

Mr Jelena Ćeranić

Istraživač saradnik,

Institut za uporedno pravo, Beograd

OSNOVE PRAVNOG SISTEMA EVROPSKE UNIJE

Rad se bavi osnovnim karakteristikama komunitarnog prava, tj. pravnog sistema Evropske unije. Da bi objasnio način funkcionisanja Evropske unije, autor daje pregled njenih organa, prava koje oni primenjuju u svom radu, kao i principa na kojima se zasniva ovaj specifični pravni poredak.

Nakon uvodnih napomena vezanih za Osnivačke ugovore i sam nastanak Evropske unije, u prvom delu rada analizirani su organi, tj. institucionalni aparat preko koga EU deluje. Predstavljeni su Savet, Komisija, Evropski parlament, Sud pravde, kao i Evropski savet koji još uvek nema status institucije, ali je nezaobilazni aktor na evropskoj sceni. Drugi deo rada posvećen je samom pravnom poretku Evropske unije. Najpre se govori o izvorima prava, primarnim, derivativnim, pisanim i nepisanim, a zatim su analizirani principi na kojima počiva komunitarni pravni poredak, koji se razlikuje kako od unutrašnjih pravnih poredaka država članica, tako i od međunarodnog pravnog poretku. Njegova autonomija je zagarantovana upravo preko principa neposredne primene, direktnog efekta i supremacije komunitarnog prava.

Ključne reči: pravni sistem EU; Savet; Komisija; Evropski parlament; Sud pravde

I UVODNE NAPOMENE

Punih dvadeset osam vekova, još od grčke mitologije, preko pisaca kao što su De Sully, opat Saint-Pierre, Kant ili Viktor Igo, prisutna je ideja o evropskom ujedinjenju. Zvanično je, o neophodnosti ujedinjenja Evrope, počelo da se govori odmah po završetku Drugog svetskog rata.

Evropska zajednica za ugalj i čelik osnovana je 18. aprila 1951. godine, potpisivanjem ugovora na 50 godina radi zajedničkog upravljanja jednim sektorskim tržistem. Par godina kasnije, 25. marta 1957. godine u Rimu, potpisana su još dva ugovora na neograničen vremenski period: jedan o osnivanju Evropske zajednice za atomsku energiju i drugi o osnivanju Evropske ekonomiske

zajednice. Cilj ovog drugog bio je stvaranje unutrašnjeg tržišta bez granica, uspostavljanjem osnovnih sloboda- sloboda kretanja robe, lica, usluga i kapitala. Osnivački ugovori modifikovani su nekoliko puta: Jedinstvenim evropskim aktom (1986), Ugovorom iz Maastrichta (1991), koji je stupio na snagu 1992.god. kada je i nasatala EU, ugovorom iz Amsterdama (1997) i ugovorom iz Nice (2001). Decembra 2001. godine, na Evropskom savetu u Laekenu osnovana je Konvencija na čijem čelu je bio bivši francuski predsednik Valery Giscard d'Estaing (Valeri Žiskar Desten). Njen zadatak bio je da analizira osnovne probleme u funkcionisanju EU i predloži reformu Osnivačkih ugovora u skladu sa povećanjem broja država članica. Svoje predloge formulisali su u Ugovoru koji ustanovljava Ustav EU. Iako je Ustav doživeo neuspeh, nakon što je u Francuskoj i Holandiji odbačen na referendumu, neophodnost reforme je nesporna. U prilog tome govori i činjenica da je većina tih odredbi preuzeta i nalazi se u najnovijem Predlogu ugovora koji menja ugovor o Evropskoj uniji i ugovor koji ustanovljava Evropsku zajednicu, a koji je usvojen na međuvladinoj konferenciji 23. jula 2007. godine u Briselu.

Još od ugovora iz Maastrichta od 7. februara 1992. godine, tri Evropske zajednice (Evropska zajednica za ugalj i čelik, Evropska ekonomski zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju) su u Evropskoj uniji, kojoj su prethodile i čiji su sastavni deo. Ugovor iz Maastrichta ima veoma složenu strukturu koja se zasniva na tri stuba. Prvi stub predstavljaju revidirani ugovori o Evropskim zajednicama. On obuhvata i ekonomsku i monetarnu uniju i u potpunosti potpada pod komunitarnu nadležnost. Drugi stub predstavlja zajednička spoljna i bezbednosna politika, a treći saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Ova dva stuba nisu u komunitarnoj nadležnosti, već funkcionišu na osnovu saradnje između vlada država članica. Važno je naglasiti da Unija raspolaže jedinstvenim institucionalnim okvirom koji obezbeđuje koherenciju i kontinuitet akcija koje preduzima radi postizanja ciljeva. Dakle, Unija sastavljena od tri stuba, pozajmljuje jednom od njih svoj institucionalni okvir, kada je u tom stubu potrebniji nego u ostala dva. Taj jedinstveni institucionalni okvir je zajednički: Parlament, Savet i Komisija vrše svoja ovlašćenja u jednoj funkcionalnoj trojnoj podeljenosti i prema različitim uslovima svakog od tri stuba.

U toku svog razvoja koji traje, evo već pedeset godina, EZ odnosno EU, prošla je kroz nekoliko etapa koje karakterišu dva fenomena. To su proširenje, tj. povećanje broja država članica i produbljivanje njihovog odnosa putem daljih integracija. Pitanje odnosa između proširenja i produbljivanja integracija EU naročito je aktuelno danas kada EU ima 27 država članica između kojih su razlike u stepenu razvoja veoma velike.

Da bi se stekla osnovna znanja o funkcionisanju Evropske unije, moraju se analizirati njene institucije i njihov način rada, kao i izvori prava i principi koje te

institucije primenjuju u radu. U prvom delu članka razmotrićemo institucionalnu organizaciju Evropske unije, dok će u drugom delu, tema naše analize biti pravni poredak EU.

II INSTITUCIONALNA ORGANIZACIJA EU

Evropska unija počiva na koncepciji i metodama koje su bile nepoznate sve do 1952. godine, kako na nacionalnom planu, tako i u tradicionalnim međunarodnim ugovorima.

Ostvarenje utvrđenih ciljeva (za svaku od tri zajednice) osigurano je preko:

- Evropskog parlamenta
- Saveta ministara
- Evropske komisije
- Suda pravde
- Računovodstvenog suda.

Prema specifičnoj terminologiji iz ugovora, samo ovih pet organa imaju pravo da nose naziv *institucije*. Prve četiri čine osnovnu strukturu institucionalnog sistema Zajednica.

Svaka od ove četiri osnovne institucije ima posebnu političku i sociološku osnovu i svaka ima sopstveni, specifični legitimitet. Savet zastupa intrese država članica; Komisija zajedničke intrese, tj. intres same EU; Parlament intrese naroda država članica, a Sud pravde garantuje poštovanje principa pravne države.

Podela vlasti između institucija ne odgovara Monteskijeovoj teoriji o podeli vlasti prema kojoj parlament vrši zakonodavnu, vlada izvrsnu, a sudije sudsку vlast. U EU, zakododavna nadležnost pripada Savetu, koji je vrši sam ili zajedno sa Parlamentom. Budžetska vlast je podeljena, Parlament može da raspusti Komisiju, ali ne Savet. Dakle, ako bi se za Komisiju moglo reći da vrši izvršnu vlast, Savet kumulira zakonodavne i izvršne nadležnosti.

1. SAVET MINISTARA

Savet, «inkarnacija nacionalnih intresa»¹, predstavlja kolegijalni organ koga čine predstavnici država članica na ministarskom nivou, otuda se i naziva Savet ministara. Nekada su ministri spoljnih poslova posmatrani kao «glavni» predstavnici svojih država u Savetu. Vremenom su sastancima počeli da prisustvuju i drugi ministri (npr. poljoprivrede, transporta, finansija...zavisno od pitanja koje će se

¹ Isaak, G., Blanquet, M.: *Droit communautaire général*, Dalloz, 8^e édition, 2001, str.50.

razmatrati) ili uz ministre spoljnih poslova ili, sve češće, sami, tako da danas postoje različite formacije Ministarskog saveta.

Predsedavanje Savetom je rotirajuće, na svakih šest meseci, prema rasporedu koji je Savet jednoglasno usvojio. Na unutrašnjem planu, uloga predsednika Saveta, je ojačala sa povećanjem broja specijalizovanih Saveta, tako da je on zadužen za usvajanje radnog plana Unije, određivanje broja sastnaka različitih formacija kao i raspored njihovog održavanja, raspodelu materijala između različitih formacija Saveta itd. Na spoljnom planu, predsednik Saveta je taj koji iznosi stavove Unije u međunarodnim instancama i predstavlja ga pred Parlamentom.

Savet ima Generalni sekretarijat i Komitet stalnih predstavnika. Na čelu Generalnog sekretarijata je Generalni sekretar, koji se od Ugovora iz Amsterdama naziva Visoki predstavnik za spoljnu politiku i bezbednost. Generalni sekretarijat je logistički organ u kome radi više stotina službenika i koji predstavlja neku vrstu kolektivnog «šefa kabineta» predsedništva, i na taj način obezbeđuje njegovu trajnost i garantuje kontinuitet u radu. Komitet stalnih predstavnika je organ koji priprema rad Saveta i izvršava zadatke koje mu Savet poveri. Ima dvostruku ulogu: nekada je istanca gde se vode dijalozi, a nekada istanca koja vrši političku kontrolu.

Prema ugovorima, Savet odluke donosi prostom većinom, kvalifikovanom većinom ili jednoglasno. Najčešće se odluke usvajaju kvalifikovanom većinom, koja je novina u međunarodnom pravu i na neki način simbol «supranacionalnosti» EU.

Savet je organ hibridne prirode, jer istovremeno ima i zakonodavna i izvršna ovlašćenja. Kao vršilac zakonodavne vlasti, Savet usvaja direktive i uredbe koje imaju direktnu primenljivost. Svoja zakonodavna ovlašćenja vrši sam ili zajedno sa Parlamentom. U poslednje vreme, tendencija je da se jača uloga Parlamenta, kao predstavnika naroda, pa samim tim i njegova zakonodavna ovlašćenja, tako da je sve veći broj oblasti gde Savet odluke donosi zajedno sa Parlamentom. Što se tiče izvršne vlasti, Savet je taj koji na spoljnom planu daje saglasnost za otvaranje pregovora, daje mandat Komisiji za vođenje pregovora i na kraju zaključuje ugovore. Savet izrađuje projekat budžeta i usvaja ga zajedno sa Parlamentom. Takođe ima značajna ovlašćenja u oblasti monetarne politike. Na kraju, prema Osnivačkim ugovorima, Savet ima ulogu koordinatora između država članica i Zajednica.

