

FAKULTET ZA POSLOVNE STUDIJE

PRAVO EU – 2008/2009

PITANJA ZA (ZAVRŠNI) USMENI DEO ISPITA - za ocenu više

1. 1. Četiri fundamentalne slobode u EU

Zajedničko i unutrašnje tržište predstavljaju najvažniji deo početnih, pa i suštinskih elemenata integracionih procesa u Evropi. Zajedničko tržište je bilo bazirano na 4 osnovne slobode, popularno nazvane Stubovi zajednice, a one su:

- **Sloboda kretanja roba** – ključnu uogu u konstituisanju zajedničkog, odnosno unutrašnjeg tržišta ima sloboda kretanja roba. Ova sloboda je sačinjena, uslovno rečeno, od
 - tri dela*
 - , gde se*
 - prvi deo*
 - odnosi na*
 - eliminaciju carninskih i sličnih davanja između država, kao i unutrašnjih i diskriminatornih novčanih davanja*
 - ;*
 - drugi deo*
 - se odnosi na*
 - eliminaciju necarinskih kvantitativnih ograničenja i sličnih barijera*
 - ;*
 - treći deo*
 - se odnosi na*
 - dejstva autorskih prava i industrijske svojine*
 - .*

Zajednica se zasniva na carinskoj uniji koja se odnosi na svu robnu razmenu i obuhvata zabranu carina na uvoz i izvoz između država članica i svih dažbina koje imaju isto dejstvo, kao i uvođenje zajedničke carinske tarife u njihovim odnosima sa trećim zemljama. Dalje, niti jedna država ne može na proizvode iz drugih država članica naplaćivati bilo kakve unutrašnje poreze radi zaštite drugih proizvoda. Savet je nastojao da harmonizuje suštinski važno pitanje dodatnih poreza, jer su oni najveći deo priroda Zajednice.

Da bi se obezbedila sloboda kretanja roba, nužno je bilo eliminisati *kvantitativne restrikcije* i mere ekvivalentne njima. Kvantitativne restrikcije predstavljaju *numerička ograničenja trgovine robama između država*, a kao sinonim se upotrebljava naziv Kvota.

Izuzeci od principa slobode kretanja roba: moguća su ograničenja uvoza, izvoza ili tranzita robe, ako su ona opravdana razlozima javnog morala, javnog poretka, javne bezbednosti, zaštite zdravlja i života ljudi, životinja ili biljaka, zaštite nacionalnog kulturnog dobra umetničke, istorijske i arheološke vrednosti ili zaštite industrijske i trgovačke svojine.

- **Sloboda kretanja lica** – sadrži više elemenata, a najbitniji deo je *sloboda kretanja radnika*. Posle II svetskog rata postojala je veoma izražena protekcionistička politika u pogledu zapošljavanja straih radnika koje su smatrali igrantima. Oni su, po pravilu, imali nesiguran položaj i suočavali su se sa brojnim restrikcijama i ograničenjima. Posle Rimskih ugovora (1957. godine) bilo je jasno da će se uspostaviti sloboda kretanja radnika po isteku tranzicionog perioda, do 1970. godine (završio se godinu dana ranje).

Sloboda kretanja radne snage ima nesumnjivo veliki politički, socijalni i kulturni značaj. Poznato je da veliki broj radnika živi u drugim državama duži period vremena i u tim sredinama organizuje ukupan život i ostvaruje ogroman uticaj na socijalna dešavanja. Njihova deca nastavljaju da žive u tim sredinama, zapošljavaju se, zaključuju brakove sa domicilnim stanovništvom – ove pojave su naročito izražene u ovom vremenu i značajno doprinose da se EU lagano približava stapanju različitih kultura kao osnova za promociju evropskog građanstva.

U okviru ove slobode radnici, sa izuzetkom ograničenja koja nastaju iz razloga javnog poretka, bezbednosti i zdravlja, imaju *pravo: da prihvate stvarno učinjene ponude za zapošljavanje; da se u tu svrhu slobodno kreću na teritorijama država članica; da borave u jednoj državi članici radi zaposlenja u skladu sa zakonskim i administrativnim propisima koji regulišu zapošljavanje*

državljana tih država članica; da se zadržavaju na teritoriji države članice posle zaposlenja u toj državi u skladu sa uslovima koje komisija utvrdi u izvršnim uredbama

Izuzetak

od ove slobode čine radnici u

javnoj upravi

. Predviđa se i pravo radnicima da ostanu na teritoriji države članice posle gubitka posla u toj državi.

Ova sloboda se odnosi prve svega na radnike iz *država članica*, zatim, od 1994. godine ta prava uživaju i radnici iz *Islanda*

, *Lihtenštajna i Norveške*

, a od 1999. i radnici poreklom iz

Švajcarske

. U

ograničenom

smislu, ova prava imaju i radnici poreklom iz

Turske i Maroka

Najvažniji stav je pitanje položaja članova porodica radnika. Ta prava su liberalno postavljena i u pogledu položaja najbližih srodnika radnika. Po tom osnovu prava uživaju supružnici, deca do 21. godine starosti, drugi maloletni članovi familije, izdržavani roditelji, dedovi i babe supružnika. Ta prava se odnose na življenje s radnikom, zapošljavanje, čak i ako nisu državljani države članice. Deca imaju pravo na nediskriminatorni pristup obrazovanju, a takođe, za njih su predviđeni specijalni programi kako bi se što uspešnije integrisali u novu sredinu, kao i programi kako bi se obrazovali na svom jeziku i u duhu kulture države iz koje potiču.

