

Јелена ЋЕРАНИЋ ПЕРИШИЋ¹

Институт за упоредно право

ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ФУНКЦИЈИ РАЗВОЈА ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

Апстракт: Процес европских интеграција формално је отпочет педесетих година 20. века усвајањем Оснивачких уговора Европских заједница. Овим уговорима постављен је темељ новом правном поретку, који се није могао поистоветити ни са националним правима држава чланица ни са међународним правом. Током наредних деценија, правни поредак ЕУ се развијао. Како је напредовао европски интеграциони процес, мењало се и право ЕУ. Према томе, циљ права ЕУ јесте да обезбеди функционисање европске конструкције. Право ЕУ представља аутономни, *sui generis* правни систем. У раду су осветљени само неки његови аспекти. Представљањем теоријског концепта европских интеграција, анализом стварања права ЕУ и правне природе права ЕУ, као и кратким освртом на изазове европских интеграција, аутор настоји да укаже да право ЕУ прати друштвена и политичка догађања на европској сцени, те да је право ЕУ у функцији развоја европских интеграција.

Кључне речи: *право Европске уније, европске интеграције, Оснивачки уговори, судска пракса, изазови.*

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Право је као друштвена појава традиционално сматрано, нарочито у доба јаких апсолутистичких држава, искључиво националном појавом. Настанак и постојање права везивани су за државу и одређену културу, а његово дејство било је ограничено државном територијом. При томе се од права, односно од примене правних прописа, очекивало да оствари различите циљеве. Отуда је и право различито схватано, у зависности од тога каква му је улога била намењивана. Тако је у земљама западне демократије и земљама Далеког истока право схватано као симбол правде и „регулатор друштвених односа“. Од права се очекивало да обезбеди функционисање правне државе као посебне организације у којој би се

¹ Виши научни сарадник, ceranicj@gmail.com

применом права гарантовала правна сигурност свим субјектима.² Тако схваћено, постојање права се не може објаснити, нити се његова примена може одвојити од појма организованог система власти који се традиционално поистовећује са државом.

Оваква перцепција права имплицира да изван државе и државног права не може постојати право. Имајући на уму да је целокупна земаљска територија подељена између држава, долази се до закључка да иако би постојао неки други скуп прописа изван државе, он не би могао чинити право (у раније наведеном значењу) пошто формално логички посматрано не би могао да нађе простор и субјекте примене. Оваквим схватањем је негирана природа правних прописа свим другим нормама које не ствара држава. Према томе, потребно је редефинисати појам права, јер би у супротном тешко било објаснити постојање и међународног права и права ЕУ као посебних појава.³

Међународне организације, као и Европска унија, имају своје правне поретке као посебне, мање или више аутономне системе прописа. Кад је реч о праву ЕУ, његово аутономно постојање признао је не само Суд правде ЕУ, већ и судови држава чланица. У теорији је посебност или *sui generis* природа образлагана чињеницом да не потиче само из карактера норми, већ и због тога што није имало историјску претечу или савремени еквивалент.⁴

Процес европских интеграција формално је отпочет педесетих година 20. века усвајањем Оснивачких уговора Европских заједница (ЕЗ). Овим уговорима постављен је темељ једном новом правном поретку. Од тих времена па до данас правни поредак ЕЗ/ ЕУ много се променио. Како је напредовао европски интеграциони процес, мењало се и право ЕУ. Сходно томе, циљ права ЕУ јесте да обезбеди функционисање ЕУ. Искрпно представљање права ЕУ превазилази границе овог рада, те су у раду осветљени само неки његови аспекти. Аутор настоји да анализом теоријског концепта европских интеграција, стварања права ЕУ, правне природе права ЕУ и изазова европских интеграција, укаже на то да право ЕУ прати друштвена и политичка догађања на европској сцени, те да је право ЕУ у функцији развоја европских интеграција.

² Р. Вукадиновић, *Увод у институције и право Европске уније*, Удружење за европско право, Крагујевац, 2012, 93.

³ *Ibid.*, 94.