2. EVROPSKI SAVET

Nepredviđen Osnivačkim ugovorima, nastao samo na osnovu političke inicijative, pre nego što mu je Jedinsveni evropski akt priznao postojanje, a Ugovor iz Maastrichta mu zvanično odredio ulogu, Evropski savet koji okuplja šefove država i

vlada država članica, sada zauzima ključno mesto u komunitarnom institucionalnom sistemu, iako, precizno gledajući, nije ni institucija ni komunitarni organ.

Prema tekstu kominikea objavljenom nakon konferencije na vrhu, samita u Parizu 9 i 10. decembra 1974., «šefovi država su odlučili da se sastaju, zajedno sa ministrima spoljnih poslova, tri puta godišnje, i svaki put kada je to potrebno, u Savetu Zajednica i u cilju političke saradnje». Evropski savet ima tri karakteristične funkcije koje obavlja sam i koje su bile motiv za njegovo stvaranje: on je mesto za slobodnu i neformalnu razmenu mišljenja između glavnih upravljača država članica (razgovori na najvišem nivou), u njemu se raspravlja o pitanjima koja spadaju u komunitarnu nadležnost, o pitanjima koja se tiču političke saradnje ili o bilo kom drugom pitanju koje se odnosi na intres Zajednice i daje opšti impuls, podstrek obraćajući se kapacitetima za napredak u Zajednicama. Ali, još od svoje prve sednice, Evropski savet je prihvatio ono što je njegova četvrta funkcija, a to je da deluje kao neka vrsta organa koja će razmatrati značajna pitanja koja su vratile neke inferiorne instance, naročito Savet ministara. On takođe određuje i opšte principe i smernice Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, a ima pravo i da konstatiše teške povrede fundamentalnih prava od strane država članica. U tom slučaju može određenoj državi, koja je izvršila povredu, da suspenduje određena prava.

Ugovor iz Maastrichta predviđa da: «Evropski savet daje Uniji neophodne impulse za njen razvoj i definiše opštu političku orijentaciju.» Dakle, ovim ugovorom Evropkom savetu je zvanično priznat status organa zajedničkog za sva tri stuba EU. Misija mu je da obezbedi razvoj i koheziju ukupnih aktivnosti Zajednica.

Vremenom je uloga Evropskog saveta jačala i on je taj koji određuje ritam života Evropske unije. S tim u vezi, jedna od najvećih novina koju sadrži Predlog ugovora koji menja ugovor o Evropskoj uniji i ugovor koji ustanovljava Evropsku zajednicu (identična odredba postojala je i u predlogu Ustava) je priznanje Evropskom savetu statusa institucije, potpuno ravnopravne sa ostalima. Iako su neki smatrali da bi trebalo da bude na prvom mestu na listi institucija, kao institucija koja daje politički impuls razvoju EU, ipak je zauzeo drugo mesto, dok je na prvom Parlament, uz obrazloženje da je on direktna emanacija volje građana.

3. EVROPSKA KOMISIJA

Evropska komisija nastala je fuzijom izvršnih organa Zajednica 1965. godine i zamišljena je kao neka vrsta pokretačkog motora Zajednice. Označena kao autonomni predstavnik zajedničkih intresa i kao takva «revolucionarni» organ komunitarnog sistema, Komisija je institucija čija je uloga tokom godina najviše oslabila.

Sastav Komisije se vremenom menjao i prilagođavao broju država članica. Najpre je bilo predviđeno da svaka država ima po jednog člana Komisije, a pet «Velikih» po dva člana. Zatim je ugovorom iz Nice propisano da će se tzv. velike države odreći jednog komesara 2005. godine, a u trenutku kada Unija bude imala 27 članova, sastav Komisije odrediće Savet jednoglasnom odlukom i to na manje od 27. Komesari će biti birani na osnovu jednakе rotacije između država članica tako da na odgovarajući način reflektuju demografsku i geografsku mapu svih država članica Unije. Mandat Komisije je 5 godina, da bi se poklapao sa trajanjem mandata Parlamenta. Postupak izbora članova Komisije predviđen je tako da se ojača uloga Parlamenta, kao i samog predsednika Komisije. Prema ugovoru iz Nice, Savet, sastavljen od šefova država i vlada, kvalifikovanom većinom, određuje ličnost koja bi trebalo da obavlja funkciju predsednika, a tu odluku mora da odobri Parlament. Zatim, Savet, kvalifikovanom većinom, i u saglasnosti sa predloženim predsednikom, predlaže listu ostalih komesara, u skladu sa predlozima svake države članice. Nakon saglasnosti Parlamenta, imenovanje ovog kolegijalnog organa je u nadležnosti Saveta, koji i u ovom slučaju odlučuje kvalifikovanom većinom.

Imajući u vidu samu prirodu Komisije i njeno mesto među institucijama, ugovor predviđa da komesari obavljaju svoje funkcije nezavisno i u opštem interesu Zajednica. Ova nezavisnost naročito se tiče odnosa između komesara i njihovih država: oni prilikom vršenja dužnosti, ne smeju da traže instrukcije ni od vlade ni od nekog državnog organa. Nezavisnost predstavlja obavezu i za države članice koje su dužne da je poštaju i ne traže način da utiču na članove Komisije. Komesarima su zabranjene sve aktivnosti koje su nespojive sa njihovim funkcijama. Za povrede ovih obevaza, kao i svaku «tešku povredu» nadležan je Sud pravde, na osnovu tužbe Saveta ili Komisije. Na kraju, nezavisnost Komisije ogleda se i u tome što je ona politički odgovorna samo Evropskom parlamentu.

Komisija je kolegijalni organ, drugim rečima sve akte koja ona usvaja-uredbe, odluke, predloge- mora doneti ona sama. Ne postoji mogućnost da nekom od svojih članova, u jednom posebnom domenu, delegira ovlašćenja koja bi mu omogućila nezavisnost nalik onoj koju imaju npr. neki ministri u svom sektorу.

Kako bi se izbeglo da ovaj kolegijalni sistem i brojni sastanci parališu rad Komisije, koriste se različite procedure. Najpre, rasprave o veoma značajnim i složenim pitanjima se pripremaju na *ad hoc* sastancima na kojima učestvuju najzaintresovaniji članovi. Zatim, za manje problematične slučajeve koristi se pisani postupak: članovi Komisije primaju predmet i predlog odluke i ukoliko u određnom vremenskom roku ne iznesu rezervu ili protivljenje, predlog se smatra usvojenim. Na kraju, za mera koje se tiču upravljanja i administrativne procedure, Komisija može ovlastiti jednog člana da ih preduzima u njenom ime i pod njenom kontrolom.

Dakle, samo pitanja koja su značajna se upisuju na dnevni red sednica Komisije, koja se sastaje svake nedelje, tokom najmanje jednog dana. Za najdelikatnija pitanja komesari zasedaju sami, bez prisustva funkcionera, osim Generalnog sekretara, «iako odluke Komisije mogu da se donose većinom, najveći broj odluka je izraz saglasnosti, dakle kada se glasa, manjina je, naravno, solidarna sa donetom odlukom.»²

Nadležnosti Evropske komisije su višestruke. Komisija je «čuvar osnivačkih ugovora»³, organ inicijative i izvršni organ.

Kao zaštitnik opšteg komunitarnog intresa, Komisija, najpre, nadgleda primenu ugovora i drugih akata institucija kako od strane pojedinaca tako i država ili drugih institucija. Komisija kao nadzorni organ ima efikasna ovlašćenja koja se tiču informisanja i prevencije. Države su u obavezi da joj prosleđuju podatke, obaveštavaju o merama ili predlozima mera, informišu o pravnim ili činjeničnim situacijama. Ovo ovlašćenje koje se tiče informisanja i provere na licu mesta odnosi se i na pojedince i preduzeća. Komisija može preventivno da skrene pažnju državama na rizike od prekršaja. Po potrebi, Komisija ima i ovlašćenje da sprovede istragu za prekršaje. Prekršaji pojedinaca su, u principu, u nadležnosti nacionalnih autoriteta, međutim i sama Komisija može da sankcioniše određena ponašanja (npr. u oblasti konkurenčije). Ona ima pravo da započne postupak pred Sudom pravde kako bi se države članice osudile za povrede ili neispunjerenje obaveza. Komisija može čak da odobri derogacije pojedinih odredaba ugovora.

Zamišljena kao «motor» evropskih integracija, Komisija daje inicijativu za usvajanje komunitarnih akata, a o njima odlučuje Savet. Predlozi Komisije su odraz politike koju ona vodi u zajedničkom intresu Zajednica. Komisija je, dakle, potpuno slobodna u određivanju sadržine svojih predloga. «Uloga koju su autori Osnivačkih ugovora želeli da dodele Komisiji u procesu odlučivanja, bitno se transformisala u praksi. Još od sedamdestih godina, može se konstatovati erozija ovlašćenja koja se tiču inicijative Komisije i modifikacije njenih ovlašćenja za pregovore.»⁴

Po svom sastavu, trajnosti, logističkom i tehničkom kapacitetu njenih servisa, Komisija je institucija koja najbolje može da vrši izvršnu vlast, dakle ovlašćena je za primenu zajedničkih politika i sprovođenje odluka Saveta. Komisija je dužna da usvaja mere izvršenja u opštem smislu. Takođe je zadužena da donosi odluke o izvršenju pojedinačnog karaktera bilo da se odnose na vlade ili preduzeća. Na

2 Isaak, G., BlanquetM.: *Droit communautaire général*, Dalloz, 8e édition, 2001, str.61.

3 Isaak, G., BlanquetM.: *Droit communautaire général*, Dalloz, 8e édition, 2001, str.61.

4 Dewost, J.-L., *Les relations entre le Conseil et la Commission dans le processus de décision communautaire*, Revu du Marché commun, 1980., str.289.

taj način Komisija učestvuje u administrativnom vođenju komunitarnih politika. Nadležna je i za finansijsko vođenje zajedničkih politika. Ona upravlja celokupnošću zajedničkih fondova.

Na spoljnom planu, Komisija vodi pregovore oko zaključenja međunarodnih ugovora sa trećim državama, izvršavajući mandat koji joj je poverio Savet, sa kojim deli funkciju predstavljanja Zajednica. Od Amsterdamskog ugovora, Komisija je uključena u celokupnu Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku.

