

GORDANA GASMI

QUO VADIS EU ?

Relevantni pravni i institucionalni faktori

Beograd

2016.

DR GORDANA GASMI

QUO VADIS EU ?

Relevantni pravni i institucionalni faktori

Beograd
2016

IZDAVAČ
INSTITUT ZA UPOREDNO PRAVO

Beograd, Terazije 41
www.comparativelaw.info
tel. (011) 32 33 213

Za izdavača
Dr Jovan Ćirić

Recenzenti
Prof. dr Slobodan Zečević
Prof. dr Željko Nikač
Prof. dr Predrag Dedeić

Kompjuterska obrada teksta
Slavica Miličić

Štampa
Goragraf

Tiraž
300

ISBN
978-86-80186-16-0

Objavljivanje ove knjige finansijski je podržalo
Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja
Republike Srbije

***Mojim roditeljima,
mojoj majci, Prof. Kristini Mladenović i
veoma rano preminulom ocu Zoranu Mladenoviću***

Tempus fugax et irreparabile.

SADRŽAJ

UVODNA RAZMATRANJA.....	11
-------------------------	----

PRVI DEO PRAVNA EVOLUCIJA

EVROPSKE UNIJE I PRAVNI SISTEM EU.....	17
--	----

1. PRAVNA EVOLUCIJA EVROPSKE UNIJE	19
--	----

1.1. Specifičnosti Evropske unije kao subjekta u međunarodnim odnosima	19
--	----

1.2. Istorijat razvoja evropskih integracija - nastanak evropskih zajednica i osnivački ugovori.....	25
--	----

1.3. Osnivački akti Evropske unije (EU).....	37
--	----

1.4. Reformski Ugovor o EU iz Lisabona (2009)	79
---	----

1.5. Istupanje iz EU – izlazna klauzula u Lisabonskom Ugovoru i realnost Unije.....	92
---	----

2. PRAVNI SISTEM EU	93
---------------------------	----

2.1. Pravo EU, primarni izvori prava EU, sekundarni izvori prava EU	93
---	----

2.2. Princip primata komunitarnog pravnog sistema nad nacionalnim – nadnacionalnost	95
---	----

2.3. Princip neposredne primene i direktnog dejstva.....	97
--	----

2.4. Efikasnost pravnog sistema EU – relevantni problemi primene direktiva EU.....	101
--	-----

2.5. Primarni izvori prava EU	105
-------------------------------------	-----

2.6. Sekundarno zakonodavstvo – sekundarni izvori prava EU	108
--	-----

2.7. Nepisani pravni izvori - Opšta pravna načela i pravni običaji –	110
2.8. Dopunski izvor – sudska praksa Evropskog suda pravde.....	112
2.9. Pravne tekovine EU - ACQUIS COMMUNAUTAIRE.....	112
DRUGI DEO INSTITUCIONALNI SISTEM	
EVROPSKE UNIJE	115
1. STRUKTURA EU	117
1.1. Struktura EU do usvajanja Lisabonskog Ugovora o EU – tri stuba EU	117
1.2. Struktura EU prema Lisabonskom Ugovoru o EU (2009) – stapanje tri stuba.....	121
1.3. Pravne dimenzije proširenja članstva EU - Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju EU	122
1.4. Kriterijumi za članstvo u EU	124
1.5. Procedura pristupanja EU	125
2. INSTITUCIJE EU	129
2.1. Evropski savet.....	129
2.2. Savet ministara	132
2.3. Evropski parlament	143
2.4. Evropska Komisija	161
2.5. Evropska centralna banka	170
2.6. Uloga savetodavnih institucija EU	188
2.7. Sud pravde EU	194
2.8. Revizorski sud u EU.....	207
TREĆI DEO KUDA IDE EVROPSKA UNIJA?	
1. MIGRANTSKA KRIZA I ODGOVOR EU	217
1.1. Sloboda kretanja i aktuelna migraciona politika EU	220
1.2. Odsustvo jedinstva u EU i migrantska kriza	223

1.3. Kriza zajedničke politike azila EU	227
2. ISTUPANJE VELIKE BRITANIJE IZ EU	235
2.1. Britanski udarac Uniji	235
2.2. Pravni modaliteti buduće saradnje EU i Velike Britanije – mogući scenario	239
3. INSTITUCIONALNA OGRANIČENJA ZAJEDNIČKE SPOLJNE POLITIKE EU	243
3.1. Istorijski koreni zajedničke spoljne politike EU	245
3.2. Institucionalno jačanje zajedničke spoljne politike i Ugovori o EU iz Amsterdama i Nice	252
3.3. Lisabonski Ugovor o EU i zajednička spoljna politika EU	257
3.4. U potrazi za institucionalnim jedinstvom spoljne politike EU ?	261
ZAKLJUČNA RAZMATRANJA – KUDA IDE EU?.....	271
LITERATURA	291
BELEŠKA O AUTORKI.....	315

UVODNA RAZMATRANJA

U rasprostranjenoj klimi politizacije tema o Evropskoj uniji, kako pozitivne politizacije, tako i negativne, značajno je predstaviti analizu osnova funkcionisanja institucija Unije, kako bi se izbegla nerealna očekivanja i dileme u procesu pristupanja Srbije EU. Stoga je ova knjiga primarno posvećena pitanjima načina odlučivanja u okviru Unije, nadležnostima njenih institucija, osnovama pravnog sistema EU, sa osvrtom na perspektive razvoja Unije.

Kuda ide Evropska Unija (EU), koja predstavlja ekonomskog giganta i istovremeno političkog patuljka, kako to često opisuju u teoriji evropskih integracija, jedno je od ključnih pitanja današnjice, posebno imajući u vidu da je širenje članstva EU nezaustavljiv proces. Širenje članstva EU je proces koji je istovremeno praćen produbljivanjem interne integracije i reformama institucija EU. Otuda i značaj proučavanja institucionalnog prava EU, tj. komunitarnog prava, koje je dobilo ime po Evropskim zajednicama (European Community), a predstavlja temelj funkcionisanja ove specifične regionalne međunarodne organizacije koja odiše nadnacionalnim karakteristikama, pa je mnogi autori s pravom svrstavaju u post-suvereni model nadnacionalnog ujedinjavanja. Sa druge strane, britanski referendum o izlasku iz EU, koji treba da bude pravno uobličen u kompleksnom procesu istupanja Britanije, pojačava važnost otvorenog pitanja kuda ide EU.

Preciznije rečeno, EU je odavno prevazišla klasične osobine međunarodne organizacije i uobičajene tipologije, ali s obzirom da još nije postala federacija ili konfederalni model ujedinjavanja njenih država članica, uprkos tome što veliki broj njenih članica (ali ne sve zemlje članice) koristi Evro kao jedinstvenu valutu, ostaje epitet *sui generis*, prilikom analize prava i institucija EU.

Polazna teza, koja svoju potvrdu doživljava u neuspeloj praksi usvajanja Predloga Ugovora o Ustavu Evrope i kroz nedavno uspešno usvajanje Lisabonskog Ugovora o EU jeste da: svako predstojeće pravno i institucionalno dograđivanje EU mora poći od potrebe elastične primene principa supsidijarnosti i od neophodnosti neprekidnog jačanja efikasnosti odlučivanja i demokratskog legitimiteta procesa donošenja odluka EU. Evropski parlament (EP) pri tome ima posebno istaknutu ulogu katalizatora integracionističkih procesa unutar Unije. Pored toga, uloga Parlamenta je ujedno i determinanta postignutog nivoa uklanjanja demokratskog deficita EU.

Naime, upravo države članice EU glavni su konstitutivni subjekti Unije i kao takve diktiraju i tok i tempo institucionalne reforme Unije. Rasprava da li se radi o post-suverenoj zajednici i/ili o svojevrsnom parlamentarnom modelu Unije kroz jačanje uloge Evropskog parlamenta ima za cilj da naglasi teoriju implicitnih ovlašćenja, koja definiše jurisdikciju Unije kod ostvarivanja njenih ciljeva.

Svedoci smo danas svojevrsne pravne i institucionalne krize EU („Fatigue de l’Europe, kažu Francuzi). Svakako da je to posledica ubrzanog ritma širenja članstva EU, koja danas broji dvadeset osam članica, različite ekonomske moći i pravnih sistema, posebno imajući u vidu zemlje nove članice, njih deset od 2004. sa područja Centralne i Istočne Evrope, kojima se od januara 2007. pridružuje i Rumunija i Bugarska, a zatim i Hrvatska 2013. godine.

Više nego ikad, Uniji je potrebna pravna i politička konzistentnost, ali i dalje ekonomsko snaženje u oštroj međunarodnoj ekonomskoj trgovinskoj borbi sa SAD, Japanom, Kanadom, Kinom i ostalim konkurentima. Stoga je suštinski

izazov dalje pravne i institucionalne reforme u savremenoj praksi *conditio sine qua non* budućeg ekonomskog razvoja Unije. Efikasno funkcionisanje Unije sadržano je u potrebi očuvanja stepena interne integracije sa još uvek uporedo prisutnim klasičnim shvatanjem suvereniteta država članica. U kontekstu toga, još je na Evropskoj Konvenciji (2002 – 2003.) često isticano da jedino model integracije, a ne jednostavne saradnje među državama, omogućava članicama EU da sačuvaju svoju suverenost – uz istovremeno poštovanje njihove raznolikosti. *In varietate concordia!*¹

Stoga je i bilo predloženo usvajanje osnovnih ustavnih principa EU, koji su zajednički svim državama članicama i koji treba da čine osnovu budućih pravnih i institucionalnih okvira Unije. Radi se o sledećim ustavno - pravnim načelima: sloboda i demokratija, poštovanje prava čoveka i osnovnih sloboda kao vrhovne vrednosti političkih aktera u EU, princip vladavine prava, poštovanje nacionalnih identiteta, koji su ujedno istinski izvor snage EU i konačno, dogovor o sredstvima postizanja zajednički dogovorenih ciljeva EU. Došlo je, međutim, do tzv. „ustavne krize EU“, koja je prevladana na politički način, i uz konkretnu pravnu reformu primarnog zakonodavstva EU u formi Lisabonskog Ugovora o EU (2009), koji bi omogućio funkcionisanje EU u sastavu širem nego što je sadašnjih dvadeset osam članica.

Ostaje da se vidi da li će doći do dubljeg političkog ujedinjavanja zemalja članica u okviru EU i sledstveno tome, daljih značajnih pravnih reformi Unije u predstojećem periodu njenog razvoja. Pravne i institucionalne reforme Unije su preduslov njenog daljeg privrednog snaženja u međunarodnim ekonomskim odnosima. Vizionarsko promišljanje Žana Monea me je inspirisalo tokom pisanja ove knjige. Koliko je zaista oformljen danas centralni politički autoritet u okviru EU, pa i sama federalna država, svakako je izazovno pitanje za istraživanje, na koje još uvek u uporedno-pravnoj teoriji, ali ni u

¹ Na latinskom: Ujedinjeni u razlikama (geslo EU).

praksi nije dat konačan odgovor. Uloga Evropskog parlamenta (EP) je u tom kontekstu naročito značajna, imajući u vidu da je to jedino demokratsko predstavničko telo koje obezbeđuje demokratski legitimitet EU, ali i predstavlja vrlo često *spiritus movens* institucionalnog reformisanja EU u pravcu širenja nadležnosti komunitarnih institucija na uštrb nacionalnih kompetencija država članica.

Otvoreno je pitanje koji je krajnji cilj institucionalne reforme EU? Ideja vodilja je da je pravna i institucionalna reforma nekada Zajednice / sada Unije bila i ostala nezaobilazno sredstvo produbljivanja evropskih integracionih kretanja i stvaranja političkog i pravnog identiteta EU. Otuda i čar istraživanja, ali ujedno i brojne teškoće, pronikle iz evolutivnog karaktera procesa institucionalne izgradnje EU, koja predstavlja dinamički sistem sa nedavno stečenim međunarodno-pravnim subjektivitetom.

Naime, *stricto sensu*, EU do stupanja na snagu Lisabonskog Ugovora o EU (1. decembra 2009.) nije imala svojstvo pravnog lica u međunarodnom pravu, jer su postojeće dve evropske zajednice bile zadržale svoj pravni subjektivitet. Međutim, u neuspehom Ugovoru o Ustavu Evrope, bilo je predviđeno kreiranje pravne ličnosti Unije, čiji su temelji udareni još u Ugovoru o EU iz Amsterdama i iz Nice, u odredbama o zaključivanju međunarodnih ugovora. Ova odredba iz nesudjenog „Ustava EU“ je zatim preuzeta u novom važećem Lisabonskom Ugovoru o EU. Time se može pozitivno odgovoriti na pitanje o sticanju svojstva pravnog lica Unije u međunarodnom pravu.

Sagledavanje istorijata nastanka Evropske unije (EU), upoznavanje sa fundamentalnim principima pravnog sistema Unije i sa institucijama EU i njihovim razvitkom, polazeći od kontekstualnog pristupa koji uključuje socioloske i ekonomske aspekte izučavanja funkcionisanja sistema Evropske Unije, ima za cilj omogućavanje sticanja uvida u osnove načina donošenja odluka EU i kapacitet efektivnosti Evropske Unije. Naglasak je na proučavanju osnovnih pravnih načela komunitarnog prava i institucija EU i načina odlučivanja EU, sagledano kroz pravnu analizu institucionalnih aspekata osnivačkih ugovora tj.

primarnog zakonodavstva EU, ali i sa osvrtom na relevantne izvore sekundarnog prava EU.

Opredeljenje za izučavanje institucionalnih aspekata kompleksnog pravnog sistema EU bazira se prevashodno na savremenim međunarodnim tendencijama akcentovanja znacaja izučavanja institucija EU - *neoinstitucionalizam*, koji ukazuje na znacaj institucija kao baze funkcionisanja EU, ali i ulogu institucija kao kreativnog faktora nastanka novih formi pravnog sistema EU (počev od konstitutivnih ugovora Evropskih zajednica do pravnog projekta Ugovora o Evropskom ustavu). Proizilazi da su upravo institucije EU te koje stvaraju i usmeravaju razvoj pravnog sistema EU, na osnovu autohtonih pravnih ovlašćenja i uz aktivno učešće država članica EU. Isticanje položaja i uloge Evropskog parlamenta u institucionalnoj strukturi Evropske unije skreće pažnju na važnost punopravnog legitimiteta načina odlučivanja u EU, kao i na stepen demokratskog deficita pravnog sistema EU.

Ono što je karakteristično za istraživanje evropskih integracionih tokova, a posebno stvaranja i funkcionisanja EU, jeste činjenica da oblasti u kojima su države članice EU spremne da ustupe svoje nadležnosti jednoj nadnacionalnoj zajednici i njenim institucijama postaju sve brojnije. Svakako da objašnjenje ovog fenomena, gde nacionalni suverenitet više nije nedeljiva i zauvek definisana pojamovna kategorija, leži u rastućoj međuzavisnosti država savremenog sveta u okviru procesa globalizacije.

Države članice EU motivisane su prevashodno idejom i prednostima ekonomskog zajedništva, kao nužnosti u visoko globalizovanoj međunarodnoj privredi. To dokazuje neprekidan proces usavršavanja institucionalne strukture EU u vidu sukcesivnih revizija konstitutivnih Ugovora o EU, zatim Predloga Ugovora o Ustavu Evrope i konačno nedavnog usvajanja i stupanja na snagu Lisabonskog Ugovora o reformi EU (2009).

Međutim, izgradnja nove arhitekture Evrope nije jednosmerna. Paralelno sa procesom produbljivanja evropske integracije, odvija se proces širenja članstva EU, čiji smo svedoci,

u vidu uključenja deset novih članica iz Centralne i Istočne Evrope, počev od maja 2004, s tim da su još tri članice, Rumunija i Bugarska pristupile Uniji od januara 2007, a zatim i Hrvatska 2013. godine. Evropska unija je u momentu pisanja i dalje sastavljena od dvadeset osam zemalja članica, ali time proces njenog proširenja nije završen. Ostaje region Zapadnog Balkana sa državama kandidatima za članstvo kao što su Srbija, Makedonija, Crna Gora i ostalim balkanskim državama koje su potencijalni tj. budući kandidati za EU članice, kao i Turska kao zemlja kandidat u višegodišnjim naporima za učlanjenje u EU.

Evolucija od Zajednice do EU može biti naučno objašnjena jedino uz pomoć kontekstualnog pristupa, odnosno ukazivanjem na političko - ekonomske determinante nastanka određenih institucionalnih rešenja i njihovih pravnih okvira, a zatim i uz neophodnu pravnu analizu konstitutivnih ugovora Zajednice. Radi se o evolutivnom procesu pravnog razvoja EU i institucionalne reforme Unije, ali uz promenljivu dinamiku koja zavisi od ekonomskih uslova i političkih okolnosti u državama članicama EU. Poznavanje uslova funkcionisanja Unije, kao i njenog institucionalnog razvoja, pruža svima onima koji žele da se temeljno upoznaju sa EU, važan elemenat za razumevanje Unije. Tim više jer se Evropska unija, kao specifičan entitet u međunarodnim odnosima i u međunarodnom javnom pravu, opire klasičnim definicijama i tipologijama.

PRVI DEO
PRAVNA EVOLUCIJA
EVROPSKE UNIJE
I PRAVNI SISTEM EU

1. PRAVNA EVOLUCIJA EVROPSKE UNIJE

1.1. Specifičnosti Evropske unije kao subjekta u međunarodnim odnosima

Evropska unija (EU) predstavlja potpuno novu tvorevinu u međunarodnom pravu i međunarodnim odnosima, koja se razlikuje od klasičnih međunarodnih organizacija po svojim elementima nadnacionalnosti. Nadnacionalnost EU prevashodno nose ključne institucije Unije: (Evropska) Komisija, (Evropski) Parlament i (Evropski) Sud pravde.

Bez obzira na različite uloge ovih organa u institucionalnoj strukturi i različite nadležnosti, svima je zajedničko da zastupaju interese Unije kao celine, da su u svom radu nezavisni od uticaja nacionalnih organa država članica i da snažno kroz svoje aktivnosti utiču na dalje jačanje nadležnosti Unije, kao celine, na uštrb suverenih ovlašćenja njenih država članica. Osnovni cilj ovakvog ekonomskog i političkog ujedinjavanja jeste održivi ekonomski prosperitet i prepoznatljiv međunarodni identitet članica EU u savremenim međunarodnim odnosima.

U teoriji evropskih integracija često se navodi da je EU ekonomski gigant i politički patuljak, pa je pitanje kuda ide Unija jedno je od ključnih pitanja današnjice. Širenje članstva EU je nezaustavljiv proces, istovremeno praćen produbljivanjem interne integracije i reformama institucija EU.

Do stupanja na snagu Lisabonskog ugovora (01.12. 2009.) EU nije imala svojstvo pravnog lica u međunarodnom pravu, jer su postojeće evropske zajednice (EZ i EURATOM), ustanovljene Rimskim ugovorima iz 1958. godine, zadržale pravni subjektivitet. Tek je važećim Ugovorom o funkcionisanju EU iz Lisabona Unija stekla status pravnog lica. To znači da EU uživa poslovnu sposobnost u državama članicama, da može sticati i raspolagati pokretnom i nepokretnom imovinom i može biti stranka u postupku (sudskom i dr). U oblasti zaključivanja međunarodnih ugovora, status pravnog lica EU omogućava jedinstvenu proceduru pregovaranja i zaključivanja ovih ugovora, umesto prethodne dve procedure koje su postojale pre stupanja na snagu Lisabonskog ugovora.

Podsećamo da je u neuspelom Ugovoru o Ustavu Evrope (koji je propao na referendumu u Francuskoj maja 2005), bilo predviđeno kreiranje pravne ličnosti Unije. Temelji pravnog subjektiviteta Unije kao celine bili su postavljeni još u Ugovoru iz Amsterdama (1999.) i Ugovoru iz Nice (2003), u odredbama o zaključivanju međunarodnih ugovora. Ista odredba je preuzeta iz neuspelog predloga „Ustava EU“ i ugrađena u važeći Ugovor o EU iz Lisabona, na osnovu kojeg EU ima svojstvo pravnog lica u međunarodnom pravu od 2009. Otuda je veliki značaj proučavanja institucionalnog sistema i prava EU, tj. komunitarnog prava, koje je dobilo ime po Evropskim zajednicama (European Community), a predstavlja temelj funkcionisanja ove specifične regionalne međunarodne organizacije koja odiše nadnacionalnim karakteristikama, pa je mnogi autori s pravom svrstavaju u post-suvereni model nadnacionalnog ujedinjavanja.

Glavni razlog osnivanja Zajednice, kao preteče današnje EU bio je uspostavljanje unutrašnjeg tržišta i obezbeđivanje održivog privrednog razvoja, zasnovanog na uravnoteženom ekonomskom rastu, stabilnim cenama i visoko konkurentnoj tržišnoj privredi, koja doprinosi punoj zaposlenosti i društvenom napretku. Otuda je u EU uspostavljena carinska, ekonomska i monetarna unija. Dalja izgradnja EU prevazišla je ovaj početni motiv udruživanja,

jer je Ugovorom iz Maastrichta (1993.) predviđeno da države članice sprovode zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, uključujući tu i postepeno utvrđivanje zajedničke odbrambene politike. Unija je utemeljena na vrednostima poštovanja dostojanstva, slobode, jednakosti, demokratije, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava i prava manjina. Svojim građanima EU obezbeđuje široko područje slobode, bezbednosti i pravde.

Evidentno je da je EU prevazišla klasične osobine međunarodne organizacije i uobičajene tipologije, ali s obzirom da još uvek nije postala federacija ili konfederalni model ujedinjenja država, uprkos tome što veliki broj njenih članica (ali ne sve zemlje članice) koristi Evro kao jedinstvenu valutu, ostaje epitet *sui generis* (odnosno specifičnost) prilikom analize sistema prava i institucija EU.

Institucije EU su kompleksne i kao takve ih je okarakterisao Komesar EU zadužen za regionalnu politiku i reformu institucija (M. Barnier), prilikom zasedanja Evropske Konvencije o budućnosti Unije (marta 2002). Evropska unija će ostati jedna originalna konstrukcija, gde organizacija i podela ovlašćenja slede složenu logiku. Uprkos tome, postoji prostor za mogući napredak na polju demokratizacije odlučivanja i smanjenja demokratskog deficita, u oblasti decentralizacije i poboljšanja efikasnosti celog sistema.

Posebno je značajno pitanje kreiranja institucionalne strukture ekonomskog sistema EU nakon uvođenja jedinstvene valute (2002), koji sistem je široko prihvaćen u zemljama članicama EU. Razlozi leže u jednostavnoj činjenici da privreda EU ima potrebu kolektivnog upravljanja. Evropska centralna banka je, stoga samo početak budućeg uslovno rečeno „četvrtog stuba“, jer fiskalna dimenzija ne sme biti zanemarena u kontekstu institucionalne i pravne reforme EU. Otuda slede dalji pravci reforme prava EU, tj, njenih konstitutivnih ugovora iz pedesetih godina, ali i reforme u smeru transformacije EU kao važnog političkog faktora, a ne samo ekonomskog giganta. U meri u kojoj EU bude uspela da pomiri ove suprotnosti i sopstveni jaz između ekonomskih uspeha i atraktivnosti za zemlje nečlanice, s jedne

strane i političke minornosti i odsustva koherentnosti u EU, s druge, zavisice dalji ekonomski prosperitet i buduća pravna dogradnja Unije².

Danas je evidentna svojevrsna pravna i institucionalna kriza EU (fr. „Fatigue de l’Europe“). To je pre svega posledica ubrzanog ritma širenja članstva EU koja danas broji dvadeset osam članica, zatim različite ekonomske moći i pravnih sistema, posebno imajući u vidu zemlje nove članice, njih deset od 2004. godine sa područja Centralne i Istočne Evrope, kojima su se početkom 2007. godine pridružile i Rumunija i Bugarska, a zstim i Hrvatska 2013. godine.

U tim okolnostima EU je potrebna pravna i politička konzistentnost, kao i dalje ekonomsko snaženje u oštroj međunarodnoj trgovinskoj utakmici sa SAD, Japanom, Kanadom, Kinom i ostalim konkurentima. Stoga je dalja pravna i institucionalna reforma EU u savremenoj praksi *conditio sine qua non* budućeg ekonomskog razvoja Unije. Efikasno funkcionisanje Unije sadržano je u potrebi očuvanja stepena interne integracije sa još uvek uporedo prisutnim klasičnim shvatanjem suvereniteta država članica. U tom kontekstu je još na Evropskoj Konvenciji (2002– 2003.) isticano da jedino model integracije, a ne jednostavne saradnje među državama, omogućava članicama EU da sačuvaju svoju suverenost uz istovremeno poštovanje njihove raznolikosti. *In varietate concordia!*

Pravne i institucionalne reforme Unije preduslov su njenog daljeg privrednog snaženja u međunarodnim ekonomskim odnosima. U tom smislu naročito je značajna uloga Evropskog parlamenta (EP) kao jedinog predstavničkog tela koje obezbeđuje demokratski legitimitet EU³, ali i organa koji je *spiritus movens* institucionalne transformacije EU i širenja nadležnosti komunitarnih institucija na uštrb nacionalnih kompetencija

² Gasmi G., „Pravo i osnovi prava Evropske unije“, Singidunum Univerzitet, Beograd, 2013. str. 104.

³ Gasmi G., „Pravno – institucionalne perspektive EU“, Strani pravni život, br. 3/2015, str. 83.

članica. Ugovor iz Lisabona (2009.) otvorio je pitanje statusa EU kao pravnog lica, te daljeg razvoja institucija i harmonizacije prava.

Nova arhitektura Evrope obuhvata kako proces produbljivanja evropskih integracija, tako i proširenje članstva EU uključenjem novih država. Nakon prijema Hrvatske (2013), neizvesno je razmatranje aplikacije koju je podnela Makedonija još 2005. (pregovori o pristupanju nisu započeti zbog spora sa Grčkom oko naziva države), zatim slede pregovori o pristupanju sa Srbijom i kandidature ostalih balkanskih država. Posebno važno mesto ima Turska koja je već dugo godina kandidat za prijem u EU (zvanično od 2005), jer je u pitanju zemlja sa izuzetnim potencijalima (geostrategijski položaj, veličina teritorije, broj stanovnika i dr).

Nesporno je da je evolucija Zajednice od početne ekonomske integracije do savremene EU važan proces, koji je obuhvatio institucionalne reforme i otvorio mnoga pitanja u pogledu karaktera i pravnog statusa. Mišljenja smo da se vitalno pitanje budućeg razvoja EU odnosi na kapacitet donošenja efektivnih odluka EU kako na spoljno-političkom planu, tako još i više na internom planu u pogledu podsticanja ekonomskog rasta, zaposlenosti i održivog razvoja

Generalni princip delegirane nadležnosti, odnosno dodeljenih nadležnosti je princip na osnovu kojeg u velikoj meri funkcioniše Evropska unija u savremenom trenutku. Oblasti u kojima su države članice EU danas spremne da ustupe svoje nadležnosti jednoj nadnacionalnoj zajednici i njenim institucijama kao što je EU, postaju danas sve brojnije.

Nacionalni suverenitet država članica EU više nije nedeljiva i zauvek definisana pojmovna kategorija, jer je sve veća međuzavisnost država na globalnom i još više na regionalnom nivou u savremenom svetu. Države članice EU motivisane su prevashodno idejom i prednostima ekonomskog zajedništva, kao nužnosti u visoko globalizovanoj međunarodnoj privredi. Usled toga je neprekidan proces usavršavanja institucionalne strukture EU u vidu sukcesivnih revizija konstitutivnih Ugovora o EU,

zatim Predloga Ugovora o Ustavu Evrope i konačno nedavnog usvajanja i stupanja na snagu Lisabonskog Ugovora o reformi EU (2009).

Organi EU ne mogu širiti svoja ovlašćenja na štetu država članica, već je potrebna prethodna saglasnost članica EU. Postoje tri vrste nadležnosti u EU:

1) isključiva nadležnost Unije,

2) podeljena nadležnost sa državama članicama i

3) isključiva nadležnost država članica, gde Unija može ispoljiti podršku i koordinaciju u pogledu evropskih aspekata određenih pitanja (npr. turizam), ali bez harmonizacije politika. Zajednička spoljna i bezbednosna politika predstavlja zasebni sistem u EU. Države članice takođe međusobno usklađuju svoje nacionalne ekonomske politike i politike zapošljavanja u okviru mehanizama EU.

U oblasti podeljenih nadležnosti EU funkcioniše na osnovu *principa supsidijarnosti* koji definiše da Zajednica preduzima mere, samo ukoliko ciljevi predviđene akcije ne mogu biti ostvareni u potrebnoj meri od strane država članica, odnosno mogu biti uspešnije ostvareni od strane Zajednice, imajući u vidu veličinu ili učinak predviđene akcije.

Mere Zajednice neće prelaziti okvire onoga što je neophodno da bi se postigli ciljevi Ugovora o EU. To čini princip proporcionalnosti, koji dopunjava princip supsidijarnosti. Države članice preduzimaju sve neophodne mere za ostvarivanje zadataka EU i uzdržavaju se od svih mera koje mogu ugroziti ostvarivanje ciljeva EU.

Evropska unija (EU) danas obuhvata dvadeset osam evropskih država koje imaju oko pola milijarde stanovnika i unutrašnje tržište. Članice su šest zemalja osnivača: Francuska, Nemačka, Italija, Holandija, Luksemburg, Belgija (Evropa šestorice osnovana Pariskim ugovorom 1952.) i preostale zemlje koje su pristupale EU u procesu proširenja članstva: Velika Britanija i Sev. Irska, Danska i Irska (Evropa devetorice, 1973), Grčka (1981), Portugal i Španija (1986), Austrija, Švedska i Finska

(1995), Kipar, Malta, Češka Republika, Estonija, Mađarska, Letonija, Litvanija, Poljska, Slovačka, Slovenija (2004), Bugarska, Rumunija (2007) i Hrvatska (2013.) godine.

Države sa statusom kandidata za članstvo su: Turska, Makedonija, Albanija, Srbija i Crna Gora. Bosna i Hercegovina ima status potencijalnog kandidata za članstvo, koji se razlikuje u odnosu na mogućnost korišćenja sredstava finansijske pomoći iz IPA fonda EU za pristupanje.

Konfederacija Švajcarska i Kraljevina Norveška su na svojim nacionalnim referendumima odbile pristupanje EU, iako su imale status kandidata za članstvo.

Proces institucionalnih promena Evropske zajednice paralelno je praćen procesom širenja EZ. Zajednica je prošla mnoge složene etape svog razvoja do današnje Evropske unije (EU) sa tendencijama daljeg širenja članstva.

1.2. Istorijat razvoja evropskih integracija - nastanak evropskih zajednica i osnivački ugovori

***Historia magistra vitae est.*⁴**

Pojava regionalnih ekonomskih integracija⁵ snažno je obeležila period posle II svetskog rata. Jedan od najznačajnijih i najuspešnijih oblika regionalnog udruživanja država danas predstavlja Evropska unija. Koreni njenog stvaranja leže u

⁴ Istorija je učiteljica života.

⁵ Pored stvaranja Evropske zajednice za uglj i čelik (ECSC), EEC i EURATOM, tendencije izraženog regionalizma u tom periodu uticale su i na osnivanje drugih oblika regionalnih integracija: EFTA (1960), Latino-američko udruženje u slobodnu trgovinsku zonu (LAFTA, 1960), Centralno - američka ekonomska integracija (1960), Sporazum Australije i Novog Zelanda o slobodnoj trgovini (1965), Carinska i ekonomska unija Centralne Afrike (1964), Sporazum o slobodnoj trgovinskoj zoni Kariba (1968.) i dr. Nav. prema: S. Riesenfeld, „Legal Systems of Regional Economic Integration”, Hastings International and Comparative Law Review, Spring, 1997, p. 539-540., nav. prema: Gordana Ilić-Gasmi, „Reforme Evropske unije”, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2004. str. 17.

težnjama za prevazilaženjem istorijskih rivalstava između država, posebno Francuske i Nemačke, paralelno sa podsticanjem ekonomskog napretka i razvoja država članica.

Pariskim ugovorom od 18. aprila 1951, koji je stupio na snagu 1952. godine, stvoren je prvi nukleus današnje Evropske unije u vidu Evropske zajednice za ugalj i čelik (*EZUČ*), a zatim Rimskim ugovorom potpisanim 25. marta 1957. (stupio na snagu 1958), osnovane su Evropska ekonomska zajednica (*EEZ*) i Evropska zajednica za atomsku energiju (*EURATOM*). Prvobitno su ih činile šest zemalja članica (Francuska, SR Nemačka, Italija, Belgija, Luksemburg i Holandija).

Briselskim Ugovorom o objedinjavanju organa triju evropskih zajednica (potpisan aprila 1965, stupio na snagu 01. jula 1967.) formirane su Evropske zajednice (EZ) tj. Zajednica (Community) sa jedinstvenom institucionalnom strukturom. Pri tome je svaka od evropskih zajednica zadržala odvojeni pravni subjektivitet na osnovu konstitutivnih ugovora o osnivanju, kao akata ustavnog karaktera. Imajući u vidu, međutim, zajedničko članstvo, zajedničke organe i jedinstveni pravni sistem triju evropskih zajednica, u literaturi je tradicionalno u primeni jedinstveni naziv: Evropska zajednica.

1.2.1. Šumanova deklaracija, Savet Evrope i stvaranje Evropske zajednice za ugalj i čelik

Posle II svetskog rata društvene prilike je karakterisala razorena privreda i ideološka podeljenost u Evropi. Bitan podsticaj ujedinjenju zapadno-evropskih država predstavljao je Maršalov plan pomoći ekonomskom oporavku (1947), koji su prihvatile šesnaest evropskih država, dok su zemlje Istočne Evrope i SSSR odbile ovaj predlog. Plan državnog sekretara SAD je kao uslov korišćenja pomoći postavljao obavezu ujedinjavanja država korisnica, što je uslovalo osnivanje Organizacije za evropsku ekonomsku saradnju, 1948. g. (kasnije *OECD*) koja je imala za cilj usmeravanje američke

pomoći i koordinaciju nacionalnih ekonomskih politika država članica.

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

Posebno značajnu etapu zapadno-evropskog ujedinjenja predstavlja održavanje konferencije u Hagu, 1948. godine, na kojoj su se okupili najuticajniji federalistički pokreti u Evropi koji su proklamovali ideje ujedinjavanja. Pojava ovih pokreta je posledica teške posleratne situacije, političke i ekonomske slabosti zapadno-evropskih država, nasuprot SAD i SSSR. Među pokretima su postojale razlike u načinima povezivanja suverenih država, ali su generalno zastupali stav o potrebi ukidanja granica između zapadno-evropskih država i formiranju centralne vlasti. Predstavnici federalističkih pokreta (Evropska unija federalista, francuska NVO „Federacija”, Pokret socijalista za Ujedinjene države Evrope, Evropska liga za ekonomsku saradnju, Panevropska unija i dr.) osnovali su Međunarodni komitet pokreta za EU, koji je organizovao konferenciju.

a) Na konferenciji kojom je predsedavao britanski premijer Winston Čerčil usvojena je rezolucija „Poruka Evropljanima” u kojoj su sadržani principi ujedinjenja Zapadne Evrope u cilju zajedničkog napretka. Proklamovana je neophodnost slobodne cirkulacije kapitala, roba, ljudi i ideja, kao i osnivanje Evropskog parlamenta - čije bi poslanike birali članovi nacionalnih parlamenata. Doneta je odluka o izradi Pakta o pravima čoveka i formiranju Suda za ljudska prava, radi sprovođenja odredbi Pakta. Rezultat Haške konferencije predstavlja osnivanje Saveta Evrope, maja 1949, čiji su glavni organi Komitet ministara i

Konsultativna skupština (sada Parlamentarna skupština) imali za cilj jačanje političke saradnje među državama članicama i razvijanje principa parlamentarne demokratije i zaštite prava čoveka.

Dalje sledi usvajanje Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, koja je stupila na snagu 1953. godine. Uloga Saveta Evrope sastojala se u obezbeđivanju foruma za diskusiju o pitanjima odnosa Istoka i Zapada, slobode štampe, udruživanja i izražavanja, terorizma, ekologije, kulture, zdravstva, obrazovanja, omladine i sporta. Iz nadležnosti Saveta Evrope isključena su pitanja odbrane i nacionalne bezbednosti. Predviđeno je da se odluke o osnovnim političkim smernicama donose na osnovu konsensusa, dok se budžetska pitanja izglasavaju kvalifikovanom (dvotrećinskom) većinom.

Odluke ove međunarodne organizacije ne proizvode pravne obaveze za države članice (danas ima 47 zemalja članica), jer treba da budu prethodno ratifikovane u nacionalnim parlamentima da bi stekle pravno dejstvo. Parlamentarna skupština ima konsultativnu ulogu, bez zakonodavnih ovlašćenja i daje preporuke Savetu ministara, koji ih može odbaciti ako nema konsensusa. Svaka članica može iskoristiti pravo veta da spreči donošenje odluke, jer se države nisu odrekle svoje jurisdikcije i saradnju sprovode shodno principima međuvladine saradnje.

Uprkos ograničenjima, doprinos Saveta Evrope u procesu evropske integracije je veliki. Kao politička organizacija SE je usvajanjem brojnih rezolucija na političkom, ekonomskom, kulturnom i socijalnom planu omogućio razvoj tešnje saradnje među članicama, čiji se broj neprekidno povećava. Danas je SE organizacija koja je *de facto* predvorje članstva u EU, naročito za zemlje tzv. nove demokratije iz Centralne i Istočne Evrope. Potpisivanje Evropske konvencije o ljudskim pravima i sticanje članstva u Savetu Evrope potvrda je da zemlje kandidati prihvataju načela zapadno-evropskih liberalnih demokratija, kao na pr. uključivanjem Španije i Portugala u SE posle sloma diktatorskih režima, polovinom 70-tih godina.

Osnivanje Saveta Evrope predstavlja značajnu etapu u evropskim integracijama jer ujedno predstavlja temelj njenog daljeg razvoja, kasnije uobličenog u Šumanovoj deklaraciji. Na prvoj sednici Konsultativne skupštine SE (1949.) odlučeno je da se otpočne sa formiranjem evropske ekonomske i političke unije. Francuska je predvodila u takvim zahtevima, praćena podrškom zemalja Beneluksa i Italije, dok je s druge strane stav Velike Britanije odražavao sukob koncepcija u odnosu na obim nadležnosti organa EU i koji se prelama do današnjih dana. Britanija je izrazila rezerve prema prenošenju suverenih državnih kompetencija na nezavisno telo sa elementima supranacionalnosti u okviru izvršne, zakonodavne i sudske funkcije na međunarodnom nivou. Uloga Britanije je bila da bude pokrovitelj francusko-nemačke saradnje, ali ne i aktivni učesnik evropskih integracija jer je kao nekadašnja kolonijalna sila imala interes očuvanja ekonomskih i političkih veza i sfere uticaja u zemljama Komonvelta. Pored toga, bila je prisutna jako izražena tradicionalna britanska spona sa politikom SAD, kao prevaga nad zbližavanjem sa zemljama Kontinenta.

b) Šumanova deklaracija (po francuskom ministru spoljnih poslova Robertu Šumanu, iako je glavni inspirator bio Žan Mone predsednik Komiteta za ekonomsko planiranje), od 9. maja 1950. godine, predstavlja revolucionarni pomak u oblasti evropskih integracionih procesa, jer čini prethodnicu stvaranja Evropske zajednice za uglj i čelik, jedinstvene međunarodne organizacije sa elementima nadnacionalnosti i specifičnom institucionalnom strukturom. Dokument se bavi idejom stavljanja proizvodnje uglja i čelika Francuske i Nemačke pod upravu Visoke vlasti, izvan nacionalne kontrole, u organizaciji otvorenoj za učešće ostalih zapadno-evropskih država. Odluke Visoke vlasti su pravno obavezujuće i neposredno primenljive u državama članicama nove organizacije (srb. EZUČ).

Deklaracija proklamuje da Evropa treba da bude izgrađena na federalnoj osnovi, pri čemu je stvaranje Evropske zajednice za uglj i čelik samo prvi korak. „Evropa neće biti izgrađena odjednom ili na osnovu jedinstvenog plana. Biće izgrađena

kroz konkretna dostignuća, koja prvenstveno stvaraju solidarnost de facto.”

Međuvladina konferencija u Parizu, juna 1950. označila je početak pregovora o stvaranju Evropske zajednice za ugalj i čelik, koji je predstavljao ugovorni okvir nadnacionalnog oblika međunarodne saradnje država. Ugovor o EZUČ (European Coal and Steel Community - ECSC) potpisan je 18. aprila 1951. u Parizu od strane šest država osnivača: Francuska, SR Nemačka, Italija, Belgija, Holandija i Luksemburg, a stupio na snagu 23. jula 1952. god. Interes posleratno oslabljene Francuske bio je sprečavanje ponovne vojne pretnje Nemačke putem povezivanja sa ostalim zemljama i paralelno rešavanje oblasti Rura, važnog industrijskog središta i tačke dugogodišnjih francusko-nemačkih sukoba. SR Nemačka, sa svoje strane, takođe veoma oslabljena i izolovana, kroz stvaranje EZUČ videla je način svoje reintegracije u međunarodnu zajednicu i uz mogućnost obnavljanja suvereniteta nad Sarskom oblasti, koja je pripala Francuskoj. Za postizanje ovih političkih ciljeva odabran je pragmatičan metod stavljanja pod zajedničku kontrolu proizvodnje uglja i čelika, u vidu nadležnosti Visoke vlasti.

1.2.2. Organi Evropske zajednice za ugalj i čelik (EZUČ)

Ugovor o osnivanju EZUČ predstavlja tzv. ugovor - zakon (Traite - law) i akt međunarodnog prava koji detaljno reguliše nadležnost organa i funkcionisanje Evropske zajednice za ugalj i čelik. Za razliku od toga, ugovori okvirnog tipa (EEZ, EURATOM) postavljaju temelje, principe i smernice delovanja komunitarnih organa, koji su dalje ovlašćeni da donose pravne akte o regulisanju određenih pitanja i pravnih odnosa.

Ugovor je zaključen na odredjeno vreme od 50 godina (čl. 97 Ugovora), dok su Rimski osnivački ugovori o EEZ i EURATOM (1958) sklopljeni na neodređeno vreme. Ugovor o EZUČ je dokument potpisan između suverenih država i predstavlja pravni akt međunarodnog prava, dok je izvršenje u

nadležnosti organa zajednice i posebno Visoke vlasti koja je van uticaja država i ostalih organa. Kao protivteža, ustanovljen je Savet ministara sastavljen od predstavnika država članica, koji izražava međuvladin oblik saradnje u EZUČ.

Centar institucionalne strukture EZUČ je *Visoka vlast*, koja je nezavisna od nacionalnih vlada država članica u granicama Ugovora. Države članice su prenele deo nadležnosti u delu upravljanja proizvodnjom uglja i čelika, pa Visoka vlast ima elementa supranacionalnosti EZUČ. To je jedini organ koji donosi pravne akte, kao što su: odluke i preporuke koje imaju snagu obaveznosti i neposredne primene u zemljama članicama i mišljenja, koja ne spadaju u *ius cogens*. Ovi akti čine sekundarnu regulativu Zajednice, za razliku od primarne koju predstavlja osnivački Ugovor. Proces odlučivanja Visoke vlasti je donekle limitiran pozitivnim mišljenjem ili saglasnošću Saveta ministara, kada to Ugovor predviđa.

U slučaju kolizije nacionalnog sa propisom Zajednice, koji se primenjuje direktno, pravilo je da važi prednost komunitarne norme, jer državna suverenost više nije ekskluzivne prirode u međunarodnom pravu.

U kasnijim novelama Ugovora (osnivačkog) EEZ u centru zakonodavnog odlučivanja je Savet ministara, a ne Komisija (kao pandan Visokoj vlasti) i to ukazuje na znatno veći stepen nadnacionalnosti u odnosu na EEZ. Odluke Visoke vlasti, kao nezavisnog organa EZUČ, neposredno se primenjuju i proizvode direktne pravne posledice, bez potrebe da ih država članica uvodi u interni pravni sistem posebnom procedurom.

Savet ministara EZUČ, sastavljen od predstavnika država članica (čl.27), predstavlja njihove nacionalne interese. Savet odlučuje u skladu sa odredbama Pariskog osnivačkog ugovora kojim su članice prenele deo nadležnosti na EZUČ, što ga suštinski razlikuje od diplomatske konferencije država i klasičnih međunarodnih organizacija.

Četvorougao ni institucionalni obrazac EZUČ, kasnije usvojen i kao model EEZ, čine još i Parlament i Sud pravde.

Prema čl. 20 Ugovora *Parlament* je definisan kao organ okupljanja predstavnika država članica, čije članove biraju nacionalni parlamenti prema internoj proceduri. Tako je bilo sve do 1979. godine, kada su u tadašnjih devet država članica održani prvi neposredni izbori za članove Parlamenta. U pitanju su prvi direktni izbori obavljeni u nekoj međunarodnoj organizaciji, na koji način se EZUČ izdvojila iz klasičnog modela organizacija.

Članovi Parlamenta biraju se na pet godina, s tim da ne smeju istovremeno biti članovi vlada niti drugih organa Zajednice. Parlament ima zakonodavnu i budžetsku funkciju i vrši administrativnu kontrolu. Legislativna ovlašćenja Parlamenta su, međutim, veoma bila mala i svodila su se na konsultativnu ulogu. Jedino u slučaju odlučivanja Visoke vlasti o pitanju koje nije predviđeno Ugovorom, a koje je neophodno regulisati u cilju stvaranja zajedničkog tržišta uglja i čelika, potrebna je saglasnost Parlamenta, pored odobrenja Saveta (čl.95). U domenu budžeta Parlament takodje ima mala ovlašćenja prema osnivačkom aktu, kao na primer da daje predloge za izmenu budžeta koje priprema Savet. Kasnijim novelama je proširena nadležnost Parlamenta u ovoj oblasti, posebno kod funkcionisanja EEZ i EURATOM. U domenu administrativne kontrole, tadašnji Parlament je mogao negativno oceniti (dvotrećinskom većinom) rad Visoke vlasti, koja je onda bila obavezna da podnese kolektivnu ostavku.

Četvrti organ EZUČ, ujedno zajednički i za ostale kasnije formirane evropske zajednice, predstavlja Sud pravde, čiji je osnovni zadatak da se stara o poštovanju pravnog sistema Zajednice. Prema čl.31 Sud pravde ima zadatak da osigura poštovanje prava, primenu i tumačenje Ugovora i kontrolu nad njegovim izvršenjem. Time je uvedena nezavisna sudska kontrola pored državne kontrole članica nad odlučivanjem i aktivnostima Visoke vlasti. Za razliku od Međunarodnog suda pravde (OUN) u Hagu čija je nadležnost fakultativna, Sud pravde Zajednice ima obaveznu nadležnost i ulogu vrhovnog tumača Ugovora. Kao stranke pred Sudom pravde mogu se pojaviti države članice, Savet ministara i zainteresovana pravna i fizička lica (čl. 33), kada

pokreću postupak za poništenje odluka Visoke vlasti. Odluke Suda su neposredno izvršne na teritoriji država članica, što je rezultat nadnacionalnih ovlašćenja.

Visoka vlast donosi mere od neposrednog uticaja za pravna i fizička lica članica, a u slučaju sudskog poništenja mera i akata Visoka vlast je dužna da sprovede mere za izvršenje presude i pruži naknadu eventualne štete nastale usled donete mere (čl.34). Sa stanovišta uloge u doktrini je zastupljeno mišljenje da se radi o unutrašnjem sudu Zajednice, dok je sa stanovišta međunarodnog prava Sud pravde organ formiran na osnovu međunarodnog ugovora (zaključenog na pedeset godina) između suverenih država i kao takav i organ regionalne međunarodne organizacije (EZUČ) sa nadnacionalnim ovlašćenjima.

1.2.3. Evropska ekonomska zajednica (EEZ) i Evropska zajednica za atomsku energiju (EURATOM)

Zemlje Beneluksa (Belgija, Holandija i Luksemburg) pokrenule su inicijativu za nastavak procesa zapadno-evropske integracije, sa predlogom da se realizuje zajedničko tržište za sve proizvode i sprovede zajednička kontrola proizvodnje nuklearne energije. Juna 1955. godine u Mesini ministri spoljnih poslova članica EZUČ odlučili su da se formira Komitet stručnjaka za izradu ugovornih okvira predloga za unapređenja evropske integracije. U septembru mesecu iste godine predstavljen je prvi izveštaj Komiteta (predsednik belgijski ministar P. H. Spak), a zatim je u drugom izveštaju (april, 1956.) predloženo osnivanje EEZ i EURATOM. Nakon usvajanja ovih izveštaja maja iste godine na sastanku Šestorice u Veneciji usledili su pregovori, da bi 25. marta 1957. u Rimu bili potpisani osnivački Ugovori o EEZ i EURATOM. Za razliku od Ugovora o osnivanju EZUČ koji je sklopljen na određeno vreme, osnivački akti ovih organizacija zaključeni su na neodređeno vreme i stupili su na snagu 01. 01. 1958. godine.

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

Harmonizacija nacionalnih zakonodavstava u meri u kojoj je to neophodno za funkcionisanje zajedničkog tržišta članica (čl.3), što se postiže sprovođenjem zajedničke politike u oblasti poljoprivrede, trgovine, saobraćaja i razvoja. Mere koje Zajednica preduzima u prvom redu se odnose na usvajanja sekundarne obavezujuće regulative (uputstva, odluke i pravilnici), na koji način se dalje doprinosi uspostavljanju zajedničkog tržišta i otklanjanju prepreka slobodi kretanja roba, usluga, kapitala i lica unutar prostora Zajednice. Sekundarni komunitarni akti se donose na osnovu višeg pravnog akta, osnivačkog ugovora, kao primarnog izvora zakonodavstva. Ugovor o osnivanju EEZ je po svojoj pravnoj prirodi ugovor okvirnog tipa, što znači da okvirno reguliše ovlašćenja komunitarnih organa dajući im široke zakonodavne mogućnosti, naročito Savetu ministara.

Cilj osnivanja EEZ je prevashodno unapređenje skladnog privrednog razvoja članica (čl.2), tako da uspostavljanje zajedničkog tržišta nije samo sebi cilj, već sredstvo privrednog rasta i napretka Zajednice. Usklađivanje ekonomskih politika

članica Zajednice i funkcionisanje zajedničkog tržišta treba da rezultira njihovim političkim zbližavanjem.

To je izuzetna pobjeda zajedničkog interesa nad različitošću. Naime, šest članica EZUČ, prvobitnih osnivača EEZ i EURATOM imale su divergentne interese za stvaranje ovih dveh zajednica. Francuska je bila rukovođena sprečavanjem dominacije Nemačke, dok je sa svoje strane Nemačka u EEZ videla način povratka u međunarodnu zajednicu i afirmaciju nakon poraza i izolacije. Belgija, Holandija i Luksemburg su istovremeno nastojale da stvaranjem EEZ i EURATOM prevaziđu problem malih privreda u globalnoj rastućoj ekonomskoj međuzavisnosti država. Iz tih razloga će ubrzo ove zemlje formirati Beneluks, kao oblik uže privredne integracije⁶. Italija je, kao i SR Nemačka, kroz EEZ i EURATOM sagledavala novo pozitivno razdoblje u svom međunarodnom angažmanu. Sve članice uočile su ekonomske prednosti ovakvog vida udruživanja.

Institucionalna struktura EEZ preuzeta je od EZUČ, s tim da je umesto Visoke vlasti, centar nadnacionalnih ovlašćenja u EEZ *Komisija*, ali sa manjom nadležnošću. Slično Visokoj vlasti članovi Komisije vrše svoja ovlašćenja nezavisno, te ne smeju tražiti niti primati uputstva od bilo koje vlade ili drugog organa. Centralno mesto u sistemu odlučivanja pripalo je Savetu ministara, te je funkcija Komisije kao nezavisnog supranacionalnog organa veoma ograničena.

EEZ je samostalni subjekt međunarodnog prava i poseduje svojstvo pravnog lica, kao i EURATOM. U tom smislu EEZ poseduje najširu pravnu i poslovnu sposobnost u svakoj državi članici, te može sticati i otuđivati pokretnu i nepokretnu imovinu. U slučaju sudskog postupka, Zajednicu, kao stranku zastupa Komisija. U domenu međunarodnih odnosa, Zajednica ima sposobnost zaključivanja međunarodnih ugovora u oblastima

⁶ Ekonomska unija Beneluksa osnovana je Ugovorom od 3. februara 1958, koji je stupio na snagu 1960. god. Cilj osnivanja je stvaranje zajedničkog tržišta roba, usluga, kapitala i radne snage, uz usklađivanje nacionalnih finansijskih i socijalnih propisa.

koje su definisane osnivačkim Ugovorom. U tom okviru, postoje dve vrste međunarodnih ugovora koje zaključuje Zajednica. U prvom slučaju Zajednica se javlja kao ugovorna strana koja preuzima međunarodne obaveze, a u drugom slučaju, koji je češći, radi se o tzv. mešovitim ugovorima u kojima su Zajednica i države članice ugovorne strane. U pitanju su međunarodni ugovori koji jednim delom pokrivaju materiju u isključivoj nadležnosti Zajednice, dok drugim delom obuhvataju oblasti gde su članice zadržale nadležnost.

b) Stvaranje EURATOM bilo je motivisano potrebom razvoja zapadno-evropske nuklearne industrije, u cilju mirnodopskog korišćenja atomske energije i smanjenja visokih troškova u ovoj oblasti. Zajednica pod nazivom EURATOM je omogućila da članice razmenjuju relevantne informacije, zatim da se oformi poseban patentni sistem i osnuju nadnacionalna preduzeća u oblasti proizvodnje i snabdevanja atomske energije. Glavni organi su isti kao i kod EEZ: Savet ministara, Parlament, Komisija i Sud pravde. Obe zajednice nalaze se na nižem stepenu nadnacionalnosti u odnosu na EZUČ. To dokazuje položaj Saveta ministara, koji je preuzeo zakonodavnu ulogu, a Komisiji je pripala izvršna funkcija, sa ograničenim prenetim legislativnim ovlašćenjima.

Parlament i Sud pravde su od početka osnivanja EEZ bili zajednički za sve tri evropske zajednice. Prvi predlozi o spajanju tri evropske zajednice u jednu datiraju još od početka 60-tih godina od strane vlade SR Nemačke, kao i od strane Komisije EEZ (30. septembra 1964). Posle obavljenih pregovora među državama članicama, u Briselu je 8. aprila 1965. potpisan Ugovor o spajanju institucija, kojim su Savet ministara i Komisija postali zajednički za sve tri zajednice. Time je stvoren jedinstven institucionalni okvir evropskih zajednica, kao i jedinstveni budžet. Ovaj Ugovor je stupio na snagu 1967. godine.

Zajednice su, međutim, bile zadržale odvojeni pravni subjektivitet, te su nastavile da paralelno funkcionišu. Usled zajedničkih organa, članstva i ciljeva sveopšte je prihvaćen jedinstven termin *Zajednica*, koji označava postojanje tri

evropske zajednice u političkom smislu. U pravnom kontekstu, tri evropske zajednice nastavile su da postoje paralelno jedna pored druge.

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

1.3. Osnivački akti Evropske unije (EU)

1.3.1. Predlog Ugovora o Evropskoj uniji – inicijativa Evropskog parlamenta (1984)

Evropski parlament je još jula 1981. god. odlučio da ustanovi ekspertsku komisiju⁷ sa zadatkom pripreme Ugovora o Evropskoj uniji, na bazi postojećih osnivačkih ugovora. Predlog ugovora o Evropskoj uniji usvojen je u Evropskom parlamentu februara 1984. godine, u formi međunarodnog ugovora što je podrazumevalo ratifikaciju u zemljama članicama⁸.

Suštinu Predloga ugovora o Evropskoj uniji⁹ činili su zahtevi za institucionalnom reformom Zajednice putem proširenja nadležnosti na nova ekonomska i socijalna područja, izmenu načina odlučivanja i veću pravnu i političku ulogu Evropskog parlamenta. Otuda je u teoriji evropske integracije Predlog ugovora o EU na inicijativu Evropskog parlamenta, stekao atribut značajne etape u postizanju tešnje unije članica Zajednice¹⁰.

Prisutni su federalistički stavovi prilikom definisanja šire nadležnosti Unije u Predlogu ugovora. Osim nadležnosti komunitarnih organa, koji su već predviđeni Rimskim ugovorima, planira se i vođenje zajedničke politike u sledećim

⁷ Na čelu komisije nalazio se italijanski poslanik A. Spineli, aktivan član federalističkog pokreta.

⁸ S. Siriški, *op. cit.*, str. 107.

⁹ Draft Treaty Establishing the European Union, Bulletin EC No 2/1984.

¹⁰ J. Shaw, *op. cit.*, p. 38.

oblastima: monetarna, kreditna, socijalna, zdravstvena, kulturna, obrazovanje, istraživanje i zaštita životne sredine. Temelj Predloga Ugovora o EU čine osnivački ugovori evropskih zajednica, ali Unija zamenjuje i prevazilazi postojeće evropske zajednice. Cilj Evropske unije je dalji razvoj *acquis communautaire*, tj. *tekovine Zajednice*, ali na osnovu novog ugovora o EU. Zajednica na taj način treba da se transformiše u federalni entitet sa demokratski odgovornim institucijama, demokratskim postupkom odlučivanja, na bazi poštovanja osnovnih ljudskih prava i političke decentralizacije. Predlog Ugovora o Evropskoj uniji je prvi poluzvanični dokument Zajednice u kome se pojavljuje koncept supsidijarnosti kod podele nadležnosti između zemalja članica i komunitarnih organa, koja je kod osnivačkih ugovora ostala nedorečena. Tako čl. 12 (2) Predloga ugovora o EU reguliše slučaj konkurentne nadležnosti članica i Unije:

„Unija će delovati samo onda kada se zadaci mogu efektivnije postići zajednički nego odvojenom akcijom država članica, posebno onda kada njihovo izvršavanje traži akciju Unije zbog dimenzije zadataka ili se njihovi efekti protežu preko nacionalnih granica.”¹¹

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

¹¹ *Ibidem*

regulisanja, bez mogućnosti naknadne intervencije, osim ako to Ugovor izričito dozvoljava.

Legitimitet ovako koncipiranim nadležnostima Unije treba da daju reformisane institucije. Naime, četvorougao (Savet, Komisija, Parlament, Sud pravde) dodaje se Evropski savet, osnovan 1975. godine. Nova uloga Evropskog saveta je da okupi šefove država ili vlada članica u cilju usaglašavanja spoljno-političkih stavova i zajedničke akcije na polju međunarodne politike. Kamen temeljac institucionalnih novina u okviru planirane Evropske unije čini ojačani položaj Evropskog parlamenta. U postupku donošenja komunitarnih akata, obavezna je saglasnost Evropskog parlamenta i Saveta, na predlog Komisije. Prema odredbama Rimskih ugovora, mišljenje Parlamenta je moglo biti negativno, ali je usvajanje odluke ipak bilo omogućeno u okviru Saveta ministara, a često mišljenje Parlamenta nije bilo obavezno zastupljeno. Uvođenje obavezne saglasnosti Evropskog parlamenta u proceduru odlučivanja Saveta, značilo je da Savet može odbaciti mišljenje Parlamenta samo jednoglasnom odlukom, bez prava izmene poslednjeg teksta akta, koji je rezultat serije usaglašavanja Saveta i Parlamenta. Komisija je trebalo da dobije veća ovlašćenja prilikom samostalnog donošenja uredbi i implementirajućih uputstava. U praksi je dolazilo do čestog prepuštanja odlučivanja Savetu, kada se radilo o nekom pitanju od posebnog interesa za neku od članica. Nova uloga Komisije trebalo je da odrazi njen nadnacionalni i nezavisni karakter. Time bi se približila položaju vlade u federalnoj strukturi paradržavnog uređenja Unije. U pogledu Saveta, Predlog ugovora o EU predviđao je proces odlučivanja isključivo prostom ili kvalifikovanom većinom, nasuprot dotadašnjoj veoma uvreženoj praksi jednoglasnosti. Uvođenje većinskog odlučivanja je planirano u prelaznom periodu od maksimalno deset godina, i u tom intervalu bi bili dopušteni izuzeci od većinskog odlučivanja u slučaju zaštite značajnih nacionalnih interesa članica.

Navedeni predlozi institucionalne reforme Zajednice su prokrčili put kasnijim odredbama Ugovora o EU donetom u

Mastrihtu, 1992. godine. U tome leži značaj Predloga ugovora o Evropskoj uniji Evropskog parlamenta. Usled nespremnosti zemalja članica, Predlog ugovora nije prihvaćen na zasedanju Evropskog saveta u Fontenblou, juna 1984. godine, ali je došlo do formiranja *ad hoc* Komiteta za institucionalna pitanja. Na čelu ovog komiteta bio je irski ministar, J. Dooge. Komitet „Dooge” je decembra 1984. podneo prvi izveštaj, a marta 1985. i drugi, na sastanku Evropskog saveta u Briselu. Rezultati rada ovog komiteta afirmisali su pokrenute principe institucionalne reforme Zajednice, uprkos protivljenju Velike Britanije, Grčke i Danske. Predloženo je sazivanje međuvladine konferencije članica radi pripreme Ugovora o Evropskoj uniji.

Izveštaj Komiteta „Dooge” bio je razmatran na Samitu članica u Milanu, krajem juna 1985. godine. Došlo je do sukoba ideja o evropskoj integraciji između francusko-nemačke struje, sa jedne strane i Velike Britanije, Danske i Grčke, sa druge. Politika francuskog predsednika F. Mitterana dobila je snažnu podršku nemačkog kancelara H. Kola. Jezgro njihovog zalaganja je ideja napretka zapadno-evropske integracije među državama koje su za to spremne, tako da ostale članice ne sprečavaju njihovo čvršće jedinstvo. Time se javlja tzv. „Evropa promenljive geometrije” ili „Evropa u dve brzine”. Na taj način se želeo prevazići suprotan stav Velike Britanije o stvaranju Evropske unije tj. o potrebi održavanja *status quo*. Činjenice ilustruju da je tzv. Evropa u dve brzine praktično već funkcionisala u okviru Evropskog monetarnog sistema, osnovanog 1979. U ovom sistemu „korpe valuta” nije učestovala britanska funta i grčka dragma, a italijanska lira je bila uključena donekle (odstupanja do 6%).

1.3.2. Jedinstveni evropski akt (1986/1987)

Francusko-nemačka ideja o Evropi u dve brzine zasnivala se, međutim, na shvatanju da treba postići načelan dogovor o proširenju nadležnosti Zajednice u smeru stvaranja Unije, kao višeg stepena integrisanosti članica, s tim da se realizacija

prepusti državama bez fiksiranog roka. Napredak bi bio postignut, iako ga sve države ne bi sprovodile istom brzinom. Jednom brzinom idu države koje primenjuju zajedničke akcije i veće jedinstvo, a drugom brzinom ostale članice. Velika Britanija, međutim, nije se slagala sa ovom koncepcijom, videvši u tome opasnost ostajanja po strani u odnosu na države tzv. čvrstog jezgra evropske integracije, koje bi obuhvatile, pored Francuske i Nemačke i zemlje Beneluksa i Italiju. Kompromis je nađen u prihvatanju M. Tačera, britanskog premijera, da se osnuje politički komitet za izradu nacerta ugovora o izmenama Rimskih ugovora¹², na čelu sa Adoninom. Rad ovog komiteta poslužio je kao baza Samita članica u Luksemburgu, 1985. godine. Istovremeno, na čelo Komisije dolazi francuski socijalista Ž. Delor, koji je odigrao važnu ulogu u podsticanju evropske integracije sveukupnim radom, a posebno svojim angažovanjem na donošenju Bele knjige o jedinstvenom tržištu, 1985. godine.

Polazeći od potrebe eliminisanja preostalih brojnih prepreka funkcionisanju unutrašnjeg tržišta Zajednice, Bela knjiga sadrži preporuke za donošenje oko tri stotine mera u oblasti uklanjanja fizičkih, tehničkih i fiskalnih barijera slobodnoj trgovini unutar Zajednice. Proklamovan je cilj postizanja jedinstvenog tržišta članica Zajednice, bez državnih granica i prepreka do kraja 1992. godine. Bela knjiga je jednoglasno prihvaćena na Samitu u Milanu, juna 1985, čime je otpočela etapa izgradnje tzv. Evrope '92.

Istom prilikom odlučeno je o sazivanju međuvladine konferencije o izmenama osnivačkih ugovora, kako bi se omogućilo ostvarenje jedinstvenog tržišta definisanog Belom knjigom. Odluka je, međutim, doneta uprkos odbijanju Velike Britanije, Grčke i Danske. Izgleda da je Evropa u dve brzine ovom prilikom zaista bila na delu, jer je to jedinstven slučaj u istoriji Zajednice, da je odluka o međuvladinoj konferenciji članica doneta većinskim glasanjem. Značaj presedana je utoliko veći,

¹² Vid. kod: Ž. Jazić, „Evropska zajednica na putu transformacije u Evropsku uniju”, JRMP, br. 1/1986, str. 10.

kada se ima u vidu da je iz tako sazvane međuvladine konferencije proisteklo donošenje Jedininstvenog evropskog akta, 1986. godine.

Na međuvladinoj konferenciji održanoj 26-27. februara 1986. u Luksemburgu potpisan je tekst Jedininstvenog evropskog akta¹³, koji je stupio na snagu 1987. godine. U pitanju je prva značajna revizija osnivačkih ugovora evropskih zajednica i uvođenje institucionalnih promena, ali bez suštinske transformacije Zajednice kako je bila zamišljeno (Spinelijevim) Predlogom ugovora o EU Evropskog parlamenta. Odustalo se od sklapanja novog ugovora o EU, već je kao osnova uzeta celina osnivačkih ugovora evropskih zajednica, koje su dopunjene i izmenjene odredbama Jedininstvenog evropskog akta. Proširena je nadležnost Zajednice na nove oblasti, poboljšano je funkcionisanje institucija i uvedena saradnja članica u domenu spoljne politike u institucionalni okvir.

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

¹³ Bulletin EC, Supplement 2/1986. Single European Act (SEA)

U Preambuli Jedinstvenog evropskog akta je istaknuta volja članica da svoje odnose transformišu u Evropsku uniju, na osnovu postojećeg institucionalnog konteksta i spoljno-političke saradnje članica. Upravo, međutim, I i III poglavlje (o Evropskoj uniji i o političkoj saradnji) su autonomnog karaktera, jer nisu inkorporisani u postojeće ugovore o Evropskoj zajednici, niti za njihovo kršenje važi nadležnost Suda pravde¹⁴. U čl. 31. SEA¹⁵ izričito je isključena nadležnost Suda pravde za ova poglavlja.

Evropski savet je institucionalizovan odredbama SEA (čl. 2). Predviđeno je njegovo redovno sastajanje dva puta godišnje, tako da okuplja šefove država ili vlada država članica kao i Predsednika Komisije. Njima pomažu ministri spoljnih poslova i po jedan član iz Komisije. Institucionalne promene odnose se na Komisiju i Evropski parlament, koji je postao jedan od aktera Evropske političke saradnje, utvrđivanjem obaveze informisanja Parlamenta o pitanjima spoljne politike i poštovanja mišljenja Evropskog parlamenta o spoljno-političkim pitanjima. Predviđeno je jedinstveno istupanje članica u međunarodnim organizacijama i zauzimanje zajedničkog stava u sferi različitih tema međunarodne politike. Ustanovljen je Sekretarijat Evropske političke saradnje (poglavljje III SEA). Međuvladin karakter Evropske političke saradnje naglašen je terminološkim određenjem članica Zajednice kao: Visoke strane ugovornice. Spona sa postojećom institucionalnom strukturom Zajednice ogleda se u tome što sastancima ministara spoljnih poslova članica u okviru Evropske političke saradnje, predsedava predstavnik predsedavajućeg u Savetu ministara. Pored toga, Komisija je potpuno uključena u aktivnosti Evropske političke saradnje (čl. 30(3)(b) SEA), dok je predsedavajući Evropske političke saradnje u obavezi da redovno obaveštava Evropski parlament o tekućim spoljno-političkim pitanjima koja se razmatraju.

¹⁴ J. Kamber. *op. cit.*, str. 158.

¹⁵ SEA - Single European Act, Bulletin EC, Supplement 2/1986.

U velikoj meri odredbe Jedinštvenog evropskog akta odražavale su *de iure* promene koje su *de facto* već postojale. To se posebno odnosi na Evropsku političku saradnju i Evropski savet. Takođe je sličan slučaj i sa većinskim odlučivanjem Saveta u saradnji sa Evropskim parlamentom kako bi se omogućilo donošenje komunitarnih akata o zabrani diskriminacije državljana drugih zemalja članica. Nadležnost Zajednice je proširena na područja regionalnog razvoja, istraživanje i tehnološki razvoj, kao i zaštitu čovekove okoline, što je kasnije preuzeto Ugovorom o EU iz Mاستrihta, 1992. godine (čl. 130A — 130T). Delimično je socijalna politika uključena u nadležnost Zajednice¹⁶. Kao dodatak postojećoj institucionalnoj strukturi Zajednice, predviđeno je stvaranje Suda prve instance (čl. 168A). Ovaj Sud je kasnije osnovan odlukom Saveta od 1989. godine, kada je počeo sa radom, u cilju rasterećenja Evropskog suda pravde.

Značajno je da se Evropska unija po prvi put u zvaničnom dokumentu u formi revizije osnivačkih ugovora evropskih zajednica, postavlja kao cilj postojanja Zajednice: „spremni da ostvare Evropsku uniju na bazi, s jedne strane Zajednice koja funkcioniše po sopstvenim pravilima i s druge strane, evropske saradnje između država potpisnica u oblasti spoljne politike i da daju Uniji neophodna sredstva za akciju”¹⁷.

1.3.3. Donošenje Ugovora o Evropskoj uniji (1992/1993) u Mاستrihtu

Značaj Jedinštvenog evropskog akta potvrđen je daljim aktivnostima Zajednice i donošenjem konkretnih mera za očuvanje unutrašnjeg tržišta članica. Evropska komisija je nastavila sa sprovođenjem ovlašćenja inicijatora komunitarnih akata i zajedničke politike, dok se u okrilju Saveta EU razvila zakonodavna aktivnost. Prevladala je logika zajedništva i

¹⁶ J. Shaw, *op. cit.*, p. 43.

¹⁷ Citat iz Preambule Jedinštvenog evropskog akta, *op.cit.*

ekonomskih prednosti ujedinjenja, jer su troškovi ostajanja van integracija („costs of non-Europe”¹⁸) prinudili članice da krenu dalje u susret reformama Zajednice. Mnoge važne mere, koje su bile predmet nesuglasica između članica trebalo je da budu usvojene jednoglasno, što se pokazalo kao kočnica funkcionisanju jedinstvenog tržišta Zajednice. To je kulminiralo u julu 1992. prilikom usvajanja mera fiskalne harmonizacije u Savetu. Velika Britanija je, da bi se složila sa uvođenjem poreza na dodatu vrednost (VAT), tražila ustupke u vidu povoljne poreske stope za škotski viski, kao važan izvozni artikal. Usledio je zaključak Evropskog saveta sa zasedanja u Hanoveru (jun, 1988) o reafirmisanju obaveze Zajednice da progresivno ostvari ekonomsku i monetarnu uniju. Zadužen je komitet na čelu sa Delorom, predsednikom Komisije, da utvrdi konkretne etape realizacije ekonomske i monetarne unije.

Komitet je podneo izveštaj aprila 1989. godine i identifikovane su tri ključne sfere monetarne unije:

- a) potpuna konvertibilnost valuta,
- b) kompletna integracija finansijskih tržišta i
- c) neopozivo fiksiranje deviznih kursa.

Osnivački ugovori su pružali pravnu osnovu za prve dve oblasti sprovođenja monetarne unije. Pažnja je posvećena mogućnostima uvođenja jedinstvene valute kao akta monetarne unije i uklanjanja transakcionih troškova pretvaranja u nacionalne valute¹⁹. U Izveštaju je istaknuta potreba usklađivanja ekonomskih uslova poslovanja u državama članicama, usvajanja zajedničke makro-ekonomske politike i neophodnosti ograničenja budžetskih deficita (II faza realizacije monetarne unije). Shodno tome, komunitarne institucije treba da postepeno preuzmu odgovornost za vođenje monetarne politike i upravljanje deviznim rezervama.

¹⁸ J. Shaw, *op. cit.*, p. 44.

¹⁹ Detaljnije o tome kod: B. Babić, „Evropska monetarna unija, EVRO i Jugoslavija”, *Međunarodni problemi*, br. 4/1997, str. 395 - 419.

Nastavljen je proces širenja članstva Zajednice. Ulaskom Španije i Portugala, 1986. godine, broj članica je narastao do dvanaest, od prvobitnih šest država osnivača. Time je Zajednica dobila na strateškom značaju, ali je ujedno to značilo i širenje na tzv. siromašni jug Evrope. Tadašnje nove članice, Španija i Portugal dobile su obilatu pomoć Zajednice u sprovođenju strukturnih privrednih reformi i značajnu finansijsku podršku nacionalnim budžetima.

Jula 1990.godine otpočela je prva faza izgradnje monetarne unije. Sve valute članica Zajednice podvedene su pod mehanizam deviznih kurseva u okviru Evropskog monetarnog sistema, koji je kontrolisao fluktuacije. Istovremeno je vršeno postupno jačanje fiskalnog usklađivanja članica. Finalna (treća) faza monetarne unije predviđja funkcionisanje Evropske centralne banke, koja će preuzeti ulogu nacionalnih centralnih banaka. Reakcije država članica Zajednice bile su različite. Neslaganja su se odnosila na način prelaska iz druge u treću fazu monetarne unije u pogledu konkretnih pitanja, kao što su: vremenski rokovi, zamena domaćih valuta jedinstvenom valutom, nezavisnost Evropske centralne banke od političkog uticaja u vođenju monetarne politike (npr. Nemačka) i dr. Velika Britanija se zalagala za zajedničku, a ne jedinstvenu valutu, uz paralelno postojanje nacionalnih valuta. Na zasedanju Evropskog saveta u Rimu oktobra 1990. većina članica se složila da druga faza monetarne unije otpočne u januaru 1994. godine, a odlučeno je i da se održi međuvladina konferencija o ekonomskoj i monetarnoj uniji (počela sa radom decembra 1990). Vodeće članice Zajednice, Francuska i Nemačka, zastupale su stav o potrebi da se izgradi politička, ekonomska i monetarna unija, što je proisteklo iz shvatanja o povezanosti ovih oblasti.

Bez proširenja nadležnosti Zajednice i jačanja demokratske odgovornosti njenih institucija, gde posebno mesto zauzima Evropski parlament, teško bi bilo ostvariti prenos državne suverenosti na monetarnom planu ka komunitarnim organima. Sazvana je međuvladina konferencija o političkoj uniji čiji je zadatak bio da sagleda obim komunitarnih nadležnosti u domenu

spoljne politike, odbrane i kolektivne bezbednosti i da predloži institucije i mere za ostvarenje Unije. Posebno mesto zauzimalo je razmatranje položaja Parlamenta usled demokratskog deficita u načinu odlučivanja Zajednice.

Rezultat održanih međuvladinih konferencija predstavlja Ugovor o Evropskoj uniji, sa svim dostignućima i nedoslednostima proisteklim iz pregovora država članica. Ugovor je potpisan 7. februara 1992. u Mاستrihtu (Holandija), a stupio na snagu 1. novembra 1993. posle ratifikacije u zemljama članicama.

Značaj donošenja Ugovora o Evropskoj uniji je ogroman, kao nove etape „u procesu stvaranja sve čvršćeg jedinstva između naroda Evrope, u kojoj se odluke donose na nivou što je moguće bližem građanima”. Proces evropske integracije, koji je započeo stvaranjem Evropske zajednice, kako se navodi u Preambuli Ugovora o EU, beleži novo razdoblje osnivanjem Evropske unije u cilju jačanja demokratskog karaktera i uspešnog delovanja institucija u ostvarivanju zadataka privrednog i društvenog napretka članica EU²⁰.

Učinjen je ustupak Velikoj Britaniji i Danskoj (u obliku protokola, kao sastavnih delova Ugovora o EU) tako da su zadržale pravo da ne učestvuju u trećoj fazi monetarne unije. U oblasti političke unije je postignut skromniji napredak nego u odnosu na ekonomsku i monetarnu uniju, dok u pogledu socijalne politike nije postignuta saglasnost o većoj komunitarnoj nadležnosti i pravu odlučivanja Unije. Velika Britanija je opet izrazila rezerve prema usvajanju nove Socijalne Povelje, te je ostalih jedanaest članica zaključilo Protokol o socijalnoj politici i Sporazum, koji se nalazi van pravnog okvira Ugovora o Evropskoj zajednici.

Spoljna politika je u osnovanoj EU ostala van nadležnosti Zajednice, čineći drugi stub saradnje članica, prema Ugovoru o EU iz Mاستrihta. Treći stub saradnje obuhvatio je pitanja iz oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova (imigracija, azil,

²⁰ Gasmi G., „Pravo i institucije Evropske unije“, Singidunum Univerzitet, Beograd, 2009, str. 72.

saradnja pravosudnih organa), kao neku vrstu kodifikacije neformalnih dogovora država članica.

U centralnom prvom stubu Evropske unije smešten je tada aktuelni korpus odnosa i pravnog sistema evropskih zajednica, koje su nastavile da egzistiraju kao osnova EU. S obzirom da je došlo do proširenja nadležnosti na nove oblasti promenjen je naziv Evropska ekonomska zajednica u Evropska zajednica, jer se na taj način htelo ukazati na šire (neekonomske) funkcije Zajednice. S jedne strane, pojačane su postojeće komunitarne nadležnosti i to se odnosi na: socijalnu politiku (bez učešća Velike Britanije); područje ekonomske i socijalne kohezije (regionalni razvoj); zaštitu životne sredine; naučno-istraživački rad i tehnološki razvoj. S druge strane, Ugovorom o EU uvedene su nova područja delovanja Zajednice: obrazovanje i stručno osposobljavanje; politika viza; zaštita potrošača; kultura; saradnja za razvoj sa zemljama u razvoju; industrijska politika; transevropske mreže komunikacija u saobraćaju, energetici i telekomunikacijama.

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

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

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

Najvažnije reforme učinjene su u sferi nadležnosti i rada Evropskog parlamenta u pravcu poboljšanja njegovog položaja u zakonodavnom domenu. Proces jačanja parlamentarnih ovlašćenja započet Jedinstvenim evropskim aktom i utvrđivanjem procedure saradnje Parlamenta i Saveta, nastavljen je daljim reformama. Pored postupka saradnje, uvedena je kompleksna procedura saodlučivanja i povećan je broj slučajeva kada je potrebna saglasnost Parlamenta. Postupak saodlučivanja sa Savetom (čl. 189 B), kao vid demokratske kontrole rada Saveta, primenjuje se u više oblasti od naročitog značaja za razvoj EU: realizovanje unutrašnjeg tržišta, naučna istraživanja i tehnološki razvoj, obrazovanje i stručno osposobljavanje, kultura, zdravstvo i zaštita životne sredine. Za razliku od procedure saradnje, kod saodlučivanja Parlament može zaustaviti donošenje nekog akta u Savetu. Legislativne funkcije Evropskog parlamenta su višestruke:

- davanje mišljenja o spoljno-političkim pitanjima i pravosudnoj oblasti;
- potvrđivanje trgovinskih i ostalih sporazuma s trećim zemljama ili međunarodnim organizacijama (saglasnost);
- usvajanje budžeta; saodlučivanje i postupak saradnje.