- **Sloboda kretanja kapitala** – suštinska pretpostavka stvaranja unutrašnjeg tržišta i ekonomske i monetarne unije. Integrisano finansijsko tržište nije moguće stvoriti bez slobode kretanja kapitala. Značaj ostvarivanja slobode kretanja kapitala sa ostale tri slobode je nemerljiv – gotovo da bi sloboda kretanja robe bila paralisana za slučaj restrikcija u slobodi kretanja kapitala.

Situacija na početku integracija u ovoj oblasti je bila veoma kompleksna. Na jednoj strani su se nalazile Grčka, Francuska, Italija, Španija i Portugal sa prilično rasprostranjenim restrikcijama, a na drugoj strani su bile skandinavske zemlje, te Nemačka i Holandija sa liberalnom monetarnom politikom koja je dozvoljavala slobodno kretanje kapitala prekoi unutar njihovih granica. Restrikcije su se odnosile na razmenu i investicije, posebno one koje bi ugrožavale

nacionalnu privredu. Takođe, bile su u f-ji sprečavanja odliva kapitala u vremenima finansijskih kriza, zatim ograničenje uvoza i izvoza roba i, svakako, sve uz saglasnosti sa spoljnotrgovinskom politikom zemlje. Uviđajući neodrživost takvog stanja i njegovu štetnost za dostizanje čvršćeg integracionog jedinstva, u Ugovoru o Evropskoj zajednici iz 1957. godine predviđeno je postepeno ukidanje restrikcija u slobodi kretanja kapitala.

- **Sloboda kretanja usluga** – ne postoji način da se stvori unutrašnje tržište, ukoliko se finansijska i komercijalna f-ja ne obavljaju slobodno. Sloboda davanja i primanja usluga veoma je značajna i zbog okolnosti što se na taj način omogućava pojedincima da obavljaju profesionalnu delatnost unutar Zajednice.

Pod *uslugama* se u smislu Ugovora podrazumevaju *one usluge koje se obavljaju uz nadoknadu, ukoliko se na njih ne odnose odredbe o slobodnom kretanju lica i slobodnom prometu robe i kapitala* . Usluge obuhvataju *delatnosti industrijskog, trgovačkog i zanatskog karaktera i delatnosti slobodnih profesija* .

Rimski ugovor je označio proces harmonizacije propisa država članica u ovoj sferi kao najvažniji cilj. Postojala je opšta ocena u ranim fazama da uspeh integracije zavisi od sposobnosti država članica da harmonizuju pravne sisteme.

1. 2. Ugovor o EU

Potpisan je u Mاستrihtu 07.02.1992. godine, stupio na snagu 01.11.1993. godine. Mاستrihtski ugovor je nastao posle sloma sovjetskog komunističkog sistema i ujedinjenja Nemačke. Uspostavio je novi politički entitet nazvan Evropska unija, opisana kao *entitet sačinjen od tri stuba* :

1. *Prvi stub* je sastavljen od *tri postojeće Evropske zajednice* (Evropska zajednica za uglj i čelik, Evropska zajednica, Evropska zajednica za atomsku energiju).
2. *Drugi stub* je sačinjen od *sistema zajedničke spoljne i bezbednosne politke*.
3. *Treći stub* obuhvata novu sferu koja se odnosi na *pravosuđe i unutrašnju politiku*.

Ugovor je podeljen na dva, uslovno rečeno, strukturna dela, gde se prvi bavi ekonomskom i

monetarnom unijom, a drugi političkom unijom.

U pravno – tehničkom smislu, Ugovor je sačinjen od preambule, opštih i završnih odredbi; poseduje Naslove od broja I do VII i veći broj protokola i deklaracija. Odredbe Ugovora su grupisane u 5 Naslova. Jedan deo odredbi posvećen je izmeni postojećih ugovora (Ugovora o Evropskoj Zajednici, Ugovora o Evropskoj zajednici za ugalj i čelik, Ugovora o Evropskoj zajednici za atomsku energiju). Najvažnija novina se odnosi na proglašenje Unije država članica.

Naloženo je uspostavljanje monetarne unije posredstvom uvođenja jedinstvene valute najkasnije do 01.01.1999. godine. Formirani su Evropski savet i komitet regija, kao elementi „tvrdog jezgra“ komunitarnih političkih institucija.

U cilju ostvarivanja neizostavnog jedinstva ekonomije i politike, a u svrhu jačanja uloge i utvrđivanja identiteta na međunarodnoj sceni, Unija vodi zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku. To obuhvata i zajedničku odbrambenu politiku, koja bi trebalo da dovede do stvaranja zajedničke odbrane.

Subsidijarnost

Unija svoje ciljeve ostvaruje uz poštovanje principa subsidiarnosti. *Delotvornost ovog principa se ogleda u pronalaženju optimalnog nivoa odlučivanja i delovanja, odnosno „na nivou što je moguće bližem građanima“, s tim da „u sumnji“ sugeriše niži nivo*

.

U oblastima koje ne spadaju u njenu isključivu nadležnost, Zajednica preduzima mere u skladu sa načelom subsidiarnosti samo ako i ukoliko ciljevi predviđene akcije ne mogu u potrebnoj meri biti ostvareni od strane država članica, odnosno, mogu biti uspešnije ostvareni od strane zajednice, imajući u vidu veličinu ili učinak predviđene akcije.