4. EVROPSKI PARLAMENT

Organizacija uspostavljena između 6 država liberalne demokratije, od samog početka, nije mogla iz svoje strukture da izostavi telo koje bi bilo predstavnik «naroda država ujedinjenih u Zajednicu». I danas je Evropski parlament daleko od toga da raspolaže svim onim ovlašćenjima koja ima jedna prava skupština, iako paradoksalno tome, ponekad ima i više prerogativa od mnogih nacionalnih parlamenta.

Još 1951.god. autori Osnivačkih ugovora su jasno postavili princip prema kome bi članovi Parlamenta trebalo da budu birani na «direktnim opštim izborima i prema jedinstvenoj proceduri u svim državama članicama», odredili njegovo stupanje na snagu (predlog Paralmenta, jednoglasna odluka Saveta, ratifikacija od strane država članica prema procedurama predviđenim ustavima) i predvideli da do tada «Parlament formiraju poslanici koje su nacionalni parlamenti dužni da odrede iz svojih redova, prema proceduri svake države članice».

Tek 20. septembra 1976. Savet je usvojio akt prema kome je određen broj članova Parlamenta i raspodela poslaničkih mandata između država članica . Međutim, države nisu uspele da se dogovore oko jedinstvene izborne procedure, tako da je svaka država slobodna da usvoji izbornu proceduru u skladu sa nacionalnom izbornom tradicijom. Prvi direktni opšti izbori za Evropski paarlament održani su od 7. do 10. juna 1979. godine. Na taj način Parlament je dobio demokratski legitimitet. Tokom godina, njegov ugled, kao i ovlašćenja su rasli.

Što se tiče sastava Evropskog parlamenta (broja poslanika i raspodele mandata među državama članicama), on se menjao sa svakim proširenjem Unije. Ugovor iz Nice predvideo je da Parlament može imati najviše 732 poslanikla u trenutku kada Uniju bude činilo više od 27 država. Raspodela poslaničkih mesta precizno je određena ugovorima i može se menjati samo u postupku revizije, međutim ona ne odražava dobro broj stanovnika svake države članice. Poslanik izabran u jednoj od četiri velike države članice predstavlja 800.000 građana, u državama srednje veličine, kao što je Grčka 500.000, dok poslanik u jednoj od manjih zemalja, kao što je Luksemburg predstavlja samo 60.000 građana. Dakle,

očigledno je da odnos varira od jedan do 12 i jedna takva razlika ne može da bude prihvaćena ni u jednoj nacionalnoj demokratiji.

Predlog ugovora koji menja ugovor o Evropskoj uniji i ugovor koji ustanovljava Evropsku zajednicu predviđa da Parlament ne sme imati više od 750 poslanika. Donji prag je podignut na minimum 6 poslanika po zemlji, a gornji na 96 poslanika.

Prema članu 9 A Predloga ugovora koji menja ugovor o Evropskoj uniji i ugovor koji ustanovljava Evropsku zajednicu «predstavljanje evropskih građana počiva na principu opadajuće proporcionalnosti». Tumačenje ovog pojma «opadajuća proporcionalnost» dosta je delikatno. Generalno, trebalo bi da omogući državama sa malim brojem stanovnika da očuvaju povlašćeni položaj u pogledu broja poslaničkih mandata. Ipak, ove povlastice su mnogo manje u poređenju sa sadašnjom situacijom. Reč je o uspostavljanju jednog sistema predstavljanja koji se nalazi na pola puta između sadašnjeg predstavljanja i onog do koga bi došlo ukoliko bi se striktno primenjivao princip proporcionalnosti.

U tekstu Predloga o izmenama Osnivačkih ugovora uveden je jedan instrument, dobro poznat u evropskom miljeu, a to je prelazni period. Kako će se sistem predstavljanja menjati tek od 2009, raspodela mandata za izbore za Evropski parlament 2004. izvršena je prema ugovoru iz Nice. Dakle, Evropski parlament trebalo bi da jednoglasno doneše odluku na osnovu koje će biti ustanovljen novi sistem raspodele mandata. Ova odluka mora biti doneta na vreme, dakle dovoljno ranije pre parlamentarnih izbora 2009. Reč je o pravno obavezujućoj odluci za Evropski savet. Ukoliko bi ova odluka izostala, našli bismo se u jednoj pravno nedefinisanoj situaciji jer se raspodela sedišta prema Protokolu o predstavljanju građana u Evropskom parlamentu predviđena samo za mandat od 2004-2009.

Mandat poslanika Evropskog parlamenta traje 5 godina. Dozvoljeno je da evropski poslanici kumuliraju ovaj mandat sa nacionalnim mandatom, ali 9 od 10 poslanika su samo evropski poslanici. Suprotno tome, zabranjeno im je da obavljaju određeni broj funkcija na komunitarnom nivou (članovi Komisije, Suda pravde, službenici drugih institucija...), kao i da rade za vladu neke od država članica, uz slobodu da svaka država odredi na unutrašnjem planu, i druge nespojivosti koje smatra korisnim. Što se poslaničkog imuniteta tiče, evropski poslanici tokom 5 godina mandata ne odgovaraju nacionalnim vlastima za mišljenja koja su izneli ili glasanja tokom vršenja svojih funkcija, i uživaju imunitet od kažnjivosti koji imaju članovi nacionalnih parlamenta njihovih zemalja. Parlament sam određuje svoju unutrašnju organizaciju usvajanjem unutrašnjeg pravilnika. On bira svoje predsedništvo i Predsednika koji određuje Generalnog sekretara. Parlament ima i biro (čine ga Predsednik, 14 podpredsednika i 5 kvestara izabralih na 2 i po godine) i konferenciju predsednika koja okuplja predsednike političkih grupa i

Predsednika Parlementa, a koja utvrđuje organizaciju rada Parlementa i dnevni red sednica. Parlament u svom okrilju osniva stalne komisije, kao i privremene ili specijalizovane komisije koje rešavaju specifične probleme. Svaki član Parlementa je stalni član jedne komisije i dopunski član neke druge. Od uspostavljanja direktnih izbora, sednice nekih komisija su javne.

Članovi Parlementa se ne udružuju po nacionalnoj pripadnosti, već se okupljaju u transnacionalne političke grupe koje se formiraju prema političkim programima i opredeljenjima. Političke grupe su zvanično priznate što se ogleda u tome da raspolažu sredstvima, u smislu prostorija i osoblja, i pre svega nadležnostima. Da bi se favorizovao rad u transnacionalnom sastavu, svaka politička grupa mora da se sastoji od poslanika koji su iz više od jedne države članice. Minimalni broj poslanika da bi se oformila jedna grupa je fiksiran na 23 ukoliko su poslanici iz 2 države članice, 18 ako su iz 3 i 14 ako su iz 4 ili više država. Ove grupe (danас ih ima 8) su neka vrsta preteče političkih partija na evropskom nivou.

Parlament održava jedno zvanično zasedanje godišnje. Sastaje se svakog drugog utorka u mesecu martu, ali se može sastajati i na posebnim sednicama. U praksi, godišnja sednica nikada nije zatvorena: Parlament se sastaje u «periodima sesija», osim u avgustu, jednom nedeljno svakog meseca. Između sesija, dve nedelje su predviđene za rad komisija. Sednice Parlementa su javne.

Evropski parlament je jedina institucija čija vlast je tokom vremena rasla, tako da je sa svakim novim izmenama osnivačkih ugovora, krug ovlašćenja Parlamenta povećavan. Iako su mu redaktori Osnivačkih ugovora dodeli samo ovlašćenja u pogledu pregovaranja i kontrole, u svojoj «borbi za vlast»⁵, uspeo je da dobije, osim podele nadležnosti u određivanju budžeta, aktivnu ulogu u zakonodavnoj vlasti, kao i u oblasti spoljnih poslova.

Što se tiče političke kontrole, Parlament može da izglosa nepoverenje Komisiji. Da bi se izbegle zloupotrebe, predviđen je period od 48 h za razmišljanje pre nego što se pristupi izglasavanju nepoverenja Komisiji, a da bi se oborila Komisija potrebno je da za predlog osvoji 2/3 glasova onih koji su glasali i većinu glasova članova Parlamenta. Pitanje izglasavanje nepoverenja Komisiji može se pokrenuti samo na predlog najmanje 1/10 članova Parlamenta. Iako je izglasavanje nepoverenja Komisiji izuzetak (nepoverenje Komisiji samo je izglasano samo jednom, 15.marta 1999., a njom je predsedavao Jacque Santer), pretnja glasanjem o nepoverenju je odličan vid parlamentarne kontrole i Parlament je, bez sumnje, naučio da koristi ovaj instrument. Takođe, poslanici imaju ovlašćenja da postavljaju usmena ili pismena pitanja Komisiji, što je vrlo živ i spontan metod

5 Isaak G., Blanquet M.: *Droit communautaire général*, Dalloz, 8e édition, 2001, str.70.

kontrole. Ugovorom iz Maastrichta oficijalizovano je pravo na peticije i ankete, kao još jedan od instrumenata da se poboljša informisanost Parlamenta. Tako Parlament, na inicijativu jedne četvrtine poslanika, može da oformi privremenu anketnu komisiju.

Nadležnosti Evropskog parlamenta su veoma značajne u pogledu budžeta. Kada je reč o obaveznim troškovima, Parlament može samo da predlaže izmene (čvorštu reč ima Savet). Međutim kada se radi o neobaveznim troškovima, Parlament je taj koji o njima odlučuje, tj. ima poslednju reč. Novi Predlog ugovora koji menja ugovor o Evropskoj uniji i ugovor koji ustanovljava Evropsku zajednicu predviđa porast budžetskih ovlašćenja Evropskog parlamenta. Prema tekstu Predloga razlika između obaveznih i neobaveznih troškova više ne postoji na proceduralnom planu. Parlament bi trebalo da ravnopravno sa Savetom odlučuje o troškovima za godišnji budžet EU.

