija za potrošace, zdravlje, poljoprivredu i hranu (CHAFEA)

4.Agency i tijela EUROATOM-a - Ove agencije i tijela se osnivaju radi podrške pri ostvarivanju ciljeva utvrđenih Ugovorom o Evropskoj zajednici za atomsku energiju (EURATOM) kojima se želi: koordinirati nacionalne nuklearne istraživačke programe u miroljubive svrhe, osigurati znanje, infrastrukturu i finansiranje atomske energije, omogućiti dovoljno i sigurno snabdijevanje atomskom energijom.

- Agencija EURATOM-a za snabdijevanje (ESA)
- Evropsko zajedničko preduzeće za ITER i razvoj fuzijske energije (Fuzija za energiju).

5.Evropski institut za inovacije i tehnologiju (EIT) - smješten je u Mađarskoj. Nezavisno je tijelo EU-a kojim se pomoći evropska sposobnost razvijanja novih tehnologija. To se nastoji okupljanjem najboljih naučnih, poslovnih i obrazovnih resursa.

5.3. Nepisani izvori prava Evropske unije

Zajednička karakteristika do sada opisanih izvora prava Unije je ta da svi stvaraju pisano pravo. Međutim, pravni sistem Evropske unije se ne sastoji samo od pisanih pravila, postoje i ona nepisana.

Nepisani izvori prava Unije su opšta pravna načela. To su pravila koja odražavaju osnovne pojmove prava i pravosuđa koje mora poštovati svaki pravni sistem.⁵⁹ Pisano pravo Evropske unije odnosi se u najvećoj mjeri na privredna i društvena pitanja. Opšta pravna

⁵⁹ Borchardt K., D., - *Abeceda prava Evropske unije*, Kancelarija za publikacije EU, Delegacija EU u Republici Srbiji, Beograd, 2013.

načela predstavljaju jedan od najvažnijih izvora prava Evropske unije. Ona omogućavaju da se popune praznine i riješe pitanja tumačenja postojećih zakona na najpravedniji način.

Ta načela imaju značajan učinak, naročito u presudama Evropskog suda, koji je odgovoran za poštivanje prava u tumačenju i primjeni ovog Ugovora. Glavne referentne tačke pri utvrđivanju opštih pravnih načela su načela zajednička pravnim sistemima država članica. Ona pružaju podlogu za razvoj pravila EU-a potrebnih za rješavanje nekog problema. Uz načelo autonomije, direktne primjene i prvenstva prava Unije, ostala pravna načela obuhvataju garanciju temeljnih prava, načelo proporcionalnosti, zaštitu legitimnih očekivanja, pravo na odgovarajuće saslušanje i načelo da su države članice odgovorne za kršenje prava Unije.

Nepisano pravo Unije obuhvata i **pravni običaj**.⁶⁰ On označava praksu koja se primjenjuje i prihvata, pa je time postala pravno utemeljena, čime nadopunjuje ili mijenja primarno ili sekundarno zakonodavstvo. U principu se prihvata utemeljenost pravnog običaja u pravu Evropske unije. Međutim, postoje značajna ograničenja s obzirom na njegovo utemeljenje u kontekstu prava Unije. Prva prepreka je postojanje posebne procedure za izmjene i dopune Ugovora (čl. 54. UEU-a). Ona ne isključuje moguću pojavu pravnog običaja, ali znatno otežava ispunjavanje kriterija prema kojima neku praksu treba slijediti i prihvati tokom dužeg razdoblja. Druga prepreka za postavljanje pravnog običaja u institucijama Unije je činjenica da valjanost bilo kojeg djelovanja neke od institucija može proizaći samo iz Ugovora, a ne i iz ponašanja same institucije ili njene namjere da stvori pravne odnose.

To znači da na nivou Ugovora pravni običaj ne mogu utemeljiti institucije Unije; to mogu samo države članice, i to samo prema strogim uslovima. Međutim, institucije se mogu pozvati na praksu i procedure koje se provode i prihvaćene su kao dio zakona Unije pri tumačenju pravila koje su postavile, a koje mogu izmijeniti pravne implikacije i doseg dotičnog pravnog akta. Ipak treba imati na umu uslove i ograničenja koji proizlaze iz primarnog zakonodavstva Unije.

Obzirom da ni jedan pravni sistem, pa ni sistem prava EU, ne može sva pitanja regulisati posanim primarnim i sekundarnim izvorima, Sud pravde se, u postupku tumačenja i primjene komunitarnih propisa poziva i na ostale izvore, koji čine tzv. „nepisano“ pravo Evropske unije. Nepisano pravo EU čine:

- *opšti pravni principi i načela i*
- *opšta pravila međunarodnog prava.*⁶¹

⁶⁰ ibidem.

⁶¹ Vukadinović D.R., *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Kragujevac, 2010., str.129.

U opštem i opisnom smislu opšta načela se mogu označiti kao opšta nepisana pravila, koja se nalaze u osnovi pravne strukture određene zajednice. Prema sadržaju i pravnoj snazi, načela predstavljaju apstraktivna pravila veće pravne snage od odredbi konkretnih sekundarnih izvora prava EU.⁶²

U slučajevima kad ne postoje pisani izvori komunitarnog prava, tu prazninu Sud pravde popunjava primjenom ili stvaranjem opštih pravnih načela. Države članice su prihvatile praksu Suda pravde kada se u postupku tumačenja postojećih komunitarnih propisa oslanjao, ne samo na opšta pravna načela iz međunarodnog prava, već ih i sam stvarao, naročito u slučajevima kad su takva ili slična načela postojala u nacionalnim unutrašnjim pravnim sistemima država članica. Sud pravde nije pozajmljivao načela iz unutrašnjih prava država članica samo u slučajevima kad su postojala u svim državama članicama kao zajednička načela, već i kad su postojala u samo u nekima od njih, ili je stvarao i potpuno nova.

Opšta pravna načela je moguće grupisati prema različitim kriterijumima. Prema porijeklu i predmetu na koji se odnose, mogu se razlikovati:⁶³

- Konstitutivna načela, ili načela koja čine osnovnu ustavnu strukturu Zajednice. Ova načela upućuju na odnose koji postoje između Unije i država članica, kao što je načelo superiornosti, dodijeljenih ovlašćenja, supsidijarnosti, ili načelo saradnje. Ova načela mogu regulisati i položaj pojedinca;
- Načela koja potiču iz prava država članica i tiču se odnosa između pojedinaca i komunitarne ili nacionalnih vlasti. U ovu grupu spadaju načela: jednakosti, ili nediskriminacije, proporcionalnosti, pravne sigurnosti, zaštite legitimnih očekivanja i zaštite osnovnih prava i prava na odbranu;
- Načela materijalnog komunitarnog prava, kao što su ona koja čine osnovu osnovnih sloboda, ili specifične komunitarne politike;
- Prema pravnoj prirodi i sadržaju, moguće je razlikovati prinudna načela, regulativna pravila koja su zajednička pravima država članica i opšta pravila svojstvena komunitarnom pravnom poretku;⁶⁴
- Prinudna pravna načela vode porijeklo i pripadaju zajedničkom pravnom nasleđu Zapadne Evrope i predstavljaju obavezujuća pravna pravila koja su sudovi dužni da primjenjuju, bez obzira da li na njih izričito upućuju Osnivački ugovori;

⁶²Ibidem., str. 130.