Unijsko građanstvo

Segment unijskog građanstva („Citizenship of the Union“) obuhvata odgovarajući korpus prava i obaveza za sve državljane država članica. Među njima *poseban značaj imaju:*

- *Pravo kretanja i nastanjivanja na prostoru Zajednice*
- *Aktivno i pasivno biračko pravo*
- *Pravno na konzularno – diplomatsku zaštitu*
- *Pravo podnošenja peticije*
- *Pravo obraćanja Ombudsmanu.*

Unijsko građanstvo se izvodi iz državljanstva jedne od država članica, i nije njegova zamena, jer ga samo prati i dopunjava.

Komunitarni segment – Prvi stub saradnje

Zadatak Zajednice je da *unapređuje skladan i uravnotežen privredni razvoj, visok stepen zaposlenosti i socijalne zaštite, jednakost između muškaraca i žena, trajan i neinflatorni rast, visok nivo konkurentnosti i usklađenosti ekonomskih rezultata, visok nivo zaštite kao i poboljšanja životne sredine, privrednu i društvenu povezanost i solidarnost između država članica*. Da bi se postigli ovi ciljevi, neophodno je stvoriti zajedničko tržište, pod kojim se podrazumeva „unutrašnje tržište koje obuhvata područje bez unutrašnjih granica na kome su obezbeđeni slobodno kretanje lica i promet robe, usluga i kapitala“.

Socijalna politika

Obzirom na to da Velika Britanija nije želela da dogradi postojeći sistem, sačinjen je Protokol o socijalnoj politici.

Ekonomsko – monetarna unija

Uspostavljanje ekonomsko – monetarne unije sprovelo bi se posredstvom trostepenog pristupa koji je, u osnovi, predviđen u DeLorovom izveštaju. Prema dinamici utvrđenoj u tom izveštaju, Prva faza počinje 01.01.1990. godine, a u tokom nje je potrebno kompletirati unutrašnje tržište i ukloniti kontrole kretanja kapitala. Druga faza otpočinje 01.01.1994. godine, kada se uspostavlja Evropska monetarna institucija, kao preteča Evropske centralne banke, sa zadatkom jačanja monetarnje saradnje između država članica i njihovih nacionalnih banaka. Treća faza predstavlja konačno uspostavljanje monetarne unije, počevši od 01.01.1999. godine, iako se euro kao moneta pojavio tek od 2002. godine.

Spoljna politika i bezbednost – Drugi stub

U Ugovoru o EU, države članice jasno prihvataju uspostavljanje zajedničke „spoljne i bezbednosne politike“. U ostvarivanju tog cilja odlučuju Unija i države članice. *Zajednička politika u ovoj oblasti obuhvata: očuvanje zajedničkih vrednosti, osnovnih interesa, nezavisnosti i integriteta Unije; jačanje bezbednosti Unije i država članica, u skladu sa principima Povelje UN, Helsinškog završnog akta i Pariske povelje; unapređenje međunarodne saradnje; razvoj i očuvanje demokracije i vladavine prava, poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda.*

Pravosuđe i unutrašnji poslovi – Treći stub

Mastrihtski ugovor ustanovljava sledeće oblasti saradnje država članica u ovom segmentu, a to su: *azil, režim i kontrola prelaska spoljnih granica, imigracija i boravak državljana trećih zemalja, borba protiv narkomanije, međunarodni kriminal, pravosudna saradnja u civilnim i krivičnim predmetima, carinska saradnja, saradnja policije u borbi protiv terorizma, trgovine drogom i kriminaliteta (Europol).*

Referendumi i nagoveštaj otpora nacionalnih sudova

Mastrihtski ugovor nije prihvaćen bez značajnih otpora. Proces ratifikacije je bio praćen poteškoćama u tri države. Pre svega, Danska, koja je prva odbacila Ugovor zbog neuspelog referenduma. Danska je potpisala ugovor tek posle Edinburškog sporazuma, 18.06.1993. godine. Dalje, Francuska takođe organizuje referendum, ali se o njemu pozitivno izjašnjava tek 51,05% glasača. Velika Britanija osigurava ratifikacije u Parlamentu tek posle pristupa vezivanju pitanja ratifikacije za glasanje o poverenju vladi.

3. Amsterdamski ugovor

Predlog za promene Ugovora podnela je „grupa za razmišljanje“. Njen izveštaj je usvojen na Evropskom savetu u Madridu. Rad međuvladinih konferencija je obuhvatao zasedanja u sledećim gradovima: Torino, Firenca, Dablin, Nordvijk i Amsterdam.

Deklarativno se od strane svih država članica izazivala volja za dogradnjom institucionalnog i pravnog okvira Evropske unije. To je samo delimično postignuto Ugovorom, koji je potpisalo 15 država članica u Amsterdamu, 02.10.1997. godine, a koji je stupio na snagu 01.05.1999. godine.

Očekivano proširenje EU je zahtevalo reformu institucija. Prema opštoj oceni, u toj sferei nije se mnogo postiglo. Donet je protokol koji je predviđao održavanje međuvladine konferencije godinu dana ranije nego li broj članova pređe 20.

Pojedina pitanja, kao npr. sloboda, bezbednost, pravda, građanstvo Unije, spoljna politika, institucije Unije, „fleksibilnost“ ili „diferencirana integracija“, bez sumnje su veoma značajna i za Uniju, ali i za države članice, koje su i pored jasno izražene volje za rešavanjem ovih pitanja teško postizale neophodni konsenzus.