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

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

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

Usled ovako korenitih reformi Ugovor o Evropskoj uniji naišao je na teškoće u procesu ratifikacije u mnogim članicama. U Danskoj je bio odbijen na prvom referendumu, koji je zatim uspešno ponovljen. U Francuskoj je narodno izjašnjavanje pokazalo malu prednost pristalica stvaranja Evropske unije, u

Velikoj Britaniji je takođe postojala odbojnost javnog mnjenja, dok je u Nemačkoj bilo potrebno obaviti postupak pred ustavnim sudom. Celokupan postupak ratifikacije Ugovora iz Mastrihta trajao je duže od planiranog roka (kraj 1992). Ugovor o EU je stupio na snagu 1. novembra 1993. godine, a kasnije su usledile još tri pravne revizije ovog konstitutivnog Ugovora o EU (Amsterdam - 1999, Nica – 2003. i Lisabon - 2009).

Tokom istorije stvaranja Evropske unije neprekidno su se preplitale, uslovno rečeno, dve koncepcije ujedinjavanja zapadno-evropskih država - federalizam i funkcionalizam²¹. Pojedini autori²² definišu dva pravca oblikovanja evropske integracije: konfederalistički i federalistički. Suština konfederalističkog pristupa integracije, po njima, ogleda se u situaciji kada se države saglase da međusobno sarađuju, ali bez ustupanja bilo kog dela svog suvereniteta. Cilj im je da ostvare vezu suverenih država u konfederalnoj zajednici, zadržavajući pri tome svoje nacionalne strukture vlasti. Primer takvog povezivanja država predstavlja organizacija Saveta Evrope ili OECD. Za razliku od toga, Evropska zajednica se posmatra kao produkt federalističkog shvatanja integracije. Federalizam se definiše kao način rešavanja tradicionalnih razlika među suverenim državama, gde se prevazilazi dominacija jednih država nad drugima i deo suverenih prava daje supranacionalnoj zajednici.

Suverenitet više nije nedeljiva i zauvek data pojmovna kategorija u rastućoj međuzavisnosti država savremenog sveta. Naglasak je stavljen na činjenicu da su se države članice Zajednice delimično odrekle delova nacionalnog suvereniteta i poverile vršenje određenih zadataka zajedničkim organima radi opšte dobrobiti. U tom kontekstu, federalistički karakter Zajednice se posmatra kao postepeni proces, u okviru koga članice i dalje zadržavaju svoje posebnosti i identitet.

Ovim teorijskim tumačenjima može se izneti prigovor da konfederalistički pristup poistovećuje sa klasičnim modelom

²¹ Gasmi G, "Pravo i osnovi prava EU", Beograd, 2013, str. 138.

²² K. D. Borchardt, „European Unification”, Luxembourg, 1990, p. 25.

međuvladine saradnje. Iako je stvaranje Evropske federacije u sklopu ovih shvatanja viđeno kao proces, u kome se pleće zajednička budućnost građana zemalja članica, moguće je učiniti nekoliko komentara. Objašnjenje evropske integracije posredstvom teorija federalizma korisno je prilikom rasvetljavanja uslova, uzroka i brzine stvaranja evropskih zajednica. Problem, međutim, nastaje kod tumačenja skretanja integracionih tokova, kompromisnih rešenja i mešovitenih modela međunarodne saradnje, kakvi su zastupljeni u Evropskoj uniji. Za ustanovljavanje unutrašnjeg tržišta kao osnove ekonomske unije, Zajednica koristi uvođenje zajedničkih politika (trgovinske, poljoprivredne, saobraćajne i politike konkurencije) i istovremeno vrši usklađivanje (koordinaciju) nacionalnih politika u ekonomskoj i monetarnoj oblasti. Mehanizmi sprovođenja su vrlo složeni i promenljivi u zavisnosti od istorijskih okolnosti, ekonomskih prilika i spremnosti tj. političke volje država da slede ciljeve osnivačkih ugovora.

Postoji bitna razlika (*differentia specifica*) zajedničkih politika u odnosu na koordinaciju nacionalnih politika. Pre svega, kod zajedničkih politika prisutan je transfer nadležnosti ka Zajednici (naročito u domenu ostvarivanja unutrašnjeg tržišta), dok se kod usklađivanja nacionalnih politika odgovornost za sprovođenje i formulisanje politike nalazi i dalje u rukama država članica. Imajući to u vidu, za kompletno tumačenje izgradnje i funkcionisanja Zajednice neophodno je primeniti funkcionalistički pristup. U gore iznetoj podeli na konfederalistički i federalistički metod integracije, izostavljen je osvrt na funkcionalizam, kao ključnu odrednicu formiranja komunitarnih struktura. Naime, politika „malih koraka” u stvaranju evropskih zajednica favorizovala je funkcionalistički princip evropske integracije. Postavlja se pitanje šta se podrazumeva pod funkcionalizmom. „Funkcionalna integracija teži objedinjavanju i stavljanju pod kontrolu međunarodnog središta samo nekih državnih delatnosti, čime se postiže bolje uvođenje zajedničkih interesa i veća efikasnost saradnje, ali se ne

dira u društvene oblasti gde se mešanje međunarodnih centara ne može trpeti ili koje još nisu „zrele” za integraciju”.²³

Utemeljivači integracionog funkcionalizma (D. Mitrani²⁴, Inis L. Klod, P. G. Tejlor i dr.) smatraju da politička integracija treba automatski da proistekne iz ekonomskog ujedinjavanja. Imajući u vidu da se kroz ekonomsko povezivanje razvija veća bliskost stavova u saradnji država, ono treba da prethodi političkoj integraciji. Postepeni prenos državnih ovlašćenja na zajedničke organe međunarodne organizacije kreće se u smeru njenog formiranja u nadnacionalni entitet, odnosno političku zajednicu paradržavnog uređenja. Na taj način se ponovo stiže do federalnog uređenja, u smislu odnosa između nadnacionalnih organa i državnih struktura članica.

Pitanje je koje su to oblasti u kojima su države spremne da ustupe svoje nadležnosti jednoj nadnacionalnoj zajednici. Kako proističe iz istorijskog toka razvoja Zajednice u Evropsku uniju, na ovo pitanje još nije dat konačan odgovor. Dinamikom kojom evoluirala evropska integracija, proširuje se i krug pitanja za koja se države odriču svojih kompetencija u korist supranacionalnih organa, sa striktno utvrđenim zadacima i ciljevima. U samom početku osnivanja evropskih zajednica, prva sfera uvođenja nadnacionalnog odlučivanja bila je proizvodnja uglja i čelika, da bi se postepeno krug širio na sve veći broj ekonomskih pitanja, preko funkcionisanja jedinstvenog tržišta i carinske unije, do uobličavanja kontura ekonomske i monetarne unije zemalja članica. To dokazuje neprekidan proces usavršavanja institucionalne strukture i vođenja zajedničkih politika Evropske unije u vidu sukcesivnih revizija Ugovora o EU.

²³ V. Dimitrijević - O. Račić, „Međunarodne organizacije”, Beograd, 1980, str. 74.

²⁴ D. Mitrany, „A Working Peace System”, London, NY, 1946; *nav. prema* S. Siriški, *op.cit* , str. 23 - 24.

1.3.4. Ugovor o EU iz Amsterdama (1999) – pokušaj rešavanja demokratskog deficita EU

Revidirani Ugovor o EU potpisan je 2. oktobra 1997. na vanrednom zasjedanju Evropskog saveta u Amsterdamu. Time je otvoren proces ratifikacije novog Ugovora o EU u državama članicama, koji je okončan 1999. godine stupanjem na snagu Ugovora o EU iz Amsterdama 1. maja 1999. Institucionalne reforme izvršene na Međuvladinoj konferenciji i ozvaničene Ugovorom o EU iz Amsterdama izvršene su u duhu navoda iz Preambule Ugovora o EU iz Mاستrihta:

„U želji da ojačaju demokratski karakter i uspešnost delovanja institucija, kako bi im se omogućilo da, u jedinstvenom institucionalnom okviru, ispunjavaju zadatke koji su im povereni.”

Međuvladina konferencija zvanično je počela sa radom u Torinu, 29. marta 1996. godine na vanrednom zasjedanju Evropskog saveta. Tome je prethodilo formiranje tzv. Grupe za razmišljanje (Reflection Group) pod predsedništvom Karlosa Vestendorpa (Westendorp), koju su sačinjavali lični izaslanici ministara inostranih poslova država članica EU²⁵. Decembra 1995. „Grupa Vestendorp” podnela je Izveštaj Evropskom savetu u Madridu pod nazivom: „Strategija za Evropu”²⁶, koji je tada i usvojen od strane Evropskog saveta. Postupak revizije Ugovora o EU iz Mاستrihta odvijao se posredstvom pregovora između država članica, u okviru Međuvladine konferencije, na nivou ministara inostranih poslova jednom mesečno i na nivou njihovih ličnih predstavnika jednom nedeljno. Međutim, najosetljivija pitanja i problemi bili su rešavani na nivou šefova država i/ili vlada država članica EU tj. na zasjedanjima Evropskog saveta²⁷. Pregovori u

²⁵ Grupa za razmišljanje poznata je i kao „Grupa Vestendorp”.

²⁶ Izveštaj Grupe Vestendorp je usvojen u Madridu i objavljen u sklopu zaključaka Evropskog saveta: „The Intergovernmental Conference - A Strategy for Europe”, Madrid European council, Presidency conclusions, Anex XV, 15/16. 12. 1995., OOEPEC, Luxembourg, 1995, pp. 96 - 103.

²⁷ To su sledeća zasjedanja Evropskog saveta: Torino (29. 03. 1996), Firenca

okviru Međuvladine konferencije trajali su petnaest meseci i završeni su 16 - 17. juna 1997. godine postizanjem sporazuma o Predlogu Ugovora o EU na zasedanju Evropskog saveta u Amsterdamu²⁸. Revidirani Ugovor o EU potpisan je 2. oktobra 1997. na vanrednom zasedanju Evropskog saveta u Amsterdamu. Time je otvoren proces ratifikacije novog Ugovora o EU u državama članicama, koji je okončan 1999. godine stupanjem na snagu Ugovora o EU iz Amsterdama 1. maja 1999. godine²⁹.

Još je Ugovorom o Evropskoj uniji (EU) iz Mاستrihta (čl. N, 1993) predviđeno održavanje u 1996. godini konferencije predstavnika vlada država članica radi zajedničkog utvrđivanja izmena Ugovora o EU. Pri tome je Ugovorom iz Mاستrihta utvrđeno da će se izmene Ugovora o EU izvršiti u skladu sa ciljevima Unije (čl. A i B zajedničkih odredbi). U čl. A zajedničkih odredbi Ugovora o EU iz Mاستrihta utvrđeno je da se Unija zasniva na na Evropskim zajednicama dopunjenim politikama i oblicima saradnje utvrđenim ovim Ugovorom. Zadatak EU je da na solidaran i usklađen način organizuje odnose između država članica i njihovih naroda. U čl. B Ugovora navedeni su ciljevi EU: 1/ podsticanje uravnoteženog i trajnog privrednog razvoja i uspostavljanje ekonomske i monetarne unije sa jedinstvenom monetom u dogledno vreme; 2/ potvrđivanje identiteta EU na međunarodnoj sceni, vođenjem zajedničke spoljne i bezbednosne politike, uz postupno utvrđivanje zajedničke odbrambene politike, koja bi mogla dovesti do zajedničke odbrane; 3/ jačanje zaštite prava i interesa državljana država članica putem prava građanstva EU; 4/ razvoj bliske saradnje u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova; 5/ očuvanje tekovina Zajednice („acquis communautaire”), kako bi se utvrdilo u postupku revizije

(21. 06. 1996), Dublin (5. 10. 1996 i 13. 12. 1996), Nordvijk (23. 05. 1997) i Amsterdam (16-17. 06. 1997). Vid. European Commission, „General Report on the activities of the European Union 1997”, Luxembourg, 1998, pp. 7-15.

²⁸ Bulletin of the EU 6-1997, p. 23.

²⁹ U skladu sa čl. 14 (2) Ugovora iz Amsterdama, Ugovor je stupio na snagu prvog dana drugog meseca od onog u kome su položeni zadnji ratifi kacioni instrumenti. Ugovor je objavljen u Službenom listu Zajednice: OJ L 114, 1. 05. 1999. Bulletin of the EU 5-1999, p. 116.

Ugovora u kojoj meri treba izmeniti politike i oblike saradnje EU, u cilju osiguranja efikasnosti zajedničkih mehanizama i institucija. Ciljevi EU se ostvaruju uz poštovanje načela supsidijarnosti (čl. 3 B Ugovora o EZ).

U Preambuli Ugovora o EU iz Mاستrihta, a zatim i u odredbama čl. A regulisano da Unija predstavlja novu etapu u procesu stvaranja sve čvršćeg jedinstva između naroda država članica, u kojoj se odluke donose na nivou što je moguće bližem građanima. Upravo ova odrednica o donošenju odluka na nivou što je moguće bližem građanima ukazuje na želje tvorca Ugovora o EU da se otkloni prisutni demokratski deficit u dotadašnjim postupcima odlučivanja. Štaviše, zvanično insistiranje na tome uticalo je da se još odlučnije i preciznije formuliše novi čl. A u revidiranom Ugovoru o EU iz Amsterdama (čl. 1, ex čl. A):

„Ovaj Ugovor predstavlja novu etapu u procesu stvaranja sve čvršćeg jedinstva između naroda Evrope, u kojoj se odluke donose što je moguće otvorenije i na nivou što je moguće bližem građanima.”³⁰

Osnovni razlog usvajanja izmena i dopuna Ugovora o EU iz Mاستrihta sastojao se u predstojećem novom širenju članstva Unije. Naime, već je nakon stupanja na snagu Ugovora iz Mاستrihta obavljeno tzv. Severno širenje EU, na Finsku, Švedsku i Austriju, 1995. godine. Predstojao je novi talas učlanjenja zemalja Centralne i Istočne Evrope, kao i baltičkih država. Ugovorom iz Mاستrihta³¹ je bilo predviđeno održavanje Međuvladine konferencije zemalja članica sa ciljem razmatranja reforme institucija EU, kako bi Unija mogla da obezbedi efikasnost funkcionisanja sa više od petanest članica. Otuda, jedno od ključnih pitanja reforme EU tokom Međuvladine konferencije

³⁰ Revidiranim Ugovorom o EU iz Amsterdama uvedena je nova numeracija članova, u skladu sa čl. 12. Ugovora iz Amsterdama o pojednostavljenju tekstova osnivačkih Ugovora. Za ukupan tekst Ugovora o EU iz Amsterdama videti prevod D. Lopandića: „Ugovor o Evropskoj uniji - Rim – Mاستriht - Amsterdam”, Beograd, 1999.

³¹ U odredbama čl. N, stav 2. Ugovora o EU iz Mاستrihta

1996 - 1997. bilo je pitanje institucionalnih aspekata reforme EU i eliminisanje demokratskog deficita Unije.

Institucionalna reforma EU obuhvatila je prevashodno poboljšanje efikasnosti i demokratičnosti organa EU. U sklopu toga su Ugovorom iz Amsterdama uvedene promene u postupku odlučivanja EU, ojačan je položaj Evropskog parlamenta, donekle je izmenjena procedura glasanja u Savetu ministara (mogućnost konstruktivnog uzdržavanja i proširenje kvalifikovanog većinskog glasanja), predviđena mogućnost bliže saradnje između samo nekih država članica EU (fleksibilnost), ojačan je položaj predsednika Komisije, proširena je nadležnost Evropskog suda pravde u odnosu na neka pitanja iz oblasti unutrašnjih poslova. Uvedenim institucionalnim promenama u Amsterdamu nisu međutim definitivno rešena sva pitanja institucionalne reforme Unije, posebno u svetlu njenog budućeg proširenja na Istok. Stoga je u Amsterdamu usvojen Protokol (br. 7) o organima u perspektivi proširenja EU. Ovim Protokolom je utvrđeno obavezno održavanje nove Međuvladine konferencije najmanje godinu dana pre nego što broj članica EU pređe dvadeset.

Cilj nove Međuvladine konferencije je da se izvrši sveobuhvatno preispitivanje odredbi Ugovora koje se odnose na sastav i funkcionisanje organa. Time je formalno uobličeno zalaganje Evropskog parlamenta (EP) da se institucionalnim pitanjima posveti veća pažnja u okviru revizije Ugovora o EU i omogućiti dalji institucionalni napredak Unije, s obzirom na njeno predstojeće proširenje³².

Smanjenje demokratskog deficita Unije prevashodno je povezano sa poboljšanjem položaja Evropskog parlamenta u institucionalnoj strukturi EU. Stoga fokus sagledavanja pitanja koliko je pobeđen demokratski deficit EU posle Amsterdama, usmeren je na analizu uloge Evropskog parlamenta posle izmena izvršenih u Amsterdamu. Iako se ovom pristupu može prigovoriti preterani normativizam, razlozi ovakvog razmatranja leže pre

³² Parliament resolution on the draft Treaty on EU drawn up by the Dutch Presidency, adopted on 11 June 1997, OJ C 200, 30. 06. 1997.

svega u potrebi rasvetljavanja okvira, pravnih osnova i pravila na osnovu kojih se zatim odvija praksa odlučivanja i svakodnevno funkcionisanje EU.

Sa stanovišta ublažavanja demokratskog deficita EU posebno je značajna novina u obliku Protokola (br. 9) o ulozi nacionalnih parlamenata u EU, koji je u Amsterdamu priključen uz Ugovor o EU i ostale osnivačke ugovore Evropskih zajednica. Ovaj Protokol se u suštinskom smislu nadovezuje na Deklaraciju o ulozi nacionalnih parlamenata u EU i Deklaraciju o Konferenciji parlamenata iz Maastrichta. Za razliku od ovih Deklaracija iz Maastrichta, međutim, ovaj Protokol ima obavezu pravnu snagu, jer čini sastavni deo ratifikovanog Ugovora o EU iz Amsterdama. Imajući u vidu da se ciljevi i reforma EU ostvaruju uz poštovanje načela supsidijarnosti, postavlja se pitanje koliko je na stvaranje uslova za operativno smanjenje demokratskog deficita uticalo usvajanje u Amsterdamu Protokola (br. 30) o primeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti, koji takođe ima kognitivno pravno dejstvo³³.

Evropski parlament (EP) je posle reforme EU iz Amsterdama postao glavni dobitnik izvršenih reformi. Zakonodavna ovlašćenja EP su ojačala toliko, da se Parlament tretira kao ravnopravni zakonodavni organ Unije sa Savetom - bar kad je reč o postupku sa odlučivanja. Na ovaj način institucionalna ravnoteža je poboljšana, ali se ne može govoriti o balansu u klasičnom smislu reči, jer je Savet ostao dominantni zakonodavni organ. Postupak saradnje je praktično ukunat, osim u delu koji se tiče uspostavljanja ekonomske i monetarne unije. Postupci davanja saglasnosti Parlamenta i konsultacija su zadržani, što ukazuje da je uloga Saveta i dalje preovlađujuća, iako je Parlament poboljšao svoju institucionalnu poziciju.

³³ Ovaj Protokol je priključen uz Ugovor o osnivanju Evropske zajednice i kao takav čini sastavni deo ratifikovanog Ugovora o EU iz Amsterdama. To znači da se uslovi primene principa supsidijarnosti i proporcionalnosti, predviđeni ovim Protokolom, primenjuju na prvi stub Unije, tj. na proces komunitarnog odlučivanja i donošenja akata, koji karakterišu elementi nadnacionalnosti.

Razlozi insistiranja država članica na većim zakonodavnim kompetencijama EP i postignute saglasnosti o tome leže u sveopštoj proceni o odsustvu demokratskog legitimiteta procesa odlučivanja u Uniji. S obzirom da se Parlament, zbog svog demokratskog sastava i načina izbora, smatra pravim predstavnikom naroda i građana država članica EU, otuda je poboljšanje njegovog položaja u ukupnoj institucionalnoj strukturi EU imalo za cilj da smanji prisutni demokratski deficit EU. Upravo zato su jačanje ovlašćenja Parlamenta i paralelno smanjivanje demokratskog deficita EU nerazdvojno vezani. Tu se nadovezuje i pitanje uloge nacionalnih parlamenata država članica u procesu izgradnje Unije koja je otvorena, demokratska, čije su odluke legitimne i pravi predstavnici interesa većine građana država članica, a samim tim i ispunjenje cilja sve čvršćeg jedinstva među narodima država članica. Ovaj cilj je utvrđen na samom početku Ugovora o EU iz Amsterdama, u čl. 1. Zajedničkih odredbi, kao: „... stvaranje sve čvršćeg jedinstva između naroda Evrope, u kojoj se odluke donose što je moguće otvorenije i na nivou što je moguće bližem građanima”³⁴.

Odrednica o donošenju odluka što je moguće otvorenije upućuje na ocenu o velikoj važnosti, kako principa transparentnosti u dnevnom odlučivanju EU, tako i načela javnosti, a pre svega demokratski procesa donošenja odluka u organima EU. Sama organizacija rada i tok pregovora u okviru Međuvladine konferencije potvrđuju ovu ocenu. Naime, za razliku od klasičnih metoda revizije Rimskog ugovora, kakav je bio zastupljen tokom pregovaranja Ugovora o EU iz Mاستrihta, Međuvladina konferencija 1996/97 imala je mnogo otvoreniji karakter, drugačiju tehniku pregovora i nastojala da što više uključi javno mnjenje u državama članicama.

Problem demokratskog deficita EU predstavlja složeno pitanje koje obuhvata više dimenzija: ne samo jačanje položaja

³⁴ Za kompletan tekst čl. 1. *vid. prevod* Ugovora iz Amsterdama: D. Lopandić, „Ugovor o EU - Rim - Mاستriht - Amsterdam”, *op. cit.*, str. 43.

Evropskog parlamenta, nego i ulogu nacionalnih parlamenata država članica, kao i ulogu ostalih organa EU - pre svih Komisije, kao osnovnog izvršnog organa EU i demokratičnost njenog delovanja i brojna druga pitanja.

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

1. nediskriminacija po osnovu nacionalnosti (čl. 12, ex čl. 6);
2. sloboda kretanja i boravka na teritoriji država članica za građane Unije (čl. 18, ex čl. 8a st. 2);
3. socijalno osiguranje za radnike migrante (čl. 42, ex čl. 51);
4. pravo nastanjanja za strance (čl. 46, ex čl. 56);
5. uputstva za usaglašavanje nacionalnih propisa država članica o obavljanju samostalnih delatnosti (čl. 47, ex čl. 57);
6. sprovođenje saobraćajne politike (čl. 71, ex čl. 75 i čl. 80, ex čl. 84);
7. mere za podsticanje zapošljavanja (čl. 129, ex čl. 109 R);
8. mere za jačanje carinske saradnje država članica (čl. 135, ex čl. 116);
9. podsticajne mere za sprečavanje socijalne isključenosti (čl. 137, ex čl. 118);
10. primena načela jednakih šansi i jednakog tretmana muškaraca i žena u zapošljavanju i načela jednakog nagrađivanja za isti rad (čl. 141, ex čl. 119);
11. određene odredbe Socijalnog protokola, kao sastavnog dela novog Ugovora iz Amsterdama i odluke u vezi sa primenom Socijalnog fonda (čl. 148. ex čl. 125);
12. mere u oblasti stručnog osposobljavanja (čl. 150, ex čl. 127);
13. zaštita javnog zdravlja (čl. 152, ex čl. 129);

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Navedena poboljšanja zakonodavnih ovlašćenja Parlamenta u Ugovoru iz Amsterdama imala su u vidu predloge Komisije, iznete u njenom Mišljenju od 1996. u kome se založila da svi zakonodavni akti budu usvajani u postupku saodlučivanja Parlamenta i Saveta. Saodlučivanje, međutim, nije postalo jedini zakonodavni postupak, jer postoje i dalje procedura konsultovanja Parlamenta i postupak davanja saglasnosti Parlamenta. Sama procedura saodlučivanja je pojednostavljena, tako što je izostavljeno tzv. Treće čitanje predloga akta (čl. 251, ex čl. 189 B). Ukoliko predlog akta na kraju procedure tj. posle usaglašavanja u Komitetu za usaglašavanje, u formi zajedničkog predloga ne prihvate jedna od dve institucije (bilo Parlament, bilo Savet), isti se smatra odbačenim. Ove odredbe čl. 251. ukazuju da je Parlament u postupku saodlučivanja izjednačen sa Savetom u mogućnosti da spreči donošenje akta sa kojim se ne slaže³⁵. Postupak saradnje Parlamenta i Saveta je skoro ukinut, osim u

³⁵ Sličnu ocenu iznosi D. Lopandić, „Ugovor iz Amsterdama o izmeni Ugovora o EU i Ugovora o osnivanju EZ - komentar”, *op. cit.*, str. 27.

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

Ugovor iz Amsterdama ograničio je broj članova Parlamenta na maksimum od sedam stotina (700) članova, imajući u vidu predstojeće širenje članstva EU (čl. 189, ex čl. 137). Parlament treba da pripremi predloge za opšte neposredne izbore prema jedinstvenom postupku u svim državama članicama ili u skladu sa zajedničkim načelima država članica (čl. 190, ex čl. 138). Na osnovu toga će Savet jednoglasno usvojiti odredbe čije će usvajanje preporučiti državama članicama, u skladu sa njihovim ustavnim propisima. Za usvajanje ovih odredbi Saveta neophodna je saglasnost Parlamenta (većinom članova). Ovlašćenje Parlamenta da podnese predlog o jedinstvenom postupku neposrednih izbora za svoje članove u svim državama članicama predstavlja mogućnost da izborni postupak i sami izabrani članovi Parlamenta budu što bliži glasačima u državama članicama. To je jedan od puteva smanjivanja demokratskog deficita EU.

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

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

imenovanje predsjednika Komisije treba da poveća demokratski karakter Komisije, kao izvršnog organa EU.

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

1.3.5. U susret „Velikom prasku“ – ulasku deset novih članica - Ugovor o EU iz Nice (2003)

Proces proširenja Unije, uoči ulaska grupe zemalja iz centralne i istočne Evrope (u maju 2004.) ubrzao je sazivanje nove međuvladine konferencije o institucionalnoj reformi EU u februaru 2000. Ugovor o EU iz Nice usaglašen je 11. decembra 2000. na zasedanju Evropskog saveta. Šefovi država i/ili vlada država članica EU su 11. decembra 2000. postigli sporazum o tekstu revidiranog Ugovora o EU, kojim se dopunjavaju odredbe postojećeg Ugovora o EU iz Amsterdama, u Nici na vanrednom zasedanju Evropskog saveta pod predsedništvom Žaka Širaka.

Ugovor o EU iz Nice potpisan je 26. februara 2001, takođe u Nici³⁶, a stupio na snagu posle ponovljenog referenduma u Irskoj, 1. februara 2003. godine i okončane procedure ratifikacije.

Cilj ugovora bio je poboljšanje institucionalne strukture EU, radi prijema novih država članica. Pod tim se naročito

³⁶ Ugovor o EU iz Nice objavljen je prvi put u Službenom listu EZ, OJ C 80/12 od 26. februara 2001. (Treaty of Nice amending the Treaty on European Union, the Treaties establishing the European Communities and certain related acts, signed at Nice).

podrazumevaju sledećih pet organa EU: Evropski parlament, Savet ministara, Evropska Komisija, Sud pravde i Finansijski sud. U institucionalnu strukturu EU takođe spadaju i Evropski savet (Samit EU na nivou šefova država i vlada), kao i Evropska Centralna banka, ali ona nije pretrpela izmene Ugovorom iz Nice. Ovo institucionalno ustrojstvo Unija je nasledila još iz perioda osnivanja Evropske zajednice za ugalj i čelik i Evropske ekonomske zajednice od strane šest država osnivača. Trebalo je da takva struktura institucija posluži za prvu fazu procesa integracije, tj. ustanovljavanje zajedničkog, a kasnije jedinstvenog tržišta Zajednice, praćeno sa nekoliko zajedničkih sektorskih politika: poljoprivredna, saobraćajna i spoljnotrgovinska politika.

Svakako da je postojeća institucionalna struktura EU suočena sa novim zadacima i izazovima efikasnog funkcionisanja novog oblika brojnije Unije u bliskoj perspektivi. Otuda i nužnost njene reforme. Nije prošlo ni dve godine od stupanja na snagu ugovora o EU iz Amsterdama, maja 1999, a već je decembra 2000. potpisan revidirani Ugovor o EU u Nici. Jedan od značajnih razloga je širenje članstva EU, koje je dramatično nametnulo pitanje koncepcije delovanja institucija EU u novim uslovima. Preciznije, ukoliko bi se nastavilo sa praksom tzv. „punjenja stolica” u organima EU, koja je sledila posle svakog proširenja članstva, Unija bi morala da funkcioniše sa Parlamentom od preko 1000 članova, Komisijom od 35 članova ili više, Sudom pravde od oko 30 sudija i konačno, Savetom ministara koji bi morao da postigne saglasnost između tadašnjih 27 članova i to sve na oko dvadeset različitih jezika. Sve to bi predstavljalo vrlo komplikovan institucionalni scenario, o čemu postoji svest javnog mnjenja i zvaničnika u EU već duže vreme.

Stoga je Ugovor iz Nice predvideo smanjenje broja poslanika u Evropskom parlamentu, princip da svaka država predlaže po jednog člana Komisije, ali sa budućom primenom principa rotacije tj. smanjenjem broja članova Komisije u cilju bolje efikasnosti. Pored toga, predviđeno je da se značajno prošire oblasti kvalifikovanog većinskog odlučivanja u okviru Saveta ministara. Prema Ugovoru iz Nice izvršena je preraspodela

sedišta u Parlamentu na osnovu principa da treba da postoji bliska srazmera između broja članova EP i stanovništva svake od država članica. Najveći broj članova EP pripada Nemačkoj (99 članova) i to je uzeto kao početna pozicija za ovu preraspodelu. Raspodela mesta među državama članicama u EP zasniva se na dva merila: proporcionalnost između broja birača i broja njihovih predstavnika i merilo predstavljenosti najmanjih država članica. Intencija je bila da se spreči neefikasnost Parlamenta do koje bi svakako došlo u slučaju tzv. „punjenja stolica“, odnosno mehaničkog dodavanja broja članova.

Parlament je donošenjem Ugovora iz Nice ojačao svoju zakonodavnu funkciju posredstvom širenja postupka saodlučivanja na nove oblasti u Ugovoru. Tokom pregovora u Nici sam Parlament se zalagao za opšte proširenje saodlučivanja na sve oblasti komunitarnog zakonodavnog delovanja. Tome su se usprotivile mnoge članice, te je širenje polja saodlučivanja obavljeno po principu pojedinačnog ispitivanja svake od odredbi u Ugovoru. Osim saodlučivanja, procedura davanja saglasnosti Parlamenta je proširena na odluke o realnom riziku ozbiljne povrede fundamentalnih načela na kojima se Unija bazira od strane neke od članica. Parlamentu je takođe dodeljeno pravo inicijative za utvrđivanje takvih slučajeva. Saglasnost EP se traži i kod odluka o pokretanju ojačane saradnje država članica u prvom stubu, u oblastima koje su inače predmet saodlučivanja. Saglasnost Parlamenta je zadržana kod odlučivanja o strukturnim i kohezionim fondovima, ali je planirano uvođenje odlučivanja kvalifikovanom većinom u Parlamentu, posle 2007. godine, kada je predviđeno donošenje novog finansijskog okvirnog plana EU³⁷.

Pored toga, Parlament je osnažio svoj položaj prema Evropskom sudu pravde do mere koja ga postavlja na istu ravan sa Komisijom, Savetom i državama članicama. Prema Ugovoru iz Nice EP je stekao sledeća ovlašćenja:

³⁷ Galloway D., „The Treaty of Nice and Beyond – Realities and Illusions of Power in the EU”, UK, British Library, 2001., p. 125.

1. da (shodno čl. 230.) podnosi predloge Sudu pravde na osnovu kršenja esencijalnih proceduralnih zahteva, nedostatka nadležnosti, povrede Ugovora ili zloupotrebe ovlašćenja i

2. odredbe čl. 300. su izmenjene tako da omoguću Parlamentu da zatraži mišljenje Suda pravde o tome da li je predviđeni sporazum EU sa trećim zemljama ili sa međunarodnom organizacijom u saglasnosti sa odredbama Ugovora o EU.

U poređenju sa rezultatima prethodnih institucionalnih reformi EU, naročito onih izvršenih u Mastrihtu i Amsterdamu, kada je Parlament široko ocenjen kao glavni dobitnik izvršenih izmena osnivačkih ugovora, rezultati reformi institucija iz Nice nisu spektakularni. To se, međutim, nije ni moglo očekivati, imajući u vidu da se u Nici i nije pregovaralo o izmeni postignute institucionalne ravnoteže ključnih institucija Unije.

Sušтина reformi iz Nice odnosi se na pripremu organa EU za veliko proširenje Unije u uslovima postojeće institucionalne strukture EU. Ono što se nameće kao vrlo vrlo značajno, a ujedno ilustruje i važnost položaja Parlamenta u ukupnoj institucionalnoj arhitekturi Unije, jeste činjenica da je raspodela mesta u Parlamentu shodno proporcionalnosti prema broju stanovništva, izvršena u Nici, pokazala da su države članice vrlo zainteresovane za utvrđivanje maksimalnog broja poslanika EP, s obzirom na proširenje EU. To istovremeno ukazuje da je za članice EU veoma bitno da imaju adekvatan broj predstavnika u Parlamentu, kako sa stanovišta domaćih političkih ciljeva, tako i iz razloga zastupljenosti u instituciji EU koja je stekla povećane zakonodavne kompetencije u procesu odlučivanja EU.

Ugovor iz Nice je olakšao uvođenje ojačane saradnje s argumentacijom da to opravdava predstojeće širenje članstva Unije, ulaskom novih članica iz Centralne i Istočne Evrope, koje ekonomski veoma zaostaju za sadašnjim članicama EU. Samim tim, novim čl. 40. Ugovora je regulisano da se ojačana saradnja uspostavlja tako što se zainteresovane države članice obraćaju sa zahtevom Komisiji. Komisija može zatim da ovaj predlog prosledi Savetu. Ukoliko Komisija ne odluči da prosledi predlog za ojačanu saradnju među nekim članicama EU Savetu, dužna je da

to obrazloži zainteresovanim državama članicama. Uprkos neslaganju Komisije, najmanje osam članica ima pravo pokretanja inicijative u Savetu za dozvolu uvođenja ojačane saradnje.

Ugovorom iz Nice, Savet je ovlašćen da odobri ojačanu saradnju odlučivanjem na osnovu kvalifikovane većine posle konsultacija sa Evropskim parlamentom. Na ovaj način je ukinuto pravo veta državi koja se ne slaže sa ojačanom saradnjom i/ili ne želi u njoj da učestvuje. Preostala mogućnost za tu članicu je da se obrati Evropskom savetu pre glasanja u Savetu ministara. Posle sednice Evropskog saveta, Savet ministara odlučuje na bazi kvalifikovane većine uz konsultovanje sa Evropskim parlamentom. Time je ukinuta prethodna odredba (Ugovor iz Amsterdama), kojom Evropski savet na osnovu obraćanja nezadovoljne države članice, može zahtevati od Saveta ministara jednoglasno odlučivanje o ojačanoj saradnji. Ovim izmenama iz Nice, manjina članica EU više ne može sprečiti uvođenje ojačane saradnje između osam ili više članica. Nije slučajno da u budućoj proširenoj Uniji, upravo ovih osam ili više država članica može činiti blokirajuću manjinu za nove članice da ustanove sopstvene šeme ojačane saradnje u okviru EU.

Ugovor iz Nice predviđa mogućnost uvođenja ojačane saradnje u sva tri stuba Unije, kako u oblasti Zajednica (prvi stub), tako i u preostala dva stuba mešovite saradnje članica EU. Za razliku od toga, prethodni Ugovor iz Amsterdama je predviđao ojačanu saradnju samo u prvom i trećem stubu, dok je oblast zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU bila isključena (drugi stub). Otuda se u najnovijoj literaturi pojavila slika buduće Evropske unije u vidu njenog poređenja sa dvospratnom zgradom: prvi sprat predstavlja zajednički prostor za sve države članice EU³⁸, dok se drugi sprat ove zgrade sastoji od nekoliko prostorija za izabrane grupe država članica EU.

³⁸ Ovako je simbolično oslikan korpus tekovina Zajednice, odnosno tzv. *acquis communautaire*. Vid. kod: Barents R., *op. cit.*, p. 48.

1.3.6. Povelja EU o osnovnim pravima čoveka

Evropski savet je na zasjedanju u Kelnu, na inicijativu Nemačke, juna 1999. godine odlučio da se sva osnovna prava i slobode koja su na snazi u EU, kodifikuju u jednoj povelji, radi transparentnosti i bolje „čitljivosti”³⁹. Povelju EU o ljudskim pravima je pripremila tzv. *Ad hoc* Konvencija sastavljena od predstavnika šefova država ili vlada članica EU, predsednika Komisije, članova Evropskog parlamenta i nacionalnih skupština, kao i predstavnika Suda pravde u statusu posmatrača. Konvencija je usvojila predlog Povelje EU 2. oktobra 2000. godine, koji je zatim podržan na sastancima Evropskog saveta u Bijaricu 13 - 14. Oktobra 2000, kao i na zasjedanjima Parlamenta (14. novembra 2000.) i Komisije (6. Decembra 2000.).

Povelja je zvanično potpisana i proklamovana na sastanku u Nici od strane predsednika Evropskog saveta, Parlamenta i Komisije, 7. decembra 2000. Priključivanje Povelje EU o osnovnim pravima Ugovoru o EU iz Nice je bilo neuspešno, jer su se tome protivile neke države članice, pre svega Velika Britanija. Povelja je, međutim, stekla značajan politički uticaj, a još pre njenog zvaničnog uključenja u tekst Lisabonskog Ugovora o EU, nacionalni sudovi nekih zemalja članica su se u praksi pozivali direktno na odredbe Povelje, dajući joj time i pravnu snagu⁴⁰. Pored toga, Povelja ima i veliki uticaj na presude Evropskog suda pravde.

Pravni istorijat donošenja ove Povelje EU datira još iz Ugovora iz Amsterdama (čl. 7), koji je predvideo mogućnost da Savet utvrđuje postojanje ozbiljnog i trajnog kršenja principa slobode, demokratije i poštovanja ljudskih prava od strane neke od država članica. U tom slučaju Savet može, na nivou šefova država i/ili

³⁹ Mariatte F., „La conference intergouvernementale 2000 et l’elaboration du Traite de Nice”, Strasbourg, 2001, p. 19, nav. prema: Zečević S., *op. cit.*, str. 60.

⁴⁰ Ustavni sud Španije u jednom procesu, 1. novembra 2000, pozvao se direktno na čl. 8. Povelje. Nav. prema: J. M. Beneyto, „Contribution Logged for the „Public Debate on the Future of Europe“, p. 8. [http:// www. europa. eu. int/futurum. html](http://www.europa.eu.int/futurum.html), 17/03/2002.

vlada, da o tome donese jednoglasnu odluku. Predlog može da potekne od jedne trećine država članica ili od same Komisije. Savet donosi odluku jednoglasno, ali uz saglasnost Evropskog parlamenta. Ne uzima se u obzir glasanje u Savetu države članice o kojoj se radi. Pre same odluke Saveta, dotična država može da iznese svoje stavove u Savetu. Na osnovu jednoglasne odluke o postojanju kršenja ljudskih prava i principa vladavine prava i demokratije u nekoj članici, Savet zatim odlučuje o uvođenju sankcija na osnovu kvalifi kovane većine i u svom uobičajenom sastavu tj. na nivou ministara.

Prvi takav slučaj u istoriji EU je uvođenje sankcija prema Austriji zbog učešća Hajdera, predstavnika ultra-desnice, u vladi Austrije, što je na nivou EU ocenjeno kao ozbiljno kršenje principa demokratije i vladavine prava (2000).

Izmenama iz Nice, međutim, još su pooštreni kriterijumi zaštite demokratije i ljudskih prava u EU. Naime, ova procedura više se ne odnosi na aktuelno kršenje ljudskih prava i demokratije, već na situaciju kada postoji jasan rizik od kršenja ljudskih prava i principa demokratije. Na ovaj način je izvršen jasan korak napred u pravcu prevencije, u odnosu na prethodnu pravnu situaciju represije tj. sankcionisanja već učinjene povrede ljudskih prava i sloboda. Sama procedura je izmenjena na sledeći način: pre svega, ojačana je pozicija Parlamenta, jer je dobio pravo predlaganja. Zatim, Savet, u svom specijalnom sastavu, odlučuje na osnovu većine od četiri petine umesto prethodne jednoglasnosti svojih članova. Savet je, osim toga, ovlašćen i da uputi preporuke dotičnoj državi članici. Savet može, takođe, zatražiti od nezavisnih osoba visokog ranga da podnesu izveštaj o situaciji u dotičnoj državi. Problem je, međutim, što nije bila predviđena nadležnost Suda pravde u ovim slučajevima u Ugovoru iz Amsterdama.

Posle Nice, dotična država članica može tražiti od Suda pravde da oceni zakonitost procedure Saveta koja je vodila donošenju njegove odluke u konkretnom slučaju. Sud pravde, međutim, nije ovlašćen da razmatra i u presudi ocenjuje sadržinu odluke Saveta o tom pitanju. Na ovaj način je ipak

zaštićeno pravo odlučivanja Saveta u situacijama kada Savet oceni da postoji jasan rizik kršenja ljudskih prava ili pak, konkretna povreda.

Pravnu osnovu (*iusta causa*) donošenja same Povelje EU o fundamentalnim pravima predstavljaju odredbe čl. 6. Ugovora o EU da se:

„1. Unija zasniva na načelima slobode, demokratije, poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda i na vladavini prava, načelima koja su zajednička svim državama članicama.

2. Unija poštuje osnovna prava, koja su garantovana Evropskom konvencijom o očuvanju ljudskih prava i osnovnih sloboda, potpisanom 4. novembra 1950. u Rimu, i koja proističu iz ustavnih tradicija zajedničkih državama članicama, kao opšta pravna načela Zajednice.

3. Unija poštuje nacionalni identitet država članica.

4. Unija obezbeđuje neophodna sredstva za postizanje svojih ciljeva i za uspješno vođenje svojih politika.”⁴¹

Neki autori sa pravom nazivaju Povelju EU o osnovnim pravima zaostavštinom iz Nice za budućnost Unije⁴². Ovu ocenu dokazuje sticanje pravne važnosti Povelje posle stupanja na snagu Ugovora o EU iz Lisabona (2009). Sama Preambula Povelje se naslanja i nadovezuje na citirane odredbe Ugovora o EU, ponavljajući pri tome poznate postulate Univerzalne deklaracije UN o ljudskim pravima (1948.) i same Evropske konvencije iz 1950. godine. Povelja EU predstavlja akt u kome su objedinjena građanska, politička i socijalna prava. Posebnu inovaciju čine tzv. socijalna, moderna prava, kao i nova generacija ljudskih prava: pravo na zaštitu ličnih podataka, pravo na zaštitu životne sredine, kao i zaštita od eksperimenata sa genetskim materijalima. Jasnoća jezika i strukture Povelje

⁴¹ Korišćen je prevod Ugovora o EU iz Nice: Lopandić D., prir., „Osnivački ugovori EU – Ugovor o EU (prečišćeni tekst), Ugovor iz Nice sa amandmanima na Ugovor o EU”, Beograd, 2003., str. 14.

⁴² Faupel R., „The Charter of Fundamental Rights of the EU”, Revija za evropsko pravo, Beograd, 1/2001, p. 6.

teži transparentnosti i dostupnosti za sve građane u državama članicama EU. Sa druge strane, usvajanje Povelje od strane institucija EU ukazuje na njen visok politički značaj, paralelno sa donošenjem Ugovora o EU iz Nice. To ujedno govori i o stepenu ostvarenog zajedništva u Uniji, koja počinje sve više da dobija obrise političke organizacije, a ne samo ekonomskog diva u međunarodnim odnosima.

Pored procesa konstitucionalizacije Unije (iako za sada neuspelog), Povelja EU u institucionalno razvojnom smislu ima važnost i sa stanovišta smanjenja izraženog stepena, već ranije pomenutog, demokratskog deficita u EU⁴³. Naime, primetno je jačanje određenog „zamora od reformi Unije” i porasta evroskepticizma u okviru svih članica EU, uprkos pozitivnim trendovima funkcionisanja jedinstvene valute (od 2002).

Donošenje Povelje EU i njen politički značaj imaju za cilj da direktno smanje otuđenost običnih građana u zemljama EU od tzv. birokratije Brisela, Strazbura i Luksemburga, koja je sinonim za institucije EU. Posredstvom mehanizma otvorenih diskusija o primeni Povelje EU i tzv. snagom identifikacije u javnim mnjenjima zemalja EU, moguće je izvršiti proces demokratizacije i približavanja institucija i funkcionisanja Unije njenim građanima, kao i trećim evropskim zemljama, nečlanicama. Konvencionalni metodi međuvladine saradnje država članica, kroz pripreme i konsultacije o tekstu dokumenta u okviru nacionalnih vlada, očigledno više nisu dovoljno transparentni niti odgovarajući za usvajanje akata ovog tipa i značaja. Upravo učešće institucija EU u pripremi Povelje EU o osnovnim pravima i u njenom potpisivanju i proklamovanju⁴⁴, ukazuju na značajnu institucionalnu promenu u smeru određenog jačanja položaja organa Unije, između ostalog i na planu zaštite ljudskih prava, iako je u pitanju jačanje u vrlo ograničenom obimu.

⁴³ Gasmi G., „Pravo i osnovi prava EU“, Beograd, 2013, str. 323.

⁴⁴ Bliže vid. kod: Faupel R., *ibidem*

Zašto je značajno pominjanje korpusa zaštite ljudskih prava na nivou EU u kontekstu institucionalnih reformi? Upravo stoga, jer pojava Povelje EU o osnovnim pravima kao kodifikovanog dokumenta u EU, predstavlja katalizator razvoja nove institucionalne i organizacione strukture buduće Unije, koja se za sada samo nazire. O tome najbolje svedoči Deklaracija o budućnosti Unije, iz Lakena, sa zasedanja Evropskog saveta, decembra 2001. kada je formirana Evropska konvencija radi pronalaženja odgovora na izazove institucionalne reforme EU i njene budućnosti. Tom prilikom je prvi put zvanično pomenuta mogućnost donošenja budućeg ustava nove Unije, sa Poveljom EU o osnovnim pravima kao sastavnim njegovim delom.

„Za sada treba zapaziti da, osim ekonomskih rezultata koji će proizaći iz unutrašnjeg tržišta i jedinstvene valute, Povelja predstavlja pokušaj legitimisanja Unije u pogledu njenih dostignuća do danas i ubuduće, pre svega kao društva koje je obavezano ljudskim pravima.”⁴⁵

Uprkos odsustva pravne obaveznosti Povelje EU u vreme njenog potpisivanja i paralelnog postojanja razrađenih međunarodnih konvencija, standarda i deklaracija, sa bogatom praksom u oblasti zaštite ljudskih prava⁴⁶, Povelja EU je značajna jer se danas, posle usvajanja Lisabonskog Ugovora o EU može posmatrati kao integralni deo primarnog zakonodavstva proširene Unije. Naime, usvajanjem Lisabonskog Ugovora o EU, Povelja EU o osnovnim pravima čoveka postala je pravno obavezna za zemlje članice i njihove građane.

Već i samo donošenje Povelje EU o osnovnim pravima, a posebno davanje dokumentu pravne obaveznosti (*ius cogens*) pozitivno utiče na dinamiku diskusije o budućem karakteru Unije, kao entiteta posebne vrste, u smislu njenih nadležnosti, daljih reformi institucija, smanjenja demokratskog deficita

⁴⁵ Faupel R., *op. cit.*, str. 12.

⁴⁶ Detaljnije o tome kod: Paunović M., „Utvrđivanje međunarodnih standarda ljudskih prava putem jurisprudencije Evropskog suda za ljudska prava”, doktorat, Pravni fakultet, Beograd, 1993., Paunović M., „Jurisprudencija Evropskog suda za ljudska prava”, Beograd, 1993.

odlučivanja, kao i opšteg procesa kanalisanja budućnosti izgradnje EU.

U odnosu na postojeće međunarodne instrumente, Povelja EU daje prednost Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima iz 1950. stipulišući odredbu da ništa u Povelji EU ne može biti tumačeno kao ograničavanje postojećih prava (čl. 53. Povelje). U odnosu na važeće komunitarno pravo, Povelja EU reguliše da dejstvo prava priznatih u Povelji može biti ostvareno samo u granicama i pod uslovima definisanim u osnivačkim ugovorima o EU (čl. 52. stav 2. Povelje EU). Značajno je takođe da Povelja izričito utvrđuje da njene odredbe ni u kom slučaju ne šire kompetencije institucija EU, kako su definisane Ugovorom o EU⁴⁷. To se posebno odnosi na pravo EU, što znači da Povelja ne uspostavlja nove zadatke niti nove nadležnosti za Uniju preko onih koji već postoje u osnivačkom Ugovoru o EU.

Povelja sadrži tri kategorije osnovnih prava: a/ prava i slobode garantovani Evropskom Konvencijom o ljudskim pravima Saveta Evrope (1953) i ustavnim načelima zemalja članica EU, kao i opšti principi prava EU; b/ osnovna prava koja se odnose samo na građane Unije i c/ ekonomska i socijalna prava definisana Evropskom socijalnom Poveljom Saveta Evrope (1961.) i Poveljom Zajednice (1989.) o osnovnim socijalnim pravima radnika⁴⁸. Primeri socijalnih prava čoveka su jednakost između muškaraca i žena (čl. 23 Povelje), zatim zabrana dečjeg rada (čl. 32 Povelje), pravo na plaćeno porodiljsko i roditeljsko odsustvo (čl. 33) i druga prava.

⁴⁷ Piris, J.C., „The Lisbon Treaty – A legal and Political Analysis“, Cambridge University Press, 2010., p. 150.

⁴⁸ Ova Povelja je bila usvojena od strane jedanaest država članica tadašnje Zajednice od dvanaest članica (osim Velike Britanije). Zatim je inkorporirana u okvire Unije u vidu Socijalnog Protokola uz Ugovor o EU iz Mاستrihta, ali bey Velike Britanije koja je tražila izuzeće od ovog Protokola. Tek je usvajanjem Ugovora o Eu iz Amsterdama krajem 90-tih, Velika Britnaija prihvatila odredbe o socijalnim pravima radnika pristupanjem Protokolu-Time je Protokol postao sastavni deo Ugovora o EU iz Amsterdama kao posebno poglavlje ovog primarnog zakonodavstva (čl. 136 – 145).

Pored toga, Povelja sadrži i principe o osnovnim ljudskim pravima. Razlika je u tome što navedena prava mogu direktno biti korišćena pred sudom od strane građana, dok principi definišu ciljeve koje treba da realizuje zakonodavstvo i institucije EU.

1.3.7. Neuspeli Ugovor o Ustavu EU

Današnja Evropska unija se u velikoj meri razlikuje od Zajednice pedesetih i šezdesetih godina prošlog veka, te je i sam prvi stub Unije - Evropska zajednica, nedavno transformisan u ekonomsku i monetarnu uniju, u kojoj tada jedanaest država članica (sada osamnaest) imaju istu valutu, evro. Istovremeno, institucije EU vrše velika ovlašćenja u skoro svakoj oblasti nadležnosti država članica, uključujući čak i spoljnu politiku i bezbednost (drugi stub) i pitanja pravosuđa i unutrašnjih poslova (treći stub), kao i oblast ljudskih prava⁴⁹.

Produbljivanje integracionih tokova praćeno je paralelnim širenjem integracionog kretanja⁵⁰, te je 2004. godine ulazak novih deset članica u sklopu istočnog proširenja EU, označio politiku „velikog praska”. Radi se o sledećim državama: Poljska, Mađarska, Češka, Slovačka, Slovenija, Estonija, Litvanija, Letonija, Malta, Kipar. Tome je nedavno usledilo šesto proširenje EU, ulaskom Rumunije i Bugarske u Uniju, od januara 2007. godine, a zatim i učlanjenje Hrvatske, 2013. godine.

Posle Ugovora iz Nice, postupak pripreme predloga ustavne reforme EU pokrenut je u belgijskom gradu Lakenu 2001. gde je

⁴⁹ Konceptija institucionalne reforme EU ne obuhvata oblast ljudskih prava. Oblast ljudskih prava u EU regulisana su posebnom Evropskom Poveljom o ljudskim pravima, ali koja nije sastavni deo Ugovora iz Nice, već poseban (politički) akt država članica koji je tada bio bez obavezujućeg pravnog dejstva. Do donošenja Ugovora o EU iz Lisabona.

⁵⁰ Barents Rene, „Some observations on the Treaty of Nice”, Maastricht Journal of European and Comparative Law, Netherlands, Volume 8, No. 2, 2001, p. 11.

doneta Deklaracija iz Lakena o budućnosti EU. Održana je Konvencija o budućnosti Evrope čiji je cilj nov i moderan ustav, koji bi obezbedio viši stepen demokratičnosti i transparentnosti funkcionisanja EU. Vodili su se mnogi politički pregovori među državama članicama o sudbini ovog fundamentalnog dokumenta po svom pravnom i političkom značaju. Preciznije, posle Evropske Konvencije (2002 - 2003), koja je utrla put stvaranju Predloga budućeg Ustava EU, 4. oktobra 2003. je otvorena nova Međuvladina konferencija država članica o Ustavu EU, u Rimu, u formi diplomatskih i ekspertskih pregovora o tekstu Ustava EU. Završetak radnog dela međuvladine konferencije je bio krajem 2003. a do usaglašavanja teksta dokumenta došlo je u junu 2004. a zatim ubrzo i njegovo potpisivanje 29. oktobra 2004. Posle toga su usledile nacionalne procedure ratifikacije budućeg Ustava EU, a bilo je predviđeno da Ugovor o Ustavu EU stupi na snagu i zvanično da postane Ustav EU 1. novembra 2006.godine. Ovaj pravni dokument je trebalo da zameni dotadašnju komplikovanu pravnu strukturu osnivačkih ugovora o evropskim zajednicama sa dodatim Ugovorom o EU i time izvrši pravnu kodifikaciju primarnog zakonodavstva Unije, ali u federalističkom duhu tj. ustavotvornom kontekstu. Kasniji događaji su pokazali da je taj povratak federalizmu u evoluciji evropskih integracionih procesa bio preuranjen.

Posle potpisivanja Ugovora o ustavu EU, usledili su zatim postupci ratifikacije u državama članicama, kako bi Ugovor o Ustavu stupio na snagu. U zavisnosti od toga da li je u pitanju tzv. direktna demokratija, ratifikacija je u nekim zemljama EU zahtevala referendum (Vel. Britanija, Holandija, Francuska, Poljska, Španija, Portugal, Češka, Irska, Danska i Luksemburg) ili je pak u pitanju posredna demokratija, tj. ratifikacija se vršila u nacionalnom parlamentu. Evidentno je bilo da su pravne i institucionalne reforme EU otišle daleko ispred spremnosti pojedinih država članica da ih prihvate. Jedan od posebno zabeleženih neuspeha je negativni ishod referenduma u Francuskoj, maja 2005, a zatim i u Holandiji.

Posle toga usledila je svojevrsna blokada ratifikacije Ustava Evrope tokom 2005. , jačanje talasa evro-pesimizma i struje evroskeptika, zabeležena tokom 2006. godine. Da bi se ova paraliza prevazišla, austrijsko predsedništvo EU je uvelo tzv. Period razmišljanja početkom 2006. Po ko zna koji put u pravnoj istoriji Unije je došlo do neke vrste zamora od reformi. Uprkos tome, Unije nije izgubila na ekonomskoj atraktivnosti za zemlje nečlanice.

Iz samog naziva i odredbi dokumenta Ugovora o Ustavu EU proističe da se radi o novom međunarodnom ugovoru, ali klasičnog tipa, između suverenih država članica, kojim bi bio ustanovljen Ustav EU. U Preambuli ovog ustavnog ugovora prisutne su alternative naziva Unije, počev od Evropska zajednica, EU, Sjedinjene države Evrope, pa do Ujedinjene Evrope (za koji se zalagao sam Žiskar Desten, predsednik Konvencije o EU). Problem je, međutim nastao posle negativnog ishoda na referendumu (55,6%) u Francuskoj, 29. maja 2005. a zatim i odbijanja Ustava EU u Holandiji (61,8%), 1. juna 2005, iako na referendumu koji nije imao obavezni već konsultativni karakter.

Ponovila se istorija evropskih integracija, da su često veliki projekti političkog ujedinjavanja Evrope završavali neuspehom upravo u Francuskoj, koja je inače kolevka evropskih integracija (kao u slučaju neuspele Evropske odbrambene i Evropske političke zajednice 50-tih godina). Ustavna kriza Unije je trajala tokom 2007. godine, a istovremeno većina država članica nije bila zadovoljna institucionalnim aranžmanima i pravnim rešenjima važećeg Ugovora o EU iz Nice, te se sve više ukazivalo na tzv, krizu rasta Unije. Posebno otvoreno pitanje je bilo i na koji način će ova blokada reformi EU uticati na dinamiku širenja članstva Unije. Ipak, zahvaljujući prethodno uspešno završenim pregovorima o pristupanju, Rumunija i Bugarska su se pridružile Uniji počev od januara 2007. godine.

Priroda novog entiteta je definisana u ustavnom ugovoru kao: „Unija evropskih država koje zadržavaju svoj nacionalni identitet, ali i koje upravljaju nekima od zajedničkih nadležnosti po

federalnom modelu". Ustavnim ugovorom bila je izvršena jasnija podela nadležnosti između Unije i država članica. Takođe je ustanovljeno dvostruko državljanstvo (Unije i same države članice). Predviđena su prava i obaveze državljana Unije. Ukinuta je struktura Unije na tri stuba i ojačana zaštita ljudskih prava i osnovnih sloboda na nivou EU. Povelja EU o osnovnim pravima je inkorporirana u tekst Ugovora o Ustavu EU (Deo II), a predviđeno je i pristupanje EU kao celine Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i slobodama (1950, Saveta Evrope), te je na ovaj način izvršena svojevrsna kodifikacija međunarodno-pravnih standarda u ovoj oblasti.

Planirana je bila i reforma pravnih akata Unije, jer se predviđaju „evropski zakoni” ili „okvirni zakoni” i zakonodavni postupak za njihovo usvajanje. U vezi sa Poveljom EU o osnovnim pravima bilo je predloženo više opcija: aneksiranje uz Ustavni ugovor, unošenje u ustav ili samo pominjanje. Preovladalo je stremljenje ka uključivanju Povelje u budući Ustav EU, koja bi tada dobila snagu pravne obaveznosti, radi obezbeđivanja građanima EU da uživaju pravo na primenu pisanog prava u ovoj oblasti i to na supranacionalnom nivou. Normativni model Ugovora o Ustavu EU i dalje pati od kompleksnosti procesa odlučivanja u okviru EU i pravnih nejasnoća (Deo III Ustava). Naime, postoji 48 različitih procedura odlučivanja (prema Ugovoru iz Nice ih ima 50). Nije jasan obim nadležnosti Evropskog suda pravde, te se može oceniti da pokušaj pojednostavljenja pravnih tekstova osnivačkih ugovora kroz donošenje Ustava EU nije uspeo. Svakako da je i to jedan od osnovnih razloga neuspeha njegove ratifikacije tokom 2005/2006.

Uprkos neuspešnoj pravnoj sudbini Ugovora o Ustavu EU, mnoga njegova rešenja ostala su kao legati za budućnost razvoja Unije. Može se oceniti da u novijem periodu pravne evolucije primarnog zakonodavstva EU dolazi do svojevrsne pravne sukcesije, ali na implicitan način, te stoga nije slučajno da je većina ovih odredbi preuzeta u novom Lisabonskom

Ugovoru o EU, ali bez izričitog pozivanja na tekst Ugovora o Ustavu EU.

U odnosu na reformu institucija, značajan je predlog Francuske i Nemačke od 15. Januara 2003. upućen predsedniku Evropske Konvencije⁵¹. Prema ovom predlogu, predsednik Evropskog saveta bi se birao kvalifikovanom većinom glasova njegovih članova, sa mandatom od 5 ili 2,5 godina, uz mogućnost obnavljanja mandata (umesto sadašnjih šest meseci). Cilj ove izmene je u obezbeđivanju kontinuiteta u radu za predsednika Unije. Pored toga, kandidata za predsednika Komisije bi određivao Evropski parlament kvalifikovanom većinom glasova poslanika, pod uslovom da izbor predsednika Komisije potvrdi Savet takođe kvalifikovanom većinom. Smisao ove predložene novine je da se spreči mogućnost blokiranja imenovanja predsednika Komisije, ulaganjem veta neke od članica EU (što je učinila Velika Britanija 1994. godine).

Takođe su značajne bile predviđene inovacije u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU, koje predviđa Predlog Ugovora o Ustavu EU. Paralelni proces proširenja EU je neizbežni pratilac evolucije Unije. Međutim, s obzirom da ratifikacija Ugovora o Ustavu EU nije uspeła, sam Ugovor o Ustavu EU predviđao je razmatranje otvorenih pitanja razvoja Unije na vanrednoj sednici Evropskog saveta krajem 2006.⁵² Na isti način je Evropski savet rešio problem odbijanja Danske na referendumu o Ugovoru o EU iz Maastrichta, ali i slučaj krize EU kada je Irska (2002) takođe odbila na referendumu Ugovor o EU iz Nice. Rešenje je bilo nađeno u ponovljenom referendumu i pojačanoj kampanji u prilog donošenja Ugovora o EU. Ovoga puta, međutim, bilo je jasno da se ustavna kriza EU ne može rešiti lako, imajući u vidu dalekosežne promene pravnog i institucionalnog sistema EU koje je predviđao Ugovor o Ustavu EU.

⁵¹ Zečević S., *op. cit.*, str. 64.

⁵² Shaw, J., „The Constitutional Treaty and the Question of Ratification: Unscrambling the Consequences and Identifying the Paradoxes”, European Policy Brief, www.fedtrust.co.uk, April 2005.

Preovladalo je shvatanje mnogih država članica (prevashodno Velika Britanija, ali i druge) koje su zagovornici menjanja i dopunjavanja postojećeg Ugovora o EU iz Nice u proceduri revizije na međuvladinoj konferenciji, što se i desilo prilikom utvrđivanja teksta Lisabonskog Ugovora o EU. Većina država članica evidentno smatra da se taj način može obezbediti efikasnost Unije bolje nego što bi to bilo kroz ukidanje primarnog zakonodavstva EU i nametanje novog „ustavotvornog ugovora“.

1.4. Reformski Ugovor o EU iz Lisabona (2009)

a) Posle neuspeha Predloga Ugovora o Ustavu EU (2005) u procesu njegove ratifikacije u Francuskoj i Holandiji, napuštena je ideja konstitucionalizacije EU i zamenjena stvaranjem Lisabonskog Ugovora o reformi EU. Na Samitu EU 21-22. juna 2007. doneta je politička odluka o sazivanju nove međuvladine konferencije radi formulisanja usaglašenog teksta Ugovora o reformi EU. Međuvladina konferencija je otvorena početkom oktobra 2007. Prvi nacrt Ugovora o reformi EU je ugledao svetlost dana 17 - 18. oktobra 2007. Tada je potpisan Lisabonski Ugovor o EU, čime je okončana višegodišnja dinamika pregovora država članica o institucionalnim reformama u EU.

Na Samitu EU u Lisabonu postignut je dogovor oko preostalih odredbi Ugovora o reformi EU 13. decembra 2007. Ugovor o reformi EU je dobio ime prema mestu održavanja Samita šefova država i vlada članica EU u Lisabonu, na kraju završetka predsedavanja Portugala na čelu EU.

Za stupanje Lisabonskog Ugovora o EU na snagu bilo je neophodno da ga ratifikuju svih tadašnjih 27 država članica. Prvobitni ambiciozni plan je bio da se proces ratifikacije završi tokom 2008. god, kako bi Ugovor o reformi EU stupio na snagu od 1. januara 2009. pre održavanja izbora za Evropski parlament u junu 2009. Osnovna razlika u odnosu na Predlog Ustava EU je u tome što Lisabonski Ugovor o EU nema formu

ustava i ne ukida postojeće primarno zakonodavstvo, nego samo dopunjava ugovore - Osnivački ugovor o evropskim zajednicama (Rim) i Ugovor o osnivanju EU (Mastriht).

Novi Ugovor o EU je potpisan 13. decembra 2007. godine na Samitu EU u Lisabonu. Usledio je proces ratifikacije tokom 2008. i 2009. koji je prošao uobičajeni (burni) tok, kao i prethodni postupci ratifikacije ugovora o EU iz Mastrihta pa do Nice. Glavni udarac ratifikaciji Lisabonskog Ugovora desio se u Irskoj odbijanjem na referendumu održanom 13. juna 2008. godine, kada se više od polovine Iraca izjasnilo negativno o Lisabonskom Ugovoru. Uprkos tome, proces ratifikacije je nastavljen usvajanjem Lisabonskog Ugovora u Parlamentu Velike Britanije 18. juna 2008. Proces ratifikacije je trajao tokom 2008. i početkom oktobra 2009. došlo je do ponovljenog referenduma sa pozitivnim ishodom u Irskoj, ali su tome prethodili politički pritisci na Irsku, Češku i Poljsku kao zemlje protivnice Lisabonskog Ugovora o EU.

Uslovi za stupanje na snagu Lisabonskog Ugovora stekli su se krajem 2009. godine kada je Predsednik Češke (V. Havel), stavio potpis na tekst Ugovora. Tome je prethodilo razmatranje da li je Predlog Lisabonskog Ugovora o EU u skladu sa Ustavom Češke i pozitivna odluka najviše sudske instance u Češkoj o tom dokumentu. Stupanje na snagu Lisabonskog Ugovora je shodno tome određeno počev od 1. decembra 2009. godine.

Produbljivanje integracije u okviru EU pokazuje ponekad svoje padove i zakašnjenja, ali se uprkos tome odvijalo neprekidno i na ireverzibilan način. Politički ustupci i interni pregovori među članicama EU integralni su deo procesa usvajanja primarnog zakonodavstva – reformi osnivačkih ugovora. U vreme zaključivanja Rimskih ugovora članstvo Zajednice je brojalo samo šest članica, a u vreme potpisivanja Lisabonskog Ugovora EU je narasla na 27 članica, sa tendencijom dalje ekspanzije članstva. Institucije EU u takvim uslovima moraju ispuniti zahteve efikasnosti odlučivanja, ali pod uslovom da ne izgube legitimitet i demokratičnost

delovanja. Takav kontekst je nametnuo neophodne institucionalne reforme Unije u cilju njenog efikasnijeg funkcionisanja.

b) Status pravnog lica EU utvrđen je Ugovorom iz Lisabona i po prvi put predviđena je mogućnost istupanja države iz članstva Unije („izlazna klauzula“). Svojstvo pravnog lica podrazumeva kapacitet EU za zaključivanje međunarodnih ugovora i članstvo u međunarodnim organizacijama. Do sada je to bilo rezervisano za dve evropske zajednice (EEZ i EURATOM) koje su imale svojstvo pravnog lica, što je u praksi međunarodnih odnosa dovodilo do problema i nejasnoća. Lisabonskim ugovorom EU je promenila raniju tripartitnu strukturu iz Mastrihta (1993) i nekadašnja tri stuba spojeni su u jedan, pa je Unija celina koja ima svojstvo pravnog lica.

U literaturi preovlađuje stav da je Ugovor o reformi EU iz Lisabona u velikoj meri zadržao mnoga rešenja iz neuspelog ugovora o Ustavu EU, ali se izbegava termin Ustav EU u zvaničnim dokumentima i u političkim proklamacijama. Predlog Ustava EU trebalo je da ukine i zameni sve prethodne osnivačke ugovore Evropskih zajednica i EU, dok se Lisabonski Ugovor na njih naslanja i menja postojeće ugovore i u tom smislu postoji pravni kontinuitet primarnog zakonodavstva EU. Promene Ugovora o EU (Mastriht, Amsterdam, Nica) odnose se na institucije EU, poboljšanu saradnju članica, spoljnu politiku, bezbednost i odbrambenu politiku EU.

U pogledu Rimskog ugovora o osnivanju EEZ (1957), modifikacije predviđene Lisabonskim Ugovorom su usmerene na razgraničavanje nadležnosti između EU i država članica. Ugovor iz Nice (2003) sastoji se, praktično, iz dva ugovora – o Evropskoj uniji i o Evropskoj Zajednici, a u Lisabonskom ugovoru bivši Rimski Ugovor o EEZ biva zamenjen Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije, dok prvi zadržava svoje ime, uz određene sadržinske promene. Postavlja se pitanje zašto je uspostavljena ovakva kompleksna pravna konstrukcija. To je učinjeno kao ustupak zahtevima određenih zemalja članica EU (Češka, Velika Britanije i Holandija), koje su tražile da se

izričito odustane od ustavnih simbola, kao što su izrazi: „Ustav“, „Evropski ministar inostranih poslova“, „zakoni“ i „okvirni zakoni“ i tome slično, kao i simbola Unije (zastava, himna, moto, itd.).

c) Institucionalnim novelama koje je definisao Lisabonski Ugovor o EU postignuta je bolja ravnoteža između malih i velikih država članica EU, kao i poboljšana demokratska kontrola funkcionisanja institucija EU.

Lisabonskim ugovorom su ojačane demokratske vrednosti EU i ciljevi Unije. U pogledu osnovnih ljudskih prava i sloboda, Lisabonski Ugovor dodeljuje pravnu snagu obavezne primene (*ius cogens*) Povelji o osnovnim pravima EU, koja obuhvata građanska, ekonomska, socijalna i politička prava. Povelja o osnovnim pravima važi za sve zemlje EU, osim za Veliku Britaniju i Poljsku koje su tražile izuzimajuću („*opt-out*“) klauzulu.

Uvedeno je pravo inicijative građana Unije za pokretanje zakonodavnog postupka, na koji način se doprinosi poboljšanju demokratije u odlučivanju i jača participativna demokratija u EU. Tako građani u EU mogu zatražiti od Komisije da pripremi predlog propisa (uredbe, direktive ili odluke), ukoliko se prikupi najmanje milion potpisa građana iz većeg broja članica EU. Pored toga, Lisabonski ugovor prepoznaje važnost dijaloga između građana, nevladinih organizacija i institucija EU (posebno Komisije). Time se doprinosi učešću civilnog društva u procesu odlučivanja EU, posebno u domenu socijalnog dijaloga gde se predviđaju konsultacije između partnera (koncept evropskog građanstva, Matriht).

d) Nastavljena je pozitivna evolucija uloge Evropskog parlamenta u institucionalnoj strukturi EU. U tom smislu široko je primenjena zakonodavna procedura saodlučivanja sa Savetom ministara za većinu propisa, pa je tako Evropski parlament donekle doveden u jednak položaj sa ostalim organima u legislativnom postupku EU. Zakonodavni postupak i dalje karakteriše monopol Komisije da predloži tekst propisa, koji zajednički usvajaju Evropski parlament i Savet ministara u postupku saodlučivanja. U okviru Saveta

ministara preovladjuje sistem glasanja putem kvalifikovane većine glasova, na koji način Unija sprovodi ovlašćenja u oblastima kao što su: pravosudna saradnja, zajednička politika azila, migraciona politika i kontrola spoljnih granica EU, energetika i dr. Predviđeno je smanjenje broja poslanika u Evropskom parlamentu na ukupno 751 (za ovog poslednjeg se izborila Italija kako bi imala 73 poslanika kao Britanija, ali bez prava glasa predsedniku Parlamenta), odnosno od 6 (Luksemburg) do najviše 96 (Nemačka) poslanika.

Evropski parlament dobija još veći značaj:

- na planu zakonodavnog uticaja kroz proširenje saodlučivanja sa Savetom ministara na oko 50 novih oblasti,
- u domenu budžetskih ovlašćenja putem dodeljivanja jednakih prava odlučivanja kao i Savet ministara, posebno u usvajanju godišnjeg budžeta EU⁵³,
- u oblasti političke kontrole u EU, posredstvom mehanizma biranja Predsednika Komisije na predlog Evropskog saveta. Parlament treba da uzme u obzir rezultate izbora za poslanike u smislu koja je politička opcija pobedila, kako bi Predsednik Komisije bio predstavnik političke volje većine birača u EU.

Savet ministara čine predstavnici članica EU, ali se broj glasova utvrđuje shodno broju stanovnika država (ponderacija glasova). Uvodi se novo pravilo dvostruke većine za glasanje u Savetu ministara: odluka se može doneti samo ukoliko se za nju izjasni 55% predstavnika zemalja članica (npr. 15 članica glasa pozitivno u odnosu na ukupno 28), koji istovremeno predstavljaju 65% ukupnog stanovništva EU. U poređenju sa prethodnim modelom kvalifikovane većine prema Ugovoru iz Nice, ovaj sistem omogućava brže formiranje potrebne većine

⁵³ Do Lisabonskog Ugovora o EU, Savet ministara je imao pravo konačne odluke u oblasti obaveznih budžetskih rashoda, koji čine pretežni deo budžeta EU (naročito rashodi za poljoprivredu). Detaljnije kod G. Gasmi, „Pravo i osnovi prava Evropske unije“, Beograd, 2013, str. 352.

za donošenje propisa u EU i veću efektivnost zakonodavnog postupka. Na intervenciju Poljske, koja smatra da ovakav sistem kažnjava male zemlje, novi sistem glasanja će se primenjivati tek od 2014. godine, sa prelaznim periodom do 2017. godine.

e) U Lisabonski Ugovor je uvršćen i tzv. kompromis iz Janjine (1994). Mehanizam poznat pod nazivom „Janjina kompromis“ omogućava da, ukoliko trećina zemalja članica EU ili 25% ukupnog stanovništva glasa protiv određene odluke EU, u tom slučaju zamrzava se odluka EU dok se ne nađe prihvatljivo rešenje. Zemlje koje se protive traže preispitivanje takve odluke usvojene preglasavanjem u Savetu ministara. Međutim, moguće je glasanje o spornoj odluci u bilo koje doba, da se ne bi blokiralo donošenje odluka.

Lisabonska metodologija odmeravanja glasova u Savetu ministara je zasnovana na poštovanju dvostrukog principa: s jedne strane, uvažavanja jednakosti država i s druge strane, poštovanja broja stanovnika prilikom distribucije glasova.⁵⁴ Time je uspostavljen mehanizam donošenja odluka u EU na jednostavniji i efikasniji način, ali i više demokratski. Pravilo konsenzusa ostaje, prema Lisabonskom Ugovoru, samo za mali broj pitanja i to u fiskalnoj oblasti, socijalnoj zaštiti, spoljnoj i odbrambenoj politici, koje se tradicionalno smatraju osetljivim oblastima i u isključivoj nadležnosti država članica.

Među najvažnijim izmenama su i veće nadležnosti za nacionalne parlamente koji stiču pravo da zaustave nacrt nekog zakona, ulažući „narandžasti karton“ kao prigovor.

Lisabonskim ugovorom EU je odustala od niza simbola usaglašenih u odbačenom predlogu Ustava EU (pr. zastava i himna) i izbegnuto je ujednačavanje zakonodavnih akata Unije kroz zajednički termin - „zakoni“. Smatra se da je nametanje zajedničkih simbola EU izazvalo najveći talas otpora, posebno evroskeptika, prilikom ratifikacije Ustava EU. Time su države članice EU dobile veći suverenitet, nego da je usvojen Ustav

⁵⁴ Gasmi G., op. cit, str. 352.

EU. Iz Lisabonskog ugovora izbačeni su svi simboli (himna, zastava), koji bi mogli da sugerišu da EU postaje država u pravom smislu reči. I pored toga što će se odluke uglavnom donositi (pre)glasavanjem a ne konsenzusom, članice su zadržale suverenitet u oblastima unutrašnjih poslova, socijalne sigurnosti, oporezivanja, u spoljnoj politici i odbrani.

f) Predsednik je funkcija ustanovljena odredbama Lisabonskog ugovora, umesto dosadašnjeg rotirajućeg predsedavajućeg koji se menjao svakih pola godine. Predviđeno je da predsednika EU biraju premijeri i predsednici država članica na sednicama Evropskog saveta, kvalifikovanom većinom, na vreme od 30 meseci i uz mogućnost još jednog mandata (reizbor). Time treba da se osigura kontinuitet spoljno-političkih akcija EU i stabilnost političkog vođstva institucija EU. Sistem po kome se države članice smenjuju na položaju predsedavajućeg na svakih šest meseci ostaje i dalje na snazi, ali daleko manjeg dometa i značaja. Predsednik EU ne sme imati nacionalnu funkciju u državi članici iz koje potiče. Osnovne funkcije Predsednika EU su da personifikuje politike Unije, da predstavlja EU na međunarodnoj sceni i predsedava zasedanjima Evropskog saveta.

Komisija EU je zadržala centralnu ulogu nadležnog inicijatora zakonodavnog postupka u EU, što povećava njen politički značaj. Počev od 2014. godine bilo je predviđeno smanjenje broja evropskih komesara za jednu trećinu, tako da će biti država članica koje neće imati svog državljanina u Evropskoj komisiji. Jedna trećina će uvek morati da čeka svoj red, a ostale na period od po pet godina. Princip rotacije podrazumeva da dve trećine zemalja članica bude zastupljeno preko svojih državljana u svojstvu komesara, ali uz pojačanu nezavisnost i nadnacionalnost Komisije. Smatra se da redukovani sastav Komisije sprečava podložnost nacionalnim interesima pojedinih država članica i doprinosi efikasnosti Komisije u realizaciji interesa Unije kao celine.

Uprkos tome, u praksi nije došlo do primene ove odredbe. Saziv Komisije pod predsedništvom Junkera ostao je u sastavu

od dvadeset osam komesara, po principu „jedna članica – jedan komesar“, iako oni ne predstavljaju nacionalne interese država iz kojih potiču.

Mišljenje većine evropskih zvaničnika je da je prevaziđena institucionalna kriza EU i otvoren put za njenu veću efikasnost, bolje funkcionisanje i jaču spoljno-političku ulogu na svetskoj sceni. „Ako hoću da razgovaram sa Evropom, kome da telefoniram?“ Ovo pitanje je u duhu političke simbolike svojevremeno postavio Zbignjev Bžežinski, nekadašnji državni sekretar za bezbednost SAD, aludirajući na odsustvo centralizovanog političkog odlučivanja u EU, posebno na polju spoljne politike i bezbednosti.

Unija i posle stupanja na snagu Lisabonskog Ugovora o EU u tekućem periodu zadržava, simbolično rečeno, „više telefonskih linija“. Razlog je činjenica da je diplomatski kapacitet Unije i dalje podeljen između više institucionalnih aktera koje čine: Predsednik Evropskog Saveta (sa mandatom od dve i po godine), aktuelna zemlja predsedavajući EU (mandat od šest meseci), Predsednik Komisije i Visoki Predstavnik za spoljnu politiku i bezbednost (kao Potpredsednik Komisije i Predsedavajući Saveta ministara za spoljne poslove). U tom smislu mogući su institucionalni rivaliteti koji ukazuju i na nesavršenost Lisabonskog Ugovora o EU, uprkos njegovom nespornom pravnom značaju.