⁴ *Ibid.*, 94-95.

2. ТЕОРИЈСКИ КОНЦЕПТ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

Иако је идеја о предодређености европског простора у једну организациону целину стара преко два миленијума, постала је посебно присутна након трагичних искустава Другог светског рата. Многи политичари тог времена, као и значајне личности ван сфере политике, залагали су се за европско уједињење. Ипак, почасно место иницијалне каписле за почетак интеграционог процеса, чији је резултат данашња Европска унија од 27 држава чланица (Уједињено Краљевство је у процесу изласка из ЕУ)⁵, припада тзв. Шумановој декларацији, акту названом по њеном творцу, министру иностарних послова Француске, Роберту Шуману (*Robert Schuman*). Ова декларација представљала је позив Француске, пре свега Савезној Републици Немачкој, али и другим европским државама, да удруже производњу и дистрибуцију црне металургије.⁶

Централни циљ за који се залаже декларација је обезбеђење мира. Дакле, у питању је политички циљ. Међутим, до њега се долази путем кооперације и интеграције најпре у једном сегменту економије, црној металургији. Коначно средство за остварење исказаног пацифистичког циља, а сасвим сигурно не само средство, већ и циљ сам по себи, представља будућа Европска федерација. А до те федерације се долази поступно, кроз „конкретна остварења – која ће најпре да створе фактичку солидарност“, што опет имплицира да ће та „конкретна остварења“ бити лоцирана превасходно у животнијим доменима, ближим грађанима, доменима који у себи не садрже семе негативних сучељавања и конфликта, а то су неполитички домени, међу којима централно место има економски домен.⁷

Сложеност и испреплетаност циљева и средстава садржаних у Шумановој декларацији упућују на то да се овај приступ идеји европског уједињења може перципирати као комбинација федералистичког и функционалистичког теоријског приступа.

Полазна тачка функционалистичке теорије је раздвајање људских активности на две основне групе. Прва група су политичке активности, које су по функционалистима инхерентно контроверзне (*inherently controversial*), док су неполитичке активности неконтроверзне или техничке (*noncontroversial or technical*). С једне стране, „активности које

⁵ Уједињено Краљевство се на референдуму 2016. године определило за излазак из ЕУ. Очекивало се да ће изаћи у марту 2019. године, али је то ипак одложено.

⁶ Б. Ракић, *За Европу је потребно време*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009, 14.

⁷ *Ibid.*, 15-16.

се односе на националну безбедност у најширем смислу (дипломатија, одржавање реда, управљање оружаним снагама) или на надметање ради стицања контроле над механизмима власти (функционисање политичких партија и група за притисак) евидентно су политичке, јер садрже у себи конфликт о основним вредностима. С друге стране, области као што су здравство, саобраћај или пољопривредна реформа, у бити су неполитичке. Управо на ове друге области функционалисти концентришу своје напоре.⁸

Вођене овим идејама, у Паризу 1951. године, шест европских земаља (Француска, Немачка, Италија, Холандија, Белгија и Луксембург) потписало је Уговор о основању Европске заједнице за угаљ и челик. Након тога, у Риму 1957. године, исте државе потписале су Римске уговоре којима су успостављене Европска економска заједница, са општом надлежношћу у економској сфери, и Европска заједница за атомску енергију, чији је предмет бављења мирнодопско коришћење атомске енергије.

Функционалистички концепт био је заснован на негативним искуствима Друштва народа, али не и на позитивним искуствима неког практичног модела. Прва позитивна искуства појавила су се након оснивања Европске заједнице за угаљ и челик. На тим позитивним искуствима је дограђена функционалистичка теорија, а нови модификовани облик назван неофункционализам.