Pretežni deo Amsterdamskog ugovora se odnosi na dopune i izmene Osnivačkih ugovora (Ugovora o Zajednici za ugalj i čelik, Ugovora o Euratomu, Ugovora o EU, kao i Odluke o neposrednim i opštim izborima za Evropski parlament).

Doprinos Amsterdamskog ugovora nije na nivou prethodnih ugovora, jer se njegov učinak ocenjuje kao ograničen, posebno u dogradnji komunitarnog prava.

Najvažnije izmene uvedene Ugovorom iz Amsterdama su:

- jačanje uloge Evropskog parlamenta (veći broj odluka koje se donose postupkom zajedničkog odlučivanja),
- uvođenje fleksibilnosti,
- mogućnost suspenzije države članice iz postupka donošenja odluka,
- prenošenje dela odredaba koje se odnose na saradnju u području pravosuđa i unutrašnjih poslova (treći stub) u prvi stub EU (vizni režim, azil, sudska saradnja u civilnim pitanjima),
- uvrštavanje Šengenskog sporazuma u Ugovor,
- izmene odredaba o Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici, uključivanje socijalnog protokola u tekst Ugovora,
- isticanje borbe za većom zaposlenošću kao cilja Unije.

4. Ugovor iz Nice

Godine 2000. šefovi vlada i država su na Konferenciji postigli sporazum o donošenju novog Ugovora o EU, no, taj ugovor je potpisan bez većih ambicija. Postojale su izvesne teškoće prilikom usvajanja: irski referendum održan 2001. godine ne uspeva, te je ponovljen 2002., kada je bio uspešan. Ugovor iz Nice najzad *stupa na snagu 01.02.2003. godine*.

Amsterdamski ugovor nije se bavio u dovoljnoj meri pitanjima f-nisanja Unije posle proširenja. *Najznačajnije promene su izvršene u drugom i trećem stubu*

Najveća promena se odnosi na polje *zajedničke odbrane*

. Postignuto je da se mogu vršiti spajanja svih ili delova vojnih snaga. Kada je u pitanju zajednička odbrambena politika, odlučeno je da se formiraju *snage za brza dejstva*

. Formirani su *novi organi odbrane: P*

olitičko-bezbednosni komitet; Vojni komitet EU i Generalštab EU.

Značajna je i izmena koja se odnosi na formiranje agencije

EUROJUST

, koja je zadužena za kreiranje preventivnih mera na polju kriminala i koordiniranje akcija nacionalnih vlasti.

U Parlamentu je izvršena preraspodela mesta (Nemačka je dobila 99 mesta) od ukupno 732. Proširene su nadležnosti Saveta u pogledu odlučivanja kvalifikovanim većinom.

Ovaj ugovor doprineo jačanju demokratije, pogotovo u dimenziji stabilizovanja osnovnih prava i jačanja mehanizama nadzora i upozorenja u svrhu preventivnog delovanja. Pобоljšanje je vidljivo i u sektoru pravosuđa.

Ranija „*bliska saradnja*“ nazvana je „*pojačana saradnja*“ i može se dobiti na zahtev samo 8 članica što nije većina – naime, prema Amsterdamskom ugovoru, bliska saradnja se može obezbediti većinom glasova članica, iako posle proširenja brojka od 8 članica neće biti većina. Saradnja se uspostavlja tako što se zainteresovane države obraćaju Komisiji koja predlog šalje Savetu, a koji dalje odobrava saradnju kvalifikovanim većinom. Pojačana saradnja je moguća u sva tri stuba.

Budućnost ugovora iz Nice je neizvesna posle proširenja 2004. Njime je zaključen proces reformi Zajednice unije i današnja zajednica (unija) se u mnogome razlikuje od one sa početka. Reforme su vidljive posebno u oblastima koje su smatrane isključivom nadležnošću država.

5. Akti institucija EU

U cilju izvršavanja svojih zadataka iz ugovora Evropski parlament sa Savetom a Savet sa Komisijom donose: uredbe, direktive (uputstva), odluke, preporuke i mišljenja. Postoje i drugi izvori prava, tzv. *meko pravo* a to su uputi, izjave, programi, deklaracije, bele i zelene knjige, zapisnici itd. Ovi izvori ne obavezuju, ali imaju veliki značaj za nastajanje pravnih pravila i ukazuju na pravce razvoja komunitarne (unijske) politike i prava.

1. **Uredbe** su direktno primenljive i *obavezuju sve države članice EU*. One se objavljuju u

Službenom glasniku EU, a ukoliko nije drugačije navedeno, stupaju na svagu 20 dana od datuma objavljivanja. Uredbe

daju opšte smernice

i nisu imenovane na bilo koje pojedinačno lice, jer imaju u pogledu dejstva opšti apstraktni karakter. Direktna primena nije na najbolji način precizirana. Radi izbegavanja tih neželjenih dejstava, insistira se da uredbe

imaju trenutno dejstvo

, i da nacionalni sudovi moraju štiti prava koje one daju pojedincima. Dodatnu konfuziju često izazivaju tumačenja koja nastoje da prihvate uredbi podvedu pod režim međunarodnog prava, i u tom kontekstu tumače njihovu direktnu primenu. U stvarnosti,

države članice su dužne

, obzirom na produkciju velikog broja uredbi iz različitih oblasti,

da usaglase svoje nacionalno pravo sa njima

.