Na početku Parlament nije imao nikakva ovlašćenja u zakonodavnoj oblasti: nije imao ni ovlašćenja za inicijativu (pripadalo je Komisiji) ni ovlašnje za odlučivanje (pripadalo je Savetu). Tokom evolucije koja je vodila ka jačanju nekega zagonodavne uloge, tek je Ugovor o EU kodifikovao jedan «kvalitativni akt»⁶. Konkretno, Parlament je danas uključen u postupak usvajanja zakonodavnih akata u različitim stepenima shodno tome iz kojeg domena je gore pomenuti akt. Drugim rečima postoje četiri različite procedure prema kojima Parlament učestvuje u doznašenju zakonodavnih akata, a to su: procedura konsultacije, procedura kompromisije, procedura saodlučivanja i procedura obrazloženog mišljenja.

Predlog ugovora koji menja ugovor o Evropskoj uniji i ugovor koji ustanovljava Evropsku zajednicu predviđa da procedura saodlučivanja između Evropskog parlamenta i Saveta (odlučuje kvalifikovanom većinom) postaje opšta zakonodavna procedura. Dakle, saodlučivanje postaje pravilo za donošenje svih zakonskih akata koji se prema Predlogu izmena osnivačkih ugovora nazivaju okvirni zakoni (sadašnje direktive) i evropski zakoni (sadašnje uredbe). «Ovo priznanje zakonodavne vlasti Evropskog parlamenta, rame uz rame, sa Savetom je proceduralni prevod principa nezastupljivosti demokratije definisane u članu 8A kao jednog od osnivačkih principa funkcionisanja EU.»⁷

Dakle, Predlog ugovora koji menja ugovor o Evropskoj uniji i ugovor koji ustanovljava Evropsku zajednicu sledi jednu evolutivnu liniju, predviđenu još ugovorom iz Maastrichta i kasnije potvrđenu i Ustavnim ugovorom. Promene se ne tiču toliko procedure, koja je postojala i ranije, samo pod drugim imenom, već se odnose na proširenje polja nadležnosti. Štaviše, ovo proširenje nije ograničeno samo

⁶ *Blanquet G., Blanquet M.: Droit communautaire général*, Dalloz, 8e édition, 2001, str.75.

⁷ Chémery S., *Le Parlement européen: Une institution aux pouvoirs renforcés par la Constitution européenne*, www.robert-schuman.org/synth136, str.5.

na postojeći tekst. U Predlogu izmena osnivačkih ugovora postoji jedna «prelazna odredba» koja omogućava da se sa posebne zakonodavne procedure pređe na opštu zakonodavnu proceduru bez obaveze da se pokreće dosta komplikovana revizija ugovora. Jedna ovakva revizija, koja se zove «uprošćena revizija», može se sprovesti na osnovu jednoglasne odluke Evropskog saveta nakon odobrenja Evropskog parlamenta.

Takođe je predviđena i mogućnost veta nacionalnih parlamenta, u skladu sa tendencijom da se donošenje evropskih odluka približi građanima. Procedura saodlučivanja, koja se prema ovom Predlogu izmena osnivačkih ugovora zove opštu zakonodavnu proceduru, primenjivaće se u određenim domenima čiji je broj udvostručen.

Što se tiče nadležnosti Parlamenta na spoljnem planu, svi međunarodni ugovori podležu obaveznoj konsultaciji Parlamenta, tj. Savet ne može da ih zaključuje ukoliko nije prethodno dobio mišljenje Parlamenta. Štaviše Ugovor iz Nice predviđa mogućnost da se Parlament obrati Sudu pravde sa zahtevom da on izjasni o saglasnosti određenog ugovora sa odredbama Osnivačkih ugovora.

5. SUD PRAVDE EVROPSKIH ZAJEDNICA

Sud pravde Evropskih zajednica je institucija koja EU čini «zajednicom prava», obezbeđuje primenu i garantuje poštovanje komunitarnog prava. To je sudski organ zajednički za sve tri Zajednice (1.stub), dok aktivnosti iz 2. (Spoljna politika i zajednička bezbednost) i 3. stuba (Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova) ne spadaju u njegovu nadležnost. Sud pravde, prema odredbama Ugovora, brine o poštovanju prava prilikom tumačenja i primene Osnivačkog ugovora, nadležan je u svim slučajevima koji su njime predviđeni, pa nema potrebe da države članice prihvataju njegovu nadležnost.

Sud čini dvadeset sedam sudija i osam nezavisnih advokata, i jedni i drugi se imenuju na osnovu zajedničkog sporazuma vlada država članica. Sastav Suda pravde je originalan, u poređenju sa drugim međunarodnim sudskim instancama. Pored sudija, u njegov sastav ulaze i nezavisni advokati, kojih nema u sličnim međunarodnim telima. Njihova uloga sastoji se u tome da potpuno nepristrasno javno predstavljaju obrazložene završne predloge u slučajevima koji su pokrenuti pred Sudom pravde. Na taj način oni Sudu pomažu u ispunjenju njegovih zadataka. Jedna od novina koju donosi Ugovor iz Nice je da je predstavljanje zaključaka od strane nezavisnih advokata postaje fakultativno.

Sve do Ugovora iz Nice, nije postojala odredba ugovora koja bi predviđala da sudije imaju nacionalnost država članica. Ipak, u praksi je ustaljeno da u Sudu bude najmanje jedan čovek iz svake države članice. Naime, kada Sud zaseda u

Potpisak pred sudom ima nekoliko karakteristika: on je kontradiktoran i kombinovan i inkvizitoriski. Kombinovan je, našprem, u smislu da se sastoji od dva istog značaja: jedne drzave i usmene i pisane i započinje ulaganjem tuzbe od strane stranke. Ova tuzba mora sadržati imena stranaka, "predmet sporu, mora biti podneta u rokovima koji su ugovorima predviđeni zavisno od nekedenih činjenica", kao i "zaključke tuzloca". Naravno, da bi bila dozvole sudiju izvestioča gđi je zadatak da prati razvoj stitacije. Sa tuzbom se svaka strana ima mogućnost da dostavi dodatnu dokumentaciju otkazujući se tuzboča, a duplika za tuženog); dokle, opte pravilo je da ima po dva dokumenta otkazivača usmene faze. Nakon završnja pisane faze, Predsednik odredjene datume otkazivača usmene faze, u smislu procedura sastoji se, u skladu sa zakonom o nezavisnosti advokata. Sud na kraju donosi presude u skladu sa zakonom o nezavisnosti advokata. Sud je dobitnik sastavljanja izvestaja sudske izvestioča, zatim usmene raspiske između svedaka i na kraju zaključaka nezavisnih advokata.

Ugovor iz Nice kodifikovan je ovu praksu, sistem svake od država članica. Ugovor je da postoji jedan sudija koji posebno dobro poznaće predviđajući da Sud mora biti sastavljen od po jednog sudije iz svake,

postala fakultativna, dakle nije obavezna osim ako Sud drugaćije odluči ili ako je jedna od stranaka izričito zahteva. Između ove dve faze, pisane i usmene, može postojati još jedna, tzv. pokazna faza ili faza instrukcija. U skladu sa inkvizitorskim karakterom postupka, Sud može sam da odluči o merama instrukcije: ekspertize, anketiranje svedoka, izlazak na lice mesta. Sud često zahteva od strana u sporu da, pre otvaranja usmene faze, daju odgovore na određena pitanja, da preciziraju određene tačke ili da dostave dodatnu dokumentaciju.

Odlukom Saveta od 24.oktobra 1988.godine Sudu pravde pridružen je Prvostepeni sud. Njegov osnovni zadak je da rastereti Sud pravde posla. Prvostepeni sud ima dvadeset sedam članova. Kao i članovi Suda pravde imenovani su na osnovu zajedničkog sporazuma vlada država članica, na 6 godina, sa mogućnošću reizbora. Na svake tri godine se menja deo članstva. Tokom vršenja funkcija, ove sudije imaju iste obaveze i uživaju iste garancije, privilegije i imunitete kao i sudije Suda pravde. Članovi ovog suda između sebe biraju Predsednika na tri godine sa mogućnošću reizbora. Na početku ovaj sud nije mogao da rešava određene kategorije sporova (iz oblasti konkurenkcije, sporove između funkcionera i institucija). Odlukom Saveta iz 1993.godine, nadležnost ovog suda je proširena na sve sporove koje pokrenu fizička ili pravna lica. Presude prvostepenog suda mogu biti predmet žalbe pred Sudom pravde.

III PRAVNI POREDAK EU

«Pravni sistem je organizovan i struktuiran skup pravnih normi koji ima sopstvene izvore, organe i procedure prilagođene da pravne norme stvaraju, tumače, konstatuju njihovo kršenje i u tom slučaju ga sankcionišu.»⁸

Unutrašnji ili nacionalni pravni poredak je na snazi unutar jednog državnog kolektiviteta gde postoji gotovo potpuna centralizacija funkcija stvaranja i primene prava, drugim rečima, uglavnom su izvori prava ustav i zakon, jednostrani akti javnih nacionalnih vlasti, koje sprovode vladini, a sankcionišu sudske organi.

Međunarodni pravni poredak uređuje prvenstveno odnose među državama; karakteriše ga decentralizacija funkcija čime se ostavlja državama direktna kontrola nad izvorima (običaji, ugovori), sprovođenjem (izvršavaju ga države same) kao i sankcijama (nema tužbe sudiji bez prethodne saglasnosti strana).

Sud pravde Evropskih zajednica je, u jednoj formulaciji koja se sada već smatra klasičnom, izneo da komunitarno pravo čini «**poseban pravni poredak, integrisan u pravne sisteme država članica**».⁹

8 Isaak, G., Blanquet, M.: *Droit communautaire général*, Dalloz, 8e édition, 2001, str.131.

9 Presuda Suda pravde od 15. jula 1964., Costa c/ ENEL, aff.6/64, Rec.1141.

Pod ovim se, najpre, podrazumeva da se radi o jednom pravom pravnom poretku, sa svim svojim sastavnim delovima: «zapravo, ugovor ne kreira recipročne obaveze između različitih subjekata na koje se primenjuje, već uspostavlja jedan novi pravni poredak koji reguliše vlast, prava i obaveze pomenutih subjekata, kao i procedure neophodne da se konstatiše i sankcioniše svako njegovo eventualno nepoštovanje»¹⁰.

Zatim, zamenjujući kvalifikaciju «poseban pravni poredak» izrazom «novi pravni poredak međunarodnog prava», Sud pravde naglašava autonomiju komunitarnog sistema u odnosu na međunarodni pravni poredak i podvlači stepen centralizacije stvaranja i primene normi, za šta su nadležne uglavnom komunitarne institucije, što ovaj pravni poredak približava nekom unutrašnjem pravnom poretku.