⁶³Tridimas T., *n.delo*, Luksemburg, 2008., str.3., Lenaerts K., Van Nuffel P., *n.delo*, Luksemburg, 2008., str.534.

⁶⁴Schermers, Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Communities*, Kluwer, 1992., str.27.- 42.

- Regulativna pravila zajednička pravima država članica se primjenjuju u slučaju kada u pravu jedne države određeno pitanje nije regulisano pozitivnim pravom, a odgovarajuća rješenja postoje u pravu neke od država članica. Njegova primjena ima za cilj da i u slučaju pravnih praznina obezbijedi pravedno rješenje;
- Opšta načela svojstvena komunitarnom pravnom poretku stvorio je i razvio Sud pravde u postupku tumačenja i primjene komunitarnog prava, nezavisno od nacionalnih pravnih poredaka. U ovom procesu su učestvovali svi organi Zajednice, a poslije Lisabonskog ugovora, organi Unije. U tom smislu mogu poticati, ne samo iz prakse Suda pravde, već i iz prakse drugih organa. Tu spadaju: načelo supsidijarnosti iz člana 5. UEU, načelo solidarnosti iz člana 4. UEU, načelo nediskriminacije po osnovu državljanstva, kao i tzv. ekonomski načela: načelo slobode prometa robe, kretanje lica, pružanja usluga i osnivanja preduzeća i kretanja kapitala.⁶⁵

5.4. Sudska praksa Evropskog suda pravde – dopunski izvor

Evropski sud pravde je, uslijed nepotpunosti primarnog i sekundarnog zakonodavstva, u svojim presudama stvarao nova pravna načela, što ga čini dopunskim izvorom prava Evropske unije. Ovaj Sud je definisao veliki broj načela upravnog prava pozivajući se na opšta pravna načela upravnog prava koji su zajednički za zemlje članice. Pri tom, razlikuju se materijalna i procesna načela. Materijalna načela upravnog prava EU su u najvećem broju slučajeva i opšta pravna načela EU, kojima se mogu osporavati kako pojedinačne odluke, tako i opšte odluke organa EU. U tom kontekstu, veoma često se postavlja pitanje da li su materijalna načela u suštini načela upravnog prava ili je riječ o opštim principima ustavnog prava. U ovom stadijumu razvitka, pravo EU ne pruža dovoljnu osnovu za razlikovanje ustavnih principa i načela upravnog prava.⁶⁶ U materijalna načela spadaju: načelo zakonitosti, načelo proporcionalnosti, načelo jednakosti (zabrane diskriminacije), načelo zaštite legitimnih očekivanja i načelo konzistentnosti.

Jedno od najznačajnijih načela upravnog prava Unije je načelo *zakonitosti*. Koncept zakonitosti povezan je sa idejom pravne države (vladavine prava). U tom smislu, načelo zakonitosti se određuje kao obaveza države da djeluje u skladu sa zakonom. Njegov značaj za funkcionisanje EU proističe iz pravne prirode EU, koja i pored stalnog proširenja svojih

⁶⁵ Vukadinović D.R., *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Kragujevac, 2010., str.133.

⁶⁶ Schwarze J., *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, 1992, str. 1458.

nadležnosti ne posjeduje suštinsko obilježje suvereniteta. Zbog toga, svaka djelatnost organa EU, mora *explicite* biti zasnovana na propisima EU. Član 5. Ugovora o Evropskoj uniji predviđa da Unija mora postupati „unutar granica na koje je ovlašćena ovim Ugovorom“. Takođe, Evropski savjet i Evropska komisija dužni su da postupaju prema odredbama Ugovora.

Prema načelu *proporcionalnosti* uprava može građanima nametati obaveze samo do granice koja je neophodna da se postigne svrha date mjere. To znači da usvojene mjere moraju biti proporcionalne ciljevima koji se žele postići. Princip proporcionalnosti prvi put je uveden u pravo EU odlukama Evropskog suda pravde. U čuvenoj odluci slučaja *Liselotte Hauer v. Land Rheinland-Pfalz*, Sud je definisao načelo proporcionalnosti na sljedeći način: „Restriktivne mjere koje Evropska zajednica preduzima moraju biti u srazmjeri sa opštim interesom Zajednice, pri čemu, imajući u vidu cilj koji se želi postići, one ne smiju nesrazmerno i nedopušteno zadirati u subjektivna prava građana“.⁶⁷

Načelo *jednakosti* zabranjuje diskriminaciju po bilo kom osnovu (državljanstvo, pol i dr.).⁶⁸ Njegov značaj potvrđen je u velikom broju odredbi Ugovora. U tom kontekstu, moguće je razlikovati tri grupe pravnih normi Unije u kojima je zastupljeno načelo zabrane diskriminacije. Prva grupa obuhvata norme koje zabranjuju diskriminaciju po osnovu nacionalnosti (čl. 12. Ugovora), druga grupa uređuje jednakost između polova (čl. 2–3. i čl. 137–138. Ugovora), dok treća grupa zabranjuje diskriminaciju između potrošača i proizvođača u oblasti poljoprivrede. U sudskoj praksi evropskih sudova, načelo jednakosti se često javlja kao osnov za osporavanje i odluka Unije i nacionalnih zakonodavnih i upravnih akata.

Teoretski osnov načela *zaštite legitimnih očekivanja* leži u principu pravne sigurnosti. To znači da uprava građanima mora garantovati pravni kontinuitet i sigurnost, tj. mora voditi računa o legitimnim pravnim očekivanjima svojih građana. Drugi aspekt principa *zaštite legitimnih interesa* predstavlja načelo *konzistentnosti*. Da bi legitimna očekivanja građana mogla biti zadovoljena, organi EU moraju donositi konzistentne upravne odluke. Ovo načelo je primjenjivano u sudskoj praksi Evropskog suda pravde u slučajevima koji se tiču odnosa Unije i njениh službenika.

⁶⁷ Slučaj 44/79, *Liselotte Hauer v. Land Rheinland-Pfalz*, (1979), ECR str. 3728.

⁶⁸ Craig P., *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2006, str. 265.

S druge strane, procesna načela imaju dugu tradiciju u pravu EU, a samim tim i u upravnom pravu EU. Njihov razvoj najbolje se može pratiti kroz sudsku praksu Evropskog suda pravde. U najznačajnija procesna načela spadaju: načelo saslušanja stranke, načelo dostupnosti informacija i načelo brižljivog vođenja postupka.