Ključ budućeg uspeha diplomatije EU nalazi se u sposobnosti usklađivanja nacionalnih interesa država članica, a posebno uticajnih velikih zemalja (Francuske, Nemačke, Velike Britanije i Italije) bez čije saglasnosti u praksi nije moguće sprovesti nijednu zajedničku spoljno-političku akciju EU. Spoljno-političko usklađivanje podrazumeva što manje jednostranih inicijativa, više interne koordinacije među članicama EU i zajedničkog nastupa u saradnji sa Visokim Predstavnikom i Predsednikom Evropskog Saveta⁵⁵, kako to predviđa Lisabonski Ugovor o EU.

⁵⁵ Sličnu ocenu iznose i autori: Chopin Thierry, Lefevre Maxime, „After the

EU dobija i svog ministra spoljnih poslova, ali koji se zvanično naziva Visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednost i spaja funkciju koja već postoji pod tim nazivom i funkciju komesara za spoljne poslove (K. Ešton, a zatim F. Mogerini). Pomenuta funkcija treba da ojača zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku EU u smislu većeg jedinstva. U proteklom periodu je često bio izražen disparitet delovanja Komesara za spoljne odnose i Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednost (primer: H. Solana) što je dodatno uticalo na složenost sprovođenja zajedničke spoljne politike EU.

Novi „ministar spoljnih poslova EU” neće sam određivati spoljnu politiku, već će morati u formulisanju i sprovođenju politike da se oslanja na dogovor država članica. Zato se i dalje naziva "Visoki predstavnik za spoljnu i bezbednosnu politiku" (Federika Mogerini), a ne Evropski ministar spoljnih poslova. Ne treba zaboraviti da države članice imaju svoje nacionalne spoljno-političke prioritete i osetljive interese, naročito na polju bezbednosti.

Visokog predstavnika za spoljnu politiku i bezbednost imenuje Evropski savet uz saglasnost Evropskog parlamenta. Istovremeno je ovoj poziciji dodeljena funkcija Potpredsednika Komisije, koji predsedava Savetom ministara za opšte i inostrane poslove. Visoki predstavnik je, u svojstvu Potpredsednika Komisije, istovremeno politički odgovoran Evropskom Parlamentu za vođenje spoljne politike EU.

Nova Evropska diplomatska služba⁵⁶ treba da obezbedi veću koordinaciju na spoljno-političkom planu Unije, ali to ne znači da će biti ukinute ambasade država članica. Pretpostavka je da će izmene pojačati međunarodnu poziciju i politički uticaj Unije kao celine, ali ostaje otvoreno pitanje do kog nivoa će biti izgrađena jedinstvena spoljna politika EU. U ovom procesu od velikog

Lisbon Treaty: Does the European Union finally have a telephone number?, 30th November 2009, <http://www.robert-schuman.eu>

⁵⁶ Šire: Interview of Europe with Elmar Brok: *The European External Action Service*, (Deutsch MEP, Group of the European People's Party - Christian Democrats), Dec. 2009, <http://www.robert-schuman.eu>

pozitivnog značaja je sticanje statusa pravnog lica Unije, koji omogućava zaključivanje međunarodnih ugovora u ime EU kao celine i pristupanje međunarodnim organizacijama ili konvencijama.

U odnosu na zajedničku politiku odbrane i bezbednosti, Lisabonski Ugovor je načinio napredak u smeru formiranja tzv. Evropske zajedničke odbrane. Uvedena je klauzula o uzajamnoj odbrani, koja znači da ako jedna država članica bude napadnuta, ostale članice imaju obavezu da joj pomognu u odbrani. To je uobičajeni princip kolektivne bezbednosti u međunarodnim odnosima.

Uvedena je takođe i klauzula solidarnosti, koja podrazumeva pružanje pomoći od strane organa EU i ostalih članica EU državi članici ugroženoj prirodnim ili drugim vrstama katastrofa ili pak, terorističkim napadima. Takva pomoć treba da bude omogućena svim raspoloživim sredstvima EU u borbi protiv terorizma, u merama prevencije konflikta, post-konfliktnih misija mirenja i tome slično, u zavisnosti od konkretnih slučajeva.

g) Uspostavljena je tzv. stalna strukturisana saradnja, koja je otvorena za sve članice EU koje se obavežu da učestvuju u EU programima razvoja vojne opreme i da šalju svoje borbene jedinice spremne za hitne akcije na nivou EU. Takve države članice su takođe spremne i da odgovore zahtevima UN za slanje svojih jedinica u vojne misije u ime Unije. Lisabonski Ugovor učvršćuje funkcionisanje ustanovljene Evropske odbrambene agencije sa ciljem razvoja EU politike naoružanja i koordinacije različitih nacionalnih politika naoružanja država članica, što predstavlja veliku novinu u ovoj oblasti.

Evropski sud pravde ostaje nadležan za tumačenje propisa EU i za rešavanje sukoba nadležnosti između država članica, zatim između organa EU i država članica, kao i između organa EU međusobno i organa i građana EU.

h) Što se tiče razgraničenja nadležnosti između Unije i država članica u EU, Lisabonski Ugovor uvodi pojašnjenja u ovoj oblasti u smislu odgovora na pitanje ko je i za šta odgovoran.

Reafirmisan je princip dodeljenih nadležnosti EU koji podrazumeva da organi EU ne mogu širiti svoja ovlašćenja na štetu država članica, već je potrebna prethodna saglasnost članica EU. Ugovor jača pretpostavke u korist nadležnosti država članica u situacijama kada one nisu eksplicitno dodeljene organima EU.⁵⁷ Predviđena je čak i mogućnost vraćanja kompetencija državama članicama. Kroz ojačanu ulogu nacionalnih parlamenata država članica i uvođenjem njihovog nadzora nad delovanjem institucija EU, postiže se viši stepen legitimiteta odlučivanja u EU i jača demokratskost funkcionisanja Unije.⁵⁸

Lisabonski Ugovor ne predviđa nove oblasti isključive nadležnosti organa EU. Predviđen je određen broj novih ovlašćenja EU koja spadaju u podeljene nadležnosti sa državama članicama (pr. energetika i prostorno planiranje) i u oblasti koordinacije i komplementarne akcije (intelektualna svojina, turizam, sport, administrativna saradnja). U oba područja primenjuje se klasičan zakonodavni postupak, što znači saodlučivanje Saveta ministara sa Evropskim parlamentom i kvalifikovana većina kod glasanja u Savetu ministara.

Generalno gledano, Lisabonski Ugovor razlikuje tri vrste nadležnosti u EU: 1) isključivu nadležnost Unije, 2) podeljenu nadležnost sa državama članicama i 3) isključivu nadležnost država članica, gde Unija može ispoljiti podršku i koordinaciju u pogledu evropskih aspekata određenih pitanja (npr. turizam), ali bez harmonizacije politika.

Zajednička spoljna i bezbednosna politika predstavlja zasebni sistem u EU. Države članice takođe međusobno usklađuju svoje nacionalne ekonomske politike i politike zapošljavanja u okviru mehanizama EU.

Isključiva zakonodavna nadležnost Unije:

- carinska unija,

⁵⁷ Sličnu ocenu iznose Daniel Gros i Stefano Micossi, „Two for the Price of One?“ CEPS Commentary, 22 October 2007, <http://www.ceps.eu>.

⁵⁸ Šire: Giuliani J. „There’s a brave new Europe to be glimpsed in the Reform Treaty“, <http://www.robert-schuman.eu>, 2008.

- propisi o konkurenciji na jedinstvenom tržištu,
- monetarna politika u Eurozoni jedinstvene valute,
- očuvanje bioloških resursa mora kao deo zajedničke politike ribarstva,
- zajednička trgovinska politika,
- zaključenje međunarodnog ugovora ako je u okviru isključive nadležnosti EU ili kada je to neophodno da doprinese izvršavanju neke od ovih nadležnosti.

Podeljene nadležnosti sa državama članicama - kada EU sprovodi nadležnosti u ovim oblastima, države članice nemaju pravo da istovremeno intervenišu:

- jedinstveno tržište,
- socijalna politika u odnosu na specifična pitanja definisana u Ugovoru o EU,
- kohezija (ekonomska, socijalna i teritorijalna) u EU,
- poljoprivreda i ribarstvo (osim očuvanja bioloških resursa mora),
- zaštita životne sredine,
- zaštita potrošača,
- saobraćaj,
- trans-evropske mreže infrastrukture,
- energetika,
- područje slobode, pravde i bezbednosti (bivši treći stub EU),
- zajednički aspekti bezbednosti javnog zdravlja definisani Lisabonskim Ugovorom.

Isključiva nadležnost država članica - uz mogućnost koordinacije u EU (tzv. podržavajuće nadležnosti EU):

- zaštita i unapređenje zdravlja,
- industrija,

- kultura,
- turizam,
- obrazovanje, stručno usavršavanje, omladina i sport,
- civilna zaštita,
- administrativna saradnja.

Pored navedenih, postoje i specifične oblasti nadležnosti, gde zemlje članice imaju primarnu jursidikciju, kao što su:

- zajednička spoljna i bezbednosna politika (ZSBP);
- koordinacija ekonomskih politika i politika zapošljavanja;
- istraživanje, tehnološki razvoj i prostorno planiranje i
- Humanitarna pomoć i razvojna saradnja.

Može se oceniti da Lisabonski Ugovor otvara put za formiranje nekih novih evropskih politika, kao što je energetska politika razvoja i sigurnosti snabdevanja. Ugovor doprinosi boljem demokratskom funkcionisanju EU i jačanju odgovornosti institucija, kroz jasniju podelu nadležnosti i više nego što je to omogućavao princip supsidijarnosti. Čuvari dosledne primene principa supsidijarnosti u EU, u smislu hijerarhije nadležnosti u EU, su pre svega nacionalni parlamenti država članica i Evropski sud pravde.

Posebno su ojačali nacionalni parlamenti kroz novu ulogu u zakonodavnom postupku, koja predviđa da ako dođe do negativnog stava više od trećine nacionalnih parlamenata (ili jedna četvrtina negativnih u oblasti odlučivanja o pravosuđu i policiji), Komisija mora preispitati i menjati svoj predlog propisa. Takođe, nacionalni parlament države članice može uputiti Evropskom sudu pravde zahtev za zaštitu principa supsidijarnosti.

1.5. Istupanje iz EU – izlazna klauzula u Lisabonskom Ugovoru i realnost Unije

U čl. 50. Lisabonskog Ugovora o EU⁵⁹ po prvi put se reguliše proces istupanja zemalja članica EU posredstvom izlazne klauzule. Budući da je za ulazak u EU neophodno sa EU potpisati Ugovor o pristupanju, za potrebe izlaska članica uvodi se kao posebna vrsta Ugovor o istupanju. Nakon završetka pregovara o istupanju, Savet ministara odlučuje na osnovu kvalifikovane većine, posle dobijanja saglasnosti Evropskog parlamenta.

Ukoliko do zaključenja Ugovora o istupanju nije došlo, istupanje postaje efektivno u roku od dve godine od prijave namere Evropskom savetu o istupanju⁶⁰. Moguće je i da Evropski savet produži ovaj rok.

Predstavnici zemlje koja ima nameru da napusti EU mogu učestvovati u radu Evropskog saveta i Saveta ministara EU, osim u delu rada ovih organa u kojem se oni bave konsultacijama o ugovoru o istupanju te članice, ili o njemu glasaju. Ukoliko zemlja koja je istupila želi ponovni prijem u EU, mora podneti novi zahtev za članstvo i ispuniti kriterijume za pristupanje.

Najkritičniji odnos prema širenju Unije, Lisabonskom ugovoru i ostalim oblicima čvršćeg povezivanja unutar EU (kao što su prihvatanje zajedničke valute evra i ulazak u Šengensku zonu) pokazali su Britanci. Oni su – za razliku od većine drugih predstavnika nevladinog sektora u ostalim članicama EU, koji su se otvoreno suprotstavljali nekim odlukama svojih vlada – gotovo u dlaku zastupali zvaničnu politiku zemlje. Srećom po njih, Lisabonski ugovor prvi put predviđa i mogućnost izlaska iz članstva EU, što su i iskoristili tokom janskog referenduma 2016. sa negativnim ishodom po pitanju ostanka Velike Britanije u EU.

⁵⁹ Prvi deo Reformskog Ugovora o EU iz Lisabona.

⁶⁰ Zečević S., „Institucionalni sistem i pravo EU“, Beograd, 2015, str. 155.

2. PRAVNI SISTEM EU

2.1. Pravo EU, primarni izvori prava EU, sekundarni izvori prava EU

Prenos suvereniteta država članica na organe EU širi se na sve veći broj oblasti, u cilju ekonomskog i političkog prosperiteta država članica EU. Na taj način komunitarne institucije dobijaju autohtona (samostalna) pravna ovlašćenja za regulisanje različitih oblasti privrednog, a u novije vreme i političkog života (oblast zajedničke spoljne politike). Time je stvoren zasebni pravni sistem koji reguliše način funkcionisanja EU, njen odnos prema državama članicama i drugim subjektima, međusobni odnos organa i položaj pravnih i fizičkih lica na teritoriji država članica.

Osnivanje Evropskih zajednica početkom 50-tih godina označilo je istovremeno stvaranje novog pravnog sistema tzv. komunitarnog prava (*Acquis Communautaire*)⁶¹, danas poznatog kao prava Evropske unije (EU), posle prerastanja Zajednice u EU. Brojna su bila teorijska sporenja i dileme oko karaktera pravnog sistema EU, odnosno da li se radi o: 1) međunarodnom pravu

⁶¹ Komunitarno pravo od francuske reči: *Acquis Communautaire* (komunitarne tekovine) ili engleskog izraza: *Community Law*, koji oba označavaju pravni sistem nastao pod okriljem i delovanjem institucija Evropskih zajednica, kasnije Evropske unije.

jedne međunarodne organizacije (EU)⁶², 2) o dvojnog karaktera pravnog sistema EU sa elementima međunarodnog i nacionalnog prava ili pak, 3) o *sui generis* tj. specifičnom pravnom sistemu.

Shvatanje o pretežno međunarodno-javnom pravnom karakteru komunitarnog pravnog sistema zasnivalo se na tradicionalističkom pristupu da ovaj pravni sistem bazira prevashodno na međunarodnim ugovorima o osnivanju Evropskih zajednica između suverenih država osnivača. Tom pristupu, međutim nedostaje objašnjenje o ulozi institucija stvorenih ovim međunarodnim ugovorima, na koje su države osnivači preneli deo svojih suverenih ovlašćenja, posebno u ekonomskim pitanjima. Na taj način su stvoreni komunitarni organi sa posebnim autonomnim ovlašćenjima u delovanju, te propisi koje oni stvaraju nisu tipični propisi međunarodnog javnog prava, polazeći od njihovih osnovnih karakteristika primata komunitarnog nad nacionalnim pravima država članica.

Upravo fundamentalne osobine pravnog sistema EU:

1. princip neposredne primene i direktnog dejstva i
2. princip nadnacionalnosti, tj. primata nad nacionalnim pravima država članica ukazuju na opravdanost shvatanja o specifičnom karakteru pravnog sistema EU (*sui generis*).

Stoga u teoriji preovlađuje shvatanje o *sui generis* karakteru pravnog sistema EU⁶³, imajući u vidu da se radi o dinamičkoj kategoriji, u procesu transformacije u propise svojevrsnog

⁶² Vid. Mathijsen P. S. R. F., „A Guide to European Union Law”, Sixth Edition, Sweet & Maxwell, London, 1995, p. 148. Mathijsen objašnjava pristup komunitarnom pravu kao međunarodnom javnom pravu činjenicom da ono potiče sklapanjem međunarodnih osnivačkih ugovora o Evropskim zajednicama između država osnivača.

⁶³ Vukadinović, R. „Pravo EU”, Kragujevac, 2006, str. 73; Stefanović, Z. „Pravo EU”, Beograd, 2003, str. 150; Turčinović, F. „Pravo EU”, Beograd, 2005, str. 126; Lasok & Bridge, „Law and Institutions of the European Communities, London, 1987, p. 149; Louis, C. „The Community Legal Order”, Luxembourg, 1990., p. 72; Hartley T., „The Foundations of European Community Law”, Oxford, 1988, p. 85., etc.

ustavno-pravnog karaktera paralelno sa produbljivanjem integracije u pravcu stvaranja posebne evropske tvorevine federalističkog karaktera. Imajući, pak u vidu da se radi o još nedovršenom projektu, proizilazi da upravo neoinstitucionalizam u izučavanju prava EU pokazuje logičan pristup izučavanju značaja institucija EU. Naime institucije EU poseduju samostalna pravna ovlašćenja i stvaraju pravni sistem EU, ali ga i transformišu. Sa druge strane, delovanje ključnih institucija EU, Evropskog Parlamenta, Komisije, Evropskog suda pravde, Evropskog saveta i Saveta ministara, suštinski utiče na produbljivanje integracionističkih kretanja u okviru EU i njenog pravnog sistema.

2.2. Princip primata komunitarnog pravnog sistema nad nacionalnim – nadnacionalnost

Pravni sistem EU tj. komunitarni propisi imaju prednost nad nacionalnim pravima država članica i to: osnivački ugovori (odredbe), sekundarno komunitarno zakonodavstvo (uputstva, uredbe i odluke), međunarodni sporazumi i opšti principi komunitarnog prava. Da bi pojedinci mogli imati koristi od principa neposredne primene i direktnog dejstva komunitarnih propisa, moraju postojati garancije da nacionalni sudovi država članica EU daju prednost primeni komunitarnom pravu u odnosu na nacionalne propise. Otuda potiče princip primata tj. nadnacionalnosti komunitarnog pravnog sistema. Mnogi autori ga s pravom nazivaju i *princip superiornosti*.⁶⁴ Ovaj princip proističe i čvrsto je vezan za principe neposredne primene i direktnog dejstva komunitarnih normi.

Kada se definiše princip primata komunitarnog prava nad nacionalnim, podrazumeva se kompletan nacionalni pravni sistem država članica počev od ustava, preko zakona i svih podzakonskih akata na nacionalnom nivou. To praktično znači da

⁶⁴ Vukadinović, R., „Pravo EU”, Beograd, 2006, str. 156; Mathijsen, p.153; Borchardt, p. 100 – 103.

se obavezujuća snaga pravnog sistema EU prostire na sve nivoe nacionalnih normi (ustavne, regionalne, lokalne). U slučaju usvajanja nacionalnog propisa suprotnog komunitarnom pravilu ili kod primene nacionalnih mera koje krše komunitarne propise, nacionalni zakonodavac mora ukinuti takve nacionalne mere i propise.

Uprkos velikom značaju ovog principa, komunitarno zakonodavstvo ne sadrži eksplicitno odredbu o tome. Evropski sud pravde je svojom čuvenom presudom „Costa v. ENEL” početkom 60-tih godina ozvaničio princip primata komunitarnog prava:

„Prioritet komunitarnog prava potvrđen je odredbama čl. 189. Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (EEZ), formulacijom da su uredbe obavezujuće i direktno primenljive u svim državama članicama. Ovakva odredba, koja nije ničim uslovljena, ostala bi bez značenja ako bi država mogla jednostrano poništiti njeno dejstvo putem putem legislativnih mera kojima bi se priznala superiornost nad komunitarnim pravom.”⁶⁵

Principom primata komunitarnog nad nacionalnim pravom država članica obezbeđuje se takođe i jednoobrazna primena pravnog sistema EU u svim državama članicama. Bez principa superiornosti komunitarnog prava, funkcionisanje institucija EU bi bilo ugroženo, a intenziviranje integracionih kretanja u okviru EU i van Unije ne bi bilo moguće.

Pravna posledica principa primata komunitarnog prava ogleda se u slučaju njenog sukoba sa nacionalnom normom. Naime, čak i kad je nacionalna norma doneta posle komunitarne, dolazi do obaveznog ukidanja nacionalne norme u slučaju *kolizije* sa komunitarnim propisom. Štaviše, nijedan novi nacionalni propis ne može biti donet ako je suprotan komunitarnim pravilima.

Sud je potvrdio ovaj princip i u odnosu na nacionalne ustavne norme država članica. Tome su se u praksi dugi niz godina

⁶⁵ Case 6/64, *op.cit.*

protivile Francuska, Nemačka i Italija, čiji su ustavni sudovi u mnogo slučajeva odbili da primene princip primata komunitarnog prava,⁶⁶ a posebno kada se radilo o zaštiti osnovnih ljudskih prava i sloboda. Tako je oktobra 1993. godine Ustavni sud Nemačke u svojoj presudi povodom Ugovora o EU iz Mastrihta potvrdio svoju nadležnost u pitanjima zaštite ljudskih prava i sloboda, koju vrši u saradnji sa Evropskim sudom pravde, te na ovaj način osporio primat komunitarnog prava u pitanjima zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda.

Nasuprot tome, Evropski sud pravde je u svojoj praksi⁶⁷ insistirao na oceni da primat komunitarnog prava potiče iz samog duha osnivačkih ugovora o Evropskim zajednicama i autohtonih principa komunitarnog pravnog poretka kao autonomnog sistema, a ne iz odredbi nacionalnih ustava država članica. Sud je posebno isticao da je komunitarno pravo potpuno nezavisno od zakonodavnih akata država članica.⁶⁸

Proističe zaključak da je problem dosledne primene principa primata komunitarnog prava usko vezan sa odgovorom na pitanje do koje mere su države članice spremne da se odreknu svojih suverenih ovlašćenja, posebno onih koja potiču iz nacionalnih ustava. Na ovo pitanje praksa funkcionisanja EU nije dala definitivni odgovor, ali time pravni značaj i primena principa nadnacionalnosti tj. prednosti komunitarnog nad nacionalnim pravom nije umanjena.

2.3. Princip neposredne primene i direktnog dejstva

Princip neposredne primene predstavlja jednu od osnovnih karakteristika pravnog sistema EU i znači da propisi komunitarnog prava stvaraju prava i obaveze direktno prema organima EU, državama članicama i prema njihovim građanima. Prava i obaveze nastale komunitarnim propisima primenjuju se

⁶⁶ Borchardt, *op.cit.* p. 102.

⁶⁷ Case Simmenthal 106/77 (1978) ECR 629 i dr.

⁶⁸ Case 28/68 Molkerei (1968) ECR 143

direktno, bez intervencije i pomoći nacionalnih organa vlasti država članica. Obavezna snaga komunitarnih propisa (pravilnika, uputstava i odluka) znači da se oni primenjuju *neposredno* na teritoriji država članica EU, bez obaveze njihovog unošenja u nacionalne pravne sisteme da bi dobili na pravnoj važnosti (postupci ratifikacije, itd.). Države članice su obavezane ugovorima o osnivanju Evropskih zajednica da se uzdrže od bilo koje mere koja ugrožava postizanje ciljeva osnivačkih ugovora.⁶⁹

Princip direktne primene u suštini odražava autonomnost komunitarnog prava u odnosu na nacionalne propise država članica EU. Osnova poretka pravnog sistema EU (*raison d'être*) leži u stvaranju jedinstvenog tržišta država članica na kome funkcionišu sloboda kretanja roba, kapitala, usluga, kao i radne snage (osnovne slobode). U cilju geografski omeđenog područja na kome se primenjuju prednosti jedinstvenog tržišta EU, države članice su prihvatile princip direktne primene koji omogućava jednoobraznu primenu pravila komunitarnog prava i njihovo uniformno tumačenje,⁷⁰ od strane Evropskog suda pravde. Na ovaj način je ujedno obezbeđena pravna sigurnost i vladavina prava na teritoriji svih država članica.

Jednoobrazna primena komunitarnih propisa uključuje i prilagođavanje lokalnim specifičnostima država članica, ali do mere očuvanja osnovnih principa funkcionisanja jedinstvenog tržišta. Tako je pravna priroda komunitarnih uputstava optimalno usmerena na prilagođavanje nacionalnim uslovima država članica, kojima se prepušta izbor metoda i pravnih mera za primenu komunitarnih uputstava (directives). Za razliku od njih, komunitarni pravilnici tj. uredbe (regulations) i odluke (decisions) ne ostavljaju takvu slobodu prilagođavanja državama članicama u njihovoj neposrednoj primeni.

Evropski sud pravde (European Court of Justice – ECJ) je svojim presudama ozvaničio i učvrstio princip neposredne

⁶⁹ Šire: Čl. 5. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice, sadašnji čl. 10. Ugovora o EU, konsolidovane verzije, Lopandić, D., „Osnivački ugovori EU“, „Ugovor o EU iz Nice sa amandmanima“, Bgd. 2003.str. 51.

⁷⁰ Slično objašnjenje vid. kod: Mathijsen, p. 150.

primene komunitarnih propisa, uprkos početnom protivljenju nekih država osnivača. Jedna od najpoznatijih presuda ECJ datira još iz 1964. godine: „Costa v. ENEL”, kada je g. Kosta uložio tužbu protiv nacionalizacije kompanije za distribuciju električne energije u Italiji ENEL. Tom prilikom Sud je usvojio dalekosežno tumačenje da: „Osnivački Ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici stvara sopstveni pravni poredak, integrisan u pravne sisteme država članica, od trenutka stupanja na snagu Ugovora, koji je obavezujući za njihove pravosudne organe.”⁷¹

Sledeća bitna presuda ECJ u smislu direktne primene komunitarnog prava je u slučaju „Van Gend & Loos”⁷², u kome je holandski trgovac tužio holandsku carinu zbog uvećane carinske stope na uvezeni hemijski proizvod (formaldehid) iz Nemačke (8%, umesto 3%). Sud pravde je zauzeo stav da: „Zajednica uspostavlja novi pravni poredak međunarodnog prava, u čiju korist su države ograničile, iako u ograničenom obimu, svoja suverena prava, čiji su subjekti ne samo države članice, već i njihovi građani. Nezavisno od zakonodavstava država članica, pravo Zajednice nameće pojedincima ne samo obaveze, već je zamišljeno da prenosi na njih i prava koja postaju deo njihovog pravnog nasleđa. Ova prava nastaju ne samo kada su izričito garantovana Ugovorom o osnivanju, već i na osnovu obaveza koje Ugovor nameće na jasno određen način, kako pojedincima, tako i državama članicama i institucijama Zajednice.”⁷³

Postavlja se pitanje koji su to propisi komunitarnog prava direktno primenljivi. Sud je, u odnosu na primarno komunitarno zakonodavstvo, odredio da su pojedinci obavezani odredbama osnivačkih ugovora koje poseduju sledeće osobine: a) sadrže apsolutne uslove, b) kompletni su u pravnom smislu i c) ne zahtevaju razradu tj. pravnu meru države članice ili komunitarnih institucija da bi postigle pravno dejstvo.

⁷¹ Case Costa v. ENEL 6/64 (1964) ECR 585

⁷² Case 26/62, CMLR (1963 – 64) 82.

⁷³ Borchardt, K.D.: „The ABC of Community Law”, Brussels, 2000, p. 97-98.

Polazeći od ovoga, Sud je ukinuo odluku holandskih carinskih organa o uvećanoj carinskoj stopi i presudio u korist holandskog uvoznika *Van Gend & Loos*, jer je odluka holandske carine bila u suprotnosti sa odredbama čl.12. osnivačkog Ugovora o EEZ. Ova presuda ECJ je utrla put potonjoj praksi Suda u odnosu na ostale odredbe osnivačkog Ugovora o EEZ (sloboda kretanja, osnivanja radnje, pružanja usluga, kretanja roba, opšta zabrana diskriminacije, zaštita konkurencije, itd). Pored primarnog zakonodavstva, Sud pravde je direktnu primenu priznao i sekundarnim komunitarnim normama – uputstvima, kada je istekao rok za njihovu primenu u nacionalnim pravima država članica. Ostali akti sekundarnog komunitarnog zakonodavstva: pravilnici tj. uredbe i odluke, samim pravnim karakterom, *ipso iure*, imaju neposrednu primenu, jer nije potrebno donositi dodatne nacionalne akte za njihovu primenu.⁷⁴

Praktični značaj principa direktne primene komunitarnih propisa je izuzetno veliki, posebno u odnosu na pravo pojedinca da se poziva na ova pravila direktno pred svojim nacionalnim sudom u državi članici EU. Na taj način apstraktne ekonomske slobode jedinstvenog tržišta EU postaju pravno branjiva ovlašćenja za pravna i fizička lica sa teritorije EU pred nacionalnim sudovima država članica. Otuda potiče opšte uvreženo shvatanje da princip neposredne primene predstavlja jedan od stubova pravnog sistema EU i fundamentalnu karakteristiku komunitarnog prava.

Direktno dejstvo komunitarnih normi podrazumeva da takva norma mora biti dovoljno jasna i precizna. To znači da ne sme ostavljati mogućnosti za njena različita tumačenja državama članicama i institucijama EU. U praksi se princip neposredne, direktne primene prepliće sa direktnim dejstvom komunitarnog prava, čemu je doprinela i praksa Evropskog suda pravde. Direktno dejstvo praktično znači mogućnost direktnog pozivanja od strane pravnih i fizičkih lica, na prava

⁷⁴ Regulisano ex čl. 249 (2) osnivačkog Ugovora o EU

nastala na osnovu komunitarnih normi pred nacionalnim sudovima država članica (utuživa prava i obaveze).

Otuda zaštita individualnih prava garantovanih komunitarnim propisima čini srž principa direktnog dejstva. Pored toga, direktno dejstvo obezbeđuje efektivnu primenu komunitarnog pravnog sistema u nacionalnim pravima država članica posredstvom nacionalnih sudova. Upravo stoga je preduslov primene direktnog dejstva zahtev da komunitarni propis bude jasan i precizan.

Kod direktnog dejstva razlikuje se tzv. „vertikalno” direktno dejstvo, kada se pojedinac pred nacionalnim sudom poziva na komunitarni propis *protiv države članice* i tzv. „horizontalno” direktno dejstvo, kada se pojedinac poziva na komunitarne norme pred nacionalnim sudom u postupku protiv drugog pojedinca.

2.4. Efikasnost pravnog sistema EU – relevantni problemi primene direktiva EU

U okviru prednosti primene komunitarnog nad nacionalnim propisom, postavlja se pitanje pozivanja Evropskog suda pravde na efikasnost i krajnji cilj komunitarnih propisa koji uspostavljaju određena prava pojedinaca na osnovu komunitarnih direktiva. Direktive nisu neposredno primenljive, već ostavljaju izbor metoda i oblika njihove primene na volju nacionalnim organima, kako bi određena pravna obaveza bila uspostavljena u državama članicama u datom roku.

Otuda se pojedinci ne mogu pozivati na komunitarne direktive pred nacionalnim sudovima, jer nemaju direktno dejstvo. Evropski sud pravde je ipak predvideo da i komunitarne direktive imaju direktno dejstvo kad istekne period za njihovu implementaciju.

U praksi je dužnost nacionalnog suda pred kojim se pojedinac poziva na komunitarnu direktivu, da odredi da li konkretna nacionalna mera pada izvan granica nadležnosti

države članice, tj. da li je data država zloupotrebila svoje diskreciono pravo prilikom primene komunitarne direktive.

Proces prenosa komunitarnih direktiva u nacionalne pravne sisteme država članica, često je u praksi praćen različitim teškoćama. Usvajanje nacionalnog propisa ili mere koja uspostavlja prava i obaveze predviđene komunitarnom direktivom nužno je povezano sa procesom usvajanja te direktive tj. pregovorima o tome kako će konkretne formulacije glasiti. Ovi tzv. „pregovori” se u suštini odvijaju u okviru procesa donošenja te direktive, te od njihovog ishoda zavisi i proces primene usvojene direktive. Ukoliko u procesu usvajanja nije došlo do pravnog formulisanja direktive od strane država članica, naravno da će i proces njene primene biti znatno otežan.

Proizilazi da proces primene komunitarne direktive mora biti pripreman u kontinuitetu paralelno sa njegovim formulisanjem u procesu usvajanja. Rečit je primer Francuske koji ukazuje na potrebu da službenici iz vladine administracije koji su zaduženi za predlog nacionalnih propisa i mera, treba da budu uključeni i u rane faze formulisanja komunitarne direktive.

Odgovarajuća koordinacija na nacionalnom nivou država članica je vrlo značajna. Stoga je bitno identifikovati što pre političke teškoće koje se mogu javiti u državi članici u procesu primene komunitarnog uputstva. Procena posledica predloženog komunitarne direktive u državi članici je stoga neophodna. Globalno sagledavanje koje su pravne i tehničke posledice (impact assessment) čitavog niza odredbi predloga direktive potrebno je radi eliminisanja njenih nerealnih odredbi u procesu usvajanja. Na nacionalnom nivou to zahteva konstantnu koordinaciju nadležnih tela.

Primeru radi, u Francuskoj se usaglašavanje stavova različitih ministarstava o predlogu komunitarnog uputstva vrši u okviru kabineta premijera - odeljak za EU. Na taj način se stav Francuske o određenom uputstvu EU prethodno razmatra interno na inter-ministarskim sastancima pod okriljem kabineta premijera. Još u ranoj fazi usvajanja buduće direktive i njenog formulisanja od strane Komisije EU, nadležna ministarstva

zauzimaju stav o predlogu buduće direktive. U slučaju teškoća postizanja usaglašenog stava o poziciji Francuske, kabinet premijera zakazuje sastanak na kome se donosi konačni stav, koji će biti prezentiran na nivou EU od strane Stalnog predstavnika Francuske u Briselu (KOREPER). Uobičajeno je da predstavnici ministarstava koji će biti zaduženi za primenu direktive, učestvuju na sastancima Saveta ministara EU kod odlučivanja o njegovom usvajanju. Posle usvajanja predloga direktive EU od strane Komisije kao njenog ovlašćenog predlagača, postoji jasna potreba za procenom budućih pravnih i tehničkih konsekvenci predloženog propisa, kako sa političkog, tako i sa tehničkog stanovišta u državama članicama (Policy Impact Assessment). Tako npr. administracija Velike Britanije je razvila vrlo sveobuhvatni instrument procene mogućih efekata promene određene nacionalne politike, koja se zahteva usvajanjem komunitarne direktive. Takođe se razmatra opseg mogućnosti za primenu budućeg propisa EU na nacionalnom nivou. Ovaj instrument, nazvan: procena regulatornog uticaja (Regulatory Impact Assessment – RIA) primenjuje se za bilo koju vrstu novog zakonodavstva, uključujući i predloge komunitarnih direktiva u Velikoj Britaniji. Posebno kod procene direktiva EU, RIA ima za cilj da definiše mogući uticaj predloga uputstva i otuda da olakša zauzimanje pozicije vlade Velike Britanije prilikom usvajanja ovog komunitarnog akta na nivou EU.

U Francuskoj se ova procena vrši tokom tri meseca počev od momenta objavljivanja predloga direktive od strane Komisije. Postoji dokument obrazac o proceni uticaja budućeg komunitarnog zakonodavstva na pravni sistem i ekonomske tokove Francuske, koji treba da popuni svako od nadležnih ministarstava tokom ova tri meseca. Zatim se ovaj obrazac dostavlja kabinetu premijera i nadležnim komitetima Parlamenta. S obzirom da Komisija EU može menjati predlog direktive tokom procesa njenog usvajanja, sam obrazac o proceni pravnih i tehničkih efekata budućeg komunitarnog zakonodavstva na nacionalnom nivou mora biti redovno dopunjavan. Obrazac treba da obezbedi sledeće informacije:

- kontekst u okviru koga se buduća direktiva EU predlaže (pregled postojećeg zakonodavstva EU, zašto se predlaže novi predlog, itd.);
- nacionalni propisi koji su na snazi od značaja za pitanja obuhvaćena budućom direktivom EU;
- doprinos predloga direktive EU postojećim relevantnim nacionalnim propisima;
- koji su prihvatljivi, a koji neprihvatljivi aspekti predloga direktive EU sa nacionalnog stanovišta Francuske;
- pregled nacionalnih propisa koje treba promeniti i uskladiti sa budućom direktivom EU posle njenog usvajanja.

U praksi nije problem odrediti pravne efekte buduće direktive EU, odnosno koje nacionalne propise treba uskladiti sa njom. Problem nastaje kod definisanja socijalnih, ekonomskih i ekoloških posledica budućeg zakonodavstva EU na nacionalnom planu.

Štaviše, ukoliko se od države članice traži da izvrši izmene nacionalnih propisa u nekoliko oblasti, proces primene novousvojenog komunitarnog zakonodavstva će sledstveno biti dugotrajniji i teži. Otuda potiče značaj kontrole primene zakonodavstva EU na nacionalnom nivou država članica. Ova kontrola obuhvata pravne i aministrativne (organizzazione) aspekte implementacije. Pravni aspekti odnose se na utvrđivanje koji nacionalni propisi i mere treba da budu doneti radi primene direktive EU u konkretnoj oblasti (da li su to zakoni ili podzakonski akti) i u kom roku. Administrativni aspekti usmereni su na rešavanje mogućih konflikata nadležnosti između različitih ministarstava na nacionalnom nivou, zaduženih za primenu direktive EU.

2.5. Primarni izvori prava EU

Prema aktuelnoj doktrini i praksi primarno zakonodavstvo EU čine:

- osnivački ugovori koje su ustanovile Evropske zajednice i
- međunarodni sporazumi (konvencije između država članica i sporazumi Zajednice sa trećim državama, nečlanicama i međunarodnim organizacijama).

Primarno komunitarno zakonodavstvo stvaraju države članice i Zajednica tj. komunitarne institucije na osnovu sopstvenih pravnih ovlašćenja i ugovorne sposobnosti Zajednice, kao subjekta međunarodnog prava (zaključivanje sporazuma sa trećim državama i međunarodnim organizacijama).

1. Osnivački ugovori obuhvataju tri konstitutivna ugovora, sa raznim protokolima i aneksima i kasnijim amandmanima ovih ugovora, koji čine njihove sastavne delove:

a) Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za ugalj i čelik (*EZUČ*, 1951 Pariz, stupio na snagu 1952.) sa ograničenim trajanjem od 50 godina;

b) Ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice (*EEZ*, 1957 Rim, stupio na snagu 1958), sa neograničenim trajanjem i

v) Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju (*EURATOM*, 1957 Rim, stupio na snagu 1958), sa neograničenim trajanjem.

Osnivački ugovori su više puta menjani i dopunjavani: Jedinstveni evropski akt, 1986 (stupio na snagu 1987), zatim Ugovor o EU iz Mاستrihta 1992, revidirani Ugovor o EU iz Amsterdama, 1997. i dopunjeni Ugovor o EU iz Nice, 2000, koji je stupio na snagu februara 2003. godine i konačno, novi Lisabonski Ugovor o funkcionisanju EU koji je na snazi od decembra 2009. godine.

Statuti o osnivanju Evropske investicione banke (EIB) i Evropske centralne banke (ECB) takođe čine sastavni deo osnivačkih ugovora i imaju status primarnog zakonodavstva.

Sastavni deo osnivačkih konstitutivnih ugovora predstavljaju i kasnije donete *konvencije*:

- Konvencija o određenim institucijama koje su zajedničke Evropskim zajednicama iz 1957. i Ugovor o spajanju određenih organa Evropskih zajednica iz 1965. godine;
- Prvi i drugi sporazum o budžetskim pitanjima (1970. i 1975);
- Ugovori o pristupanju država članica sa aneksima;
- Akt Saveta o izboru predstavnika Evropskog parlamenta na neposrednim i opštim izborima (1976).

2. Međunarodni sporazumi obuhvataju konvencije između država članica i sporazume Zajednice sa trećim državama i međunarodnim organizacijama.

A) Konvencije među državama članicama zaključuju se radi međusobnog omogućavanja pogodnosti državljanima država članica u pogledu sledećih pitanja: izbegavanja dvostrukog oporezivanja, uzajamnog priznanja trgovačkih društava, pojednostavljenja postupka uzajamnog priznanja i izvršenja sudskih i arbitražnih odluka.

Pored toga, države članice su koristile ovlašćenja zaključivanja međusobnih konvencija i u sledećim oblastima: Konvencija o pravu koje se primenjuje na obaveze nastale po osnovu ugovora (1980); Šengenske konvencije o graničnoj kontroli (1985, 1990); Konvencija o jurisdikciji i izvršenju presuda u civilnim i trgovačkim pitanjima (1968); Konvencija o uzajamnom priznavanju kompanija i korporacija (1968) i Konvencija o evropskom patentu (1975.) i dr.

Primena konvencija je naišla na prepreke zbog dugotrajnih postupaka ratifikacije u državama članicama, te su time izgubile na značaju u praksi.

B) Sporazumi Zajednice sa trećim državama obuhvataju sporazume o pridruživanju država nečlanica i sporazume o saradnji.

B1. Sporazumi o pridruživanju (asocijaciji) uključuju intenzivnu ekonomsku saradnju sa trećom državom, finansijsku podršku Zajednice državi nečlanici, kao i dugoročan okvir ove saradnje.

Razlikuju se sporazumi o asocijaciji kojima se uspostavljaju:

a) Specijalne veze između nekih država članica i treće zemlje, nečlanice – najčešće prekomorske zemlje;

b) Priprema pristupanja EU ili radi ustanovljavanja carinske unije:

– Pristupanje: Grčka (od 1962.) i tzv. Evropski sporazumi sa Češkom, Poljskom, Mađarskom, Slovačkom, Slovenijom, baltičkim zemljama, Rumunijom i Bugarskom (od 1990).

– Carinska unija: Malta (1971), Kipar (1973.) i Turska (1996).

v) Sporazum o Evropskom ekonomskom prostoru (EEA) – preostale EFTA članice: Norveška, Island, Švajcarska i Lihtenštajn su preko EEA uključene u jedinstveno tržište EU i u proces harmonizacije sa pravnim sistemom EU (oko dve trećine komunitarnih propisa),⁷⁵ čime se vrši priprema za njihovo eventualno buduće pristupanje EU.

B2. Sporazumi o saradnji sa trećim državama, nečlanicama su manje obuhvatni po intenzitetu ekonomske saradnje sa EU, u odnosu na sporazume o pridruživanju. EU ima takve sporazume o kooperaciji sa zemljama Magreba (Maroko, Alžir i Tunis), Mašreka (Egipt, Jordan, Liban i Sirija), kao i sa Izraelom. *SFR Jugoslavija* je takođe imala Sporazum o saradnji, iz 1980. (stupio na snagu 1983, ukinut 1991), kojim je bila uspostavljena intenzivna ekonomska i finansijska saradnja na osnovu jednostranih preferencijala dodeljenih od strane Zajednice.

B3. Trgovinski sporazumi sa trećim državama, grupama država ili međunarodnim organizacijama odnose se na trgovinsku politiku i carine. Jedan od najvažnijih trgovinskih sporazuma predstavlja Sporazum o osnivanju Svetske trgovinske

⁷⁵ Borchardt, *op. cit.*, p. 59 – 60.

organizacije (WTO) i multilateralni trgovinski sporazumi zasnovani na ovom sporazumu: (Opšti sporazum o carinama i trgovini, GATT 1994), Kodeks o antidampingu i subvencijama, Opšti sporazum o trgovini uslugama (GATS), Sporazum o trgovinskim aspektima prava intelektualne svojine (TRIPS) i Memorandum o pravilima i procedurama rešavanja sporova.⁷⁶ Primeri trgovinskih sporazuma sa trećim zemljama predstavljaju npr. Prvi i Drugi trgovinski protokol Zajednice sa SFRJ (1970, 1973).

2.6. Sekundarno zakonodavstvo

– sekundarni izvori prava EU

Sekundarno komunitarno zakonodavstvo obuhvata sledeće izvore prava EU:

- uredbe (regulations),
- direktive (directives),
- opšte i pojedinačne odluke (decisions) i
- preporuke i mišljenja (recommendations and opinions).

Za razliku od primarnog, sekundarno zakonodavstvo isključivo stvaraju institucije EU, prevashodno Savet ministara sa Evropskim parlamentom i Komisija, kao ovlašćeni predlagač sekundarnih komunitarnih akata. Navedene institucije EU donose sekundarne norme na osnovu ovlašćenja koja su im poverena osnivačkim ugovorima od strane država članica. Iz tog razloga se ova kategorija propisa naziva sekundarnim, odnosno izvedenim derivativnim pravilima.

1. Uredbe (engl. regulations) imaju obaveznu pravnu snagu i *direktno se primenjuju* u svim državama članicama. Donose se u Savetu ministara, uz obavezno ili savetodavno mišljenje Evropskog parlamenta. Prema sadržini i pravnoj prirodi svojih

⁷⁶ *Ibidem*, p. 60 – 61.

odredbi, u teoriji se uredbe označavaju i kao nadnacionalni, evropski zakoni.⁷⁷

Neposredna primena i direktno dejstvo uredbi znači da se komunitarne uredbe neposredno primenjuju, kao važeće pravo od dana stupanja na snagu u svim državama članicama. Pri tome nije potrebno donositi bilo koje nacionalne propise ili administrativne mere. Objavljuju se u Službenom listu EU i stupaju na snagu dvadesetog dana od njihovog objavljivanja, osim ako samom uredbom nije drugačije propisano.

2. Direktive (directives) takođe poseduju obaveznu pravnu snagu, ali se ne primenjuju neposredno i nemaju direktno dejstvo. U cilju implementacije komunitarne direktive, neophodno je donošenje nacionalnog propisa ili administrativne mere u određenom roku. Direktive definišu ciljeve koje treba postići u određenoj oblasti, dok izbor metoda i forme njihovog sprovođenja prepuštaju državama članicama. Takođe se objavljuju u Službenom listu EU.

U praksi EU i funkcionisanja njenih oprgana, upravo su se direktive pokazale kao najoptimalnija i najfleksibilnija pravna sredstva u procesu usklađivanja nacionalnih propisa država članica. Evropski sud pravde je priznao direktno dejstvo direktiva samo posle isteka roka za njihovu implementaciju u državama članicama. Veliki broj slučajeva sudske prakse Evropskog suda pravde potiče iz neodgovarajućeg ili neblagovremenog postupka države članice u primeni komunitarnih direktiva. Tada su se fizička i pravna lica na teritoriji država članica pozivali pred nacionalnim sudovima na prava ustanovljena komunitarnim direktivama (tzv. vertikalno direktno dejstvo).

3. Odluke (decisions) su sekundarni komunitarni pojedinačni akti koji takođe imaju obaveznu pravnu snagu u državama članicama. Njihovo osnovno svojstvo je da obavezuju samo one kojima su upućeni, najčešće fizička lica, ali mogu biti obuhvaćeni

⁷⁷ 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.

i širi krug lica (pravna lica, države članice), kada se radi o opštim odlukama.

Odluke poseduju direktno dejstvo kada se odnose na fizička lica, te za njihovo sprovođenje nije potrebno donositi posebne nacionalne propise ili mere. Kada su upućene državama članicama, odluke dobijaju direktno dejstvo pred nacionalnim sudovima tek nakon njihovog uvođenja u nacionalni pravni sistem država članica.⁷⁸

4. Preporuke i mišljenja (recommendations and opinions) nemaju obavezu pravnu snagu. Predstavljaju dopunske sekundarne izvore komunitarnog zakonodavstva u slučajevima kada rasvetljavaju značenje nacionalnih propisa donetih radi primene komunitarnih mera i pravila. Tada ih nacionalni sudovi moraju uzeti u obzir.

Preporuke i mišljenja Komisije i Saveta ministara, kao i Ekonomskog i socijalnog komiteta i Komiteta regiona⁷⁹ imaju političku težinu, jer često sadrže *smernice* koje mogu biti osnova budućih pravnih akata. Mišljenja Evropskog parlamenta, iako savetodavnog karaktera, često su obavezna u postupku donošenja komunitarnih uputstava i uredbi, u smislu da je traženje *mišljenja EP* obavezno u proceduri odlučivanja.

2.7. Nepisani pravni izvori - Opšta pravna načela i pravni običaji –

U nepisane izvore pravnog sistema EU spadaju:

- opšta pravna načela i
- pravni običaji.

1. Opšta pravna načela predstavljaju apstraktna pravila veće pravne snage od sekundarnih komunitarnih normi. Vrlo često se

⁷⁸ Vukadinović, R, *op. cit.*, str. 118.

⁷⁹ Ekonomski i socijalni komitet i Komitet regiona su savetodavne institucije Evropske unije

opšta pravna načela svrstavaju u kategorije tzv. prirodnog prava, jer predstavljaju elementarne norme i vrednosti koje treba da poštuje svaki pravni poredak. Otuda opšti pravni principi čine jedan od najbitnijih izvora pravnog sistema EU.

Evropski sud pravde je usled nepotpunosti primarnog i sekundarnog zakonodavstva u svojim presudama stvarao nova pravna načela. Države članice su prihvatale ova načela, jer su se bazirala na opšte prihvaćenim pojmovima pravde i vrednosnim kategorijama poznatim svim pravnim sistemima država članica. Na taj način je Sud pravde popunjavao postojeće pravne praznine komunitarnog prava, a to čini i danas.

Poseban značaj opštih pravnih načela ogleda se u obezbeđivanju jednoobraznog tumačenja postojećih propisa osnivačkih ugovora od strane Suda pravde EU i jačanju pravne sigurnosti u njihovoj primeni u različitim državama članicama. Imajući u vidu da se radi o principima zajedničkim za sve pravne sisteme država članica, pozivanjem na njihovo značenje i vrednost, Evropski sud pravde obezbeđuje vladavinu prava u okviru EU.

Najčešće se radi o sledećim opštim pravnim načelima:

- zaštita ljudskih prava i sloboda,
- načelo jednakosti (nediskriminacije),
- načelo proporcionalnosti,
- načelo zaštite legitimnih očekivanja i pravne sigurnosti,
- pravo na saslušanje i ispravnu proceduru i
- načelo da su države članice odgovorne za kršenje komunitarnog prava.⁸⁰

2. Pravni običaji predstavljaju takodje nepisane izvore komunitarnog prava. To znači da obuhvataju praksu koja se dugo ponavlja i koja je prihvaćena, te je na taj način pravno ustanovljena. Uloga pravnih običaja je da dopunjavaju ili menjaju primarno i sekundarno komunitarno zakonodavstvo.

⁸⁰ Borchardt, *op.cit.*, p. 61.

Imajući pak u vidu ipak noviji karakter komunitarnog prava, u odnosu na nacionalne pravne sisteme, teško se može govoriti o dovoljno dugoj praksi ponavljanja određenih običaja, kako bi dobili pravni karakter. Otuda je značaj pravnih običaja kao nepisanih izvora komunitarnog prava ograničen. Samo države članice mogu ustanoviti određene pravne običaje, a ne i komunitarne institucije koje su pravno obavezane osnivačkim ugovorima.

2.8. Dopunski izvor – sudska praksa Evropskog suda pravde

Sudska praksa Evropskog suda pravde (ECJ) nije izričito navedena u Ugovoru o osnivanju. Uprkos tome, kada ECJ i Prvostepeni sud *usvajaju stavove ili načelna mišljenja* u vodećim slučajevima, takva sudska praksa (jurisprudencija) neposredno utiče na primenu propisa EU u postupku pred nacionalnim sudovima država članica.

Nacionalni sudovi država članica su obavezni da poštuju i sprovedu presude ECJ donete u postupku tumačenja komunitarnog prava, po prethodnim pitanjima. Takve presude ECJ predstavljaju zapravo dopunski izvor prava EU, jer se njima ne samo tumače postojeća pravila EU, nego se formulišu veoma često inovativna pravna načela i principi primene propisa EU.

Pored toga, usvojeni stavovi ili načelna mišljenja ECJ direktno doprinose jednoobraznoj primeni komunitarnih propisa na nivou ECJ i Prvostepenog suda u budućoj sudskoj praksi na nivou EU.

2.9. Pravne tekovine EU - ACQUIS COMMUNAUTAIRE

Izraz *Acquis communautaire* označava pravne tekovine Evropske unije (EU), tačnije komunitarno pravo, ali i akte EU

koji nemaju striktno pravni karakter, a regulišu zajedničke politike Unije.

Obuhvata zajednička prava i obaveze zemalja članica EU, ali predstavlja širi pojam od uobičajenog shvatanja primarnih i sekundarnih izvora prava, jer uključuje sledeće:

- sadržaj, načela i politički ciljevi i vrednosti osnivačkih ugovora,
- sekundarno zakonodavstvo,
- jurisprudencija Evropskog suda pravde,
- deklaracije i rezolucije koje je usvojila EU,
- mere u domenu zajedničke spoljne i bezbednosne politike,
- mere u oblasti pravosuđa i policijske saradnje zemalja članica,
- međunarodni ugovori i konvencije koje je zaključila EU i zemlje članice međusobno u domenu aktivnosti Unije..

Svaka država čiji je cilj članstvo u EU, mora prihvatiti odredbe osnivačkih ugovora i usvojiti celokupni korpus *acquis communautaire*.

DRUGI DEO
INSTITUCIONALNI
SISTEM EVROPSKE UNIJE

1. STRUKTURA EU

1.1. Struktura EU do usvajanja Lisabonskog Ugovora o EU – tri stuba EU

1.1.1. Bivši „Prvi stub“ EU

Prvi stub EU čine dve postojeće Evropske zajednice, zasniva se na komunitarnim propisima sa principima direktnog dejstva i primata nad nacionalnim i obuhvata sledeće oblasti:

1. Evropska zajednica (u momentu donošenja Ugovora o EU, preimenovana od: Evropska ekonomska zajednica, u Evropsku zajednicu, radi isticanja političkih obeležja novog entiteta i proširenih nadležnosti):

- carinska unija i jedinstveno tržište, bazirano na četiri slobode (slobodno kretanje roba, usluga, kapitala i radne snage) i na pravilima o slobodnoj konkurenciji,
- poljoprivredna politika,
- strukturna politika,
- trgovinska politika.

Nove i dopunjene nadležnosti u prvom stubu:

- EU građanstvo,
- ekonomska i monetarna unija (jedinstvena valuta),

- obrazovanje i kultura,
- trans-evropske mreže,
- zaštita potrošača,
- zdravlje,
- istraživanje i zaštita sredine,
- socijalna politika,
- politika azila,
- spoljne granice,
- migraciona politika.

2. Evropska zajednica za atomsku energiju (EURATOM).

Tokom ustanovljavanja EU komunitarne institucije su takođe prilagodile svoje nazive: Savet Evropskih zajednica je postao *Savet EU* (od 08.11.1993. stupanja na snagu Ugovora o EU); Komisija Evropskih zajednica je postala *Evropska Komisija*; a počev od januara 1994. Revizorski sud je postao *Evropski revizorski sud*. Promenom naziva se nije promenila suština delovanja komunitarnih institucija, kao ni karakter pravnih akata koji donose.

Karakteristika prvog stuba EU je da se odluke donose po principima *nadnacionalnog funkcionisanja*, odnosno pretežno kvalifikovanom i prostom većinom, jer se uglavnom radi o ekonomskim i socijalnim pitanjima iz nadležnosti komunitarnih organa Evropskih zajednica.

1.1.2. Bivši „Drugi stub“ EU

Drugi stub obuhvata zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku i odlikuje se funkcionisanjem na osnovama međuvladine saradnje, odnosno na bazi konsenzusa i koordinacije nacionalnih politika. U tom smislu veoma podseća na aktivnosti u okviru klasičnih međunarodnih organizacija. Razlozi odstupanja od nadnacionalnih modela donošenja odluka leže u delikatnosti pitanja usklađivanja spoljno-političkih stavova država članica,

kao i u domenu bezbednosti, koji tradicionalno spadaju u sfere isključive nacionalne jurisdikcije, koju države članice ljubomorno čuvaju.

U momentu donošenja Ugovora o EU iz Mastrihta (1993), zajednička spoljna politika obuhvata: saradnju, zajedničke stavove i mere, mirovne operacije, ljudska prava, demokratija, pomoć državama nečlanicama.

Bezbednosna politika je uključila sledeća pitanja: jačanje Zapadno-evropske unije, kao bezbednosne komponente EU; razoružanje, finansijski aspekti odbrane i dugoročni cilj stvaranja evropske odbrambene politike.

Realnosti nasilne dezintegracije bivše SFRJ, raspad SSSR, rat u Zalivu i ostale međunarodne krize uticale su na opšti porast svesti o slabosti i odsustvu zajedničke spoljne i bezbednosne politike, u odnosu na dalekosežne trgovinske i ekonomske rezultate država članica. Ovaj disparitet države članice su nastojale da otklone uvođenjem saradnje u drugom stubu EU, na principu jednoglasnosti.

Istovremeno su bile jednodušne u definisanju ciljeva koje treba na ovaj način postići. Prevažodno se radi o cilju očuvanja zajedničkih vrednosti, interesa i nezavisnosti EU. Pored toga, jačanje bezbednosti EU i njenih država članica je u fokusu intenziviranja saradnje u pravcu buduće zajedničke odbrambene politike EU. Obezbeđivanje međunarodnog mira i bezbednosti u duhu Povelje UN i Helsinškog finalnog akta, Pariske Povelje 1990. i principa OEBS (1994), zajedno sa unapređivanjem međunarodne saradnje, demokratije, zaštite ljudskih prava i sloboda čini srž aktivnosti država članica u okviru drugog stuba EU.

S obzirom da EU nije federalna država, navedeni ciljevi se mogu postići samo postepeno. Posebno delikatno pitanje je usklađivanje nacionalnih interesa u oblasti spoljne politike i bezbednosti u pravcu zajedničkih stavova država članica. U domenu odbrane samo Francuska i Velika Britanija poseduju nuklearno oružje, te i u vojnom smislu postoji neravnoteža

među državama članicama. To čini zadatak formulisanja i primene zajedničke odbrambene politike još kompleksnijim u okviru EU. Uprkos složenosti primene zajednička spoljna politika beleži pozitivne rezultate, te se može praviti paralela između okvirnih odluka u ovoj oblasti i uputstava tj. direktiva, s tim što okvirne odluke i zajednički stavovi nisu pravno obavezni i direktno primenljivi kao što je to slučaj sa komunitarnim uputstvima u državama članicama.

Evropski sud pravde nije nadležan za rešavanje pitanja u oblasti drugog stuba EU. Osnovni razlog je svakako u zaštiti isključivih atributa nacionalne suverenosti država članica, te stoga nisu želele da prepuste ova pitanja u domen pravne zaštite Evropskog suda pravde kao nadnacionalnog organa, već su zadržale mehanizme klasičnog međjuvladinog dogovaranja, koordinacije i konsenzusa u odlučivanju.

1.1.3. Bivši „Treći stub“ EU

Treći stub EU obuhvata saradnju u pitanjima pravosuđa i unutrašnjih poslova, a od donošenja revidiranog i dopunjenog Ugovora o EU iz Nice (2003.) treći stub je teminološki i koncepcijski preinačen u oblast bezbednosti, slobode i pravde. Takođe, kao i drugi stub EU, ova oblast zasniva se na principima međuvladine saradnje i konsenzusa, iz istih razloga zaštite ekskluzivne nacionalne jurisdikcije država članica u pitanjima policijske i pravosudne saradnje.

Sledeća konkretna pitanja obuhvaćena su trećim stubom EU: saradnja nacionalnih sudova u građanskim i krivičnim stvarima, policijska saradnja, suzbijanje rasizma i ksenofobije, suzbijanje trgovine drogom i oružjem, borba protiv organizovanog kriminala, sprečavanje terorizma, suzbijanje trgovine ljudima i decom i dr.

Osnovni cilj uspostavljanja saradnje država članica u ex trećem stubu EU je u obezbeđivanju prostora slobode, bezbednosti i pravde kroz zajedničke akcije suzbijanja organizovanog kriminala i terorizma i putem unapređivanja

saradnje pravosudnih organa. Tome je značajno doprinelo stvaranje Evropske policije- EUROPOL-a, organizacije koja je delimično operativna počev od 1998.godine.⁸¹ Postepeno su se nadležnosti proširile i na pitanja suzbijanja privrednog kriminala i sprečavanje pranja novca na teritoriji EU.

1.2. Struktura EU prema Lisabonskom Ugovoru o EU (2009) – stapanje tri stuba

Evropska unija (EU) u najnovijem periodu, počev od stupanja na snagu novog Lisabonskog Ugovora o EU (1. decembra 2009.) gubi tripartitnu strukturu koja je bila uvedena Ugovorom o EU iz Mastrihta (1993).

Tri stuba se prema odredbama Lisabonskog Ugovora stapaju u jedan – Uniju, kojoj je dodeljeno svojstvo pravnog lica.

EU konačno postaje pravno lice, što podrazumeva zaključivanje međunarodnih ugovora i članstvo u međunarodnim organizacijama Unije kao celine. Do sada je to bilo rezervisano za dve evropske zajednice (EZ i EURATOM), koje su imale svojstvo pravnog lica.

Posle donošenja i stupanja na snagu Lisabonskog Ugovora o EU, izraz Zajednica se više ne pominje, jer se osnivački Rimski Ugovor o stvaranju EZ menja i postaje Ugovor o funkcionisanju Evropske unije. Na taj način je i u pravnom smislu ukinut termin i postojanje Evropske zajednice, koji je inače u praksi izazivao konfuziju svojim paralelnim korišćenjem sa terminom: Unija.

U pogledu zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP – bivši drugi stub), Ugovor iz Lisabona predviđa širenje polja eventualne poboljšane saradnje određenih država članica na čitavo područje ZSBP, uključujući i zajedničku odbranu. U odredbama prehodnih Ugovora (iz Amsterdama i iz Nice)

⁸¹ Šire: Nikač Ž., Transnacionalna saradnja država u borbi protiv kriminaliteta – Europol i Interpol, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva Srbije, Bgd. 2003.g.

poboljšana saradnja je bila moguća samo za primenu ZSBP akcija o kojima je već bila doneta odluka. Ugovor iz Lisabona je učinio korak napred u institucionalnom olakšavanju primene ovog vida fleksibilnosti, tako što eliminiše obraćanje Evropskom savetu radi davanja saglasnosti za poboljšanu saradnju od strane neke države članice (tzv. procedura hitnog kočenja⁸²). U vidu nove tzv. pasarele tj. prelazne odredbe, omogućeno je učesnicima poboljšane saradnje da u Savetu ministara primene kvalifikovano većinsko glasanje umesto jednoglasnosti (osim u domenu zajedničke odbrane). Minimalni broj učesnika poboljšane saradnje je povećan od osam na devet zemalja članica. Takođe, Ugovor iz Lisabona zahteva saglasnost Evropskog Parlamenta za otpočinjanje poboljšane saradnje.

U oblasti zajedničke odbrane, Ugovor iz Lisabona uvodi tzv. stalnu strukturnu saradnju država članica, koje ispunjavaju više standarde vojnih kapaciteta i koje su se međusobno obavezale u odnosu na najzahtevnije i delikatne misije. Savet ministara je ovlašćen da donese odluku kvalifikovanom većinom o ustanovljavanju takve saradnje. To predstavlja institucionalnu olakšicu za otpočinjanje stalne strukturne saradnje.

1.3. Pravne dimenzije proširenja članstva EU - Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju EU

Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) je osnovni ugovorni instrument za zemlje zapadnog Balkana, kao element Procesu stabilizacije i pridruživanja koji je lansirala EU u 1999. godini. Predstavlja bilateralni ugovorni aranžman sa svakom od zemalja sa teritorije bivše SFRJ, osim Slovenije, ali je pridodata Albanija. To je preferencijalni trgovinski sporazum koji ima i političke elemente. Cilj je stvaranje zone slobodne trgovine sa EU.

Sadrži sledeće ključne elemente, kao što su:

⁸² Piris, J.C., *The Lisbon Treaty – a Legal and Political Analysis*, Cambridge, 2010, p. 89.

- politička saradnja sa EU,
- regionalna saradnja,
- stvaranje zone slobodne trgovine (10, odn. 6 godina od stupanja Sporazuma na snagu),
- usvajanje “acquis”-a (pravnih tekovina EU),
- opšta politika saradnje i dr.

Shodno tome, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) između EU i Srbije SSP obuhvata sledeća poglavlja i pitanja:

- Politički dijalog (ostvaruje se u organima pridruživanja),
- Regionalnu saradnju,
- Slobodno kretanje roba,
- Slobodno kretanje radnika, usluga i kapitala,
- Usklađivanje prava,
- Pravosuđe i unutrašnje poslove,
- Oblasti saradnje,
- Finansijsku saradnju,
- Institucije pridruživanja i dr.

Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP) EU sa Srbijom usaglašen je aprila 2008. godine, ali je potpisivanje od strane EU bilo zamrznuto zbog protivljenja Holandije u Savetu ministara sve do oktobra 2010. godine. Nakon odmrzavanja postupka i puštanja u proceduru, Evropski parlament je januara 2011. godine odobrio SSP sa Srbijom, a potom su usledili nacionalni postupci ratifikacije (usvajanja) SSP u zemljama članicama EU.

Na osnovu SSP Srbija je stekla status pridružene članice i potencijalnog kandidata za članicu EU. Nakon prethodno upućenog zahteva EU, Srbija je 2. marta 2012.godine Odlukom Saveta ministara EU stekla zvaničan status kandidata za članicu EU.

1.4. Kriterijumi za članstvo u EU

Evropska unija (EU) je na sednici Evropskog saveta na nivou šefova država i vlada u Kopenhagenu, juna 1993. definisala tzv. kriterijume iz Kopenhagena za pristupanje EU na zahtev tadašnjih zemalja kandidata iz Centralne i Istočne Evrope.

Kao kriterijumi za članstvo u EU navedeni su sledeći elementi:

a) ekonomski

- tržišna ekonomija, konkurentnost države kandidata da ravnopravno učestvuje na jedinstvenom tržištu EU,

b) politički

- vladavina prava i stabilne demokratske institucije, poštovanje ljudskih prava,

v) pravni

- prihvatanje komunitarnog prava i *acquis-a* (tekovina EU),

g) administrativni

- sednica Evropskog saveta (Madrid, 1995), sposobnost javne uprave države kandidata da učestvuje u funkcionisanju institucija EU.

Prva tri kriterijuma se poznata kao „kriterijumi iz Kopenhagena“ (1993.) prema mestu zasedanja Evropskog saveta tadašnjih članica EU. U to vreme tek osnovana Unija je bila pod političkim pritiskom tadašnjih zemalja kandidata za članstvo sa područja Centralne i Istočne Evrope, koji su ubrzano kucali na vrata Unije. Otuda je bilo neophodno definisati parametre budućeg prihvatanja novih članica EU, koji su se pojavili u formi političkog dokumenta, odnosno u vidu zaključaka sa zasedanja Evropskog Saveta.

Utvrđeni su i dodatni kriterijumi koji se odnose pre svega na EU, kao što su sposobnost EU da odgovori na izazove širenja članstva (engl. *absorption capacity*). Ređe se,

međutim, pominje i peti kriterijum, definisan takođe od strane Evropskog saveta koji se odnosi na samu EU: tzv. kapacitet integracije (engl. *integration capacity*) kao sposobnost same Unije da prihvati novu članicu, a da pritom zadrži podsticaj evropskoj integraciji.⁸³ To praktično znači proširenje EU, ali ne na štetu postignutih rezultata u produbljivanju evropskih integracionih kretanja. Ovaj kriterijum koji je Unija sebi postavila, sve češće se pominje i kao apsorpciona sposobnost EU, koja se sagledava u kontekstu imperativa očuvanja celokupnog *Acquis communautaire* (tekovina Zajednice).

U pogledu politike proširenja pokazalo se da je to bio kamen spoticanja u procesu ratifikacije Predloga Ustava EU, posebno u Francuskoj i Holandiji. Bilo je jasno da politika proširenja EU zahteva pojašnjenja i preispitivanja na nivou EU. Otuda Lisabonski Ugovor po prvi put u primarnom zakonodavstvu pominje kriterijume za pristupanje Uniji (čl. 49). Radi se o političkim, ekonomskim i o kriterijumu tzv. *Acquis communautaire*.

Politički kriterijum zahteva stabilnost demokratskih institucija, vladavinu prava, zaštitu ljudskih prava i sloboda, kao i poštovanje prava manjina. Ekonomski kriterijum podrazmeva da država kandidat za članstvo mora imati tržišnu privredu i sposobnost da se bori sa konkurencijom na jedinstvenom tržištu EU. Treći kriterijum podrazmeva sposobnost ispunjavanja obaveza koje proističu iz članstva, uključujući privrženost ciljevima političke, ekonomske i monetarne unije.

1.5. Procedura pristupanja EU

Lisabonski Ugovor o EU (2009.) ne citira direktno kriterijume iz Kopenhagena, ali se poziva na njih (odredbe čl. 49). Zemlje kandidati za članstvo moraju poštovati vrednosti EU, posebno

⁸³ Šire kod: G. Gasmi, „Pravo i osnovi prava EU“, Bgd, 2010, str. 357.

zaštitu ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, prava nacionalnih manjina i vladavinu prava.

Pre samog procesa pristupanja, zemlja kandidat uobičajeno ima zaključen ugovor o pridruživanju sa EU. Zemlja kandidat podnosi formalan zahtev za prijem u članstvo EU u pismenom obliku. Novost iz Lisabonskog Ugovora o EU je da o tome zemlja kandidat mora takođe obavestiti Evropski parlament i nacionalne parlamente država članica.

U postupku pristupanja, zemlja kandidat upućuje svoj zahtev Savetu, koji o tome odlučuje jednoglasno. Ipak, pre donošenja formalne odluke Saveta, brojni diplomatski neformalni susreti zemlje kandidata sa članicama EU i institucijama Unije prethode samom podnošenju zahteva, kako bi se obezbedila podrška otvaranju pregovora o pristupanju.

Posle prijema zahteva zemlje kandidata, članice EU donose konsultuju se međusobno o svrsishodnosti otvaranja pregovora. Komisija EU o tome priprema mišljenje, tj. Avis – koje sadrži ocenu o ispunjenosti svih kriterijuma za pristupanje EU. Otuda neki autori opravdano ističu značajnu ulogu institucija EU u postupku pristupanja Uniji⁸⁴. Iako ovo mišljenje Komisije nije pravno obavezno, važnost se ogleda u ekspertskom karakteru procene spremnosti zemlje kandidata za pristupanje Uniji. Ova procena se zasniva na upitniku koji Komisija dostavlja zemlji kandidatu.

Posle odgovora na upitnik Komisije, koji obuhvata stotine konkretnih pitanja iz domena pravnih i ekonomskih reformi i važećih propisa, Komisija daje Savetu svoje mišljenje o spremnosti zemlje kandidata da otpočne pregovore o pristupanju EU. Ukoliko je mišljenje Komisije pozitivno, Evropski savet donosi jednoglasno odluku o dodeli formalnog statusa zemlje kandidata, koji ima značajne implikacije po bolje mogućnosti korišćenja sredstava tehničke pomoći Unije

⁸⁴ Manin, Ph. „L’Union Europeenne – Institutions, Ordre Juridique“. Pedone, Paris, 2005, p. 109.

(IPA fondovi⁸⁵) za zemlju kandidata. Unija sprovodi tzv. strukturni dijalog sa zainteresovanom zemljom kandidatom⁸⁶. To podrazumeva politički dijalog, učešće kandidata u programima pomoći EU pravnim i ekonomskim reformama zemlje kandidata i praćenje napretka nacionalnih reformi kroz godišnje izveštaje Komisije o napretku.

Evropski savet jednoglasno donosi odluku o zvaničnom otvaranju pregovora o pristupanju i daje preporuku Komisiji da otpočne pregovore sa konkretnom zemljom. Komisija priprema pregovarački okvir, tzv. Mandat koji mora da odobri Savet ministara i potom vodi pregovore u ime celine EU. Veoma kompleksnu etapu pristupanja predstavlja utvrđivanje sporazuma o pristupanju koji pregovaraju zemlja kandidat i države članice EU, a kojim se definišu uslovi prijema u EU. U praksi se zaključuje jedan sporazum o pristupanju, tako što države članice u okviru KOREPER-a Saveta ministara utvrđuju zajednički stav na predlog Komisije.

Komisija ima ključnu ulogu u vođenju pregovora, koje vodi na osnovu poglavlja različitih propisa u oblastima u kojima Unija ima nadležnosti. Primera radi, u vreme pristupanja zemalja Centralne i Istočne Evrope (Mađarske, Poljske, Češke i Slovačke), Komisija je pripremila Belu knjigu o uključivanju ovih zemalja u unutrašnje tržište EU, maja 1995. na osnovu dvadeset četiri poglavlja sekundarnog zakonodavstva EU. U Beloj knjizi su data uputstva Komisije za usklađivanje nacionalnih pravnih i administrativnih sistema zemalja kandidata sa propisima Unije i to u dve faze. U novije vreme, stiglo se do preko trideset poglavlja zakonodavstva EU, što dovoljno govori o tzv. pokretnoj meti, kada se radi o usklađivanju sa zakonodavstvom EU tj o dinamičnom razvoju pravnog sistema Unije. Prilikom pregovora, Komisija primenjuje tzv. „screening“, odnosno upoređivanje nacionalnog pravnog sistema zemlje kandidata sa relevantnim poglavljem regulative EU. Prilikom tog upoređivanja, Komisija

⁸⁵ IPA – Instruments of Pre-Accession Assistance

⁸⁶ Zečević, S. „Institucionalni sistem i pravo EU“, Beograd, 2015, str. 123.

šalje svoje eksperte kako bi utvrdili da li zemlja kandidat može da otvori pregovore o konkretnom poglavlju, da li je potreban prelazni period za implementaciju i koje mere još treba kandidat da preduzme radi harmonizacije sa propisima EU. Zemlja kandidat dostavlja Komisiji svoju pregovaračku poziciju o poglavlju o kome se vode pregovori uz istovremeno usklađivanje nacionalnog zakonodavstva sa relevantnim propisima EU. Komisija ocenjuje da li je zemlja kandidat ispunila uslove za zatvaranje konkretnog poglavlja odnosno uskladila nacionalni sistem sa standardima EU.

Uobičajeno je pravilo da zemlja kandidat nema pravo na tzv. „opt out“ klauzule, odnosno na izuzeća, nego se obavezuje na poštovanje celokupnih tekovina EU tj. *Acquis Communautaire*. Jedino su dozvoljeni prelazni periodi odnosno odlaganje primene određenih propisa EU, kao npr. u osetljivim oblastima poljoprivrede, konkurencije i sličnim sektorima⁸⁷.

Odluku o prijemu nove članice donosi Savet jednoglasno. Izrađuje se Ugovor o pristupanju EU koji definiše od kog momenta počinje punopravno članstvo EU, kao i rokovi izvršenja preuzetih obaveza članstva u EU (npr. uvođenje jedinstvene valute ili sloboda kretanja radnika i sl.), dozvoljena izuzeća ili prelazni periodi i pitanja učešća zemlje kandidata u institucijama EU (broj poslanika u Evropskom parlamentu, broj ponderisanih glasova u Savetu ministara i sl).

Ugovor o pristupanju, posle dobijene saglasnosti Evropskog parlamenta (apsolutnom većinom od ukupnog broja delegata), odobrava Savet jednoglasno i zatim ga zaključuje sa budućom članicom EU. Da bi ugovor o pristupanju stupio na snagu, podnosi se takođe na nacionalne postupke ratifikacije (uobičajeno kroz parlamentarnu proceduru odobravanja ili putem referenduma)⁸⁸ u svakoj od postojećih zemalja članica EU.

⁸⁷ Manin Ph, *op.cit*, p. 112.

⁸⁸ Francuska je tako organizovala referendum prilikom pristupanja Velike Britanije, Irske i Danske, 1973. Nav. prema: Zečević, S. „Institucionalni sistem i pravo EU“, Beograd, 2015, str. 129.

2. INSTITUCIJE EU

2.1. Evropski savet

Evropski savet (ES) predstavlja najznačajniji i najuticajniji oblik međuvladine saradnje u okviru EU. Tek je stupanjem na snagu Ugovora o EU iz Mاستrihta (novembra 1993.) stekao status institucije EU sa utvrđenim nadležnostima. Poreklo Evropskog saveta datira još iz 60-tih godina kada je trebalo zatražiti zajedničke političke odgovore zemlja članica tadašnje Zajednice na krizu na Bliskom istoku, naftnu krizu i druga pitanja međunarodnih odnosa.

Praksa sastajanja šefova država ili vlada (samita) država članica funkcionisala je u okviru Zajednice još od polovine 70-tih godina, tačnije od 1974. godine. Tada je na samitu u Parizu ustanovljen Evropski savet kao redovan vid organizovanja, ali van tadašnjeg institucionalnog okvira. Inicijativu za redovne sastanke (tri puta godišnje i po potrebi) na vrhu šefova država ili vlada dala je Francuska u liku tadašnjeg predsednika V. Ž. Destena. Ugovornu osnovu i čvršći pravni kontekst Evropski savet je stekao usvajanjem Jedinstvenog evropskog akta (JEA), 1987. godine.⁸⁹ U čl. 2 JEA regulisan je sastav Evropskog saveta i određeno da zaseda najmanje dva puta godišnje.

⁸⁹ Jedinstveni evropski akt je potpisan februara 1986. godine u Luksemburgu u formi akta revizije osnivačkih ugovora, ali je stupio na snagu 1. jula 1987.

Odredbe ovog člana JEA kasnije su preuzete Ugovorom o EU iz Maastrichta. U članu „D“ Zajedničkih odredbi Ugovora iz Maastrichta utvrđeno je da Evropski savet daje nepohodan podsticaj za razvoj Unije i utvrđuje opšte političke smernice. U sastav Saveta ulaze šefovi država ili vlada država članica i predsednik Komisije, a njima u radu pomažu ministri inostranih poslova i jedan član Komisije (najčešće potpredsednik).

Ugovorom o funkcionisanju EU iz Lisabona ustanovljena je pozicija Predsednika Unije, koji predsedava sednicama Evropskog saveta, olakšava postizanje konsenzusa i predstavlja EU na međunarodnoj sceni, sa mandatom od dve i po godine i mogućnošću reizbora. H. Van Rompej (bivši premijer Belgije) je vršio ovu funkciju dva mandata, a zatim je 2014 godine izabran D. Tusk (bivši predsednik vlade Poljske). Shodno odredbama čl. 15. Ugovora o EU iz Lisabona, Evropski savet bira svog Predsednika kvalifikovnaom većinom. Visoki predstavnik za spoljnu politiku i bezbednost učestvuje u radu Evropskog saveta bez prava glasa. Takođe ni Predsednik Evropskog saveta nema pravo glasa.

Striktno legalistički gledano, Evropski savet nema klasičnih zakonskih ovlašćenja da preduzima mere ili donosi odluke u pravcu ostvarenja ciljeva Zajednice. Njegova snaga uticaja i prevaga među ostalim institucijama EU leži upravo u specifičnom vidu neformalnosti i ogromnoj političkoj težini zaključaka i odluka koje usvaja. Savet donosi odluke konsenzusom, tj. usaglašavanjem stavova najviših predstavnika država članica. Ipak, sticanjem statusa zvanične institucije EU, posle Ugovora o EU iz Lisabona, moguće je da odluke Evropskog saveta postanu predmet procedure preispitivanja zakonitosti pred Evropskim sudom pravde⁹⁰.

Evropski savet se u najvećem broju slučajeva ne bavi konkretnim pitanjima evropske integracije, ali je njegova uloga nezamenljiva kada god se ukaže strateški problem njenog razvoja

godine, posle obavljenih postupaka ratifikacije u državama članicama.

⁹⁰ Piris, J.C., *op.cit.* p. 205.

ili se jave ozbiljne nesuglasice među državama članicama, koje je moguće rešiti jedino na nivou visokih političkih kontakata u okviru Evropskog saveta.

Ugovor o EU iz Lisabona je ojačao poziciju Evropskog saveta kao institucije EU⁹¹. Time je pravno ozvaničena njegova rukovodeća uloga i efikasnost delovanja tokom mnogih kriza kroz koje je prolazila EU prilikom reformi svojih osnivačkih ugovora. Primera radi, kod krize procesa ratifikacije Ugovora o EU iz Maastrichta, Evropski savet je potvrdio svoju vitalnu ulogu čineći brojne vešte kompromise u svom okrilju među državama članicama i tako doprineo uspešnom stupanju na snagu Ugovora.