Na kraju, precizirajući da se radi o jednom pravnom poretku koji je «integriran u pravni sistem država članica», Sud ističe najoriginalniju crtu komunitarnog pravnog sistema, koja se odnosi na njegov domašaj primene, naročito u odnosima sa unutrašnjim pravnim poretkom države članice.

Ispitivačemo autonomiju kao jednu od specifičnosti pravnog sistema Zajednica preko njegovih izvora i principa na kojima počiva.

1. IZVORI KOMUNITARNOG PRAVA

Član 38 Statuta Međunarodnog suda pravde nabraja pravila koja primenjuje ovaj sud i indirektno predstavlja listu izvora međunarodnog prava. Međutim, u komunitarnom pravu ne postoji ništa tome ekvivalentno. Režim pravnih izvora (katalog i hijerarhija) proizilazi ne samo iz osnivačkih ugovora, već i iz prakse institucija država članica, a naročito iz sistematizacije samog Suda pravde.

Jezgro, tj. centralni izvor komunitarnog prava predstavlja ono što nazivamo *komunitarno pravo u užem smislu*: to su osnivački ugovori, *primarni izvori*, kao i pravila koja se nalaze u aktima koja su donele institucije primenjujući ove ugovore, *derivativni izvori*.

U širem smislu, komunitarno pravo čini celokupnost pravila koja se primenjuju u komunitarnom pravnom poretku, čak i ona nepisana kao što su sudska praksa Suda pravde, opšti pravni principi, ili ona čije je poreklo izvan komunitarnog pravnog porekla, kao što je pravo koji proizilazi iz spoljnih odnosa Zajednica ili komplementarno pravo iz konvencija zaključenih između država članica, a tiču se primene ugovora.

¹⁰ Presuda Suda pravde od 13. novembra 1964., Commission c/Luxembourg et Belgique. aff. 90 et 91/63, Rec.1220.

a) Primarno komunitarno pravo

Primarno komunitarno pravo predstavljaju tri ugovora o osnivanju Evropskih zajednica, koji su vremenom, tokom razvoja evropske konstrukcije modifikovani, dopunjavani i prilagođavani; dakle, jedan veliki broj instrumenata, koji se odnose na neku od Zajednica ili na sve tri. Ovi ugovori određuju polje primene evropskog prava, kako vremenski tako i prostorno.

Pravila primarnog komunitarnog prava nalaze se na vrhu hijerarhije komunitarnog pravnog poretkta. Ona, bez izuzetka, imaju veću pravnu snagu od svih drugih izvora komunitarnog prava. Osnivački ugovori predstavljaju osnov, okvir i granice u odnosu na derivativno pravo (jednostrani akti institucija) i na pravo koje proističe iz spoljnih odnosa tzv. ugovorno komunitarno pravo (ugovori i sporazumi koje su zaključile institucije). Taj primat je zagarantovan i sudskim putem jer je dozvoljeno da se sankcioniše povreda ugovora. Što se tiče međunarodnih ugovora koje zaključuju institucije, Osnivačkim ugovorima je predviđena čak i preventivna kontrola koja omogućava Savetu, Komisiji, Parlamentu, kao i svakoj državi članici da se obrati Sudu pravde i zatraži njegovo mišljenje o tom ugovoru. Negativno mišljenje Suda može se prevazići samo zvaničnom revizijom ugovora.

Osnivački ugovori imaju primat i nad ostalim ugovorima koje zaključu između sebe države članice, što se naročito odnosi na ugovore sklopljene pre stupanja na snagu osnivačkih ugovora, a koji važe samo ukoliko su u saglasnosti sa Osnivačkim ugovorima.

Na kraju, u skladu sa pravilima međunarodnog prava, Osnivački ugovori nemaju primat nad ugovorima zaključenim između država članica i trećih zemalja pre stupanja na snagu osnivačkih ugovora. Dakle države članice ne mogu se pozivati na Osnivačke ugovore kako bi se osloboidle izvršenja obaveza koje su još ranije preuzele; međutim, ne mogu ni isticati protiv Zajednica ranije stečena prava.

b) Derivativno komunitarno pravo

Jednostarni akti institucija predstavljaju drugi izvor komunitarnog prava. Ovde se ne radi o ugovornom pravu, već o *delegiranom* pravu, tj.o skupu pravila koje je Zajednica sama donela primenjujući, a i zarad primene, Osnivačkih ugovora.

U okviru Evropskih zajednica ovlašćenje za donošenje pravnih pravila je institucionalizovano, drugim rečima povereno je određenim organima koji ga vrše prema proceduri koja je unapred određena. To je osnovna karakteristika po kojoj se razlikuju od klasičnih međunarodnih organizacija kako bi se približile jednom unutrašnjem pravnom poretku. Dakle radi se o normativnoj vlasti koja se može

porediti sa zakonodavnom vlašću. U tom smislu, i uprkos opreznosti redaktora ugovora koji su izbegli da koriste termine «zakon» ili «zakonodavstvo», danas Sud pravde ne okleva da, makar u domenu Evropske zajednice, gde je ugovor samo jedan mekan okvir, govori o «zakonodavnom sistemu ugovora».

Prema članu 249 ugovora o EZ «da bi ispunili svoju misiju i pod uslovima predviđenim ugovorom, Parlament zajedno sa Savetom, Savet i Komisija usvajaju uredbe i direktive, donose odluke i formulišu preporuke i mišljenja».

- **Uredba** je, šire gledano, osnovni izvor derivativnog prava. Putem uredbe Zajednice izražavaju svoju zakonodavnu vlast. Član 249 ugovora daje potpunu i nedvosmislenu definiciju prema kojoj uredba ima prirodu i primenljivost koja se može porediti sa onom koju ima zakon u jednom nacionalnom sistemu. Dakle, uredba je **opšti akt, obavezujući u svim svojim elementima i direktno se primenjuje u svim državama članicama**. Kao **opšti akt** uredba sadrži opšte odredbe koje nisu namenjene određenom krugu lica. Ovde možemo uočiti razliku između uredbe i odluke, koja je akt posebnog karaktera. Prema Sudu pravde «osnovne odlike jedne odluke jesu ograničenje broja lica kojima je upućena, dok se uredba, koja ima suštinski normativni karakter, ne primenjuje na ograničeni, određeni ili odredivi krug lica, nego na kategorije koje su abstraktno predviđene u svojoj celosti»¹¹. Kao **obavezujući pravni akt**, uredba se razlikuje od preporuka i mišljenja koja ne obavezuju. Time što je obavezujuća **u svim svojim elementima**, državama je zabranjena svaka nepotpuna tj. delimična primena i razlikuje se od direktive koja obavezuje samo «u pogledu rezultata». Preko uredbe, komunitarni zakonodavac raspolaže potpunom normativnom vlašću: ne samo da može da odredi rezultat, već i da nametne sve modalitete primene i izvršenja koji se smatraju korisnim. Jedina kategorija akata za koje je ugovor izričito predviđeo da je direktno primenljiva je uredba, drugim rečima ona sama, automatski, bez ikakvog mešanja nacionalnih vlasti, proizvodi pravna dejstva u unutrašnjem poretku država članica i mora biti primenljiva na njihovoj teritoriji. Dakle, nikakvo preuzimanje odnosno uvođenje preko pravnog akta unutrašnjeg prava, nije potrebno, čak je i zabranjeno. Uredba je direktno primenljiva u svakoj državi članici, a ne od strane svake države članice; to znači da se ona direktno obraća subjektima unutrašnjeg prava država članica i ne odnosi se ekskluzivno samo na države i institucije; drugim rečima uredba obuhvata prava i obaveze samih pojedinaca. Na kraju, uredba je direktno primenljiva u svakoj državi; to ne znači da jedna uredba ne može da reguliše, u datom slučaju, specifičnu situaciju samo jedne određene zemlje, već da stupa na snagu i primenjuje se istovremeno i jednoobrazno u celoj Zajednici, tj. na celokupnoj teritoriji država članica. Ovlašćenjem za donošenjem uredbi raspolažu Ministarski

11 Presuda Suda pravde od 14.decembra 1962: Fédération internationale de la boucherie, aff.ites.19-22/62, Rec.943.

savet i Komisija. Uredba mora biti objavljena u Službenom listu Evropskih zajednica i stupa na snagu na dan koji je u njoj utvrđen ili, ukoliko to nije slučaj, dvadeset dana nakon objavljenja.

- **Direktiva (uputstvo)** «predstavlja zakonodavni metod na dva sprata, koji se oslanja na tehniku okvirnih zakona praćenih dekretima o primeni »¹². Uvođenje ove vrste prvanih akata u nomenklaturu je rezultat htenja redaktora ugovora da ponude institucijama, pored uredbi, instrument pravne uniformizacije koji počiva na podeli zadataka i saradnji između komunitarnog i nacionalnog nivoa. Ovaj instrument je fleksibilniji, uzima u obzir nacionalne posebnosti i pomaže približavanju nacionalnih zakonodavstava. Prema članu 249 **«direktiva obavezuje sve države članice kojima je upućena u pogledu rezultata koji treba postići, ostavljajući nacionalnim instancama nadležnost u pogledu izbora forme i sredstava izvršenja»**. Čini se kao da je svaki od termina ove definicije izabran da bi radikalno suprotstavio direktivu uredbi. Direktiva **nema opštu primenu** i ne obraća se pojedincima. Kako direktiva obavezuje **države članice samo u pogledu rezultata** koji treba postići, države članice imaju potpunu slobodu u izboru pravnog akta kojim će je transponovati (zakon, dekret...) i u određivanju službi zaduženih za njihovu primenu. Dakle, direktiva ima samo obavezu rezultata, a ne obavezu sredstva. Međutim, pod prepostavkom da određeni rezultat, tehnički, može biti postignut samo jednim sredstvom, komunitarne institucije su težile da rediguju vrlo precizne directive i odrede, do detalja, modalitete za materiju u pitanju. Prema tome izbor sredstava i ne postoji, a državama ostaje da jednostavno transponuju komunitarnu regulativu u njihovo interno pravo. Uprkos kritikama vlada i parlamenta država članica, trebalo bi imati u vidu da izbor sredstava, koji je virtuelno rezervisan za države kojima su directive upućene, dosta zavisi od cilja koji se direktivom želi postići. Directive **nisu direktno primenljive**, te ih države moraju transponovati u svoja nacionalna prava i to u rokovima određenim u samoj direktivi. Directive koje su upućene svim državama članicama, što je najčešće slučaj, kao i one koji su predmet zajedničkog odlučivanja, obavezno se objavljaju u Službenom listu Evropskih zajednica. Stupaju na snagu na dan koji je u njima određen ili, ako nije određen, dvadesetog dana nakon objavljenja. Komisija je zadužena da nadgleda primenu directive.