Načelo *saslušanja stranke* predstavlja osnovno načelo upravnih procedura. Osnovna ideja ovog načela je da ovlašćeni organi, prilikom donošenja odluke koja može uticati na pravnu situaciju stranke, moraju stranci dati mogućnost da se izjasni o okolnostima slučaja. Najvažnija odluka za ustanovljavanje načela *saslušanja stranke* kao osnovnog načela upravne djelatnosti Unije je *Transocean Marine Paint Association v. Commission*,⁶⁹ u kojoj je sud stao na stanovište da „stranka čiji interesi mogu biti ugroženi odlukom organa uprave mora imati mogućnost da se izjasni o pitanjima koja se na nju odnose“. Istovremeno, ovo načelo je našlo svoju primenu u različitim oblastima upravnog prava EU, kao što su antidamping pravo, carinsko pravo, kao i oblast državne pomoći i subvencija.

Pod načelom *dostupnosti informacija* podrazumijeva se dužnost upoznavanja stranke sa svim faktičkim i pravnim činjenicama koje su relevantne za donošenje odluke. U sudskoj praksi evropskih sudova, pravo na pristup informacijama je postalo jedno od najznačajnijih načela upravnih procedura Unije.

Razvoj načela *brižljivog vođenja postupka* može se pronaći u ranoj sudskoj praksi Evropskog suda pravde u oblasti prava konkurenциje.⁷⁰ Princip brižljivog vođenja postupka može se definisati kao obaveza organa uprave da nepristrasno i brižljivo ispitaju sve relevantne faktičke i pravne aspekte individualnog slučaja. Ocjena da li je neka faktička ili pravna činjenica relevantna zahtijeva ulaženje u meritum odluke. Tako, prilikom ocjene da li je načelo brižljivog vođenja postupka povređeno, Evropski sud mora ispitati i suštinu individualnog slučaja. Ovakva dvojaka priroda daje ovom načelu veliku mogućnost upotrebe, a takođe ukazuje i na značaj koji ovo načelo može imati za buduću sudsku praksu Evropskog suda pravde.⁷¹

Osnovna nadležnost Suda odnosi se na poštovanje prava prilikom tumačenja i primjene Ugovora o osnivanju Evropske unije i ovu nadležnost Sud sprovodi kroz različite vrste postupaka.⁷²

⁶⁹ Slučaj 11/74 *Transocean Marine Paint Association v. Commission*, (1974), ECR str. 1063.

⁷⁰ Uporedi: Hanns P. Nehl, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Hart Publishing, Oxford, 1999, str.107.

⁷¹ Ibidem., str. 118–119.

⁷² Uporedi: Paul Craig, *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2006, str. 271.

Inače, Sud pravde je nadležan da rješava sporove u svim slučajevima kada na određenu pravnu stvar treba da se primjeni pravo Evropske unije. Kako je to Ugovorom propisano, nadležnost Suda pravde u osnovi obuhvata tri oblasti.⁷³ Prije svega, Sud pravde postupa po tužbi zbog povrede Ugovora, odnosno ugovorne obaveze, koju po tom osnovu protiv države članice može podneti Komisija ili druga država članica.⁷⁴

Sud je nadležan da kontroliše zakonitost akata koje zajednički donose Evropski parlament i Savjet, akata Savjeta, Komisije i Evropske centralne banke, izuzev onih koji imaju karakter preporuka ili mišljenja.⁷⁵ U ovim slučajevima, Sud rješava po tužbi Komisije ili države članice o nadležnosti, bitne povrede pravila postupka, povrede ugovora ili drugog propisa, ili prekoračenja ili zloupotrebe ovlašćenja.

Sud daje mišljenje o prethodnom pitanju u vezi sa primjenom Ugovora, kao i da daje tumačenja akata koje su donijeli organi Unije. Nacionalni sudovi mogu uvijek zahtijevati od Suda da doneće odluku o prethodnom pitanju kada se takvo pitanje postavi u sporu pred nacionalnim sudom. U vezi sa tim, nacionalni sudovi su dužni da zatraže mišljenje Suda kada se prethodno pitanje postavi u sporu pred nacionalnim sudom, a protiv čije odluke nema pravnog leka u domaćem pravnom sistemu.

U pogledu nastanka i uobličavanja upravnog prava Evropske unije, upravna (i druga) praksa Evropskog suda pravde ima veoma važnu ulogu. Evropski sud pravde odigrao je odlučujuću ulogu u stvaranju pravnog sistema Evropske unije i postavljanju pravnih temelja koji su neophodni za funkcionisanje Unije. U procesu postepenog oblikovanja fizionomije upravnog prava Evropske unije najznačajnija, ako ne i glavna uloga pripada Evropskom судu pravde.

Uloga Suda je posebno značajna u uvođenju i interpretaciji pojedinih pravnih principa koji i danas čine temelj komunitarnog pravnog sistema: princip prvenstva komunitarnih akata, princip direktnе primjene i direktnog efekta propisa EU u okviru jedinstvenog pravnog sistema EU koji je neposredno uključen u nacionalne pravne sisteme. Tako, može se reći da se upravno pravo Evropske unije razvija i kroz proces usklađivanja ili harmonizacije upravnog prava pojedinih država članica sa pravom Unije.

Ulogu upravnog suda (administrativnog tribunala) Sud pravde ima kada postupa u službeničkim, tj. radnim sporovima. Nadležnost Evropskog suda pravde za radne sporove

⁷³ Spiliopoulos E., *Greek Administrative Law*, Ant. N. Sakkoulas (Athens), Bruylants (Brussels), 2004.

⁷⁴ Vidi: član 226. i 227. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice (Izvor: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/ce321/ce32120061229en00010331.pdf>).

⁷⁵ Vidi: član 230. stav 1. Ugovora o osnivanju EZ.

predviđena je članom 236. Ugovora o osnivanju evropske zajednice. Radne sporove pokreću zaposleni u organima EU koji su nezadovoljni odlukama u vezi sa svojim zaposlenjem, postupkom zapošljavanja, penzijama i sl.

Upravno-sudski karakter nadležnosti Suda dolazi do izražaja i u sporovima o zakonitosti akata Zajednice. U vršenju ove nadležnosti Evropski sud pravde postupa i kao ustavni i kao upravni sud. Da bi jedan akt mogao biti predmet ocjene zakonitosti, tj. akt koji može biti pobijan tužbom za poništaj, potrebno je da ispunjava određene uslove. Prije svega, mora da bude akt koji je usvojila neka od institucija Zajednice, zatim potrebno je da može da proizvede određena pravna dejstva i najzad, mora biti konačan.⁷⁶

Akti nacionalnih organa ne mogu biti predmet tužbe za poništaj. S tim u vezi, u predmetu *European Parliament v. Council*, Sud je zaključio da odluke koje donose predstavnici država članica kada nijesu u svojstvu članova Savjeta ne mogu biti ispitivane u postupku za poništaj.⁷⁷

Povodom pitanja ko može podnijeti tužbu za poništaj razlikuju se privilegovani i neprivilegovani tužiocci. U privilegovane tužioce spadaju države članice, Savet, Komisija, Evropski parlament, Finansijski sud i Evropska centralna banka.⁷⁸ Pod neprivilegovanim tužiocima misli se na fizička ili pravna lica koja podižu tužbu, i u tim slučajevima razlikuju se dvije situacije. Ako fizičko ili pravno lice podiže tužbu protiv akta koji se odnosi na to lice (npr. neka odluka Komisije), pretpostavlja se da su ispunjeni uslovi za podnošenje tužbe. Međutim, ako lice želi da pokrene postupak za poništaj akta koji se odnosi na drugo lice ili se radi o opštem aktu, treba da dokaže da ga akt „neposredno i pojedinačno pogada“.⁷⁹

Nadležnost za tužbu za poništaj podijeljena je između Evropskog suda pravde i Prvostepenog suda, tako da Evropski sud postupa samo po tužbama koje podnose privilegovani tužiocci, dok je Prvostepeni sud nadležan u svim ostalim slučajevima.