2. Direktive (uputstva) obavezuju članice, ali *ostavljaju* državama članicama izbor forme i načina

primene

. Moraju se implementirati u nacionalno zakonodavstvo, ali u saglasnosti s pravilima procedure svake države članice. Ne moraju se objaviti u „Službenom glasniku“, ali strane kojima su upućene moraju biti notifikovane. Direktive su pogodne za procese harmonizacije pojedinih oblasti, jer je fleksibilno postavljena mogućnost državama članicama kako će ih implementirati.

3. Odluke – obavezne za one na koje su adresirane (državama ili kompanijama). Pri tome ne zahtevaju nacionalnu proceduru implementacije i nemaju opšti karakter. Pojedine odluke moraju biti objavljene u Službenom glasniku i stupaju na snagu 20 dana posle objavljivanja. Mogu imati direktno dejstvo. Institucijama EU je ostavljena mogućnost da uređuju proceduru donošenja odluka u mnogim oblastima.

4. Preporuke i mišljenja nisu obavezne za države članice. *Preporuke* imaju značaj u tome što *pozivaju države*

da se ponašaju na određeni način.

Nemaju obavezni karakter, ali ih ponekad sudije u nacionalnim sudovima uzimaju u obzir ukoliko pojašnjavaju pojedine relevantne norme.

Mišljenja

omogućuju institucijama da povodom nekih po pravilu važnih stvari iznesu svoje mišljenje

. Značaj preporuka i mišljenja je u tome što one anticipiraju pojedina pravila, jer uglavnom sadrže upotrebljiva rešenja pojedinih problema.

5. Meko pravo – Soft law ne pripada formalno izvorima prava EU, ali se ne može zanemariti činjenica da oni u određenim, ograničenim, okolnostima proizvode pravna dejstva. Ovde spadaju deklaracije, rezolucije, međuinstitucionalni ugovori...

Sudska praksa kao izvor prava – Evropski sud imao je veliku ulogu u formiranju komunitarnog prava. Zabeleženi su brojni slučajevi u praksi u kojima je Sud nemajući pravog uporišta u

osnivačkim ugovorima primenio metode tumačenja prava preuzimajući zakonodavnu funkciju. To je davalo poseban značaj praksi kao izvoru komunitarnog prava.

6. Evropski savet

Evropski savet je *glavni organ*, jer se na njemu donose *strateške političke odluke*. Počeo je sa radom 1974. godine, a zahvaljujući stavu tadašnjeg francuskog predsednika, Žiskara de Estena da se šefovi država i vlada u pratnji ministara moraju sastajati kad god je to potrebno, a najmanje tri puta godišnje. Evropski savet nije bio predviđen kao organ u osnivačkim ugovorima, tek ga je Jedinstveni evropski akt uvrstio kao organ Zajednice.

Sastav – Savet se sastoji od šefova država ili vlada država članica, predsednika Komisije i ministara spoljnih poslova i člana Komisije zaduženog za spoljne poslove. Njime predsedava šef države ili vlade države članice koja predsedava Savetom. U administrativnim poslovima na raspolaganju mu stoji Sekretarijat Saveta ministara. Sastaje se najmanje dva puta godišnje, u različitim mestima, i podnosi izveštaj o svom radu Evropskom parlamentu posle svakog sastanka, kao i godišnji izveštaj u kojem navodi uspehe koje je postigla Unija.

Nadležnosti saveta su vrlo široke, obuhvataju sve vrste delatnosti koje bi mogli svrstati u najširi upravljački kontekst. Odlučuje da li su članice ispunile uslov za prelazak na jedinstvenu valutu, utvđuje principe i smernice zajedničke spoljne i bezbednosne politike, uključujući domen odbrane. Odlučuje o zajedničkim strategijama koje će Unija primenjivati u domenima u kojima države članice imaju značajne zajedničke interese.

Evropski savet se izjašnjava o značajnim međunarodnim problemima, dajući smernice za buduće delovanje Unije. Za slučaj povrede fundamentalnih prava i obaveza od strane neke države članice, Evropski savet joj može izreći meru suspenzije pojedinih ili ukupnih članskih prava.

7. Savet ministara (Savet EU)

Savet je preimenovan posle ugovora u Mاستrihtu u Savet EU i *sastavljen je od po jednog*

predstavnik

svake članice, koji mora biti
najmanje na ministarskom nivou

. Kod strateških pitanja u rad se uključuju i šefovi vlada ili država, a za ostala pitanja su resorski ministri dovoljni.

Članovi saveta dobijaju instrukcije od svojih vlada ali deluju u opštem interesu Unije. Pri donošenju odluka potreban je konsenzus, čije se postizanje obezbeđuje u početnim fazama posredstvom naglašavanja uloge pojedinih Komiteta i pomoćnih tela u procesu donošenja odluka.

Savetom predsedava naizmenično svaka članica po 6 meseci, a posle proširenja iz 1995. godine uvedeno je pravilo da se naizmenično smenjuju *mala* i *velika* država članica. Predsednik održava veze sa Komisijom i Parlamentom i pripema sastanke i agende i predstavlja Savet u institucijama van Unije.

Nadležnosti

Najvažnija f-j Saveta je da osigura da se izvršavaju obaveze predviđene u Ugovoru o osnivanju. On vrši koordinaciju opštih elemenata ekonomskih politika država članica, donosi odluku u raspisivanju izbora za Evropski parlament, može menjati sudije Evropskog suda, članove Komisije i drugih sporednih institucija.