Nadležnost Evropskog saveta obuhvata usmeravanje razvoja EU, utvrđivanjem opštih političkih smernica. Donošenje opštih političkih smernica odnosi se takođe i na oblast usklađivanja ekonomskih politika država članica i Zajednice, monetarnu uniju i polje zajedničke spoljne i bezbednosne politike.

Može se zaključiti da je pozicija Evropskog saveta Ugovorom o EU iz Lisabona pravno ojačana, njegovim čvršćim inkorporiranjem u institucionalni mehanizam EU. Međuvladin karakter donošenja smernica, odluka i zaključaka Evropskog saveta i iznad svega, njegov visok politički sastav i rukovodeća uloga u okviru EU, čini ga nezavisnim od neposredne kontrole nadnacionalnog Evropskog parlamenta.

Upravo na toj tački prelama se neophodnost obezbeđivanja jedinstvenog delovanja EU kada se radi o njenom strateškom razvoju i angažovanju na međunarodnoj sceni, gde Evropski savet ima primarnu ulogu. Imajući u vidu da svoju aktivnost ES zasniva na primeni konsensusa i jednoglasnog odlučivanja, proističe da Evropska unija u ključnim pitanjima funkcionisanja veoma vodi računa o poštovanju suverene jednakosti država članica, paralelno sa svojom supranacionalnom institucionalnom strukturom (Evropski parlament, Komisija, Sud pravde). Aktivnost Evropskog Saveta je institucionalni okvir za to, što pokazuje i praksa njegovog delovanja i snaga uticaja, koja

⁹¹ Čl. 13. Stav 1. Ugovora o EU

prevazilazi normativne osnove Ugovora o EU. Bez delovanja Evropskog saveta produbljivanje i ekonomski napredak evropske integracije u sklopu EU postaje nezamisliv.

2.2. Savet ministara

Savet ministara je sa Evropskim parlamentom glavni zakonodavni organ EU. Zastupa interese zemalja članica i donosi sve značajne akte sekundarnog komunitarnog zakonodavstva sa pravno obavezujućim dejstvom: uredbe (regulations), direktive (directives) i odluke (decisions). U zakonodavnom procesu saodlučivanja, Savet ministara deli svoja zakonodavna ovlašćenja sa Evropskim parlamentom.

Kao i u Evropskom savetu, u Savetu ministara države članice su neposredno zastupljene. Sastav Saveta ministara čine predstavnici svake države članice na ministarskom nivou. To znači da ga sačinjavaju nadležni resorni ministri, koji su ovlašćeni da obavežu vladu te države članice.

Savet ministara funkcioniše kao jedan organ za sve tri evropske zajednice još od 1965. godine, kada je donet Ugovor o spajanju institucija⁹². Raširena su, međutim, tumačenja u literaturi⁹³ da Savet praktično deluje kao jedinstveni organ za sve tri zajednice još od 1958. godine, te je Ugovor o spajanju organa iz 1965. godine samo ozvaničio prisutnu praksu.

⁹² Tzv. „Merger Treaty” potpisan je 8. aprila 1965. godine u Briselu, a stupio na snagu 1. jula 1967. godine. Na taj način su Savet i Komisija postali zajednički za sve tri evropske zajednice, čime je ustanovljen jedinstven institucionalni okvir Zajednice, sa jedinstvenim budžetom. Šire: „Convention on Certain Institutions Common to the European Communities”, 8. 04. 1965.; Spoljno-politička dokumentacija br. 2, 1965., Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, str. 192-195.

⁹³ Šire: Lasok and Bridge, „Law & Institutions of the European Communities”, London, 1987, p. 196; Radovan Vukadinović, „Evropska ekonomska zajednica - institucije”, Beograd, Nova, 1991, str. 41; Knežević–Predić V., „Nadnacionalni karakter Evropske zajednice i suverenost država članica”, str. 290. i drugi

Razlozi za ovakav pristup su u postojanju jedinstvenog sekretarijata Saveta⁹⁴ od 1958. godine i u činjenici da su isti predstavnici država članica bili od tada u sva tri posebna organa.

Sastav Saveta se menja u zavisnosti od pitanja koja Savet razmatra. Ukoliko zasedaju ministri spoljnih poslova, u pitanju je Savet za opšte poslove, koji ima funkciju usklađivanja država članica u oblasti spoljne politike. Savet za opšte poslove ima i zadatak koordinacije rada ostalih resornih zasedanja Saveta. Resorna tj. sektorska zasedanja u oblasti poljoprivrede, finansija, industrije, trgovine, saobraćaja itd. predstavljaju specijalne sastanke Saveta. Prilikom koordinacije rada ovih sektorskih sastanaka, Savet za opšte poslove, sastavljen od ministara za inostrane poslove, ne može da utiče na odlučivanje sektorskih sastanaka Saveta, niti da menja ili ukida usvojene odluke na tim sastancima.

S obzirom da su ovlašćeni da preuzimaju obaveze u ime svojih vlada, ministri u Savetu deluju u skladu sa instrukcijama i konkretnim nalogima svoje vlade. Oni predstavljaju interese svojih država, ali istovremeno moraju, kao članovi institucije EU - delovati i u krajnjem interesu Unije. U tome leži suptilna razlika između Saveta EU i klasične međuvladine konferencije ministara ili ministara u međunarodnim organizacijama, koji ne obavezuju svoje države potpisivanjem akata, već je neophodno da ih države ratifikuju. Takav je slučaj sa Komitetom ministara u Savetu Evrope.

Shodno čl.146 ranijeg Ugovora o EU iz Maastrichta u Savetu postoji funkcija predsedavajućeg, koju vrši naizmenično svaka država članica EU po šest meseci i prema redosledu utvrđenom u Ugovoru. Postoje dva ciklusa po šest godina sa različitim redosledom u svakom od njih. To je učinjeno zbog toga što drugi polugodišnji period obuhvata letnje mesece odmora, te je na ovaj način izvršena raspodela tako da svaka članica (a ne uvek iste)

⁹⁴ Parry and Hardy, „EEC Law”, London, 1981., tač. 3-32. Prema: Vukadinović R., „Evropska ekonomska zajednica”, *op. cit.*, str. 41.

dodje na red predsedavanja u kraćem radnom periodu sa letnjim odmorima. Na zasedanju Evropskog saveta u Briselu, decembra 1993. godine odlučeno je da, posle pristupanja EFTA članica, posle predsedavanja male države članice sledi predsedavanje velike. To je učinjeno u cilju postizanja ravnoteže delovanja EU. Predsedavajući saziva Savet na sopstvenu inicijativu, na zahtev jednog od članova ili na zahtev Komisije, saglasno odredbama čl. 147. Ugovora.

Aktuelni Ugovor o EU iz Lisabona (2009.) uvodi važnu novinu u cilju efikasnijeg rada Saveta ministara, te novoimenovani Visoki predstavnik za spoljnu politiku – sa mandatom od pet godina, predsedava sednicama Saveta za spoljne odnose. To je značajno, jer ovo sektorsko zasedanje Saveta ima ulogu koordinatora rezultata sednica ostalih osam formacija Saveta ministara i još jednog, neformalnog koji okuplja ministre finansija članica Eurozone, tj. Članica EU koje primenjuju jedinstvenu valutu.

2.2.1. Uloga Komiteta stalnih predstavnika (COREPER)

Sastancima Saveta obavezno prisustvuje predstavnik Komisije (predsednik ili član Komisije, odgovoran za oblast koju Savet konkretno razmatra), ali bez prava glasa. Predstavnici Komisije takođe pohađaju sastanke radnih tela Saveta i COREPER-a.⁹⁵

Komitet stalnih predstavnika ima zadatak da pripremi rad Saveta i izvršava zadatke koje mu Savet poveri. Sačinjavaju ga činovnici visokog ranga, najčešće ambasadori država članica. S obzirom na povećanje aktivnosti Zajednice usled širenja nadležnosti komunitarnih organa, KOREPER prati njihov rad na dnevnoj bazi i na osnovu toga priprema zasedanja Saveta. To znači da članovi KOREPER-a nisu zamenici članova Saveta, niti imaju pravo odlučivanja, nego čine organ koji se nalazi u okviru organizacione strukture Saveta. Uticaj KOREPER-a u proceduri

⁹⁵ *COREPER* - Committee of Permanent Representatives, tj. Komitet stalnih predstavnika.

donošenja odluka Saveta je veoma bitan, iako neformalne prirode. Naime, akti⁹⁶ o kojima je postignuta saglasnost država članica u okviru KOREPER-a, u praksi najčešće bivaju usvojeni bez diskusije na sednicama Saveta.

Imajući u vidu da u radu KOREPER-a učestvuju brojne **radne grupe** (ad hoc ili trajne), sastavljene od kompetentnih stručnjaka za određena pitanja, to je i postupak razmatranja predloga Komisije upućenih Savetu veoma detaljan. U praksi se predlog Komisije najčešće razmatra u okviru neke od radnih grupa KOREPER-a, koja o tome podnosi izveštaj. Dešava se i da Komisija izmeni svoj predlog usled diskusije na sastancima radnih grupa.⁹⁷

Savetu u radu pomaže generalni sekretarijat na čelu sa generalnim sekretarom, shodno čl. 151. Ugovora o EZ. Savet imenuje generalnog sekretara jednoglasnom odlukom i odlučuje o organizaciji generalnog sekretarijata. Slično Komisiji, generalni sekretarijat Saveta podeljen je u više odeljenja.

2.2.2. Nadležnost Saveta ministara

Nadležnost Saveta obuhvata usvajanje relevantnog komunitarnog zakonodavstva u formi uredbi, direktiva i odluka, kao i pravno neobavezujućih preporuka (recommendations) i mišljenja (opinions). Savet ministara je zakonodavni organ EU. Pored toga, Savet vrši usklađivanje opštih ekonomskih politika država članica. Na tim područjima EU deluje putem međuvladinih oblika saradnje, a ne nadnacionalnim formama. U Savetu je objedinjena zakonodavna, izvršna i diplomatska funkcija.⁹⁸

⁹⁶ Najčešće se radi o predlogu Komisije, tj. Predlogu uredbe, direktive ili odluke.

⁹⁷ Na osnovu čl.189.st.2. Ex Ugovora o EZ, Komisija može da promeni svoj predlog u toku procedure usvajanja komunitarnog propisa, sve dok Savet ne donese odluku.

⁹⁸ Slična mišljenja iznose: John Pinder, „EC - The Building of a Union”, p. 26.

Savet takođe može da prenese na Komisiju ovlašćenje za sprovođenje propisa,⁹⁹ koje donosi Savet. U tom slučaju Savet može da utvrdi određene uslove za izvršavanje prenetih ovlašćenja. Pored toga, Savet je ovlašćen da traži od Komisije preduzimanje bilo kog istraživanja koje smatra korisnim za postizanje zajedničkih ciljeva i u sklopu toga, podnošenje odgovarajućih predloga.

Posebno je prisutna tenzija između dvostruke uloge Saveta: da deluje kao telo u kome su predstavljene države članice i istovremeno, kao vodeći zakonodavni organ EU. Ovo utoliko pre, jer članovi Saveta nisu politički odgovorni nijednom drugom organu EU. Postoji dvojnost izvršne i zakonodavne funkcije Saveta, kao najizrazitija karakteristika sistema vlasti u EU. Iz toga potiče ne samo normativni, već i politički značaj Saveta u sistemu donošenja odluka EU.

U odnosu prema Evropskom parlamentu (EP) razvio se običaj da predsedavajući Saveta predstavlja program aktivnosti za narednih šest meseci, radi diskusije u EP. Osim toga, ukoliko Savet propusti da deluje u granicama svoje nadležnosti, može se pokrenuti pitanje njegove odgovornosti¹⁰⁰ pred Evropskim sudom pravde. Tako je Parlament početkom 80-tih godina, pokrenuo postupak protiv Saveta na osnovu čl.175, u kome je dokazano uzdržavanje Saveta da ustanovi zajedničku saobraćajnu politiku.¹⁰¹ Tada je Savet, po mišljenju Suda, bio odgovoran za sporo izvršavanje svoje zakonodavne funkcije. Evropski sud pravde se ipak nije postavio kao zamena za delovanje Saveta, niti je utvrdio smernice za zajedničku saobraćajnu politiku.

U bivšem drugom stubu EU, u domenu zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP), Savet ima isključivo pravo odlučivanja, na osnovu načela i smernica koje donosi Evropski savet. Savet obezbeđuje jedinstvo delovanja Unije u ovoj oblasti. U postupku odlučivanja Saveta potrebna je jednoglasnost, osim u

⁹⁹ U pitanju su tzv. implementirajuća ovlašćenja, koja Savet delegira Komisiji.

¹⁰⁰ Shodno čl. 175. Ex Ugovora o EZ

¹⁰¹ Case 13/83 Parliament v. Council (1985) ECR 1513.

slučajevima sprovođenja zajedničke akcije kada je moguća kvalifikovana većine i kod proceduralnih pitanja. Područje ZSBP obuhvata sve oblasti spoljne politike i bezbednosti, kao i sva pitanja koja se odnose na bezbednost EU, uključujući dugoročno definisanje zajedničke odbrambene politike i zajedničke odbrane. Države članice su obavezne da aktivno i bezrezervno podržavaju spoljnu i bezbednosnu politiku Unije, u duhu iskrenosti i međusobne solidarnosti. U cilju očuvanja efikasnosti Unije u međunarodnim odnosima, države članice se uzdržavaju od akcija koje bi bile suprotne interesima EU. Savet ima zadatak da se stara o poštovanju ovih principa.

U bivšem trećem stubu EU, koji obuhvata saradnju država članica u oblastima pravosuđa i unutrašnjih poslova, u Savetu se koordiniraju akcije država članica, usvajaju se zajednički stavovi, okvirne odluke, zajedničke akcije i pripremaju konvencije, radi usvajanja u državama članicama u skladu sa njihovim ustavnim postupcima. Primera radi, još je Ugovorom o EU iz Maastrichta (1993), na osnovu čl. 100 C tač. 1. Ugovora o EZ, Savet je ovlašćen da određuje koje su to treće zemlje čiji državljani moraju imati vizu prilikom prelaska spoljnih granica država članica. Nadležnost Saveta je proširena i na druga pitanja iz oblasti bivšeg trećeg stuba EU, kao što su: politika azila; propisi o prelaženju spoljnih granica; politika useljavanja i prema državljanima trećih zemalja u smislu ulaska, boravka, zapošljavanja i protiv ilegalnog useljavanja na teritorije država članica; borba protiv narkomanije i protiv međunarodnog krijumčarenja. U slučaju da Savet donese odluke o nekim od ovih pitanja, Savet će preporučiti državama članicama da usvoje odluke i to saglasno ustavnim pravilima.

Pored navedenog, bitno je ukazati i na značajna organizaciona pitanja, koja su u nadležnosti Saveta. Radi se o donošenju odluka Saveta o raspisivanju izbora za Evropski parlament (čl. 138. tač. 3 Ugovora o EZ)¹⁰², koje se zatim preporučuju državama članicama na usvajanje shodno njihovim ustavnim pravilima. Zatim, tu

¹⁰² Tada je odlučivanje Saveta jednoglasno, posle dobijanja saglasnosti Evropskog parlamenta, koji se izjašnjava većinom svih članova, shodno čl. 138. tač. 3. Ugovora o EZ.

spadaju i sledeća ovlašćenja Saveta: da poveća broj sudija i pravobranilaca, na zahtev Suda pravde¹⁰³, da imenuje sudije Finansijskog suda¹⁰⁴, da imenuje članove Ekonomskog i socijalnog komiteta¹⁰⁵ i članove Komiteta regiona.¹⁰⁶

2.2.3. Način odlučivanja Saveta ministara i metod ponderacije glasova

U zavisnosti od oblasti o kojoj se glasa, za donošenje odluka Saveta ministara predviđena su tri načina glasanja: prosta većina, kvalifikovana većina i jednoglasno odlučivanje. Apsolutna (prosta) većina predstavlja izuzetak. To dokazuje savremena praksa odlučivanja Saveta ministara, gde je apsolutno većinsko glasanje zaista izuzetak.

Praksa odlučivanja na osnovu jednoglasnosti, pojačana je posle Luksemburškog kompromisa (1966), koji se još u teoriji naziva i sporazum o nesaglasnosti.¹⁰⁷ Posledica Luksemburškog kompromisa je bila skoro dvadesetogodišnja praksa odlučivanja Saveta na bazi jednoglasnosti, čak i kada osnivačkim ugovorima to nije bilo predviđeno. Tako namentnuti politički konsenzus vodio je do beskonačnih pregovora i zastoja, dok se većinsko odlučivanje zadržalo u materiji budžetskih i administrativnih pitanja. Sa druge strane, time je okončana kriza Zajednice,

¹⁰³ Na osnovu čl. 165. i 166. Ugovora o EZ, čl. 32 - 33. Ugovora o EZUČ i čl. 137 - 138. Ugovora o EURATOM.

¹⁰⁴ Na osnovu čl. 188 B Ugovora o EZ, čl. 45 B Ugovora o EZUČ i čl. 160 B Ugovora o EURATOM.

¹⁰⁵ Čl. 194. Ugovora o EZ i čl. 166. Ugovora o EURATOM.

¹⁰⁶ Čl. 198 A Ugovora o EZ.

¹⁰⁷ Da bi se izbegla blokada jednoglasnog odlučivanja, Luksemburški kompromis je postignut 28. januara 1966. na sastanku šest ministara inostranih poslova država članica. Tada je dogovoreno da se mora postići konsenzus. Time je, na zahtev Francuske, ozvaničeno da kada se radi o vrlo važnim interesima jedne ili više država članica, članice Saveta će nastojati da u razumnom vremenu nađu prihvatljivo rešenje za sve članice Saveta da bi se izbeglo ulaganje prava na veto. Francuska je tome dodala stav da, kada su u pitanju vrlo važni interesi, Savet mora nastaviti diskusiju, sve dok se ne postigne jednoglasno rešenje.

otpočeta francuskom politikom „prazne stolice” u Savetu, od 30. juna 1965. godine. Time je Francuska izrazila nezadovoljstvo institucionalnim mehanizmom Zajednice, paralelno sa svojim blokiranjem Velike Britanije da uđe u članstvo evropskih zajednica (1963). Luksemburški kompromis je neka vrsta džentlmenskog sporazuma tadašnjih država članica Zajednice, jer nema snagu pravnog dokumenta, niti revizije osnivačkih ugovora (s obzirom da je usvojen na vanrednom sastanku Saveta, van postupka za izmenu rimskih ugovora, nije ratifikovan po ustavnim postupcima članica, niti predstavlja tumačenje Rimskih ugovora).¹⁰⁸ Donošenje sporazuma je ipak uslovalo sistematsku primenu pravila jednoglasnosti u Savetu. To je početkom 80-tih godina dovelo do paralize rada komunitarnih organa, naročito u slučajevima ozbiljnih nesuglasica država članica, kada je bilo nemoguće ili vrlo teško postići konsensus, kao kod: pitanja samofinansiranja Zajednice, zatim britanskog doprinosa budžetu Zajednice ili kod reforme zajedničke poljoprivredne politike.

Jednoglasno donošenje odluka podrazumeva da svi glasovi moraju podržati predlog nekog pravnog akta ili spoljno-političke odluke, ili pak odluke u domenu trećeg stuba EU o policijskoj i pravosudnoj saradnji. Pri tome se uzdržavanjem ne može sprečiti donošenje odluke. Da bi odluka bila doneta, sve zemlje članice moraju biti prisutne tj. predstavljene na nivou svojih ministara. Oblast usklađivanja poreza na promet je npr. jedno od polja gde je ex Ugovorom o EU iz Maastrichta (čl.93) predviđeno jednoglasno odlučivanje, što je ostalo neizmenjeno i samo je numeracija odredaba promenjena. Pored toga, jedna od najčešćih tema jednoglasnog donošenja odluka su ugovori o pristupanju novih članica EU, kao i oblast slobode kretanja radnika (čl.49 ex Ugovora).

Princip jednoglasnog donošenja odluka pokazao se neefikasnim, jer se time omogućavalo da zemlje članice nepomirljivo brane svoje stavove i nacionalne interese. U praksi

¹⁰⁸ Tumačenje osnivačkih ugovora je u isključivoj nadležnosti Suda pravde. Šire: Lasok and Bridge, „Law & Institutions of the European Communities”, London, 1987, p. 207.

odlučivanja Saveta ministara to se najčešće pokazalo kontraproduktivnim, jer zbog jednoglasnosti je čitav sistem odlučivanja bio blokiran. Otuda je pravna evolucija dopuna i izmena konstitutivnih Rimskih ugovora o Evropskim Zajednicama (EEZ i EURATOM) i kasnije Ugovora o EU iz Maastrichta išla u pravcu smanjivanja značaja jednoglasnosti i širenja primene odlučivanja putem kvalifikovane većine (poljoprivreda, ribarstvo, jedinstveno tržište, zaštita sredine i saobraćaj), umesto jednoglasnosti.

Tek je donošenje Jedinstvenog Evropskog akta (JEA), 1987. godine označilo uvođenje pretežnog sistema kvalifikovanog većinskog odlučivanja u praksu Saveta. Usvajanje JEA (1987.) omogućilo je legalno širenje pravnog osnova primene većinskog odlučivanja, naročito u oblasti *funkcionisanja zajedničkog tržišta*. Istovremeno je sve to pokazalo značajne izmene političkih stavova država članica, kako prema razvoju evropske integracije, tako i prema ovlašćenjima komunitarnih organa.

Suština većinskog odlučivanja sobom nosi rizik prihvatanja odluka suprotnih interesima neke države članice, ali sve to u interesu očuvanja zajedništva i ekonomskog boljitka na širem planu. Upravo zato se u teoriji javljaju interesantna tumačenja da je širenje većinskog odlučivanja direktno uticalo na lakše postizanje konsensusa o mnogim pitanjima. U strahu da ne ostane preglasana ili izolovana, određena država članica u procesu diskusije i dogovaranja u okviru Saveta, često u praksi ublažava svoje stavove, dok za uzvrat ostali članovi Saveta, u saradnji sa Komisijom nastoje da uspostave približavanje stavova. To je kasnije još olakšano pravom Komisije da u postupku usvajanja komunitarnog propisa može *da menja svoje predloge, sve dok Savet ne donese odluku*.¹⁰⁹

U slučajevima kada je za donošenje odluke potrebna jednoglasnost ili kod apsolutne većine, primenjuje se pravilo: jedna država - jedan glas. Saglasno čl. 148. tač. 3. Ugovora o EU iz Maastrichta utvrđeno je da uzdržavanje od glasanja ne sprečava

¹⁰⁹ Čl. 189 A tač. 2 Ugovora o EU iz Maastrichta

Savet da usvoji odluke jednoglasno. Time je ovo pravilo donekle ublaženo.

U bivšem drugom i bivšem trećem stubu EU odlučivanje Saveta je pretežno jednoglasno, osim u nekim manjim izuzecima (kod sprovođenja utvrđenih mera). To je u skladu sa međuvladinim karakterom saradnje država članica, dijametralno suprotnim komunitarnim tj. nadnacionalnim procedurama u okviru bivšeg prvog stuba EU (koji su činile nekadašnje tri evropske zajednice). Naime, uloga Komisije i Evropskog parlamenta u drugom i trećem stubu je veoma sužena, u odnosu na njihove pozicije u okviru Zajednice u postupku donošenja odluka.

Kada je za donošenje odluka Saveta¹¹⁰ potrebna kvalifikovana većina, vrši se tzv. ponderisanje glasova, odnosno odmeravanje glasova. Na taj način je odstupljeno od principa jednakog predstavljanja država članica.¹¹¹

Odmeravanje glasova izvršeno je sledstveno određenim političkim odrednicama, tako da su male i srednje države članice zaštićene u procesu donošenja odluka od hegemonije tzv. velikih. Posle donošenja Ugovora o EU iz Maastrichta, u trenutku kada je EU brojala 12 država članica, blokirajuća manjina je iznosila 23 glasa, dok je nakon proširenja EU na 15 članica, od 1995. godine, blokirajuća manjina povećana na 26 glasova. Velika Britanija i Španija su, međutim, bile protiv toga da se broj glasova blokirajuće manjine menja, jer nisu želele da se velikim zemljama (sa većim brojem glasova) otežava protivljenje većinskoj odluci.

¹¹⁰ Pod odlukama Saveta se ovde podrazumevaju svi akti komunitarnog zakonodavstva koje donosi Savet, shodno definiciji iz čl. 189. ugovora o EZ, odnosno: *uredbe, direktive i odluke*, kao i akti neobaveznog karaktera: *preporuke i mišljenja*.

¹¹¹ U vreme važenja Ugovora o EU iz Maastrichta (1993 – 1999): Nemačka, Italija, Velika Britanija i Francuska imale po 10 glasova; Španija 8; Grčka, Belgija, Holandija i Portugal - 5 glasova; Austrija i Švedska - 4; Danska, Irska i Finska - 3; Luksemburg - 2 glasa. Kvalifikovana većina za usvajanje odluka Saveta iznosila je 62 glasa, kada se odluke usvajaju na predlog Komisije. U ostalim slučajevima bilo je neophodno i da ova 62 glasa potiču od najmanje 10 država članica. Proširenjem EU i ponderisanje glasova u Savetu se izmenilo.

Stoga je na njihov zahtev postignut tzv. Joanina kompromis (1994. godine),¹¹² koji je praktično suprotstavljen odredbama Ugovora iz Maastrichta. Suština kompromisa ogleda se u tome da, ako se nekoj odluci Saveta protivi 23-25 glasova, onda Savet ne donosi odluku (iako je odredbama Ugovora predviđeno suprotno). U tom slučaju diskusija se nastavlja u „razumno dugom periodu” dok se ne pronađe rešenje. Ovaj sporazum je ipak ograničenog značaja, jer je veoma retko primenjivan u praksi. Međutim, značaj ovog kompromisa je ponovo dobio na aktuelnosti posle stupanja na snagu Ugovora o EU iz Lisabona, koji se direktno poziva na njegove odredbe.

Pitanje odmeravanja glasova u Savetu je veoma delikatan problem ne samo institucionalnog karaktera, već strateško-političke prirode i daljeg razvoja EU. Problem je ostao otvoren i posle Međuvladine konferencije (1996.) i usvajanja predloga izmena Ugovora iz Maastrichta u formi Nacrta Ugovora o EU u Amsterdamu, juna 1997. godine. Upravo na ovom pitanju se prelama suština funkcionisanja komunitarnih institucija i izmenjena situacija u pogledu članstva EU. Za razliku od početka formiranja evropskih zajednica, novi raspored snaga u EU tada karakteriše pretežni broj malih i srednjih država u odnosu na velike. Otuda je razumljiva njihova težnja da zadrže svoje pozicije u postupku donošenja odluka, koja je sukobljena sa interesima velikih država da isposluju revalorizaciju glasova u svoju korist i u okviru Saveta, broja komesara u Komisiji i broja poslanika u Parlamentu. Ponderisanje glasova postalo je utoliko značajnije prilikom stvaranja EU, jer je Ugovor iz Maastrichta proširio broj slučajeva kod kojih se odlučivanje u Savetu vrši kvalifikovanom većinom. Trend jačanja kvalifikovanog većinskog odlučivanja nastavljen je kroz kasnije izmene i dopune Ugovora o EU (Amsterdam-1999, Nica-2003. i Lisabon-2009).

¹¹² *Joanina kompromis* je postignut marta 1994. na sastanku Saveta u Joanini u Grčkoj posle višemesečnih teških pregovora. Šire: Noel E., „Working together - The Institutions of the European Community and Union”, Luxembourg, 1997, p. 24.

Prema Ugovoru o EU iz Lisabona kvalifikovana većina zasniva se na tzv. dvostrukoj većini. To znači da za usvajanje neke odluke Saveta treba da glasa najmanje 55% glasova država članica koje predstavljaju najmanje 65% stanovništva EU. Ovo pravilo stupa na snagu počev od 2014. sa prelaznim periodom do aprila 2017. Do tada se nastavlja primena sistema obračunavanja shodno prethodnom Ugovoru o EU iz Nice.

Prilikom usvajanja novog pravila dvostruke većine smatralo se da će javnost lakše razumeti do tada veoma komplikovani sistem obračunavanja dodeljenih glasova. Takođe je prevladao stav da je novo pravilo suštinski bliže pravnoj prirodi Unije, kao saveza država, ali i unije građana. Pored toga, potrebno je obezbediti relativno niski prag pozitivnih glasova za donošenje odluke Saveta ministara u sastavu od dvadeset osam ministara država članica.

Na insistiranje Poljske, ponovo je pravno osnažen Joanina kompromis u formi Deklaracije br. 7 uz Finalni akt Lisabonske međuvladine konferencije, što je značilo da može doći do blokade odlučivanja u Savetu¹¹³. To se sprečava Poslovnikom Saveta ministara, koji predviđa konsenzus Evropskog saveta za izmenu Joanina kompromisa, ali i konsenzus za izmenu Poslovnika o radu Saveta.

2.3. Evropski parlament

Preteča današnjeg Evropskog parlamenta (EP) ustanovljena je još pariskim Ugovorom o osnivanju Evropske zajednice za ugalj i čelik (EZUČ), 18. aprila 1951. godine¹¹⁴ u vidu Zajedničke skupštine. Posle zaključivanja rimskih Ugovora o osnivanju EEZ i EURATOM, 25. marta 1957. godine¹¹⁵, iste godine usvojena je

¹¹³ Sličnu ocenu iznosi i Piris, J.C., *op.cit.*, p. 225.

¹¹⁴ Stupio na snagu 25. jula 1952. šest država osnivača EZUČ činile su: Francuska, Nemačka, Italija, Belgija, Holandija i Luksemburg.

¹¹⁵ Stupili na snagu 1. januara 1958. godine.

Konvencija o određenim organima zajedničkim za evropske zajednice. Ovom konvencijom su ustanovljeni jedinstveni organi za sve tri evropske zajednice: Skupština i Sud pravde. Prvu sednicu jedinstvena Skupština je održala 19. marta 1958. kada je za njenog predsednika izabran Robert Šuman, jedan od inicijatora evropske integracije. Tada je Skupština promenila naziv u Evropsku parlamentarnu skupštinu, koji je važio do 1962. godine, kada je usvojen naziv Evropski parlament¹¹⁶.

Evropski parlament (*EP*) je sastavljen od direktno izabranih predstavnika naroda iz država ujedinenih u Evropsku uniju¹¹⁷ i kao takav predstavlja demokratski izraz političke volje građana država članica EU. Na osnovu Akta o izboru poslanika u EP (1976)¹¹⁸ uvedeni su neposredni izbori za EP. Prvi direktni izbori za EP održani su juna 1979. godine, tako što je svaka država članica primenila sopstveni izborni sistem. Svoju prvu sednicu neposredno izabrani EP je održao 17. jula 1979. godine pod predsedništvom Simon Vejl, bivše francuske ministarke za zdravlje i porodična pitanja. Prvi istorijski direktni izbori za članove EP rezultirali su sledećim rasporedom političkih partija: Socijalisti su zauzeli 112 mesta, Hrišćansko-demokratska grupa (Evropska narodna partija) - 108 članova, Evropska demokratska grupa - 64 članova, Komunisti - 44 člana, Liberalna i demokratska grupa - 39 članova, Evropski progresivni demokrati - 22 člana, Grupa za tehničku koordinaciju i odbranu nezavisnih grupa i članova - 11 i preostalih neopredeljenih 10 članova¹¹⁹. Kao

¹¹⁶ EP Resolution, 30. 03. 1962, OJ C 1962, p. 1045.

¹¹⁷ EP je predstavničko telo oko 500 miliona građana, državljana država članica EU.

¹¹⁸ Akt o opštim neposrednim izborima za EU potpisan je 20. 09. 1976. u Briselu, a stupio je na snagu 1. 07. 1978. posle postupka ratifikacije u državama članicama. Prvi direktni izbori održani su juna 1979. godine, kada je izabrano 410 poslanika EP. Posle pristupanja Grčke, 1981. godine, još je 24 poslanika nominovano za EP (od strane grčkog parlamenta), da bi 1. 01. 1986. broj mesta u EP porastao od 434 na 518 (usled još 60 španskih poslanika i 24 portugalskih). Šire: European Parliament, „Fact Sheets on the European Parliament and the activities of the European Union”, Luxembourg, 1994, pp. 23 - 29.

¹¹⁹ European Commission, „Steps to European unity - Community progress to date: a chronology”, Luxembourg, 1985, p. 59.

posledica prvih direktnih izbora, u EP je došlo do povećanja značaja političkih grupa u strukturi EP. To je uticalo na slabljenje nacionalnih komponenti u delovanju EP i jačanje njegove nadnacionalnosti. Drugi opšti direktni izbori za EP održani su 14 - 17. Juna 1984. godine u deset država članica. Rezultati ovih izbora nisu bitnije promenili političku kartu EP. Socijalisti su ostali najveća politička grupa, dok je centralno-desničarski blok sa konzervativcima zadržao svoju većinu¹²⁰.

Sledeći direktni izbori održani su u skladu sa petogodišnjim mandatom poslanika EP: 1984, 1989, 1994, 1999, 2004. i 2009. godine, takođe na osnovu nacionalnih sistema glasanja država članica.¹²¹

U EP su poslanici grupisani po političkoj pripadnosti, a ne na osnovu nacionalnog svrstavanja. To EP čini komunitarnom institucijom nadnacionalnog karaktera i ujedno najveće dostignuće supranacionalne demokratije, jer je jedini neposredno izabran i neposredno legitiman organ EU.

EP je činilo 626 članova, posle proširenja EU na Švedsku, Finsku i Austriju, izvršenog 1995. godine. Posle petog proširenja EU, 2004, Parlament je brojao 732 neposredno izabrana poslanika. Šesto, najnovije proširenje EU, ulaskom Rumunije i Bugarske, od 2007. godine prouzrokovalo je rast delegata u Parlamentu na 785 članova, s tim da je to bila privremena situacija do sledećih izbora, juna 2009. godine.

Na izborima 2009. godine je odredbama Ugovora o EU iz Nice (2003.) bila predviđena preraspodela poslaničkih mesta među zemljama članicama, tako da ukupan broj ne prelazi 736 članova EP. Razlog je sprečavanje glomaznosti EP i eventualne neefikasnosti odlučivanja u slučaju preteranog širenja članova EP. Oktobra 2007. Parlament je usvojio tzv. Lamasur / Severin izveštaj, koji je na osnovu podataka Eurostata o broju stanovnika

¹²⁰ E. Commission, „Steps to European unity. . .”, *op. cit.*, p. 79.

¹²¹ U većini država članica preovlađuje proporcionalni izborni sistem, osim u Velikoj Britaniji i Holandiji gde je prisutan većinski sistem glasanja po biračkim okruzima.

država članica ograničio broj poslanika na 736 u EP za tadašnjih dvadeset sedam članica. Novo ograničenje broja poslanika EU uveo je Lisabonski Ugovor o EU (2009) na 751 poslanika, s tim da predsjednik EP nema pravo glasa¹²².

Time je primenjen princip opadajuće srazmere u odnosu na demografski kriterijum, te je sprečeno da veće države članice imaju i proporcionalno veći broj delegata, koji se ionako svrstavaju prema političkoj a ne prema nacionalnoj pripadnosti. Raspodela mesta među državama članicama u EP zasniva se na dva merila: proporcionalnost između broja birača i broja njihovih predstavnika i merilo predstavljenosti najmanjih država članica (najmanje šest poslanika i najviše 96).

S obzirom da je Hrvatska pristupila Uniji 2013, Parlament je usvojio rezoluciji o novoj preraspodeli mesta poslanika, kojom je za period 2014 – 2019. ostalo 751 poslanik, s tim što je Hrvatska dobila 11 poslanika, a izvršena je preraspodela prethodno dodeljenih kvota po zemljama članicama.

EP ima sedam političkih grupa, kao i neke tzv. nepridružene članove (van političkih grupa). To su sledeće političke partije u prethodnom sazivu Parlamenta koji je zvanično otpočeo od trenutka evropskih neposrednih izbora u junu 2009. zaključno do 2014.godine: Evropska narodna stranka – Evropske demokrate (265 poslanika), Partija evropskih socijalista (184), Savez demokrata i liberala za Evropu (84), Evropska federacija zelenih (55), Evropski konzervativci i reformisti (54), Evropska ujedinjena levica (35), Evropa za nezavisnost i demokratiju (4,79%) i Neopredeljeni delegati (27).

U aktuelnom sazivu EP, počev od 2014 – 2019, političke grupe su zadržale sličnu strukturu i nazive kao u prethodnom periodu. Prema pravilima Parlamenta, za formiranje evropske političke stranke potrebno je da je sačinjavaju najmanje 25 poslanika iz sedam različitih zemalja članica. Evropska narodna partija (hrišćansko-demokratska) – 221 poslanik; Partija evropskih socijalista – 191 poslanik; Evropski konzervativci i reformisti –

¹²² Čl. 14. stav 2 Ugovora o EU iz Lisabona

70; Savez liberala i demokrata – 67; Evropska ujedinjena levica – 52; Evropska federacija zelenih – 50 i Evropa za nezavisnost i direktnu demokratiju – 48 poslanika¹²³. Evropske političke grupe predstavljaju više od sto partija iz zemalja članica. One imaju direktan uticaj na dnevni red sednica Parlamenta tj. koja će pitanja biti razmatrana na plenarnim sednicama. Pored toga, evropske političke partije biraju Predsednika i potpredsednike Parlamenta, predsedavajuće i njihove zamenike na čelu komiteta i učestvuju u utvrđivanju vremena za parlamentarne debate.

Nezvanično sedište EP se nalazi u Strazburu kada se održavaju redovna mesečna zasедanja (osim u avgustu), Generalni sekretarijat je u Luksemburgu, a sastanci komiteta i radnih grupa EP održavaju se u Briselu, kao i vanredna zasédanja. Parlament je na taj način ostao nomad u odnosu na ostale institucije, jer nije došlo do kompromisa o njegovom zvaničnom sedištu, te ova disperzija aktivnosti izaziva velike troškove za budžet EU.

EP ima dvadeset stalnih komiteta koji pripremaju plenarna zasédanja, sačinjavaju mišljenja na predloge akata Komisije upućenih Savetu, izrađuju amandmane na zajedničke stavove Saveta i predloge rezolucija EP. U njihovom radu učestvuju nezavisni eksperti i predstavnici interesnih grupa. Pored toga, EP osniva i potkomitete, privremene komitete za određena pitanja ili istraživačke komitete.

Aktivnostima EP i njegovih komiteta upravlja Biro sastavljen od predsednika i 14 potpredsednika, sa mandatom od dve i po godine. Konferencija predsednika, sastavljena od predsednika EP i predsednika političkih grupa, organizuje rad EP i utvrđuje dnevni red plenarnih zasédanja. Na plenarnim zasédanjima prvo se glasa o amandmanima, zatim o nacrtu akta u celini i zatim o pratećoj rezoluciji. U pitanju je zakonodavna rezolucija, kada Savet konsultuje EP o predlogu Komisije. Takva rezolucija predstavlja mišljenje EP o tome da li je odobrava, odbacuje ili menja nacrt komunitarnog propisa. Plenarne sednice Parlamenta

¹²³ http://www.europarl.europa.eu/pdfs/news/public/story/20140624STO50314/20140624STO50314_en.pdf, 25th June 2014

se održavaju jednom i li dva puta mesečno (osim u avgustu), ali se održavaju i vanredne sednice po potrebi u Briselu.

Članovi EP mogu na plenarnim sednicama govoriti bilo u svoje ime, ili u ime komiteta (kao izvestioci) ili u svojstvu predstavnika političke grupe. Poslanici postavljaju usmena ili pismena pitanja članovima Saveta i Komisije (pravo interpelacije). Na taj način, slično ulozi nacionalnih parlamenata, EP vrši funkciju kontrole izvršne vlasti (koja je u EU podeljena između Saveta i Komisije). Parlament donosi odluke apsolutnom većinom glasalih poslanika, osim kada se radi o izglasavanju nepoverenja Komisiji (kada je potrebna dvotrećinska većina) i druga pitanja predviđena osnivačkim ugovorima.

EP imenuje Ombudsmana, koji je ovlašćen da prima žalbe pravnih i fizičkih lica iz država članica u vezi lošeg rada komunitarnih organa, osim Suda pravde i Prvostepenog suda u vršenju njihovih funkcija (čl 138 E Ugovora iz Maastrichta). Pod pravnim i fizičkim licima iz država članica podrazumevaju se sva fizička lica sa prebivalištem na teritoriji EU i pravna lica sa statutarnim sedištem u nekoj od država članica. Ombudsman po prijemu žalbe pokreće istragu, a može je pokrenuti i na svoju inicijativu. Od pokretanja istrage su izuzete činjenice koje su predmet ili su bile predmet sudskog postupka. U vršenju svojih funkcija Ombudsman je potpuno nezavisan. On ne može da prima niti da traži uputstva od bilo kojeg organa EU. Ukoliko Ombudsman utvrdi lošu upravu nekog od organa EU, on o tome obaveštava tu instituciju, koja mu u roku od tri meseca dostavlja svoje mišljenje. Ombudsman zatim dostavlja izveštaj EP i konkretnoj instituciji i obaveštava lice koje je podnelo žalbu o ishodu istrage.

2.3.1. Nadležnosti Parlamenta

U odredbama osnivačkih ugovora evropskih zajednica Parlament (EP) je imao vrlo ograničena ovlašćenja. Polazeći od toga, još od uvođenja direktnih opštih izbora, kao prelomne etape u razvoju EP, Parlament se zalagao za povećanje obima i kvaliteta

svojih ovlašćenja, smatrajući to ključnom odrednicom demokratičnosti delovanja Zajednice. Samim tim, faze evolucije jačanja ovlašćenja EP, od osnivačkih ugovora preko njihovih kasnijih revizija, podudarile su se sa povećanjem stepena demokratskog legitimiteta celokupne Zajednice i njenih institucija. Pre svega ovlašćenja EP u osnivačkim ugovorima bila su definisana budžetska, savetodavna i nadzorna. Uloga EP u osnivačkim ugovorima svodi se na konsultativnu skupštinu, daleko od pozicije klasičnog nacionalnog parlamenta u državama članicama. To naravno ne umanjuje politički značaj EP, odakle je EP crpeo svoja nastojanja u jačanju parlamentarnih nadležnosti u kasnijim etapama.

U okviru svog savremenog delokruga rada EP ima tri grupe ovlašćenja: zakonodavna, budžetska i kontrolna ovlašćenja (prema Komisiji u EU). Posebno su značajna zakonodavna ovlašćenja EP koja deli sa Savetom, kao centralnim legislativnim organom EU. Pravci institucionalnih reformi, počev od donošenja Jedinstvenog evropskog akta (1987.) do Mاستrihta (1993.) išli su linijom jačanja zakonodavnih ovlašćenja, kao i budžetskih funkcija EP. Postignuti normativni rezultati doveli su do ravnopravne pozicije EP u zakonodavnom postupku EU u odnosu na Savet.

a) Zakonodavna ovlašćenja EP prema odredbama Ugovora o EU iz Lisabona obuhvataju sledeće postupke: proceduru konsultacija, postupak saodlučivanja i postupak odobrenja.

Procedura konsultacija se sastoji od traženja mišljenja EP pre nego što Savet usvoji predlog komunitarnog propisa, koji je podnela Komisija. Tada EP vrši savetodavnu ulogu. Ukoliko u proceduri ne bude poštovano pravo EP da daje svoje mišljenje, Sud pravde će poništiti akt koji je usvojen bez traženja mišljenja EP. Primera radi, postupak konsultacija primenjuje se u slučaju ispitivanja cena poljoprivrednih proizvoda. U novije vreme, Parlament mora obavezno biti konsultovan o odluci Saveta ministara koja se odnosi na organizaciju i funkcionisanje Evropske diplomatske službe (čl. 27. Ugovora o EU iz Lisabona).

Još je Ugovor o EU iz Mاستrihta je uveo postupak saodlučivanja EP i Saveta (ex čl. 189 B), čime je doprineo većoj demokratičnosti zakonodavnog procesa u Zajednici i u izvesnoj meri, korigovanju postojećeg institucionalnog debalansa u korist EP. Šta više, u oblastima funkcionisanja jedinstvenog tržišta EU, gde je uglavnom bila primenjivana procedura saradnje, Ugovor iz Mاستrihta je uveo postupak saodlučivanja. Pored funkcionisanja jedinstvenog tržišta saodlučivanje obuhvata slobodno kretanje radnika, slobodu osnivanja preduzeća, istraživanje, smernice u vezi transevropskih mreža, zdravstvo, kulturu i dr. Ugovor iz Lisabona je značajno proširio primenu postupka saodlučivanja: područje slobode, bezbednosti i pravde (bivši treći stub EU), koordinacija socijalne sigurnosti za radnike migrante, kultura, mere primene euro valute, strukturni i kohezioni fondovi, ustanovljavanje evropskog nivoa zaštite intelektualne svojine, utvrđivanje okvira primene zajedničke trgovinske politike, amandmani na statut Evropskog suda pravde i propisi o komitetima tj. tzv. komitologija¹²⁴.

Ugovor iz Lisabona je definisao saodlučivanje kao redovnu zakonodavnu proceduru. Saodlučivanje podrazumeva da Savet, delujući na predlog Komisije, posle dobijanja mišljenja EP, zauzima zajednički stav. Zatim svoj stav prosleđuje Parlamentu, koji može ili da ga odobri (kada ga Savet konačno usvaja) ili da ga odbaci (posle primene postupka mirenja) ili da ga izmeni (apsolutnom većinom članova EP). Postupak saodlučivanja predviđa formiranje Komiteta za mirenje (sastavljenog od članova Saveta i jednakog broja poslanika EP, sa predstavnikom Komisije). Komitet ima zadatak postizanja sporazuma o zajedničkom tekstu predloga propisa. Komitet za mirenje se saziva kada Savet ne odobri amandmane EP na svoj zajednički stav. Kada je sporazum postignut u okviru Komiteta, potrebna je kvalifikovana većina u Savetu i apsolutna većina u EP da ga odobri. Zatim se usaglašeni predlog propisa dostavlja Savetu i EP radi usvajanja (takođe kvalifikovanom većinom u Savetu i

¹²⁴ Piris, J.C. „The Lisbon Treaty – a Legal and Political Analysis“, Cambridge UP, 2010, pp. 118-119.

apsolutnom većinom u EP). Ukoliko bilo koja od institucija odbije predlog propisa, smatra se da je predlog odbačen i postupak se završava. Takođe, ako Komitet ne uspe da usaglasi tekst predloga, smatra se da akt nije usvojen.

Postupak davanja saglasnosti Parlamenta (assent procedure) odnosi se na značajne odluke EU sa međunarodnim implikacijama, kao što su: pristupanje novih članova, sporazumi o pridruživanju sa trećim zemljama, nečlanicama; organizacija i ciljevi Strukturnog i Kohezionog fonda; zadaci i ovlašćenja Evropske centralne banke (ECB) i dr. U okviru ovog postupka ovlašćuje se Parlament da pruži ili uskrati saglasnost na predlog podnetog propisa na razmatranje. U okviru procedure nije dozvoljeno Parlamentu da menja ili dopunjava predlog komunitarnog propisa.

Ugovor iz Lisabona donosi jačanje ovlašćenja Parlamenta u oblastima zaključivanja međunarodnih ugovora (čl. 218. stav 6). Štaviše, Ugovor o EU predviđa da Parlament mora biti odmah i u potpunosti informisan o svim etapama procedure pregovora međunarodnih sporazuma u ime EU.

U okviru zakonodavnih, ali i kontrolnih ovlašćenja EP nalazi se i pravo Parlamenta da zatraži od Komisije da podnese određeni predlog komunitarnog propisa. Radi se o pitanjima koja, po mišljenju većine članova EP, zahtevaju izradu akata na nivou Zajednice radi realizacije Ugovora. Ovo pravo EP predviđeno je odredbama ex čl. 138 B Ugovora iz Maastrichta i analogno je pravu Saveta (čl. 152), da traži od Komisije da podnese odgovarajuće predloge radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva. Ugovor iz Lisabona predviđa kontrolu Parlamenta nad delegiranim ovlašćenjima Komisiji da usvaja određene akte sekundarnog zakonodavstva EU (tzv. implementirajući akti), koje je dobila od Saveta ministara. U tom okviru Parlament ima pravo, shodno odredbama čl. 290. Ugovora iz Lisabona, da vrši kontrolu ovih delegiranih zakonodavnih ovlašćenja Komisije.

b) Budžetska ovlašćenja EP predstavljaju drugo područje nadležnosti EP. Kada je Zajednica odlukom Saveta počela da se finansira na osnovu sopstvenih sredstava, došlo je do proširenja

kompetencija Parlamenta u domenu budžeta. Posebno je važna aktivnost EU u međunarodnim odnosima, gde u sklopu saradnje za razvoj i pomoći trećim zemljama, nečlanicama, EP ima pravo da izvrši preraspodelu sredstava i poveća budžetske izdatke do određene granice. Na taj način dolaze do izražaja političke implikacije budžetskih ovlašćenja EP.

Način finansiranja evropskih zajednica prošao je različite razvojne etape. Uporedo sa rastom finansijske samostalnosti Zajednice, jačala su i budžetska ovlašćenja EP. Prvobitno, Zajednica se finansirala doprinosom država članica. Kao i kod klasičnih međunarodnih organizacija, veličina doprinosa članica je zavisila od njihovog bruto nacionalnog dohotka. Produbljivanje integracije na ostale sfere ekonomskog i socijalnog života uticalo je na postepeno osamostaljivanje finansiranja Zajednice, što je povratno imalo za rezultat samostalno vođenje zajedničkih politika Zajednice i širenje nadležnosti komunitarnih organa. Uvođenje carinske unije i zajedničke poljoprivredne politike među državama članicama, 1968. godine, posle isteka prelazne etape njihove integracije, uslovilo je prelazak na samostalno finansiranje Zajednice. Na sastanku šefova država i/ili vlada država članica u Hagu, 1969. doneta je Odluka¹²⁵ o finansiranju iz sopstvenih izvora. Sporazumom iz Luksemburga, 1970. godine, uvedena su prva sopstvena sredstva Zajednice. Radi se o sledećim prihodima: carine na uvoz (kao posledica jedinstvenog carinskog područja država članica i zajedničke carinske tarife prema trećim zemljama), porezi na poljoprivredne proizvode (poljoprivredni prelevmani¹²⁶) i sredstva od poreza na dodatu vrednost (VAT) u period od 1971. do 1975. godine. Naime, 21. aprila 1970. usvojena je Odluka o zameni doprinosa država članica sopstvenim

¹²⁵ EC Council Decision, 70/243, OJ L 96, 1970.

¹²⁶ Prelevmani se mogu okarakterisati kao posredni poreski oblik, koji se naplaćuje kod uvoza poljoprivrednih proizvoda u Zajednicu iz treće zemlje, nečlanice. Radi se o proizvodima koji potpadaju pod zajednički organizovano poljoprivredno tržište. Prelevmani predstavljaju razliku između više domaće cene i niže uvozne cene, te zamenjuju uvoznu carinu. Detaljnije o tome kod: Danijel Pantić, „Budžet Evropske zajednice”, Beograd, Ekonomski institut i Centar Group, 1996, str. 90 - 91.

sredstvima Zajednice. Odluka je doneta na osnovu čl. 201. Ugovora o EEZ i čl. 183. Ugovora o EURATOM¹²⁷. Odluka o samostalnim izvorima prihoda stupila je na snagu 1971. godine. Zahvaljući amandmanima na budžetsku proceduru, sadržanim u ovoj Odluci, EP je stekao finansijska ovlašćenja. Ova ovlašćenja nisu prvobitno bila predviđena rimskim osnivačkim ugovorima evropskih zajednica. Stoga je u pitanju značajna institucionalna revizija uloge EP (izmena čl. 203. Rimskog ugovora o EEZ). Ugovorom od 22. aprila 1970. godine¹²⁸, Parlament je stekao pravo da daje amandmane na nacrt budžeta i da usvaja budžet. Iako nije imao pravo odlučivanja o neobaveznim rashodima, Parlament je dobio ovlašćenja da izdaje budžetsku razrešnicu¹²⁹, kao zajedničku odluku sa Savetom. Uvedeno je razlikovanje rashoda Zajednice na obavezne (proizilaze iz osnivačkih ugovora i drugih pravnih akata, za finansiranje zajedničkih politika, pretežno poljoprivredne politike i troškova komunitarnih institucija) i neobavezne troškove (koji ne proizilaze iz ugovora).

Sledeće povećanje budžetskih ovlašćenja Parlamenta usledilo je donošenjem drugog sporazuma o budžetu, u Briselu 22. jula 1975. godine¹³⁰. U pitanju je bila takođe revizija osnivačkih ugovora. Briselski budžetski sporazum je Parlamentu dodelio:

1. pravo finalnog odlučivanja („the last say”) o neobaveznim rashodima,

¹²⁷ OJ L 94/19, 1970, Decision of 21 April 1970 on the replacement of the Member States- financial contributions by the Communities - own resources, nav. prema: European Parliament, „Fact Sheets on the European Parliament and the activities of the European Union”, Directorate-General for Research, Luxembourg, 1994, p. 63.

¹²⁸ Ugovor o izmeni određenih finansijskih odredbi osnivačkih ugovora je objavljen u Službenom listu Zajednice: OJ L 2. 01. 1971.

¹²⁹ Razrešnica je odluka kojom nadležni organ oslobađa izvršne organe vlasti u Zajednici od bilo kakve dalje odgovornosti za izvršenje budžeta, čime se označava završetak jednog budžetskog ciklusa. Bliže o tome kod: D. Pantić, *op. cit.*, str. 178-181.

¹³⁰ Stupio na snagu 1. juna 1977. godine, posle ratifikacije u devet država članica. Nav. prema: Emil Noel, „Working together - The Institutions of the European Community and Union”, Luxembourg, 1997, p. 35.

2. ovlašćenje da odbije predlog budžeta i
3. pravo samostalnog izdavanja budžetske razrešnice.

To predstavlja proširivanje finansijskih nadležnosti EP u odnosu na 1970. godinu. Pored toga, ustanovljen je Računski sud (The Court of Auditors), sa sedištem u Luksemburgu, radi stručne budžetske kontrole. Sistem finansiranja, utvrđen drugim budžetskim sporazumom, počeo je da se primenjuje tek 1980. usled kašnjenja u sprovođenju uputstava o harmonizaciji poreza na dodatu vrednost. Savet je novom odlukom iz 1984. godine¹³¹ povećao stopu poreza na dodatu vrednost na 1,4%, počev od 1986. godine.

EP ima pravo da predlaže izmene u oblasti budžetskih rashoda, koje se smatraju usvojenim, osim ako ih Savet ne odbaci kvalifikovanom većinom. Pored toga, EP je ovlašćen da odbije predlog budžeta u celini.¹³² Predsednik Parlamenta je ovlašćen da objavi da je budžet usvojen za konkretnu godinu, posle obavljenih procedura. Odnosi sa Savetom su veoma bitni u oblasti postupka usvajanja budžeta, a tome je doprinelo zaključivanje Inter-institucionalnog sporazuma o budžetskoj disciplini i poboljšanju budžetske procedure (1988). Sporazum je uspostavio zajedničku odgovornost ključnih komunitarnih organa: Parlamenta, Saveta i Komisije u proceduri usvajanja budžeta. Na ovaj način su utvrđena pravila saradnje između ovih institucija i predviđena izrada petogodišnjeg finansijskog plana sa godišnjim plafonima rashoda po glavnim budžetskim stavkama (poljoprivreda, strukturni fondovi, međunarodne aktivnosti, administracija i dr).

Ugovor iz Lisabona uvodi novu budžetsku proceduru, koja dovodi do povećanja ovlašćenja Parlamenta. Radi se o tome da više ne postoje tzv. obavezni rashodi, o kojima je Savet ministara imao finalnu odluku, nasuprot tzv. neobaveznim troškovima, o

¹³¹ EC Council Decision, 85/257; Odluka Saveta ministara iz Fontenbloa od juna 1984. godine.

¹³² Pravo odbacivanja budžeta EP je prvi put koristio 1979. godine, posle direktnih izbora svojih poslanika, a zatim i 1985. godine, kada je odbio opšti budžet, (kao i dopunski budžet u 1982. godini).

kojima je u poslednjoj instanci odlučivao Parlament. Obavezni rashodi činili su oko 45% budžeta Unije i pretežno se odnosili na poljoprivrednu potrošnju ili međunarodne sporazume Unije. Na taj način, Parlament zaista postaje druga ruka budžetske vlasti u pravom smislu te reči, jer svoju nadležnost u ovoj oblasti ravnopravno deli sa Savetom ministara. Posle Lisabona, Parlament je stavljen u jednaki položaj sa Savetom ministara da u saodlučivanju donosi odluke o svim budžetskim rashodima (čl. 314- Ugovora o EU). Sticanjem značajnih budžetskih ovlašćenja, Parlament je dobio i realne mogućnosti uticaja na formulisanje i sprovođenje zajedničkih politika Zajednice.

v) Kontrolne funkcije Parlamenta, koje obuhvataju odnose sa Komisijom, čine treću značajnu oblast delokruga Parlamenta. Upravo na ovom području manifestuje se uloga EP identična poziciji nacionalnih parlamenata u odnosu na izvršnu vlast u državama članicama.

Imajući u vidu da je u sistemu funkcionisanja EU izvršna vlast podeljena između Saveta i Komisije, na liniji ovih međuinstitucionalnih relacija najbolje se ogleda stepen demokratičnosti institucionalnog mehanizma EU. Odnosi EP sa Komisijom zasnivaju se na osnivačkim ugovorima utvrđenoj odgovornosti Komisije isključivo Parlamentu. Na taj način je postignuta zaštita nezavisnosti Komisije, objektivnost delovanja i nadnacionalni karakter. EP neprekidno vrši kontrolu rada Komisije, naročito u pogledu izvršavanja zadataka Komisije da bude čuvar Ugovora i ostvarivanja zajedničkih ciljeva EU.

Parlament kontroliše rad Komisije, koja mu podnosi godišnji izveštaj o radu, shodno čl. 143. Rimskog Ugovora o osnivanju EEZ. Godišnji izveštaj Komisije treba po strukturi i sadržini da obezbedi efikasnu kontrolu izvršenih aktivnosti. U kontroli rada Komisije aktivno učestvuju stalni parlamentarni komiteti. O podnetom godišnjem izveštaju Komisije Parlament vodi raspravu na otvorenoj sednici. Članovi Komisije prisustvuju sednicama EP (čl. 140) i na njihov zahtev moraju biti saslušani u ime Komisije. Komisija podnosi Parlamentu i program rada za nastupajuću godinu u cilju nadzora EP.

Komisija je takođe odgovorna Parlamentu za budžetske rashode EU. EP je ovlašćen da prihvati izveštaj Komisije o izvršenju budžeta. Pri tome, Parlament odlučuje na preporuku Saveta (kvalifikovanom većinom u Savetu). Pre prihvatanja budžetskog izveštaja Komisije, EP može da sasluša Komisiju u vezi izvršenih rashoda ili funkcionisanja sistema finansijske kontrole. Tada Komisija podnosi Parlamentu, na njegov zahtev, sve potrebne informacije.

Parlament ima pravo postavljanja pitanja članovima Komisije: usmenih i pismenih (koja se odnose na određenu analizu ili statistiku). Komisija je dužna da da odgovor u roku od mesec dana.

Ukoliko je nezadovoljan radom Komisije, Parlament je ovlašćen da joj izglasa nepoverenje, dvotrećinskom većinom. U tom slučaju Komisija je dužna podneti kolektivnu ostavku. Za izglasavanje nepoverenja Komisiji neophodna je dvotrećinska većina prisutnih članova EP, pod uslovom da je prisutna većina poslanika. Članovi Komisije nastavljaju sa radom i posle izglasavanja nepoverenja, do momenta dok ne bude izabrana nova Komisija. Iako mnogi autori¹³³ smatraju da se radi o značajnom ovlašćenju EP, koje se može primeniti u svako doba, samo je četiri puta dolazilo do pokretanja postupaka opoziva Komisije. Ovi predlozi su se završavali bez rezultata, jer su predlozi bili odbačeni ili povučeni pre glasanja, sve do 1999. godine, kada dolazi do kolektivne ostavke Komisije pod predsedništvom Ž. Santera na pritisak Parlamenta, čija je ekspertska nezavisna komisija utvrdila značajne finansijske malverzacije Komisije u tom sazivu. Suštinu ovog ovlašćenja bolje rasvetljava činjenica da EP tada nije imao nikakvog uticaja na izbor nove Komisije. To je razlog što je ovo naizgled efikasno kontrolno ovlašćenje Parlamenta ne samo retko korišćeno, nego i što je ostalo realno bez uticaja na rad Komisije.

¹³³ T. C. Hartley, „The foundations of European Community Law”, Clarendon Press, Oxford, 1988, p. 34; Vaughan, „Law of the European Communities”, Vol. I,II, London, 1986, tač. 1. 76. ; Radovan Vukadinović, „EEZ”, *op. cit.*, str. 39.

Do momenta dok nije utvrđen uticaj EP u postupku naimenovanja Komisije, nije postignuta institucionalna ravnoteža na relaciji tih organa. U izvesnoj meri je poboljšana uloga EP posle usvajanja Ugovora iz Mاستrihta, tako što vlade država članica zajednički određuju, posle konsultovanja EP, ličnost koju nameravaju da imenuju za predsednika Komisije (ex čl.158.st 2. Ugovora iz Mاستrihta). U dogovoru sa imenovanim predsednikom, vlade država članica određuju druge ličnosti kao kandidate za članove Komisije. Izbor predsednika i članova Komisije, kao kolektivnog tela koje je na ovaj način predloženo, podleže postupku dobijanja saglasnosti od EP. Na početku mandata članovi i predsednik Komisije daju svečanu izjavu pred EP. Ugovor o EU iz Mاستrihta je trajanje mandata Komisije prilagodio mandatu poslanika EP, izmenivši ga na pet godina (ex čl. 158. st. 1). Uloga EP u postupku imenovanja Komisije nije bila formalna iako daje saglasnost *post festum*, jer je Parlament konsultovan u proceduri predlaganja predsednika Komisije.

Ugovor iz Lisabona dodeljuje povećanje ovlašćenja Parlamenta kroz pravo EP da bira Predsednika Komisije, a ne samo pravo da bude konsultovan kao u prethodnom periodu. Evropski savet predlaže kandidata za Predsednika Komisije, na osnovu odluke donete kvalifikovanom većinom i vodeći računa o rezultatima evropskih izbora (čl. 17. stav 7 Ugovora o EU). Ukoliko Parlament odbije da imenuje nominovanog kandidata, Evropski savet mora predložiti drugog kandidata.

Rezultat poboljšanja ovlašćenja Parlamenta u ovoj oblasti ogleda se u tome da je još u periodu posle Ugovora iz Mاستrihta ojačala politička pozicija Komisije, jer to više nije samo naimenovano, već - posredstvom uloge Parlamenta - i izabrano telo u izvesnoj meri. Na ovaj način se težilo otklanjanju određenog stepena demokratskog defi cita u EU. Ovaj postupak primenjen je prvi put 1995. godine prilikom izbora sastava Komisije predsednika Žaka Santera¹³⁴.

¹³⁴ E. Noel, „Working Together - The Institutions of the European Community”, Luxembourg, 1993, p. 39.

Parlament je u praksi razvio običaj, koji nije pravno utemeljen Ugovorom o EU, da individualno sasluša svakog od komesara pre nego donese odluku da odobri sastav čitave Komisije. To je dovelo do povlačenja prvobitnog predloga sastava Barosove Komsije septembra 2004. Kako bi se sprečila negativna reakcija Parlamenta. Naime, jedan od nadležnih komiteta je izrazio svoju zabrinutost u postupku javnog slušanja prema predloženom komesaru, što je navelo Barosa da preimenuje budući sastav Komisije, kako bi dobio odobrenje novembra iste godine, a sličan situacija se ponovila i 2009/2010. godine¹³⁵. Ova praksa javnog slušanja komesara govori u prilog aktivne uloge Parlamenta kao promotera jačanja sopstvenih ovlašćenja.

U odnosu na Savet, EP nema kontrolna ovlašćenja, osim postavljanja pitanja (usmenih i pismenih) članovima Saveta. Saglasno čl. 140. Rimskog Ugovora o EEZ, Parlament je dužan da u svako doba sasluša Savet. Savet je, sa svoje strane, obavezan da odgovori na postavljena pitanja. Ustanovljena je praksa podnošenja izveštaja Parlamentu o proteklom periodu i radu Saveta (šest meseci). To je ujedno prilika za raznovrsne diskusije u okviru EP o različitim pitanjima od komunitarnog i šireg značaja.

Ova praksa, međutim, više predstavlja vid informisanja Parlamenta o bitnim zbivanjima, nego što se može svrstati u njegova nadzorna ovlašćenja. Parlament je pokušavao da širokim tumačenjem odredbi čl. 140. svoja kontrolna ovlašćenja usmeri i prema Savetu¹³⁶, ali bez uspeha. Jedna od mogućnosti, prema slovu osnivačkog ugovora, ostaje pravo EP da pred Sudom pravde pokrene postupak protiv Saveta (čl. 175), ako Savet ne poštuje obaveze koje mu nalaže Rimski ugovor - slučaj uzdržavanja od delovanja ili propuštanja obavezne radnje, što predstavlja kršenje Ugovora.

¹³⁵ Piris, *op.cit.*, p. 120.

¹³⁶ R. Vukadinović, „EEZ”, *op. cit.*, str. 39.

2.3.2 Uloga Parlamenta u oblastima međuvladine saradnje država članica EU

Do stupanja na snagu Lisabonskog Ugovora o EU, oblasti međuvladine saradnje bile su odvojene u formi tzv. drugog i trećeg stuba Unije. Drugi stub EU je regulisan odredbama Ugovora iz Mastrihta (Naslov V) i predviđa saradnju država članica u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP). Uloga EP utvrđena je u čl. J.7 Ugovora o EU, prema kojem predsedavajući Saveta konsultuje EP o najvažnijim pitanjima zajedničke spoljne i bezbednosne politike i stara se da stavovi EP budu razmotreni sa dužnom pažnjom. Predsedavajući i Komisija redovno obaveštavaju EP o razvoju ZSBP, dok EP može da postavlja pitanja, upućuje preporuke Savetu i raspravlja o ostvarenom napretku svake godine. Položaj i politički uticaj EP u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike Unije je postupno jačao, a na kraju kulminirao u praksi podnošenja izveštaja Parlamentu.

Odredbe Lisabonskog Ugovora o EU doprinose učvršćivanju pozicije Parlamenta u domenu spoljne politike, posebno prilikom procedure imenovanja Visokog predstavnika EU za spoljnu politiku i bezbednost. Tako je Britanka K. Ešton bila obavezna da izloži ekspoze pred EP i odgovara na pitanja poslanika EP (decembra 2009.) o strateškim pravcima razvoja spoljne politike i jačanja bezbednosti Unije. Primera radi, Federika Mogerini je u svojstvu Visoke predstavnice EU za spoljnu politiku predstavila Parlamentu Strategiju EU za razvoj zajedničke spoljne politike, juna 2016, odmah posle održavanja britanskog referenduma.

U bivšem trećem stubu EU, odnosno na polju saradnje država članica u domenu bezbednosti, slobode i pravde, Ugovor o EU predviđa da Predsedavajući Saveta i Komisija redovno obaveštavaju EP o radu u ovoj oblasti. EP ima pravo da bude konsultovan o osnovnim pravcima delovanja u oblasti saradnje država članica u domenu pravosuđa i unutrašnjih poslova. Predsedavajući Saveta obezbeđuje da stavovi EP budu uzeti u obzir. Predviđeno je takođe pravo EP da postavlja pitanja i daje

preporuke, kao i da godišnje razmatra ostvareni napredak u realizaciji ciljeva u datoj oblasti.

Posle Lisabona, parlament je dobio i pravo da procenjuje rad agencija Europol i Eurojust (čl. 85 stav 1 i 88 stav 2).

U pogledu klauzule fleksibilnosti, Parlament je posle Lisabona dobio pravo davanja saglasnosti, dok je u prethodnom periodu bila obavezna samo procedura konsultacija. Saglasnost Parlamenta se zahteva za svaki pravni akt donet na osnovu ove klauzule (čl. 352. Ugovora o EU).

Pored toga, u sferi izmena i dopuna primarnog zakonodavstva tj, osnivačkih ugovora, Parlament je posle Lisabona osvojio pravo da predlaže reviziju Ugovora o EU. Time se izašlo u susret dugo vremena isticanim zahtevima Parlamenta u ovoj oblasti, koji su sve do usvajanja Ugovora iz Lisabona bili odbacivani od strane država članica.

Takođe, i u slučaju istupanja neke od članica (kao što je to slučaj sa Velikom Britanijom), Ugovor iz Lisabona predviđa saglasnost Parlamenta za zaključivanje sporazuma o istupanju, kojim se definišu uslovi izlaska iz članstva i budući odnosi te zemlje sa EU.

EP je osnovao svoj stalni Komitet za spoljne poslove, bezbednost i odbrambenu politiku,¹³⁷ u kome se vode brojne diskusije o relevantnim pitanjima iz njegove nadležnosti uz učešće predsedavajućeg Saveta. Ugovorom predviđena obaveza konsultovanja i informisanja EP je stoga od političke važnosti, ali nema odgovarajuću pravnu zaštitu, odnosno, u slučaju nepoštovanja ove obaveze, nema sankcionisanja niti sudskog postupka pred Sudom pravde. EP ima svoj stalni Komitet za građanske slobode i unutrašnja pitanja,¹³⁸ ali situacija u pogledu pozicije EP ostaje slična onoj u drugom stubu EU. Uprkos aktivnoj ulozi EP i nadležnog Komiteta u osetljivim pitanjima koja zadiru u oblast ljudskih prava i sloboda i zaštite

¹³⁷ EP, Publications, „The European Parliament”, Luxembourg, 1997, p. 21.

¹³⁸ *Ibidem*.

nacionalne bezbednosti država članica, uloga EP ostaje pre svega političko-savetodavna.

Preciznije, uloga EP u oblastima međuvladine saradnje država članica je pre svega politička, a ne normativno konstitutivna. Prilikom donošenja Ugovora o EU iz Lisabona ipak je došlo do značajnog jačanja ukupnih ovlašćenja Parlamenta. Time su zemlje članice želele da svojim građanima predstavljaju Uniju kao primarno demokratski entitet, koji donosi odluke na demokratski način i od strane izabраних званичника, te je uloga Parlamenta kao jedine neposredno birane institucije EU time dobila na važnosti.

Politički značaj Parlamenta nije sasvim vidljiv iz odredaba Ugovora o EU iz Mastrihta, pa ni kasnijih izmena ovog konstitutivnog Ugovora o EU. Naime, značaj uloge EP u sklopu političkog sistema EU ogleda se i u tome što mnogi državници, kako iz samih članica EU, tako i van Unije, koriste Parlament kao platformu za iznošenje svojih stavova o evropskoj integraciji. Time Parlament stiče međunarodni značaj koji prevazilazi njegove normativne karakteristike i osnovne odlike njegovog položaja u samoj Uniji i koji mu daje veću političku važnost.

2.4. Evropska Komisija

Komisija je politički nezavisna nadnacionalna komunitarna institucija, koja predstavlja interese EU u celini. Komisija je kolegijalno telo koje ima izvršnu vlast u EU. Preteča Komisije je bila Visoka vlast ustanovljena Pariskim osnivačkim ugovorom (potpisan 1951.) o osnivanju EZUČ. Odvojene komisije su bile formirane Rimskim osnivačkim ugovorima (potpisanim 1957.) za EEZ i EURATOM. Jedinstvena Komisija EZ je ustanovljena 1967. kada je stupio na snagu Ugovor o spajanju komunitarnih organa, sa sedištem u Briselu.

Otuda i potiče često korišćen simboličan naziv za Komisiju: „Briselska birokratija“, čime se označava njen sastav. Naime, za razliku od Evropskog Parlamenta, kao demokratski izabranog tela na neposrednim izborima, Komisiju čine nominovani članovi

koji na funkciju komesara dolaze postavljenjem¹³⁹. Iako posle Ugovora o EU iz Lisabona, Parlament imenuje Predsednika Komisije na predlog Evropskog saveta, ostaje ključna karakteristika Komisije kao nominovane, a ne demokratski izabrane institucije EU. Sa Svetom ministara, Komisija deli izvršnu vlast u okviru savremene Unije.

Aktuelni sastav Komisije, u trenutku pisanja, a počev od 2014. sa mandatom od pet godina je 28 komesara, odnosno po jedan iz svake od država članica. U predstojećem periodu, shodno Ugovoru o EU iz Lisabona, Komisija je trebalo da se formira na osnovu *principa rotacije*. To znači da je bilo predviđeno da počev od novembra 2014. dve trećine zemalja članica budu zastupljene svojim državljanima u svojstvu komesara (čl. 17. Stav 4 Ugovora o EU iz Lisabona), ali uz pojačanu nezavisnost i nadnacionalnost Komisije. Smatra se da redukovani sastav Komisije sprečava podložnost nacionalnim interesima pojedinih država članica. Od toga se ipak u praksi odstupilo, te je aktuelni saziv Komisije pod predsedništvom Junkera imao i dalje 28 komesara. Inače, saziv Komisije pod predsedništvom Junkera, za period 2014-2019. odražava političku većinu u Evropskom parlamentu.

Posle negativnog referenduma u Irskoj, 2008, Evropski savet je odlučio da odstupi od principa rotacije, kako bi olakšao drugi referendum u Irskoj. Na ovaj način je u okviru Unije došlo do ukidanja odredbe Ugovora o EU iz Lisabona putem političke odluke usvojene na najvišem političkom nivou u okviru EU. Motivacija za navedenu odluku može se naći u činjenici da javno mnjenje u većini država članica doživljava Uniju kao klasičnu međunarodnu organizaciju, te se odsustvo člana Komisije iz redovnog sastava, shodno principu rotacije, može odraziti na osećaj da interesi konkretne države nisu dovoljno zaštićeni u svakodnevnom radu Unije.

¹³⁹ Detaljnije o razlici između demokratskih i birokratskih organa kod Prof. Dr Dragana Mitrovića, „Osnovi prava“, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2006. str. 49.

Momentom negativnog ishoda referenduma u Velikoj Britaniji o ostanku u EU, došlo je do momentalne ostavke britanskog komesara Lorda Hila, zaduženog za finansije i kretanje kapitala. U momentu pisanja teksta, Komisija broji dvadeset sedam komesara (efektivno počev od polovine jula 2016).

Članove Komisije predlažu vlade države članice u dogovoru sa imenovanim predsednikom Komisije. Biraju se na osnovu njihove opšte sposobnosti, tako da njihova nezavisnost bude van svake sumnje. Članovi Komisije mogu biti samo državljani država članica. U svom radu članovi Komisije nisu vezani za svoju vladu, već dužnosti izvršavaju potpuno nezavisno i u opštem interesu Zajednice (čl. 17. stav 3. Ugovora iz Lisabona).

Oni ne smeju primati niti tražiti uputstva od bilo koje vlade ili drugog tela. To je ključna odredba koja definiše nadnacionalni karakter ove komunitarne institucije. U tom smislu Komisija zastupa interese Unije kao celine, te komesari nisu vezani za svoju vladu. Članovi Komisije se uzdržavaju od svake radnje koja nije u skladu sa njihovim dužnostima. Zauzvrat, države članice se obavezuju da će poštovati načelo nezavisnosti rada članova Komisije i da neće pokušavati da utiču na njih u izvršavanju njihovih zadataka. Država članica nema prava da povuče svog člana Komisije shodno principu neopozivosti¹⁴⁰ i time je zaštićena nezavisna pozicija komesara.

Saglasno nezavisnoj poziciji, članovi Komisije ne mogu tokom trajanja mandata biti angažovani na bilo kojoj drugoj, plaćenju ili neplaćenju, profesionalnoj dužnosti. Moraju se ponašati časno i uzdržano u odnosu na prihvatanje određenih imenovanja ili koristi. U slučaju povrede ovih obaveza, Sud pravde može (na zahtev Saveta ili Komisije) razrešiti dužnosti člana Komisije, ili ga lišiti prava na penziju ili drugih naknada.

Prestanak funkcije člana Komisije je predviđen u slučajevima podnošenja ostavke, razrešenja sa dužnosti, redovnom zamenom ili smrću. U slučaju zamene člana Komisije, određeno lice se zamenjuje za dužinu preostalog mandata novim članom, koga

¹⁴⁰ Manin Ph, L'Union Européenne, Pedone, Paris, 2005., p. 134.

zajednički imenuju vlade država članica. Savet može jednoglasno odlučiti da nema mesta zameni. U slučaju ostavke, razrešenja ili smrti, Predsednik se zamenjuje za preostali deo mandata Komisije i to po navedenoj istoj proceduri naimenovanja. Komisija utvrđuje Pravilnik o radu u kojem je, između ostalog, regulisan i broj članova Komisije potreban za valjano zasedanje (kvorum). Naime, Komisija može odlučivati samo ako je prisutna većina njenih članova i pri tome nije dozvoljeno glasanje preko zastupnika ili zamenika člana.

Predsednik Komisije je član za kojeg u praksi važi princip *Primus inter pares*,¹⁴¹ iako normativno on ima samo jedan glas prilikom odlučivanja i nema specijalnih ovlašćenja. Međutim, pozicija Predsednika Komisije je veoma važna u odnosu na vlade država članica, zatim kada istupa pred Evropskim savetom i pred Parlamentom. Ova pozicija je značajno ojačana opisanim novinama u postupku naimenovanja Komisije, donošenjem Ugovora iz Mastrihta, a zatim dodatno i odredbama Ugovora iz Lisabona. Naime, Predsednik je posle Lisabona dobio pravo odobravanja izbora za funkciju Visokog predstavnika za spoljnu politiku, pre nego što ga imenuje Evropski savet (čl. 18. stav 1 Ugovora iz Lisabona). Pravo Predsednika da smenjuje komesare je osnaženo posle Lisabona (čl. 17. stav 6 Ugovora o EU iz Lisabona), ali bez saglasnosti ostalih komesara kao što je bio slučaj u prethodnom periodu. Time je politička važnost pozicije Predsednika dobila na težini. Ukoliko Predsednik zatraži ostavku Visokog predstavnika za spoljnu politiku, kao potpredsednika Komisije, odredbe čl. 18. Ugovora iz Lisabona predviđaju da će Visoki predstavnik morati da ponudi ostavku, a formalni prestanak funkcije će izglasati Evropski savet kvalifikovanom većinom uz saglasnost Predsednika Komisije. Tada Predsednik može naimenovati drugog člana Komisije za Visokog predstavnika.

Svaki član Komisije zadužen je za jednu ili više određenih oblasti delovanja iz nadležnosti Komisije, tako da se odeljenja

¹⁴¹ Први међу једнакима.

koja funkcionišu u tim oblastima nalaze pod njegovim direktnim rukovodstvom. Pored toga, Komisija može osnovati radne grupe svojih članova, sa zadatkom da pripreme diskusiju o nekim izuzetno važnim ili složenim pitanjima. Neke od tih radnih grupa mogu delovati kao stalne službe.