Nadležnost Suda povodom tužbe zbog propuštanja podsjeća na nadležnost upravnog suda, jer je ova nadležnost posljedica tzv. čutanja uprave. Čutanje uprave je situacija koja nastaje kada Evropski parlament, Savjet ili Komisija propuste da donesu određeni akt.

Kad su u pitanju predmetni akti, iz prakse Evropskog suda pravde proizilazi da se mora raditi o obavezujućem aktu.⁸⁰ To je i logično, jer bi podnošenje tužbe zbog propuštanja

⁷⁶ Uporedi: Aleksandra Čavoški, Ana Knežević Bajović, Dušan Popović, *Evropski sud pravde*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2006, str. 72–74.

⁷⁷ Slučaj C-181 i C-248/91, *European Parliament v. Council* (1993) ECR I-3685.

⁷⁸ član 230. Ugovora o osnivanju EZ.

⁷⁹ Vidi: član 230. Ugovora o osnivanju EZ.

⁸⁰ Vidi: član 232. Ugovora o osnivanju EZ.

organu da usvoje neki akt koji nema obavezujuću prirodu predstavljal je nepotrebno korišćenje procesnih ovlašćenja. I ova nadležnost za tužbu zbog propuštanja je podijeljena između Evropskog suda pravde i Prvostepenog suda.⁸¹

U određenoj mjeri, i oblast zaštite ljudskih prava potпадa pod upravnu jurisdikciju Suda pravde. Teorijski posmatrano, oblast zaštite ljudskih prava u okviru Zajednice (Unije) odnosi se na povredu ovih prava od strane same Zajednice (Unije). U tom slučaju pokretanje postupka pred Sudom pravde moguće je kada su ova prava povrijeđena od strane država članica Unije. Međutim, u praksi, u slučaju povrede ljudskih prava sudske zaštitu najčešće pružaju sudovi država članica, kao i poseban mehanizam koji je, u okviru Evropskog savjeta, ustanovio Evropski sud za ljudska prava.⁸²

Kad je u pitanju kontrola poštovanja ljudskih prava od strane Evropskog suda pravde, važno je reći da on nema nadležnost da primjeni Evropsku konvenciju o ljudskim pravima kada kontroliše zakonitost akata Unije, jer Evropska konvencija nije dio pravog poretku Unije. Međutim, Sud je više puta ponovio da je njegovo ustaljeno tumačenje da osnovna prava čine opšta načela prava čije poštovanje obezbeđuje sudske sisteme Unije.

U presudi *ERT v. DEP* iz 1991. godine, Evropski sud pravde je objasnio ulogu Konvencije u pravu EU na sljedeći način: „...kako Sud dosljedno tvrdi, osnovna prava su sastavni dio opštih načela prava, čije poštovanje on obezbeđuje. Za tu svrhu Sud nalazi nadahnuće u ustavnim tradicijama zajedničkim državama članicama i u smjernicama koje nude međunarodni ugovori za zaštitu ljudskih prava. (...) U tom pogledu, Konvencija ima poseban značaj. Stanovište je Suda da (...) nema ovlašćenje da ispituje saglasnost Konvencije sa domaćim propisima koje ne spadaju u domen prava EU. S druge strane, tamo где су takvi propisi unutar okvira prava EU, on mora da pruži sve kriterijume tumačenja koji su potrebni domaćem sudu kako bi odredio da li su ti propisi u saglasnosti sa osnovnim pravima, čije poštovanje obezbeđuje Sud i koji izvoru iz Konvencije (...).”⁸³

⁸¹ Vidi: član 51. Statuta Evropskog suda pravde (Izvor: <http://curia.europa.eu/en/institut/txtdocfr/txtsenvigueur/statut.pdf>).

Datum posjete 27. avgust 2015.)

⁸² Evropski sud za ljudska prava obrazovan je Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (1950). Njegovo sjedište je u Strazburu.

⁸³ Slučaj C-260/89 *ERT v. DEP*, (1991) ECR I-2925.

Postupak pred Sudom pravde – pokretanje postupka donošenja presude

Svi predmeti, bez obzira na njihovu vrstu, imaju pismenu i usmenu fazu, koje su javne. Međutim, postoje određene razlike u vođenju tužbe zbog prekršaja i zahtjeva za preliminarnu odluku.

Tabela br.2.: Glavne faze tužbe zbog prekršaja:



Izvor: „Izabrane presude suda pravde Evropske unije u oblasti javnih nabavki (2006-2014)“, Sigma, jun 2014., str.13.

U tužbama zbog prekršaja, sudske fazi prethodi preliminarni postupak. Sudska faza počinje pismenom procedurom prije prelaska na javnu raspravu u SP. Faze pismene procedure su:

- Podnositelj predstavke podnosi pismenu predstavku Sekretaru SP;
- Sekretar SP objavljuje obavještenje o tužbi i navode podnositelja predstavke u Službenom listu Evropske unije;
- Imenuju se sudija-izvjestilac i nezavisni advokat. Uloga sudije-izvjestioca je da rukovodi vodenjem predmeta u procesu SP.
- Predstavka se dostavlja drugoj strani, koja ima mjesec dana da podnese odbranu;
- Podnositelj predstavke može podnijeti odgovor, a tuženi na njega uzvratiti. U svakom od slučajeva rok je jedan mjesec.

Glavne faze usmene procedure su:

- Kada se završi pismena procedura, od strana se traži da se izjasne, u roku od mjesec dana, da li žele da se organizuje rasprava;
- SP odlučuje, nakon čitanja preliminarnih izvještaja sudije-izvjestioca i saslušanja stanovišta nezavisnog advokata, da li su potrebna bilo kakva pripremna ispitivanja i kom bi vijeću trebalo taj predmet dodijeliti.
- Predsjednik SP nakon toga utvrđuje datum za javnu raspravu;
- Sudija-izvjestilac priprema izvještaj o raspravi, koji daje pregled navedenih činjenica i argumenata strana i trećih strana, ukoliko postoje;
- O predmetu se raspravlja na javnoj raspravi pred sudijama SP i nezavisnim advokatom;
- Kada SP odluči da je potrebno mišljenje nezavisnog advokata, to mišljenje se iznosi SP u otvorenoj sudnici. Nezavisni advokat, u mišljenju, detaljno analizira pravne aspekte predmeta i nezavisno predlaže rješenje problema;
- Sudija-izvjestilac priprema prvi nacrt presude SP. Sve sudije SP koje razmatraju predmet raspravljaju o nacrtu presude. Sudska razmatranja su tajna. Presude SP se donose većinom glasova sudija SP. Ne objavljuju se izdvojena mišljenja. Sve sudije SP koja razmatraju predmet potpisuju presudu;
- Presuda se čita u otvorenoj sudnici i šalje nacionalnom суду, državama članicama i relevantnim institucijama.