Odluke se mogu donositi jednoglasno, prostom i kvalifikovanom većinom.

Jednoglasnost se zahteva u nekoliko osetljivih sfera iz oblasti drugog i trećeg segmenta (stuba) saradnje . Sa stanovišta efikasnosti, jednoglasnost se pokazivala vrlo često kao smetnja. Zagovornici čvršćeg evropskog jedinstva označavali su jednoglasnost kao ozbiljnu, gotovo nepotrebnu, prepreku.

Luksemburški sporazum (1966.) je predvideo da, kada je u pitanju zaštita nacionalnog interesa, države mogu tražiti jednoglasno odlučivanje. Luksemburški sporazum nije stupio na snagu i nije

imao pravni značaj, ali se ipak primenjivao u praksi. To potvrđuju zahtevi Saveta da se o pojedinim pitanjima odlučuje jednoglasno, iako to nije predviđeno u Ugovoru.

Prosta većina je način odlučivanja u pitanjima iz nadležnosti Saveta u kojima Ugovorom nije drugačije određeno, a može se svrstati u *izuzetke*, jer nisu česti slučajevi odlučivanja putem proste većine. Primenjuje se kod proceduralnih pitanja, poslovnika o radu, kada se od Komisije traži da razmotri neko pitanje i da o tome podnese izveštaj sa predlozima, zatim sazivanja međuvladine konferencije radi izmena Osnivačkih ugovora, kod produžavanja roka za usvajanje nekog akta.

Kvalifikovana većina predstavlja mnogo bržu varijantu odlučivanja i ne zahteva saglasnost svih država članica. Tako postavljeni princip u donošenju odluka je u direktnoj suprotnosti sa pravima država kao suverenih subjekata i slobodom izbora politike koju će one primenjivati na svojoj teritoriji.

Ovim putem, kao i donošenjem odluka posredstvom proste većine, suverena država dolazi u poziciju da, bez obzira na to što to proizilazi kao obaveza iz ugovora koji je sama svojevolejno zaključila, ipak biva pravno obavezana za ono za šta nije glasala.

Zbog toga, kako ne bi došlo do preglasavanja, uvedeno je ponderisano glasanje gde se glasovi vrednuju po broju stanovništva. Nemačka, Italija, Francuska i V. Britanija imaju po 10 glasova, Španija 8, Belgija, Portugal i Holandija 5, Austrija i Švedska po 4, Danska, Finska i Irska po 3 a Luksemburg 2. Za kvalifikovanu većinu potrebno je 62 od 87 glasova. Ipak, male države mogu biti marginalizovane.

8. Komisija

Komisija je bila sastavljena od članova iz država članica, po dva člana su davale 4 velike države članice i Španija, a po jedan ostale države. Komisija se sastaje u Briselu i sačinjava preporuke za Savet i Parlament. Takođe, na osnovu odluka Saveta i Parlamenta donosi mere za njihovu implementaciju i sprovođenje.

Komisija je podeljena na Generalne direktorate koji su pojedinačno, na bazi potfelja, odgovorni za pojedine sektore politike EU. Obično direktorati imaju veoma razuđen činovnički aparat sačinjen od uglednog i prestižnog personala.

Izbor članova Komisije izmenjen je posle Ugovora iz Nice (2004. god), a na osnovu te izmene Savet na nivou šefova država ili vlada kvalifikovanom većinom imenuje lice koje namerava da postavi za predsednika Komisije, što kasnije odobrava Parlament EU. Lista kandidata za članove Komisije sačinjava se na osnovu predloga svih država članica.

Dužnosti (funkcije) Komisije EU su po svom kvalitetu različite.

1. Prva grupa se naziva, sledeći duh f-nalizma, *motorom ili inicijatorom komunitarnih akcija*. Komisija predlaže Savetu donošenje odluka. Taj tip odluka se označava kao komplementaran i pridodat.

2. Druga grupa obuhvata *staranje o primei osnivačkih ugovora*. Komisija je u neku ruku zaštitnica tih dokumenata, jer su države članice obavezne da preduzmu odgovarajuće mere za sprovođenje obaveza koje proizilaze iz ugovora. Komisija je, takoše, zadužena da se brine o politici konkurencije i da u skladu sa tom obavezom za slučaj povreda primenjuje sankcije i penale prema državama članicama i pojedincima.

3. Treća grupa bi se mogla označiti kao *izvršna*. Komisija ima ovlašćenja da posle donošenja pojedine odluke od strane Saveta nadgleda u formi supervizije njenu implementaciju. U tu svrhu ona se pomaže raznovrsnim telima, kao npr. komitetima i menadžmentom. Deluje uglavnom u formi odgovarajućih preporuka i raznovrsnim formi supervizije.

Pored navedenog, Komisija ima sopstveno nadležnost donošenja odluka u politici konkurencije. Važna je i nova uloga komisije u spoljnoj politici da bude *pregovarač* u pojedinim ugovorima i da posle pregovora ponudi predlog ugovora na zaključivanje Savetu.

Značaj Komisije i njenih f-ja i uloge je veliki, jer se u cilju obezbeđenja pravilnog delovanja i razvoja zajedničkog tržišta stara o sledećem:

- primeni Ugovora i merama koje organi Unije donose u skladu sa ovim Ugovorom
- sačinjavanju preporuka ili davanju mišljenja o pitanjima koja uređuje Ugovor, kada je to izričito predviđeno ili je potrebno, a prema oceni Komisije
- samostalnom odlučivanju u pripremanju mera koje donosi Savet i Parlament na način predviđen ovim Ugovorom
- vršenju ovlašćenja koja je Savet preneo na nju, a u cilju sprovođenja propisa koje je doneo.