Komisija je podeljena na generalna odeljenja (broj odeljenja može menjati Predsednik Komisije svojom odlukom o internoj strukturi), Pravnu službu, Generalni sekretarijat, Statistički ured, kao i jedan broj specijalizovanih službi (prevođenje i dr). Sedište Komisije je u Briselu, ali se manji deo osoblja nalazi i u Luksemburgu.

Članovi Komisije se sastaju jednom nedeljno radi donošenja odluka o pitanjima iz svoje nadležnosti ili pokretanja inicijativa za donošenje određenih komunitarnih propisa. To je u skladu sa načelom kolegijalnosti, odnosno da komesari ne odlučuju samostalno, nego kolegijalno glasanjem, prostom većinom¹⁴². Veoma često se primenjuje tzv. pismena procedura, koja podrazumeva pismeno izjašnjavanje članova Komisije o određenim predlozima. U tom slučaju smatra se da je predlog u okviru Komisije usaglašen kada članovi ne dostave svoje primedbe u roku od jedne nedelje. Takođe, jednostavniji metod rada predstavlja i praksa ovlašćivanja nekog od člana Komisije da donosi odluke u ime Komisije o određenim rutinskim pitanjima¹⁴³, koja nemaju političkih konsideracija.

2.4.1 Nadležnost Komisije

Nadležnost Komisije, (ex čl.155, čl.211 Ugovora o EU) obuhvata:

- da se stara o primeni Ugovora i merama koje organi Zajednice donose u skladu sa Ugovorom;

¹⁴² Zečević, S, *op.cit*, 2015, str. 161.

¹⁴³ Primera radi, mnogi propisi iz oblasti poljoprivredne politike donešeni su po ovoj proceduri.

- da inicira predloge sekundarnog zakonodavstva i formuliše preporuke ili daje mišljenja o pitanjima koja uređuje Ugovor o EU, kad je to izričito Ugovorom predviđeno ili je to potrebno prema oceni Komisije;
- da samostalno odlučuje i učestvuje u pripremanju mera koje donosi Savet i EP i
- da vrši ovlašćenja koja je Savet preneo na nju radi sprovođenja propisa koje je on doneo (delegirana ovlašćenja) i
- da vodi pregovore o zaključivanju međunarodnih sporazuma u ime EU sa trećim državama ili međunarodnim organizacijama.

Sva navedena ovlašćenja su Ugovorom o osnivanju EZ (kao sastavnim delom važećeg Ugovora o EU) data Komisiji u cilju obezbeđenja pravilnog funkcionisanja i razvoja zajedničkog tržišta. Pored toga, Komisija izrađuje i objavljuje godišnji opšti izveštaj o radu Zajednice (ex čl. 156), najkasnije mesec dana pre početka zasedanja EP. Poslovnikom o radu Komisije predviđeno je da se komesari sastaju najmanje jednom nedeljno radi donošenja odluka.

U okviru svojih ovlašćenja da se stara o primeni Ugovora i mera koje donose komunitarni organi, Komisija pre svega kontroliše da li se odredbe Ugovora pravilno primenjuju i da li se mere usvojene u skladu sa njegovim odredbama tj. komunitarni propisi donose na predviđen način i ispravno primenjuju. Ova izvorna nadležnost Komisije (utvrđena u sva tri osnivačka ugovora evropskih zajednica) stavlja je u ulogu čuvara komunitarnog pravnog poretka. U tom smislu Komisija prati izvršavanje Ugovora i komunitarnih propisa kako u državama članicama, tako i u odnosu na legislativne organe EU: Savet, EP i drugi pomoćni organi.

Ako Komisija smatra da država članica nije ispunila obavezu iz Ugovora o tome daje obrazloženo mišljenje, nakon što je odnosnoj državi pružila priliku da se izjasni. Ukoliko ta država ne postupi saglasno mišljenju Komisije u datom roku, Komisija

može izneti predmet pred Sudom. U tom postupku, Komisija ispituje da li je došlo do kršenja odredbi Ugovora i drugih komunitarnih propisa, bilo na svoju inicijativu bilo na zahtev neke države članice, pravnog ili fizičkog lica. Ukoliko Komisija utvrdi da je došlo do povrede komunitarnog prava, ona će zatražiti od odnosne države da u određenom roku (najčešće dva meseca) izloži svoje stanovište. Ako se radi o ozbiljnim kršenjima odredbi Ugovora, koja ugrožavaju funkcionisanje jedinstvenog tržišta EU, rok za izjašnjavanje države članice je mnogo kraći. Ako država članica ne otkloni povredu komunitarnih propisa ili ne može da ispuni zahtev Komisije, Komisija donosi obrazloženo mišljenje prema kome odnosna država mora postupiti u predviđenom roku. U suprotnom, Komisija može pokrenuti postupak pred Sudom pravde, čija je odluka obavezujuća za obe strane. Dosadašnja praksa u ovom domenu pokazuje da je mali broj slučajeva bio predavan Sudu na rešavanje.¹⁴⁴ Najčešće su problemi bili rešavani u ranoj fazi. Ipak, Komisija se u najvećem broju suočavala sa odlaganjima primene komunitarnih uputstava i usklađivanja nacionalnih propisa sa njima. Tada je Komisija, obično u saradnji sa EP, vršila politički pritisak na odnosnu državu članicu, posebno kada se radilo o sprovođenju propisa o funkcionisanju jedinstvenog tržišta EU.

Pored toga, ukoliko neka država članica smatra da druga članica nije ispunila obavezu iz Ugovora, ona mora, pre podnošenja predmeta Sudu, izneti predmet pred Komisiju. Tada Komisija donosi obrazloženo mišljenje (ex čl. 170), s tim što je prethodno dala mogućnost svakoj od država da se izjasni o konkretnom problemu.

Ugovor iz Mastrihta je ojačao kontrolnu funkciju Komisije proširivši je i na praćenje sprovođenja odluka Suda pravde u državama članicama. Naime, dopunama čl. 171. Ugovora o EZ, predviđeno je da Komisija obavesti Sud pravde u slučaju da neka država članica nije donela mere za izvršenje njegove odluke u

¹⁴⁴ U 1996. godini Komisija je pokrenula 1.113 slučajeva ispitivanja povrede komunitarnog poretka, izdala je 379 obrazloženih mišljenja i prijavila Sudu 93 slučaja. Prema: Noel E., *op. cit.*, p.14.

utvrđenom roku. Komisija tada predlaže Sudu visinu novčane kazne za tu državu. Ako Sud utvrdi da se odnosna država nije pridržavala njegove odluke, on može da joj naloži plaćanje kazne.

Komisija u ulozi izvršnog organa EU ima čitav opus ovlašćenja: da inicira predloge komunitarnih uredbi, direktiva i odluka, kojima se izvršavaju odredbe Ugovora i akti Saveta; da formuliše preporuke ili daje mišljenja o pitanjima koja uređuje Ugovor - kad je to izričito Ugovorom utvrđeno ili je potrebno po oceni Komisije; da predstavlja EU u međunarodnim ekonomskim odnosima i pregovara u ime EU o zaključivanju međunarodnih trgovinskih sporazuma i da upravlja fondovima iz komunitarnog budžeta.

Posebno je značajna funkcija Komisije kao predlagača komunitarnih propisa, tj. zakonodavnog inicijatora. U tom kontekstu Komisija se rukovodi interesima Zajednice kao celine. Prilikom formulisanja predloga komunitarnih akata, Komisija obavlja neformalni dijalog i usaglašava svoj predlog sa brojnim interesnim grupama, kojih se tiču konkretna pitanja. Naročito je važno da predloženi propis ne favorizuje pozicije nijedne države članice. Na taj način Komisija predstavlja telo u okviru koga se vrši uravnotežavanje stavova i interesa brojnih aktera jedinstvenog tržišta EU kroz preliminarno ispitivanje njihovih pozicija. U pitanju je učešće vladinih predstavnika, sindikata, određenih udruženja, kao i nezavisnih eksperata u tom nevidljivom i delikatnom procesu. Tokom zakonodavnog postupka Komisija može da menja ili da povuče svoj predlog pravnog akta, ako smatra da je to u opštem interesu Unije.

Monopol zakonodavnog predlagača koji uživa Komisija nije okrnjen čak ni odredbama čl. 152, prema kojima Savet može tražiti od Komisije da preduzme bilo koje istraživanje koje smatra korisnim za ostvarivanje zajedničkih ciljeva i da o tome podnese predloge. Iako ova odredba predstavlja moćno sredstvo ograničavanja inicijatorske uloge, Komisija ima diskreciono pravo da odluči da li će ili ne podneti odgovarajuće predloge.

Pored zadatka obezbeđivanja usaglašanih interesa na nivou Zajednice u postupku predlaganja komunitarnih akata, Komisija

ima ulogu da osigura da sekundarni komunitarni akti budu pravno i ekonomski konzistentni, tj. da budu u skladu sa odredbama Ugovora i saglasni ekonomskim i socijalnim realnostima u EU. Imajući u vidu značajnu ulogu EP u zakonodavnom postupku, Komisija je dužna da obrazloži razloge zbog kojih nije prihvatila izmene i dopune EP (postupak saodlučivanja).

Kada vrši delegirana ovlašćenja, odnosno usvaja sekundarne komunitarne propise, na osnovu ovlašćenja prenetih od strane Saveta, Komisija se stara da propisi koje usvaja budu u skladu sa merama koje je doneo Savet i radi njihovog sprovođenja.

Uloga Komisije, kao inicijatora zakonodavnog procesa i formulisanja novih politika u okviru Zajednice, trasirala je njenu poziciju promotera produbljivanja evropske integracije. To se pokazalo prilikom pokretanja inicijative za dovršavanje jedinstvenog tržišta, polovinom 80-tih godina, koja je uspešno završena početkom 1993. godine.

Naime, pretežna većina predviđenih pravnih i ekonomskih mera za funkcionisanje unutrašnjeg tržišta je u predviđenom roku stupila na snagu. Noviji sličan primer uloge Komisije kao „*spiritus movens-a*” razvoja evropskih zajednica je stvaranje ekonomske i monetarne unije u tri faze, sa uvođenjem jedinstvene valute u EU. Inicijativa Komisije da se ojača ekonomsko-socijalna kohezija između različitih regiona Evrope, takođe je doprinela daljem uravnoteženom napretku EU.

Komisija je takođe ovlašćena da formuliše neobavezujuće akte, preporuke, rezolucije, saopštenja, bele knjige i sl. Time Komisija skreće pažnju na aktuelna pitanja razvoja Unije i predlaže mere za sprovođenje interesa EU u različitim domenima. U velikom broju slučajeva, posle publikovanja navedenih dokumenata sledi formulisanje zajedničke politike EU ili konkretni predlozi pravnih akata EU.

U okviru bivšeg drugog i bivšeg trećeg stuba EU, kao međuvladinih koncepata saradnje članica EU, Komisija nema isključivo pravo predlaganja. Komisija je ovlašćena da podnosi

predloge, paralelno sa nacionalnim vladama država članica i može da učestvuje u debatama na svim nivoima.

Takođe, u ova dva područja saradnje država članica Komisija nema ulogu čuvara odredbi Ugovora, kao ni Sud pravde. Odredbe Ugovora o EU iz Mastrihta (ex čl. J.9) utvrđuju da Komisija punopravno učestvuje u pitanjima koja se odnose na zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku. Slično tome, u ex čl. K.4 je predviđeno da je Komisija potpuno uključena u relevantne oblasti iz domena pravosuđa i unutrašnjih poslova.

Ugovor iz Lisabona utvrđuje (čl. 17. stav 1) generalno pravilo da Komisija obezbeđuje spoljno predstavljanje Unije, osim u pitanjima zajedničke spoljne i bezbednosne politike i drugim pitanjima predviđenim osnivačkim Ugovorom. Na ovaj način je izvršena kodifikacija prethodno postojeće prakse, pre Ugovora iz Lisabona, da je Komisija inače predstavljala Uniju u pitanjima gde EU ima svoje nadležnosti i kada nema prepreka za takvo predstavljanje u forumima gde se vrše pregovori o međunarodnim sporazumima u ime Unije.

2.5. Evropska centralna banka

Rimski osnivački ugovori malo se bave koordinacijom ekonomskih politika država članica Zajednice. U odredbama čl. 6. stav 1 Rimskog Ugovora o EEZ predviđena je opšta obaveza za članice da koordiniraju ekonomske politike do nivoa koji je neophodan za postizanje ciljeva osnivačkih ugovora. Savetu ministara je poverena ova koordinacija nacionalnih ekonomskih politika članica Zajednice. Bila su obuhvaćena pitanja politike deviznih kurseva i zaštitne procedure u slučaju teškoća platnog bilansa. Tek je Ugovorom o EU iz Mastrihta zvanično pravno institucionalizovana ideja monetarne unije. Na osnovu ex čl. 4A Ugovora o EU iz Mastrihta, osnovani su: Evropski sistem centralnih banaka (ESCB) i Evropska centralna banka (ECB) kao institucionalna struktura Ekonomske i monetarne unije (EMU).

Ovlašćenja ovih novih organa EU utvrđeno je Ugovorom o EZ (u tadašnjem prvom stubu EU) i Statutom ESCB i ECB, sadržanim u Protokolu br.18 uz Ugovor o EU iz Mاستrihta (1992).¹⁴⁵ Protokol je sastavni deo Ugovora o EU i ima obavezu pravnu snagu. ESCB čine ECB i nacionalne centralne banke država članica. Osnovni cilj ECB je očuvanje stabilnosti cena¹⁴⁶ na unutrašnjem planu EU. Stoga se radi o tzv. operativnoj nezavisnosti ECB, a ne suštinskoj nezavisnosti ECB u smislu utvrđivanja ciljeva ekonomske i monetarne politike¹⁴⁷.

Ciljeve ekonomske i monetarne politike operativno utvrđuje Savet ministara¹⁴⁸ i Evropski savet - na nivou strateških smernica. Kroz mehanizam multilateralnog nadzora (čl.103), učinjen je pomak ka nadnacionalnosti u EU, jer je Savetu omogućeno da - kvalifikovanom većinom - usvaja predlog opštih smernica ekonomske politike, koji zatim razmatra Evropski savet i donosi o tome svoje zaključke. Zaključcima Evropskog Saveta, Savet ministara je ovlašćen da usvaja preporuke državama članicama EU o opštim smernicama ekonomske politike. Savet takođe o tome obaveštava Evropski parlament.

Delovanje Saveta je olakšano odlučivanjem kvalifikovanom većinom (umesto jednoglasnosti) prilikom usvajanja tih preporuka. Multilateralni nadzor nad ekonomskim politikama država članica je mali korak u pravcu ograničenja njihove ekonomske suverenosti. Cilj multilateralnog nadzora Saveta je obezbeđivanje veće konvergentnosti ekonomskih rezultata država članica i tešnje usaglašavanje nacionalnih ekonomskih politika u

¹⁴⁵ Za tekst Statuta ESCB i ECB *videti kod*: Duško Lopandić (prir.), „Ugovor o EU – Rim – Mاستriht – Amsterdam”, Međ. politika, SL, Pravni fakultet, FPN, IEN, Beograd, 1999, str. 231-253.

¹⁴⁶ Shodno čl. 105, tač. 1. Ugovora o EU iz Mاستrihta.

¹⁴⁷ Ovo tumačenje proizilazi iz ograničenja navedenih u tač. 1. čl. 105, da ESCB podržava opštu ekonomsku politiku koja se vodi u Zajednici, kako bi doprineo ostvarivanju ciljeva Zajednice – ne zanemarujući održavanje stabilnosti cena. Pored toga, ESCB deluje u skladu sa načelom otvorene tržišne privrede zasnovane na slobodnoj konkurenciji, uz podršku efikasnoj raspodeli resursa..

¹⁴⁸ Shodno čl. 145. Ugovora o EU iz Mاستrihta, Savet obezbeđuje usklađivanje opštih ekonomskih politika država članica EU.

EU. Stoga su države članice dužne da Komisiji dostavljaju podatke o značajnim merama iz domena svoje ekonomske politike. Ukoliko Savet utvrdi - na osnovu izveštaja Komisije - da određene ekonomske mere države članice mogu ugroziti dobro funkcionisanje ekonomske i monetarne unije u EU, odnosno da nacionalna ekonomska politika nije u skladu sa opštim smernicama Saveta EU, državi članici Savet upućuje preporuke. U ovom slučaju Savet takođe odlučuje kvalifikovanim većinom na predlog Komisije. Ove preporuke Saveta mogu biti *objavljene*. To predstavlja jedan vid pritiska na „neposlušnu” državu članicu, s obzirom da preporuke nemaju obaveznu pravnu snagu.

S druge strane, Ugovor o stvaranju EU iz Mاستrihta je ojačao ulogu Evropskog parlamenta, jer je regulisao obavezu predsednika Saveta i Komisije da podnose izveštaj EP o rezultatima multilateralnog nadzora. Ova odredba o informisanju Parlamenta označava pokušaj smanjenja demokratskog deficita na nivou EU u oblasti ekonomskog nadzora od strane Saveta. Ukoliko je Savet objavio svoje preporuke o neusklađenosti ekonomske politike države članice sa utvrđenim opštim smernicama, predsednik Saveta može biti pozvan pred nadležni odbor Parlamenta (ex čl. 103). Međutim, činjenica da države članice smatraju svoje ekonomske politike pitanjima od zajedničkog interesa (shodno ex čl. 103), ukazuje da Ugovor iz Mاستrihta nije utvrdio jedinstvenu ekonomsku vladu na nivou EU, iako je uveden ESCB i ECB.

Naime, države članice usaglašavaju svoje ekonomske politike u okviru Saveta, koji međutim ne predstavlja nadnacionalnu „ekonomsku vladu EU” jer se radi o klasičnoj međuvladinoj saradnji.

Uvođenje ESCB i ECB u institucionalnu strukturu EU doprinosi jačanju elemenata državnosti EU. Preciznije, ESCB je institucionalni instrument preko koga se vrši podrška i kontrola opšte ekonomske politike na nivou EU. Sledstveno tome, osnovni zadaci ESCB (čl. 105) su:

1. utvrđivanje i sprovođenje monetarne politike Zajednice,

2. vršenje deviznih poslova,
3. držanje i upravljanje zvaničnim deviznim rezervama država članica,
4. unapređenje nesmetanog funkcionisanja platnog prometa.

Državama članicama je značajno sužena ekonomska suverenost, naročito u monetarnoj sferi, ali im je ostavljena sloboda držanja i upravljanja deviznim obrtnim sredstvima. U vršenju svojih ovlašćenja ESCB i ECB uživaju punu nezavisnost, pa ne mogu tražiti ili prihvatati uputstva od organa ili tela Zajednice, vlada država članica ili bilo kog drugog organa.

Organi i tela Zajednice ne smeju uticati na članove organa odlučivanja ECB (Savet guvernera i Izvršni odbor). ECB ima status pravnog lica u državama članicama, rukovodi ESCB i može da stiče ili otuđuje pokretnu i nepokretnu imovinu, kao i da bude stranka u sudskom postupku.

Savet guvernera (sastavljen od guvernera nacionalnih centralnih banaka i članova Izvršnog odbora ECB) utvrđuje monetarnu politiku Zajednice.¹⁴⁹ Izvršni odbor sprovodi utvrđenu monetarnu politiku Zajednice i daje uputstva nacionalnim centralnim bankama država članica. ECB je jedina ovlašćena da odobrava emitovanje novčanica u Zajednici. ESCB donosi potrebne uredbe i daje preporuke i mišljenja u cilju vršenja poverenih zadataka.

Oblast ekonomske i monetarne unije karakteriše međudejstvo političkih i tehničkih elemenata i ciljeva. Odluka o stvaranju EMU je prvenstveno političkog karaktera i doneta je prevashodno u cilju ostvarenja političkog cilja produbljivanja integracije u okviru EU. Nasuprot tome, kriterijumi konvergencije iz Ugovora o EU iz Mاستrihta pre svega su tehnički kriterijumi.

¹⁴⁹ Utvrđivanje monetarne politike Zajednice uključuje odlučivanje o srednjeročnim monetarnim ciljevima, ključnim kamatnim stopama i određivanju rezervi ESCB, kao i utvrđivanje smernica potrebnih za njihovo izvršavanje (čl. 12. Protokola o Statutu ESCB i ECB, uz Ugovor o EU iz Mاستrihta). *Vid.* „Ugovor o EU - od Rima do Mاستrihta”, preveli i priredili Duško Lopandić i Milutin Janjević, Međ. politika, Beograd, 1995, str. 212.

Ugovor iz Lisabona uveo je poboljšanje procesa odlučivanja u Eurozoni. U odredbama čl. 133. Ugovora iz Lisabona definisano je da Parlament i Savet mogu u postupku saodlučivanja da ustanove neophodne mere za primenu euro kao jedinstvene valute. Mnogi autori¹⁵⁰ ovu odredbu ocenjuju kao značajna ovlašćenja data Savetu ministara za zemlje koje su u Eurozoni, jer Savet može da jača koordinaciju članica Eurozone, da nadgleda njihove budžetske politike i formuliše smernice za ekonomske politike ovih zemalja (tzv. Euro-ins). Otuda je u Ugovoru iz Lisabona i formalno priznato deseto resorno zasedanje Saveta – Eurogrupa, koju čine ministri finansija zemalja članica Eurozone.

Značajno je istaći da Ugovor iz Lisabona ukida primenu procedure saradnje u zakonodavnom postupku, koja je inače bila relikv prošlosti i odnosila se samo na odlučivanje u okviru monetarne unije.

Kada se dogodi ogroman budžetski deficit u nekoj zemlji članici Eurozone, Savet donosi odluku na predlog Komisije (a ne na preporuku) o potrebi koordinacije ekonomskih politika. Iako time Komisija nije stekla suštinsko pravo upravljanja, Savet može njen predlog da izmeni samo jednoglasnom odlukom. To je stoga jačanje ovlašćenja Komisije u sferi monetarne unije, u odnosu na prethodnu situaciju davanja preporuka Komisije.

2.5.1. Kriterijumi konvergencije

Počev od 1. januara 2002.godine u EU je uvedena jedinstvena valuta - evro (EURO) kao jedino zakonsko sredstvo plaćanja (gotovinsko i bezgotovinsko) za zemlje članice Eurozone. Ovaj momenat je kruna stvaranja Ekonomske i monetarne unije – (u daljem tekstu: EMU) u okviru EU, iako joj ne pripadaju sve članice (tzv. Eurolandu), tj. nisu sve ispunile ekonomske kriterijume konvergencije za ulazak u EMU.

¹⁵⁰ Piris, *op.cit.*, p. 305.

Ugovor o EU iz Mاستrihta je regulisao da pre stupanja na snagu treće faze EMU, Komisija i Evropski monetarni institut (EMI) podnose izveštaj Savetu o ostvarenom napretku država članica u ispunjavanju kriterijuma konvergencije, kao uslova realizacije EMU. Radi se o sledećim kriterijumima:

- javni dug mora biti sveden na „prihvatljiv nivo”: godišnji budžetski deficit ne sme biti viši od 3% domaćeg bruto proizvoda; a ukupan javni dug ne sme biti iznad 60% jednogodišnjeg domaćeg bruto proizvoda,¹⁵¹
- stopa inflacije može nadmašiti za najviše 1,5 postotnih poena prosečnu neponderisanu stopu inflacije u tri zemlje s najnižom inflacijom,
- kolebanje deviznog kursa domaće valute mora ostati u okviru normalne margine kolebanja deviznih kurseva u okviru Evropskog monetarnog sistema u najmanje dve poslednje godine¹⁵² i
- dugoročne kamatne stope ne smeju biti preko 2 postotna poena iznad neponderisanog proseka kamatnih stopa u tri članice s najnižom stopom inflacije.¹⁵³

Statističke podatke za primenu kriterijuma konvergencije obezbeđuje Komisija.

EMU je osnovana 1. januara 1999.godine u prvobitnom sastavu od 11 članica EU: Austrija, Belgija, Irska, Italija, Luksemburg, Nemačka, Portugal, Finska, Francuska, Holandija i Španija. Grčka je u 2001. uspela da zadovolji kriterijume konvergencije, definisane Ugovorom iz Mاستrihta. Međutim, kao i

¹⁵¹ Javni dug nastaje zaduživanjem države na nacionalnom finansijskom tržištu kod fizičkih i pravnih lica prodajom državnih hartija od vrednosti, za razliku od budžetskog deficita koji nastaje razlikom između javnih prihoda i javnih rashoda.

¹⁵² Babić B., „Finansijski odnosi Jugoslavije s evropskim okruženjem, Odeljak: Evropska monetarna unija, Evro i Jugoslavija”, IMPP, Beograd 2000., str. 103.

¹⁵³ Kamatne stope se računaju na osnovu dugoročnih državnih obligacija ili na osnovu drugih uporedivih vrednosnih papira, imajući u vidu razlike u nacionalnim definicijama, shodno čl. 4. Protokola o kriterijumima konvergencije uz Ugovor iz Mاستrihta.

kod ostalih članica Eurolanda, ulazak u EMU je postignut uz pomoć „kreativnog računovodstva”.¹⁵⁴ Došlo je do podele članica EU na one koje su u zoni evra („Ins”) i one koje su van nje („Outs”)¹⁵⁵. Velika Britanija, Švedska i Danska su zvanično izrazile svoju nespremnost da uđu u EMU. U Velikoj Britaniji je utvrđeno da odluku o tome donosi Vlada i britanski Parlament.¹⁵⁶ U Danskoj je potrebno raspisivanje referendumu pre nego što ova zemlja uđe u treću fazu EMU.¹⁵⁷ Međutim, ove članice EU takođe mogu da se priključe EMU pod uslovom ispunjenja kriterijuma konvergencije, a odluku o tome donosi Savet ministara na predlog Komisije.¹⁵⁸ Sve države članice - bez obzira da li ispunjavaju ili ne uslove neophodne za uvođenje jedinstvene valute, složile su se da poštuju političku volju da Zajednica uđe što pre u treću fazu EMU. Stoga nijedna država neće ometati prelazak u treću fazu EMU.¹⁵⁹

U pitanju je „Evropa u dve brzine” - kada se radi o uvođenju evra u članicama EU. Ukoliko se ovom fenomenu doda pozicija zemalja tadašnjih kandidata, a sada novih članica, tada EU postaje „Evropa u više brzina”. Protiv modela ovog tipa snažno se protive zagovornici federalističkog uređenja EU.¹⁶⁰

Izveštaj Komisije i Evropskog monetarnog instituta (EMI) o napretku ka EMU uzima u obzir i razvoj ekija, rezultate integracije tržišta, stanje i razvoj tekućih platnih bilansa, kao i

¹⁵⁴ Kahn R, Conference focuses on implications of EMU for Europe and the world economy, „IMF Survey”, 1997, No. 7, p. 101, nav. prema: Babić B, „Finansijski i monetarni odnosi Jugoslavije s evropskim okruženjem”, IMPP, Beograd, 2000, prvi put objavljeno u: „Međunarodni problemi”, IMPP, Beograd, 1997, Br. 4, str. 395-420.

¹⁵⁵ *Ibidem*.

¹⁵⁶ Protokol o pojedinim odredbama koje se odnose na Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske uz Ugovor o EU iz Maastrichta.

¹⁵⁷ Protokol o nekim odredbama koje se odnose na Dansku uz Ugovor o EU iz Maastrichta.

¹⁵⁸ „Infoeuro”, Office for official publications of the European Communities, No 11, 1998, p. 10, Prema Babić B, *op.cit*.

¹⁵⁹ Protokol o prelasku na treću fazu ekonomske i monetarne unije uz Ugovor o EU iz Maastrichta.

¹⁶⁰ Sidanski D.,: „Federal Future of Europe”, Michigan Press, 2000.

kretanje troškova rada i drugih cenovnih pokazatelja. Na osnovu ovih izveštaja, Savet je izvršio procenu ispunjenosti uslova za uvođenje jedinstvene valute i doneo zaključak o broju država članica koje ulaze u treću fazu EMU. Savet ministara o tome usvaja preporuke Savetu koji se sastaje na nivou šefova država ili vlada. Evropski parlament dostavlja svoje mišljenje u proceduri konsultacija takvom sastavu Saveta. Značajno je da Savet na nivou šefova država ili vlada odlučuje kvalifikovanom većinom. Na njegovom zasjedanju, međutim, ne učestvuje predsednik Komisije. Ova činjenica je navela neke autore da u takvom postupku većinskog odlučivanja sagledaju elemente budućeg federalističkog uređenja EU i obrise njene državnosti¹⁶¹.

U 1989. godini objavljen je tzv. Delorov plan (tadašnjeg predsednika Komisije EZ), koji je predvideo stvaranje Ekonomske i monetarne unije u tri faze. Ovi predlozi Delorovog plana su inkorporisani u Ugovor o EU iz Mاستrihta.

Stvaranje Ekonomske i monetarne unije (EMU) započelo je još od 1. jula 1990.¹⁶² - prvom fazom stvaranja EMU, koja je trajala do 1. novembra 1993. Do kraja 1990. izvršena je liberalizacija kretanja kapitala. Počev od 1. januara objavljeno je funkcionisanje jedinstvenog evropskog tržišta. Sledeći korak u prvoj fazi EMU bio je fiksiranje korpe valuta (1. novembra 1993.), na osnovu koje se vršio obračun vrednosti EKI (European Currency Unit) kao obračunske jedinice.

Druga faza EMU: od 1. januara 1994. do kraja 1998. godine, označila je postavljanje temelja EMU. Osnovan je Evropski Monetarni Institut (*EMI*) sa sedištem u Frankfurtu pod vođstvom belgijskog bankara Aleksandra Lamfalusija (Lamfalussy). Glavni zadatak Evropskog Monetarnog Instituta je bio da vrši usaglašavanje ekonomskih i monetarnih politika članica EU radi osiguranja stabilnosti cena.¹⁶³ Otpočelo je snižavanje

¹⁶¹ *Ibidem.* p. 232-233.

¹⁶² Saglasno odluci Evropskog saveta iz Madrida.

¹⁶³ Protokol br. 19 o Statutu EMI us Ugovor o EU (Mاستriht, 1992), Lopandić D., „Ugovor o EU: Rim – Mاستriht – Amsterdam”, Međ. politika, Beograd, 1999, str. 253-264.

prekomernih budžetskih deficita u pravcu ispunjavanja kriterijuma konvergencije. Odluka o nazivu „euro” za jedinstvenu evropsku valutu doneta je u decembru 1995. na zasedanju Evropskog samita. Tada je usvojena dinamika uvođenja jedinstvene valute. Prema toj dinamici, do kraja 1998. bilo je predviđeno utvrđivanje koje su članice EU ispunile uslov za ulazak u EMU, na nivou šefova država i vlada članica EU (Evropski savet). Takođe je do kraja 1998. bilo zacrtano osnivanje Evropske centralne banke (ECB) - kao jedinstvene monetarne vlasti u EU i krune funkcionisanja Evropskog sistema centralnih banaka (ESCB).

Konačno, za finalnu treću fazu EMU bilo je predviđeno da traje od 1. januara 1999. do polovine 2002. zamenom nacionalnih valuta članica EU jedinstvenom monetom – evro.¹⁶⁴ U periodu od 1999. do početka 2002. evro je bio korišćen kao valuta za bezgotovinska plaćanja, odnosno kao žiralni novac. To znači da su državni organi i kompanije u članicama EU koristili evro za razne transakcije bezgotovinskog tipa. Potrošači u članicama EU su u tom periodu nastavili da koriste svoje nacionalne valute u gotovinskim plaćanjima¹⁶⁵. Od 1. januara 2002. godine euro je počeo da se koristi i u vidu banknota i kovanog novca, njegovim puštanjem u opticaj od strane ECB i nacionalnih centralnih banaka, shodno Uredbi Saveta (EC) No. 974/98.¹⁶⁶

2.5.2. Institucionalni aspekti nezavisnosti Evropske centralne banke

Jedinstvena valuta EU - evro predstavlja sama za sebe stub federalizma i bitnu oznaku nadnacionalnosti u okviru EU¹⁶⁷. Sa

¹⁶⁴ European Commission, „When will the „euro” be in our pockets”, Office for official publications of the EC, Luxembourg 1996, pp. 8-9.

¹⁶⁵ Šire: Babić B., „Propisi EU o uvođenju eura”, *Pregled evropskog zakonodavstva*, IMPP, Beograd, 1998, br. 3, str. 14-18.

¹⁶⁶ „Official Journal”, L 139/1 od 11. maja 1998.

¹⁶⁷ Prof. Dušan Sidanski u diskusiji na konstitutivnom sastanku međunarodne ekspertske Radne Grupe: „EU i Balkan – putevi integracije”,

druge strane postavlja se pitanje institucionalne efikasnosti kao logična posledica uvođenja evro i funkcionisanja ECB, odnosno ko će pregovarati u ime ECB sa državama kandidatima i međunarodnim organizacijama. Da li je pregovarač u ime ECB Savet ministara? Odgovor je očigledno potvrđan, imajući u vidu odredbe čl. 109. Ugovora iz Mاستrihta, koji reguliše postupak zaključivanja sporazuma o pitanjima monetarnog ili deviznog režima između Zajednice i jedne ili više država, tj. međunarodnih organizacija. Ugovor predviđa da Savet ministara - odlučujući kvalifikovanom većinom, na preporuku Komisije i posle obavljenih konsultacija sa ECB, donosi odluku o tim sporazumima (odlučuje o aranžmanima u vezi sa pregovorima i sa zaključivanjem takvih sporazuma). „Tim aranžmanima se mora obezbediti izražavanje jedinstvenog stava Zajednice.” To je najbitnija odredba u pravcu državnosti EU, u kontekstu ekonomske i monetarne unije (čl. 109), ali time nisu u dovoljnoj meri date garancije nadnacionalnosti EU - iako je predviđeno učešće Komisije u pregovorima u punoj meri. To nije efikasno, te bi Evropska unija trebalo da ima neku vrstu ekonomskog upravljanja (vlade) sa supranacionalnim ovlašćenjima, za razliku od Saveta ministara koji karakteriše međuvladin system funkcionisanja.

ECB je u trećoj fazi EMU zamenila Ekonomski monetarni institut (EMI). ESCB je vršio ulogu regionalnih agenata, koji su izvršavali instrukcije ECB¹⁶⁸. U pravnom definisanju Ugovora iz Mاستrihta, ovlašćenja ECB bila su u velikoj meri rukovođena ekonomskom literaturom o nezavisnosti centralne banke, a naročito praktičnim primerom centralne Bundesbanke u Nemačkoj. Ova banka je uspevala da postiže najniže stope inflacije u EU. To je inspirisalo stvaraoce Ugovora iz Mاستrihta, da regulišu striktnu zabranu direktnog finansiranja budžetskih deficita država članica EU od strane ECB. Najbitnije za ograničenje ekonomske suverenosti država članica i sticanja

Beograd, ECPD, 19-21. 01. 2002.

¹⁶⁸ Franck McDonald / Stephen Dearden, „European Economic Integration”, Third edition, Longman, UK, 1999, p. 110.

elemenata državnosti EU svakako je odredba iz Mاستrihta¹⁶⁹ da nacionalne centralne banke moraju biti u potpunosti politički i ekonomski nezavisne od svojih vlada, kao i od organa i tela Zajednice. ECB funkcioniše preko ESCB i delovanja nacionalnih centralnih banaka u sistemu ESCB, te time ova odredba dobija još više na značaju. Ugovor iz Mاستrihta je ograničio države članice da koriste fiskalnu politiku radi stabilizovanja tražnje. Ovaj model je ipak daleko od prakse i modela SAD, iako doprinosi unošenju elemenata državnosti u EU. Tek je uvođenje jedinstvene valute predstavljalo odlučujući korak u tom smeru.

„Sporazum iz Mاستrihta ostvaruje kvalitativan napredak razvijajući dinamiku Zajednice u dva glavna pravca: ustanovljavanje Ekonomske i monetarne unije i jačanje ekonomske i društvene kohezije. Ova dvostruka novina čini glavnu osovinu procesa integracije, produžavajući dinamiku unutrašnjeg tržišta i pratećih politika.

Istovremeno, Sporazum iz Mاستrihta neopozivo uvodi proces objedinjavanja jedne od bitnih osobina nacionalnog suvereniteta: novca koji je simbol isključive moći suverena.”¹⁷⁰

ECB, međutim, iako sa značajnim monetarnim ovlašćenjima, nema nadležnost podsticanja ekonomskog rasta EU, koja čini srž uspešne ekonomske politike, već je usmerena isključivo na obezbeđivanje cenovne stabilnosti. Na ovom polju takođe, ECB se sukobljava sa nedovršenim projektom državnosti EU, te se postavlja pitanje vršenja monetarne vlasti u EU. „Međutim, iza evra nema ni zlatne podloge ni državne vlasti, jer EU ipak nije država.”¹⁷¹ Pored toga, politika deviznog kursa nije u nadležnosti ECB, nego u nadležnosti Saveta ministara privrede i finansija (EKOFIN)¹⁷².

¹⁶⁹ Shodno čl. 107. Ugovora iz Mاستrihta

¹⁷⁰ Sidanski, D., „Federalistička budućnost Evrope”, Prosveta, Beograd, 1996, str. 319.

¹⁷¹ Babić, B., „Finansijski i monetarni odnosi Jugoslavije s evropskim okruženjem, IMPP, Beograd, 2000, str. 105.

¹⁷² Jean-Pierre Roth (vice-president de la Direction Generale de la Banque National Suisse) s'interroge sur les implications de l'Union monetaire pour

Savet guvernera i Izvršni odbor ECB, kao organi odlučivanja su institucionalni okvir ESCB i ECB. Nedostaje centralizacija monetarne vlasti i tzv. četvrti stub EU. Tačnije, ECB treba da bude odgovorna građanima EU. Politička autonomnost ECB podrazumeva slobodu ECB u određivanju ciljeva monetarne politike i u izboru instrumenata za njihovo postizanje (operativna samostalnost). U ekonomskoj i monetarnoj uniji najpodesniji organ za političku odgovornost ECB bio bi Evropski parlament. Parlament bi trebalo da poseduje odgovarajuće sankcije za eventualno loše funkcionisanje ECB.

Domen političke odgovornosti ECB regulisan je i odredbama Ugovora iz Mastrihta o nadležnosti Evropskog suda pravde (ECJ) u vršenju kontrole nad ECB. ECJ je ovlašćen da:

1. ocenjuje zakonitost akata ECB,
2. odlučuje u postupcima koje pokreće ECB u oblastima iz njene nadležnosti (ili u vezi tužbi ili postupaka protiv ECB),
3. za tužbe povodom zaštite nadležnosti ECB,
4. odlučuje o valjanosti i tumačenju akata ECB i
5. sudi u sporovima koji se odnose na izvršenje obaveza nacionalnih centralnih banaka proisteklih iz Ugovora o EU i Statuta ESCB¹⁷³.

Proističe da se radi prevashodno o pravnim aspektima kontrole rada ECB.

Neizbežne su političke i pravne konsekvence uvođenja jedinstvene valute u EU u pravcu nadgradnje institucionalne strukture EU ka izgradnji svojevrzne državnosti. U tom kontekstu se nalazi moguće buduće obogaćivanje uloge i ovlašćenja ECB u smeru jačanja njene suštinske, a ne samo operativne nezavisnosti. U okviru toga, suštinska nezavisnost ECB unosi elemenat državnosti u EU. Pod suštinskom nezavisnošću ECB

la Suisse, „BIS Review”, 1997, No. 57, p. 6, nav. prema: B. Babić, *op. cit.*

¹⁷³ Shodno čl. 173, 175, 176, 177 i 180 Ugovora iz Mastrihta

podrazumeva se politička nezavisnost ECB u odnosu na Savet ministara i Evropski savet - koji određuju opšte smernice ekonomske politike država članica i same EU. To su ujedno limiti delovanja ECB i utvrđivanja monetarne politike od strane ECB. ECB, međutim, ne raspolaže potpunom slobodom definisanja dugoročnih ciljeva monetarne politike. U suprotnom, došlo bi do stvaranja četvrtog stuba EU kroz centralizaciju monetarne vlasti. U ovoj činjenici se može naći objašnjenje odsustva ovlašćenja ECB u pravcu generisanja ekonomskog rasta.

ECB ima za primarni cilj održanje cenovne stabilnosti i shodno tome, nadležnost suzbijanja inflacije. Stoga je delovanje ECB u okviru EMU zasnovano na decentralizovanom sistemu, u kome svoja ovlašćenja deli sa nacionalnim centralnim bankama kroz ESCB. Ovde se prevashodno pod ovlašćenjima ECB podrazumeva izdavanje novčanica u EU.

Proističe da jedino ECB određuje količinu monetarne mase, te i ova činjenica predstavlja svojevrsnu centralizaciju monetarnih ovlašćenja. Ipak, to treba razlikovati od samog određivanja dugoročnih ciljeva monetarne politike, koje je ograničeno opštim smernicama ekonomske politike Saveta ministara i Evropskog saveta. U prilog ovom tumačenju govori i činjenica da monetarna politika nije uvrštena u isključive delatnosti Zajednice. Utvrđivanje i sprovođenje jedinstvene monetarne i devizne politike spada u oblast podeljene nadležnosti između Zajednice i država članica. Proističe da centralizacija monetarne vlasti u okviru ECB nije potpuna. Jedinstvena monetarna politika predstavlja podršku opštoj ekonomskoj politici Zajednice (saglasno načelima otvorene tržišne privrede i slobodne konkurencije), koju utvrđuje Savet, ali u načelu, odnosno posredstvom opštih smernica. Otuda je podeljena nadležnost EU definisana, tako da države članice sprovode svoje ekonomske politike u okviru opštih smernica, tako da doprinose ostvarenju ciljeva Zajednice (čl. 102 A). Države članice smatraju svoje ekonomske politike pitanjima od zajedničkog interesa koja usaglašavanju u okviru Saveta ministara.

Uspostavljanje EMU, zajedno sa izgradnjom jedinstvenog tržišta i sprovođenjem zajedničkih politika ili aktivnosti EU, ima za cilj sledeće:

1. unapređenje skladnog i uravnoteženog privrednog razvoja u celoj EU,
2. trajan i neinflatoran rast,
3. očuvanje životne sredine,
4. visok stepen usklađenosti ekonomskih rezultata,
5. visok nivo zaposlenosti i socijalne zaštite,
6. podizanje nivoa i kvaliteta života,
7. ekonomska i društvena kohezija i
8. solidarnost među državama članicama.

U ovlašćenja Saveta guvernera ECB spada utvrđivanje monetarne politike Zajednice, koja uključuje, po potrebi, donošenje odluka u vezi srednjoročnih monetarnih ciljeva, ključnim kamatnim stopama i određivanja rezervi ESCB⁵⁴⁵. Izvršni odbor sprovodi utvrđenu monetarnu politiku, shodno smernicama i odlukama Saveta guvernera i u tom okviru, daje potrebna uputstva nacionalnim centralnim bankama.

Nadnacionalnost, odnosno državnost EU u ovom kontekstu pravno je obezbeđena mehanizmom personalne nezavisnosti u vidu postupka naimenovanja članova Izvršnog odbora ECB, koga sačinjavaju predsednik, potpredsednik i četiri člana. Oni se biraju u postupku zajedničkog naimenovanja od strane vlada država članica na nivou šefova država ili vlada (na preporuku Saveta, posle konsultacija sa Evropskim parlamentom i Savetom guvernera). Izvršni odbor se bira iz redova ličnosti priznatog autoriteta i profesionalnog iskustva u monetarnoj tj. bankarskoj oblasti. Njihov mandat je osam godina i ne može se obnavljati. U obzir dolaze samo državljani država članica. Uloga Izvršnog odbora nije samo operativnog karaktera, s obzirom da članovi Izvršnog odbora ECB - zajedno sa guvernerima nacionalnih centralnih banaka, učestvuju kao sastavni deo Saveta guvernera. Ovi organi odlučivanja ECB: Savet guvernera i Izvršni odbor

rukovode takođe i ESCB. Polazeći od značaja ovakvog institucionalnog okvira, neki autori¹⁷⁴ vrše razlikovanje personalne od finansijsko - ekonomske i političke nezavisnosti ECB.

Ekonomska ili finansijska samostalnost ECB podrazumeva zabranu finansiranja budžetskih deficita od strane ECB. Ova vrsta samostalnosti detaljno je bila regulisana još Ugovorom iz Mاستrihta (čl. 104, 104 A, 104 B, 104 C). Radi očuvanja finansijske autonomnosti ECB države članice izbegavaju postojanje prekomernih budžetskih deficita u drugoj fazi Ekonomske i monetarne unije. Savet ministara ocenjuje ostvareni napredak država članica u oblasti zdrave finansijske situacije u javnom sektoru, ekonomske i monetarne usklađenosti i stabilnosti cena - na osnovu izveštaja Komisije. U trećoj fazi EMU – uvođenje jedinstvene valute označava odlučujući korak u pravcu stvaranja federalne EU. EU je ipak još daleko od potrebne centralizacije, izvršene u federalnim uzorima tipa Švajcarske ili Nemačke¹⁷⁵.

Ekonomsko-finansijska autonomnost ECB je međutim, jasno omeđena političkim smernicama Evropskog saveta o ekonomskoj politici EU (čl. 103). Odredbe Ugovora iz Mاستrihta su predvidele direktnu političku odgovornost ECB prema Evropskom parlamentu, Savetu, Komisiji i Evropskom savetu u vidu podnošenja izveštaja (čl. 109 B). Godišnji izveštaj ECB sadrži pregled aktivnosti ESCB i karakteristike monetarne politike za prethodnu i tekuću godinu. Podnosi ga predsednik ECB Savetu i Parlamentu, koji mogu o tome voditi opštu raspravu. Otvoreno je pitanje, međutim, koliko je ovim odredbama osigurana potpuna politička odgovornost ECB u odnosu na Parlament tj. prema građanima Evrope i prema Savetu ministara.

¹⁷⁴ Pedro A. B. Sousa, „Independent and Accountable Central Banks and the European Central Bank”, European Integration online papers (EioP) Vol. 5 (2001), No 9; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-009a.htm>, 25. 06. 2016.

¹⁷⁵ Dušan Sidjanski, „Federal Future of Europe – From the European Community to the European Union”, The University of Michigan Press, USA, 2000, p. 234.

Regulisano je, međutim, učešće predsednika Saveta ministara i jednog člana Komisije na sastancima Saveta guvernera ECB - ali bez prava glasa (čl. 109 B). Ova odredba upućuje na zaključak da je time osigurana operativna ekonomska samostalnost ECB. Predsednik Saveta je ovlašćen da podnese predlog za raspravu Savetu guvernera ECB. Ovime je uobičajeno pravo inicijative koje je dodeljeno Komisiji u komunitarnom tj. nadnacionalnom stubu EU, pripalo Savetu u slučaju funkcionisanja ECB.

Ekonomska samostalnost ECB je u obrnutoj srazmeri sa stepenom demokratske odgovornosti, gledano u načelu, u smislu političkog polaganja računa određenom političkom organu EU. Problem demokratskog deficita u EU ovde dobija još jednu dimenziju na polju ekonomske i monetarne unije. Jedna od često citiranih ekonomskih postavki je da očuvanje demokratskog sistema zahteva monetarnu i cenovnu stabilnost, te shodno tome, pošto je ovaj model obezbeđen preko finansijske samostalnosti ECB u vidu ekonomske efikasnosti, neophodno je prihvatiti smanjen stepen političke odgovornosti ECB kao cenu stabilnog demokratskog režima. Da li se radi o odgovarajućem objašnjenju prisutnog višedimenzionalnog demokratskog deficita u EU ostaje otvoreno pitanje, na koje će odgovor dati dalji institucionalni i ekonomski razvoj EU.

Delimičnu garanciju u smeru demokratsko-političke odgovornosti ECB predstavlja odredba čl. 109 B (tač. 3) da predsednik ECB i ostali članovi Izvršnog odbora mogu biti saslušani u nadležnim odborima Parlamenta, na zahtev Parlamenta ili samoinicijativno. Ova garancija političke odgovornosti ECB nije potpuna, jer Parlament ne raspolaže odgovarajućim sankcijama za slučaj lošeg rada ECB.

Prisutna je, naime, određena institucionalna neravnoteža u korist Saveta ministara u odnosu na Parlament, kada je vršenje nadzora nad radom ECB u pitanju. Dominantna uloga Saveta - u operativnom smislu, obezbeđena je kroz mehanizam multilateralnog nadzora sprovođenja ekonomskih politika država članica i na nivou EU. Posredstvom opštih smernica - potvrđenih od strane Evropskog saveta - Svet utvrđuje opšte okvire primene

i definisanja monetarne politike u EU. Parlament u tom kontekstu ima samo pasivnu ulogu organa kome se podnosi izveštaj o rezultatima ovog nadzora. Takođe, i prilikom izveštavanja o radu ECB, Ugovor ne predviđa jača ovlašćenja Parlamenta.

Uprkos pravnoj kontroli ECJ nad ECB, ostaje ocena o izuzetno visokom stepenu nezavisnosti ECB u odnosu na mali nivo pravne odgovornosti ECB, posebno u oblasti sprovođenja monetarne politike. Nasuprot tome, kada se radi o tzv. krajnjim ciljevima monetarne politike, prisutna je veća odgovornost ECB, ali praćena odsustvom pravno ustanovljenih kvantifikovanih kriterijuma za monetarnu politiku. To podrazumeva jasne odredišne tačke za evaluaciju postizanja ciljeva ECB, tj. cenovne stabilnosti u EU. U ovom slučaju, u Ugovoru iz Mastrihta nedostaje definicija cenovne stabilnosti, koja bi poslužila kao merilo ocene rada ECB i njene političke odgovornosti.

Postavlja se pitanje zašto je demokratski deficit tako krupna „boljka” institucionalnog okvira EMU, te iz kojih razloga je potrebna politička odgovornost ECB. Odgovor leži u neophodnosti čvrstog kredibiliteta ECB i ESCB, kao evropskih ekonomskih institucija. Važnost njihovog kredibiliteta naročito dolazi do izražaja u situacijama nepovoljnih ekonomskih uslova na nivou EU.

Monetarna i ekonomska kriza, koja je započela 2008. godine u okviru EU, ogromnim budžetskim deficitom Grčke, ukazala je na probleme država članica u sprovođenju finansijske discipline usled institucionalnih nedostataka upravljanja Eurozonom. Svakako da je uvođenje jedinstvene valute predstavljalo ne samo elemente državnosti u okviru Unije, nego i istorijski potez bez presedana u novijoj istoriji međunarodnih odnosa među suverenim državama. Jedinstveno tržište je podloga jedinstvene valute, dok zemlje članice Eurozone zadržavaju deo ekonomskog suvereniteta kroz nacionalne fiskalne i delimično budžetske politike, ali istovremeno prihvatajući usklađivanje nacionalnih ekonomskih politika. Ovakva raspodela ovlašćenja uzrokuje i nedovoljne kompetencije Evropske centralne banke, koje su

najviše došle do izražaja u monetarnoj krizi počev od 2008. godine. Otuda se može oceniti da dinamički karakter razvoja Unije zahteva dalje korake na putu ekonomskog i finansijskog ujedinjavanja članica. Ovaj put, ukoliko bude prihvaćen u EU, neizbežno vodi kroz jačanje nadležnosti Evropske centralne banke i dalje poboljšanje koordinacije nacionalnih ekonomskih politika.

Postavlja se pitanje trasiranja puteva institucionalnog poboljšanja demokratske odgovornosti ECB u odnosu na Evropski Parlament (EP). Odgovornost ECB je u ovom kontekstu, ne samo dopuna, već i neophodni sastojak nezavisnosti ECB. Stoga, jedan od mogućih puteva povećanja odgovornosti ECB bez paralelnog smanjivanja nezavisnosti traži izmenu institucionalne strukture EMU. Sastojao bi se u određenom tipu ugovora između ECB i nekog organa EU - koji bi uključivao Savet ministara na ekonomskom i finansijskom nivou (Ekofin) i proporcionalno reprezentativnu grupu poslanika EP¹⁷⁶. Ugovor bi garantovao instrumente operativne nezavisnosti ECB radi izvršavanja ciljeva monetarne politike, kao što su: ciljna stopa inflacije, uslovljena maksimalnom fiksiranom stopom nezaposlenosti ili minimalnom stopom pada proizvodnje u Evrozoni. To bi bili kvantifikovani kriterijumi obaveznog karaktera, kao rezultat procesa pregovaranja u okviru organa EU. Suština moguće institucionalne reforme za bolje funkcionisanje EMU i ECB je u tome da bi i Savet ministara privrede i finansija (Ekofin) i predstavnici Evropskog parlamenta (EP) imali jednako pravo glasa u tom organu EU, a ECB bi takođe učestvovala.

Na ovaj način, bila bi omogućena institucionalna ravnoteža EP i Saveta u okviru EMU. Učešćem ECB u utvrđivanju kriterijuma i ciljeva monetarne politike, u okviru novog organa EU, bilo bi moguće ostvariti veći stepen odgovornosti ECB. Saglasno tome, ECB bi odgovarala neposredno tom novom organu u okviru EMU, a odgovornost bi se odnosila na postizanje ciljeva monetarne politike (prethodno precizno utvrđenih). U slučaju

¹⁷⁶ Pedro A. B. Sousa, op. cit., p. 10.

lošeg rada ECB i neostvarivanja zacrtanih ciljeva, pod određenim definisanim uslovima, sankcije bi se odnosile na smenjivanje svih članova Izvršnog odbora ECB i u visokim novčanim kaznama za sve nacionalne centralne banke. Ovakvim institucionalnim rešenjem, Evropski parlament bi povećao svoj uticaj i učešće u odlučivanju o monetarnoj politici EU. Razlog za ovakvu institucionalnu reformu funkcionisanja EMU krije se u jednostavnoj istini da odluke o monetarnoj politici pogađaju sve građane Evrope, čiji su interesi zastupljeni u okviru Evropskog parlamenta, tj. poslanika grupisanih u političke partije EP.

Kao i svaka reforma institucionalne strukture EU, ni ova izmena nije savršena. Nedostaci leže u teškoćama anticipiranja okolnosti primene eventualnih sankcija prema ECB, odnosno izuzetnih uslova kada se primenjuju ili ne primenjuju sankcije. Zatim, sam proces pregovaranja o krajnjim ciljevima monetarne politike je problem za sebe. Otvoreno je pitanje kako bi u tom pregovaranju bili podeljeni glasovi država članica. Konačno, uslovi ugovora nisu zauvek dati, već bi zahtevali periodičnu reviziju, što bi uključilo ponovno pregovaranje o ciljevima monetarne politike i ponovnu preraspodelu glasova država članica. Ovaj proces podrazumeva sam po sebi određeni stepen politizacije ECB i funkcionisanja EMU, koji nije moguće *ex ante* pravno regulisati.

2.6. Uloga savetodavnih institucija EU

2.6.1. Ekonomsko-socijalni komitet

Ekonomsko-socijalni komitet (engl. EESC)¹⁷⁷ karakteriše tripartitna struktura, koju čine različite ekonomsko-socijalne komponente civilnog društva: grupa I – poslodavci, grupa II – zaposleni i grupa III – interesne grupe (mala i srednja preduzeća, udruženja zanatlija, NVO, udruženja potrošača).

¹⁷⁷ EESC – European Economic & Social Committee

Komitet je osnovan kao savetodavna institucija Zajednice 1957, Rimskim osnivačkim ugovorom (o EEZ). Danas učestvuje aktivno u procesu odlučivanja EU dajući mišljenja o raznim pitanjima ekonomskog razvoja, socijalne kohezije, internog tržišta, monetarne unije i zapošljavanja, za potrebe ključnih institucija EU (Savet ministara, EK, EP).

Ugovor o EU, kao pravni sledbenik Rimskog osnivačkog ugovora, predviđa obavezno davanje mišljenja u određenim oblastima, ali EESC (srb.EKOSOK) može delovati i na svoju inicijativu – prosečno oko 170 mišljenja godišnje o raznim pitanjima evropske integracije (15% na sopstvenu inicijativu). Uloga ovog komiteta je i da vrši smanjenje demokratskog deficita putem aktivnog učešća civilnog društva u EU, te jasanje uloge u državama kandidatima za članstvo u EU i zemljama nečlanicama.

Komitet čini ne više od 350 članova podeljenih u tri grupe, čije se članstvo menja svake 4 godine. Jedinstveni evropski akt JEA (1987), Ugovor o EU iz Mاستrihta (1993), zatim Amsterdamski Ugovor (1997.) i Ugovor iz Nice (2003.) ojačali su institucionalnu ulogu EESC – širenjem broja pitanja gde je obavezno mišljenje EESC i uključivanjem Evropskog Parlamenta (EP) u proceduru traženja mišljenja EESC.

Ugovor iz Lisabona je ograničio broj članova Komiteta na 350 u odredbama čl. 301. Ugovora. Takođe je uveo određeni nivo transparentnosti u proceduru biranja članova Komiteta, jer su po potrebi uključene i stručne organizacije u određenim oblastima kroz davanje svojih mišljenja o budućim članovima Komiteta. Komisija je takođe uključena u proces biranja članova kroz davanje obaveznog mišljenja pre njihovog imenovanja (čl. 302. Ugovora iz Lisabona). Članovi potiču iz ekonomsko-socijalnih interesnih grupa članica EU, imenuju ih vlade država članica na pet godina, a zvanično bira Savet EU sa pravom reizbora. Prema utvrđenim kvotama države članice predlažu svoje članove shodno broju stanovnika¹⁷⁸.

¹⁷⁸ Manin, Ph., *op.cit.*, p. 320.

Svake dve godine biraju se organi EESC i to: Biro od 37 članova, predsednik i 2 potpredsednika radi koordinacije rada različitih tela EKOSOK i političkih smernica njegovog rada. U okviru Komiteta deluje i 6 *sekcija*: 1\ poljoprivreda; 2\ ekonomsko - monetarna unija i kohezija; 3\ zapošljavanje; 4\ spoljni odnosi; 5\ jedinstveno tržište; 6\ saobraćaj, energetika i informaciono društvo. Posle isteka Ugovora o EZUČ (jula 2002) dodat je novi konsultativni Komitet za industriju (7). EESC ima pravo osnivanja ad hoc radnih tela, u vidu studijskih grupa čiji je zadatak da, uz pomoć eksperata, formulišu mišljenja konkretne sekcije. Takođe postoje i *podsekcije* EESC za specifična pitanja (održivi razvoj, monitoring jedinstvenog tržišta, itd).

Grupu I – poslodavci: čine je predstavnici iz privatnog i javnog sektora industrije, male privrede, privrednih komora, trgovine na veliko i malo, bankarstva i osiguranja, saobraćaja i poljoprivrede. Grupa formuliše mišljenje Evropskih industrijskih federacija kao podršku razvoju tržišnih privreda članica EU i napretku monetarne unije. Grupa II – zaposleni: čine je predstavnici nacionalnih sindikata i sektorskih udruženja radnika. Sastoji se od članova koji predstavljaju preko 90 nacionalnih sindikata, ujedinjenih u Evropsku konfederaciju sindikata. Akcenat aktivnosti je na davanju mišljenja o podsticaju zapošljavanja i socijalnim uslovima zaposlenih (socijalna zaštita, socijalni dijalog, zdravstvo, itd). Grupa III – čine je različite interesne grupe: odlikava dinamičnu prirodu evropskog civilnog društva, uključujući razna društvena, profesionalna, kulturna, naučna i ekonomska udruženja građana. Cilj je postizanje efikasne ekonomske i socijalne demokratije u EU.

“Snaga Evropskog ekonomskog i socijalnog komiteta leži u našoj ulozi predstavnika civilnog društva, u suštini naše misije, u iskustvu i znanjima naših članova koji su sastavni deo ekonomskog i društvenog života, i u kvalitetu naših mišljenja. Ova snaga omogućice nam da sa novim entuzijazmom doprinesemo najambicioznijem i najuzbudljivijem projektu: izgradnji ujedinjene Evrope”. – Ms Beatris Rangoni – Makijaveli, bivša predsednica EESC (1998 – 2000).

Iako su unutar EESC mišljenja ove tri Grupe često suprotstavljena, upravo odluke EESC koje se usvajaju na plenarnom zasjedanju rezultat su unutrašnjih mini-pregovora konstitutivnih grupa u traženju dinamičnog konsenzusa. Mišljenja EESC doprinose demokratičnosti i transparentnosti procesa zakonodavnog odlučivanja u EU. Stoga je uvrežena ocena da je institucionalna uloga EESC u EU da predstavlja most saradnje između civilnog društva i komunitarnih institucija, nosioca procesa odlučivanja: Komisije, EP i Saveta ministara u participatornom modelu demokratije. Značajna je i spoljno-politička uloga EESC u promociji saradnje institucija EU sa civilnim društvom trećih zemalja, nečlanica, u prenošenju modela socijalnog sistema EU i širenju mehanizma konsultacija i povezivanja civilnog društva zemalja EU sa civilnim društvom u zemljama ACP,¹⁷⁹ Euromed partnerstva, zemljama kandidatima, Indijom, Kinom, itd.

2.6.2. *Komitet regiona*

Komitet regiona osnovan je 1994. godine, posle stupanja na snagu Ugovora o EU iz Maastrichta (novembra 1993), sa dvostrukim zadatkom: 1) uključiti predstavnike lokalne i regionalne vlasti u proces odlučivanja EU, jer se trećina komunitarnog zakonodavstva primenjuje na lokalnom i regionalnom nivou i 2) približiti odlučivanje građanima (supsidijernost) i smanjiti demokratski deficit u donošenju odluka.

Ugovor o EU iz Maastrichta obavezuje Komisiju i Savet ministara da konsultuju Komitet regiona kada se radi o predlozima akata sa značajnim uticajem na regionalni i lokalni nivo vlasti u članicama EU.

¹⁷⁹ ACP – zemlje Afrike, Kariba i Pacifika, sa kojima EU ima zaključenu tzv. *Loma* konvenciju o saradnji, *Euromed* partnerstvo – saradnja EU sa zemljama Mediterana: Maroko, Alžir, Tunis, Egipat, itd.

U pitanju je nekoliko oblasti: a) ekonomsko–socijalna kohezija, b) trans-evropske mreže infrastrukture, v) zdravstvo, g) obrazovanje i d) kultura. Može se zapaziti da su u pitanju područja podeljene nadležnosti (prepletene) u EU, gde značajna ovlašćenja imaju nacionalni organi članica EU. Ugovor o EU iz Amsterdama (1999.) je tome dodao još nekoliko oblasti, kao što su: politika zapošljavanja, socijalna politika, zaštita sredine, stručno osposobljavanje i saobraćaj, što ukupno pokriva većinu aktivnosti EU. Pored navedenih oblasti gde je mišljenje Komiteta regiona obavezno, Komisija, Savet ministara i EP mogu zatražiti mišljenje i o drugim pitanjima sa važnim regionalnim i lokalnim implikacijama.

Ugovor iz Lisabona uvodi pravo Komiteta da pokreće postupke pred Evropskim sudom pravde za poništavanje pravnih akata EU kojima se krši princip supsidijarnosti, u slučajevima kada je obavezno traženje mišljenja Komiteta regiona, na osnovu odredbi Ugovora o EU. Pored toga, Komitet je ovlašćen da pokreće postupke za poništavanje pravnih akata EU pred Sudom pravde radi zaštite svojih nadležnosti (čl. 263. stav 3. Ugovora iz Lisabona).

U zakonodavnom procesu, Komitet regiona usvaja rezolucije o značajnim političkim temama. U novijem periodu Komitet regiona (februar, 2006.) definisao je političke prioritete svojih aktivnosti: 1) jačanje Evrope građana, 2) jačanje teritorijalne solidarnosti u okviru EU i 3) konsolidovanje političke i institucionalne uloge Komiteta regiona.¹⁸⁰

Komitet čini maksimalno 350 članova, kao i isti broj alternativnih članova izabranih na pet godina od strane Saveta ministara, na predlog država članica. Svaka od članica bira članove Komiteta (SoR) shodno nacionalnim procedurama (The Selection process of CoR Members – <http://www.cor.eu.int/en/-presentation/members.htm>). Članovi CoR odlikavaju političku,

¹⁸⁰ Resolution of the Committee of the Regions (CoR) on the political objectives of the Committee of the Regions (2006 - 2008), Brussels, 16th February 2006, <http://www.cor.europa.eu>

geografsku i lokalnu ravnotežu zastupljenosti svake od država članica, te se radi o uglednim ličnostima lokalnih ili regionalnih vlasti iz zemalja porekla. CoR ima 6 specijalnih komisija, zaduženih za detaljno razmatranje predloga akata Saveta, Komisije ili Evropskog Parlamenta, na osnovu čega predlažu nacrt mišljenja CoR koje predstavlja usvajanje predloga Komisije ili predloge dopuna. Plenarno zasedanje razmatra Nacrt mišljenja CoR, ukoliko ga većina članova usvoji, šalje se kao savetodavno mišljenje Komiteta Komisiji, Parlamentu i Savetu ministara. Postoje 4 političke grupacije koje deluju u okviru ovog Komiteta: Partija evropskih socijalista (PES); Evropska narodna stranka (EPP); Evropska liberalno-demokratska reformska stranka (ALDE) i Evropska alijansa (EA).

Desetogodišnjica delovanja Komiteta regiona (2004.) je prigodno ukazala na značaj njegove uloge u institucionalnoj strukturi EU. U težnji za što većim stepenom demokratskog odlučivanja EU, savetodavna uloga Komiteta je promovisala „Evropu regiona” (Peter Straub, predsednik).

Novi izazov predstavljao je punopravno uključivanje regionalnih i lokalnih predstavnika vlasti 10 novih članica EU u rad Komiteta počev od maja 2004. i još 2 nove članice počev od januara 2007, kao i ulazak Hrvatske 2013. Što je činilo ukupno 13 novih članica EU¹⁸¹. Komitet je postigao administrativnu i budžetsku nezavisnost. U njegovom radu najviše dolazi do izražaja primena i poštovanje EU načela: „Jedinstvo u različitosti” (*In varietate concordia*).

Bitna uloga Komiteta regiona je u razmatranju akata o funkcionisanju strukturnih fondova EU kao što su: Evropski regionalni razvojni fond, Evropski socijalni fond i Kohezioni fond, u cilju podsticanja kohezije ekonomskog i socijalnog razvoja u diversifikovanoj EU. Mišljenja smo da treba naglasiti evidentno jačanje uloge Komiteta regiona, kao političkog tela i

¹⁸¹ Za period 2007 – 2013. god. Finansijski plan EU predviđao je 336 milijardi eura za finansiranje regionalne i kohezivne politike EU, što odlikava kompleksnu cenu proširenja članstva EU.

njegove uloge u zakonodavnom odlučivanju EU. Tome u prilog govori i činjenica da je u Ugovoru iz Lisabona (čl. 13. stav 4) izvršeno pozivanje na savetodavnu ulogu oba Komiteta, koji su svrstani u rang institucija EU.

2.7. Sud pravde EU

Ugovor iz Lisabona menja naziv Suda u: „Sud pravde Evropske unije“, koji uključuje Sud pravde, Opšti sud i specijalizovane sudove u skladu sa novom strukturom (čl. 19. stav 1). Opšti sud je naslednik nekadašnjeg Suda prve instance, dok su specijalizovani sudovi sledbenici prethodnih sudskih veća. Tako u savremenim uslovima Sud pravde sačinjavaju ukupno sedam sudskih tela.

Do stupanja na snagu Jedinstvenog evropskog akta - JEA (1987), Evropski Sud pravde je bio sud prva i poslednja sudska instanca. Odluke Suda su bile konačne. Sud je, međutim, od Saveta zatražio formiranje pomoćnog suda u cilju rasterećenja i bolje efikasnosti sudske zaštite komunitarnog prava. Prema čl. 11 JEA predviđeno je osnivanje Prvostepenog suda tj. Suda prve instance, na čiju je presudu dozvoljeno pravo žalbe Sudu pravde, u slučaju pogrešne primene materijalnog prava i u skladu sa uslovima predviđenim Statutom.

Savet je 1988. godine jednoglasno odlučio o formiranju Prvostepenog suda (Court of First Instance - CFI)¹⁸², koji je počeo da deluje od septembra 1989. godine. Time je u pravni sistem EU uvedena dvostepena sudska zaštita. Saglasno ovim odredbama, Prvostepeni sud nije bio nadležan da sudi o prethodnim pitanjima po osnovu čl. 177. tj. da tumači Ugovor ili akte komunitarnih organa. Cilj osnivanja Prvostepenog suda bio je jačanje sudske zaštite fizičkih i pravnih lica u odnosu na primenu komunitarnog prava i omogućavanje Sudu pravde da svoju pažnju u radu usmeri prevashodno na suštinski zadatak kontrole

¹⁸² CFI - Court of First Instance, Council Decision 88/591/ECSC, EEC, EURATOM, OJ L 215, 21. 08. 1989.

jednake primene i tumačenja komunitarnog prava. Savet je bio ovlašćen da, na zahtev Suda pravde i posle konsultovanja EP i Komisije, utvrdi jednoglasnom odlukom vrste sporova u nadležnosti Prvostepenog suda i sastav tog suda¹⁸³.

Bivši naziv Suda pravde EU je: Evropski sud pravde (ECJ) i više je zastupljen u literaturi¹⁸⁴. Sud predstavlja okosnicu efektivnog sistema pravosudne zaštite komunitarnog prava. Sud pravde se brine o poštovanju prava prilikom tumačenja i primene Ugovora¹⁸⁵.

To znači da se Sud brine da komunitarno pravo ne bude tumačeno i primenjivano različito u raznim državama članicama. Uloga Suda je stoga izuzetno značajna u institucionalnom sistemu EU, jer ima poziciju vrhovnog tumača konstitutivnog Ugovora. Imajući u vidu da se radi o primeni sistema prepletenih nadležnosti komunitarnih organa, tj. da nema klasične podele vlasti,¹⁸⁶ uloga Suda pravde je bazirana na njegovoj funkciji čuvara jednoobrazne primene i tumačenja komunitarnog prava.

U okviru toga, Sud ima dvostruku funkciju. Sa jedne strane je prisutna funkcija ustavnog suda, gde Sud rešava sporove između komunitarnih organa i sporove između tih organa i država članica. Sa druge strane, pak, nalazi se funkcija Suda kao organa pravne zaštite, odnosno zaštite komunitarnog prava od njegovog kršenja: upravni sporovi (kontrola zakonitosti akata komunitarnih organa), građanski sporovi (odluke o naknadi štete koju su prouzrokovali komunitarni

¹⁸³ Odluka Saveta 93/350, OJ L 144/21, 1993.

¹⁸⁴ Na engleskom: European Court of Justice (*ECJ*) tj. Evropski sud pravde sa sedištem u Luksemburgu. Ne treba ga mešati sa Evropskim sudom za ljudska prava sa sedištem u Starzburu, koji je organ Saveta Evrope.

¹⁸⁵ Čl. 31 Ugovora o osnivanju EZUČ, čl. 164 Ugovora o osnivanju EEZ i čl. 136 Ugovora o osnivanju EURATOM

¹⁸⁶ „Jedino dosledno izvedena vladavina prava može da predupredi i ograniči vladavinu političke moći u ovako složenom nedržavnom političkom sistemu. Drugim rečima, opšta je intencija da se što je više moguće sporna politička pitanja u Zajednici rešavaju kao pitanja primene njenog prava. Praksa je pokazala da je ugovorna i stvarna uloga Suda pravde ovde nenadoknadiva.” Samardžić, S., „EU kao model nadnacionalne zajednice”, *op.cit.* str. 107.

organi ili službenici EU u vršenju svojih dužnosti), disciplinski tj. radnopravni sporovi (između Zajednice i njenih službenika - od 2005. u nadležnosti Civilnog tribunala).

Otuda u pravnoj teoriji nema jedinstvenog stava o prirodi i statusu Suda pravde. Sa jedne strane prisutno je shvatanje da se radi o bliskosti Suda sa nacionalnim sudovima,¹⁸⁷ s obzirom na nadležnost i metod rada Suda. Sa druge strane, sastav Suda i način njegovog osnivanja ukazuju na međunarodni sudski organ. Naime, Sud čine 28 sudija koje sporazumno imenuju vlade država članica na period od šest godina. Oni, međutim, nisu vezani za svoje nacionalne vlade, već njihova nezavisnost mora biti izvan sumnje (čl. 167). Njima u radu pomaže osam opštih pravobranilaca (čl. 166), koji javno predstavljaju obrazložene završne predloge o sporovima, postupajući nepristrasno i nezavisno. U pitanju su lica koja ispunjavaju sve uslove za izbor na najviše pravosudne funkcije u svojim državama ili su istaknuti pravnici priznate stručnosti. Dozvoljeno je ponovno imenovanje sudija i opštih pravobranilaca čiji je mandat istekao. Pored toga, Sud je organ međunarodnih zajednica osnovanih međunarodnim ugovorima između suverenih država na neodređeno vreme, (u slučaju EZUČ za period od pedeset godina). To znači da je pravni poredak ovih regionalnih međunarodnih organizacija (tri evropske zajednice) stvoren od strane suverenih država, a ne unutrašnjim aktom ustavne prirode.¹⁸⁸

Iako se komunitarni pravni sistem integrira u pravne sisteme država članica posredstvom načela neposrednog dejstva i kroz princip suprematije tj. primata komunitarnog prava (nadracionalnost pravnog sistema EU), Sud nije ovlašćen da

¹⁸⁷ Tako Degan Đ., tvrdi da nadležnost Suda i karakteristike odlučivanja ga približavaju „sudovima koji postoje u unutrašnjem pravu, pre nego međunarodnim sudovima”. „Sud Evropskih zajednica”, JRMP br 2-3, 1965, crp. 398. Prema: Gasmi, G., „Pravo i osnovi prava EU“, Beograd, 2013, str. 217.

¹⁸⁸ Vukasović V., „Sud Evropskih ekonomskih zajednica”, mag. teza, Pravni fakultet, Beograd, 1967., str. 33.

neposredno poništava ili ukida zakonske ili upravne akte države članice niti je deo internih sudskih sistema država članica.¹⁸⁹

U kontekstu klasifikacije Suda kao međunarodnog pravosudnog organa, međutim, kristališu se vrlo bitne razlike u odnosu na Međunarodni sud pravde u Hagu, koje ukazuju na teško premostive teškoće svrstavanja Evropskog suda pravde u kategoriju međunarodnog suda. Naime, za razliku od Evropskog suda, čija je nadležnost obavezna, Međunarodni sud pravde u Hagu, kao glavni sudski organ UN, ima fakultativnu nadležnost.

Takođe, odluke Evropskog suda obavezne su za države članice, što nije slučaj sa pravnim sistemom UN. Štaviše, Ugovorom iz Mاستrihta ojačane su obaveze država članica u pogledu izvršenja odluka Evropskog suda (čl. 171). Ukoliko Komisija oceni da dotična članica nije donela mere za izvršenje odluke Suda, Komisija može, posle prethodnog upozorenja, o tome da obavesti Sud i predloži visinu novčane kazne za tu državu članicu. Sud može da naloži državi članici plaćanje kazne (ili paušalnog iznosa), ako utvrdi da se odnosna članica nije pridržavala njegove odluke.

Dalja uporedna analiza ističe osnovnu razliku u nadležnosti Međunarodnog suda pravde, koji nije ovlašćen da autentično tumači odredbe Povelje UN, jer ta savetodavna mišljenja nemaju obavezu snagu i Evropskog suda pravde, sa druge strane, koji se nalazi u ulozi vrhovnog tumača konstitutivnog Ugovora i ostalih sekundarnih komunitarnih akata, čije odluke imaju kogentni karakter. Čak i kada su u pitanju savetodavna mišljenja Evropskog suda, takva mišljenja su obavezna - kako za organe EU, tako i za države članice. Kod ocene usklađenosti međunarodnog sporazuma EU i jedne ili više država, ili međunarodnih organizacija, sa odredbama Ugovora o EU, Ugovor iz Mاستrihta (ex čl. 228) u slučaju negativnog mišljenja Suda predviđa da takav međunarodni sporazum može da stupi na

¹⁸⁹ Jean Hublet v. Belgium, Case 6/60, ECR Vol. VI, p. 1144-45. J. Hublet je tužio Belgiju u vezi sa pravom lokalnih vlasti da oporezuju službenike EEZ, kada je Sud stao na stanovište da nije nadležan da poništava zakonske ili upravne akte jedne države članice. Detaljnije kod: Vid Vukasović, op. cit., str. 34.

snagu samo u postupku koji reguliše reviziju Ugovora (čl. N), tj. u postupku zajedničkog utvrđivanja na međuvladinoj konferenciji i posle ratifikacije u svim državama članicama.

Najviše je rasprostranjeno treće tumačenje o *sui generis* karakteru i položaju Suda pravde, prema kome se radi o specifičnom sudu koji se ne može izjednačiti ni sa nacionalnim ni sa međunarodnim sudovima. Imajući u vidu sastav Suda pravde, koga čine 28 sudija i 8 opštih pravobranioca (kao i sekretar sa administrativnim osobljem), koje imenuju države članice na osnovu međusobnog sporazuma, proizilazi da ima osnova za poređenje sa međunarodnim sudovima.

Sa druge strane, međutim, ova klasifikacija nije potpuna kada se uzme u obzir nadležnost Suda da ispituje zakonitost akata Saveta i Komisije (čl. 173), da donosi odluke o preliminarnim pitanjima (čl. 177) i da se stara o poštovanju obaveza država članica koje proizilaze iz Ugovora (čl. 169, 170, 171), koje ukazuju na bliskost kompetencija sa nacionalnim sudovima. Stoga argumenti idu u prilog trećem shvatanju o *sui generis* karakteru i ulozi Suda pravde.¹⁹⁰ To je razumljivo, s obzirom na specifični položaj Suda, njegov sastav, zadatke i metod rada. Donekle se, kako je rečeno, Sud može porediti sa nacionalnim ustavnim i upravnim sudovima u izvršavanju svojih zadataka.

Sa druge strane, nemoguće je zaobići njegovu nadnacionalnu suštinu, jer nezavisnost sudija i opštih pravobranilaca u njihovom radu predstavlja, Ugovorom utvrđeni, osnovni uslov vršenja njihovih funkcije. Stoga Sud po svojoj pravnoj prirodi predstavlja jedinstveni sudski organ istovremeno međunarodnog i unutrašnjeg karaktera, sa značajnim nadnacionalnim karakteristikama. Nadnacionalni karakter Suda, između ostalog, ogleda se i u ovlašćenjima da svojim odlukama ustanovljava prava i obaveze - kako za države članice, tako i za fizička i pravna lica država članica.

¹⁹⁰ Zastupnici tog shvatanja su brojni: Parry and Hardy, „EEC Law”, London, 1981, tač. 9.01.; Lasok and Bridge, The Law and Institutions of the EC”, London, 1987, p. 257; Vaughan, „Law of the EC”, London, 1986, Vol I, tač. 2.01.; Brown, Jacobs, „The Court of Justice of the EC”, London, 1983, p. 92.; Vukadinović R. „EEZ - Institucije”. *op.cit.*, Vukasović „Sud EZ”, *op.cit.* str.35 i mnogi drugi.

Jedna od fundamentalnih odluka Suda, koja naglašava nadnacionalni karakter Suda i pravnog sistema EU predstavlja presuda u slučaju *Van Gend en Loos*¹⁹¹. U donošenju odluke o preliminarnim pitanjima, u ovom slučaju o čl. 12. Ugovora (zabrana uvođenja novih i povećavanja postojećih carina), Sud je izneo stanovište da:

„Zajednica uspostavlja novi pravni poredak međunarodnog prava u čiju korist su države ograničile, iako u ograničenom obimu, svoja suverena prava, čiji su subjekti ne samo države članice, već i njihovi građani. Nezavisno od zakonodavstava država članica, pravo EU tj. nekadašnje Zajednice nameće pojedincima ne samo obaveze, već je zamišljeno da na njih prenosi i prava koja postaju deo njihovog pravnog nasleđa. Ova prava nastaju ne samo kad se izričito garantuju Ugovorom o osnivanju, već i na osnovu obaveza koje Ugovor nameće na jasno određen način, kako pojedincima, tako i državama članicama i institucijama Zajednice”.