Zahtjev za preliminarnu odluku

Nacionalni sud dostavlja pitanje ili pitanja za Sud pravde. Obično ovo pitanje ima oblik sudske odluke, u skladu sa nacionalnim proceduralnim pravilima. Zahtjev nacionalnog suda se prevodi na sve zvanične jezike EU. Nakon toga se dostavlja stranama u glavnom postupku i o njemu se obavijeste države članice i institucije EU. Obavještenje koje navodi nazive uključenih strana i pitanja objavljuje se u Službenom listu EU. Strane, države članice i institucije EU imaju dva mjeseca da SP dostave svoja pismena izjašnjenja.

Ostatak procedure je identičan proceduri zbog prekršaja. Sve strane koje imaju pravo da podnesu pismena izjašnjenja mogu takođe svoje argumente iznijeti usmeno, ukoliko se održava rasprava.

Posljedice zbog neusklađenosti sa presudama Suda pravde

Presude SP su obavezujuće za države članice EU i one ih moraju sprovoditi. Ukoliko država članica ne poštuje presudu SP, primjenjuje se Član 260. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (TFEU), koji glasi:

“1. Ako Sud pravde Evropske unije ustanovi da država članica nije ispunila neku obavezu na osnovu Ugovora, ta je država dužna da preduzme potrebne mjere kako bi postupila u skladu sa presudom Suda.

2. Ako smatra da dotična država članica nije preduzela potrebne mjere kako bi postupila u skladu s presudom Suda, Komisija, nakon što toj državi pruži priliku za izjašnjenje, može predmet uputiti Sudu. Komisija pritom određuje visinu paušalnog iznosa ili novčane kazne koju je dotična država članica dužna platiti, a koju smatra primjerenom s obzirom na okolnosti. Utvrdi li Sud da država članica nije postupila u skladu sa njegovom presudom, može joj odrediti plaćanje paušalnog iznosa ili novčane kazne.”

Član 260. TFEU dozvoljava Komisiji da pokrene postupak protiv dotične države članice zahtijevajući plaćanje paušalnog iznosa ili novčane kazne. Komisija u svom zahtjevu navodi vrstu plaćanja i njegov iznos. Prijedlog Komisije nije obavezujući za SP, ali svakako služi kao korisna referentna tačka.⁸⁴

Računanje kaznenih plaćanja: Komisija je usvojila metod računanja kaznenog plaćanja čije nametanje traži od SP. Iznos predložene kazne se računa na sljedeći način:⁸⁵

- Prvo, primjenjuje se jedinstvena fiksna dnevna stopa za svaki dan kašnjenja u sproveđenju revidira u skladu sa stopom inflacije.
 - Drugo, jedinstvena fiksna stopa se množi sa dva koeficijenta:
 - Koeficijent 1 se utvrđuje u odnosu na ozbiljnost prekršaja.
 - Koeficijent 2 se utvrđuje u odnosu na trajanje prekršaja.
 - Treće, rezultat se onda množi sa “specijalnim faktorom”, koji se određuje u skladu sa mogućnošću te države članice da plati (na osnovu BDP-a) i brojem glasova koje ta država ima u Savjetu Evropske unije. Na primjer, specijalni faktor trenutno iznosi 21,29 za Nemačku, 18,65 za Francusku, 7,75 za Poljsku i 0,35 za Maltu¹¹.

Računanje paušalnog plaćanja: U slučaju paušalnog plaćanja, standardna fiksna stopa je EUR 220 po danu (u junu 2014.). Ova stopa se revidira u skladu sa stopom inflacije.

⁸⁴ Vidi, na primjer, stav 103. presude u predmetu C-304/02 Komisija protiv Francuske.

⁸⁵ <http://www.sigmapublications.org/publications/Judgements-CourtJustice-2Sept2014-SR.pdf> ODABRANE PRESUDE SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE U OBLASTI JAVNIH NABAVKI (2006.-2014.), Sigma, Beograd, Jun 2014.

5.4.1. Primjeri presuda Evropskog suda pravde

Slučaj 1. Evropski sud pravde: linkovanje slobodno dostupnog sadržaja nije povreda autorskih prava⁸⁶

Evropski sud pravde je 13.02.2014. godine donio presudu da hiperlinkovi, koji vode do zaštićenog rada na drugom sajtu ne krše zakon o autorskim pravima u EU ukoliko je taj rad slobodno dostupan na tom drugom sajtu, odnosno ukoliko svi korisnici interneta imaju slobodan pristup radu. Nasuprot tome, linkovi koji zaobilaze restrikcije za pristup sadržaju, odnosno čine dostupnim sadržaj koji originalno nije slobodno dostupan, krše pravila o zaštiti autorskih prava u EU tako što omogućava novoj javnosti pristup zaštićenim djelima.

Ovakav stav potvrđuje zaštitu sajtovima i autorima koji naplaćuju pristup sadržaju ali ono što presuda pojašnjava je da i sajtovi koji ograničavaju pristup na drugi način mogu takođe biti zaštićeni čak i ako nema plaćanja (npr. besplatan pristup uz registrovanje korisnika).

Kontekst

Porijeklo slučaju leži u sporu između određenog broja švedskih novinara i sajta koji sadrži reference odnosno linkove ka vijestima. Novinar Svenson i drugi novinari koji su zastupljeni u slučaju pišu za novine na švedskom sajtu Goteborgs – Posten. Njihovi tekstovi su dostupni javnosti besplatno preko veb sajta novina.

Referentni sajt, „Retriver„, pruža svojim korisnicima listu hiperlinkova (internet veza) koji vode do članaka objavljenih od strane drugih sajtova, uključujući one koje su objavili navedeni novinari. Novinari su smatrali da je takvo ponašanje kršenje njihovih autorskih prava jer omogućava neovlašćenu „komunikaciju ka javnosti“ svojih zaštićenih djela. Švedski sudovi uputili su pitanje Evropskom sudu pravde da li ovo pravo zabranjuje linkovanje ka člancima bez dozvole autora.

Kontekst

Evropski sud pravde donosi sljedeću presudu: U svom preliminarnom izlaganju, Evropski sud pravde je podsjetio da dva elementa moraju biti prisutna i zadovoljena u pogledu autorskih prava na saopštavanje (komunikaciju ka) javnosti:

⁸⁶ <http://pravoikt.org/evropski-sud-pravde-linkovanje-slobodno-dostupnog-sadrzaja-nije-povreda-autorskih-prava/>, datum posjete: 15.11.2015.

- a) čin „komunikacije“ djela zaštićenog autorskim pravom, i
- b) saopštavanje ili komunikacija tog djela ili rada ka „javnosti“.