Према неофункционалистичкој теорији циљ интеграционог процеса је успостављање европске федерације. Механизам за постизање овог циља налази се у централном институционалном систему који поседује наднационална овлашћења. Интеграциони процес започиње у економском домену, да би се касније проширио и на политички домен.⁹ Неофункционалисти заступали су став да ће ЕЗ, захваљујући ефекту преливања (енгл. *spill-over process*), постићи висок степен интеграције. Процес преливања је подразумевао да ће као последица тзв. негативне интеграције (укидање баријера у области економије) доћи то тзв. позитивне интеграције у осталим областима живота.¹⁰

⁸ С. Petland, *International Theory and European Integration*, The Free Press, A Division of Macmillan Publishing, New York, 1973, 74.

⁹ Б. Ракић (2009а), 17.

¹⁰ А. Чавошки, *Правни и политички поредак Европске уније*, Правни факултет Универзитета Унион, Сл. гласник, Београд, 2006, 31.

3. СТВАРАЊЕ ПРАВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Од свог настанка педесетих година 20. века, право ЕЗ/ ЕУ развијало се као самосвојно, аутономно право. По обележјима то право није било могуће поистоветити ни са националним правима држава чланица, ни са међународним правом. Пошто су ЕЗ представљале посебан облик заједница суверених држава, њихово право је било уткано између националног и међународног права. Према формалној процедури свог настанка, право ЕЗ/ ЕУ је међународноправног порекла (закључивање и ратификација међународних уговора). С друге стране, постављање узвишених циљева (мир, слобода, демократија, људска права и људско достојанство), као и преношење суверених права држава чланица на три Заједнице ради остваривања тих циљева омогућили су да се право ЕЗ/ ЕУ приближи, по свом императивном карактеру и нормативној снази националном праву.¹¹

За ово право опште прихваћен назив у државама чланицама ЕУ је француски термин комунитарно право (фр. *acquis communautaire*), који на српски језик преведен као правне тековине ЕУ. Комунитарно право плод је сталне законодавне делатности органа на нивоу ЕУ и судске праксе Суда правде. Скуп свих до сада усвојених прописа чини комунитарно право (право ЕУ).

Извори права ЕУ се могу посматрати у материјалном и формалном смислу. У материјалном смислу се под изворима права ЕУ подразумевају основни и одлучујући разлози и мотиви стварања прописа и друштвене снаге које су стварале прописе. У правној теорији су разлози за оснивање ЕЗ виђени доста идеализовано у „међународној солидарности и вољи да се сачува мир и креира боља Европа преко економског повезивања“. Формалне изворе права ЕУ чине облици у којима је садржана воља оснивача ЕЗ, који се у правној теорији обично деле на примарне и секундарне.¹² Подела је изведена с обзиром на субјекте који их доносе и њихову правну снагу.¹³ Додатни извори права су међународни уговори и судска пракса Суда правде која је, иако није предвиђена Уговорима, сигурно највише допринела развоју правног система ЕУ.

Свеобухватна анализа стварања права ЕУ тема је за далеко обимнија дела од овог рада. Стога ће на овом месту бити размотрени само неки аспекти стварања права ЕУ – измене и допуне Оснивачких уговора и судска пракса Суда правде.

¹¹ Б. Кошутин, *Увод у европско право*, Завод за уџбенике, Београд, 2006, 151-152.

¹² Уговорима су као извори секундарног права предвиђене: уредбе, директиве, одлуке, препоруке и мишљења.

¹³ Р. Вукадиновић (2012), 95.

3.1. Измене и допуне Оснивачких уговора

Примарне изворе права ЕУ стварају државе чланице приликом уређивања међусобних односа на основу уставних овлашћења. Ту спадају Оснивачки уговори (тзв. „основни уговори“ (фр. *traités de base*), као оригинарни извори права)¹⁴ са свим каснијим изменама и допунама, анексима и протоколима, одлуке и уговори о пријему нових држава чланица.