9. Parlament

Parlament ima sedište u Strazburu. Bira se svake pete godine direktnim izborima u svakoj državi članici. Ranije je Parlament imao ograničenu ulogu, međutim, sada obavlja demokratsku kontrolu Institucija EU. Učestvuje i u legislativnoj delatnosti u formi koodlučivanja sa Savetom i igra odlučujuću ulogu u pitanjima usvajanja budžeta.

Parlament je kao organ predviđen u Rimskom ugovoru i zvao se Asambleja. Kao institucija u ranoj fazi f-nisanja bio bez pravog demokratskog kapaciteta, jer su se članovi birali posredno, odnosno, predstavljali su državu članicu i morali istovremeno biti u sastavu nacionalnog Parlamenta.

Protokol o proširenju u vezi sa brojem poslanika stupa na snagu 01.01.2005. godine i već na početku postavlja brojne dileme u vezi sa f-nisanjem Parlamenta.

Parlament nije bio izborni telo, ali je imao nekoliko f-ja, od kojih su najvažnije savetodavna i nadzorna. Posle uvođenja neposrednih izbora Parlament dobija značajne konsultativne f-je u legislativnom procesu. Savet Ministara mora uzeti u obzir mišljenja Parlamenta u pojedinim legislativnim delatnostima, ali ih ne mora slediti.

Uloga Parlamenta u budžetskim pitanjima

Parlament je dobio značajna ovlašćenja u razmatranjima budžetskih pitanja, gde je predviđeno

da Parlament ima sledeća prava:

- finalnog odlučivanja o neobaveznim rashodima;
- da prihvati ili odbije predlog budžeta
- samostalnog izdavanja budžetskih razrešnica

Parlament može da izmeni predlog budžeta u dva pravca:

1) u pogledu obaveznih troškova

2) u pogledu neobaveznih rashoda.

Izmene se dostavljaju Savetu koji može da ih ne prihvati i vraća parlamentu koji ustanovljava konačnu verziju.

Konsultativna f-ja

Značajnu konsultativnu ulogu Parlament dobija pogotovo posle Jedinstvenog evropskog akta (JEA). Uvedene su obavezne i neobavezne konsultacije. Konsultacije neobaveznog karaktera za slučaj da ih traži Savet postaju obavezne.

Ovlašćenja u drugom stubu saradnje

Prema odredbama sadržanim u JEA, za zaključivanje sporazuma o pridruživanju sa novim članovima i zaključivanje međunarodnog ugovora nužno je obezbediti saglasnost parlamenta, a ta saglasnost se daje na osnovu odluke donete apsolutnom većinom.

Parlament ima pravo da bude informisan o svim vidovima spoljne politike EU i konsultovan u pitanjima pravosuđa i unutrašnjih poslova.

Legislativne f-je

Ranije je Parlament u ovoj sferi imao konsultativnu f-ju i davao neobavezna mišljenja. To pokazuje da je uticaj Parlamenta bio ograničen. Ova vrsta delatnosti se vremenom širila i dobijala nove oblike, pogotovo u oblastima koje nisu bile predviđene u osnivačkim ugovorima. Uviđajući značaj ovoga, Savet i Parlament su izdali Zajedničku deklaraciju 1975. godine, koja ustanovljava zajedničko usaglašavanje mišljenja. Obzirom da je reč o neobaveznom pravnom aktu, stoji činjenica da uloga Parlamenta nije time značajno ojačana. Tek je JEA uveo novi postupak kooperacije između Saveta i Parlamenta u zakonodavnoj delatnosti.

Postupak saradnje prema Ugovoru iz Mاستrihta

Ugovor iz Mاستrihta je u osnovi predstavljao fazu integracije u kojoj bi se ti procesi što je moguće više približili građanima, a za to je neophodno bilo ojačati ulogu Parlamenta. Predviđeno je da u okviru Parlamenta deluju političke partije na nadnacionalnom nivou, čime bi se postiglo jačanje procesa stvaranja evropske svesti i evropskog jedinstva. Stavovi Parlamenta nisu ipak mogli blokirati odluku uprkos protivljenju.

Postupak koodlučivanja

Naziva se još i „postupak tri čitanja“, a osnovao ga je Komitet za mirenje u kojem su podjednako zastupljeni predstavnici Saveta i Parlamenta, a komisija uzima učešća u radu.

U ovom postupku komisija podnosi mišljenje Savetu i Parlamentu koji daje svoje mišljenje i nakon toga Savet donosi zajednički stav ili mu se protivi i tad interveniše Komitet za mirenje radi postizanja kompromisa. Ukoliko ovaj stav ili tzv “drugo čitanje” parlament većinom odbaci predlog se smatra odbačenim, što je skoro identično “pravu veta”. Ako nije bilo većine Savet može doneti odluku o usvajanju.

U postupku koodlučivanja se najbolje promoviše međuinstitucionalna saradnja u EU.

Postupak davanja saglasnosti

Iniciran je Jedinstvenim evropskim aktom. Ovlašćenja data u JEA su proširena ugovorom iz Mastrihta, na taj način se pojedini značajni komunitarni akti ne mogu doneti bez saglasnosti Parlamenta.