Prilikom utvrđivanja da li je došlo do čina komunikacije, Evropski sud pravde je dao široko tumačenje ovog ponašanja i koje uključuje i „omogućavanje pristupa“ zaštićenih radova javnosti, čak i ako javnost ne iskoristiti ovu priliku. Na primjer, u slučaju Karen Marfi, Evropski sud pravde je utvrdio da je čin uključivanja određenog kanala na televiziji u baru predstavlja „komunikaciju“. Primjenjujući ovu logiku, Evropski sud pravde zaključio da „*postavljanje, na sajtu, funkcionalnih linkova koji vode ka zaštićenim autorskim djelima mora se smatrati ...činom komunikacije*,“.

Evropski sud pravde je takođe ocijenio da se pružanje linkova vrši ka „javnosti“. Sud navodi da administrator referentnog sajta, u pružanju linkova ka autorskim člancima, komunicira te radove javnosti, jer su bili dostupni od strane „velikog i neodređenog broja primalaca“. Međutim, Evropski sud pravde je naveo da javnost mora da bude „nova“ u odnosu na onu kojoj je autor zaštićenog rada uputio svoje djelo na inicijalnom sajtu da bi postojala povreda prava na saopštavanje javnosti.

Sud je smatrao da „ne postoji nova javnost“ jer su zaštićena djela slobodno dostupna svim korisnicima interneta. Ovo se podrazumijeva čak i ako je zaštićen rad obezbijeden na referentnom sajtu (a nije na originalnom).

Nasuprot tome, postoji povreda prava na saopštavanje javnosti kada link omogućava korisnicima sajta na kome je link da „zaobiđu ograničenja koje su postavljene na sajtu na kome zaštićeno djelo pojavljuje u cilju da ograničavanja pristupa tom djelu koji je rezervisan samo za preplatnike tog sajta,“. U takvom scenariju, Evropski sud pravde smatra da linkovi daju pristup zaštićenim radova „novoj javnosti koja nije uzeta u obzir od strane titulara autorskih prava kada je ovlastio početnu komunikaciju ,“.

Konačno, Evropski sud pravde je istakao da harmonizacija saopštavanja javnosti autorskog prava u EU Direktivi sprječava države članice EU da donose nacionalne propise koje šire obim zaštite podveden pod pravom saopštavanja javnosti, jer bi to dovelo do pravne nesigurnosti i moglo bi da utiče na funkcionisanje unutrašnjeg tržišta EU .

Zaključak

Evropski sud pravde daje značaja „saopštavanju javnosti“ autorskih prava.

Ovo podrazumijeva da je zabranjeno pružanje linkova koji zaobilaze restrikcije plaćenih usluga. Ali to takođe može da znači da su zaštićene i restiktivne mjere na sajtovima koji su usmjerena na pristup sadržaju koju pretplatnici ne plaćaju (pogotovo što mnogi sajtovi zavise od ličnih podataka svojih pretplatnika kojim generišu prihode kroz reklamiranje).

Slučaj 2. Primjer presude u oblasti javnih nabavku:⁸⁷

Na dan 10. januara 2008. u predmetu C-70/06 Komisija protiv Portugalala, SP je Portugalu naložio da plati kaznu zbog nepoštovanja ranije odluke (C-275/03 Komisija protiv Portugala). SP je Portugaliji nametnuo kaznu u iznosu od 19.932 eura dnevno. Kazna koju je primijenio SP bila je mnogo niža od one koju je tražila Komisija. Kazna se odnosila na period od 10. januara 2008, od dana kada je donijeta odluka o kazni do dana na koji je ispoštovana presuda SP u predmetu C-275/03. Ustvari, Portugal je ukinuo sporno zakonodavstvo i usvojio nove odredbe o odšteti nekoliko dana prije 10. januara 2008. godine. Portugal je smatrao da nema potrebe da plaća bilo kakvu kaznu. Ali se priča tu ne završava. Komisija je tvrdila da novo zakonodavstvo koje je Portugal usvojio i dalje nije usklađeno sa pravilima EU. Komisija je odbila da povuče dnevnu kaznu. Da bi izbjegla produžavanje spora, Portugal je ponovo revidirao pravila javnih nabavki, koja su stupila na snagu u julu 2008. godine. Nakon toga, Portugal je pokrenuo postupak protiv Komisije pred Opštim sudom osporavajući kaznu koju mu je Komisija nametnula. Do ove faze, prema računici Komisije, kazna je iznosila 3,6 miliona eura. OS je poništilo odluku Komisije (T33/09). Komisija se žalila SP protiv rešenja OS-a. Tvrđila je da nova pravila javnih nabavki nijesu usklađena sa prvobitnom odlukom SP-a u predmetu C-275/03 Komisija protiv Portugalije. Spor je okončan presudom SP-a od 15. januara 2014. godine. SP je odbacio prigovore Komisije (C- 292/11P). I OS i SP su bili stanovišta da ocjena novog zakonodavstva koje je usvojila država članica spada u isključivu nadležnosti SP. U slučaju neslaganja između Komisije i te države članice oko usklađenosti novog zakona sa odlukom suda, to neslaganje treba da bude predmet novog postupka na osnovu Člana 260. TFEU.

⁸⁷ ODABRANE PRESUDE SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE U OBLASTI JAVNIH NABAVKI (2006.-2014.), Sigma, Beograd, Jun 2014. Str 17.

ZAKLJUČAK

Pariski ugovor od 18.aprila 1951. Predstavlja začetak današnje EU u vidu tadašnje Evropske zajednice za ugalj i čelik (EZUČ), a 1957. godine Rimskim ugovorom osnovana je Evropska zajednica za atomsku energiju (EURATOM). Članice EUROATOM-a bile su: Francuska, SR Njemačka, Italija, Belgija, Luksemburg i Holandija. Ugovorom o objedinjavanju triju evropskih zajednica 01.jula 1967. godine formirana je Evropska zajednica (EZ). Na samitu u Hagu 1969. godine donesena je odluka o stvaranju ekonomске i monetarne unije, 1979. god. uvedeni su direktni izbori za Evropski parlament. Ugovorom iz Maastrichta 1992. države članice uspostavile su Evropsku uniju i time ujedno označile novu etapu integrisanja, uspostavljajući sve čvršću uniju naroda Evrope. Nakon Maastrichta, uslijedili su ugovori iz Amsterdama, Nice, pa sve do Lisabonskog ugovora iz 2007. godine. Proces institucionalnih promjena praćen je procesom širenja, tako da 1957. godine Uniju je činilo šest zemalja, dok ih danas ima 28. U svom radu oslanja se na sedam osnovnih institucija: Evropski parlament, Evropski savjet, Savjet EU, Evropsku komisiju, Sud pravde Evropske unije, Evropsku centralnu banku i Evropski revizorski sud

Evropska Unija se temelji na Osnivačkim ugovorima: Ugovoru o Evropskoj uniji i Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije. EU se zasniva na vrijednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, jednakosti, slobode, demokratije, vladavine prava, poštovanja ljudskih prava i prava manjina. Pravni poredak Evropske unije obuhvata primarno, sekundarno zakonodavstvo i praksu Evropskog suda pravde. EU se temelji na Osnivačkim ugovorima: Ugovoru o Evropskoj uniji i Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije. Ugovor o Evropskoj uniji i Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, kao i Ugovor o Evropskoj zajednici za atomsku energiju, zajednički predstavljaju pravo Evropske unije. Dakle, izvore prava Evropske unije čine Osnivački i drugi ugovori koje su između sebe zaključile države članice, akti institucija Evropske unije doneseni na osnovu tih ugovora, međunarodni ugovori koje sklapa Evropska unija, praksa Evropskog suda i opšta načela prava Unije. Taj skup propisa se može podijeliti u dvije grupe: primarne i sekundarne.