Оснивачким уговорима, државе чланице најпре су основале ЕЗ, а затим их просторно и садржински даље развијале и коначно успоставиле ЕУ. Овим уговорима су не само успостављене међународне организације, већ је истовремено и створен нови правни систем.¹⁵ Одредбама Оснивачких уговора стварају се норме објективног права. Ове норме имају тзв. формативну снагу у смислу да формирају (стварају) правни поредак ЕУ, те Суд правде није овлашћен да цени њихову правну ваљаност, већ само да их тумачи.¹⁶

Примарно право ЕУ, посебно његови најважнији извори – Уговор о ЕУ и Уговор о функционисању ЕУ– настали су у складу са нормама међународног права, а мењају се сходно одредбама међународноправне природе из члана 48 Уговора о ЕУ.¹⁷

Од оснивања ЕЗ па до данас, Оснивачки уговори мењани су и допуњавани више пута. Како се ЕЗ постепено трансформисала од функционалне и секторске шесточлане економске заједнице у политичку заједницу и економски савез држава са врло амбициозним не само економским, већ и политичким циљевима, и широким кругом чланства, тако су модификовани и Уговори.

Као што је већ поменуто, међународним уговорима државе чланице су најпре основале ЕЗ, а затим их просторно и садржински даље развијале. Заправо Оснивачки уговори су пратили динамику развоја процеса европских интеграција и у просторном (географском) и у садржинском (материјалном) смислу.

Што се тиче измена у садржинском смислу, процес европских интеграција почео као превасходно економски савез држава, те је и садржина уговора била таква. Од три заједнице, одмах се по динамици издвојила Европска економска заједница (која је касније променила назив

¹⁴ Б. Ракић, „Фрагментација међународног права и европско право – на западу нешто ново“, *Анали Правног факултета у Београду*, 1/2009, 128.

¹⁵ Б. Кошутић, *op. cit.*, 171-172.

¹⁶ Р. Вукадиновић (2012), 96.

¹⁷ Б. Кошутић, Б. Ракић, Б. Милисављевић, *Увод у право европских интеграција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015, 263.

у Европска заједница (ЕЗ)). Будући да је главни циљ био оснивање заједничког тржишта,¹⁸ одредбе су се правасходно односиле на елементе за успостављање заједничког тржишта.¹⁹ Оснивачки уговори први пут су измењени и допуњени 1986. године Јединственим европским актом. У садржинском смислу, једна од највећих измена Оснивачких уговора је она из 1992. године Уговором из Мастрихта. Потписивање овог уговора представљало је прекретницу у даљем продубљивању европских интеграција. „Уговор о Европској унији се сматра новом етапом у процесу стварања све чвршћег јединства између народа Европе, у којој се одлуке доносе што је могуће отвореније и на нивоу што је могуће ближе грађанима.“²⁰ Уговором из Мастрихта основана је Европска унија, а њено поље надлежности проширено на две нове области које се нису тичале економије – заједничка спољна и безбедносна политика и сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова. Уговором о ЕУ успостављена је и нова организациона структура ЕУ, тзв. трипартитна структура. Први стуб представљале су тадашње ЕЗ, а други и трећи стуб нове области сарадње – заједничка спољна и безбедносна политика и сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова. За разлику од првог стуба који је по природи био супранационалан, друга два стуба била су заснована на међудржавној сарадњи. Оснивачки уговори поново су измењени и допуњени Уговором из Амстердама 1997. године и Уговором из Нице 2001. године. Последње измене и допуне извршене су Уговором из Лисабона из 2007. године који је ступио на снагу 1. децембра 2009. Овим уговором укинута је тзв. трипартитна структура ЕУ и он се састоји од Уговора о ЕУ и Уговора о функционисању ЕУ.

Што се тиче измена у просторном смислу, Уговори су мењани и допуњавани приликом сваког проширења ЕУ. Уговори о приступању нових држава чланица (са сваком земљом се закључује посебан уговор о приступању) такође су интегрални део Оснивачких уговора. Од оснивања до данас било је седам таласа проширења.²¹

¹⁸ Унутрашње тржиште обухвата подручје без унутрашњих граница у коме су обезбеђени слободно кретање лица и промет робе, услуга и капитала.

¹⁹ Елементи уговора који карактеришу заједничко тржиште су: царинска унија, забрана квантитативних ограничења између држава чланица, поступак усклађивања правних прописа, прописивање правила конкуренције, регулисање државне помоћи, успостављање заједничке трговинске политике.