- **Odluka** je prema članu 249 Ugovora akt koji je «obavezan u svim svojim elementima za adresate kojima je upućen». Odluka nema uvek ista dejstva i ispunjava brojne funkcije u sistemu ugovora. Suprotno uredbi, odluka nema opšti karakter. Obavezna je samo za one kojima je upućena, a to mogu biti pojedinac, preduzeće ili država članica. Njome se predviđa primena odredaba ugovora na

12 Isaak, G., Blanquet, M.: *Droit communautaire général*, Dalloz, 8e édition, 2001, str.144.

pojedinačne slučajeve, dakle slična je individualnom administrativnom aktu, poznatom u nacionalnom pravu i, u rukama komunitarnih autoriteta, predstavlja instrument administrativnog izvršenja komunitarnog prava. Međutim, odluka može da propiše jednoj državi ili svim državama članicama jedan cilj čilja raelizacija iziskuje izdavanje opštih nacionalnih mera (npr. odluka o ubrzaju razvoju na granicama); ovde je ona instrument indirektnog zakonodavstva, koji donekle podseća na direktivu. Suprotno direktivi, odluka je ipak obavezna u svim svojim elementima, a ne samo u pogledu rezultata koji treba postići: dakle, može legitimno biti veoma detaljna i propisivati čak i sredstva za postizanje nametnutog rezultata, tako da države imaju pravo samo da izaberu pravnu formu za uvođenje u nacionalno pravo. Na kraju, za razliku od uredbe, sve odluke nisu jednake u pogledu direktnog efekta. Izričito obavezujuće za one kojima su upućene, očigleno je da odluke imaju direktni efekat kada su adresati pojedinci ili preduzeća, dakle tada odluka sama menja njihovu pravnu situaciju; drugačije je kada je upućena državi, jer u tom slučaju, samo nacionalnim merama kojima se transponuje direktiva, može se menjati pravna situacija pojedinaca. Odluke donose Savet ili Komisija, pri čemu Komisija deluje bilo u okviru svojih sopstvenih nadležnosti bilo u okviru izvršnih ovlašćenja koja joj je preneo Savet. Odluke koje se donose u skladu sa postupkom saodlučivanja, trebalo bi da budu objavljene u Službenom listu Evropskih zajednica, a stupaju na snagu na dan koji je u njima određen ili ukoliko to nije slučaj dvadesetog dana nakon objavljivanja. Druge odluke se dostavljaju adresatima i proizvode dejstva od trenutka prijema.

- **Preporuke i mišljenja** se razlikuju od drugih instrumenata koji postoje u nomenklaturi po tome što «ne obavezuju», tj. nemaju obavezujući snagu; dakle, nisu izvori prava u pravom smislu reči. Ipak, predstavljaju veoma koristan mehanizam za davanje smernica ponašanjima i zakonodavstvima. Mišljenje je forma koja daje mogućnost Komisiji da iznese određeni stav. Preporuke Komisije ili Saveta su neka vrsta poziva državama da usvoje određeni način ponašanja. Pošto preporuke i mišljenja nemaju obavezujući karakter, ne mogu biti osporavani, niti se protiv njih može voditi postupak pred Sudom pravde.

c) Pravo koje proizilazi iz međunarodnih obaveza koje su Zajednice preuzele i opšte međunarodno pravo

Različite vrste međunarodnih obaveza Zajednica, koji se povećavaju s obzirom da su one sve prisutnije u međunarodnim odnosima, predstavljaju izvore prava u komunitarnom pravnom poretku i imaju specifično mesto u hijerarhiji ,isto kao i opšte međunarodno pravo.

- Ugovori koje Zajednice zaključuju sa trećim zemljama ili međunarodnim organizacijama - Ugovori koje Zajednice zaključuju u okviru svojih spoljnih nadležnosti, osim što ih obavezuju na međunarodnom planu, postaju deo komunitarnog pravnog sistema i njegov legalni izvor. Ovi ugovori sami po sebi, dakle prostom činjenicom njihovog međunarodnog zaključenja, dobijaju mesto i vrednost u komunitarnom sistemu. Praksa Saveta da prilikom sklapanja ovih ugovora koristi odluku ili uredbu i u njenom aneksu navede ceo ugovor, nikako ne bi trebalo da se posmatra kao «preuzimanje» ugovora. Osnivački ugovori ne sadrže nikakvu odredbu koja se odnosi na objavljivanje međunarodnih ugovora, ali je Savet svojom unutrašnjom uredbom od 31.maja 1999.godine propisao da međunarodni ugovori koje zaključuju Zajednice moraju biti objavljeni. Ugovor postaje sastvani deo komunitarnog pravnog porekla tek kada stupa na snagu, a uslovi za stupanje na snagu su najčešće određeni u njemu samom.

- Ugovori koje zaključuje države članice sa trećim zemljama - Ugovori koje Zajednice zaključuju u okviru svojih spoljnih nadležnosti nisu jedini međunarodni angažman koji proizvodi dejstva u komunitarnom pravnom poretku: Sud pravde ne isključuje mogućnost, da se Zajednice preuzmu obaveze iz ugovora u kojima se one ne pojavljuju kao ugovorne strane, već su ih zaključile države članice. Ovi ugovori imaju različitu snagu u odnosu na to da li su zaključeni pre ili posle stupanja na snagu Osnivačkih ugovora: oni koji su zaključeni pre, ostaju na snazi, ali ukoliko nisu u skladu Osnivačkim ugovorom, zemlja ili zemlje članice u pitanju, predužeće sve odgovarajuće mere kako bi otklonile utvrđene razlike. Hipotetički Zajednica se smatra «substitutom» država članica za obaveze koje su one preuzele po određenim multilateralnim ugovorima pre 1958.god. Ključni argument za ovakav stav je da su države članice prenele na Zajednicu jedan deo svojih nadležnosti, a ti ugovori odnose se na neki domen koji je sada u komunitarnoj nadležnosti. Ugovori zaključeni nakon stupanja na snagu Osnivačkih ugovora ne smeju biti u suprotnosti sa komunitarnim pravom ukoliko se tiču nekog domena koji je u ekskluzivnoj nadležnosti Unije.

- Mesto međunarodnih obaveza u komunitarnom pravnom poretku - U hijerarhiji komunitarnog pravnog porekla pravo koje proizilazi iz međunarodnih obaveza koje su Zajednice preuzele nema primat u odnosu na primarno komunitarno

pravo, a ima ga u odnosu na derivativno komunitarno pravo. Zaključeni prinemom Osnivačkih ugovora, ovi ugovori ne bi nikako smeli da budu sa njima u suprotnosti: kao i derivativno pravo, oni moraju poštovati princip raspodele nadležnosti i komunitarnog legaliteta. Dakle, moraju poštovati ne samo odredbe koje se tiču spoljne nadležnosti i proceduralna pravila za njihovo izvršenje, već i materijalne norme ugovora. Kontrola njihove validnosti u odnosu na Osnivačke ugovore može biti pre, a i posle njihovog zaključenja. Ukoliko Sud pravde odluci da je jedan ugovor nevažeći, takva odluka ne utiče na odnos između strana ugovornica, već samo ima za posledicu da ugovor nema pravno dejstvo u komunitarnom poretku. Suprotno tome, obzirom da ti međunarodni ugovori «obavezuju institucije», one moraju da ih poštuju prilikom vršenja normativne nadležnosti (primat ovih ugovora nad derivativnim komunitarnim pravom, posebno uredbama). Sud pravde garantuje poštovanje pravila koja potiču iz međunarodnih obaveza koje su Zajednice preuzele. Na kraju, ugovorno pravo ima veću pravnu snagu kako od komunitarnih akata derivativnog prava koji su doneti pre zaključenja ugovora, tako i od onih koji su doneti kasnije, i forma u kojoj su zaključeni (odluka ili uredba) nema nikakvog uticaja.

- Opšta pravila međunarodnog prava i međunarodni običaji -

U nemogućnosti da se pozove na određenu odredbu Osnivačkih ugovora, kao što je slučaj za međunarodno ugovorno pravo, Sud pravde je sačekao četvrtinu veka pre nego što je, u jednoj presudi, proklamovao da su opšta pravila međunarodnog prava deo komunitarnog pravnog poretku. Dakle, Zajednica kao subjekat međunarodnog prava, ne samo da može da se poziva na principe koje je Sud priznao, nego mora i da ih poštuje u spoljnjim odnosima.

Prvostepeni sud je, sa svoje strane, odredio da je Zajednica dužna da poštuje pravila međunarodnog običajnog prava koje je kodifikованo članom 18 Bečke konvencije o ugovornom pravu od 23. maja 1989.

d) Komplementarni izvori komunitarnog prava

Suprotno derivativnom pravu i pravu koje proizilazi iz međunarodnih obaveza koje su Zajednice preuzele (oba izvora su plod rada komunitarnih institucija u obavljanju nadležnosti koji su im ugovorima dodeljene), kod komplementarnih izvora reč je o pravu koje proistče iz ugovora između država članica u oblastima u kojima ne postoji ekskluzivna komunitarna nadležnost. «U onoj meri u kojoj se njihov cilj nalazi u polju ili nastavku ciljeva definisanih u osnivačkim ugovorima, zaslužuju naziv komplementarno pravo i mogu se smatrati komunitarnim pravom u

širem smislu; ali, obzirom da je njihov režim međudržavni, ovi ugovori imaju veoma specifično mesto u komunitarnom pravnom poretku.”¹³

Ovi ugovori mogu biti zaključeni pre ili posle stupanja na snagu Osnivačkih ugovora. Za one zaključene pre, predviđeno jeda odredbe Osnivačkih ugovora ne predstavljaju prepreku za postojanje i sprovođenje regionalnih unija između Belgije i Luksemburga, kao ni između Belgije, Luksemburga i Holandije ukoliko ciljevi ovih regionalnih unija nisu prepreka za izvršavanje ovog ugovora. Za ugovore zaključene nakon stupanja na snagu Osnivačkih ugovora, sami osnivački ugovori na nekoliko mesta jasno predviđaju pozivanje na formalne međunarodne konvencije koje bi ih dopunile: to je slučaj sa članom 220 koji navodi četiri oblasti iz domena međunarodnog privatnog prava: zaštita ličnosti i individualnih prava, ukidanje dvostrukog oporezivanja, međusobno priznanje preduzeća i pojednostavljivanje postupaka kojima se uređuje uzajamno priznavanje i izvršavanje presuda sudskih organa i arbitražnih odluka.

e) Nepisani izvori komunitarnog prava

- **Praksa Suda pravde** je veoma značajan izvor komunitarnog prava. Sud pravde postavio je važne principe kao što su princip direktnе primene i princip suprematije komunitarnog prava. Sud pravde svojim tumačenjem (sistemsatiskim, teološkim, interpretacijom primarnog parava) popunjava pravne praznine i time doprinosi uniformnoj primeni i razvoju komunitarnog prava.