2.7.1. Sastav Suda pravde EU

Posle najnovijeg proširenja Unije od jula 2013. godine, Sud deluje u sastavu od 28 sudija (po jedan iz svake od zemalja članica EU) i 8 opštih pravobranilaca, sekretar Suda, pravni sekretari i specijalizovane službe. Sudije i opšte pravobranioce sporazumno imenuju države članice na period od šest godina.

¹⁹¹ Holandski uvoznik formaldehida tužio je nadležni carinski organ (carinski inspektorat) za primenu veće carinske stope Carinskom sudu u Amsterdamu. Carinski sud (Tariff Commission) se obratio Evropskom sudu za tumačenje čl. 12. Ugovora u postupku po prethodnim pitanjima. Prvo pitanje se odnosilo na mogućnost interne primene čl. 12. Ugovora o EEZ, tako da se građani mogu direktno pozivati na ove odredbe u postupku pred nacionalnim sudom. Drugo prethodno pitanje obuhvatilo je dilemu da li, u slučaju potvrdnog odgovora na prvo pitanje, primena uvoznih carina od 8% predstavlja nezakonito povećanje u smislu čl. 12. Ugovora o EEZ. Zainteresovane države (Holandija, Belgija i Nemačka) pokušale su da ospore nadležnost Suda, ali je Sud izneo stav o supremaciji komunitarnog prava i direktnom dejstvu odredaba čl. 12. Ugovora. Case 26/62, 1963, ECR I

Oni mogu biti ponovo birani posle isteka mandata. U praksi je zastupljen po jedan sudija iz svake države članice. Savet je ovlašćen da, na zahtev Suda, jednoglasno odluči o povećanju broja sudija¹⁹² i broja opštih pravobranilaca. Ugovor iz Lisabona je zadržao to ovlašćenje Saveta (čl. 252).

Njihova nezavisnost mora biti van svake sumnje i moraju ispunjavati uslove za izbor na najviše pravosudne funkcije ili biti istaknuti pravnici priznate stručnosti (ex čl. 167 Ugovora o EU). Tokom svog mandata sudije i pravobranioци ne smeju vršiti drugu političku ili administrativnu funkciju ni bilo koje druge poslove. Posle prestanka mandata, sudije moraju poštovati obaveze koje proističu iz te funkcije i ponašati se časno u vezi prihvatanja određenih imenovanja ili pogodnosti.¹⁹³ Sudije među sobom biraju svog predsednika na period od tri godine. Predsednik upravlja radom Suda i predsedava plenarnim sednicama.

Ugovor iz Lisabona je unapredio proceduru imenovanja sudija u odnosu na prethodni sistem, gde je vlada svake države članice slala ime svog kandidata za sudiju i zatim je sledilo autoamtsko imenovanje. U skladu sa odredbama čl. 255. Ugovora o EU, formira se panel sastavljen od sedam bivših sudija Suda pravde i Opšteg suda, iz nacionalnih najviših sudova i iz redova uglednih advokata. Ovaj panel od sedam članova ima zadatak da ubuduće daje mišljenje o prikladnosti kandidata da obavlja funkciju sudije ili opšteg pravobranioца¹⁹⁴.

Sedište Suda je u Luksemburgu. Sud pravde zaseda plenarno. Za quorum Suda je potrebno četrnaest sudija. Plenarne sednice Suda održavaju se kada Sud tako odluči (za značajne slučajeve) ili to zahteva država članica ili komunitarni organ, koji su strane u sporu. Može zasedati i u većima od po tri ili pet sudija. Sastav veća i izuzeće sudija regulisani su Protokolom o Statutu Suda. Sudije i pravobranioци ne mogu učestvovati u rešavanju nekog predmeta u kome su ranije učestvovali kao zastupnici, savetnici ili

¹⁹² Tako je Savet povećao broj sudija na 15 posle ulaska Austrije, Švedske i Finske u članstvo EU, 1995.g. Odluka Saveta od 1. januara 1995. (čl. 10), OJ L 1, 1995.

¹⁹³ Čl. 4. Statuta Suda.

¹⁹⁴ Piris, *op.cit.*, p. 233.

svedoci ili u nekom drugom svojstvu¹⁹⁵. Kada radi u većima, Sud vrši istražne radnje ili sudi posebne vrste slučajeva (čl. 165. Ugovora). Posle donošenja Ugovora iz Mastrihta proširen je broj slučajeva koji se rešavaju u većima Suda, tako što je utvrđeno (ex čl. 165) da Sud zaseda plenarno onda kada to zatraže država članica ili institucija Zajednice koja je strana u sporu.

Opšti pravobranioци imaju ulogu sličnu komesarima vlade u francuskom Državnom savetu u upravnim sporovima. Saglasno odredbama Ugovora o EU, opšti pravobranilac je dužan da, postupajući nepristrasni i nezavisno, javno izloži obrazložene završne predloge o pokrenutim predmetima pred Sudom. Cilj je da pomogne Sudu u izvršavanju poverenih zadataka nadzora nad poštovanjem prava prilikom tumačenja i primene osnivačkog Ugovora. Pravobranioци se biraju na isti način i pod istim uslovima kao i sudije (čl.167). Prema stranama u sporu imaju isti odnos kao i Sud. Iako njihova mišljenja formalno pravno ne obavezuju Sud, sudije ih u najvećem broju slučajeva u praksi slede.¹⁹⁶ Otuda potiče značaj uloge opštih pravobranilaca koji imaju trostruku funkciju: a) predlažu rešenja za predmete koje raspravlja Sud, b) predložena rešenja podvode pod opšti model postojeće sudske prakse i c) ako je moguće, naznačavaju obrise daljeg razvoja sudske prakse.¹⁹⁷ Pravobranilac izlaže svoje obrazloženo mišljenje posle završetka usmenog saslušanja stranaka, a pre izricanja presude Suda.

Sekretar Suda se bira tajnim glasanjem sudija i opštih pravobranilaca na period od šest godina, sa pravom ponovnog biranja. Sud usvaja propise koji uređuju njegov položaj (ex čl. 168). Uloga sekretara je da se stara o proceduralnim pitanjima dostavljanja svih dokumenata Sudu i stranama u sporu i da pri-

¹⁹⁵ Ako su bili pozvani da odlučuju kao članovi suda istražne komisije, čl. 16. (1) Protokola o Statutu Suda.

¹⁹⁶ „Serving the European Union - A Citizen's Guide to the Institutions of the EU”, Second edition, Luxembourg, Office for Official Publications of the EC, 1999, p. 18.

¹⁹⁷ Lasok and Bridge, op. cit., p. 250. Kod nas R. Vukadinović, op. cit., str. 85. i V. Knežević - Predić, op. cit., str. 363.

sustvuje sastancima Suda prilikom razmatranja administrativnih i finansijskih pitanja, bez prava glasa.

2.7.2. Delokrug Suda pravde EU

Sud pravde EU deluje u okvirima nadležnosti propisanih Ugovorom o EU. Odatle proističe da Sud nema izvornu, već samo ograničenu nadležnost, koju mu dodeljuje konstitutivni Ugovor¹⁹⁸. U ex čl. 164. Ugovora o EU iz Mastrihta utvrđena je uloga Suda kao čuvara i nadzornika poštovanja prava prilikom tumačenja i primene osnivačkog Ugovora.

Ugovor iz Lisabona je nasledio dopune nadležnosti Suda pravde, koje su bile predviđene još u Ugovoru o Ustavu EU. Naime, delokrug Suda je proširena na tri oblasti:

1) Čitava oblast bivšeg trećeg stuba EU, odnosno domen slobode, bezbednosti i pravde potpao je pod nadležnost Suda. Jedini izuzetak je pravosudna saradnja članica EU u krivičnim stvarima i policijska saradnja, gde Sud nije ovlašćen da ocenjuje valjanost ili srazmeru aktivnosti policijskih organa u cilju očuvanja unutrašnje sigurnosti (čl. 276.). Ugovor iz Lisabona je predvideo privremeno prelazno pravilo po kome Sud nema nadležnost u odnosu na akte bivšeg trećeg stuba koji su usvojeni pre stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona. Trajanje ovog privremenog izuzeća je ograničeno na pet godina od stupanja na snagu Ugovora, te je počev od 2015. istekla njegova važnost.

2) Uprkos činjenici da zajednička spoljna i bezbednosna politika (ZSBP) ostaje izvan nadležnosti Suda, Ugovor iz Lisabona ovlašćuje Sud da ocenjuje zakonitost odluka koje uvide restriktivne mere prema fizičkim i/ili pravnim licima (čl. 275).

3) Otklonjen je zahtev da akt koji se poništava pred Sudom mora imati neposredan efekat za fizičko lice ili kompaniju, da bi mogli da pokrenu postupak pred Sudom. Time je proširen

¹⁹⁸ Sličan stav iznosi Hartley T., „The Foundations of EC Law”, 1988, p. 56.

obim akata za koja se mogu tražiti poništenja pred Sudom (čl. 263. stav 4).

Ugovor iz Lisabona posebno predviđa da čak i akti Evropskog saveta mogu biti predmet postupka poništavanja pred Sudom pravde. To se odnosi i na akte drugih organa EU koji mogu proizvesti pravne posledice prema trećoj strani (čl. 263. stav 1). To predstavlja značajno širenje nadležnosti Suda u smeru jačanja vladavine prava u EU.

Inače, u čl. 172. Ugovora iz Matrihta predviđeno je da nadležnost Suda može biti utvrđena i uredbama, koje zajednički donose Parlament i Savet, ili samo Savet - u pogledu sankcija predviđenih tim uredbama. To znači da nadležnost Suda može biti određena i sekundarnim komunitarnim zakonodavstvom tj. uredbama, za sankcije utvrđene tim uredbama. Sudska praksa je, međutim, nastojala da proširi nadležnost Suda, široko tumačeći i primenjujući osnivački Ugovor. Pri tome, Sud se najčešće rukovodio teleološkim tumačenjem odredbi Ugovora, polazeći od duha i principa na kojima počivaju temelji evropskih zajednica.¹⁹⁹

Ugovor iz Lisabona je promenio proceduru usvajanja izmena i dopuna Statuta Suda pravde. Umesto jednoglasnosti, posle Lisabona, Statut Suda može biti promenjen kvalifikovanim većinskim odlučivanjem u Savetu ministara (čl. 281). Smatra se da će ova novina doprineti prilagođavanju aktivnosti Suda pravde novim izazovima u njegovom radu.

Sud pravde EU je razvio shvatanje po kome u izvore komunitarnog prava spadaju i opšta pravna načela (pored Ugovora, sekundarnog zakonodavstva i međunarodnih sporazuma). U opšta pravna načela spadaju: osnovna ljudska prava, pravna sigurnost (zabrana retroaktivnog delovanja propisa, zaštita stečenih prava, legitimna očekivanja), načelo proporcionalnosti, jednakosti, pravo na poverljivo obavljanje advokatske delatnosti, načelo presuđenog predmeta (*Non bis in idem*) i dr.

¹⁹⁹ Vidi: T. Hartley, *op. cit.*, pp. 129-152.; H. G. Schermers and M. Waelbroeck, „Judicial Protection in the EC”, Kluwer, 1992, pp. 37-63.

Pre svega, nadležnost Suda deli se na: a) nadležnost u sporovima, koja obuhvata davanje presuda i b) nadležnost davanja mišljenja Suda. U okviru nadležnosti u sporovima, prema predmetu tužbe, nadležnost Suda je podeljena na direktne tužbe i na odluke Suda o prethodnim pitanjima.

a) Podela delokruga Suda zasniva se na određivanju da li se spor okončava pred Sudom (direktne tužbe, gde Sud ima ulogu prve i poslednje instance) ili se završava pred nacionalnim sudom (prethodna pitanja), gde Sud daje preliminarne odluke.

a1) U kategoriju sporova po direktnim tužbama spadaju sporovi koje pokreće Komisija ili drugi organ EU i države članice o sledećim pitanjima:

- neispunjavanje obaveza država članica koje proističu iz konstitutivnog Ugovora (169-171);
- poništaj akata komunitarnih organa zbog nezakonitosti (čl. 173-4);
- nečinjenje ili propuštanje organa EU da preduzmu mere protiv kršenja Ugovora (čl.176);
- naknada štete iz vanugovorne odgovornosti Zajednice (čl. 178);
- arbitražne klauzule iz javnopravnih ili privatnopravnih ugovora Zajednice (čl. 181);
- sporovi između Zajednice i njenih službenika (čl. 179 radnopravni sporovi);
- sporovi u vezi Evropske investicione banke i Evropske centralne banke (čl. 180);
- sporovi između država članica u vezi sa predmetom konstitutivnog Ugovora, koji se podnose Sudu na osnovu posebnog sporazuma zainteresovanih država članica (čl. 182);
- razrešenje od dužnosti člana Komisije (čl. 160).

a2) Druga kategorija nadležnosti Suda obuhvata odluke o prethodnim pitanjima,²⁰⁰ koje na zahtev nacionalnih sudova Sud daje u vidu tumačenja komunitarnog prava i njegovog dejstva na interne propise država članica (direktno dejstvo) i u obliku mišljenja o valjanosti akata organa EU i Evropske centralne banke.

Kod donošenja odluka Suda pravde o prethodnim pitanjima predviđena je obavezna nadležnost Suda kada se postavi prethodno pitanje u sporu pred vrhovnim nacionalnim sudom države članice (čije odluke ne podležu pravnom leku unutrašnjeg prava). Nadležnost Suda pravde nije obavezna kada se prethodno pitanje postavi u predmetu pred nacionalnim sudovima niže instance. Tada taj nacionalni sud može da se obrati Sudu pravde, ako smatra da je odluka o prethodnom pitanju potrebna za donošenje njegove presude.

Specifičnost donošenja odluke o prethodnim pitanjima je u tome da Sud pravde ne donosi presudu o meritumu spora, već samo o prethodnom pitanju, dok se osnovni postupak o konkretnom predmetu vodi pred nacionalnim sudom države članice. U čl. 177. Ugovora o EU utvrđena je lista prethodnih pitanja: a) tumačenje Ugovora, b) valjanost i tumačenje akata koje su odneli organi Zajednice (Komisija i Savet) i Evropska centralna banka i c) tumačenje statuta tela osnovanih aktom Saveta, ako to ovi statuti predviđaju.

Sud pravde je, međutim, svojom praksom težio da proširi svoju nadležnost donošenja odluka o prethodnim pitanjima i na međunarodne ugovore između EZ i njenih država članica i država nečlanica (primer Ugovora o pristupanju Grčke).²⁰¹ Velika zastupljenost odluka Suda pravde o prethodnim pitanjima je rezultat potrebe uniformnog sprovođenja komunitarnog prava u državama članicama.

²⁰⁰ To su tzv. preliminary rulings.

²⁰¹ Haegeman Case 181/73, ECR 449 1974. Tada je Sud pravde podveo Ugovor o pristupanju Grčke pod akte koje su doneli organi Zajednice (čl. 177, b), iako predmet tumačenja nije bila odluka Saveta o zaključenju Ugovora o pristupanju, već odredbe Ugovora.

Posebno je bitno da Sud, prilikom tumačenja i primene komunitarnog prava polazi ne samo od pozitivnog prava u odredbama Ugovora i drugih izvora komunitarnog prava,²⁰² nego i od opštih pravnih principa. Izvori komunitarnog prava obuhvataju a) primarne izvore: osnivački ugovori evropskih zajednica i EU, konvencije između država članica, sporazumi između Zajednice i trećih država ili međunarodnih organizacija; b) sekundarne izvore: pravila (uredbe), uputstva, odluke); c) opšta pravna načela i opšta pravila međunarodnog prava. Neki autori u izvore komunitarnog prava ubrajaju i odluke Suda pravde, mada u teoriji nema jedinstvenog stava o tome. Na taj način, Sud svojim tumačenjima deluje i kao stvaralac komunitarnog prava, pružajući u svojim presudama putokaze za buduću primenu tog prava i pravni osnov za rešavanje budućih sporova.²⁰³ Noviji primer takve uloge Suda nalazi se kod tumačenja primene principa supsidijarnosti.²⁰⁴ Proističe da je Sud zaštitnik interesa Zajednice i promoter

²⁰² Šire: Vukadinović R, „Pravo EU”, Beograd, 1996, str. 47.; Lasok and Bridge, *op. cit.*, pp. 135-148. Suprotno mišljenje iznosi T. Hartley, *op. cit.*, pp. 74-76. Hartley smatra da se pravna doktrina *stare decisis* (doktrina presedana) ne primenjuje u Evropskom sudu, iako Sud često sledi svoje prethodne odluke. Prema kontinentalnoj teoriji presedani ne mogu biti formalni izvor prava. Sud je, međutim, presudama u nekim vodećim slučajevima nastupao u ulozi stvaraoca komunitarnog prava. Kao razloge zbog čega se presedani ne mogu smatrati formalnim izvorom prava, Hartley navodi suštinska odstupanja od prakse engleskih sudova: Sud pravde ne primenjuje praksu analiziranja ranijeg slučaja da bi otkrio razlog odlučivanja (*ratio decidendi*), Sud nije obavezan da se poziva na ranije odluke, takođe, Sud često i odstupa od svojih presedana (usled promenjenih okolnosti ili promene stavova). Izvori prava Zajednice Hartley klasifikuje na pisane i nepisane. Shodno tome, on kao izvore komunitarnog prava navodi: 1. akte država članica, 2. akte Zajednice, 3. opšta pravna načela Zajednice (nepisani izvori) i 4. međunarodne sporazume sa državama nečlanicama (*op. cit.*, pp. 85-86).

²⁰³ Tako su nastali principi direktne primene komunitarnog prava i primata komunitarnih nad nacionalnim propisima država članica. Sud pravde je ove principe uobličio i obrazložio u brojnim svojim presudama. U slučajevima sporenja oko nadležnosti, odluke Suda su pravni osnovi za buduće tumačenje i primenu komunitarnog prava.

²⁰⁴ Grainne de Burca, „The principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional Actor”, JCMS No. 2, June 1998, pp. 217 - 235.

evropske integracije, što je posledica njegovog nadnacionalnog sastava i specifične funkcije kao suda sui generis.

Imajući u vidu da se razvojem evropskih zajednica i njihovim prerastanjem tj. stapanjem u Uniju, paralelno odvijala i evolucija uloge Suda u smeru jačanja njegovog statusa i širenja nadležnosti zajedno sa nadležnostima Zajednice, proističe još jedna posebna karakteristika Suda, koja ga odvaja od uobičajene tipologije nadležnosti. Tako Sud ima, pored klasične nadležnosti u sporovima, takođe i savetodavnu nadležnost.

b) Pri tome, savetodavna mišljenja Suda obavezuju komunitarne institucije i proizvode pravne posledice u komunitarnom pravu. Na zahtev Saveta, Komisije ili države članice, Sud daje mišljenje o usklađenosti predloga sporazuma (koji EU zaključuje sa jednom ili više država ili međunarodnom organizacijom) sa odredbama Ugovora (čl. 228. tač. 6). U slučaju da je mišljenje Suda negativno, takav sporazum može da stupi na snagu samo pod određenim uslovima utvrđenim u čl. N Ugovora o EU iz Mاستrihta. Radi se o postupku izmena i dopuna osnovnih ugovora (čl. N). To predstavlja novinu unetu odredbama čl. 228. u Ugovor iz Mاستrihta. Ugovor iz Mاستrihta je ojačao ulogu Suda pravde dajući mu ovlašćenje da, na zahtev Komisije (čl. 171), naloži nekoj državi članici plaćanje novčane kazne (ili paušalnog iznosa), u slučaju njenog nepoštovanja odluke Suda. To znači da odnosna država nije donela mere za izvršenje odluke Suda u utvrđenom roku, kada je Sud ovlašćen da naloži toj državi da plati kaznu. Ugovor iz Lisabona je potvrdio ove odredbe.

2.8. Revizorski sud u EU

Revizorski sud (engl. *The Court of Auditors*) predstavlja finansijsku savest EU, jer je zadužen da proveri sve prihode i rashode Unije u vidu nezavisne revizorske institucije. Važno je istaći da Finansijski sud nema sudsku funkciju, uprkos svom nazivu, već vrši računovodstvenu kontrolu. Njegova uloga je fokusirana na efikasno finansijsko upravljanje sredstvima EU i

u tom smislu vrši kontrolu poslovanja institucija i svih organa koje je osnovala EU.

Finansijska kontrola Revizorskog suda odnosi se na obavljanje finansijskih operacija u organima EU, njihovu legalnost i pravilno izvršavanje, u cilju obezbeđivanja ekonomičnosti poslovanja u interesu građana EU i efikasnog funkcionisanja čitave Unije. Posebno je značajna novija tzv. komunikaciona strategija Finansijskog suda, kojom je ovaj sud obavezan da rezultate revizorske kontrole učini javnim kroz publikovanje objektivnih i blagovremenih revizorskih izveštaja.

Revizorski sud je osnovan Briselskim budžetskim sporazumom od 22 jula 1975, a počeo je sa radom u oktobru 1977, sa sedištem u Luksemburgu. Ugovor o EU iz Mastrihta (potpisan 7. februara 1992) ozvaničio je položaj Evropskog revizorskog suda u svojstvu komunitarne institucije. Na ovaj način je ojačana nezavisnost i nadležnost ovog suda. Sud je obavezan da objavi godišnji Izveštaj (poznatiji po skraćenici DAS prema francuskom izrazu: *déclaration d'assurance* ili na engleskom: *Statement of Assurance*), kojim utvrđuje pouzdanost svih računa u EU, njihovu legalnost i regularnost transakcija.

Ugovor o EU iz Amsterdama (potpisan 2. oktobra 1997, stupio na snagu 1. maja 1999.) promovisao je ulogu Revizorskog suda kao institucije čitave EU i time i formalno proširio nadležnost ovog suda na drugi i treći stub međuvladine saradnje zemalja članica EU (tj. zajednička spoljna i bezbednosna politika i oblast pravosudne i policijske saradnje). Istaknuta je uloga Revizorskog suda u poštovanju regularnosti finansijskih operacija i mera sprečavanja prevara. Pored toga, Ugovor iz Amsterdama je potvrdio pravo Revizorskog suda da iznosi sporove pred Evropski sud pravde, kako bi zaštitio svoja ovlašćenja u odnosu na ostale institucije EU.

Ugovor o EU iz Nice (potpisan 26 februara 2001, stupio na snagu 1. februara 2003.) predvideo je da Revizorski sud bude sastavljen od po jednog člana iz svake od zemalja članica EU. Ugovor iz Nice je omogućio Revizorskom sudu da usvaja određene vrste izveštaja i mišljenja prilikom zasedanja u većima,

češće nego u punom sastavu Suda. Takođe je ozvaničena praksa ovog suda da objavljuje specifične godišnje izveštaje (specific DAS appraisals²⁰⁵) posebno za svaku od glavnih oblasti politika i aktivnosti Unije. Istaknuta je i važnost saradnje Revizorskog suda sa vrhovnim revizorskim institucijama zemalja članica.

Ugovor o EU iz Lisabona (čl. 287) potvrdio je nezavisnu poziciju ove institucije. Ipak, postoji obaveza podnošenja izveštaja Evropskom parlamentu i Savetu u formi deklaracije o valjanosti i zakonitosti trošenja finansijskih sredstava Unije. Takođe, Revizorki sud je obavezan da pomaže Parlamentu i Savetu kod provere validnosti izvršavanja budžeta.

Ovlašćenja Revizorskog suda su:

- kontrola svih prihoda i rashoda EU i poslovanja svakog organa osnovanog od strane Unije, ako nije drugačije predviđeno;
- provera zakonitosti i regularnosti svih prihoda i rashoda EU i ispravnosti finansijskog poslovanja u smislu ekonomičnosti i efikasnosti;
- sastavlja godišnji izveštaj posle zaključenja poslovne godine o sprovođenju budžeta EU, uključujući i tzv. Izjavu o zakonitosti i regularnosti EU računa i EU finansijskih transakcija za tu godinu;
- može da pripremi specijalne izveštaje o specifičnim pitanjima sa svojim zapažanjima;
- izveštava o utvrđenim slučajevima nepravilnosti ili sumnje na prevaru koje su otkriveni tokom računovodstvene kontrole;
- dostavlja zvanična mišljenja na predloge propisa EU koji imaju finansijske implikacije;
- konsultovan je povodom bilo koje mere za sprečavanje finansijskih prevara;

²⁰⁵ <http://www.eca.europa.eu>

- pomaže Evropskom parlamentu i Savetu u obavljanju njihove funkcije kontrole izvršenja kroz objavljivanje računovodstvenih izveštaja i mišljenja EU budžeta.

Revizorski sud nema pravosudnu funkciju. Stoga izveštaji i mišljenja Revizorskog suda nisu pravno obavezujući, kao što je to slučaj sa presudama Evropskog suda pravde i Prvostepenog suda. To znači da, u slučaju otkrivanja finansijske nepravilnosti ili prevare, ovaj sud hitno prosleđuje takav problem na dalji postupak nadležnim pravosudnim organima²⁰⁶.

Iskustvo u EU je pokazalo da je veliki broj finansijskih nepravilnosti potekao iz Zajedničkog poljoprivrednog fonda, kao i iz fondova tehničke pomoći EU. Zaposleni u EU su takođe zloupotrebljavali svoja ovlašćenja za rano penzionisanje. Sud je procenio da su takve finansijske nepravilnosti i prevare koštale poreske obveznike u EU godišnje oko 54 miliona eur.

Izveštaji Revizorskog suda značajni su za poboljšanje ukupnog finansijskog funkcionisanja i upravljanja Unijom (finansijski programi i fondovi EU). Ovlašćenja Suda se zato prostiru ne samo prema EU institucijama i zemljama članicama, već i prema zemljama korisnicama EU fondova tehničke pomoći. Naime, iako se radi o izvršavanju budžeta Unije, za koji je neposredno odgovorna Komisija, oko 90% tih prihoda i troškova se u praksi izvršava posredstvom nacionalnih nadležnih organa.

Revizorski sud je sastavljen od po jednog člana iz svake od zemalja članica EU, koje imenuje Savet ministara, posle konsultovanja sa Evropskim parlamentom, na bazi predloga za imenovanje koje daju države članice. Članovi ovog suda potiču, po pravilu, iz revizorskih institucija u zemljama članicama ili su posebno kvalifikovani u oblasti računovodstva. Mandat članova ovog suda je 6 godina, sa pravom reizbora.

Članovi Revizorskog suda potpuno samostalno obavljaju svoje funkcije u opštem interesu EU. U izvršavanju svojih zadataka, oni ne traže niti prihvataju uputstva bilo koje vlade

²⁰⁶ Detaljnije kod G. Gasmi, „Pravo i osnovi prava EU“, Beograd, 2013, str. 249.

ili organa. Oni se uzdržavaju od svake radnje koja nije u skladu sa prirodom njihovih funkcija. To znači da oni ne mogu, za vreme trajanja njihovog mandata, da obavljaju bilo koju, plaćenu ili neplaćenu profesionalnu delatnost.

Članovi ovog suda zasedaju u veću prilikom donošenja odluka (usvajanje revizorskih izveštaja i mišljenja), na bazi većinskog odlučivanja, a svakom od članova Suda pomaže specijalizovani računovodstveni kadar. Sastanci Suda nisu javni. Predsednika Finansijskog suda biraju sami članovi između sebe, sa mandatom od tri godine i pravom reizbora. Uloga Predsednika je da deluje po principu: *Primus inter pares*, odnosno: Prvi među jednakima. To znači da Predsednik predsedava sastancima Suda, stara se o primeni njegovih odluka i o tome da se Sudom upravlja na pravilan način. Predsednik predstavlja Revizorski sud u spoljnim odnosima, posebno u pogledu budžetskih prihoda i isplata, prema ostalim EU institucijama i prema vrhovnim nacionalnim ustanovama računovodstvene kontrole zemalja članica EU.

Predsedniku Revizorskog suda u radu pomaže Generalni sekretar, koga imenuje sam Sud i odgovoran je za upravljanje administracijom i službenicima u Sudu, uključujući i profesionalno usavršavanje zaposlenih i odeljenje za prevođenje dokumenata na svaki od zvaničnih jezika EU. Takođe je odgovoran i za sekretarijat Suda. Danas Revizorski sud ima preko 800 zaposlenih, koje čine ovlašćeni revizori (oko trećina), prevodioci i administrativno osoblje. Revizorski stručnjaci, zaposleni u Sudu poseduju ogromno profesionalno iskustvo u revizorskoj kontroli, kako u javnom, tako i u privatnom sektoru, uključujući i računovodstvenu praksu, internu i spoljnu reviziju, pravo i ekonomiju. Oni pripremaju predloge revizorskih izveštaja i mišljenja, koja kasnije usvaja Sud. Sud zapošljava državljane iz svih zemalja članica, kako bi se omogućilo efikasno širenje profesionalnih i lingvističkih veština kadra. Otuda politika zapošljavanja u ovom Sudu, kao i uslovi rada, slede opšte principe koji važe u ovom domenu kod ostalih EU institucija, tj. prijem na osnovu javnih konkursa, koje organizuje Odeljenje EU za izbor

personala.²⁰⁷ Revizorski sud obezbeđuje usavršavanje ograničenom broju zaposlenih sa fakultetskim diplomama (u trajanju 3 – 5 meseci).

Rad Revizorskog suda reguliše poseban Poslovnik o radu, koji se podnosi Savetu EU na odobrenje. Sud je organizovan u posebne revizorske grupe, koje se sastoje iz specijalizovanih odeljenja za određena područja budžeta EU. CEAD revizorska grupa²⁰⁸ je odgovorna za koordinaciju godišnjeg izveštaja Suda, kvalitet revizorske kontrole i razvoj metodologije Revizorskog suda. Pored toga, Administrativni komitet, sastavljen od članova iz svih revizorskih grupa, zadužen je za administrativna pitanja u kompetenciji formalnog odlučivanja Suda. Počev od 2004. godine, Sud može usvajati izveštaje i mišljenja bez diskusije, na osnovu odluke dve trećine članova revizorske grupe ili Administrativnog komiteta. Postoji i interni revizor, koga imenuje sam Sud, a koji odgovara Revizorskom komitetu, sastavljenom od tri člana Suda i jednog spoljnog eksperta.

Kao i za druge EU institucije, obim sredstava iz budžeta EU namenjenih radu Suda, zavisi od odluke Evropskog parlamenta. Na sopstvenu inicijativu, finansijsko poslovanje Suda kontroliše spoljna revizorska firma, a rezultati ove revizije se zatim dostavljaju Evropskom parlamentu i Savetu ministara. Pored toga, finansijski izveštaji o poslovanju ovog suda i prateće revizorske procene o njegovom radu se objavljuju u Službenom listu EU i na web adresi Suda. To doprinosi transparentnosti rada Revizorskog suda i olakšava širu društvenu kontrolu funkcije koju ovaj sud vrši u EU.

2.8.1. Institucionalna uloga Revizorskog suda u EU

U izvršavanju navedenih ovlašćenja kontrole finansijskog poslovanja EU institucija i drugih komunitarnih organa,

²⁰⁷ EPSO – European Personnel Selection Office, <http://www.eca.europa.eu>

²⁰⁸ CEAD audit group (Coordination, Evaluation, Assurance and Development)

Revizorski sud vrši kontrolu na osnovu dokumentacije i po potrebi, na licu mesta kod drugih EU institucija i organa koji upravljaju prihodima ili isplatama u ime EU. Kontrola u zemljama članicama obavlja se u saradnji sa nacionalnim vrhovnim ustanovama finansijske kontrole u duhu poverenja i uz međusobno poštovanje nezavisnosti.

Radi efikasnog obavljanja predviđenih zadataka Suda, neophodno je da Revizorski sud ostane nezavisan i samostalan u radu u odnosu na ostale EU institucije i organe. Istovremeno, radi efikasnosti finansijske kontrole, potrebno je da postoji stalni kontakt i saradnja Suda sa svim EU institucijama i organima. Upravo se ovde ogleda suština nezavisne pozicije Revizorskog suda u institucionalnoj strukturi EU.

Značajno je naglasiti i ključnu institucionalnu ulogu Suda da pomaže Evropskom parlamentu i Savetu ministara u obavljanju njihove funkcije kontrole izvršavanja EU budžeta. Sud prezentira godišnji finansijski izveštaj i njegovi komentari i ocene imaju važno mesto kod odlučivanja Parlamenta da li da odobri ili ospori kako je Komisija upravljala budžetom Unije. Ukoliko je Revizorski sud zadovoljan, šalje Parlamentu i Savetu izjavu osiguranja (Statement of Assurance) da je novac poreskih obveznika u EU pravilno korišćen.

Značajna je i uloga Revizorskog suda da daje mišljenja o predlogu pravnih akata EU koja imaju finansijske implikacije, pre njihovog usvajanja. To čini na sopstvenu inicijativu ili na zahtev neke od EU institucija (Komisije, Saveta ministara ili EP). Može se zaključiti da institucionalna uloga i vršenje ovlašćenja Revizorskog suda znatno doprinose ukupnoj legitimnosti i transparentnosti delovanja Unije i njenih institucija u očima građana EU. Svakako da se ovde radi o efikasnom i odgovornom izvršavanju budžeta EU, koje kontroliše Revizorski sud, dok područje političke kontrole ostaje u domenu rada Evropskog parlamenta i Saveta, kao i nacionalnih parlamenata zemalja članica. Pored toga, aktivnosti Revizorskog suda povećavaju nivo odgovornosti EU institucija, utiču na legalno i pravilno korišćenje EU fondova, mišljenja i izveštaji Suda jačaju opšti nivo

finansijskog upravljanja u EU, te konačno doprinose procesu demokratske kontrole korišćenja EU sredstava, kontrole koju vrše Evropski parlament i Savet.

TREĆI DEO
KUDA IDE EVROPSKA
UNIJA?

1. MIGRANTSKA KRIZA I ODGOVOR EU

Sporazum iz Šengena stupio je na snagu 1995. godine i danas se sastoji od 26 država ugovornica. Sporazum uključuje sve evropske zemlje članice Evropske unije (EU), sa izuzetkom Velike Britanije, Irske, Rumunije, Bugarske, Kipra i Hrvatske. Strane ugovornice Šengen sporazuma čine i zemlje van EU: Norveška, Island, Lihtenštajn i Švajcarska.

Sporazum predviđa, *inter alia*, ukidanje zahteva za proverom lica na unutrašnjim granicama u okviru Šengenskog prostora. Konvencija o realizaciji Šengenskog sporazuma reguliše i standardizaciju ulaska i prebivališta, kao i izdavanje viza za čitav Šengenski prostor. U to vreme takođe su dogovorene mere saradnje u oblasti pravosuđa i policijskih poslova između zemalja članica Unije, uz dodatak odredbama o azilu.

U svetlu naglog rasta izbegličkog talasa koji je preplavio EU, delimična obnova graničnih kontrola je primenjena suprotno odredbama Šengen sporazuma, te je time došlo do njegove suspenzije *de facto*. Zemlje Evropske unije su se suočile sa značajnim porastom azilanata. Građanski rat u Siriji je posebno doprineo tome, ali i protekle godine političke nestabilnosti u zemljama kao što su Avganistan i Pakistan i teška ekonomska i politička situacija za mnoge ljude u zemljama Zapadnog Balkana, naročito u post-konfliktnim područjima. Zemlje EU koje su najviše na udaru tražilaca azila

su: Austrija, Nemačka i Francuska, kao i Švedska i Danska, dok je Mađarska takođe na udaru kao tranzitna zemlja članica.

Specifičnost propisa EU čini prevashodno njihov primat nad nacionalnim propisima u smislu nadnacionalnog dejstva²⁰⁹ i direktne primene²¹⁰ u zemljama članicama. Međutim, ovi bazični principi pravnog sistema Unije su ozbiljno narušeni u situaciji hitnog zaustavljanja ogromnog priliva izbeglica na teritoriju Grčke i Mađarske, kao tranzitnih zemalja na njihovom putu ka bogatijim članicama EU. Pored toga, sloboda kretanja kao prevashodno osnovno ljudsko pravo, takođe je ugrožena restriktivnim pristupom posebno nekih članica EU prema izbeglicama, pravdano razlozima očuvanja bezbednosti, borbe protiv terorizma, kao i potrebom pravredne raspodele ogromnog broja azilanata na nivou EU.

Otuda je značajno sagledati uzroke odstupanja od odredaba Šengen sporazuma i to bez zvanične odluke na nivou institucija EU, već u formi jednostranih akata pojedinih članica EU. Takođe je bitno ukazati i na kontekst primene Šengen sporazuma u vidu EU standarda migracione politike i aktuelne krize zajedničke politike azila EU.

Evropska unija (EU) predstavlja potpuno novu tvorevinu u međunarodnom pravu i međunarodnim odnosima, koja se razlikuje od klasičnih međunarodnih organizacija po svojim elementima nadnacionalnosti. Nadnacionalnost Unije prevashodno nose ključne institucije EU: Evropska komisija, Evropski parlament i Evropski sud pravde²¹¹.

Bez obzira na različite uloge navedenih organa u institucionalnoj strukturi EU i različite nadležnosti, njima je zajedničko da zastupaju interese Unije kao celine, kao i da su u svom radu nezavisni od uticaja nacionalnih organa država članica. Istovremeno, ove institucije snažno kroz svoje aktivnosti utiču na dalje jačanje

²⁰⁹ Gasmi G, „Pravo i osnovi prava Evropske unije“, Beograd, 2013, str. 146-147.

²¹⁰ *Ibidem*, str. 144-145.

²¹¹ Gasmi G, „Pravno-institucionalne perspektive EU“, Strani pravni život, 3/2015, str. 80.

nadležnosti Unije, kao celine, na uštrb suverenih ovlašćenja njenih država članica. Primarni cilj ovog regionalnog ekonomskog i političkog ujedinjavanja jeste održivi privredni prosperitet i prepoznatljiv međunarodni identitet članica EU u savremenim međunarodnim odnosima.

U teoriji evropskih integracija često se navodi da je Unija ekonomski gigant i politički patuljak, pa je pitanje kuda ide Unija i gde se tačno nalaze njene granice jedno od esencijalnih pitanja savremenog trenutka. Ovo tim više, imajući u vidu da se radi o jednom od najvećih trgovinskih blokova u globalnim okvirima. Tekući procesi širenja članstva EU ukazuju da je to nezaustavljiv process, istovremeno praćen produbljivanjem interne integracije i reformama institucija i pravnog sistema Unije.

Unija nije imala svojstvo pravnog lica u eksplicitnom smislu, sve do stupanja na snagu reformskog Lisabonskog Ugovora o EU početkom decembra 2009. jer su do tada postojeće Evropske zajednice (Evropska zajednica i EURATOM), ustanovljene Rimskim osnivačkim ugovorima iz 1958. godine, bile zadržale pravni subjektivitet. Tek je važećim Ugovorom o funkcionisanju EU iz Lisabona, koji je inkorporirao Rimske ugovore, Unija stekla status pravnog lica. To znači da EU uživa poslovnu sposobnost u državama članicama, da može sticati i raspolagati pokretnom i nepokretnom imovinom i može biti stranka u postupku (sudskom i dr). U oblasti zaključivanja međunarodnih ugovora, status pravnog lica EU omogućava jedinstvenu proceduru pregovaranja i zaključivanja ovih ugovora, umesto prethodne dve procedure koje su postojale na nivou EU i na nivou zemalja članica, pre stupanja na snagu Lisabonskog ugovora.

Glavni razlog osnivanja Zajednice, kao preteče današnje EU, bio je prevashodno uspostavljanje dugotrajnog mira u razorenoj Evropi posle Drugog svetskog rata, a zatim i postupna izgradnja unutrašnjeg tržišta i obezbeđivanje održivog privrednog razvoja, zasnovanog na uravnoteženom ekonomskom rastu, stabilnim cenama i visoko konkurentnoj tržišnoj privredi, koja doprinosi punoj zaposlenosti i društvenom napretku. Otuda je u EU

uspostavljena carinska, ekonomska i monetarna unija. Dalja izgradnja Unije prevazišla je ovaj početni ekonomski motiv udruživanja, jer je Ugovorom iz Mastrihta (1993), bilo predviđeno da države članice sprovode zajedničku spoljnu i bezbedonosnu politiku, uključujući tu i postepeno utvrđivanje zajedničke odbrambene politike.

Unija je, shodno zvaničnim formulacijama čl. 2. Ugovora o EU iz Lisabona, utemeljena na vrednostima poštovanja dostojanstva, slobode, jednakosti, demokratije, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava i prava manjina. Upravo ove vrednosti su u momentumu migrantske krize, stavljene na tešku probu i veoma ugrožene odsustvom solidarnosti država članica EU.

1.1. Sloboda kretanja i aktuelna migraciona politika EU

EU je tokom burne protekle 2015. godine pretrpela ogroman priliv izbeglica, zatim dužničku krizu Grčke i dva talasa terorističkih napada u Parizu. Od svega toga, najrazornija je ipak migrantska kriza, koja je ukazala na institucionalne probleme EU i odsustvo zajedničke migracione politike Unije. Naime, sve više se pominje formalno ukidanje Šengen sporazuma²¹², koji je pravno simbolizovao prostor bez granica među državama članicama, a u situaciji podizanja betonskih i žičanih prepreka na graničnim prelazima među tim istim državama i u jeku njihovog međusobnog optuživanja za nedostatak solidarnosti u zbrinjavanju izbeglica.

Situacija je tim više zaoštrena kada se ima u vidu negativna bezbedonosna dimenzija migrantske krize, jer bez transparentne registracije izbeglica i u povećanje napada migranata u Nemačkoj (Keln), Finskoj i Austriji²¹³, niko ne može da garantuje da među

²¹² Gasmi G, Zečević S, „Evropski bezbednosni i odbrambeni identitet i migrantska kriza“, Strani pravni život, br. 2/2016, str. 56.

²¹³ Yardley J., „Sexual Attacks Widen Divisions in European Migrant Crisis“, Reuters, January 2016.

izbeglicama nema i određenog broja uveženih i dobro obučениh terorista. Sa druge strane, to je poslužilo jačanju nacionalnih ekstremno desničarskih pokreta i euroskeptika u okviru zemalja članica EU, a još više postalo indikator institucionalnih slabosti Unije.

Sporazum iz Šengena (1985.) predstavlja refleksiju ideje slobodnog kretanja ljudi, ali ujedno i odraz strepnji od imigracije i prekograničnog kriminala²¹⁴. Šengenskom sporazumu je sledila Konvencija o njenoj primeni (1990), koja je stupila na snagu 1995. To su osnove tzv. „Šengen *Acquis*“, koji je počev od usvajanja Ugovora o EU iz Amsterdama (1999.) postao sastavni deo pravnih tekovina Unije tj. „*Acquis Communautaire*“. Mnogi propisi u okviru Šengen *Acquis* su preporuke tj. tzv. *soft law* o EU standardima migracione politike, prava ulaska, boravka i povratka stranaca, kao i pitanja sprečavanja ilegalnih migracija, suzbijanja trgovine ljudima tj. trafikinga i zaštite ličnih podataka. Sve navedene vrste preporuka su upućene državama članicama u cilju stvaranja i primene zajedničke migracione politike. Karakteristično je da se krug potpisnica Šengen *Acquis* postepeno širio, iako nikada nije obuhvatio sve zemlje članice. Naime, Velika Britanija, Danska i Irska su ostale izvan, kao i nove članice koje su morale da prođu period usklađivanja sa kriterijumima Šengena (Rumunija i Bugarska i u novije vreme Hrvatska), dok je Kipar izvan Šengena usled nerešenog pitanja okupiranog severnog dela ostrva od strane Turske. Države koje nisu članice EU su takođe potpisnice Šengena (Norveška i Island, 2001), zatim Švajcarska (2008), kao i Lihtenštajn²¹⁵.

Konvencijom o primeni Šengen sporazuma osnovan je Izvršni komitet sa zadatkom da normativno reguliše primenu

²¹⁴ Potpisale su ga zemlje Beneluksa (Holandija, Belgija i Luksemburg), SR Nemačka i Francuska koje čine pet članica osnivača Zajednice, da bi se krug potpisnica sukcesivno širio. Sporazum iz Šengena je prvobitno predviđao postepenu suspenziju kontrola na unutrašnjim, zajedničkim granicama ovih zemalja. Detaljnije vid. kod: „Sporazum iz Šengena – Za Evropu bez granica“, prir. Lopandić D. i Janjević M., Beograd, 1996, str. 225.

²¹⁵ Piris J.C., *The Lisbon Treaty – A legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, 2010, p. 192-193.

odredbi Sporazuma iz Šengena i da vrši kontrolu njihove primene. Konvencijom je takođe detaljnije regulisano ukidanje kontrole na unutrašnjim granicama članica Šengen sporazuma i uslovi ulaska stranaca tj. svih lica koja nisu državljani neke od zemalja EU. *Exempli causa*, konkretne posledice za državljane trećih zemalja, tj. onih država koje nisu članice Šengen sporazuma, znače da odbijanje vize od strane jedne zemlje članice Šengena, automatski znači da taj stranac nema mogućnost dobijanja vize ni u drugoj članici Šengen područja. Ugovor o EU iz Mاستrihta (1993.) u odredbama čl. 100c uvodi zajedničke vizne liste i jedinstveni format vize u članicama EU.

Na taj način su pitanja povezana sa viznim režimom (spisak trećih zemalja za čije državljane su potrebne vize), prenet u nadležnost organa EU odnosno prvi stub nadnacionalnog odlučivanja. To nije slučaj sa ostalim pitanjima saradnje zemalja članica EU u domenu pravosuđa i unutrašnjih poslova, koja su činila nekadašnji treći stub²¹⁶ (pre Ugovora o EU iz Lisabona i stapanja sva tri stuba u jednu celinu pravne ličnosti EU). Tu oblast karakteriše međuvladina saradnja država članica, odnosno koordinacija nacionalnih politika zemalja članica i jednoglasno odlučivanje.

Ugovor iz Amsterdama (1999), koji predstavlja reviziju Ugovora iz Mاستrihta donosi novine. Pored toga što je oblast viza, azila i pravosudne saradnje u civilnim pitanjima „komunitarizovana“ tj. preneti u nadležnost organa EU, učinjen je korak napred u pravcu produbljivanja interne integracije – Šengen *Acquis* integrisan je u Ugovor o EU. To je posebno značajno, jer od potpisivanja Šengen sporazuma, on nije bio sastavni deo *Acquis Communautaire*, odnosno nije formalno-pravno bio povezan sa pravom EU, jer ga nisu zaključile sve članice EU. Sledi dalja evolucija u EU. Ugovorom iz Amsterdama je proklamovano stvaranje područja slobode, bezbednosti i pravde, što je zatim potvrđeno u revidiranom Ugovoru o EU iz

²¹⁶ Ivanda Stipe, „Treći stup još najmanje odražava integriranost“. Monografija: Schengenski sporazumi i unutarnja sigurnost, Zagreb, 2001, str. 17.

Nice (2003). Ugovor iz Lisabona (2009) formalno ukida odvojenost ove saradnje država članica i bivši treći stub stapa u jedinstveno pravno lice Unije. Time, međutim nije ukinuta međudržavna suština ove saradnje na principima preovlađujućeg konsenzusa i primarne zaštite nacionalnih vitalnih interesa. Preciznije, i dalje je u nadležnosti Saveta ministara da utvrđuje tzv. bele i crne liste viznog režima. Jedan od takvih primera je Uredba Saveta br. 539 iz 2001. godine²¹⁷.

Složenost saradnje zemalja članica u domenu bezbednosti, pravosuđa i unutrašnjih poslova, pored egzistiranja različitih nacionalnih interesa, dodatno je pojačala migrantska kriza. Ukidanje Šengena krajem 2015. se desilo na faktički način (*de facto*), odnosno vaninstitucionalno i bez formalne odluke na nivou organa Unije.

Uprkos nastojanju da se dugoročno izgradi bezbedonosni i spoljno-politički identitet Unije, realnost je demantovala ova nastojanja. Svaka od zemalja članica je u situaciji kulminacije migracionih talasa, počela da reaguje jednostranim aktima pozivajući se na razloge zaštite nacionalne bezbednosti i ugrožavajući time migracionu politiku Unije kao celine.

1.2. Odsustvo jedinstva u EU i migrantska kriza

Vanredno zasedanje Saveta ministara spoljnih poslova održano septembra 2015. pod predsedništvom Luksemburga nije rezultiralo jedinstvom među članicama EU u pogledu predloga o kvotama za raspodelu izbeglica. Učestali su bili pozivi na solidarnost od strane predsedavajućeg ministra J. Aselborna (Jean Asselborn) i Visoke predstavnice EU za spoljnu politiku i bezbednost F. Mogerini (Federica Mogherini).

²¹⁷ Council regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement“, Official Journal of EC, L 81, 21 March 2001, pp. 1-7.

Uprkos važanju Dablinske konvencije o azilu u zemljama EU od početka 90-tih, ukazano je na značajne razlike među članicama EU u odnosu na dinamiku procesuiranja zahteva za azil i imajući u vidu stope priznavanja azila. Otuda se predsedavajući Saveta tom prilikom založio za ustanovljavanje specijalnih ovlašćenja na nivou EU, koji bi bili povereni EU Kancelariji za podršku azila²¹⁸ da ustanovi zajednička pravila i principe za slučajeve azila, koji bi bili obavezni za sve zemlje članice Unije. Ovo zalaganje je posebno podržao na zasedanju ministar inostranih poslova Nemačke, Štajnmejer (Frank-Walter Steinmeier).

Mađarska je prva zemlja na udaru azil procedure, koja prema Dablinskoj konvenciji predviđa da prva zemlja u kojoj tražioci azila podnesu zahtev, primeni proceduru registracije tražioca azila i razmatranja razloga za azil. Migranti su masovno odbijali registraciju, što je uzrokovalo sukob sa mađarskom policijom i pojačalo tenzije i u okviru Unije, posle uvođenja zabrane njihovog daljeg kretanja ka ostalim članicama EU.

Otuda je Italija, u liku svog ministra spoljnih poslova Đentiljonija (Paolo Gentiloni) istakla zahtev za donošenjem jedinstvenih EU propisa o azilu. Naime, konstatovano je da sistem podnošenja zahteva za azil u zemlji članici EU, u kojoj se migranti prvo nađu više nije održiv, što je pokazao primer Mađarske.

Sa druge strane, neophodno je poštovati vrednosti EU koje štite ljudska prava i demokratiju, te obezbediti da izbeglice u duhu UN Ženevske konvencije (1951), koje beže od rata ili mračnih dikatorskih režima budu zaštićene i odvojene u tretmanu od ekonomskih migranata. Italija i Nemačka su istakle da bavljenje problemima azila na nacionalnom nivou država članica dramatično ugrožava funkcionisanje Šengena i slobodu kretanja u EU.

²¹⁸ European Asylum Support Office (EASO)

Mnogi analitičari²¹⁹ čak postavljaju pitanje da li je došlo do nove podele na Istok – Zapad u okviru EU, imajući u vidu protivljenje zemalja članica nekadašnje Višegrad grupe (1991), Mađarske, Češke, Slovačke i Rumunije, uspostavljanju dobrovoljne raspodele migranata kroz sistem kvota. Poljska je u poslednjem momentu podržala većinsko stanovište zemalja članica na septembarskom zasjedanju Saveta ministara (2015). Može se oceniti da se ipak ne radi o novoj подели na Istok – Zapad unutar EU, iako vlada nedostatak jedinstva među članicama EU.

Naime, zemlje bivšeg istočnog bloka nisu bile kolonijalne sile, te nemaju tradiciju prihvata imigracionog stanovništva u svoja društva. Takođe, razlikuju se demokratske tradicije, shvatanja o konceptima vrednosti Unije, stepen političke kulture i percepcije identiteta EU i njenog mesta u svetu u odnosu na njihove zapadne susede, osnivače EU.

Doza straha i neprihvatanja izbeglica koje dolaze van Evrope, može se objasniti neznanjem i priličnim nivoom zatvorenosti istočno-evropskih društava zbog bivše pripadnosti Istočnom bloku. Ako se navedenim kulturološkim razlozima, dodaju i ekonomski problemi u ovim zemljama, gde tržišta rada nisu tako atraktivna kao na Zapadu Unije, situacija postaje lako objašnjiva. Primera radi, minimalna plata za radni sat u Bugarskoj i Rumuniji je oko jedan evro, dok je u Nemačkoj više od osam evra (počev od 2015)²²⁰.

Kompleksnosti migrantske krize doprinosi i mešavina ekonomskih migranata sa ratnim izbeglicama, ali i pogrešno poistovećivanje islamske religije sa terorizmom u mnogim zemljama EU, posebno u Francuskoj, kao i u Belgiji i Nemačkoj. Na ovaj način se koncept multikulturalizma, na kome počiva

²¹⁹ Macek L., „Refugee Crisis: A new East – West rift in Europe?“, 27TH OCTOBER 2015 / EUROPEAN INTERVIEW N°88 / FONDATION ROBERT SCHUMAN, <http://www.robert-schuman.eu>

²²⁰ Schulten T, “Contours of a European Minimum Wage Policy”, Study, Friedrich Ebert Stiftung, <http://www.fes.de/international/moe>, October 2014, pp. 4 – 6.

ujedinjena EU uruštava. *In varietate concordia*²²¹ predstavlja geslo EU koje štiti posebnosti različitih nacionalnih identiteta i kultura zemalja članica EU²²². U situaciji migrantske krize, ova ideja je fundamentalno poljuljana.

Ostaje da se vidi da li će doći do dubljeg političkog ujedinjavanja zemalja članica u okviru EU i sledstveno tome, daljih značajnih pravnih reformi Unije u predstojećem periodu njenog razvoja. Pravne i institucionalne reforme Unije su preduslov daljeg privrednog snaženja EU u međunarodnim ekonomskim odnosima²²³.

Upozoravajuća je pozicija Mađarske, čiji se premijer Orban usprotivio sistemu kvota u migrantskoj krizi, iako bi upravo Mađarska bila glavni dobitnik takvog sistema. Mehanizam primene kvota bio bi, međutim, nadnacionalni. Neuspeh jednoglasnog uvođenja takvog jedinstvenog sistema na nivou EU, na uštrb nacionalnih suvereniteta zemalja članica predstavlja lakmus test političkog jedinstva u okviru EU. To je svakako bio razlog da većina članica EU ipak donese odluku o sistemu kvota u cilju efikasnosti.

Liberalna partija u Evropskom parlamentu zatražila je primenu odredaba čl. 7 protiv Mađarske, čija vlada je donela odluku o angažovanju vojnih snaga na njenim granicama. Slovenija je sledila primer Mađarske kod upotrebe vojnih snaga u migrantskoj krizi. Radi se o pravnoj mogućnosti svojevrsnog kažnjavanja zemlje članice zbog njenog kršenja baznih vrednosti Unije, uključujući vladavinu prava. Preventivni mehanizam čl. 7. Ugovora iz Lisabona može biti aktiviran samo u slučaju jasnog rizika od ozbiljnog kršenja osnovnih vrednosti EU. Tada Savet upućuje konkretnoj članici upozorenje. Mehanizam sankcija odnosno kažnjavanja “neposlušne članice” nastupa samo u slučaju ozbiljnog i upornog kršenja osnovnih vrednosti Unije²²⁴

²²¹ Ujedinjeni u razlikama.

²²² Gasmi G., *Pravo i osnovi prava EU*, Beograd, 2013, str.105.

²²³ *Ibidem*, str. 105.

²²⁴ Piris, J.C., *The Lisbon Treaty – A legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, 2010, pp. 71-72.

od strane države članice u određenom vremenskom periodu. Tada Savet može da suspenduje neka prava koja potiču iz članstva u EU, uključujući i pravo glasa te zemlje u Savetu ministara. Suspendacija se može odnositi i na ukidanje korišćenja sredstava iz strukturnih fondova Unije.

U novijoj praksi, počev od 2009. od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, međutim, nije dolazilo do primene preventivnog niti sankcionišućeg mehanizma, odnosno odredaba čl. 7. Naime, Komisija, kada je bivala suočena sa kršenjem vladavine prava ili kršenja drugih osnovnih vrednosti EU, u nekoj od članica EU, primenjivala je politički pritisak na tu zemlju ili je pribegavala tužbi Evropskom sudu pravde u slučajevima kršenja konkretnih propisa EU. Osnovne vrednosti su definisane odredbama čl. 2. Ugovora o EU iz Lisabona: poštovanje ljudskih prava, dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, vladavine prava i poštovanje prava manjina. Pored toga, društva zemalja članica se zasnivaju na nediskriminaciji, pluralizmu, toleranciji, pravdi, solidarnosti i jednakosti među polovima. Pravna zaštita fundamentalnih vrednosti Unije sadržana je u odredbama čl. 7. Ugovora o EU iz Lisabona. Pored Komisije i Saveta ministara, ostale institucije EU takođe štite osnovne vrednosti EU, te je Evropski parlament u nekoliko situacija pokretao inicijativu za redovno ocenjivanje članica EU o tome da li kontinuirano sprovode osnovne vrednosti Unije, a posebno poštovanje demokratije i vladavine prava. Takođe, decembra 2014. Zemlje članice su se u okviru Saveta obavezale da ustanove godišnji dijalog između svih članica u Savetu, u cilju unapređenja i zaštite vladavine prava definisane osnivačkim ugovorima o EU.

1.3. Kriza zajedničke politike azila EU

Na nivou EU nema tačnih i pouzdanih podataka o broju izbeglica tokom 2014. i 2015. To znači da nedostaje objektivna faktografska baza za donošenje zajedničkih odluka u okviru Unije. Procene se kreću da se radi o oko million podnetih zahteva za azil u članicama EU u 2015, nasuprot oko 600.000

istih u 2014. godini. Podaci variraju, kako na nacionalnom, tako i na nivou Unije usled različitih metodologija, odsustva registracije izbeglica, ali i nedostatka političke volje zemalja članica EU.

Neki analitičari spominju čak fenomen invazije izbeglica u odsustvu tačnih podataka, ali je nesporno da više od polovine zahteva za azil ide ka Nemačkoj, koja je najomiljenija destinacija azilanata²²⁵ u EU, a zatim Švedska na drugom mestu poželjnih mesta za nastanjenje od strane migranata. Na međunarodno-pravnom planu, Ženevska konvencija iz 1951. o zaštiti izbeglica obavezuje takođe i članice EU. Na regionalnom polju, važeća je Evropska konvencija o osnovnim ljudskim pravima (1950.) Saveta Evrope, a zatim i odredbe čl. 18. Povelje EU o fundamentalnim pravima čoveka, koja je postala pravno obavezna stupanjem na snagu Ugovora o EU iz Lisabona.

Izbeglicama, koji su tražioci azila, garantuje se da neće biti vraćeni u zemlju porekla gde im pretila opasnost po život i zdravlje. Tražioci azila imaju pravo na pravednu i efektivnu proceduru i odgovarajuću pomoć za održanje života. Na osnovu ovih principa, zemlje članice su ustanovile zajedničku politiku davanja azila. U praksi, međutim, pokazale su se ogromne slabosti ustanovljenog sistema u EU, uz izraženu moralnu krizu odsustva solidarnosti. Simbol moralnog posrnuća primene osnovnih vrednosti EU je beživotno telo sirijskog dečaka davljenika u moru, slika koja je obišla svet i užasnula milione ljudi.

Nesuglasice među zemljama članicama EU u pogledu primene zajedničke politike azila lako je objasniti kada se pogledaju nacionalne statistike o izbeglicama koje je objavio Eurostat²²⁶. Naime, u 2014. godini Poljska je primila 720 izbeglica, baltičke zemlje ukupno 120, Češka 765 izbeglica, a Slovenija 45. Nasuprot tome, Španija je donela 1585 pozitivnih odluka o azilu iste godine, dok je Bugarska preplavljena sa 7020 izbeglica. Zatim u Belgiji je

²²⁵ Labayle Henri, "The Crisis of the Common Asylum Policy in the European Union", 13TH OCTOBER 2015 / EUROPEAN ISSUES N°367 / FONDATION ROBERT SCHUMAN, <http://www.robert-schuman.eu>, p. 2.

²²⁶ *Ibidem*, p. 5.

doneto 8045 pozitivnih odluka o azilu, dok je Švedska prihvatila 30,650 izbeglica.

S obzirom na ogroman pritisak izbeglica, posebno tokom 2015., Nemačka je ukazala na ozbiljnu pretnju daljem funkcionisanju Šengena, odnosno prostoru bez granica. Preciznije rečeno, Šengen sporazum je kreiran u doba mira i ekonomskog procvata Zajednice, te ne može da se nosi sa velikom migrantskom krizom današnjice. Isto važi i za proceduru ustanovljenu Dablinskom konvencijom o azilu.

Pravno je moguća privremena i ograničena suspenzija Šengen sporazuma. Međutim, permanentno uvođenje graničnih kontrola među članicama EU bi suštinski označilo ukidanje Šengen koncepta. To bi istovremeno predstavljao ogroman udarac intenzivnoj intraregionalnoj trgovini unutar Unije, jer su otvorene granice vitalni elemenat carinske unije članica EU. Pored toga, zvaničnom suspenzijom Šengen sporazuma bile bi značajno pogođene i privrede zemalja članica sa Istoka Evrope, Poljske, Slovenije, Slovačke, Češke Republike i Mađarske. Negativni efekti uvođenja graničnih kontrola mere se, prema nekim procenama, milijardama eura²²⁷. Slovačka, Češka i Mađarska se karakterišu visokim stepenom uvoza, te bi povećanje cena uvoznih roba i usluga, uzrokovano eventualnim uvođenjem graničnih kontrola, snažno negativno uticalo na privrede ovih zemalja članica EU. U slučaju suspenzije Šengen sporazuma, čak i privremene, ozbiljno bi bila ugrožena sloboda kretanja i intenzitet međunarodnog saobraćaja unutar Unije.

Komisija je na septembarskom zasedanju Saveta (2015.) predložila kao privremenu meru raspodelu tražioca azila (kvote), kako bi umanjila pritisak na Nemačku, Grčku, Italiju, ali i Švedsku. Predsednik Komisije, Junker održao je istorijski govor pozivajući članice EU na solidarnost. Problem je nastao kada je sistem dobrovoljne raspodele tražioca azila u okviru

²²⁷ U slučaju Poljske, koja bi bila najviše pogođena suspenzijom Šengen sporazuma kao najveća privreda od zemalja članica na Istoku EU, šteta se meri gubitkom bruto društvenog proizvoda u rasponu iznosa od 18 milijardi eur. do 54 milijardi eur.

EU kao privremena mera, nezgrapno bio predstavljen kao sistem kvota. Italija i Grčka nisu bile sposobne da upravljaju situacijom i to je navelo Nemačku da pribegne merama nacionalnog otvaranja granica za izbeglice iz ratom zahvaćenih područja, pretežno Sirije i Eritreje. To je dovelo u pitanje opstanak Dablinskog sistema azila na nivou EU²²⁸.

Dve odluke EU (2015.) o pravednoj raspodeli tražioca azila na ostale zemlje članice, kako bi umanjili pritisak na Italiju, Grčku i Mađarsku značile su privremeno ukidanje Dablinskog sistema azila. Uvedeni su kriterijumi procene receptivne sposobnosti zemalja članica. To su sledeći parametri: 40% od veličine stanovništva i BDP²²⁹, 10% stopa nezaposlenosti, prosečan broj zahteva za azil za poslednje četiri godine. Prva odluka EU odnosi se na preseljenje izbeglica pristiglih u Italiju i Grčku od 24. marta 2015. dok se druga odluka odnosi na tražioce azila koji su došli od 15. avgusta 2015. Otvoreno pitanje se, međutim, postavlja kako regulisati situaciju potencijalnih azilanata, koji su stigli u Grčku i Italiju pre navedenih datuma.

Krajem 2015. je izvršeno izvesno preseljenje izbeglica, ali su nacionalni organi članica EU iskazali nedopustivu sporost u sprovođenju procedura za azil. Vanredno zasedanje Evropskog saveta održano 23. septembra 2015. u smirenoj atmosferi bilo je fokusirano na operativne i finansijske mere za jačanje politike nadzora nad spoljnim granicama EU, kao i na pomoć susedima u aktuelnoj migrantskoj krizi.

Početkom 2016. godine i dalje su glasni zahtevi mnogih zvaničnika članica EU (A. Merkel i dr.) za ujedinjenim odgovorom EU na migrantsku krizu u pravcu formiranja nove zajedničke migracione politike i zajedničke politike azila u EU. Postignut je dogovor o ukidanju tzv. Balkanske rute izbeglica, preko teritorija bivše SFRJ. Time, međutim, nije rešen problem velikog broja zatečenih migranata na teritoriji Grčke niti fenomen jednostranih odluka nekih članica EU, kao što je to pokazalo

²²⁸ *Ibid.*, p. 6.

²²⁹ BDP – bruto društveni proizvod

održavanje Bečkog sastanka o problemu migrantske krize (februara 2016.) na inicijativu Austrije sa zemljama Balkana, ali bez poziva Grčkoj. Iako je na Bečkom sastanku istaknuta podrška opstanku Šengen sporazuma i zajedničkoj politici azila EU, Grčka je snažno negativno reagovala na izostanak poziva za učešće na tom skupu, te je time poljuljan politički kredibilitet donetih odluka o azilu i upravljanju migrantskom krizom u okviru EU.

Odsustvo solidarnosti među članicama EU u migrantskoj krizi pojačava prisutnu struju evro-skeptika i njihove političke predstavnike u okviru Unije. To navodi na zaključak da je konkretna posledica prisutna u vidu odsustva bezbedonosnog, kao i odbrambenog identiteta odnosno odsustva bezbedonosne celovitosti EU.

Naime, članice EU odbijanjem solidarnosti poručuju da ne žele bezbedonosne probleme na svojoj teritoriji, koje priliv izbeglica neminovno sobom nosi. Takvi slučajevi su se već dešavali u istoriji evopskih integracija, kao npr. 1956. kada se desila kriza u Austriji²³⁰. Osnovna opasnost koja odatle proističe jeste povratak na nacionalne sisteme kontrole granica što je suprotno konceptu Šengena i osnovnih vrednosti na kojima počiva Unija. Šengen sporazum svakako predstavlja osnovu za primenu zajedničke migracione i politike azila u EU. Eventualnom suspenzijom Šengen sporazuma, koordinacija na nivou Unije migracionih priliva i zbrinjavanje izbeglica postalo bi nemoguće *de facto* i *de iure*.

Nameće se zaključak da bi eventualno ukidanje Šengen sporazuma bilo događaj bez presedana u istoriji posleratne Evrope i evropskih integracija, jer bi time nestao centralni stub

²³⁰ Vincent Cochetel, "Political Asylum in Europe: responding to the challenges of the Mediterranean", 8TH SEPTEMBER 2015 / EUROPEAN ISSUES N°365 / FONDATION ROBERT SCHUMAN, <http://www.robert-schuman.eu>, 28. juni 2016.

ujedinjavanja zemalja članica EU. To bi za sobom povuklo nesagledive negativne posledice po dalji razvoj Unije. Žan Mone je, međutim, davno rekao da su krize ujedno i veliki ujedinitelji, te ostaje da se vidi da li će ova vizionarska misao prevladati aktuelno uskogrudi pristup u EU.

Kada se migrantska kriza razmatra sa ekonomskih aspekata, proističe da bi odgovor bio daleko pozitivniji da je u toku jak privredni rast Unije i niska nezaposlenost u zemljama članicama. To nažalost nije slučaj, jer je EU u stanju ekonomske depresije, sa ostarelim stanovništvom, slabim odbrambenim samostalnim kapacitetima i bez bezbedonosnog celovitog identiteta.

Da li je na sceni "Evropa - Tvrđava" ili Evropa bez granica, ostaje da se vidi kroz rasplet migrantske krize u predstojećem srednjoročnom periodu. Dablinski sistem azila je najviše kritikovan od strane A. Merkel, nemačke kancelarke, ali i od strane drugih zvaničnika EU, jer omogućava najveći pritisak na zemlje koje su na prvoj liniji migrantskog fronta. U svom pledoajeu, Merkelova se uz upozorenje da je takav sistem azila zastareo, založila za uvođenje novog zajedničkog sistema EU na bazi pravedne raspodele tereta davanja azila i uz ukidanje nacionalnih egoizama.

Sloboda kretanja se postavlja kao osnovno ljudsko pravo, a ujedno je i jedna od četiri slobode na kojima bazira unutrašnje tržište EU²³¹. Sa druge strane, zaštita izbeglica je pravno garantovana, a nasuprot tome stoji opravdana bojazan članica Unije od masivne poplave izbeglica i pratećih neizbežnih bezbedonosnih rizika. Nedavni teroristički napadi u Parizu (novembra 2015.) i Briselu (marta 2016.) pojačali su opravdani strah od ugrožavanja bezbednosti članica EU. U situaciji odsustva celovitog bezbedonosnog i odbrambenog identiteta Unije, zahtevi za pojačanom kontrolom spoljnih granica EU i za internom reformom zajedničke migracione politike Unije su nužna posledica.

²³¹ Detaljnije kod: Fairhurst J., „Law of the European Union“, Longman, Pearson Education Limited, GB, 2010, pp. 372-427.

Treće zemlje su još u teškoj situaciji (Turska, balkanske zemlje: posebno Srbija i Makedonija), jer nemaju odgovarajuću finansijsku podršku EU u rešavanju migrantske krize, niti su deo njenih institucija u donošenju vitalnih odluka. Treće zemlje ne samo da su taoci aktuelnih institucionalnih slabosti EU i odsustva solidarnosti među članicama EU, nego generalno sagledavaju Uniju kao daleku metu bez mudre politike u hitnoj migrantskoj krizi. Štaviše, migrantska kriza predstavlja najznačajniji problem sa kojim se suočava Unija, prema rezultatima ispitivanja Eurobarometra²³² o stavovima državljana članica EU, u jesen 2015.

Unija je pred teškim odlukama, jer bi eventualna suspenzija Šengen sporazuma imala, osim ekonomskih, takođe i loše političke konsekvence. Preciznije, razmena bezbedonosno značajnih podataka posredstvom Šengen informacionog sistema²³³ morala bi da bude zamenjena bilateralnim aranžmanima među zemljama članicama. To bi nezaustavljivo povećalo bezbedonosne rizike u budućnosti, jer bi automatska obrada bezbedonosnih podataka za sve zemlje članice bila ukinuta sa svim razarajućim posledicama po efikasnost borbe protiv krijumačarenja ljudi, droge i ostalih formi prekograničnog organizovanog kriminala i terorizma. Tome treba dodati pogubne efekte po međusobnu saradnju pravosudnih organa zemalja članica EU, u slučaju eventualnog ukidanja Šengen sporazuma. Državljeni članica EU sagledavaju slobodu kretanja, nastanjanja, školovanja i rada u okviru Unije, kao jednu od najznačajnijih pozitivnih tekovina EU, što konstantno potvrđuju rezultati ispitivanja javnog mnjenja u članicama EU (Allensbach, 2014). Eventualna suspenzija Šengen sporazuma, ne samo da bi imala negativnu simboliku, nego i konkretne loše implikacije po prekograničnu razmenu ljudi i ideja, kulturnu saradnju i svakodnevni život u EU, što se ne može brojkama izraziti, kao u slučaju paralelnih loših ekonomskih efekata.

²³² White Paper by the Global Agenda Council on Europe, "Europe – What to watch out for in 2016 – 2017", World Economic Forum, January 2016, p. 3.

²³³ The Schengen Information System (SIS)

Svojevremeno je EU mudro zaključila Bečku Deklaraciju (2006) o bezbednosnom partnerstvu između Unije i njenih suseda. Bečka deklaracija je fokusirana *inter alia* i na izazove upravljanja migratornim tokovima kao jednom od područja bezbednosnih pretnji (pored terorizma, organizovanog kriminala, trgovine drogom i korupcije). Posle skoro jedne decenije savremeni procesi ukazuju da je neophodno partnerstvo EU i balkanskih suseda u ovoj oblasti, paralelno sa efikasnom zajedničkom migracionom politikom EU. Vitalno pitanje budućeg pozitivnog razvoja Unije zavisi od kapaciteta EU za donošenje efektivnih odluka, kako na spoljno-političkom planu, tako još i više na internom planu u pogledu podsticanja privrednog rasta, zaposlenosti i održivog razvoja.

2. ISTUPANJE VELIKE BRITANIJE IZ EU

2.1. Britanski udarac Uniji

U trenutku pisanja ovog teksta, još nisu sasvim sagledive posledice referenduma u Velikoj Britaniji sa negativnim odgovorom na pitanje o ostanku zemlje u članstvu EU.

Velika Britanija je organizovala 23. juna 2016. referendum o izlasku iz članstva EU (BREXIT - Britain exit). Prema konačnim rezultatima britanskog referenduma o izlasku iz EU za izlazak je glasalo 51,9 odsto građana a za ostanak u Uniji 48,11 odsto²³⁴.

Premijer Dejvid Kameron odmah je posle prezentiranja rezultata referenduma ponudio ostavku. Njegova višemesečna kampanja za ostanak Velike Britanije u EU nije urodila plodom. Analiza glasanja pokazuje da su se većinom stanovnici u manjim gradovima Velike Britanije opredeljivali za izlazak iz Unije. To se desilo posle 43 godine članstva.

U pitanju je ozbiljan udarac daljem institucionalnom i ekonomskom razvoju Unije, čije će se posledice dugo osećati. Može se zaključiti da se Unija zaista nalazi na prekretnici svog funkcionisanja. Ostanku Velike Britanije u EU nije pomogla ni

²³⁴ Na osnovu prebrojanih glasova u sva 382 lokalna izborna centra, za izlazak je glasalo 17,410,742 građana a za ostanak 16,141, 241 glasača. <http://www.blic.rs/vesti/politika>, 24. jun 2016.

činjenica da je 19. februara 2016. godine Evropski Savet doneo odluku o garantovanju specijalnog statusa Britaniji u slučaju da izglasa ostanak u Uniji²³⁵. To je podrazumevalo da će 55 % nacionalnih parlamenata ubuduće moći da koristi "crveni karton" da blokira nacrt EU direktive. Takođe, u pogledu socijalnih pogodnosti za evropske imigrante, pristup određenim vrstama socijalnih davanja će biti blokiran na neodređeno vreme ako "javne usluge budu iscrpljene"²³⁶.

Na britanskom referendumu su ipak pobedili Evro-skeptici²³⁷, koji su osnovnu pretnju suverenitetu Velike Britanije videli u istovremenoj pretećoj migrantskoj krizi, ali još više u odlukama administracije iz Brisela, koje su okarakterisali kao pretnju privrednom rastu zemlje.

Nasuprot tome, argumenti pristalica ostanka Britanije u EU isticali su da će izlazak iz EU prouzrokovati značajan gubitak radnih mesta, posebno u finansijskoj sferi. Pored toga, oni su upozoravali da ponovno pregovaranje trgovinskih sporazuma sa preostalih dvadeset sedam članica EU može da potraje i preko deset godina, sa svim negativnim posledicama po britansku privredu, koja na globalnom nivou čini samo 3% od svetske ekonomije i manje od 1% od svetskog stanovništva. Prevladala je logika V. Čerčila, koji je svojevremeno strateške smernice razvoja Velike Britanije video u okretanju zemlje od Evrope.

Odmah posle referenduma, usledila je ostavka britanskog Komesara Lorda Hilla, člana Komisije EU odgovornog za finansijske usluge i tržište kapitala. Predsednik Ž. Junker je sa žaljenjem primio ostavku i nominovao Potpredsednika Komisije V. Dombrovskis, inače zaduženog za euro i socijalni dijalog²³⁸ publikovanjem posebne deklaracije Komisije na

²³⁵ Corrine Deloy, Supporters and adversaries to the UK remaining in the European Union are running neck and neck in the polls just one month before the referendum, www.robert-schuman.eu, 24. Juni 2016.

²³⁶ *Ibidem*, 24. Juni 2016.

²³⁷ <http://www.electoralcommission.org.uk>, 24th June 2016.

²³⁸ http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-2332_fr.htm, 25. June 2016.

zvaničnom portalu EU. Posebno je upozoravajuća činjenica da je do ostavke došlo odmah posle britanskog referenduma (BREXIT), uprkos činjenici da se Komesari biraju u ličnom svojstvu na osnovu opštih kompetencija i imajući u vidu njihov evropski angažman koji garantuje njihovu nezavisnost od nacionalnih vlada²³⁹.

Odgovor predstavnika EU na rezultat BREXIT-a došao je u formi Deklaracije ministara inostranih poslova zemalja osnivača evropskih zajednica. MIP-ovi Francuske, Nemačke, Italije, Luksemburga, Holandije i Belgije su se sastali 25. juna 2016. i izrazili žaljenje zbog odluke britanskog naroda da napusti Uniju. Deklaracija ocenjuje da je nastupio preokret za EU, koja je izgubila svoju članicu, čime je prestao da važi predlog specijalnog statusa Velike Britanije, koji je bio izglasan na februarskom zasjedanju Evropskog saveta. Imajući u vidu da odredbe čl. 50. Lisabonskog Ugovora o EU predviđaju dobrovoljni izlazak iz EU, ministri su pozvali Veliku Britaniju da što je pre moguće aktivira predviđene mehanizme otpočinjanja pregovora Sporazuma o istupanju²⁴⁰.

Naročiti politički značaj ove Deklaracije ogleda se u momentumu njenog donošenja i u njenim autorima, odnosno predstavnicima zemalja osnivača tadašnje Evropske ekonomske zajednice (1958), kao prethodnice današnje EU. Naime, ministri navedenih zemalja su ukazali na veliki doprinos Zajednice i savremene Unije procesima privrednog razvoja i mira na evropskom kontinentu, koji najduže traje u novije vreme u Evropi, a čemu je doprinelo i ujedinjenje Zapadne i Istočne Evrope pod okriljem Unije. Istaknute su uzajamne prednosti za narode ujedinjene pod kapom Unije i ukazano na snažnu političku volju nove Evrope od dvadesetsedam članica da slede evropske vrednosti utemeljene osnivačkim ugovorima i vladavinu prava, u skladu sa stremljenjima njenih građana. Otuda

²³⁹ Čl. 17, stav 3 Lisabonskog Ugovora o EU, Annex I

²⁴⁰ <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-et-rangere-de-la-france/europe/evenements-et-actualites-lies-a-la-politique-europeenne-de-la-france/article/declaration-conjointe>, 25, Juin 2016

Deklaracija ističe potrebu jačanja solidarnosti i kohezije unutar Unije. Istovremeno je identifikovana neophodnost poboljšanja funkcionisanja EU pred brojnim izazovima globalizacije, među kojima se posebno ukazuje na ugroženu bezbednost građana EU, kako spoljnu, tako i unutrašnju. U tom kontekstu je ukazano na potrebu izgradnje stabilnih okvira saradnje članica u upravljanju migrantskom krizom i zbrinjavanju izbeglica. Na drugom mestu u Deklaraciji je istaknuta nužnost održivog ekonomskog rasta Unije i poboljšanje konvergencija privreda članica, odnosno njihove usklađenosti. Napredak ka realizaciji monetarne unije u EU i obezbeđivanje pune zaposlenosti je takođe formulisan kao odgovor na izlazak Velike Britanije iz EU. Deklaracija izražava ojačano poverenje zemalja osnivača Zajednice u zajedničku budućnost pod okriljem EU, uprkos velikim geopolitičkim promenama i globalnoj nestabilnosti. Preostaje da se vidi u predstojećem periodu do koje mere će navedeni ciljevi daljeg razvoja Unije biti ostvareni, koji će svakako zahtevati sprovođenje institucionalnih reformi Unije.