Primarne izvore, ili primarno pravo čine Osnivački ugovori, izmjene i dopune tih ugovora, protokoli koji su pridodati navedenim ugovorima, dodatni ugovori kojima se mijenjaju specifični dijelovi Osnivačkih ugovora, ugovori o pristupanju novih država članica, međunarodni sporazumi – konvencije između država članica i sporazumi Zajednice sa trećim državama, nečlanicama i međunarodnim organizacijama. Ovi pravni izbori su direktno, bez posredovanja institucija Unije prihvatile države članice.

Sekundarno zakonodavstvo stvaraju institucije Evropske unije, uglavnom Savjet ministara sa Evropskim parlamentom i Komisija, koja je i ovlašćeni predlagač sekundarnih komunitarnih akata. Institucije EU donose norme na osnovu ovlašćenja navedenim u osnivačkim ugovorima. Sekundarni izvori prava EU su uredbe, direktive, opšte i pojedinačne odluke i preporuke i mišljenja.

Uredbe su direktno primjenjive i njihova primjena je obavezna za sve države članice. Direktive obavezuju članice, ali ostavljaju državama članicama izbor forme i načina primijene. Moraju se implementirati u nacionalno zakonodavstvo. Odluke su obavezne za one na koje su adresirane, bilo da se radi o državama, kompanijama, ili najčešće fizičim licima. Preporuke i mišljenja nijesu obavezne za članice, već imaju značaj u tome što pozivaju države da se ponašaju na određeni način.

Postoje i nepisani izvori prava Evropske unije. To su opšta pravna načela, pravila koja odražavaju osnovne pojmove prava i pravosuđa koje mora poštovati svaki pravni sistem. Nepisano pravo Unije obuhvata i pravni običaj. On označava praksu koja se primjenjuje i prihvata, pa je time postao pravno utemeljen i nadopunjuje ili mijenja primarno ili sekundarno zakonodavstvo.

Kao izvor prava EU postoji i Sud pravde Evropske unije. Postojanjem nadnacionalnog suda na nivou EU nezavisnog od niza nacionalnih prava država članica, obezbjeduje se jednako tumačenje i primjenjivanje evropskih propisa. Sud presuđuje u slučajevima nepoštovanja prava Unije u sporovima u koje su uključene institucije EU, države članice, pravna i fizička lica, a donoseći presude uvijek primjenjuje isključivo pravo EU, nikad nacionalno pravo.

Iz svega navedenog u ovom radu, nedvosmisleno je potvrđena hipoteza da je pravni poredak Evropske unije autonomni pravni poredak, koji se razlikuje od pravnih poredaka njenih članica, ali i od međunarodnog prava. U odnosu na pravne poretke država članica pravni poredak Evropske unije je autonoman jer kriterijumi njegove valjanosti ne mogu biti prosuđivani prema kriterijumima prava država članica, već samo prema njegovim vlastitim kriterijumima i pred vlastitom sudske institucijom – Evropskim sudom u Luksemburgu. Od pravnog poretka međunarodnog prava razlikuje se po tome što su njegovi subjekti, osim država članica, i građani država članica i druga fizička i pravna lica.

Literatura

1. Armstrong K., Bulmer S., *The Governance of the Single European Market*, Manchester University Press, Manchester, 1998.
2. Avramović N., *Pravo Evropske unije*, Pravni fakultet za privredu i pravosuđe, Novi Sad, 2009.
3. Baldwin, R., Wyplosz C., *Ekonomija evropskih integracija*, treće izdanje, Data Status, Beograd, 2010
4. Bar V. C., *The Common European Law of Torts*, Voll. II, Oxford, 2000.
5. Barhart K., D., *Abeceda prava Evropske unije*, Kancelarija za publikacije EU, Delegacija EU u Republici Srbiji, Beograd, 2013.
6. Begović D., *Carinska tarifa za 2014.godinu*, Carinska uprava RH – središnji ured, Zagreb, 2014.
7. Beširević V., *Ustav bez demosa: zašto Evropska unija (ipak) ima Ustav*, Pravni zapisi, god. IV, br. 1., Beograd, 2013.
8. Beaumont P., *Convergence and Divergence in European Public Law*, Hart, 2002.
9. Borchardt K. D., - *Abeceda prava Evropske unije*, Medijska knjižnica Evropske komisije, Brisel, 2011.
10. Borchardt K. D., *Abeceda prava Evropske unije*, Kancelarija za publikacije EU, Delegacija EU u Republici Srbiji, Beograd, 2013.
11. Borchardt K., *The ABC of Community Law*, Brussels – Luxembourg, 2000.
12. Brown L.N., Jacobs F.G., *The Court of Justice of the European Communities*, Sweet – Maxwell, London, 1989.
13. Cartou L., *Communautes européennes*, Dalloz, Paris, 1991.
14. Chalmers D., Tomkins A., *European Union Public Law*, Cambridge University Press, 2010.
15. Craig, P., *EU Administrative Law*, Oxford University Press, 2006.
16. Crnobrnja M., *Nova Evropa – Evropska zajednica 1992. i nakon toga*, IBN Centar i Noma, Beograd, 1992.
17. Cok V., *Evropsko građanstvo i državljanstvo država članica u politici i pravu Evropske unije*, Revizija za evropsko pravo, 1,5., Beograd, 2001.
18. Čavoški A., Knežević Bajović A., Popović D., *Evropski sud pravde*, Institut za uporedno pravo, Beograd, 2006, str. 72–74.