²⁰ Чл. 1, ст. 2 Уговора о Европској унији – УЕУ.

²¹ Уједињено Краљевство, Данска и Ирска (1973); Грчка (1981); Шпанија и Португал (1986); Аустрија, Финска и Шведска (1995); Естонија, Летонија, Литванија, Пољска, Чешка, Словачка, Мађарска, Словенија, Кипар и Малта (2004), Румунија и Бугарска (2007); Хрватска (2013).

Оснивачки уговори су, током више од шест деценија постојања европске конструкције, мењани и допуњавани у складу са развојем европских интеграција. Дакле, примарно право ЕУ је у функцији развоја европских интеграција.

3.2. Улога Суда правде у стварању права ЕУ

Одлуке Суда правде ЕУ представљају важан део права ЕУ, будући да се може рећи да је кроз судску праксу овог Суда стваран правни систем ЕУ. Како је живот маштовитији од законописца, Суд правде је својим креативним тумачењима, попуњавао правне празнине и допринео томе да правни поредак ЕУ данас изгледа овако. Најважнија начела на којима почива комунитарно право управо су стварана на овај начин.

Што се тиче дејства одлука Суда, све његове одлуке су обавезујуће, али немају све дејство *erga omnes*. Упркос томе што у јавности преовладава мишљење да у ЕУ важи прецедентно право, истина је да је комунитарни систем својеврсна комбинација континенталног и англосаксонског система. Дејство одлука овог суда зависи заправо од врсте поступка у коме се одлука доноси.²²

Однос права ЕУ према унутрашњим правима држава чланица је одређен начелима директне примене, директног дејства и супрематије (супериорности).

3.2.1. Начело директног дејства права ЕУ

Начело директног дејства права ЕУ, као једног од најважнијих начела на којима почива правни поредак ЕУ, резултат је судске праксе Суда правде. У чувеном предмету *Van Gend en Loos*²³ први пут је прокламовано начело директног дејства. Ово начело омогућава појединцима да се позивају на одредбе права ЕУ пред националним судовима. Суд правде је у овом предмету утврдио: „да Заједница представља нови правни поредак међународног права, у корист кога су државе ограничиле, у одређеним областима, своја суверена права, и чији субјекти нису само државе чланице него и њихови држављани; према томе, комунитарно право, независно од законодавства држава чланица, уз то што ствара обавезе за појединце, такође успоставља права која постају део њихове правне баштине; она настају не само када су изричито додељена Уговором, већ и због обавеза које Уговор намеће на тачно

²² А. Чавошки, *op. cit.*, 160.

²³ Суд правде, *Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen*, предмет бр. 26/62, 5.02.1963.

одређен начин како појединцима, тако и државама чланицама и институцијама Заједнице.²⁴

Појам директног дејства врло често се поистовећује са појмом директне примене. Ипак, између њих постоји озбиљна разлика. Под појмом директне примене подразумева се подобност директне примене прописа права ЕУ у националном праву, без доношења националних мера којима ови прописи постају део националног права. Ова одлика права ЕУ чини га различитим од међународног права које у случају дуалистичке концепције подразумева одређени уставни поступак уношења међународних уговора у национално право.²⁵

Иначе, Суд правде је у наредним пресудама развијао начело директног дејства. У предмету *Defrenne v. Sabena*. Суд је направио разлику између вертикалног и хоризонталног директног дејства комунитарних одредби. Под одредбама које имају вертикално директно дејство подразумевају се оне на које може да се позива појединац против органа који су еманација саме државе, док су одредбе које имају хоризонтално дејство оне на које може да се позива појединац против другог појединца.²⁶

3.2.2. Начело супрематије права ЕУ

Од почетка европског интеграционог процеса, питање односа између права ЕУ и националног права било је предмет дискусије. Суд правде се коначно изјаснио у предмету *Costa v. ENEL*,²⁷ дајући одговоре на два питања. Прво се тиче односа између права ЕУ и националног права, а друго решавања ситуације када је национално право у супротности са правом ЕУ.