Neki autori argumentovano ocenjuju da se posle istupanja Velike Britanije, tzv. domino efekat ne može isključiti²⁴¹, imajući u vidu Holandiju, gde su izbori predviđeni za proleće 2017. i gde vlada nezadovoljstvo širenjem članstva EU. Naime 6. aprila 2016. Holandija je odbacila Sporazum o pridruživanju Ukrajine EU sa 61% negativnih glasova na referendumu. Pominje se isti efekat i u Francuskoj, gde se posle britanskog referenduma rasplamsala javna debata o tzv. Frexit, odnosno mogućnostima izlaska Francuske iz EU²⁴².

Velika Britanija je inače, tokom više od četiri decenije svog članstva, bila jednom nogom izvan EU, samom činjenicom da je prilikom formiranja EU izborila tzv. opt-out klauzulu, odnosno odricanje od stupanja u monetarnu uniju i prihvatanja

²⁴¹ Deloy Corinne, „43 ans après leur adhésion, les Britanniques décident de quitter l'Union européenne”, <http://www.robert-schuman.eu>, 24 June 2016.

²⁴² Chopin, T. & Jamet, J.F., “After the UK's EU referendum: redefining relations between the “two Europes”, Policy Paper, European issues, n°399, 5. 07. 2016, <http://www.robert-schuman.eu>

jedinstvene valute, zatim odbijanjem Socijalnog protokola o pravima radnika, takođe prilikom usvajanja Ugovora o EU iz Mastrihta (1993), kao i svojim formalnim odsustvom iz Šengen sistema zajedničkih viznih lista i zone slobode kretanja i nastanjiivanja za građane EU. Proizilazi da se radi o vrlo ozbiljnim izuzecima od obaveza članstva, koji su doveli do finalnog kompromisnog predloga o specijalnom statusu Velike Britanije u slučaju njenog ostanka u Uniji, usvojenog u februaru 2016. u Evropskom savetu. Preovladao je koncept očuvanja snažnog nacionalnog političkog i ekonomskog suvereniteta Velike Britanije.

2.2. Pravni modaliteti buduće saradnje EU i Velike Britanije – mogući scenario

U trenutku pisanja teksta nije realno unapred odrediti oblike buduće saradnje Unije i Velike Britanije, ali je moguće ukazati na pravne modalitete ove buduće saradnje, imajući u vidu postojeće faktore.

U Velikoj Britaniji vlada politička konfuzija posle referenduma i velikog „Ne“ Uniji, jer mnogi uticajni slojevi društva ističu svoje interese za budućim tesnim vezama i snažnim ekonomskim prisustvom na unutrašnjem tržištu EU, nasuprot izraženoj narodnoj volji za izlaskom iz Unije. Posebno velike kompanije izražavaju svoje bojazni od finansijskih gubitaka usled odsustva sa jedinstvenog tržišta EU.

Velikoj Britaniji predstoji, osim unutrašnjih potresa, pregovaranje sa ostatkom Unije o Sporazumu o istupanju na osnovu odredaba čl. 50. Ugovora iz Lisabona, koje može da potraje i do dve godine. Upravo zato su zvaničnici Unije na zasedanju Evropskog saveta, pozvali Britance da što pre definišu svoje stavove i otpočnu zvaničnu proceduru istupanja.

Postavlja se, međutim, osim uslova istupanja, jednako važno i pitanje preciziranja budućih međusobnih prava i obaveza Britanije u odnosu na Uniju. U tom pogledu postoje nekoliko

modaliteta saradnje sa EU. „Norveški“ model podrazumeva da se Britanija pridruži Evropskom ekonomskom prostoru²⁴³. „Švajcarski“ model znači mogućnost za Britaniju da bilateralno uredi ekonomske odnose sa EU na bazi sporazuma o zoni slobodne trgovine ili o pridruživanju. Konačno, tzv. „Turski“ model bi za Britaniju obezbedio carinsku uniju sa EU.

Nijedna od navedenih opcija nije zadovoljavajuća za britansku vladu²⁴⁴, jer ne omogućava više da Britanija učestvuje u donošenju odluka o funkcionisanju jedinstvenog tržišta EU, iako će Britanija nastaviti da posluje sa ovim veoma značajnim tržištem EU. Teško je zamisliti totalni prekid ekonomske saradnje EU i Velike Britanije, tim pre što je Škotska odlučno za ostanak u okvirima Unije, kao i veliki procenat stanovništva u većim gradovima. Otuda potiče interna politička konfuzija, ali i ekonomska neizvesnost za britansku privrednu sutrašnjicu.

Ukoliko se odluči za tzv. „Norveški“ model, Britanija bi mogla posegnuti za izmenama Sporazuma o Evropskom ekonomskom prostoru, koje bi omogućile da članica EEA, iako nije u Uniji, može da glasa o politikama u kojima učestvuje, posebno o onim koje se tiču unutrašnjeg tržišta. Sa druge strane, radi pojašnjavanja više nivoa evropske integracije, pojavljuju se ideje za izjednačavanjem Unije sa ekonomsko-monetarnom unijom tj. Eurozonom, koju trenutno čine 19 zemalja članica od preostalih

²⁴³ European Economic Area (skraćena: EEA, na engl.) je Sporazum potpisan 2. Maja 1992. kako bi omogućio da se prednosti jedinstvenog tržišta EU prošire na članice EFTA Evropskog udruženja za slobodnu trgovinu, osim za Švajcarsku, koja nije ratifikovala Sporazum o ustanovljavanju EEA. Tako je ovaj sporazum ekonomski ujedinio članice EU, sa jedne strane i Norvešku, Island i Lihtenštajn, sa druge. To znači da zemlje nečlanice EU uživaju pogodnosti jedinstvenog tržišta zasnovanog na četiri slobode: kretanje roba, usluga, kapitala i radne snage. Zauzvrat ove zemlje moraju da primenjuju propise EU, osim kad se radi o porezima, poljoprivredi i ribarstvu. Takođe one nisu obavezane zajedničkom trgovinskom politikom EU.

²⁴⁴ „Alternatives to membership: possible models for the United Kingdom outside the European Union“, HM Government, March 2016 - <https://www.gov.uk/government/publications/alternatives-to-membershippossible-models-for-the-unitedkingdom-outside-the-europeanunion>, 4, 07. 2016.

27. Zauzvrat bi Evropski ekonomski prostor pravno regulisao funkcionisanje jedinstvenog tržišta. Institucionalni okvir za obe moguće solucije bi bio isti, odnosno institucije EU bi morale da se prilagode različitim načinima upravljanja u Eurozoni i u okviru Evropskog ekonomskog prostora.

Sporazum o EEA je ekonomski ujedinio članice EU, sa jedne strane i Norvešku, Island i Lihtenštajn, sa druge. To znači da ove zemlje nečlanice EU uživaju pogodnosti jedinstvenog tržišta zasnovanog na četiri slobode: kretanje roba, usluga, kapitala i radne snage. Zauzvrat ove zemlje moraju da primenjuju propise EU, osim kad se radi o porezima, poljoprivredi i ribarstvu. Takođe one nisu obavezane zajedničkom trgovinskom politikom EU prema trećim zemljama.

Kritičari „Norveškog“ modela u Britaniji ističu da postoji opasna manjkavost sa aspekta demokratije, jer članice EEA nemaju pravo glasa o propisima Unije, koji se tiču unutrašnjeg tržišta EU, a bivaju kasnije obavezane tim pravilima. Svakako da je ovaj ozbiljan nedostatak moguće otkloniti revizijom Sporazuma o EEA (odeljak 7). Moguće institucionalne novine bi značile da bi Savet EEA, umesto Saveta ministara EU, bio nadležan za odlučivanje o direktivama, uputstvima i odlukama o unutrašnjem tržištu, u proceduri saodlučivanja sa Evropskim parlamentom²⁴⁵. To bi bilo veoma povoljno za Britaniju, kako bi i ubuduće uživala pogodnosti unutrašnjeg tržišta EU, ali bez prinude da učestvuje u ostalim obavezama članstva EU. Istovremeno, time bi se u Velikoj Britaniji smanjile unutarnje tenzije, prevashodno od strane Škotske i Sev. Irske, koje se protive razlazu sa Unijom. Imajući u vidu velike bojazni od inostranih radnih migracija u Britaniji, Sporazum o EEA pruža prednosti jer omogućava jednostranu primenu zaštitnih mehanizama (čl. 112.) u odnosu na slobodu kretanja radne snage.

Sa druge strane, delikatnost ovakvih institucionalnih izmena leži u činjenici da bi one mogle da prouzrokuju ogroman otpor ostalih članica EU i da poremete dostignuti nivo inter-

²⁴⁵ Chopin, T. & Jamet. J.F., *op. cit.*, p. 3

institucionalne (ne)ravnoteže u okviru Unije. U svakom slučaju, nameće se ocena da neminovnost institucionalnih reformi EU sobom povlači i nužnost davanja odgovora na pitanje da li će još koja članica EU slediti britanski primer. Pored toga, tu je i otvoreno pitanje produbljivanja integracije kroz širenje Eurozone, odnosno da li će sve ostale članice EU početi da primenjuju jedinstvenu valutu kroz ispunjavanje kriterijuma konvergencije, ali i putem jačanja političke unije unutar same EU. Ne može se umanjiti ni značaj zemalja članica koje politički teže očuvanju institucionalnog *status quo* u Uniji, iako je to neodrživo dugoročno gledano.

Sve to ostavlja otvorenim puteve razvoja savremene Unije, uz konstatovanje negativnih posledica britanskog istupanja. Postoje i tumačenja u prilog buduće veće koherentnosti preostalih dvadesetsedam članica EU, koje će moći olakšano da donose odluke o jačanju eurozone – posebno u domenu buduće zajedničke poreske politike, osim Danske, koja ostaje izuzetak od ekonomske i monetarne unije, pravno ugovoren još odredbama Ugovora o EU iz Maastrichta.

3. INSTITUCIONALNA OGRANIČENJA ZAJEDNIČKE SPOLJNE POLITIKE EU

U Ugovoru u Evropskoj Uniji (2003.) iz Nice se kao jedan od ciljeva i fundamentalnih vrednosti na kojima počiva Unija nalazi jačanje međunarodnog identiteta Unije, posebno vođenjem zajedničke spoljne i bezbednosne politike (čl. 2. bivši čl. B).

Ideja, međutim, o zajedničkoj spoljnoj politici datira još iz ranih 50-tih godina, kada je maja 1952. bio potpisan Ugovor o stvaranju Evropske odbrambene zajednice, a uporedo s tim i Evropske političke zajednice, koja je trebalo da u roku od dve godine zameni EZ za uglj i čelik i Evropsku odbrambenu zajednicu. To je bio neuspeli pokušaj federalističkog pristupa evropskoj integraciji razvijenih zemalja Zapadne Evrope, koji je propao usled nespremnosti Francuske, a zatim i ostalih članica Evropskih zajednica (EZ) da ustupe deo svoje isključive nacionalne jurisdikcije jednoj budućoj nadnacionalnoj organizaciji²⁴⁶.

Neminovnost usaglašenog delovanja u međunarodnim odnosima nametnula je članicama Zajednice da dnevno usaglašavaju svoje spoljno-političke stavove i aktivnosti u okviru vaninstitucionalnog, tj. neformalnog rađanja Evropske političke

²⁴⁶ Detaljnije kod: Ilić – Gasmi, Gordana, „Reforme EU – institucionalni aspekti”, Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2004, str. 30 – 34.

saradnje, počev od oktobra 1970. Odvijanje Evropske političke saradnje nije teklo glatko. Nije uvek bilo moguće postići potrebnu jednoglasnost u odlučivanju o delikatnim međunarodnim temama.

Uprkos tome, još je Luj Kartu (1979.) predvideo stvaranje monetarne i političke unije kao logičan sled razvoja Evropskih zajednica²⁴⁷. Svakako da u širi kontekst spoljne politike EU spada i ekonomska dimenzija, u vidu zajedničke trgovinske politike EU prema trećim zemljama, nečlanicama, koja predstavlja oblast isključive nadležnosti EU²⁴⁸, zatim programi pomoći EU za zemlje u razvoju, kao i odbrambena dimenzija koja se ogleda u stvaranju Evropske bezbednosne i odbrambene politike, počev od 1999.

„Proces odlučivanja u domenu spoljne politike razlikuje se od procesa odlučivanja u drugim oblastima na području nadležnosti Evropskih zajednica” (R. Stojanović)²⁴⁹. Upravo imajući u to vidu, razmatraju se institucionalni aspekti zajedničke spoljne politike Unije, koja je i dalje regulisana principima pojačane međudržavne saradnje članica EU. Takođe je učinjen i osvrt na perspektive daljeg razvoja spoljne politike EU u svetlu pokušaja donošenja Ugovora o Ustavu EU i u kontekstu novina unetih Lisabonskim Ugovorom o EU.

U cilju efikasnog funkcionisanja zajedničke spoljne politike EU potrebno je otkloniti brojna institucionalna ograničenja, ali i unaprediti artikulaciju nacionalnih interesa članica EU kroz različite forme njihove političke solidarnosti. Zajedničko analiziranje prisutnih spoljno-političkih izazova i bezbednosnih pretnji od strane zemalja članica EU, radi postizanja opšte-prihvaćenih percepcija i formulisanja zajedničkih strategija zasnovanih na dobroj identifikaciji ključnih interesa članica EU, u tome imaju suštinsku ulogu.

²⁴⁷ L. Cartou, *Communautes Europeennes*, Paris, 1979, p. 44.

²⁴⁸ Detaljnije kod: D. Lopandić, „Zajednička trgovinska politika EU”, Beograd, 1998., str. 84.

²⁴⁹ Stojanović, Radoslav, „Spoljna politika Evropske unije”, Beograd, 1998., str. 118.

„Budućnosti radi, neophodno je da Evropljani deluju jednoglasno i imaju politiku koja je svima jasna. Zemlje EU treba da govore jednim glasom, da pokažu odlučnost u odbrani svojih najvažnijih interesa i nepokolebljivu solidarnost u obezbeđivanju sudbine svojih naroda.²⁵⁰”

Ostaje otvoreno pitanje daljeg odvijanja dinamike transatlantskih odnosa EU – SAD, koji su ključni za razvoj globalnog političkog okvira spoljne politike EU. Ovi odnosi su uslovljeni aktuelnim problemima međunarodne politike (terorizam, organizovani kriminal, ilegalne migracije, trgovina oružjem i sl.), kao i globalnim odnosom snaga gde SAD imaju jasnu vojnu nadmoć u odnosu na zemlje EU.

Ono što je sigurno, za sada još uvek nema preciznog odgovora na pitanje koje je 70-tih godina postavio H. Kisindžer, bivši savetnik za nacionalnu bezbednost SAD:

„AKO HOĆU DA RAZGOVARAM SA EVROPOM, KOME DA TELEFONIRAM?”

3.1. Istorijski koreni zajedničke spoljne politike EU

Tek je Jedinstveni Evropski Akt (JEA) svojim potpisivanjem 1986. (stupio na snagu 1. jula 1987.), doneo ozvaničenje Evropske političke saradnje (EPS) u svojim odredbama, ali bez promene striktno međuvladinih metoda dogovaranja. EPS je time dobila zakonsku osnovu (Glava III Član 30. Jedinstvenog evropskog akta). To je bio momenat kad su zemlje članice preuzele punu odgovornost za spoljopolitičke konsultacije i razmenu informacija u cilju koordinacije svojih spoljopolitičkih aktivnosti, posebno o važnim međunarodnim pitanjima.

Međutim, prvi put je u Ugovoru o EU potpisanom februara 1992. u Mastrihtu (stupio na snagu 1. novembra 1993.)

²⁵⁰ P. Fonten, *op. cit.*, p. 51.

poseban odeljak Ugovora tj. tzv. drugi stub novoformirane Unije posvećen zajedničkoj spoljnoj politici²⁵¹.

Evropski savet utvrđuje načela i opšte smernice za vođenje zajedničke spoljne i bezbednosne politike, uključujući i pitanja vezana za oblast odbrane (bivši čl. J. 3. Ugovora iz Maastrichta), kao i zajedničke strategije u pitanjima u kojima države članice imaju važne zajedničke interese. Savet ministara donosi odluke za primenu zajedničke spoljne i bezbednosne politike, na osnovu smernica Evropskog saveta. Takođe, Savet predlaže zajedničke strategije koje usvaja Evropski savet, a zatim ih Savet ministara sprovodi putem usvajanja zajedničkih akcija i zajedničkih spoljnopoličkih stavova. Ciljevi zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP) obuhvataju zaštitu zajedničkih vrednosti i nezavisnosti i integriteta EU u skladu sa načelima Povelje UN; jačanje bezbednosti EU, održavanje mira i međunarodne bezbednosti, unapređivanje međunarodne saradnje, razvoj i jačanje demokratije i pravne države, kao i poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda. Države članice EU su dužne da aktivno podržavaju spoljnu i bezbednosnu politiku EU i zajednički deluju u cilju jačanja uzajamne političke solidarnosti. Moraju se uzdržavati od svakog poduhvata koji bi bio suprotan interesima Unije ili bi mogao štetiti efikasnosti EU u međunarodnim odnosima.

Odredbe o ZSBP Ugovora o EU iz Maastrichta bile su dopunjene revidiranim Ugovorom o EU iz Amsterdama (potpisanim oktobra 1997, koji je stupio na snagu 1. maja 1999). Članovi 11 – 28 su, shodno novouvedenoj numeraciji od tada posvećeni isključivo ZSBP. Posebno je, *inter alia*, značajno ustanovljavanje pozicije Visokog predstavnika EU za spoljnu politiku i bezbednosna pitanja tada na nivou generalnog sekretara Saveta, koji pomaže predsedavajućem EU. Ova uloga je (oktobra 1999.) pripala Havijeru Solani, bivšem generalnom sekretaru NATO Pakta. Visoki predstavnik

²⁵¹ Bljeđe vid. kod D. Lopandić, M. Janjević (prir.), „Ugovor o EU – od Rima do Maastrichta”, Beograd, 1995.

pomaže rad Saveta i predsedavajućeg EU, pripremanjem i sprovođenjem političkih odluka, delovanjem u ime Saveta (u slučaju potrebe) i sprovođenjem dijaloga sa zemljama nečlanicama (čl. 18 i 26 Amsterdamskog ugovora).

Ugovor o EU iz Nice (potpisan 2000, a stupio na snagu februara 2003.) poboljšao je u određenoj meri efikasnost spoljno-političkog odlučivanja na nivou EU, povećanjem broja pitanja o kojima se odlučuje kvalifikovanim većinom, umesto jednoglasnosti. Takođe je unapređena uloga Političko – bezbednosnog Komiteta u operacijama upravljanja krizama.

Upravo na prostoru Balkana, tj. regiona Jugoistočne Evrope, EU je pokazala i dokazala ograničenja svoje ZSBP, manjak efektivnosti i nedostatak akcionog jedinstva zemalja članica EU tokom surovih ratova u bivšoj Jugoslaviji. Izvesno je da ova početna negativna ocena ZSBP Evropske unije nije od ključnog značaja za razumevanje suštine problema vezanih za sadašnju i buduću evropsku saradnju sa regionom Balkana. Pouke iz primene zajedničke spoljne politike EU tokom 90-tih na području Balkana, izvesno su vrlo bitne za realno kreiranje kapaciteta EU za delovanje kroz mehanizme njene zajedničke spoljne i bezbednosne politike u regionu, ali i šire.

EU je suočena sa novim bezbednosnim izazovima u svetu, koji je obavezuju da definiše koncepciju zajedničkih spoljnopoličkih akcija proporcionalnih njenoj ekonomskoj moći i demografskoj snazi. Preciznije, održanje međunarodnog mira i bezbednosti znači ne samo voditi računa o vojnom aspektu, već takođe, mnogo važnije, o ekonomskim, ekološkim, društvenim i demografskim aspektima bezbednosti. Ovaj kompleksni koncept bezbednosti zahtevao je adekvatan odgovor zemalja članica u pravcu zasnivanja zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU. U post-bipolarnoj eri, karakterisanoj nestabilnošću međunarodnih odnosa, ranije forme saradnje između zemalja članica EU unutar okvira Evropske političke saradnje (EPC) i unutar Zapadnoevropske unije (WEU), nisu se pokazale dovoljno efikasne za zaštitu bezbednosti EU. Jedna od stvarnih bezbednosnih pretnji bila je mogućnost preliivanja sukoba

poteklog sa regiona Balkana koji bi se prelio preko granica EU, posebno sukoba na prostoru bivše Jugoslavije.

Kriza u bivšoj Jugoslaviji imala je dvostruku ulogu u uspostavljanju zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU²⁵². S jedne strane, od samog početka krize bila je jasna potreba za koherentnim akcijama zemalja članica. Shodno tome, kriza je snažno uticala, kao stimulans, na unapređenje spoljno-političkih mehanizama saradnje zemalja članica EU u okviru zajedničke spoljne i bezbednosne politike. S druge strane, primena zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU nije dala očekivani rezultat u krizi u bivšoj Jugoslaviji, niti je uspela da kreira jedinstveni pristup zemalja članica EU ka različitim aspektima ratova u bivšoj Jugoslaviji. Dakle, EU je prepustila poslednju reč u rešavanju krize SAD, te ostalim međunarodnim organizacijama kao sto su NATO, UN i OSCE.

Ugovor iz Mاستrihta dao je odgovor na nove bezbednosne izazove zasnovanim na zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici u pravnom smislu i definisanjem okvira za dugoročnu zajedničku odbrambenu politiku zemalja članica, koja može voditi zajedničkoj odbrani EU. No, uprkos tome, široko je prihvaćena procena da razvoj zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU neće biti brz, posebno uporedimo li ga sa ekonomskim dostignućima EU, pažljivo razvijanim kroz decenije.

„Ima onih koji EU opisuju kao ekonomskog diva, ali „političkog patuljka”. To je preterivanje. Pa ipak, tačno je da zemlje članice i u diplomatskom i u političkom smislu, treba da učine još mnogo toga da bi mogle jedinstveno da nastupaju u vezi s pitanjima kao što su mir i stabilnost, terorizam i Bliski Istok, odnosi sa SAD i uloga Saveta bezbednosti UN.”²⁵³

Međutim, vrlo je značajno da je Mاستrihtski ugovor zasnovao pravni osnov zajedničke spoljne i bezbednosne politike, (naslov V članovi J-J. 11 ugovora). Njime je predviđeno da zajednička

²⁵² Ilić - Gasmi, Gordana, „EU Policy towards Western Balkans and the position of Serbia”, Belgrade, 2002.

²⁵³ P. Fonten, „Evropa u 12 lekcija”, Luksemburg, 2004., str. 49.

spoljna i bezbednosna politika obuhvati sve spoljnopolitičke oblasti i sva bezbednosna pitanja (član J. 1). Definisani ciljevi zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU su:

- Zaštita zajedničkih vrednosti i interesa EU;
- Bezbednosno jačanje EU i njenih država članica;
- Održanje međunarodnog mira i međunarodne sigurnosti;
- Unapređenje međunarodne saradnje i
- Jačanje demokratije, vladavine zakona i poštovanja ljudskih prava i sloboda

Zajednička spoljna i bezbednosna politika EU teži preventivnim, a ne reaktivnim akcijama i sprovodi se kroz institucije Unije. Zemlje članice sarađuju međusobno na svakom spoljnopolitičkom i bezbednosnom pitanju u Savetu ministara EU. Savet određuje relevantni zajednički stav zemalja članica kad je to neophodno. Zemlje članice usaglašavaju svoje nacionalne spoljne politike sa zajedničkim stavom EU.

Odlučivanje u Savetu ministara je putem konsenzusa, izuzev kada se odlučuje o specifičnim modalitetima postizanja zajedničkih akcija (tada je dozvoljena kvalifikovana većina). Ali konsenzus je na delu kad Savet tretira konkretna pitanja, o kojima je odlučivanje predviđeno kvalifikovanom većinom.

Države članice su obavezane da implementiraju zajedničke akcije EU. U međunarodnim organizacijama, države članice zastupaju zajedničke stavove koje imaju više težine nego pojedinačni stav. U spoljnopolitičkoj saradnji sa državama nečlanicama, EU predstavlja predsedavajući Savetom ministara, koji je odgovoran za implementaciju zajedničkih akcija.

EU učestvuje u zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici kroz svoje posebno odjeljenje za tu namenu. Zajedno sa Savetom, Komisija je odgovorna za obezbeđivanje koherentne spoljne politike EU.

Za EU je posebno vazno da njen politički identitet na međunarodnoj sceni bude prepoznat i shvaćen kroz zajedničke spoljopolitičke akcije. Naime, Mastihtski ugovor (naslov I, član B) eksplicitno spominje afirmaciju identiteta Evropske unije u međunarodnim odnosima kao jedan od ciljeva EU. Ipak, međuvladina saradnja je jedna od glavnih crta spoljne i bezbednosne politike EU. Iako je ZSBP implementirana u institucionalni okvir Evropske unije, procedura odlučivanja je vrlo različita od one koja se primjenjuje u regulisanju ekonomskih odnosa sa inostranstvom i ostalih ekonomskih nadležnosti institucija Zajednice. Nasuprot nadnacionalnom odlučivanju o zajedničkim trgovinskim pitanjima u Zajednici, ključnu ulogu u odlučivanju o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici imaju Evropski Savet i Savet ministara. Evropski Savet određuje glavne principe i opšte pravce zajedničke spoljne i bezbednosne politike, dok o njoj konsenzusom odlučuje Savet ministara. Pritom, Komisija učestvuje u svim diskusijama, daje predloge i ima pravo inicijative. Međutim, Komisija nema ekskluzivno pravo inicijative, već je ono takođe dodeljeno i državama članicama.

Uloga Evropskog parlamenta (EP) je specifična. Parlament nema direktne nadležnosti, ali predsedavajući EU mora konsultovati EP o najvažnijim pitanjima i fundamentalnim pravcima zajedničke spoljne politike Unije. Pored toga, predsedavajući vodi računa da spoljopolitički stavovi Parlamenta budu razmotreni sa dužnom pažnjom. Parlament može postaviti pitanja o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici i davati preporuke Savetu. Predsedavajući i Komisija moraju redovno informisati EP o razvoju zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Parlamentarni Komitet za inostrane poslove, bezbednost i odbranu održava četiri sednice godišnje, uz učešće predsedavajućeg EU. Jedna od vrlo bitnih nadležnosti EP je godišnja diskusija o rezultatima zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Generalno posmatrano, uloga EP u implementaciji zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP) je pasivna i ponovo svedena na konsultativnu poziciju, ali sa određenom političkom težinom.

Suprotno Parlamentu, Politički Komitet Saveta ministara ima operativnu ulogu u implementaciji ZSBP. On je sastavljen od direktora za politička pitanja zemalja članica i bavi se dnevnim uvidom u međunarodna pitanja unutar nadležnosti ZSBP. Njegova uloga je da daje mišljenja i političke preporuke Savetu, kada to Savet traži ili na svoju inicijativu.

Instrumenti saradnje među zemljama članicama u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike su zajednički stavovi i zajedničke akcije EU. Zajednički stavovi EU variraju od suštinskih političkih do sasvim tehničkih. Države članice su obavezne da nacionalnu spoljnu politiku primenjuju u skladu sa definisanim zajedničkim stavom EU prema određenom konkretnom pitanju. Primera radi, članice EU su zauzimale zajedničke stavove o uvođenju embarga oružja za Sudan (1994), uspostavljanju demokratije na Haitiju, genocidu u Ruandi, smanjenju sankcija prema SR Jugoslaviji, itd. Ipak u literaturi preovlađuje ocena da je sve što je u tom periodu učinjeno na polju spoljno-političkog delovanja EU daleko ispod realnih potreba za efikasnijim akcijama Unije²⁵⁴.

Zajedničke akcije EU obavezuju zemlje članice da ih podržavaju i sprovode. *Exempli causa*, značajne zajedničke akcije zemalja članica EU tada su bile: humanitarna pomoć BiH, uspostavljanje vlasti u saradnji sa policijom Zapadnoevropske unije (WEU) u Mostaru, posmatranje izbora u Rusiji, Južnoj Africi, Bliskom Istoku, itd. U odnosu na region Jugoistočne Evrope, važna zajednička akcija bila je Roajamonska inicijativa kao ilustracija napora EU u promovisanju svog političkog identiteta, kroz spoljnopolitičku akciju, koja je sledila Dejtonsko/Pariski mirovni sporazum u decembru 1995. Roajamonska inicijativa EU podstakla je uspostavljanje dobrosusedskih odnosa i stabilnosti u Jugoistočnoj Evropi²⁵⁵, ali sa izuzetno slabim rezultatima.

²⁵⁴ Slične ocene iznose R. Stojanovic, *op. cit.*, str. 121. i F. Attina, „EU Common Foreign, Security and Defence Policy”, Handbook on EU Affairs, Romania, Sept. 2005., p. 358 – 359.

²⁵⁵ Detaljnije kod D. Lopandić, „Regionalne inicijative u Jugoistočnoj

Ustanovljeni drugi stub Unije karakteriše oslabljena institucionalna pozicija Komisije, Evropskog parlamenta i Evropskog suda pravde, što je u oštroj suprotnosti sa njihovom ključnom ulogom i ovlašćenjima na polju kompetencija Zajednice, tj. u ekonomskim pitanjima. To proističe upravo iz međuvladinog karaktera saradnje država članica EU, te je delovanje nadnacionalnih institucija, koje predstavljaju prevashodno interese Unije, kao celine, kao što su EP, Komisija i ECJ institucionalno ograničeno u procesu odlučivanja o zajedničkoj spoljnoj politici EU.

3.2. Institucionalno jačanje zajedničke spoljne politike i Ugovori o EU iz Amsterdama i Nice

Iako je Amsterdamski dogovor o EU (maj 1999.)²⁵⁶ unapredio ZSBP u pravnom smislu, on nije uklonio već prisutne nedostatke u njenom sprovođenju. Analiza odredbi Amsterdamskog ugovora ukazuje da je međuvladin karakter ZSBP ostao njena osnovna odrednica. To je i njeno glavno ograničenje.

Preciznije, uprkos funkcionisanju supranacionalnih institucija EU, kao što su Parlament, Komisija i Sud pravde, koji imaju suštinske nadležnosti u ekonomskim i ostalim pitanjima, zemlje članice još nisu spremne da negiraju osnovne atribute svog nacionalnog suvereniteta u spoljnopolitičkom domenu i prenesu ga na institucije Unije. Stoga, Evropski Savet i dalje ima centralnu ulogu u definisanju ZSBP, dok je sprovođenje politike u rukama Saveta ministara. Ovo su institucije EU gde su zemlje članice direktno predstavljene preko predsednika/šefova vlada ili ministara. To je razumljivo, imajući na umu da je baš koncept spoljne politike snažno povezan sa državama kao primarnim akterima u međunarodnom pravu i međunarodnim odnosima.

Evropi”, Beograd, Evropski pokret u Srbiji, 2001, str. 123-124.

²⁵⁶ Amsterdamski Ugovor o EU je revizija Mاستrihtskog Ugovora o EU /1993/ i rezultat je Međuvladine konferencije o reformama EU održane 1996/97.

Postoje značajne tenzije između napora zemalja članica EU da zaštite i ostvare svoje sopstvene interese kroz ZSBP Unije i u isto vreme, težnje za afirmacijom identiteta EU kao celine u međunarodnim odnosima. Ukratko, izgradnja mehanizama ZSBP Evropske unije usmerena je na najefikasniji zajednički uticaj zemalja članica na bitna spoljnopolitička i bezbednosna pitanja u međunarodnim odnosima. Ekonomska snaga Evropske unije izrazito je neproporcionalna njenoj političkoj i vojnoj sili. Tokom ratova u bivšoj Jugoslaviji pokazalo se da EU ne može efikasno sprečiti krizu u svom dvorištu bez značajne pomoći SAD niti koherentno implementirati svoju zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku (ZSBP). Neki autori²⁵⁷ ocenjuju da je ograničenje zajedničke spoljne politike EU sadržano upravo u procedure odlučivanja, tj. u njenom međuvladinom karakteru, koje je slično odlučivanju u klasičnim međunarodnim organizacijama. Konsenzus u Evropskom Savetu prilikom odlučivanja o opštim smernicama i zajedničkim strategijama ZSBP potvrđuje ovu tezu.

„Krizu u Jugoslaviji je potvrdila tu nemoć i na samom evropskom kontinentu što je moralo zamisliti lidere EZ o svom mestu u svetskoj politici. Ako i na evropskom kontinentu EZ nije mogla uspešno da rešava krizne situacije, šta je onda ostalo da se čini u svetskim razmerama. Raspad Sovjetskog bloka postavio je pred EZ ozbiljno pitanje: Kako uravnotežiti nesumnjivu ekonomsku moć sa političkim potrebama delovanja u svetu.”²⁵⁸

Definisanje spoljnopolitičkih interesa zemalja članica EU je poseban problem u sprovođenju zajedničke spoljne i bezbednosne politike, naročito oko zajedničkih strategija, akcija i pozicija prema određenim regionima, zemljama van EU i međunarodnim organizacijama, kao što su UN, STO, itd. Ako su interesi pogonska sila spoljne politike, činjenica da su ti interesi dinamička kategorija u nacionalnom kontekstu daje posebnu

²⁵⁷ Stojanović, Radoslav, „Spoljna politika EU”, Beograd, Dosijske, 1998, str. 69-71. Milinković, Branislav i Teokarević, Jovan, „Bezbednost u Evropi i proširenje NATO-a”, Beograd, Fridrih Ebert Stiftung, 1998, str. 24.

²⁵⁸ Stojanović, Radoslav, „Spoljna politika EU”, str. 70 – 71.

težinu kada razmatramo njihovu artikulaciju na nivou EU. Primer rata u Iraku i sukobljavanja stavova lanica EU dokazuje ovu ocenu. Često su na EU sceni kako manjak političke volje zemalja članica da slede zajedničke spoljnopolitičke akcije uprkos postojećem pravnom i institucionalnom mehanizmu u okviru Ugovora o EU, tako i kompleksnost u definisanju zajedničkih spoljnopolitičkih interesa. To se pokazalo potpuno tačnim u upravljanju krizom u bivšoj Jugoslaviji tokom 90-tih, kao i u regionu Balkana u celini. Konsenzus u odlučivanju o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici sprečio je da volja i interesi jačih zemalja EU budu nametnuti ostalim zemljama članicama. Međutim, to je izazvalo neefikasnost zajedničke spoljne i bezbednosne politike i očiglednu blokadu njenog sprovođenja.

Amsterdamski Ugovor o EU je stvorio jače normative instrumente za međuvladinu saradnju zemalja članica u oblasti spoljne i bezbednosne politike. Pored principa i opštih smernica zajedničke spoljne i bezbednosne politike koje usvaja Evropski Savet, EU je ovlašćena da usvaja zajedničke strategije (Evropski Savet), zajedničke akcije i stavove (Savet ministara). Tome je dodata dimenzija sistematskog unapređenja saradnje zemalja članica u sprovođenju zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Novouvedeni spoljno-politički instrument u vidu zajedničkih strategija omogućava stvaranje opšteg okvira spoljno-političkih akcija EU u sva tri stuba i obezbeđuje konzistentnost spoljnih odnosa Unije. Štaviše, Savetu ministara je olakšano većinsko odlučivanje o zajedničkim spoljno-političkim stavovima i akcijama EU, koje se donose na osnovu prethodno usvojene zajedničke strategije. Savet ministara je zadužen za predlaganje zajedničkih strategija Evropskom savetu, kao što je to bio slučaj sa Rusijom, Ukrajinom i zemljama regiona Mediterana decembra 1998. Prvu zajedničku strategiju Evropski savet je usvojio prema Rusiji u Kelnu, juna 1999.

Ustanovljena je pozicija Visokog predstavnika EU za spoljnu politiku i bezbednosna pitanja tada na nivou generalnog sekretara Saveta, koji pomaže predsedavajućem Saveta EU u pripremi i primeni političkih odluka.

Unutar Generalnog sekretarijata Saveta osnovano je Odeljenje za rano upozorenje radi analitičkog pristupa spoljno-političkom planiranju EU. Visoki predstavnik za spoljnu politiku EU je šef Odeljenja za rano upozorenje, osnovanog u okviru Generalnog sekretarijata Saveta. Odeljenje analitički pristupa relevantnim pitanjima, procenjuje interese EU i daje nacрте spoljnopolitičkih i bezbednosnih strategija u različitim oblastima, te upozorava o posebno važnim događajima koji mogu prouzrokovati ozbiljne posledice (političke krize). Takođe, ovo Odeljenje je nadležno za pripremu relevantnih studija, analiza i ostalih dokumenata iz oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike, sa odgovarajućim preporukama Savetu za odlučivanje. Članovi Odeljenja (20) su službenici Generalnog sekretarijata Saveta, eksperti iz zemalja članica, iz Komisije i Zapadnoevropske unije (WEU). Radi se o ekspertskom telu.

Da bi se sprečila blokada u donošenju odluka o spoljnoj i bezbednosnoj politici, predviđena je mogućnost konstruktivnog uzdržavanja od glasanja prisutnih ili zastupljenih zemalja članica, što ne sprečava donošenje odluke (Član 23)²⁵⁹. Mehanizam konstruktivnog uzdržavanja ne primenjuje se ako se od odluke uzdrži više od trećine ponderisanih glasova. Zemlja članica koja se uzdržala od glasanja o odluci nije obavezna da je sprovodi, ali, prihvatajući da se EU njome obavezala, mora se uzdržavati od svake aktivnosti koja može sprečiti akciju EU, zasnovanu na toj odluci. Ako je više od trećine uzdržano prilikom glasanja u Savetu, smatra se da odluka nije usvojena. Savet je ovlašćen da odlučuje kvalifikovanom većinom (62 glasa iz najmanje 10 zemalja članica) o zajedničkim akcijama i stavovima, baziranim na ranije usvojenim zajedničkim strategijama, kao i u slučajevima usvajanja pravila za sprovođenje zajedničke akcije ili pozicije EU. Čak i u tim slučajevima svaka država članica može sprečiti

²⁵⁹ U okviru Finalnog akta Amsterdamskog sporazuma o EU, na samitu EU 2. oktobra 1997. usvojena je Deklaracija o glasanju u oblastima zajedničke spoljne i bezbednosne politike. U deklaraciji je potvrđena politička volja zemalja članica da izbegnu eventualnu blokadu u pitanjima o kojima se odlučuje konsenzusom, ako postoji kvalifikovana većina.

odlučivanje kvalifikovanom većinom, ako obrazloži određeni važan nacionalni interes. U tom slučaju, Savet ministara je ovlašćen (kvalifikovanim većinskim glasanjem) da traži diskusiju o tom pitanju u Evropskom Savetu, u cilju jednoglasnog donošenja odluke.

Pored opšteg pravila jednoglasnosti, moguće je odlučivanje kvalifikovanom većinom u dva slučaja: za odluke koje primenjuju zajedničku strategiju koju je usvojio Evropski savet i za odluku o primeni zajedničke akcije ili zajedničkog stava koji je prethodno usvojen u Savetu ministara.

Amsterdamski Ugovor u čl. 17. (bivši čl. J. 7) definiše pojačanu saradnju između EU i formalno odvojene Zapadno-evropske unije (WEU), u cilju uspostavljanja bezbednosne komponente zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Bez obzira koji status neka zemlja članica EU ima u WEU, predviđeno je puno učešće svih u misijama Zapadno-evropske unije (humanitarne misije, akcije održavanja i jačanja mira).

Ugovor o EU iz Nice takođe je uveo skromne izmene u oblasti ZSBP EU:

Predviđena je pojačana saradnja zemalja članica EU, u slučaju sprovođenja zajedničke akcije ili zajedničkog spoljno-političkog stava, koji ne zahteva vojne ili odbrambene implikacije. Ukoliko nijedna država članica ne prigovori ili ne traži jednoglasnu odluku Evropskog saveta radi zaštite izuzetno važnog nacionalnog interesa, pojačana saradnja se primenjuje kada Savet o tome odluči kvalifikovanom većinom, ali je potrebno da u takvoj saradnji učestvuje najmanje osam (8) država članica.

Evropski savet može da ovlasti Politički i bezbednosni Komitet da donosi odgovarajuće odluke o vršenju političke kontrole i strateškog upravljanja kriznim situacijama. To je posebno bitno u primeni Evropske bezbednosne i odbrambene politike. Na ovaj način je nastavljen trend uvođenja fleksibilnosti u institucionalne mehanizme ZSBP Unije. Međutim, sa druge strane:

„Problem ovog naizgled pragmatičnog rešenja ogleda se u tome što bi kohezija Unije kao celine i njen kredibilitet na

svetskoj sceni bili potkopani ako bi evropska spoljna politika postala pitanje „varijabilne geometrije”. Štaviše, postojala bi veća opasnost od kidanja veza između unutrašnjih politika EU (upravljanje jedinstvenim tržištem, politika konkurencije, ekonomska i monetarna unija, unutrašnja bezbednost, itd.) i njenih spoljnih politika (trgovina, razvojna pomoć, diplomatija i odbrana). ”²⁶⁰

3.3. Lisabonski Ugovor o EU i zajednička spoljna politika EU

Posle neuspeha ratifikacije Ugovora o ustavu Evrope u Francuskoj i Holandiji, mnogi autori su s pravom postavljali pitanje da li će se Unija (i kada?) vratiti pitanjima efektivnosti i konzistentnosti svoje spoljne politike²⁶¹. Ovo pitanje je naravno usko vezano i za ostvarivanje statusa Unije kao posebnog pravnog lica u međunarodnim odnosima, za razliku od prethodne kompozitne strukture Unije, u kojoj su paralelno postojala tri stuba saradnje i u okviru toga, EZ kao poseban, prvi stub koji je jedini imao svojstvo pravnog lica.

Do donošenja Lisabonskog Ugovora o EU, Unija je predstavljala zaseban politički entitet, *sui generis*, koji teži ustanovljavanju spoljno-političkog i međunarodno-pravnog identiteta. Predlog Ugovora o Ustavu EU predvideo je bio Uniju kao posebno pravno lice (čl. 6), ali sa blokadom njegove ratifikacije, to je pravno eksplicitno rešeno tek stupanjem na snagu Lisabonskog Ugovora o EU, decembra 2009. godine.

Unija i posle stupanja na snagu Lisabonskog Ugovora o EU u tekućem periodu zadržava, simbolično rečeno, „više telefonskih linija“. Razlog je jednostavan: diplomatska aktivnost Unije je razdeljena između više institucionalnih aktera – Predsednik Evropskog Saveta (sa mandatom od dve i po godine), aktuelna

²⁶⁰ P. Fonten, *op. cit.*, p. 51.

²⁶¹ J. Ladzik, London Metropolitan University, European Policy Brief, <http://www.fedtrust.co.uk/policybriefs>, Feb. 2006., Issue 23

zemlja predsedavajuća EU (mandat od šest meseci), Predsednik Komisije i konačno, Visoki Predstavnik za spoljnu politiku i bezbednost (ujedno i Potpredsednik Komisije i Predsedavajući Saveta ministara za spoljne poslove).

Mogući institucionalni rivaliteti su veoma očigledni i ukazuju na evidentnu nesavršenost Lisabonskog Ugovora o EU, uprkos njegovom neospornom pravnom značaju. U tom kontekstu, ključ budućeg uspeha diplomatije EU nalazi se u sposobnosti usklađivanja nacionalnih interesa država članica, a posebno značajnih zemalja (Francuske, Nemačke i Italije, bez čije saglasnosti u praksi nije moguće sprovesti nijednu zajedničku spoljno-političku akciju EU). Spoljno-političko usklađivanje podrazumeva što manje jednostranih inicijativa, više interne koordinacije među članicama EU i konačno, više zajedničkog nastupa u saradnji sa Visokim Predstavnikom i Predsednikom Evropskog Saveta²⁶², kako to predviđa Lisabonski Ugovor o EU.

EU dobija i svog tzv. ministra spoljnih poslova, ali koji se zvanično naziva Visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednost i spaja funkciju koja već postoji pod tim nazivom i funkciju komesara za spoljne poslove. Ta funkcija treba da ojača zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku EU u smislu većeg jedinstva. U proteklom periodu je često bio izražen disparitet delovanja Komesara za spoljne odnose i Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednost (u liku H. Solane) što je dodatno uticalo na složenost sprovođenja zajedničke spoljne politike EU.

Novi „ministar spoljnih poslova Evropske unije” neće sam određivati spoljnu politiku i moraće i u formulisanju i u sprovođenju te politike da se oslanja isključivo na dogovor država članica. Zato se i dalje naziva “Visoki predstavnik za spoljnu i bezbednosnu politiku”, a ne Evropski ministar spoljnih poslova. Ne treba zaboraviti da države članice imaju svoje nacionalne

²⁶² Sličnu ocenu iznose i autori: Chopin Thierry, Lefebvre Maxime, “After the Lisbon Treaty: Does the European Union finally have a telephone number?”, 30th November 2009, <http://www.robert-schuman.eu>

spoljno-političke prioritete i osetljive interese, naročito na polju bezbednosti.

Visokog predstavnika za spoljnu politiku i bezbednost imenuje Evropski savet uz saglasnost Evropskog parlamenta. Istovremeno je ovoj poziciji dodeljena funkcija Potpredsednika Komisije, koji predsedava Savetom ministara za opšte i inostrane poslove. Visoki predstavnik je, u svojstvu Potpredsednika Komisije, istovremeno politički odgovoran Evropskom parlamentu za vođenje spoljne politike EU. Uvođenje nove Evropske diplomatske službe²⁶³ treba da obezbedi veću koordinaciju na spoljno-političkom planu Unije, ali to ne znači da će biti ukinute ambasade država članica.

Ostaje da se posmatra i analizira fenomen do koje mere će ovim izmenama biti pojačan međunarodni politički uticaj Unije kao celine u predstojećem periodu. Takođe i pitanje do kog nivoa će biti izgrađena jedinstvena spoljna politika EU, ostaje otvoreno za dalje sagledavanje. Svakako da će u tom procesu pozitivno delovati sticanje statusa pravnog lica Unije, koji omogućava zaključivanje međunarodnih ugovora u ime EU kao celine i pristupanje međunarodnim organizacijama ili konvencijama.

U odnosu na zajedničku politiku odbrane i bezbednosti, Lisabonski Ugovor je načinio napredak u smeru formiranja tzv. Evropske zajedničke odbrane. Uvedena je klauzula o uzajamnoj odbrani, koja znači da ako jedna država članica bude napadnuta, ostale članice imaju obavezu da joj pomognu u odbrani. To je uobičajeni princip kolektivne bezbednosti u međunarodnim odnosima.

Uvedena je takođe i klauzula solidarnosti, koja podrazumeva pružanje pomoći od strane organa EU i ostalih članica EU državi članici ugroženoj prirodnim ili drugim vrstama katastrofa ili pak, terorističkim napadima. Takva pomoć treba da bude omogućena svim raspoloživim sredstvima EU u borbi protiv terorizma, u

²⁶³ Videti detaljnije: Interview of Europe with Elmar Brok: *The European External Action Service*, (Deutsch MEP, Group of the European People's Party - Christian Democrats), Dec. 2009, , <http://www.robert-schuman.eu>

merama prevencije konflikta, postkonfliktnih misija mirenja i tome slično, u zavisnosti od konkretnog slučaja.

Uspostavljena je tzv. stalna strukturisana saradnja, koja je otvorena za sve članice EU koje se obavežu da učestvuju u EU programima razvoja vojne opreme i da šalju svoje borbene jedinice spremne za hitne akcije na nivou EU. Takve države članice su takođe spremne i da odgovore zahtevima UN za slanje svojih jedinica u vojne misije u ime Unije. Lisabonski Ugovor učvršćuje funkcionisanje ustanovljene Evropske odbrambene agencije sa ciljem razvoja EU politike naoružanja i koordinacije različitih nacionalnih politika naoružanja država članica, što predstavlja veliku novinu u ovoj oblasti.

Kakva je situacija na polju spoljno-političkih aktivnosti članica EU danas? Pre svega, i dalje je to ostala oblast međuvladine saradnje, gde centralnu ulogu imaju Evropski savet na nivou šefova država i vlada i Savet ministara EU.

„Evropska unija postavlja zajedničku spoljnu i sigurnosnu politiku tako da njeni članovi mogu delovati na svetskoj sceni kao ujedinjena sila stabilnosti, saradnje i razumevanja. U isto vreme EU razvija odbrambene kapacitete i preduzima svoje prve mirovne misije. Takođe je angažovana u borbi protiv terorizma. Pomažući građenje sigurnosti i stabilnosti širom sveta, EU takođe, čini život ljudi sigurnijim u okviru svojih granica. EU je naročito aktivna na polju unapređenja ljudskih vrednosti u međunarodnim odnosima, kao što su solidarnost, ljudska prava i demokratija.”²⁶⁴

Značajnu novinu predstavlja i jedinstvena procedura pregovaranja i zaključivanja međunarodnih ugovora, zahvaljujući sticanju statusa pravnog lica za Uniju u odredbama čl. 47. Ugovora iz Lisabona. Time je otklonjena dilema o kapacitetu Unije da punopravno zaključuje sporazume u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike.

²⁶⁴ „Igrač na svetskoj sceni – Odnosi EU sa ostatkom sveta”, Evropska komisija, Generalna direkcija za štampu i komunikacije, B-1049 Brisel, Rukopis završen januara 2004. godine

Pokazalo se da je metod postepenog prenosa nacionalnih nadležnosti država članica na institucije EU u oblasti zajedničke spoljne politike, u vidu funkcionalističkog pristupa integraciji u ovom domenu, daleko delotvorniji od ambicioznih, federalističkih projekata. Ovu tezu upravo potvrđuje neuspela ratifikacija potpisanog Ugovora o Ustavu EU, tokom 2005. u Francuskoj (maja 2005), a zatim i u Holandiji, koja je praćena paralelnim nepoverenjem ostalih članica EU prema konstitucionalizaciji EU u federalističkom smislu. Ipak, na polju zajedničke spoljne politike ostali su zasejani značajni zameci budućeg Ministra spoljne politike EU i ustanovljena je, a sada i ostvarena, ideja o Evropskoj diplomatskoj službi, koja služi kao potpora Visokom predstavniku EU za spoljnu politiku.

3.4. U potrazi za institucionalnim jedinstvom spoljne politike EU ?

Posebno ograničenje zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU je njena zavisnost od SAD u oblasti bezbednosti i odbrane usled američke dominacije unutar NATO-a. Iako se na zvaničnom sajtu EU, pod odrednicom o multilateralnoj saradnji, pored NATO, navode i OSCE i UN, svakako da se njihova uloga ne može jednako meriti sa delovanjem NATO u ostvarivanju vojne dimenzije EU i zaštiti članica EU od bezbednosnih rizika. Na nivou EU se korišćenje logističkih resursa NATO naziva strateškim partnerstvom, u cilju eliminisanja dupliranja vojnih kapaciteta u upravljanju krizama. Ne treba zaboraviti, međutim, da zemlje EU zadržavaju isključivi nacionalni suverenitet nad svojim oružanim snagama, te se kod evropske bezbednosne i odbrambene politike radi o ustanovljavanju snaga za brzu intervenciju sačinjenih od nacionalnih korpusa u formi bataljona (13 udarnih vojnih jedinica od 1500 trupa čije je potpuno funkcionisanje predviđeno u 2007.).

Početkom 60-tih na Bonskoj konferenciji Evropske zajednice (EZ) na nivou sefova država ili vlada, odlučeno je da politička integracija zemalja članica treba da ojača Atlansku alijansu, ne

izdvajajući je iz evropskih integracija²⁶⁵. Ovaj strateški pristup političkoj integraciji zemalja članica EZ, nastao kao rezultat objektivne potrebe za američkim nuklearnim štitom u Zapadnoj Evropi, zbog bipolarne strukture međunarodnih odnosa i nedovoljne ekonomsko-tehnološke spremnosti Zapadne Evrope da snosi opterećenje trke u naoružanju u suočavanju sa prijetnjama sa Istoka, nastavljen je i u poslednjim decenijama. Sredinom 60-tih, bilo je malih odstupanja kad se Francuska (pod vođstvom De Gola) povukla iz Atlanskog pakta pod američkom dominacijom, u želji za svojom bezbednosnom nezavisnošću (1966).

Međutim, generalno gledano, zavisnost Zapadne Evrope od SAD u bezbednosti i odbrani ostaje aktuelna i njena najbolja ilustracija je NATO bombardovanje SR Jugoslavije 1999. Zato je Zbignjev Bžežinski, bivši američki savetnik za nacionalnu sigurnost u svom intervjuu novembra 1999, etiketirao EU kao „američki protektorat”. U slučaju američkog bombardovanja SRJ, Unija je delovala kao bleđa senka NATO-a i tek je nakon prestanka bombardovanja, inicirala Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu i donatorske konferencije za rekonstrukciju regiona Balkana i za rekonstrukciju Kosova. Ugovor iz Amsterdama (čl. 17.) predviđa zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku EU koordinisanu sa NATO-om. Stoga sledi ocena da Amsterdamski Ugovor nije značajno unapredio zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku EU.

Radi prevazilaženja suprotnosti između dve vrste odlučivanja na nivou EU, odnosno između tzv. komunitarnog, nadnacionalnog funkcionisanja EU na polju trgovinske politike i razvojne pomoći trećim zemljama i zajedničke spoljne i bezbednosne politike u vidu međuvladinog dogovaranja, Ugovor o EU je u čl. 3 predvideo da „Unija posebno vodi računa o usklađenosti svoje spoljne aktivnosti kao celine, u okviru politika u oblastima spoljnih odnosa, bezbednosti, privrede i razvoja. Savet i Komisija su dužni da obezbede tu usklađenost i da

²⁶⁵ Stojanović, R. „Spoljna politika EU”, Beograd, Dosije, 1998, str. 44.

uzajamno sarađuju u tom cilju. Oni obezbeđuju, svako u okviru svojih nadležnosti, ostvarivanje tih politika.”²⁶⁶

Usklađivanje ekonomskih dimenzija spoljnih odnosa EU sa spoljno-političkim olakšano je kroz formulisanje i primenu čl. 301. Ugovora o EU, čiju smo implementaciju osetili na prostorima Srbije i Crne Gore, u proteklom periodu 90- tih godina, a koji reguliše da:

„Ako zajednički stav ili zajednička akcija, usvojeni na osnovu odredbi Ugovora o EU o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici, predviđaju prekid ili smanjenje, u potpunosti ili delimično, ekonomskih odnosa, sa jednom ili više trećih zemalja, Savet donosi neophodne hitne mere. Savet odlučuje kvalifikovanom većinom na predlog Komisije.”

U pitanju je uvođenje ekonomskih sankcija EU na osnovu prethodno usvojenih zajedničkih spoljnopolitičkih stavova ili zajedničkih akcija članica EU. Tada je Savet ovlašćen da donošenjem odluke kvalifikovanom većinom, usvoji hitne mere o delimičnom ili potpunom embargu ekonomskih odnosa sa trećom zemljom, nečlanicom, na predlog Komisije. Na ovaj način je u Ugovoru o EU izvršeno povezivanje tadašnjeg prvog, komunitarnog stuba sa nadnacionalnim odlučivanjem i bivšeg drugog stuba EU o ZSBP. Uprkos ovim pravnim mehanizmima na nivou Unije, zajedničke spoljno-političke akcije zemalja članica EU nisu funkcionisale uspešno u periodu posle ustanovljavanja Unije na tri stuba saradnje, naročito tokom krize i ratova na tlu bivše Jugoslavije.

Unutar EU nije prevladan jaz između zastupnika evropske odbrane, sa jedne strane i zagovornika jačanja NATO-a, sa druge strane, uključujući i neutralni stav nekih zemalja članica. Umesto pomirenja dve struje na nivou EU, Ugovor iz Amsterdama anticipira postupno definisanje zajedničke odbrambene politike, koje može voditi ka zajedničkom evropskom sistemu odbrane, ako to odluci Evropski Savet. S jedne strane, EU je shvatila da

²⁶⁶ Lopandić, D., „Osnivački ugovori EU, Ugovor o EU iz Nice sa amandmanima na Ugovor o EU”, Beograd, 2003.

posle sloma bipolarne strukture međunarodnih odnosa i kraja hladnog rata, više nema potrebe za američkim nuklearnim štitom u Zapadnoj Evropi. S druge strane, umnožavanje regionalnih kriza, etnički konflikti, terorizam i rastuća globalna ekonomska nestabilnost naglašavaju bezbednosnu ranjivost EU i njenu potrebu za osloncem na NATO sa nastavljenom američkom dominacijom unutar njega.

Problem ovakve konstelacije snaga leži u imanentnim razlikama između tzv. Evropskog i američkog modela rešavanja spoljno-političkih izazova prema ekonomski zaostalim zemljama, u situacijama političke represije ili socijalnih nemira. SAD se odlučuju najčešće za opciju bilateralnog rešavanja takvih problema, dok Evropa promovise multilateralne sporazume, angažovanje UN, kao i regionalne programe ekonomske saradnje sa obaveznom klauzulom političkog uslovljavanja. Primeri SAD angažovanja u suzbijanju trgovine drogom prema Kolumbiji kroz mere podrške jačanju lokalne policije i vojske, kao i slučaj SAD akcije unapređenja bilateralnih trgovinskih sporazuma na primeru Meksika potvrđuju ovu tezu²⁶⁷. Primetna je značajna konceptualna razlika u pristupu spoljno-političkog delovanja između SAD i EU, pri čemu se EU radije opredeljuje za dugoročno ekonomsko podsticanje razvoja i prevencije kriza, dok SAD primenjuju strategiju hitnih vojnih intervencija koja je u skladu sa njihovom vojnom nadmoći.

Nasuprot nasleđu nove političke, geopolitičke i ekonomske situacije u Evropi, u postbipolarnoj eri, zajednička spoljna i bezbednosna politika je ipak, prvi značajni pokušaj opremanja Evropske unije odgovarajucim spektrom instrumenata. Ipak, struktura ostaje suštinski međuvladina saradnja. Amsterdamski Ugovor snažnije naglašava zavet lojalnosti zemalja članica EU, tražeći od njih zajedničke napore u osnaživanju i razvoju međusobne političke solidarnosti. Ugovor o EU je pokušao da se nosi sa gore navedenim nedostacima i ograničenjima zajedničke spoljne i bezbednosne politike, ali je to učinjeno u

²⁶⁷ Attina, F., op. cit., p. 359.

„kompromiserskom” tonu, sto je kritikovao i Evropski parlament.²⁶⁸ Glavni razlog nezadovoljstva Evropskog parlamenta je što zajednička spoljna i bezbednosna politika EU nije inkorporirana u strukturu Zajednice sa supranacionalnim modelom odlučivanja. To je posebno problematično u pitanjima finansiranja zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Oštrije fokusiranje na evropsko susedstvo na Istoku i Jugu će doprineti većoj efikasnosti zajedničke spoljne politike Unije.

Finansiranje ZSBP EU predstavlja složeno pitanje²⁶⁹. Svakako da su opravdane ocene da je budžet Unije neadekvatan za upravljanje krizama. Otuda potiče stalni pritisak na nivou EU za povećanjem ovih sredstava namenjenih ZSBP. Najveći deo razvojne pomoći i primena trgovinske politike EU prema trećim zemljama finansira se iz komunitarnog budžeta. Ugovor o EU predviđa, međutim, da se ZSBP aktivnosti finansiraju bilo iz budžeta Zajednice, bilo od strane zemalja članica, na osnovu skale koja će biti određivana od slučaja do slučaja. Upravo iz razloga složenosti i neefikasnosti, ovakav sistem finansiranja ZSBP je bio promenjen Ugovorom iz Amsterdama, koji je predvideo finansiranje aktivnosti ZSBP iz budžeta Zajednice, osim kada takve aktivnosti imaju vojne ili odbrambene implikacije ili ako Savet ministara ne odluči drugačije jednoglasnom odlukom. U tom slučaju, ukoliko se neka od članica EU uzdrži od glasanja i da formalnu izjavu o tome, nije obavezna da doprinese finansiranju takve aktivnosti. Problem ostaje kod razgraničavanja vojnih i civilnih komponenti operacija upravljanja krizama i tada je odgovornost za podelu troškova nejasna. Države članice su sumnjičave prema skupom sprovođenju operacija evropske odbrambene i bezbednosne politike, te se o tome vode brojne diskusije u okviru Saveta ministara. Komisija je objavila analizu u kojoj se konstatuje odsustvo koordinacije instrumenata i

²⁶⁸ „Amsterdamski ugovor je neuspešno pokušao da stvori veću koherentnost unutar zajedničke spoljne i bezbednosne politike”. European Parliament Fact Sheets, 7. jul 1999, <http://europa.eu.int>: European Parliament link

²⁶⁹ Primera radi, ukupni budžet za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku EU je za 2002. godinu iznosio oko 35 miliona EUR prema zvaničnim podacima EU. To čini manje od 1% od ukupnog budžeta za spoljne odnose EU.

nedostatak fleksibilnosti procedura u oblasti civilnih aspekata upravljanja krizama, kao što su policija, vladavina prava, zaštita građana i javna uprava. Stoga se Komisija zalaže za efikasnije i brže postupke sprečavanja konflikata i unapređivanje civilnih dimenzija upravljanja krizama²⁷⁰. Komisija u svojoj studiji predlaže dve opcije: *ad hoc* fond i fond sa većom fleksibilnošću, ujedno se opredeljujući za opciju fleksibilnog fonda. Predlog za *ad hoc* fond uvodi problem njegove kontrole, koherentnosti i odgovornosti. Ovakav stav Komisije je podržao i Finansijski (Računovodstveni) sud EU. Po njegovom mišljenju, brzo odlučivanje kombinovano sa pojednostavljenim postupkom primene predstavlja najpraktičnije rešenje u finansiranju ZSBP. Finansijski sud naglašava da komunitarni ekonomski instrumenti jesu komplementarni sa spoljopolitičkim akcijama Unije, te je nemoguće izolovati pojedine aspekte spoljnih odnosa EU. Opcija uvođenja fonda za finansiranje operativnih troškova ZSBP, koju predlaže Komisija omogućava transparentnost i političku odgovornost na osnovu interinstitucionalnog dogovora nadležnih organa EU.

Vrlo mali broj članica EU je spreman da institucijama EU prepusti kompletnu kontrolu nad zajedničkom spoljnom politikom EU. Tokom čitave evolucije nastanka EU, preplitali su se funkcionalistički i federalistički pristup evropskoj integraciji²⁷¹, te je shodno tome i prilikom diskusija o ustavu Evrope jasno došlo od izdvajanja dve struje: međuvladina koncepcija saradnje članica EU i struja federalista, koja je zastupala potrebu jačanja komunitarnih tj. nadnacionalnih ovlašćenja organa EU. Prilikom kreiranja nove institucionalne pozicije ministra spoljnih poslova (MIP) EU, države članice su pažljivo zaštitile svoje spoljno-političke nadležnosti. Tako je predviđeno da MIP Unije vrši svoje

²⁷⁰ Primer aktivnosti EU na Kosovu pokazuje da je putem budžeta Zajednice, EU uspjela da obezbedi pomoć od preko 360 miliona EUR za rekonstrukciju Kosova, javnu upravu i delom humanitarnu pomoć, prema zvaničnim podacima EU iz 2002. godine.

²⁷¹ Detaljnije kod: G. Ilić – Gasmi, „Reforme EU – Institucionalni aspekti”, Beograd, 2004., str. 13 – 63.

dužnosti u okviru Komisije shodno komunitarnim procedurama samo do nivoa do kog je to u skladu sa njegovom odgovornošću prema Savetu koja ima dominantnu ulogu u odnosu na aktivnosti MIP u okviru Komisije.

Na ovaj način države članice EU vrše kontrolu primene ovlašćenja MIP EU. Njihova kontrolna pozicija ogleda se i u postupku naimenovanja i smenjivanja MIP EU. Naime, prema Ugovoru o Ustavu Evrope, MIP EU trebalo je da bude naimenovan od strane Evropskog saveta, kvalifikovanim većinskim odlučivanjem, ali uz saglasnost predsednika Komisije. MIP EU ujedno zauzima buduće mesto potpredsednika Komisije, te je podložan takođe odobrenju Evropskog parlamenta u skladu sa postupkom naimenovanja članova Komisije. U slučaju smenjivanja MIP EU, ovlašćen je Evropski savet, ali je neophodna takođe i saglasnost predsednika Komisije. Predviđeno je smenjivanje MIP EU i u slučaju da to zatraži predsednik Komisije, ali se i tada mora s tim složiti Evropski savet²⁷². Treći slučaj smenjivanja MIP EU nastaje ako Evropski parlament zatraži kolektivnu ostavku Komisije prilikom izglasavanja nepoverenja. Tada, međutim, MIP ostaje samo bez svojih ovlašćenja u okviru Komisije i zadržava pravo da se pridruži sledećem sazivu Komisije.

Osnovne nadležnosti zamišljenog MIP EU obuhvatale su pet oblasti: inicijativu, koordinaciju, spoljno-političko predstavljanje, sprovođenje spoljne politike EU i upravljanje krizama. Proizilazi da su države članice EU prilikom kreiranja nove pozicije MIP postavile njegove funkcije među tri ključne institucije Unije: Evropski savet, Savet ministara i Komisija. U ovom institucionalnom trouglu, MIP EU treba da predsedava Savetom za spoljne odnose i izvršava postignute spoljno-političke dogovore.

Jedino je Evropski parlament ostao zakinut na ulogu primaoca izveštaja od strane MIP, ali na redovnoj bazi, o ostvarenim rezultatima i strateškim pravcima spoljne politike

²⁷² Piris, J.C., *op.cit.*, p. 246.

EU. Pored ovakve institucionalne ravnoteže, bazu budućeg delovanja i spoljno-političkog kredibiliteta MIP EU mora činiti politička volja i poverenje, posebno većih članica EU.

Navedeni uslovi funkcionisanja MIP EU predviđeni neuspelim Ugovorom o Ustavu EU, zadržani su u Lisabonskom Ugovoru o EU, ali je promenjen naziv ove funkcije u Visoki predstavnik EU za spoljnu politiku. Prvi Visoki predstavnik za spoljnu politiku bila je Ketrin Ešton (bivša članica Komisije nadležna za trgovinu), izabrana po navedenoj proceduri decembra 2009, a njena naslednica je Federika Mogerini.

Brojne inicijative članica EU za efikasnijom spoljnom politikom EU, koja bi imala jedinstvenog predstavnika u liku MIP EU, išle su u pravcu serije reformi na planu primene ZSBP aktivnosti Unije. „Međutim, bez jedinstvenog centra političkog odlučivanja nije moguće govoriti o jedinstvenom entitetu koji bi mogao biti nezavisan subjekt u međunarodnim odnosima, pa prema tome i činilac u ravnoteži snaga.”²⁷³ Iako u savremenim međunarodnim odnosima više ne funkcioniše ravnoteža snaga tj. bipolarnost, ostaje ocena da je Uniji veoma potreban jedinstveni centar političkog odlučivanja, da bi stekla kredibilan međunarodni identitet.

Odnose saradnje između Visokog predstavnika za spoljnu politiku, Predsednika Evropskog saveta i Predsednika Komisije u realizaciji spoljne politike EU teško je utvrditi samo normativnom analizom odredaba Ugovora o EU iz Lisabona. Naime, Visoki predstavnik ima obavezu da blisko sarađuje sa zemljom predsedavajućom Saveta ministara (šestomesečno predsedavanje), koja je inače izgubila primat u vođenju spoljne politike posle donošenja Ugovora iz Lisabona. Kompetencije zemlje koja predsedava Savetom ministara preuzeo je Visoki predstavnik EU, uključujući i pravo podnošenja predloga iz domena spoljne politike Savetu ministara (čl. 27. Ugovora o EU iz Lisabona).

²⁷³ Stojanović, R., *op. cit.*, str. 91.

Takođe, Ugovor o EU iz Lisabona ne donosi preciziranje ovlašćenja između Predsednika Komisije, koji može vršiti koordinaciju spoljno-političkih aktivnosti EU u domenu trgovine, razvojne pomoći, proširenja i spoljnih odnosa EU, sa jedne strane i Visokog predstavnika, sa druge. To doprinosi oceni o simbolično rečeno „više telefonskih brojeva”, kada je reč o spoljno-političkom predstavljanju Unije.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA – KUDA IDE EU?

Mnogi evroskeptici su uzalud prognozirali skori kraj Unije, ovo posebno posle britanskog referenduma BREXIT o izlasku Velike Britanije iz Unije. Kao što je Zajednica postojala i pre priključenja Velike Britanije, 1973. godine, tako i Unija, kao njen pravni sledbenik, postoji i posle njenog istupanja, najavljenog rezultatom junskog referenduma, 2016.²⁷⁴ Nesumnjivo da se radi oozbiljnom udarcu daljeg razvoja EU, koji nameće neophodnost sprovođenja reformi Unije. Dosadašnja evropska integraciona kretanja u okviru EU ukazuju na zaključak o tačnosti čuvene „teorije bicikla“, koja s pravom ukazuje na neprestanu izgradnju EU kao modalitet njenog opstanka i prosperiteta. Kroz stvaranje novih neravnoteža i putem traženja novih odgovora na političke i ekonomske izazove, EU napreduje korak po korak, kako je to svojvremeno istakao Žan Mone.

Otuda i zaključak da najnoviji tekst Lisabonskog Ugovora o EU nije i poslednja reč u primarnom zakonodavstvu i u institucionalnoj evoluciji EU. Ne treba da iznenadi da u skoroj budućnosti budu predložene izmene i dopune Lisabonskog Ugovora o EU. Nije stoga slučajno da je u novom Ugovoru o EU iz Lisabona otklonjeno svako pozivanje na Ustav EU, koji je inače

²⁷⁴ Giuliani, Jean-Dominique, Président de la Fondation Robert Schuman, “*Les possibilités d'un continent*”, Policy paper, <http://www.robert-schuman.eu>, 27. 06 2016.

bio neuspeli pokušaj konstitucionalizacije Unije i propalo pretvaranje Unije u super-državu.

Zemlje članice su glavni konstitutivni subjekti EU i kao takve diktiraju i sam tok i tempo institucionalne reforme Unije. Naime, za sve institucionalne reforme EU neophodna je jednoglasnost država članica.

To dokazuje i prethodni Ugovor o EU. Naime, Ugovorom iz Nice nije promenjena odredba (čl. 48, biši čl. N) da se za izmenu konstitutivnog ugovora zahteva zajedničko utvrđivanje izmena na konferenciji predstavnika vlada država članica, koju saziva predsedavajući Saveta. Za stupanje na snagu amandmana Ugovora o EU neophodna je ratifikacija u svim državama članicama u skladu sa njihovim ustavnim pravilima. Jedino u slučaju institucionalnih izmena u monetarnoj oblasti biće konsultovana i Evropska centralna banka. Za sazivanje međuvladine konferencije potrebno je da se Savet ministara saglasi, posle konsultovanja Evropskog parlamenta. Na ovaj način je bilo predviđeno sazivanje međuvladine konferencije u 2004. i u 2007. godini. Negativne reakcije i razočarenje rezultatima Samita u Nici bilo je uzrokovano prevashodno odvijanjem pregovora o preraspodeli glasova u Savetu. Uprkos tome, kada se sagleda sadržina prethodnog Ugovora o EU iz Nice, institucionalne reforme ukazuju na pozitivne rezultate. Naime, ono što provejava kao poseban dobitak je činjenica da je institucionalna struktura savremene Unije dogovorena u Nici, što je dobar rezultat sam po sebi, iako sami detalji nisu optimalni. Utvrđivanjem institucionalne strukture proširene Unije i načina njenog funkcionisanja praktično su sa dnevnog reda skinuta pitanja, koja su ležala na pregovaračkom stolu država članica više od deset godina. Pored toga, još je izmenama i dopunama primarnog zakonodavstva EU u Nici, kreirana solidna osnova za pristupanje novih članica Uniji, koje samo po sebi predstavlja imperativ za mir i prosperitet čitave Evrope.

Proces institucionalne reforme Evropske unije karakteriše pre svega evolutivni karakter, kao i dugoročnost, ali uz varirajuću dinamiku u zavisnosti od ekonomskih uslova i političkog miljea u

samim državama članicama EU. Svakako se radi o nekoj vrsti „priče bez kraja”, te je samim tim nemoguće dati definitivne zaključke i ocene, koje vreme i dalji tok razvoja EU neće poreći. U tome i jeste složenost teorijskog istraživanja, ali se u tome nalazi ujedno i izazov definisanja postignutih institucionalnih promena i trasiranja budućih pomaka EU.

U tom dugom procesu svog izrastanja, koje se odvija u kompleksnim prilikama globalizacije i tehnološke revolucije na početku XXI veka, EU teži da zadobije zaokruženi i prepoznatljivi međunarodni subjektivitet i da preraste obrise klasične međunarodne organizacije. U velikoj meri Unija je u tome uspela zahvaljujući brojnim karakteristikama supranacionalnog delovanja Evropskog parlamenta i Komisije, kao i Suda pravde.

Svakako da Evropski parlament i Komisija čine dvojac strateškog partnerstva sa istovetnim integracionističkim interesima u procesu donošenja odluka u EU²⁷⁵. Mnogi autori bez dileme još pre Ugovora iz Lisabona dodeljuju Uniji međunarodno-pravni subjektivitet, fokusirajući svoju argumentaciju prevashodno na činjenici da se njeno postojanje bazira na međunarodnim ugovorima²⁷⁶. Prisutna su bila i suprotna shvatanja do usvajanja Lisabonskog Ugovora o EU, prema kojima Unija nema međunarodno-pravni subjektivitet, jer se bazirala na evropskim zajednicama, dopunjenim politikama i oblicima saradnje utvrđenim Ugovorom o EU²⁷⁷. Pometnju je unosila činjenica o prethodnom postojanju jedinstvene institucionalne strukture (1965), kao i funkcionisanje jedinstvenog komunitarnog pravnog sistema, a sada i jedinstvene valute. Ugovor o EU iz Lisabona (čl. 47.) je rešio pravnu dilemu dodeljujući Uniji izričito svojstvo pravnog lica. To je u međunarodnim odnosima

²⁷⁵ Sličnu ocenu iznosi i Rasmussen A., „Institutional Games Rational Actors Play – The empowering of the European Parliament”, EioP, Vol. 4 (2000), No. 1, <http://eio.p.or.at/eio/texte>, 18. 01. 2000, p. 18.

²⁷⁶ Dimitrijević V., „EU kao međunarodna organizacija”, u: „Pravo EU”, zbornik radova, Mitrović, Račić (redaktori), Beograd, 1996., str. 12.

²⁷⁷ Tako npr. Vukadinović R., „Pravo EU”, Beograd, 1996 i Knežević – Predić V., „Evropski sud pravde i oblikovanje pravnog sistema EU”, Pravni život II, 12/1997, tom IV, str. 695 – 716.

omogućilo jedinstvenu proceduru pregovaranja i zaključivanja međunarodnih sporazuma (čl. 218.) između Unije i trećih zemalja ili međunarodnih organizacija umesto prethodne dve procedure. Pravni sistem Unije se neprekidno dograđuje evolucijom odlučivanja i u oblastima bivšeg drugog i bivšeg trećeg stuba saradnje, te se ne može govoriti o različitim pravnim režimima. Tome u prilog govori podatak da je Sud pravde vrlo često prilikom tumačenja osnivačkog ugovora jedne zajednice pribegavao odredbama drugog osnivačkog ugovora.

Bez obzira na svu specifičnost EU, ključno pitanje koje se ovde tretira je mera ograničenja suvereniteta i stepen izvornih nadležnosti država članica u Uniji, tj. do kog stepena je preneti nacionalna nadležnost u različitim oblastima na institucije EU. Može se zaključiti da je proces delegiranja nacionalnih jurisdikcija članica EU na institucije Unije u brojim oblastima vrlo odmakao i pokazuje tendencije daljeg napretka. Imajući u vidu, međutim, da se radi o dinamičkom procesu, koji je u stalnoj izgradnji, nije moguće dati definitivan zaključak o pravnoj prirodi Unije. Ostaje na snazi ocena da se radi o entitetu međunarodnog prava koji se opire uobičajenim tipologijama i karakteristikama. Vrlo je verodostojna kategorizacija Unije kao post-suverene zajednice²⁷⁸, čime se u suštini izlazi iz okvira međunarodno - pravnih klasifikacija i potencira da se radi o jednom prevashodno političkom subjektu. Proces izgradnje Unije, međutim, nije dovršen.

Naročito posle preuzimanja vojnih kapaciteta (1999), Unija teži da zadobije i vojno-politički kredibilitet, uz pomoć svojih vojnih snaga. U sticanju političkog uticaja i međunarodnog identiteta, Uniji, međutim, nedostaje jedinstvena spoljna politika, kao i jedinstveni izvršni organi koji bi zastupali tu politiku u međunarodnim odnosima²⁷⁹.

²⁷⁸ Samardžić S., „EU kao model supranacionalne zajednice”, Beograd, 1999.

²⁷⁹ Gasmī, Zečević, „*Evropski bezbednosni i odbrambeni identitet i migrantska kriza*“, Strani pravni život, br. 2/2016, str. 56.

U praćenju i tumačenju ovog razvoja EU od pomoći je teorija dodeljenih ovlašćenja, na osnovu koje se ocenjuje razgraničenost nadležnosti država članica od jurisdikcije same Unije. Na osnovu ove teorije, svaka međunarodna organizacija može da preduzima i čini ono što predstavlja njen zadatak i funkciju, shodno njenom statutu tj. u granicama ovlašćenja koja su joj dodeljena osnivačkim aktom. Da bi ispunila svoje ciljeve, međunarodna organizacija mora da ima potrebna ovlašćenja. To dokazuje i tumačenje Evropskog suda pravde u presudi od 1970. godine u slučaju Komisija protiv Saveta (AERT)²⁸⁰. Tada je Sud zaključio da je tadašnja Zajednica bila sposobna da zaključuje međunarodne ugovore u svim oblastima koje može da uređuje u unutrašnjoj sferi, tj. unutar same organizacije i u svojim članicama. Prethodni Ugovor o EU iz Nice sadrži odredbe o implicitnoj nadležnosti, jer je predviđeno da Savet donosi odgovarajuće mere, jednoglasno, na predlog Komisije i posle konsultovanja Evropskog parlamenta, za koje Ugovorom nisu predviđena ovlašćenja, pod uslovom da se radi o realizovanju jednog od ciljeva Zajednice u okviru funkcionisanja zajedničkog tržišta. Takođe i primena principa supsidijarnosti ukazuje na tok evolucije u ovoj oblasti.

Još početkom 2000-te, započela je erozija kohezije unutar Unije. Naime, reakcije posle donošenja Ugovora iz Nice su bile negativne, praćene ocenama evropskih analitičara, kao i predsednice Evropskog parlamenta Nikol Fonten, da Samit u Nici nije ispunio zadata očekivanja. Duh zajedništva i solidarnosti među državama članicama, koji je toliko široko bio propagiran u okviru Unije, vidno je bio odsutan tokom zasedanja Evropskog saveta u Nici. Svaka država članica je nastojala da očuva stečene pozicije u okviru postojeće institucionalne strukture EU. To je veoma otežalo postizanje neophodnog konsenzusa i kompromisa o ključnim reformama EU.