- **Opšti pravni principi** su takođe izvor komunitarnog prava. Njihovo poštovanje Sud pravde nameće institucijama, ali i državama članicama za sve akte koji ulaze u polje primene komunitarnog prava i *a fortiori* one koji su doneti izvršavajući ga. Opšti pravni principi su nepisana pravila koja bi sudija trebalo da primenjuje, a ne da stvara. Karakteristika pozivanja Suda pravde na opšte pravne principe je da mu omogućava da izabere u drugim pravnim sistemima, naročito u pravnim sistemima država članica, principe i pravila koja odluči da primenjuje, da inkorporira u komunitarni pravni poredak. Sud pravde se oslanja na tri kategorije izvora. To su opšti pravni principi, opšti pravni principi međunarodnog prava i opšti pravni principi zajednički svim unutrašnjim pravnim sistemima država članica. Opšti pravni principi su zapravo pravni principi zajednički svim pravnim sistemima, nacionalnim i međunarodnim, kao što je npr. načelo kontradiktornosti u postupku, princip *bona fides*, princip pravne sigurnosti, itd. Na suprotnoj strani se nalaze principi međunarodnog prava, koji su uglavnom nespojivi sa strukturom i potrebama komunitarnog sistema. Samo izuzetno Sud pravde primenjuje opšte pravne principe međunarodnog prava, kao što je npr. princip reciprociteta. Dakle,

13 Isaak, G., Blanquet, M.: *Droit communautaire général*, Dalloz, 8e édition, 2001, str.166.

Jasno je da se Sud pravde uglavnom oslanja na nacionalne pravne sisteme, tačnije na opšte pravne principe zajedničke svim unutrašnjim pravnim sistemima država članica. Čak i pre nego što je to izričito predviđeno Rimskim ugovorima, Sud je proklamovao svoj zadak da se inspiriše «pravilima koja priznaju zakonodavstva, doktrina i sudska praksa država članica»¹⁴. Danas se Sud pravde redovno poziva «opšte principe koji su prihvaćeni u pravima država članica» ili na «zajednički princip u pravnim sistemima država članica». Npr. to su princip jednakosti pojedinca pred zakonom, princip vanugovorne odgovornosti itd.

2. PRINCIPI KOJI SE PRIMENJUJU NA KOMUNITARNE AKTE

«Kao instrument zajedničkog intresa naroda i država Zajednice, pravo koje proizilazi iz komunitarnih izvora nije nikakvo strano ili spoljno pravo; to je pravo svake države članice, koje se primenjuje na njenoj teritoriji isto kao i nacionalno pravo, sa dodatnim svojstvom da se nalazi na čelu hijerarhije normativnih tekstova u svakoj državi članici.»¹⁵ Naime, komunitarno pravo poseduje jednu specifičnu snagu penetracije u unutrašnji pravni poredak država članica:

- norme komunitarnog prava automatski dobijaju status pozitivnog prava u unutrašnjem poretku država: to je **neposredna primena**;
- komunitarna norma stvara prava i obaveze za pojedince: **to je direktna primena**;
- komunitarna norma ima primat nad svim nacionalnim normama: **to je suprematija**.

a) Princip neposredne primene

Prema principima međunarodnog prava (član 26 Bečke konvencije), države moraju da poštiju ugovore kojima su se obavezale, a njihovi zakonodavni, izvršni i sudski organi da ih primenjuju, uz mogućnost da pitanje odgovornosti prema državama prema kojima su se obavezale bude pokrenuto pred međunarodnim sudom. Međutim, samo međunarodno pravo ne određuje uslove pod kojima norme sadržane u ugovorima moraju biti integrisane u pravni poredak država kako bi mogli da ih primenjuju njihovi organi i pravosuđe; svakoj državi ostavljeno je da to samostalno reguliše, zavisno od toga koju od dve koncepcije odnosa između međunarodnog i unutrašnjeg prava država podržava.

Prema dualističkoj koncepciji (začetnici su italijanski i nemački teoretičari), koja već duže vreme prevladava u međunarodnom pravu, međunarodni pravni

14 Presuda od 12. jula 1957.god., Algéra, aff.7/56-7/57, Rec.81)

15 Isaak, G., Blanquet, M.: *Droit communautaire général*, Dalloz, 8e édition, 2001, str.183.

poredak i nacionalni pravni poredak su dva nezavisna i odvojena sistema koja paralelno postoje. Prema tome, jedan međunarodni ugovor, koji je uredno ratifikaovan, ima pravno dejstvo samo u međunarodnom poretku. Da bi mogao da se primenjuje u unutrašnjem pravnom poretku države ugovornice, država mora te odredbe da prenese nekom nacionalnom normom (najčešće zakonom) ili da ih uvede u nacionalni poredak nekom pravnom formulom kojom se vrši transponovanje. U oba slučaja govorimo o «nacionalizaciji» ugovora, dakle međunarodna norma pretrpela je transformaciju prirode i sada se primenjuje u unutrašnjem pravnom poretku kao pravilo unutrašnjeg prava, a ne kao pravilo međunarodnog prava.

Monistička koncepcija (Idejni tvorac je H. Kelzen) zasniva se na jedinstvu pravnih poredaka, što isključuje svaku mogućnost kontinuiteta između međunarodnog pravnog porekta i nacionalnih pravnih poredaka država. Međunarodna norma kao takva se neposredno primenjuje, dakle bez uvođenja i transformacije, u unutrašnjem pravnom poretku država ugovornica. Međunarodni ugovor postaje deo sistema pravila koja primenjuju nacionalni sudovi i to ih primenjuju kao međunarodna pravila.

Međutim, suprotno međunarodnom pravu, komunitarno pravo ne ostavlja državama članicama mogućnost izbora između ova dva koncepta u pogledu odnosa komunitarnog i nacionalnih prava; monistička teorija je obavezna i države članice dužne su da je poštaju.

Dakle, princip neposredne primene znači da je komunitarno pravo po svojoj prirodi takvo da proizvodi neposredna dejstva u internom pravu država članica i nije potrebna nikakva procedura transformisanja ili prenosa (zakonom ili uredbom države članice) u unutrašnje pravo. Princip neposredne primene odnosi se na celokupno komunitarno pravo, dakle na primarno (Osnivačke ugovore), derivativno (uredbe, direktive i odluke) kao i pravo koje proizilazi iz međunarodnih obaveza koje su Zajednice preuzele. Ovaj princip potvrđio je i Sud pravde u presudi Costa c/ ENEL gde je istakao da za razliku od međunarodnih ugovora, Ugovor o osnivanju EEZ stvara sopstveni pravni poredak, integriran u pravne sisteme država članica od trenutka stupanja na snagu i obavezujući je za njihove pravosudne organe.

b) Princip direktnog efekta

Opšte međunarodno pravo ne isključuje mogućnost da određene odredbe međunarodnih konvencija mogu imati *self-executing* dejstvo, ukoliko je to namera strana ugovornica. Ipak ova mogućnost primenjuje se samo u izuzetnim slučajevima i važi jedino za odredbe koje se odnose na pojedince. «Suprotno tome, situacija u komunitarnom pravu je kvantitativno i kvalitativno drugačija, u smislu da celokupno

komunitarno pravo virtualno poseduje sposobnost da proizvodi dejstva na pravnu zaostavštinu pojedinaca.»¹⁶

Dakle, direktni efekat komunitarnog prava znači da ovo pravo stvara prava i obaveze u korist i na teret subjekata komunitarnog prava. Oni se mogu pozivati na svoja prava ili im nacionalni pravosudni organi mogu nametati obaveze koje potiču iz komunitarnog prava. Svako lice može zahtevati od svog nacionalnog sudije da se na njega primene odredbe komunitarnog prava (Osnivačkih ugovora, uredbi, direktiva, odluka) i sudija je u obavezi da to učini, tj. da koristi ove akte bez obzira na zakonodavstvo date države članice.

Ova novina komunitarnog prava, u odnosu na klasično međunarodno pravo, nema osnov u odredbama Osnivačkih ugovora. Teorija direktnog efekta komunitarnog prava zasnovana je na praksi Suda pravde. U presudi koju je doneo 1963. god. u poznatom slučaju Van Gend en Loos¹⁷, Sud pravde ističe da komunitarno pravo, iako nezavisno od zakonodavstva država članica, stvara obaveze za pojedince, ali i prava koja ulaze u njihovu pravnu zaostavštinu.

Da bi jedna komunitarna norma imala direktni efekat, potrebno je da ispunji određeni broj tehničkih uslova kojima je uslovljena njena primena u nacionalnom pravosuđu. Postoje tri uslova: norma mora biti dovoljno jasna i precizna, neuslovljena, dakle pogodna da proizvodi dejsta bez ikakvih komplementarnih nacionalnih ili komunitarnih mera.

Princip direktnog efekta ne posmtra se na način «sve ili ništa»¹⁸, naprotiv radi se o efektu «varijabilne geometrije»¹⁹, drugim rečima ovaj efekat ima promenljiv intenzitet i obim. Tako, s jedne strane, određene odredbe komunitarnog prava mogu stvarati prava i obaveze za sve subjekte komunitarnog prava na koje se primenjuju; one mogu da budu iskorišćene pred nacionalnim sudovima, uključujući i sporove među privatnim licima, kako u odnosu na nacionalne organe tako i odnosima među pojedincima. Za ove odredbe se kaže da imaju «direktni horizontalni efekat» ili «potpuni direktni efekat». S druge strane, suprotno njima, druge komunitarne norme imaju samo ograničen direktni efekat u smislu da ne stvaraju direktno obaveze za pojedince, već samo za države, i da se na njih u sporovima mogu pozivati samo pojedinci protiv države; ovde je reč o «vertikalnom direktnom efektu» ili «parcijalnom direktnom efektu».