Приликом разматрања ових питања, Суд се најпре позвао на карактеристике Уговора којима је успостављен нови правни систем у којем су државе чланице ограничиле своја суверена права. То ограничење је резултирало у стварању правног система који намеће обавезу како за државе чланице тако и за правна и физичка лица. Суд је такође истакао да је супрематија права ЕУ потврђена одредбама Уговора којим је предвиђено да су прописи обавезујући и применљиви у свим државама чланицама. Ова одредба која није ничим условљена, остала би празно слово на папиру ако би држава чланица могла једнострано да поништи

²⁴ *Ibid.*

²⁵ А. Чавошки, *op. cit.*, 105-106.

²⁶ D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 2001, 387-406.

²⁷ Суд правде, *Costa v. ENEL*, предмет бр. 6/64, 15.07.1964.

њено дејство путем законодавних мера којима би се признала супрематија националног права над комунитарним правом.²⁸

Пренос права и обавеза које произилазе из Уговора од стране држава чланица из својих домаћих правних система у комунитарни правни систем носи са собом трајно ограничење њихових суверених права против којих потоњи једностранни акт, који није усклађен са концептом Заједнице, не може да преовлада.²⁹

Суд је у овом предмету решио тзв. питање хијерархије норми, односно односа између права ЕУ и националног права. Значај утврђивања начела супрематије права ЕУ огледао се у спречавању неуједначене примене права ЕУ у државама чланицама која би довела у питање испуњавање циљева предвиђених Уговоима, као и у спречавању нарушавања ауторитета права ЕУ.³⁰

Прокламовање овог начела је поставило пред Суд још једно питање које је у тесној вези са овим начелом, а тицало се примене националних прописа који су у супротности са одредбама права ЕУ. Суд је о овом питању одлучивао у предмету *Simmmenthal*.³¹ У складу са начелом супрематије права ЕУ, Суд је утврдио дејство одредаба Уговора, с једне, и националних права држава чланица, с друге стране. Поменуте одредбе, не само да по ступању на снагу аутоматски поништавају супротне одредбе важећег националног права већ, такође, спречавају законито усвајање нових националних законодавних мера у мери у којој би оне биле у супротности са одредбама права ЕУ.³²

4. ПРАВНА ПРИРОДА ПРАВА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

У правној теорији нема јединственог схватања о правној природи права ЕУ. Различита схватања делимично су последица различитог методолошког приступа, а делимично различитог схватања саме правне природе ЕУ. При томе опредељење за одређени модел повезаности држава чланица Заједнице није био резултат искључиво брижљиве правне анализе садржине закључених међународних уговора, него и политичких жеља учесника у тој расправи.³³

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ А. Чавошки, *op. cit.*, 118.

³¹ Суд правде, *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA*, предмет 106/77, 9.03.1978.

³² *Ibid.*

³³ Б. Кошутић, *op. cit.*, 72.

Европска унија представља јединствени и у правној историји до сада непознати облик повезивања држава. Стога је њену правну природу тешко дефинисати и сврстати је у неку од постојећих категорија. Део доктрине сматра да ова специфична форма организовања држава, упркос одређеним етатистичким одликама, има претежно карактеристике међународне организације. Други део је мишљења да се она, по уређењу и начину функционисања, приближила моделу федералне државе. Последњих година све је више присталица тзв. средњег решења, на основу кога ЕУ није ни класична међународна организација, ни држава, већ осцилира између ове две категорије.³⁴ Осим тога, потпуно је погрешно да се на ЕУ, као до сада непознат и јединствен облик политичког организовања држава, примењује одређени, унапред установљени модели. Уколико се нова појава посматра искључиво кроз призму већ постојећих модела, не може се допрети до суштине и одредити природа овог ентитета. Унија је постепено еволуирала и временом се трансформисала у 'нешто друго'.³⁵

Различито одређивање правне природе ЕУ имплицира и различита, али мање разубјена, схватања о правној природи права ЕУ. Она се могу класификовати у: интернационалистичка (међународна), наднационалистичка (аутономна) и мешовита.