²⁸⁰ 22/70 (1971) Common Market Law Reports, I, str. 335, *nav.* prema Dimitrijević V., „EU kao međunarodna organizacija”, *op. cit.*

Poverenje javnog mnjenja u EU u perspektive integracionog procesa je oslabilo. Drugim rečima, jaz između onih koji donose odluke u Uniji i javnog mnjenja, tj. većine običnih građana naročito je porastao zadnjih godina. To je uticalo na alarm i ukazalo na neophodnost zaustavljanja prisutnog demokratskog deficita i za jačanje demokratskog legitimiteta Unije. Još je na Samitu u Nici preovladala svest o ograničenim dometima izvršene pravne i institucionalne reforme EU. Stoga je u Deklaraciji br. 23. o budućnosti EU, koja je aneksirana Ugovoru o EU iz Nice, kao deo Završnog akta²⁸¹, određeno da se sledeća međuvladina konferencija održi u 2004. godini. Na ovoj međuvladinoj konferenciji razmotrena su bila sledeća strateška pitanja razvoja EU:

1. raspodela nadležnosti između Unije i država članica, shodno načelu supsidijarnosti;
2. status Povelje EU o osnovnim pravima, proglašene u Nici;
3. pojednostavljivanje Ugovora o EU, sa ciljem da se učini jasnijim i razumljivijim;
4. uloga nacionalnih parlamenata u „Evropskoj arhitekturi”.

Međuvladina konferencija iz 2004. imala je za cilj da pronađe odgovore na navedena pitanja, radi unošenja odgovarajućih izmena u Ugovor o EU. Ova konferencija nije bila prepreka za proširenje EU. Države kandidati koje su završile pregovore o pristupanju sa EU bile su pozvane da učestvuju na Konferenciji, dok su kandidati koji nisu okončali pregovore mogli biti prisutni u statusu posmatrača. Postavljani su bili novi zadaci funkcionisanja za institucije EU u još složenijim uslovima proširenog članstva EU. Upravo zato je predsednik Komisije, Romano Prodi istakao na Samitu u Nici da je došao „trenutak istine” za EU, kada se moraju naći strateški putokazi razvoja EU u smeru jasne raspodele nadležnosti između organa EU i članica, između samih institucija EU, kao i u pravcu jačanja efikasnosti odlučivanja i delanja Unije. Kapacitet donošenja efektivnih odluka EU,

²⁸¹ Vid. Lopandić D., (prir.), „Osnivački ugovori EU - Ugovor o EU iz Nice „, Beograd, 2003.

značajan je kako na spoljno-političkom planu, tako još više na internom planu podsticanja ekonomskog rasta, zaposlenosti i održivog razvoja. Problem obezbeđivanja demokratskog legitimiteta Unije neprekidno se nalazi u podlozi navedenih tekućih pitanja.

Preciznije rečeno, usvajanjem Ugovora iz Nice, početkom februara 2003. nije dat odgovor na ključno pitanje: „Gde leži vlast u EU i ko je vrši?” Radi se o raspodeli moći, odnosno odlučivanja u Uniji. Odbijanje Irske na prvom referendumu (2002.) da ratifikuje Ugovor o EU iz Nice ukazalo je da u okviru Unije postoji problem percepcije. Stalna borba se vodi između „euroskeptika” i „eurofanatika”, koji su sa svojih suprotstavljenih radikalnih pozicija često činili grupu tzv. objektivnih saveznika prilikom ratifikacije Ugovora iz Nice.

O trendu porasta broja euro-skeptika u samoj Uniji najbolje svedoči povećana stopa uzdržavanja od glasanja na direktnim izborima za Evropski parlament svakih pet godina. Svakako da se radi o lošoj pojavi, jer nema trajne političke unije bez aktivnog učešća i podrške građana EU. Neki autori ovu pojavu vide i u svetlu negacije teze da davanje većih ovlašćenja Parlamentu ujedno jača i njegovu demokratsku odgovornost, te ostavljaju procenu otvorenom o dugoročnom uticaju jačanja položaja EP²⁸².

Ostaje takođe otvoreno značajno pitanje da li će proširena Unija, u situaciji znatno smanjene kohezije, usled razlika u stepenu razvitka zemalja članica, moći da projektuje stabilnost prema svojim evropskim susedima. Pri tome, autorka ima na umu posledicu smanjenja kohezije unutar Unije, koja će se ogledati u smanjenoj slobodi delovanja institucija EU, pa samim tim i u odsustvu jedinstvene spoljne politike EU. Preostaje da vreme i predstojeći razvoj EU daju odgovore na ovo pitanje. Svakako da je stabilnost suseda i granica EU u interesu Unije, ali ostaje da se vidi kako će u praksi delovati kapaciteti EU za upravljanje krizama i sprečavanje sukoba.

²⁸² Rasmussen A., *op.cit.*, p. 69.

Priroda institucionalne arhitekture EU se neprekidno menja, kao rezultat procesa sukcesivnih izmena konstitutivnih ugovora, što ima za posledicu promenu ravnoteže na dva polja:

- a) između institucija EU i
- b) između samih država članica.

Otuda se nameće zaključak o permanentnom pravnom razvoju Unije, koji ne dopušta definisanje konačnih odrednica budućnosti EU. Ugovor iz Nice i posle njega Ugovor iz Lisabona su samo etape na putu tog razvoja EU, uslovljenog kako eksternim faktorima (proširenje, globalizacija, migrantska kriza, ekonomsko-monetarna kriza), tako i internim nužnostima obezbeđivanja veće konkurentnosti, ekonomskog rasta, zaposlenosti i napretka EU. Period posle Nice karakterisao je intenzivan rad Konvencije o budućnosti EU, koja je izašla sa Predlogom Ugovora o Ustavu EU, a koji je neslavno propao u sklopu nacionalnih postupaka ratifikacije u Francuskoj i Holandiji 2005. Esencija ovih previranja sadržana je u novoj raspodeli moći tj. nadležnosti i kapaciteta odlučivanja unutar Unije u vidu novog Lisabonskog Ugovora o EU (potpisanog decembra 2007, stupio na snagu decembra 2009.).

Zadržan je osnovni princip dodeljenih nadležnosti institucijama EU (čl. 5. stav 1 i 2 Ugovora iz Lisabona). Međutim postavlja se i dalje otvoreno pitanje demokratskog legitimiteta ovih institucija, koje ne raspolažu izvornim legitimitetom usled situacije prenosa dela nadležnosti država članica. Upravo tu leži koren otuđenosti savremene Unije od običnih građana u zemljama članicama, koji Uniju doživljavaju kao poresko opterećenje, kada se pomene rad institucija EU. Paralelno sa ovim principom definisan je princip dodeljenih ovlašćenja institucijama EU (čl. 13. stav 2. Ugovora iz Lisabona). To znači da će svaka institucija EU delovati u skladu sa procedurama, uslovima i ciljevima definisanim u osnivačkom Ugovoru o EU, a u okvirima ovlašćenja koja su joj poverena Ugovorom o EU. Iako su ova dva principa karakteristična za uređenje federalne države,

Unija nije federalna država, već savez država²⁸³. Tome u prilog govori normativna činjenica Ugovora iz Lisabona, koji u odredbama čl. 5. stav 2. izričito utvrđuje da nadležnosti koje nisu delegirane Uniji, ostaju u rukama zemalja članica. To je ujedno i prvi put da se ovakvo ograničenje nadležnosti Unije reguliše konstitutivnim Ugovorom o EU, kako bi se istaklo da države članice imaju izvorna ovlašćenja i da predstavljaju konstitutivne činioce Unije.

Princip supsidijarnosti je otuda značajan, u situacijama podeljenih nadležnosti institucija sa državama članicama, jer definiše limite delovanja institucija EU. Poreklo vodi još iz Ugovora o EU iz Mastrihta, kada je imao još veću važnost u vidu pravnog načela. Ugovor iz Lisabona, međutim, ne odstupa od supsidijarnosti (čl. 5 stav 3.), ali se po prvi put pominju i regionalni i lokalni nivoi odlučivanja:

„Zajednica deluje u okvirima nadležnosti koje su joj dodeljene i prema ciljevima koji su utvrđeni ovim Ugovorom. U oblastima koje ne spadaju u njenu isključivu nadležnost, Zajednica preduzima mere, u skladu sa načelom supsidijarnosti, samo ako i ukoliko ciljevi predviđene akcije ne mogu u potrebnoj meri biti ostvareni od strane država članica, bilo na centralnom ili na regionalnom i lokalnom nivou, odnosno mogu biti uspešnije ostvareni od strane Zajednice, imajući u vidu veličinu ili učinak predviđene akcije.

Mere Zajednice neće prelaziti okvire onoga što je neophodno da bi se postigli ciljevi ovog Ugovora.”

Načini primene i kontrola poštovanja principa supsidijarnosti definisani su Protokolom br. 2. uz Ugovor iz Lisabona, kojim je dodeljena veća uloga nacionalnim parlamentima država članica u vršenju kontrole primene supsidijarnosti od strane institucija EU.

Tokom više od pola veka svog postojanja, EU je prevashodno bila usmerena ka stvaranju novog ekonomskog poretka država članica putem formulisanja opštih zajedničkih propisa. Veoma

²⁸³ Manin, Ph., *op.cit.*, p. 32.

često EU je prepuštala njihovu primenu državama članicama. Takav pristup je posebno bio izražen u oblastima međuvladine saradnje policija i pravosudnih organa. Pokazalo se međutim, da oblast zajedničke spoljne politike nije adekvatna ovom pristupu, jer je zahtevala ujedinjene akcije država članica za rešavanje različitih spoljno-političkih i bezbednosnih problema. Stoga je Evropski savet i samim tim, države članice predstavljene na najvišem političkom nivou u njemu, proizašao kao odlučujući institucionalni faktor kreiranja zajedničke spoljne politike EU u strateškom smislu. Većito dvojstvo delovanja Unije: nadnacionalnost i međuvladina koordinacija nastavlja da koegzistira u savremenim međunarodnim odnosima, istovremeno proizvodeći komplikovane pravne forme odlučivanja i institucionalnih obrazaca EU.

Evropski parlament ima posebnu ulogu u procesu produbljivanja, ali i širenja evropskih integracionih tokova, koja se ogleda u njegovom katalizatorskom delovanju. i obrnuto - sam proces institucionalne izgradnje EU uticao je na jačanje položaja i snaženje ovlašćenja Parlamenta u ukupnoj institucionalnoj strukturi Unije. To je dovelo do pojave tumačenja u teoriji da se Unija bliži svom „parlamentarnom modelu”²⁸⁴.

Upravo se tzv. parlamentarni model Unije, koji se nalazi nasuprot predsedničkom modelu, nudi kao rešenje demokratskog deficita i pada legitimiteta Unije. Parlamentarni model EU posebno ističe rastući značaj Evropskog parlamenta, kao jedinog neposredno i demokratski izabranog tela u EU. O tome svedoči i podatak da su građani u članicama EU (41 odsto) izrazili ocenu da je Parlament najpouzdanija institucija u sistemu vlasti EU, prema

²⁸⁴ Muntean A., „The European Parliament's Political Legitimacy and the Commission's „Misleading Management”: Towards a „Parliamentarian” European Union?”, EioP, Vol. 4 (2000), No. 5, <http://eiop.or.at/eiop/texte/18.05.2000>.

istraživanju Eurobarometra u periodu 1995 - 1997.²⁸⁵ Uprkos tome, u Uniji je prisutna kriza legitimiteta još od 1996. u smislu efektivnosti odlučivanja. Većina građana u članicama EU izjasnila se u prilog stvaranja evropske vlade, koja bi bila direktno odgovorna Evropskom parlamentu, što dokazuje istraživanje Eurobarometra u periodu 1987 - 1996 (čak 53,6 odsto građana).

Što se tiče Parlamenta, kriza njegovog legitimiteta uzrokovana je neadekvatnom socijalnom strukturom predstavljanja. Uzrok tome je opet, nepostojanje jedinstvenog izbornog sistema za poslanike EP u svim članicama EU. Različiti izborni sistemi za EP u članicama EU rezultiraju i različitim izbornim rezultatima za raspodelu mesta u Parlamentu²⁸⁶. Posle donošenja Ugovora o EU iz Amsterdama, položaj Parlamenta je ojačao. Time je smanjen stepen demokratskog deficita Unije. Obezbeđujući Parlamentu veću zakonodavnu vlast, Unija automatski povećava svoj uticaj kao nadnacionalni akter u procesu donošenja odluka unutar Unije. Zatim, Ugovor iz Amsterdama otklanja proceduralnu neravnotežu. Zakonodavne procedure su pojednostavljene, uklonjena je procedura saradnje EP i Saveta. Takođe je ukinuto tzv. treće čitanje akta u Savetu u okviru postupka saodlučivanja EP i Saveta. Parlament je stavljen na istu ravan sa Savetom kad se radi o proceduralnim pitanjima, što praktično vodi dvodomoj strukturi institucionalne demokratije na nivou EU. Treće, još u Amsterdamu je utvrđeno da će Parlament pripremiti predloge za opšte neposredne izbore prema jedinstvenom postupku u svim državama članicama, ili u skladu sa zajedničkim načelima svih država članica. Na ovaj način u Ugovoru iz Amsterdama je učinjen proboj na planu pomaka institucionalne ravnoteže EU prema aktivnijem, legitimnijem i reprezentativnijem Parlamentu. Tako je pomerena ravnoteža, jer Savet više nije dominantni organ EU. Konačno, povećanjem kontrolnih ovlašćenja prema Komisiji, u postupku njenog nimenovanja, Parlament je stekao bolju ulogu u novoj Uniji.

²⁸⁵ Muntean A., op. cit.

²⁸⁶ Corbett R., „The European Parliament's Role in Closer EU Integartion”, British Library, 1998.

Počev od usvajanja Ugovora iz Amsterdama, kao i posle Nice i Lisabona, Unija teži da akcenat stavi na predstavljanje naroda na užtrb predstavljanja država, krećući se tako prema parlamentarnom modelu supranacionalne vlasti. Parlament je igrao značajnu ulogu u formulisanju Ugovora iz Amsterdama²⁸⁷, te je ponovo pokazao svoje lice pokretača i inspiratora institucionalnih reformi Unije, kao i u situaciji donošenja Jedinstvenog evropskog akta i Ugovora o EU iz Mاستrihta. Posle Ugovora iz Nice, Parlament je učvrstio svoju zakonodavnu poziciju, što je značajan dobitak kada se ima u vidu da Samit u Nici nije ni razmatrao izmenu postojeće institucionalne ravnoteže (Parlament zakonodavnu ulogu deli sa Savetom), utvrđene prethodnim Ugovorima iz Mاستrihta i Amsterdama. Bitno je da je Parlament ojačao svoj položaj, jer se proces saodlučivanja posle Nice proširio na nove oblasti. Može se doduše postaviti pitanje koliko je položaj Parlamenta sličan ulozi i funkcijama nacionalnih skupština članica EU, na koje se ne može u potpunosti potvrdno odgovoriti, baš zbog dominantne pozicije Saveta u EU, koja eliminiše mogućnost isključive zakonodavne vlasti EP.

Međutim, u prilog tezi o ojačanom položaju Parlamenta, govori i empirijska činjenica da je ostavka Komisije Žaka Santera, marta 1999. na političko insistiranje Parlamenta, zbog ustanovljenih finansijskih malverzacija u Komisiji, dovela do jačanja političkog kredibiliteta EP i snaženja njegove nadnacionalne uloge. Ovo tim više, jer su se ostavci Komisije protivile dve najveće članice, Francuska i Nemačka, te je Parlament izašao kao pobednik iz ove krize upravljanja EU. „Time je Evropski parlament kao institucija prvi put pokazao da u određenim situacijama može da bude iznad država.”²⁸⁸ Položaj Evropskog parlamenta nije determinisan samo evolucijom jačanja njegovih (pre svega zakonodavnih) ovlašćenja u institucionalnoj strukturi EU, već je vrlo značajna uloga EP i u procesu širenja članstva EU. Slično kao i sa institucionalnom reformom EU, proširenje EU nije moguće izvesti bez aktivnog

²⁸⁷ Corbett R., op. cit., p. 377.

²⁸⁸ Zečević S., „EU – Institucije i pravo”, Beograd, 2003., str. 149.

učesća građana članica EU, čiji glas daje legitimitet procesu širenja evropskih integracionih kretanja. Upravo iz ove činjenice Evropski parlament crpe svoju snagu i politički uticaj kad je reč o budućnosti Unije. Uloga Parlamenta u kontekstu proširenja EU je da osigura adekvatno učešće građana iz država članica EU u ovom procesu, kao i da nadgleda da li se proces proširenja EU odvija transparentno.

Uloga Parlamenta u formalnom smislu, kod širenja članstva EU je da glasa kvalifikovanom većinom na kraju pregovora o pristupanju novih kandidata, kako bi omogućio ratifikaciju svakog od ugovora o pristupanju. Slična procedura ratifikacije treba da se obavi u nacionalnim parlamentima svake od članica EU, kao i u parlamentima zemalja kandidata. Pored ove formalne uloge, Parlament vrši znatan neformalan politički uticaj tokom čitavog trajanja procesa proširenja EU. Ovaj politički uticaj Parlament ostvaruje davanjem svojih mišljenja na predloge Komisije o otvaranju pregovora o pridruživanju ili pristupanju. Na insistiranje Parlamenta u rezolucijama povodom pregovora o Evropskim sporazumima o pridruživanju, da se Parlamentu i nacionalnim parlamentima pridruženih država omogući veći uticaj, Komisija je predvidela formiranje zajedničkih parlamentarnih komiteta, koji su jedna od tri glavne institucije, ustanovljene bilateralnim Evropskim sporazumima o asocijaciji. Na ovaj način je vidljivo kako je sam Parlament krčio sebi put ka većoj ulozi u procesu proširenja EU.

Primer ovakvog metoda rada Parlamenta, koji rečito govori o političkom uticaju EP (koji nije derivativno potekao iz odredbi osnivačkih ugovora, već predstavlja integrativni faktor sam za sebe), ali i o vizionarskom delovanju Parlamenta u procesu širenja EU na istok, predstavlja tzv. Hanš izveštaj iz 1992.²⁸⁹, koji je činio bazu kasnijih rezolucija EP o strateškom dokumentu Komisije „Agenda 2000” iz 1997. Naime, u ovim rezolucijama

²⁸⁹ Izveštaj je dobio ime po tadašnjem predsedniku EP, Klausu Hanšu. Vid.: European Parliament, Briefing No 38: „The Role of the European Parliament in the Enlargement Process”, <http://www.europarl.eu.int/enlargement>, 27 January 1999.

povodom proširenja Unije, Parlament je izrazio svoje stavove o različitim aspektima širenja EU: institucionalne posledice, zabrinutost u vezi finansiranja proširenja i naglasio potrebu da proces proširenja otpočne istovremeno za sve zemlje kandidate.

Imajući u vidu momenat tzv. „velikog praska” u maju 2004. kada se desio ulazak deset kandidata u članstvo EU, evidentno je da stavovi Parlamenta nisu ostali bez odjeka i konkretnog uticaja. U pogledu institucionalnih dimenzija proširenja EU, značajna je ideja Parlamenta, izražena u pomenutom izveštaju Hanš, da širenje EU ne sme biti vršeno na uštrb političkog identiteta i snage Unije. To je takođe u interesu kako članica, tako i zemalja kandidata za članstvo EU. Pored toga, u svojoj Rezoluciji o dokumentu Komisije „Agenda 2000” od 4. decembra 1997.²⁹⁰, Parlament je ocenio da institucionalni sistem posle usvajanja Ugovora iz Amsterdama nije adekvatan potrebama proširenja EU, već postoji opasnost da se ugrozi efektivnost funkcionisanja EU. Ovaj stav Parlamenta predstavljao je važan putokaz u kasnijem uobličavanju institucionalne arhitekture Unije i usvajanju Ugovora o EU na Samitu u Nici.

Zašto je značajno sumirati položaj i ulogu Evropskog parlamenta u procesu proširenja EU? Upravo stoga jer je jedan od esencijalnih zadataka pravne i institucionalne reforme Unije - da omogući njeno funkcionisanje u složenijim uslovima većeg članstva i da pripremi optimalne uslove za brojniju Uniju. Ovo tim više, imajući u vidu proširenje članstva Unije na davadeset osam članica, od januara 2007, a zatim i jula 2013, kada je došlo do usložnjavanja ekonomske i političke strukture EU usled različitog nivoa razvoja njenih članica. Momenat referenduskog izglasavanja u Velikoj Britaniji o njenom izlasku automatski postavlja pitanje dalje sudbine njenih 73 aktuelnih poslanika u sazivu parlamenta od 2014 – 2019. Iako nisu svrstani po nacionalnoj pripadnosti, očito da je neminovna reforma broja poslanika u Parlamentu. Evropski parlament je kao jedina EU institucija koja poseduje demokratski legitimitet stečen na

²⁹⁰ Detaljnije vid. u „European Parliament”, op. cit., p. 7.

neposrednim izborima, vrlo aktivan učesnik i često *spiritus movens* procesa pravnih i institucionalnih reformi Unije. U prilog ovome govori činjenica da je Evropski parlament dalje ojačan odredbama Lisabonskog Ugovora o EU u institucionalnoj arhitekturi EU.

Jedini održivi odgovor na izazove smanjenja demokratskog legitimiteta Unije i prisutnog trenda okretanja leđa građana od Unije, nalazi se u stvaranju institucionalne odgovornosti svakog od organa EU i u jasnim nadležnostima u okviru strukture EU. Esencijalni pojmovi u tom kontekstu su: stabilnost, kredibilitet i efektivnost delovanja institucija EU. U meri u kojoj to bude obezbeđeno u EU u praksi primene Ugovora iz Lisabona, biće realno oceniti da je u pitanju demokratska Unija sa optimalnom institucionalnom arhitekturom.

Iz analize evolucije institucionalne reforme EU proističe zaključak da Unija predstavlja kontinuirani pregovarački sistem²⁹¹, koji karakteriše dnevno donošenje odluka, ali i neuspeli proces konstitucionalizacije, kroz stalne reforme osnivačkih ugovora.

Pored toga, u Uniji funkcioniše multidimezionalni sistem upravljanja, u kome nadležnosti nisu sasvim jasno razgraničene, već su podeljene između nadnacionalnog, nacionalnog i lokalnog nivoa. Otuda čvrsto utvrđivanje liste kompetencija u EU, bez uvažavanja institucionalne strukture EU i bez neophodne fleksibilnosti u primeni, vodi do ružiranja strukture EU kakva je izgrađena za poslednjih nekoliko decenija.

Svako naredno institucionalno dograđivanje EU - koje svakako sledi, kao i buduće razgraničenje nadležnosti u Uniji

²⁹¹ Borzel, Tanja and Risse Thomas, „The Post-Nice Agenda of the European Union: What's the Problem, How to deal With it, and What to Avoid”, European University Institute, RSC, <http://www.iue.it>, June 2012.

mora imati u vidu postignute domete reforme, ali i potrebu elastične primene principa supsidijarnosti i neprekidnog jačanja demokratskog legitimiteta procesa donošenja odluka. Razlog za ovakav zaključak sažet je u dinamičkom karakteru razvoja Unije, a time i institucionalnih aspekata njene reforme. Evropski parlament pri tome ima posebno značajnu ulogu katalizatora integracionističkih procesa unutar Unije, ali je ujedno i determinanta postignutog nivoa uklanjanja demokratskog deficita EU.

Vitalno pitanje budućeg razvoja EU, po našem mišljenju, predstavlja kapacitet donošenja efektivnih odluka EU, koji je značajan, kako na spoljno-političkom planu, tako još i više na internom planu u smislu podsticanja ekonomskog rasta, zaposlenosti i održivog razvoja u EU. Od dobrog rešenja ovih pitanja direktno zavise perspektive EU. Svako predstojeće pravno i institucionalno dograđivanje EU mora poći od potrebe elastične primene principa supsidijarnosti i od neophodnosti neprekidnog jačanja efikasnosti odlučivanja i demokratskog legitimiteta procesa donošenja odluka EU.

Unija svakako teži ka postizanju političkog jedinstva kako ne bi došlo do stagnacije u njenom razvoju²⁹². Može se zaključiti da donošenje novog Lisabonskog Ugovora koji reformiše prethodne Ugovore o EU, direktno utiče na jačanje pozicije Evropskog parlamenta i Komisije. Sa druge strane, jačanje brojnih ovlašćenja dovodi Komisiju u dvostruku ulogu istovremenog pokretača i formulatora EU propisa i kasnije nadzornika nad njihovim sprovođenjem. Primera radi, u domenu politike konkurencije na jedinstvenom tržištu EU, Komisija se nalazi u ulozi kreatora propisa i izvršioca tih propisa, što je često kritikovano. Otuda, *inter alia*, potiče praksa kreiranja preko trideset agencija u savremenoj Uniji, kako bi se rasteretila Komisija u mnogim oblastima i decentralizovalo funkcionisanje EU (primer EU Agencije za lekove i dr.).

²⁹² Sličnu ocenu iznosi J. Giuliani, „There’s a brave new Europe to be glimpsed in the Reform Treaty“, <http://www.robert-schuman.eu>, 2008.

Najnoviji težak udarac Uniji zadala je Velika Britanija svojim referendumom o istupanju iz članstva juna 2016. To je pobjeda evroskeptika u britanskim redovima, uprkos velikoj podeljenosti svih slojeva društva. Pored toga, udarac političkom jedinstvu EU zadale su svojevremeno Velika Britanija i Poljska svojim odbijanjem da prihvate da se pravno obavežu odredbama Povelje EU o osnovnim pravima i slobodama, prilikom usvajanja Lisabonskog Ugovora o EU. Imajući u vidu da se radi o fundamentalnim vrednostima EU, objedinjenim u ovoj EU Povelji, mnogi autori²⁹³ s pravom su zabrinuti za buduće tokove razvoja Unije.

Zbog svega gore navedenog, komplikovan je odgovor na pitanje kuda ide EU, ali je svakako neophodno postavljati ovo pitanje ne samo u strateški značajnim momentima za EU, nego i u svakodnevnom funkcionisanju Unije. Neki autori²⁹⁴ takođe ukazuju na važnost jačanja pravnog sistema EU u situaciji teške krize, posebno regulative u finansijskoj sferi, kako bi se uspostavilo evropsko finansijsko upravljanje.

Institucionalno funkcionisanje EU odlikuje složenost, ali i otuđenost od običnih građana, koji u mnogim zemljama članicama samu Uniju doživljavaju kao poresko opterećenje. To je bilo posebno vidljivo tokom održavanja referenduma u Francuskoj i Holandiji 2005. o odbijanju Predloga Ugovora o Ustavu EU. Naime, neki autori su još tada, pre više od decenije, predvideli savremene rascepe unutar Unije, dajući im naziv „kraj euro-liberalizma“²⁹⁵. Istovremeno su se založili za suštinsku izmenu Statuta Evropske centralne banke i izmenu funkcionisanja finansijskog tržišta u EU. Esenciju ovih zalaganja čini apel za podsticanjem ekonomskog rasta i pune zaposlenosti unutar EU uz pomoć novih ovlašćenja Evropske centralne banke, jer se stabilnost cena ne čini dovoljnom za dalji privredni prosperitet Unije. Neophodno je učiniti radikalniji zaokret u ovom pravcu, što pokazuje i tekuća ekonomska kriza.

²⁹³ Giuliani J., op. cit.

²⁹⁴ Atali Ž., „Krizi, a posle?“, Beograd, 2010, str. 131.

²⁹⁵ Sapir, J., „La fin de l' euro-liberalsime“, Paris, 2006, p. 162-163.

Izlaz se takođe sagledava i u jačoj demokratizaciji celokupnog funkcionisanja EU i većem učešću običnih građana EU u procesu odlučivanja EU, što je eksplicitno i predviđeno Lisabonskim Ugovorom o EU (inicijativa građana, čl. 11. stav 4.). Po prvi put se u Ugovoru iz Lisabona predviđa pravo građana da putem više od milion potpisa državljana iz značajnog broja zemalja članica, pozovu Komisiju da, u granicama njenih ovlašćenja, predloži odgovarajući pravni akt o pitanju koje se ovom narodnom inicijativom smatra važnim za regulisanje na nivou EU. Simbolički značaj primene ovih odredbi za produbljivanje demokratije u funkcionisanju Unije leži u činjenici da je relativno lako obezbediti milion potpisa od 500 miliona stanovnika unutar Unije. Nasuprot toj činjenici stoji da Komisija nije pravno obavezna da odgovori na svaku takvu inicijativu, nego zadržava odgovornost da proceni da li će predložiti pravni akt ili ne. Suština ove procene Komisije sastoji se u odmeravanju da li takva narodna inicijativa zaista spada u nadležnost Unije ili ne.

Vredno je istaći važnost odredbi čl. 11. Ugovora iz Lisabona, koje, u cilju jačanja transparentnosti funkcionisanja Unije, predviđaju obavezu institucija EU da odgovarajućim sredstvima predstave građanima i njihovim udruženjima aktivnosti Unije i omoguće javnu razmenu mišljenja o tome. Predviđen je redovan dijalog institucija EU i civilnog društva u zemljama članicama. Komisija je ovlašćena da vodi široke konsultacije sa zainteresovanim stranama da bi obezbedila transparentnost i koherentnost aktivnosti Unije. Sa druge strane, Ugovor iz Lisabona, pored navedenih obaveza institucija EU, predviđa (čl. 298.) da u vršenju svojih zadataka, institucije Unije uživaju podršku otvorene, efikasne i nezavisne administracije EU.

Odgovori na pitanje kuda ide EU leže na putu nalaženja odgovora na sledeće izazove razvoja Unije:

- na koji način dalje otkloniti prisutni stepen demokratskog deficita u EU;
- kojim mehanizmima ojačati finansijsku disciplinu zemalja članica i podstaći ekonomski rast čitavog unutrašnjeg tržišta EU;

- kako ojačati stabilnost i prosperitet jedinstvene valute;
- kako efikasno upravljati migrantskom krizom unutar Unije;
- kako povećati bezbednost od terorizma;
- kako ojačati solidarnost i koheziju u kompleksnoj strukturi Unije i
- kako obezbediti sprovođenje funkcionalno tj. relativno jedinstvene spoljne politike EU.

U meri u kojoj budu uspešno nalaženi odgovori na ova pitanja funkcionisanja Unije, paralelno će biti osvetljeniji i bezbedniji put njenog daljeg razvoja i obrnuto, ukoliko se bude odugovlačilo i lutalo sa odgovorima na esencijalna pitanja institucionalnog i pravnog razvoja Unije, utoliko će njen put skrenuti na slepi kolosek u zagrljaj ekstremista na nacionalnim nivoima.

Kako svaka nevolja u životu sobom nosi svoje pouke i smernice ka boljem, tako i najnovija institucionalna kriza Unije, uz izlazak Velike Britanije iz članstva EU, praćena agonijom migrantske krize i ekonomskim potresima, ujedno jasno iznosi na videlo navedena pitanja u formi putokaza daljeg razvitka Unije. To je svakako dobra vest u mračnom trenutku postojanja EU. Opravdano je postaviti pitanje nije li ponovo došao trenutak istine za Uniju i kako će preostalih dvadeset sedam zemalja članica i institucije EU da odgovore na istorijske izazove budućeg napretka Unije. Ono što svakako proizilazi kao zaključak jeste da su institucionalne i pravne reforme Unije radi njenog opstanka, neminovne.

LITERATURA

Knjige:

- Aćimović Ljubivoje, „Problemi bezbednosti i saradnje u Evropi”, Beograd, 1978.
- Andrassy Juraj, „Međunarodno pravo”, Zagreb, 1978.
- Atali Žak, „Kriza, a posle?“, Hedone, Beograd, 2010.
- Avramov S., Kreća M., „Međunarodno javno pravo”, Beograd, 1986.
- Babić Blagoje (urednik), „Vodič kroz pravo EU“, Beograd, Službeni Glasnik Srbije, 2009.
- Babić Blagoje i Ilić Gordana - redaktori, „Jugoslavija i Evropska unija”, Beograd, 1996., 1997, 1999.
- Babić Blagoje i Ilić Gordana - editors: „Yugoslavia and the European Union”, Belgrade, 1997.
- Babić Blagoje, „Finansijski odnosi sa evropskim okruženjem”, Beograd, 2000.
- Babić Blagoje, „Jugoslavija u evropskim finansijama”, Beograd, 1994.
- Barrass Robert and Shobhana Madhavan, „European Economic Integration and Sustainable Development -

Institutions, Issues and Policies”, McGraw-Hill Book Company, London, 1998

- Bebr G., „Development of Judicial Control of the European Communities”, Hague, Boston, London, 1981.
- Bermann G. and ad., „Cases and Materials on European Community Law”, London, 1993.
- Bertelsmann Foundation and Center for Applied Policy Research (eds.), „Bridging the Leadership Gap - A Strategy for Improving Political Leadership in the EU”, Munich, December 2002.
- Borchardt Klaus Dietrich, „The ABC of Community Law”, Brussels - Luxembourg, 2000.
- Boulouis, J., „Droit institutionnel des Communautés européennes”, Paris, 1984.
- Brown L.N. and Jacobs F. G., „The Court of Justice of the European Communities”, Sweet - Maxwell, London, 1989.
- Brusis Martin and Emmanouilidis Janis A., Editors, „Thinking Enlarged - The Accession Countries and the Future of the European Union”, Europa Union Verlag, Munich Contributions to European Unification, edited by Werner Weidenfeld, Volume 7, Bonn, 2002.
- Bulmer S. and Wessels W., „The European Council: Decision - Making in European Politics”, 1987.
- Campbell A., „Common Market Law”, Vol. 1-2, Longmans, Oceana, London, 1969.
- Cappelletti, Seccombe, Weiler, „Integration through Law”, Vol. I, Methods, Tools and Institutions”, Berlin, New York, 1986.
- Cartou Louis, „Communautés européennes”, Dalloz, Paris, 1991.
- Charlesworth and Cullen, „European Community Law”, Pitman, London, 1994.

- Ćirić J. (Urednik), „50 godina Evropske unije“, Beograd, 2007.
- Cocks B., „The European Parliament - Structure, Procedure and Practice“, London, 1973.
- Corbett Richard, „The European Parliament's Role in Closer EU Integration“, Foreword by Klaus Hansch, President of the European Parliament, 1994 -97, Palgrave, Great Britain, 2001.
- Crnobrnja Mihailo - redaktor, „Nova Evropa - Evropska zajednica 1992. i nakon toga“, IBN Centar i Noma, Beograd, 1992.
- Dearden Stephen / McDonald Franc, „European Economic Integration“, Third Edition, Longman, UK, 1999
- Dehousse Renaud - Editor, „Europe after Maastricht - An Ever Closer Union?“, Munchen, 1994.
- Deloche-Gaudez Florence, „La Constitution Europeenne“, Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, Paris, 2005.
- De Ruyt, „L'Acte Unique Europeen“, Bruxelles, 1987.
- Dimitrijević V. i Račić O., „Međunarodne organizacije“, Savremena administracija, Beograd, 1988.
- Dimitrijević V. i Stojanović R., „Međunarodni odnosi“, Beograd, 1996.
- Dinan Desmond, „Sve bliža Unija – Uvod u evropsku integraciju“, Službeni Glasnik, Beograd, 2009.
- Dobre A. M., Gistelinck, Polacek M.M. and Hunink R. (edit), „Handbook on EU affairs“, Bucharest, EU Project, European Institute of Romania, Sept. 2005.
- Dony Marianne, „Droit de l'Union Europeenne“, Universite de Bruxelles, 2008.
- Dragović Bojana, „Ugovori o pridruživanju Evropskoj uniji“, Beograd, 1995.

- Dyker David A., „The European Economy”, Sec. edition, Longman, UK, 1999.
- Đurović R., „Privredne integracije - Regionalne međunarodne ekonomske organizacije”, Novi Sad, 1972.
- Djurković Miša, „Iluzija Evropske unije“, Beograd, 2015.
- El-Agra A. M., „Economics of the European Community”, London, 1990.
- Evans, A., „The Law of the European Community”, London, 1994.
- Favre Jean-Mark, „Osnovi EU i komunitarnog prava”, Beograd, 2004.
- Freestone D. and Davison J., „The Institutional Framework of the European Communities”, 1988.
- Galloway David, „The Treaty of Nice and Beyond - Realities and Illusions of Power in the EU”, Sheffield Academic Press, UK, 2001.
- Gasmi Gordana, „Pravo i osnovi prava Evropske unije“, Beograd, 2010, 2013.
- Gerbert P., „La construction de l'Europe”, Paris, 1983.
- Green N., Hartley T. and Usher J., „The Legal Foundations of the Single European Market”, London, 1991.
- Haas E. B., „The Obsolescence of Regional Integration Theory”, 1975.
- Hartley T. C., „The Foundations of European Community Law”, Oxford, Clarendon Press, 1988.
- Hiks Sajmon, „Politički sistem EU“, Službeni Glasnik, Beograd, 2007.
- Isaac G., „Droit Communautaire General”, Paris, 1983.
- Ilić – Gasmi Gordana, „Reforme EU – Institucionalni aspekti”, Friedrich Ebert Stiftung, Prometej, Beograd, 2004.

- Ilić Gordana, „EU Policy towards Western Balkans and the Position of Serbia”, GTZ GmbH, G17 Institute, Belgrade, 2002. (in English)
- Ilić Gordana, „The Development of Public Procurement in Serbia and Montenegro in the context of the EU Stabilisation & Association Process”, Belgrade, PLAC, May 2003.
- Ilić Gordana, „The Development of Company Law in Serbia and Montenegro in the context of the EU Stabilisation & Association Process”, Belgrade, PLAC, September 2003.
- Ilić – Gasmi Gordana, „Pravo Evropske unije“, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2007.
- Ilić – Gasmi Gordana, „Pravo i institucije EU“, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2009.
- Janča D., „Pravni položaj država članica u Evropskim zajednicama”, doktorska disertacija, Pravni fakultet, Univerzitet u Beogradu, 1965.
- Janča D., „Pravo Evropskih zajednica”, Novi Sad, 1980.
- Janjević M. i Lopandić D., (priređivači), „Sporazum iz Šengena - Za Evropu bez granica”, Beograd, 1996.
- Janjević M., „Evropska monetarna unija - Evro na evropskoj i svetskoj sceni”, Beograd, 1998.
- Kamber Jelena, „Evropska zajednica i težnje ka stvaranju Evropske unije”, magistarski rad, Pravni fakultet Beograd, 1987.
- Kapteyn P. J. G. and V. van Themaat P., „Introduction to the Law of the European Communities after coming into force the Single European Act”, Kluwer, 1989.
- Kelsen Hans, „Principles of international law”, New York, 1952.
- Kent Penelope, „European Community Law”, London, 1992.

- Kent Penelope, „Law of the European Union”, London, 1996.
- Kovač Oskar, „Evropa 1992, moguće posledice i opcije za Jugoslaviju”, Beograd, 1990.
- Kovač O. i Popović T., „Yugoslavia and the European Union - th Past and the Future”, Belgrade, 1996.
- Kovač O. i Popović T., „Prilagođavanje privrede uslovima poslovanja na tržištu Evropske unije”, Beograd, 1995.
- Knežević - Predić Vesna, „Nadnacionalni karakter Evropske zajednice i suverenost država članica”, doktorska disertacija, Pravni f. Novi Sad, 1996.
- Knežević - Predić Vesna, „Ogled o suverenosti - suverenost i Evropska unija”, Institut za političke studije, Beograd, 2001.
- Kulić J. V., „Međunarodna ekonomska integracija i suverenitet”, doktorska disertacija, Pravni f. Beograd, 1965.
- Kreća M., Paunović M., „Praktikum za međunarodno javno pravo”, Beograd, 2002.
- Lasok D. and Bridge J. W., „Law & Institutions of the European Communities”, London, 1987.
- Lasok D. and Bridge J. W., „Law and Institutions of the European Union”, London, 1994.
- Lopandić Duško, „La Communaute Economique Europeenne et la Yugoslavie”, Paris, 1985.
- Lopandić D. i Janjević M., priređivači, „Ugovor o Evropskoj uniji - od Rima do Mastrihta”, Beograd, 1995.
- Lopandić Duško, „Zajednička trgovinska politika EU”, Beograd, 1999.
- Louis J. V., „The Community Legal Order”, Luxembourg, 1990.
- Maclean R. M., „European Community Law, Revision Work Book”, London, 1991.

- Madl F. „The Law of the European Economic Community”, Budapest, 1978.
- Manin Philippe, „L’Union Européenne – Institutions, Ordre Juridique“. Pedone, Paris, 2005.
- Mathijsen P., „A Guide to European Union Law”, London, 1995.
- Millet T. „The Court of First Instance”, London, 1990.
- Mišćević Tanja (priređivač), „ABC about European Union”, Beograd, 2002.
- Mitrović Dobrosav i Račić O. (urednici), „Pravo Evropske unije”, Beograd, 1996.
- Mitrović Dobrosav (urednik), zbornik radova, „Pravo EU - fizička i pravna lica”, Beograd, FPN i CMS, 1998.
- Mitrović Dragan, „Osnovi prava“, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2006.
- Mlikotin - Tomić D., „Pravo Evropske ekonomske zajednice”, Zagreb, 1989.
- Moussis Nicolas, „Access to Europe - Guide to Community policies”, Rixensart, 1993.
- Mouton Jean-Denis & Vandamme Jacques (eds), „L’Avenir de l’Union Européenne: Elargir et Approfondir”, Bruxelles, 1995.
- Nikač Željko, „Transnacionalna saradnja država u borbi protiv kriminaliteta – Europol i Interpol, Zavod za udžbenike i nastavna sredstva Srbije, Bgd. 2003.
- Noel Emil, „Working Together: the Institutions of the European Community”, Luxembourg, 1988.
- Palmer M., „The European Parliament - What it is, What it does, How it works”, Oxford, 1981.
- Pantić Danijel, „Budžet Evropske zajednice”, Beograd, 1996.
- Pascal F., „Europe in Ten Lessons”, Luxembourg, 1992.

- Parry A. and Dinnage J., „EEC Law”, London 1981.
- Paunović Milan, „Utvrdjivanje međunarodnih standarda ljudskih prava putem jurisprudencije Evropskog suda za ljudska prava”, doktorat, Pravni fakultet, Beograd, 1993.
- Paunović Milan, „Jurisprudencija Evropskog suda za ljudska prava”, Beograd, 1993.
- Paunović Milan, „Osnovi ljudskih prava: izvornik i pojmovnik”, Beograd, Dosije, 2002.
- Peterson John and Shackleton Michael, „The Institutions of the European Union”, Oxford University Press, 2002.
- Pinder John, „European Community, The Building of a Union”, London, 1992.
- Piris Jean-Claude, „The Lisbon Treaty – A Legal and Political Analysis“, Cambridge UP, 2010.
- Prokopijević Miroslav, „Konstitucionalna ekonomija Evropske unije”, Institut za evropske studije i Fondacija F. Ebert, Beograd, 1998
- Rakić Branko, „Harmonizacija jugoslovenskog prava sa pravom Evropske unije”, Beograd, 1997.
- Rodin Siniša, „Pravni sustav i institucije Evropske zajednice”, Zagreb, 1990.
- Samardžić Slobodan, „Evropska unija kao model supranacionalne zajednice”, Beograd, 1999.
- Sapir Jacques, „La fin de l'euro-liberalisme“, Paris, 2006.
- Sbragia Alberta M., editor, „Europolitics - Institutions and Policymaking in the „New” European Community”, The Brookings Institution, Washington, D.C., 1992.
- Schermers H. G. and Waelbroeck M., „Judicial protection in the European Communities”, London, 1992.
- Scitovsky T., „Economic Theory and Western European Integration”, London, 1962.

- Shaw J., „The Law of the European Union”, London, 1996.
- Shaw Josephine, „The Law of the EU”, 3rd Edition, London, 1999.
- Sidanski Dušan, „Federalistička budućnost Evrope”, Prosveta Beograd, 1996.
- Sidanski Dušan, „U traganju za novim evropskim federalizmom”, Beograd, 2002.
- Sidanski Dušan, „At the heart of the European Constitution: a two-headed presidency and bicameral legislative power”, Geneva, www.eurofederalism.com, May 2003.
- Simeunović Jasminka, „Uloga Evropskog Parlamenta u procesu odlučivanja u Evropskoj uniji”, magistarski rad, FPN Beograd, 1995.
- Simić Predrag (Editor), Gordana Ilić, Zlatko Isaković, Krassen Stanchev i Ivan Krastev, „The European Union, NATO and South-East Europe”, Konrad Adenauer and IMPP, Belgrade, 2002.
- Siriški Sofija, „Nadnacionalni karakter Evropske zajednice”, Beograd, IMPP, 1993.
- Siriški Sofija, „Spoljna politika Evropske unije”, doktorat, Pravni fakultet Beograd, 2002.
- Stanković Dimitrije, „Ekonomska i monetarna Unija”, Beograd, 1994.
- Stefanović Zlatko, „Pravo EU”, Moć knjige, Beograd, 2003.
- Stojanović Radoslav, „Spoljna politika EU”, Beograd, 1998.
- Stojanović Radoslav, „Sila i moć u međunarodnim odnosima”, Beograd, 1986.
- Steiner J., „Textbook on EEC Law”, London, 1992.
- Teokarević Jovan i Milinković Branko, „NATO, EU i bezbednost Evrope”, Beograd, 1999.
- Turčinović Filip, „Pravo EU”, Megatrend, Beograd, 2005.

- Vaughan D. (Editor), „Law of the European Communities”, Vol. I, II, London, 1986.
- Vukadinović Radovan, „Evropska ekonomska zajednica - institucije”, Beograd, Noma, 1991.
- Vukadinović Radovan, (Redaktor), „Pravni i ekonomski okviri uključivanja jugoslovenskih privrednih subjekata u unutrašnje tržište Evropske unije”, Kragujevac, 1994.
- Vukadinović Radovan, „Pravo Evropske unije”, Beograd, 1996.
- Vukadinović Radovan, „Ostvarivanje komunitarnih prava u Evropskoj Uniji”, Beograd, 2000.
- Vukadinović Radovan, „Pravo Evropske unije”, Beograd, 2010.
- Vukadinović Radovan, „Uvod u institucije i pravo EU“, Kragujevac, 2011.
- Vukasović Vid, „Sud Evropske ekonomske zajednice”, magistarska teza, Pravni F. Beograd, 1967.
- Werner Ungerer, „On the way to European Union”, u : The Maastricht Treaty on European Union”, Presses Interuniversitaires Europeennes, Bruxelles, 1993
- Zbornik radova: „Usklađivanje prava SRJ sa pravom EU”, Pravni fakultet u Nišu, 1999.
- Zečević Slobodan, „Pravo konkurencije EU”, Beograd, 1999.
- Zečević Slobodan, „Evropska Unija - Institucije i pravo”, Beograd, 2003.
- Zečević Slobodan, „Institucionalni sistem i pravo Evropske unije“, Beograd, 2015.
- Županjevac D., „Evropska zajednica kao subjekt međunarodnog prava i međunarodnih odnosa”, Međunarodni problemi br. 4/1986.

Članci i studije:

- Abromeit Heidrun and Sebastian Wolf, „Will the Constitutional Treaty contribute to the legitimacy of the EU?“, <http://eiop.or.at>, 12. 8. 2005.
- Alendar Branka, „Transformacija Evropskih zajednica u Evropsku uniju i položaj zemalja nečlanica“ u: „Pravni i ekonomski okviri uključivanja jugoslovenskih privrednih subjekata u unutrašnje tržište EU“ Vukadinović R. (redaktor), Kragujevac, 1994.
- Amato Giuliano, „From Nice to Europe“, XXIIInd Jean Monet Lecture, European University Institute, Florence, 20 November 2000., <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000>
- Andrassy Juraj, „Pokušaji integracije Zapadne Evrope“ JRMP, 1/54
- Armstrong Kenneth A., „Theorizing the Legal Dimension of European Integration“, Journal of Common Market Studies (JCMS), Vol. 36, No. 2, June 1998.
- Babić Blagoje, „Evropska monetarna unija, EVRO i Jugoslavija“, Međunarodni problemi, br. 4/1997
- Babić Blagoje, „Institucionalni problemi u ekonomskoj saradnji SR Jugoslavije s Evropskom unijom“, Međunarodni problemi 3/96
- Babić B., (urednik), Zbornik radova: *Vodič kroz pravo EU*, Beograd, Službeni glasnik, IMPP, Pravni fakultet Univerziteta Beograd 2009.
- Barać Stevan, „Integrisana područja u Zapadnoj Evropi i njihove suprotnosti“, Problemi regionalne integracije u svetu, Beograd, 1961.
- Barents Rene, „Some Observations on the Treaty of Nice“, Maastricht Journal of European and Comparative Law, Netherlands, Volume 8, No. 2, 2001.

- Bieber R., „Achievements of the European Parliament”, 21 CMLRev, p. 283., 1984.
- Bieber, Pantalis, Schoo, „Implications of the Single Act for the European Parliament”, 23 CMLRev, p. 767, 1986.
- Bieber R., „On the Mutual Completion of Overlapping Legal Systems: The Case of the European Communities and the National legal orders”, 13 European law Review, p. 147, 1988.
- Bonvicini G., „The Genscher - Colombo Plan and Solemn Declaration on European Union (1981 - 1983)” in: „The Dynamics of European Union”, Pryce Roy (editor), 1987.
- Borzel Tanja, Risse Thomas, „The Post.Nice Agenda of the European Union: What’s the Problem, How to Deal With It, and What to Avoid”, European University Institute, Florence, RSC, <http://www.iue.it>, 3. 05. 2001.
- Borzel Tanja, Risse Thomas, „Who is Afraid of a European Federation? How to Constitutionalize a Multi-Level Governance System”, Harvard Jean Monet, Working Paper Series, 7/00, 2000.
- Bradley K., „Maintaining the Balance: The Role of the Court of Justice in Defining Institutional Position of the European Parliament”, 24 CMLRev, p. 41, 1987.
- Bradley K., „The European Court and the Legal Basis of Community Legislation”, 13 ELRev, p. 379, 1988.
- Checkel Jeffrey T., „Reforming European Institutions of Governance”, ARENA Working Papers WP, 01/7, 2001.
- Chopin Thierry, Lefebvre Maxime, “After the Lisbon Treaty: Does the European Union finally have a telephone number?”, 30th November 2009, <http://www.robert-schuman.eu>
- Chopin, T. & Jamet. J.F., “After the UK’s EU referendum: redefining relations between the “two Europes”, Policy Paper, European issues, n°399, 5. 07. 2016, <http://www.robert-schuman.eu>

- Christiansen Thomas, „Legitimacy Dilemmas of Supranational Governance: The European Commission between Accountability and Independence”, EUI Working Paper RSC No. 97/74, 1997.
- Corbett Richard, „Testing the New Procedures: The European Parliamentary’s First Experiences with its New „Single Act” Powers”, 27 Journal of Common market Studies (JCM Stud.), No. 4, p. 359., 1989.
- Craig P. P., „Democracy and Rulemaking within the EC: An Empirical and Normative Assessment”; Harvard Jean Monet Working Paper Series, Vol. 2, 1997.
- Crosby S., „The Single Market and the Rule of Law”, 16 ELRev., p. 451, 1991.
- Cross E. D., „Pre-Emption of Member State Law in the European Economic Community: Framework for Analysis”, 29 CMLRev, p. 447, 1992.
- Dashwood A., „The Principle of Direct Effect in European Community Law”, 16 JCM Stud., p. 229, 1977.
- De Areilza Jose, „Sovereignty or Management? The Dual Character of the EC Supranationalism”, Harvard Jean Monet Working Paper Series, 2/95, 1995.
- Dehousse Renaud, „European Institutional Architecture After Amsterdam: Parliamentary System or Regulatory Structure?”, European University Institute, Florence, Working Papers RSC No 98/11
- Dehousse Renaud, „Rediscovering Functionalism”, Harvard Jean Monet Working Paper Series, Symposium, 7/00, 2000.
- Deloy Corinne, „43 ans après leur adhésion, les Britanniques décident de quitter l’Union européenne”, <http://www.robert-schuman.eu>
- Dimitrijević Vojin, „Evropska unija kao međunarodna organizacija” u: „Pravo EU”, zbornik radova, priprema i redakcija Mitrović D. i Račić O., Beograd, 1996., str. 8 - 15.

- Dur Andreas and Gemma Mateo, „Treaty-Making in the European Union: Bargaining, Issue Linkages, and Efficiency”, <http://eiop.ar.at>, 12. 10.2004.
- Easson A. J., „Legal Approaches to European Integration: The Role of Court and Legislator in the Completing of the European Common Market” in: Snyder F. (Ed), „EC Law” Vol. I, Hong Kong, Singapore, Sydney, 1993.
- Egeberg Morten, „The Organisational Dimension of Integration in the EU (and Elsewhere), ARENA Working Papers, WP, 00/10, 2000.
- Ehlermann C. D., „The Internal Market Following the Single European Act”, 24 CMLRev, p. 361, 1987.
- Emilou N., „Towards a clearer demarcation line? The division of external relations power between the Community and Member States”, 191 ELRev, p. 76, 1994.
- Eriksen Erik, „The Question of Deliberative Supranationalism in the EU”, ARENA Working Papers, Oslo, WP 99/4, 1999.
- Everling U., „Possibilities and Limits of European Integration”, 18 Journal of Common Market Studies, p. 217, 1980.
- Everling U., „Reflections on the Structure of the European Union”, 29 CMLRev, p. 1053, 1992.
- Falkner Gerda, Nentwich Michael, „Enlarging the European Union: The Short-Term Success of Incrementalism and De-Politicisation”, Max Planck Institute Working Paper 00/4, July 2000.
- Faupel Reiner, „The Charter of Fundamental Rights of the EU”, Revija za evropsko pravo, br. 1/2001.
- Fisher Joschka, „From Confederacy to Federation: Thoughts on the Finality of European Integration”, Speech at the Humboldt University in Berlin, May 12, 2000.

- Gasmi Gordana, „Pravno – institucionalne perspektive EU“, Strani pravni život, br. 3/2015.
- Gasmi, Gordana, „Essay on Efficiency of Legal Norms – Schengen Agreement“, Fiat Justitia Review, Faculty of Law Cluj Napoca, Romania, ISSN 1224-4015, No 1/2016
- Gasmi Gordana, Zečević Slobodan, „Evropski bezbednosni i odbrambeni identitet i migrantska kriza“, Strani pravni život, br. 2/2016.
- Giuliani J., „There’s a brave new Europe to be glimpsed in the Reform Treaty“, www.robert-schuman.eu, 2008.
- Grainne De Burca, „The Principle of Subsidiarity and the Court of Justice as an Institutional Actor“, Journal of Common Market Studies (JCMS), No. 2, Blackwell Publishers Ltd, Oxford, June 1998.
- Graver Hans Petter, „National Origins of European Law: Towards an Autonomous System of European Law?“, ARENA Working Paper Series, 1/95, 1995.
- Gros Daniel i Micossi Stefano, „Two for the Price of One?“ CEPS Commentary, 22 October 2007, <http://www.ceps.eu>
- Hartley T., „International Agreements and the Community legal System: Some Recent Developments“, 8 ELRev, p. 383, 1983.
- Hartley T., „Federalism, Courts and Legal Systems: The Emerging Constitution of the European Community“, 34 American journal of Comparative Law, p. 229, 1986.
- Hartley T., „The Commission as Legislator under the EEC Treaty“, 13 ELRev, 2, p. 122, 1988.
- Hartley T., „Constitutional and Institutional Aspects of the Maastricht Agreement“, 42 International and Comparative Law Quarterly (ICLQ) p. 213, 1993.

- Haverland Markus, „National Adaptation to European Integration: The Importance of Institutional Veto Points”, EUI Working Paper RSC No 99/17, 1999.
- Ilić G., „Zajednička trgovinska politika i funkcionisanje unutrašnjeg tržišta Evropske unije”, Međunarodni problemi, 4/1995, p. 419.
- Ilić G., „Pravni i institucionalni aspekti sistema Opšte šeme preferencijala EU”, Pravni život, 12/1995
- Ilić G., „Prospects for restoring and promoting economic cooperation between the FRY and the European Union”, EUROBALKANS, Athens, No. 24/1996.
- Ilić G., „Samit u Nici i perspektive razvoja EU”, Ekonomist br. 100, 2002.
- Ilić – Gasmi G., „EU Standards in Migration Policy, Visas and the Current Situation in the Western Balkans”, in: Grečić, V. (Edit)., „Visa Policy and the Western Balkans”, Belgrade, 2006.
- Jacobsen Hanns-Ditrich, „The EU Eastward Enlargement”, EioP, Vol. 1, No. 14, 1997.
- Janča Dejan, „Osobenosti multilateralne saradnje u međunarodnim privrednim organizacijama integracionog karaktera”, Pravo, teorija i praksa, pos. broj iz sept. 1986.
- Janjević M., „Subsidijarnost u Evropskoj uniji”, Međ. Problemi, 4/1994.
- Jazić Ž., „Evropske zajednice kao organizacije regionalne integracije”, JRMP, 1-3/1981
- Jazić Ž., „EZ i evropska politička saradnja na putu transformacije u EU”, JRMP, 1/1986
- Kamber Jelena, „EEZ i pokušaj stvaranja Evropske unije: od plana Spinelli do Jedinstvenog akta”, međ. Poblemi, 1.2/1985, str. 111.

- Knežević .- Predić V., „Ogled o suverenosti: Državljanstvo Evropske unije”, Međ. Problemi, 4/1994.
- Knill Christoph, Lehmkuhl Dirk, „How Europe Matters: Different Mechanism of Europeanization”, EioP, Vol. 3, No. 7, 1999.
- Konig Thomas, Brauninger Thomas, „Decisiveness and Inclusiveness: Intergovernmental Choice of European Decision Rules”, EioP, Vol. 1, No. 22, 1997.
- Kovačević Stevan, „Stvaranje Evropske monetarne unije i položaj trećih zemalja” u: Vukadinović R. (redaktor), „Pravni i ekonomski okviri uključivanja jugoslovenskih privrednih subjekata u unutrašnje tržište EU”, Kragujevac, 1994, str. 23.
- Laffan Brigit, „The European Union: A Distinctive Model of Internationalization”, EioP, Vol. 1, No. 018, 1997.
- Leben Charles, „A Federation of Nation States or a Federal State?”, Harvard Law School, Harvard Jean Monnet Working Paper (Symposium), No 7/00, 2000.
- Lenz O., „The Court of Justice of the European Communities”, ELRev, 127, 1989.
- Lopandić D. i Kamber J., „Evropski parlament, njegova uloga u Evropskoj zajednici i u zasnivanju i sprovođenju spoljnih odnosa EZ”, JRMP 2-3/1986.
- Lopandić D., „Ugovor iz Amsterdama o reformi Evropske unije”, Međ. Politika, 1060, 1997.
- Lopandić D., „Osvrt na evoluciju saradnje u drugom i trećem stubu”, Revija za evropsko pravo, Beograd, 1/2001
- Lopandić, D., „Ugovor o Ustavu za Evropu i njegov uticaj na oblast spoljnih odnosa EU i položaj SCG”, www.feio.sv.gov.yu
- Lopandić, D., „Lisabonski Ugovor i reforma EU“, Zbornik radova: *Vodič kroz pravo EU*, B. Babić (urednik), Beograd,

Službeni glasnik, IMPP, Pravni fakultet Univerziteta Beograd 2009.

- Mancini G., „The Making of a Constitution for Europe”, CMLRev, 1989.
- Morris P. E., „The Direct Effect of Directives - Some Recent Developments in European Court”, II JBL, 309 July 1989.
- Muntean Andrei, „The European Parliament’s Political Legitimacy and the Commission’s „Misleading Management”: Towards a „Parliamentarian” European Union?”, EioP, Vol. 4 (2000) No. 5, <http://eiop.or.at/eiop/texte>, 18. 05. 2000.
- Nickel Dietmar, „Maintaining and Improving the Institutional Capacities of the Enlarged European Union”, Harvard Law School, HJM Working Paper (Symposium), 7/00, 2000.
- Neuhold Christine, „The „Legislative Backbone” keeping the Institution upright? The Role of European Parliament Committees in the EU Policy - Making Process”, EioP Vol. 5 (2001), No. 10, <http://eiop.or.at/eiop/texte>, 21. 08 2001.
- Pescatore P., „Some Critical Remarks on the Single European Act”, 24 CMLRev, 11, 1987.
- Olsten Johan, „Reforming European Institutions of Governance”, ARENA Working Papers, WP 01/7, 2001.
- Pescatore P., „The Doctrine of Direct Effect: An Infant Disease of Community Law”, 8 ELRev, 155, 1983.
- Pescatore P., „Treaty-making by the European Communities”, u: „The Effect of Treaties in Domestic Law”, Jacobs F. G. And Roberts S. (editors), London, 1987.
- Petite Michelle, Nickel Dietmar, „Amsterdam and European Institutional Balance”, Harvard Jean Monet Working Paper, No. 5/98, 1998.
- Petite Michelle, „The Treaty of Amsterdam”, Harvard Jean Monet Working Paper, 1/97, 1997.

- Piris Jean-Claude, „Does the EU have a Constitution? Does it need one?“, Harvard Jean Monet Working Paper Series, 5/00, 2000.
- Račić O., „Nove tendencije u razvoju međunarodnog pravnog subjektiviteta međunarodnih organizacija“, JRMP, 1-2/1987
- Račić O., „Pravni sistem EU“, u: „Pravo EU“, Mitrović D. i Račić O. (redaktori), Beograd, 1996.
- Rakić B., „Princip supsidijarnosti i raspodela nadležnosti između EU i država članica“, Pravni život, 12/95
- Rasmussen Anders, „Institutional Games Rational Actors Play - The empowering of the European Parliament“, European Integration online Papers (EioP) Vol. 4 (2000), No. 1, http://eiop.or.at/eiop/texte/18_01.2000.
- Reich N., „Competition between Legal Orders: A New Paradigm of EC Law“, 29 CMLRev., 861, 1992.
- Sadurski, Wojciech, „European Constitutional Identity?“, European University Institute Florence, Department of Law, WP No 2006/33, September 2006.
- Shaw, Jo, „The Constitutional Treaty and the question of ratification: Unscrambling the Consequences and Identifying the Paradoxes“, European Policy Brief, www.fedtrust.co.uk, April 2005.
- Somek Alexander, „On Supranationality“, EioP, Vol. 5, No. 3, 2001. <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-003a.htm>
- Riesenfeld S., „Legal Systems of Regional Economic Integration“, Hastings International and Comparative Law review, Spring, 1997.
- Riggall Sharon, „EU Officially Adopts Military Tasks : A summary of the Nice Conclusions“, Centre for European Security and Disarmament - Briefing Paper, 18 December 2000

- Sousa Pedro A. B., „Independent and Accountable Central Banks and the European Central Bank”, European Integration online papers (EioP) Vol. 5 (2001), No 9; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2001-009a.htm>
- Vukadinović R., „Pojam komunitarnog pravnog sistema i pravne karakteristike unutrašnjeg tržišta u Evropskoj zajednici”, u: „Pravni i ekonomski okviri uključivanja jugoslovenskih privrednih subjekata u unutrašnje tržište EU”, Kragujevac, 1994.
- Wallace Helen, „Possible Futures for the EU: A British Reaction”, Harvard Jean Monet Working Paper Series, Symposium, 7/00, 2000.
- Walker Neil, „Flexibility within a Meatconstitutional Frame: Reflections on the Future of Legal Authority in Europe”, Harvard Jean Monet Working Paper Series, 12/99, 1999.
- Weiler J.H.H., Haltern U., Mayer F., „European Democracy and its Critique - Five Uneasy Pieces”, Harvard Jean Monet Working Paper Series, 1/95, 1995.
- Weiler J.H.H., „Federalism and Constitutionalism: Europe Sonderweg” Harvard Jean Monet Workin paper 10/00, 2000.
- Yataganas Xenophon, „The Treaty of Nice - The Sharing of Power and the Institutional Balance in the European Union - A Continental Perspective, EioP, No 4/00, 2000
- Zielonka Jan, „Enlargement and the Finality of European Integration”, Harvard Jean Monet Working Paper Series, Symposium, 7/00, 2000.
- Zwan J. W, „The Single European Act: Conclusion of a unique document”, 23 CMLRev, 747, 1986.

Dokumentacija:

- Agenda 2000 - For a stronger and wider Union, European Commission, Bulletin of the EU, Suppl. 5/97, 1997.
- Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage, OJ L278, 8.10.1976.
- Act concerning the conditions of accession and the adjustments to the Treaties - Accession to the European Communities of the Kingdom of Denmark, Ireland and the United Kingdom of Great Britain and the Northern Ireland, OJ L73, 27.03.1972.
- Act concerning the conditions of accession and adjustments to the Treaties - Accession to the European Communities of the Hellenic Republic, OJ L291, 19.11.1979.
- Act concerning the conditions of accession and adjustments to the Treaties - Accession to the European Communities of the Kingdom of Spain and the Portuguese Republic, OJ L302, 15.11.1985.
- Babić Blagoje, glavni i odgovorni urednik, „Pregled Evropskog zakonodavstva” - periodika, IMPP, Beograd
- Consolidated Treaties - European Union, consolidated versions of the EU Treaty and the EC Treaty incorporating the changes made by the Treaty of Amsterdam, signed on 2 October, 1997, Luxembourg, 1997.
- European Commission, „European Governance - A White Paper”, COM (2001) 428 final, Brussels, 25. 07. 2001.
- European Commission, „Steps to European Unity”, Luxembourg, 1997.
- European Commission, „General Report on the activities of the European Union 1997”, Luxembourg, 1998.
- European Commission, „General Report on the activities of the European Union 1998”, Luxembourg, 1999.

- European Commission, „General Report on the activities of the European Union 1999”, Luxembourg, 2000.
- European Commission, „General Report on the activities of the European Union 2000”, Luxembourg, 2001.
- European Commission, „General Report on the activities of the European Union 2001”, Luxembourg, 2002.
- European Commission, „Intergovernmental Conference 1996, Commission opinion - Reinforcing political union and preparing for enlargement”, Luxembourg, OOPEC, 1996.
- European Commission, „How does the European Union Work?”, Luxembourg, 1998.
- European Commission, „When will the „euro” be in our pockets”, Office for official publications of the EC, Luxembourg, 1996.
- European Council: „The Intergovernmental Conference - A Strategy for Europe”, Madrid European council, Presidency conclusions, Anex XV, 15/16. 12. 1995., OOPEC, Luxembourg, 1995
- European Parliament, Secretariat Working Party Task-Force „Enlargement”, Briefing No. 38, „The Role of the European Parliament in the Enlargement process”, Luxembourg, 27 January 1999
- European Parliament, publications, „The European Parliament”, Luxembourg, 1997.
- European Parliament, „Fact Sheets on the European Parliament and the activities of the European Union”, Directorate-General for Research, Luxembourg, 1994
- General Secretariat of the Council of the European Union, „1996 Intergovernmental Conference (IGC (96) - Reflection Group Report and other references for documentary purposes”; Luxembourg, 1996.

- Lopandić Duško (priređivač), „Ugovor o Evropskoj uniji - Rim - Mاستriht - Amsterdam”, Beograd, 1999.
- Lopandić D., (prir.), „Osnivački ugovori Evropske unije - Ugovor iz Nice sa amandmanima na Ugovor o EU”, Beograd, 2003.
- Official Journals EC - Službeni listovi EZ
- Single European Act, OJ L 169, 29.06.1987.
- Treaty Establishing the European Coal and Steel Community, April 25, 1951, 261 UNTS 140; sa izmenama i dopunama u: Treaties Establishing the European Communities, EC Office for Official Publications (OOP) 1987.
- Treaty Establishing the European Economic Community, March 25, 1957, 298 UNTS 11; sa izmenama i dopunama u: Treaties Establishing the European Communities, EC OOP 1987.
- Treaty Establishing the European Atomic Energy Community, March 25, 1957, 298 UNTS 11; sa izmenama i dopunama u: Treaties establishing the European Communities, EC OOP 1987.
- Treaty Establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities, April 8, 1965, Official Journal (OJ) L152/1, 13.07.1967, ECOOP 1987.
- Treaty amending certain financial provision of the Treaty establishing the European Communities and of the Treaty establishing a Single Council and a Single Commission of the European Communities, OJ L359, 31.12.1977.
- Treaty amending, with regard to Greenland, the Treaties establishing the European Communities, OJ L29, 1.02.1985.
- Treaty on European Union, OJ C 224/1, 31.08.1992.
- Turin European Council, Conclusions of the Presidency, Bulletin of the EU 3-1996.

- Vukadinović Radovan, glavni i odgovorni urednik, „Revija za evropsko pravo”, periodika Udruženja za pravo EU, Beograd
- Weidenfeld W., Wessels W., „Europe from A to Z - Guide to European integration”, European documentation, European Commission, Luxembourg, 1997.

Izabrane relevantne Internet adrese:

- <http://europa.eu.int/eur-lex/lex/en/treaties/index.htm>
- http://europa.eu.int/institutions/index_en.htm
- http://europa.eu.int/constitution/futurum/index_en.htm
- <http://europa.eu.int/comm/enlargement/>
- <http://www.eu-history.leidenuniv.nl/>
- <http://european-convention.eu.int>
- <http://www.enafree.lu/en/>
- <http://eiop.or.at/>
- <http://www.fedtrust.co.uk>
- <http://www.seio.sr.gov.rs>
- <http://www.iue.it>
- <http://www.delsceg.cec.eu.int>
- <http://www.dgap.org>
- <http://www.euoparl.europa.eu>
- <http://www.eca.europa.eu>
- <http://www.coe.int>

BELEŠKA O AUTORKI

PROF. DR GORDANA GASMI je završila Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, međunarodno-pravni smer, sa prosečnom ocenom 9,43. Magistarske studije je uspešno završila odbranivši magistarsku tezu sa temom: „Kolektivna bezbednost u Povelji i praksi Ujedinjenih Nacija”, na Pravnom fakultetu Univerziteta u Beogradu 1987. godine. Doktorske studije je takođe završila na Pravnom fakultetu u Beogradu odbranivši cum laude 2004. doktorsku disertaciju iz oblasti prava Evropske unije, na katedri za međunarodno javno pravo.

Gordana Gasmi je završila internacionalnu specijalizaciju iz domena investicionog prava Međunarodne organizacije za pravo razvoja (International Development Law Organization, IDLO) sa sedištem u Rimu, 2001. godine, na osnovu stipendije italijanske vlade. Takođe poseduje i sertifikat sa stipendije/obuke o međunarodnoj trgovini i investicijama u organizaciji Ministarstva za nacionalnu privredu Grčke. Koristila je stipendiju Evropske zajednice za studijsku posetu Komisiji EZ u Briselu i bila korisnik više stipendija francuske vlade za stručno i naučno usavršavanje.

Govori, piše i predaje na engleskom i na francuskom, poseduje radno znanje italijanskog jezika. Radi u Institutu za uporedno pravo u Beogradu. Vanredni je profesor. Bila je dvanaest godina aktivni predavač, od zvanja docenta do reizbora za vanrednog profesora na integrisanom Univerzitetu Singidunum, Beograd, na predmetu “Pravo i osnovi prava Evropske unije”, Business Law

po SAD programu Departmana Lincoln Univerziteta i Privredno pravo. Bila je takođe više godina predavač na Fakultetu za medije i komunikacije pri Singidunum Univerzitetu Beograd, Departman za socijalni rad (predmeti: Socijalno pravo, Univerzalna ljudska prava, Socijalna politika u kontekstu EU integracija, Socijalni rad i nasilje).

Ima aktivan status eksperta Saveta Evrope i UNDP u oblasti ljudskih prava i u tom svojstvu drži seminare na engleskom i na francuskom u više zemalja. Od aprila 2013. članica je Saveta Vlade Republike Srbije za rodnu ravnopravnost u ekspertskom svojstvu – pro bono tj. neplaćena funkcija u ovom savetodavnom telu Vlade sa mandatom od pet godina.

Autorka je monografije, udžbenika i više naučnih radova i članaka iz oblasti prava i politika EU i Saveta Evrope. Sarađuje sa međunarodnim vladinim i nevladinim organizacijama na istraživačkim, akademskim i savetodavno-ekspertskim funkcijama. Bila je predstavnik Srbije u ekspertskom CAHVIO Komitetu Saveta Evrope (2009/2011), koji zaseda u Strazburu. Posebno je bitno izdvojiti njen ekspertski angažman u okviru regionalnog UNDP projekta: Ex-ante Policy Impact assessment (2007) pod okriljem UNDP Bratislava (centrala za Evropu).

Značajniji angažmani obuhvataju poziciju višeg savetnika, UNDP konsultanta za propise EU pri Ministarstvu finansija Srbije (2006-2007), zatim Specijalnog Savetnika pregovaračkog tima Srbije i Crne Gore za pregovore sa Evropskom Unijom o Sporazumu o stabilizaciji i asocijaciji, pod okriljem UNDP projekta Podrške kapacitetima javne uprave, počev od decembra 2005. do juna 2006., tj. otcepljenja Crne Gore. U prethodnom periodu, Gordana Gasmi je bila nacionalni pravni savetnik Međunarodne organizacije za migracije (IOM) na dvogodišnjem CARDS Regionalnom projektu Evropske Unije o usaglašavanju migracione politike, zakonodavstva i administrativne prakse Srbije i Crne Gore sa standardima EU u pitanjima migracija (2004 /2005), kada je intenzivno sarađivala sa nadležnim ministarstvima Srbije i Crne Gore. Ona je bila pravni savetnik Savetodavnog Centra za ekonomska i pravna pitanja (Policy &

Legal Advice Center, PLAC) tj. EU projekta ekspertske pomoći vladama Republika Srbije i Crne Gore, kao i Vladi Državne zajednice Srbije i Crne Gore o pitanjima koja obuhvataju učešće zemlje u Procesu stabilizacije i pridruživanja Evropskoj uniji (2002 – 2004). Takođe je bila istraživač - saradnik G 17 Instituta u Beogradu. Radila je i kao asistent istraživač pri beogradskom Institutu za međunarodnu politiku i privredu .Gordana Gasmi je takođe bila angažovana u Delegaciji Komisije Evropske Unije u Beogradu u svojstvu eksperta savetnika, a njeni ostali angažmani takođe obuhvataju i poziciju političkog i trgovinskog savetnika Ambasadora Australije pri Ambasadi Australije u Beogradu; pravnog savetnika u Evropskoj Korporaciji za privatizaciju i investicije (EPIK) sa sedištem u Beču, koordinatora kursa i predavača na Beogradskoj Otvorenoj Školi, spoljnog saradnika pri Fridrih Ebert Fondaciji u Beogradu i višeg savetnika u Saveznom ministarstvu za međunarodne ekonomske odnose SR Jugoslavije.

Gordana Gasmi je objavila mnogobrojne knjige, monografske studije i ekspertske radove iz oblasti prava i politika EU na srpskom i na engleskom, među kojima naročito:

- „Konvencija Saveta Evrope o sprečavanju i borbi protiv nasilja nad ženama i nasilja u porodici – pravni komentar”, Beograd, UNDP i Ministarstvo rada i socijalne politike, 2012.

- „Pravo i institucije Evropske Unije“, Beograd, Univerzitet Singidunum, 2007, 2008, 2009.

- „*Legal and Political Coordination of National Systems with European System – a view from the Western Balkans Region*“, pp. 57 – 90, *La Revue d'Etudes Politiques et Constitutionnelles Est-Europeennes*, Numero special, Philippe Claret (Ed), Université Montesquieu, Bordeaux, France, Decembre 2008.

- „Pravo Evropske Unije“, Beograd, Univerzitet Singidunum, 2006.

- „Reforme EU –Institucionalni aspekti”, Beograd, Friedrich Ebert Stiftung, Prometej, 2004.

- „EU Policy towards Western Balkans and the Position of Serbia (Politika EU prema Zapadnom Balkanu i položaj Srbije)”, na engleskom 2002;

- koautor je knjige na engleskom: „EU, NATO and South East Europe”, 2002, sa Prof. Predragom Simićem;

- ko - editor je sa Prof. Blagojem Babićem, zbornika radova: „Jugoslavija i EU”, koji je doživio dva izdanja (Beograd, 1996, 1999).

- ko - editor je sa Prof. Blagojem Babićem, zbornika radova: „Yugoslavia and the European Union”, Belgrade, na engleskom 1997.

Njene publikacije obuhvataju štampana i elektronska izdanja, istovremeno na engleskom i srpskom jeziku, kao što su:

- „Montenegro - Rule of Law Assessment“, co-author with A. Szal & E. Dvorak – Little, NCSC/USAID, June 2007.

- „Mapping of Ex-ante Policy Impact Assessment – Experiences and Tools in Europe“, UNDP/BRC Bratislava, September 2007.

- „EU Standards in Migration Policy, Visas and the Current Situation in the Western Balkans“ in: Visa Policy and the Western Balkans, V, Grečić (Ed.), IIPE, European Movement in Serbia, Group 484, Belgrade, 2006.

- „Advisory Report on Justice and Home Affairs development in Yugoslavia/Serbia in the context of the EU Stabilisation & Association Process”, 2002.;

- „Development of Public Procurement Sector in Serbia and Montenegro in the context of the EU Stabilisation & Association Process”, 2003.;

- „Development of Company Law in Serbia and Montenegro in the context of the EU Stabilisation & Association Process”, 2003.;

- Komentar Zakona o javnim nabavkama Srbije, Beograd, 2005, sa Prof. Dr Draganom Prlja.

Gordana Gasmi je član Izvršnog Odbora Udruženja za pravo Evropske unije, sa sedištem u Beogradu, saradnik je Centra za pravo EU pri Pravnom fakultetu u Kragujevcu i predavač u okviru višegodišnjih ciklusa njegove međunarodne Zimske škole prava EU. Pored toga, ona je član Udruženja pravnika u privredi iz Beograda, a takođe i član Udruženja za međunarodno pravo sa sedištem u Beogradu i Asocijacije Udruženja za međunarodno pravo u Londonu.

Aktivan je učesnik brojnih međunarodnih i domaćih tematskih konferencija posvećenih raznim pitanjima razvoja EU, bila je predavač na Letnjoj školi Evropske spoljne politike u Berlinu, u organizaciji nemačkog Instituta za spoljne poslove (www.dgap.org), Takođe je bila i gost-predavač u Centru za Geo-Strategijske Studije na Sorboni, pri Ecole Normale Supérieure u Parizu. Ona je bila gostujuć predavač na Univerzitetu Monteske u Bordou, Francuska, zatim u Solunu gost predavač Grčkog Instituta za upravno pravo juna 2008. godine, gost predavač na međunarodnoj konferenciji u organizaciji Instituta za administrativne nauke „Paul Negulescu“ Sibiu, Rumunija, oktobra 2009 i u svojstvu eksperta Saveta Evrope gostujuć predavač u Veneciji na Univerzitetu San Servolo. Aktivna je članica Naučnog Odbora Pravnog fakulteta Univerziteta Babes – Bolyai, Cluj Napoca u Rumuniji.

CIP - Каталогизација у публикацији - Народна библиотека Србије,
Београд

341.217.04(4-672EU)

341.176(4-672EU)

34(4-672EU)

ГАСМИ, Гордана, 1960-

Quo vadis EU ? : relevantni pravni i institucionalni faktori / Gordana Gasmi. - Beograd : Institut za uporedno pravo, 2016 (Beograd : Goragraf). - 319 str. ; 24 cm

Tiraž 300. - Beleška o autorki: str. 315-319. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Bibliografija: str. 291-314.

ISBN 978-86-80186-16-0

а) Европска унија - Институције б) Европска унија - Правни аспект с)
Правни систем - Европска унија
COBISS.SR-ID 225452812