Praktični domaćaj principa direktnog efekta varira zavisno od različitih kategorija komunitarnih normi.

16 Simon, D., «Le système juridique communautaire», Puf Droit, 3e édition, 2001., str. 387.

17 Presuda Suda pravde od 5. februara 1963., van Gend en Loos, 26/62, Rec.1.

18 Isaak, G., Blanquet, M.: *Droit communautaire général*, Dalloz, 8e édition, 2001, str.185.

19 Simon, D., «Le système juridique communautaire», Puf Droit, 3e édition, 2001., str. 390.

- Osnivački ugovori- Prema praksi Suda pravde, odredbe Osnivačkih ugovora možemo grupisati u tri kategorije. Prvo, postoje odredbe koje imaju potpuni direktni efekat, dakle one koje stvaraju prava i obaveze ne samo za države članice (verikalni direktni efekat), već i za pojedince (horizontalni direktni efekat). Radi se o odredbama npr. iz oblasti konkurenčije (članovi 81 i 82 ugovora koji se odnose direktno na preduzeća) i mnogim drugim dispozicijama Osnivačkih ugovora. Zatim, postoje odredbe sa ograničenim direktnim efektom, dakle koje stvaraju prava i obaveze za pojedince, ali koje oni mogu isticati samo protiv države. Ovakve odredbe su najbrojnije. Na kraju, neke odredbe uopšte nemaju direktni efekat, kao što su institucionalne norme, norme koje državama omogućavaju fakultativnost u odlučivanju i norme čije izvršenje zavisi od neke komunitarne nadležnosti.

- Uredbe i odluke upućene pojedincima - Kod ove dve kategorije akata direktni efekat ima potpuni domaćaj (oni po svojoj prirodi imaju direktni efekat i proizvode potpuni direktni efekat). «Ponekad se pitamo da li bi izraz direktno primenljiv trabalo da bude rezervisan samo za njih?»²⁰. Uredba je jedina komunitarna norma kojoj direktni efekat, eksplicitno predviđen ugovorima, nikada nije osporavan. «Prema članu 249 ugovora... uredba... je direktno primenljiva u svakoj državi članici..., s tim u vezi, usled svoje prirode i funkcije u sistemu izvora komunitarnog prava, uredba proizvodi neposredne efekte, i kao takva, pogodna je da poverava pojedincima prava koje je nacionalni sudija dužan da štiti»²¹. Takođe, opšti domaćaj uredbe daje joj potpuni direktni efekat, neophodan kako bi mogla da se smatra zakonodavnim instrumentom Zajednica. Vezano za odluke, zasnovane na članu 249 i upućene pojedincima, one, po definiciji, sadrže prava i /ili obaveze u korist ili na štetu onih kojima su namenjene i direktno se primenjuju u internom poretku, gde su čak i izvršne, pod pretpostavkom da sadrže neku novčanu obavezu.

- Direktive i odluke upućene državama- Doktrina je dugo smatrala da teorijski koncept direktive isključuje svaku mogućnost da ona ima direktni efekat. Međutim, Sud pravde je opovrgnuo ovo stanovište, i proširio na derivativno pravo principe tumačenja koje je ustanovio u presudi Van Gend en Loos za odredbe samih ugovora, odbijajući da isključi direktni efekat direktivama i odlukama uz obrazloženje da to nije u saglasnosti sa «obavezujućim dejstvom» koje član 249 propisuje za direktivu i odluku. Dakle, direktan efekat nije suštinski kvalitet direktive, već minimalna garancija. U slučaju pogrešnog izvršenja direktive (nije transponovana pre isteka roka ili je nekorektno transponovana), sudija može i mora direktivu direktno da primeni protiv države koja je propustila da izvrši svoju obavezu vezano za transponovanje direktive. Ovde pitanje samog pozivanja na

20 Isaak, G., Blanquet, M.: *Droit communautaire général*, Dalloz, 8e édition, str.194.

21 Presuda Suda pravde od 14.decembra 1971, Politi, aff. 43/71, Rec.1039.

direktivu predpostavlja, suprotno situaciji sa uredbom, jedan specijalan pravni kontekst, «realno gledajući patološki»²². Uzimajući u obzir njen specifičan osnov, diretni efekat direktive je ograničen i razlikuje se od onog kod uredbe. Direktiva, po definiciji, stvara obaveze samo za države kojima je namenjena, tako da direktni efekat može biti samo vertikalni, kojim se omogućava da se one ističu jedino protiv države. Na direktive se ne može pozivati u sporovima između privatnih lica, dakle pojedinac ne može isticati direktivu protiv drugog pojedinca, što znači da je direktivi uskraćen horizontalni direktni efekat.

c) Princip suprematije komunitarnog prava

Neposredno i direktno primenljivo u unutrašnjem pravnom poretku država članica, komunitarno pravo se susreće sa nacionalnim pravom: njegov uticaj biće različit u zavisnosti od toga da li će konflikti biti rešeni u korist jednog ili drugog prava.

Iako Osnivački ugovori ne sadrže nijednu eksplisitnu odredbu o suprematiji komunitarnog prava, praksa Suda pravde je jasno konstatovala da «**obzirom da proizilazi iz autonomnog izvora, pravu rođenom iz ugovora, se zbog njegove specifične prirode, ne može suprotstaviti pravni tekst unutrašnjeg prava bez obzira na njegovu prirodu, a da time ovo pravo ne izgubi svoj komunitarni karakter i da ne bude doveden u pitanje pravni osnov same Zajednice**»²³.

Ova definicija sudske doktrine sadrži četiri elementa o suprematiji, koje je kasnija praksa samo potvrdila. Suprematija je «**egzistencijalni uslov**» (P. Pescatore) komunitarnog prava koje postoji kao pravo samo pod uslovom da pravo država članica ne može da ga dovede u pitanje. Za sprovođenje ciljeva Zajednice, ostvarivanje zajedničkog tržišta, **mora se jednoobrazno primenjivati** komunitarno pravo, bez čega nema integracija. Zatim, **komunitarno pravo ima primat** zbog same prirode komunitarnog prava, dakle primat nije rezultat nekakve koncesije od strane ustavnog prava država članica. Komunitarno pravo ima primat nad nacionalnim pravnim poretcima što znači da sve komunitarne norme, primarnog ili derivativnog prava, direktno primenljive ili ne, imaju veću pravnu snagu. Takođe one imaju primat nad svim nacionalnim normama («kakva god da je priroda teksta unutrašnjeg prava»), administrativnim, zakonodavnim, sudskim, pa čak i ustavnim. Na kraju, suprematija komunitarnog prava ne odnosi se samo na komunitarni pravni poredak, dakle na odnose između država i institucija, naročito pred Sudom pravde, već, što je ključni doprinos presude, i na nacionalne pravne poretke (**«unutrašnja suprematija»**) i nacionalni sudske organi dužni su da je poštuju. Način

22 Isaak, G., M. Blanquet: *Droit communautaire général*, Dalloz, 8e édition, 2001, str.196.

23 Presuda Suda pravde od 15. jula 1964., aff. 6/64, Rec.1141.

na koji nacionalne sudije sankcionišu nepoštovanje suprematije komunitarnog prava, nije preciziran u presudi Costa.

Posledice suprematije komunitarnog prava koje je direktno primenljivo, Sud je pojasnio u presudi *Simmenthal*²⁴. Princip suprematije znači da pravila koja imaju direktni efekat «sastvani su deo, i imaju primat, u pravnom poretku na teritoriji svake države članice», moraju se primenjivati od njihovog stupanja na snagu, uprkos eventualnom postojanju suprotnog nacionalnog zakonodavstva, i tokom celog perioda dok su na snazi, čak i ukoliko se kasnije doneše neki zakon koji nije u skladu sa njim. S tim u vezi, Sud je zaključio da se nacionalno pravilo koje nije u skladu sa komunitarnim pravom, ne primenjuje, i propisao da nacionalni autoriteti, naročito sudije, imaju obavezu da ga zanemare.

Suprematija ima za posledicu minimalnu utuživost koja je dvostruka: pravo na usklađivanje nacionalnog prava sa komunitarnim pravom i pravo na naknadu štete. Naime, pojedinac može zatražiti od nacionalnog sudske da on, uzimajući u obzir komunitarno pravo, tumači nacionalno pravo u skladu sa komunitarnim pravom ili odbaci odredbu nacionalnog prava koja je suprotna komunitarnom pravu, što je u oba slučaja dovoljno da zadovolji tužioca. Sud je čak odredio logični sled ove dve operacije, sudija mora da tumači odredbu u skladu sa zahtevima komunitarnog prava, a ukoliko to nije moguće, ostavi po strani, tj. ne primeni nacionalno pravilo koje je suprotno komunitarnom pravu.

Pitanje obaveze države da pojedincima nadokandi štetu koju su pretrpeli zbog njenog kršenja komunitarnog prava, dugo je u doktrini bilo otvoreno. Iako je Sud odgovor dao sa zakašnjenjem, učinio je to kategorično: «komunitarno pravo nameće princip prema kome su države članice obavezne da nadoknade štetu koju su pretrpeli pojedinci usled kršenja komunitarnog prava za koje je država odgovorna»²⁵.

24 Presuda Suda pravde od 9. marta 1978., aff.106/77, Rec. 609.

25 Presuda Suda pravde od 19. novembra 1991, Francovich et Bonifaci, aff..ites C-6/90 i C-9/90, Rec. I-5357.

THE BASIS OF THE EUROPEAN UNION LEGAL SYSTEM

The paper deals with fundamental characteristics of the communitarian law, actually analyses the legal system of EU. In order to explain the functioning of the European Union, the author strives to give a short review of EU institutional framework, legal system and fundamental principles.

After introductory notes with regard to Foundation Treaty and establishment of European Union, the institutional system is analysed in the first part of this paper through examination of the Union's institutions: the Council of the ministries, the European Council, the European Parliament, the European Commission and the Court of Justice. The second part of the article gives the overview on the European Union legal system. First, the author examines the legal sources, primary and so-called «secondary law», written and not written legal sources and then the fundamental principles of the EU legal system, different from the internal legal systems of EU Member States and international legal system as well. The autonomy of EU legal system is fundamentally guaranteed through the principles of direct application, direct effect and supremacy of the communitarian law.

Key words: legal system of EU, Council, Commission, European Parliament, Court of Justice