Postupak davanja saglasnosti se u većini slučajeva ostvaruje na osnovu proste većine - za prijem novih članova i za jedinstveni izborni sistem potrebna je apsolutna većina.

10. Evropski sud pravde

Sastav suda

Ima sedište u *Luksemburgu* i sastavljen je od *po jednog sudije iz svake države članice* koji se biraju *na*
6 godina.

Predloge sudijama za pojedine slučajeve pripremaju devet Opštih pravobranilaca u obliku pripremnog mišljenja. Za vreme mandata sudije ne mogu obavljati ni jednu drugu f-ju. Od sudija se bira Predsednik na period od tri godine, a Sekretar se bira tajnim glasanjem sudija, na period od 6 godina. A f-ja mu je da se stara o pravilnom obavljanju proceduralnih pitanja.

Evropski sud pravde, iako formiran na osnovu međunarodnih ugovora, razlikuje se od međunarodnih sudskih organa u mnogo čemu. Nadležnost međunarodnih sudskih organa, kao npr. Međunarodnog suda pravde u Hagu, po pravilu je fakultativna, dok je nadležnost Suda pravde EU obavezna. *Najvažnija razlika je u tome što međunarodni sudovi ne tumače propise, dok Evropski sud pravde ima funkciju tumača osnivačkih ugovora.*

Njegov nadnacionalni karakter se ogleda u nezavisnosti njegovih sudija i generalnih pravobranilaca, koji počiva na ugovornim osnovama. Nije ovlašćen da neposredno poništava akte država članica.

Nadležnost Suda

Evropski sud pravde ima osnovnu f-ju da obezbedi pravilnu primenu osnivačkih ugovora, kroz formu arbitra u rešavanju sukoba između evropskih institucija i država članica. Time se postiže da evropske institucije ne mogu raspolagati sa više vlasti nego što im je dato na osnovu Ugovora o osnivanju.

Sud pravde je naročito u ranim fazama rada odigrao značajnu ulogu u procesu stvaranja evropskog prava, postajući veoma značajan faktor produbljivanja procesa integracije u EU.

Prema opšte prihvaćenom mišljenju, postoji podela nadležnosti na :

1. onu po direktnim tužbama
2. nadležnost po prethodnim pitanjima.

Da bi neko pitanje bilo podobno za raspravljanje pred Sudom, potrebno je da je ono prethodno bilo u postupku pred nacionalnim sudom. Tokom tog postupka utvrđuje se potreba za tumačenjem pojedinih komunitarnih normi, zato što se ocenjuje da taj fakt suštinski opredeljuje donošenje odluke. Sud ne traži nikakvu posebnu formu za upućivanje. U praksi se dešavalo da je prihvaćeno rešavanje i nejasno formulisanih pitanja.

Postupak pred Sudom

Pitanje postupka pred Sudom pravde je regulisano Protokolima o Statutu suda uz osnivačke ugovore i Poslovníkom o radu.

Prema pravilima sadržanim u ovim dokumentima, postoje 2 vrste postupaka pred sudom:

1. postupak po direktnim tužbama i
2. po prethodnim pitanjima.

Postupak se sastoji iz pismenog postupka, pripremnog istraživanja, usmenog pretresa i donošenja presude.

U postupcima po direktnim tužbama moguće je identifikovati *četiri faze*:

1. *1. Pismeni postupak*
2. *2. Pripremni istraživanje (dokazni postupak)*
3. *3. Usmeni pretres*
4. *4. Donošenje presude.*

Posebni postupci

Pred sudom se mogu voditi sledeći *posebni postupci*:

1. *1. postupak po prigovoru treće strane*
2. *2. po osnovu otkrivanja nove činjenice*
3. *3. tumačenje presude.*

U prvom slučaju se radi o tužbi treće strane koja nije učestvovala u sporu, ali je presudom došlo do oštećenja njenih interesa. U drugom slučaju je reč o otkrivanju nove činjenice od značaja za presuđivanje stvari, sve strane u sporu mogu podneti zahtev za obnovu postupka.

Činjenica mora biti veoma značajna da bi se pribeglo preispitivanju presude, takođe, nije mogla biti poznata tokom prethodnog postupka.

U trećem slučaju radi se o tumačenju presude. Pravo na pokretanje ovog postupka imaju strane u sporu i organi EU za slučaj da dokažu opravdani interes za to tumačenje.

Pravo na podnošenje ove tužbe imaju države članice, institucije EU i fizička i pravna lica. Sud donosi presudu koja je obavezna od dana donošenja čime se izbegava statičnost svake presude.

Ovakva pozicija donela je Sudu pšravde posebnost u tom smislu što mu je omogućila da kreira neke veoma važne i neophodne instrumente i institucije, bez kojih ne bi mogla biti postignuta suštinska integracija u EU.

Bitno je naglasiti da je **osnovna f-ja Suda** ipak **rešavanje sporova**. Teško da bi se moglo održati shvatanje da je f-ja utvrđivanja politike i pravaca razvoja evropskih integracija izvorna f-ja Suda. Pre bi se moglo reći da je politički ambijent koji je egzistirao u određenim periodima manje ili više naglašavao takvu njegovu f-ju.

Tumačenje komunitarnog prava ima veliki značaj u pogledu rešavanja pitanja njegovog domašaja, odnosno, direktne primene, popunjavanja pravnih praznina i suprematije u odnosu na nacionalno pravo.

Sud koristi različite vrste tumačenja, kao npr. jezičko, ciljno, interpretera itd.