- 19.Čok V., *Evropsko građanstvo i državljanstvo država članica u politici i pravu Evropske unije*, Revija za evropsko pravo 2, 2000.
20. Ćapeta T., Rodin S., *Osnove prava Evropske unije*, Narodne novine d.d., Zagreb, 2010.
21. Dashwood A., *The Relationship between the Member States and the European Community/European Union*, CMLRev, 2004.
22. Dragović B., *Ugovori o pridruživanju Evropskoj uniji*, Beograd, 1995.
23. Đurović G., *Evropska unija i Crna Gora – politika proširenja*, Podgorica, 2012.
24. Etinski R., Đajic S., Stanivukovic M., *Osnovi prava Evropske unije*, Novi Sad, 2010.
25. Evropska komisija, *Upounavanje Evropske unije – kako funkcioniše Evropska unija*, Služba za publikacije EU, Luksemburg, 2013.
26. EU info centar, *Pregovaračka poglavlja*, Beograd, januar, 2014.
27. Gasmi G., *Pravo i osnovi prava Evropske unije*, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2010.
28. Goldner L., *Sloboda kretanja ljudi u EU: Kontekst sporazuma o pridruživanju*, Školska knjiga, Zagreb, 2007.
29. Hanns P. Nehl, *Principles of Administrative Procedure in EC Law*, Hart Publishing, Oxford, 1999, str.107.
30. Hartley T.C., *The Foundation of European Community Law*, Oxford, Clarendon Press, 1988.
31. Hiks S., *Politički sistem EU*, Službeni Glasnik, Beograd, 2007.
32. Holmes M., *The Eurosceptical Reader 2.*, Basingstoke, Palgrave, 2001.
33. Ilić G., *Koreni stvaranja Evropske unije – od federalizma do funkcionalizma*, Revija za evropsko pravo 1, 1999.
34. Ilić G., Gasmi G., *Reforme Evropske unije*, IGP Prometej, Beograd, 2004.
35. Ivanović A., *Finansiranje Evropske unije*, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2013.
36. Izabrane presude suda pravde Evropske unije u oblasti javnih nabavki (2006-2014), Sigma, jun 2014., str.14.
37. Jednak J., *Ekonomija Evropske unije*, beogradska poslovna škola, Visoka škola strukovnih studija, Beograd, 2009.
38. Jones A., Sufrin B., *EC Competition Law*, Oxford, 2004.
39. Kent P., *Law of the European Union*, London, 1996.
40. Klauser A., *External Economic Relations and Foreign Policy in the European Union*, Springer, 2002.
41. Knežević – Predić V., *Ogled o suverenosti – suverenost i Evropska unija*, Institut za političke studije, Beograd, 2001.

- 42.Knežević – Predić V., Radivojević Z., *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Beograd, 2009.
43. Koljenšić I., *Budžet Evropske unije*, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija Crne Gore, Podgorica, 2014.
44. Kostić B. P., *Osnovi prava Evropske unije*, CID, Podgorica, 2014.
- 45.Lilić S., *Evropski sud pravde i upravno pravo Evropske unije*, izvorni naučni članak (dostupan na: <http://www.slilic.com/upload/docs/SLilic%20Evropski%20sud%20pravde%20Upravno%20pravo%20EU.pdf>)
46. Lubarda B., *Evropsko radno pravo*, Podgorica, 2004.
47. Leonard D., Leonard M., (eds.), *The Pro-European Reader*, Basingstoke, Palgrave, 2001.
48. Lopaldić D., *Ugovor o Evropskoj Uniji*, Rim-Mastiht-Amsterdam, Beograd, 1999.
- 49.Madžar L., *Poslovanje sa evropskom unijom*, Visoka poslovana škola strukovnih studija, Beograd, materijal sa predavanja
50. Mathijsen P., *A Guide to European Union Law*, London, 1995.
51. Mitrović D., Račić O., *Pravo Evropske unije*, Beograd, 1996.
52. Milward A., *The European Rescue of the Nation-State*, Routledge, London, 1992.
- 53.Mišćević T., *Nastanak i razvoj tri „stuba“ Evropske unije*, Pravni život, 12., Beograd, 1998.
54. Moravesik A., *The Choice for Europe*, Cornell University Press, Ithaca, New York.
- 55.ODABRANE PRESUDE SUDA PRAVDE EVROPSKE UNIJE U OBLASTI JAVNIH NABAVKI (2006.-2014.), Sigma, Beograd, Jun 2014.
56. Paunović M., *Jurisprudencija Evropskog suda za ljudska prava*, Beograd, 1993.
- 57.Peterson J., Shackleton M., *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press, 2002.
58. Povelja o osnovnim pravima Evropske unije, Službeni list EU, (2010/C 83/02), 2010.
- 59.Protokol o primjeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, Službeni list EU, C83, 30.03.2010.
60. Radivojević Z., Knežević-Predić V., *Institucije EU*, Niš, 2008.
- 61.Rakić M. B., *Evropski Sud pravde između ljudskih prava i borbe protiv terorizma, odnos međunarodnog i evropskog prava*, Analji pravnog fakulteta u Beogradu, br.2., 2009.
- 62.Reich N., *Understanding Eu Law: Objectives, Principles and Methods of Community Law*, Oxford, 2005.
63. Rodin S., *Europska integracija i ustavno pravo*, IMO, Zagreb, 1997.
64. Rosamond B., *Theories of European Integration*, /T/mHnn, New York, 1999.
65. Samardžić S., *Evropska unija kao modelsupranacionalne zajednice*, Beograd, 1999.

66. Schermers, Waelbroeck, *Judicial Protection in the European Communities*, Kluwer, 1992.
67. Schwarze J., *European Administrative Law*, Sweet and Maxwell, 1992, str. 1458.
68. Stepanov R., Despotović Lj., *Evropska unija – nastanak, institucije, pravo, NATO*, Stylos, Novi Sad, 2002.,
69. Spiliopoulos E., *Greek Administrative Law*, Ant. N. Sakkoulas (Athens), Bruylants (Brussels), 2004.
70. Srdić M., *Evropska unija i pravo Evropske unije*, Visoka poslovna škola, Čačak, 2006.
71. Stefanović Z., *Pravo EU*, Moć knjige, Beograd, 2003.
72. Shaw Josephine, *The Law of the EU*, 3rd Edition, London, 1999.
73. Špirić N., *Evropska unija, uslovi i uslovljavanja*, Ekonomski fakultet, Banja Luka, 2010.
74. Tridimas T., *The General Principles of EC Law*, Oxford, 1999.
75. Tridimas T., *n.delo*, Luksemburg, 2008., Lenaerts K., Van Nuffel P., *n.delo*, Luksemburg, 2008.
76. Turčinović F., *Osnovi prava Evropske unije*, Megatrend Univerzitet, Beograd, 2012.
77. Turčinović F., *Pravo EU*, Megatrend, Beograd, 2005.
78. Turčinović F., *Pravo Evropske unije*, Fakultet za poslovne studije, Podgorica, 2005.
79. Ugovor o Evropskoj uniji, Službeni list EU, C83, 30.03.2010.
80. Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, Službeni list EU, C83, 30.03.2010.
81. Vasić, D., Radić, I., Simić, M., Hrnjaz, M. Milosavljević, *Učimo o Evropi*, Centar za slobodne izbore i demokratiju (CESID), Beograd, 2005.
82. Vukadinović R., *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Kragujevac, 2010.
83. Vukadinović R., *Evropska ekonomska zajednica – institucije*, Beograd, Noma, 1991.
84. Vukadinović, R., "Pravo EU", Beograd, 2006,
85. Zečević S., *Evropska unija – Institucije i pravo*, Fakultet za internacionalni menadžment, Beograd, 2005.

Internet izvori:

- www.mvpie.gov.me, Ministarstvo vanjskih poslova i evropskih integracija Crne Gore,
- www.europa.eu, European union,
- www.curia.europa.eu, Court of Justice,
- www.europarl.europa.eu, European Parliament,
- www.consilium.europa.eu, Council of the European Union,
- www.mvp.hr, Ministarstvo vanjskih i europskih poslova Republike Hrvatske,
- www.delmne.ec.europa.eu, Delegacija Evropske unije u Crnoj Gori.