Према првом схватању, право ЕУ је по својој природи међународно право, јер је настало на основу међународних уговора, и без обзира на извесне специфичности, његово дејство остаје у сфери дејства међународног права. Као такво, оно представља део савременог међународног права. Његово укључивање у унутрашње правне поретке држава чланица поборници оваквог схватања објашњавају теоријом трансформације.³⁶

Према наднационалној теорији, државе чланице су, ступањем у ЕЗ, њој доделиле одређена овлашћења и у тим обалстима ограничиле своја суверена права, па се тако створено право не може подвести под познате класификације права, нити се поистоветити са унутрашњим или међународним правом, већ представља аутономни *sui generis* систем са наднационалним карактеристикама.³⁷

Према мешовитом схватању, право ЕУ је истовремено и међународно и унутрашње, јавно и приватно, материјално и

³⁴ Ј. Ђеранић, „Права природа Европске уније на основу Уговора из Лисабона“, *Актуелна питања савременог законодавства*, Будва, 2012, 303-318.

³⁵ М. Longo, “European Integration: Between Micro-Regionalism and Globalism”, *Journal of Common Market Studies*, 3/2003, 487.

³⁶ Р. Вукадиновић (2012), 162-163.

³⁷ *Ibid.*, 163.

процедурално, састављено из закона и прецедената. То има за последицу да се извори права ЕУ не могу тумачити само у складу са традиционалним правилима међународног права, нити се односи између држава чланица могу третирати као чисти односи међународног права.³⁸

5. ИЗАЗОВИ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА

Европска унија последњих десет година проживљава најсложенију, најдуготрајнију и најнеизвеснију кризу од свог оснивања. Криза која је 2008. године почела као економска, брзо се проширила захвативши све остале сегменте привреде и друштва. Економске и политичке тешкоће са којима се Унија тренутно суочава прете да угрозе основне вредности које је ова заједница остварила, а то су пре свега мир и стабилност на простору ЕУ у последњих шездесет пет година.³⁹

Бројни разлози довели су до кризе и они се могу сврстати у три категорије – разлози економске, политичке и правне природе. Још није дефинисан јасан пут не само како превазићи постојећу кризу, већ ни око њене квалификације и природе, па чак ни око назива. Тако једни ову кризу еуфемистички називају „изазовима“ (*challenges*), а други као кризу поверења у ЕУ или неповрења у функционалност (односно дисфункционалност), или недовољну делотворност органа Уније.⁴⁰ Ипак, након Брексита, сви су сагласни да се ЕУ налази на раскрсници и да концепт европских интеграција мора да се редефинише.

Проблеми са којима се тренутно суочава ЕУ, као и могући путеви за излазак из кризе, превазилазе границе овог рада. С обзиром на комплексну и еволутивну природу догађаја у данашња нестабилна времена, било би амбициозно ограничити се на један предлог за излазак из кризе. Дакле, интенција аутора није да сугерише један метод за решавање кризе, већ да, у светлу дискусије о праву ЕУ у функцији развоја европских интеграција, укаже на један од метода предвиђен Уговорима, а то је диференцирана интеграција.

Европска унија има 27 држава чланица (без Уједињеног Краљевства) између којих постоје велике разлике у погледу економске моћи, дрштвено-политичког уређења, културно-историјског наслеђа, правних традиција, итд. Управо због овакве хетерогености ЕУ, морало се

³⁸ Т. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Oxford, 1988, 85.

³⁹ А. Рабреновић, Ј. Ђеранић, *Усклађивање права Републике Србије са правним тековинама ЕУ: приоритети, проблеми и перспективе*, Институт за упоредно право, Београд, 2012, 301.

⁴⁰ Р. Вукадиновић, „Диференцирана интеграција као спасоносни метод интеграције или дезинтеграције ЕУ“, *Правна ријеч*, 39/2014, 524.

одступити од принципа јединства и једнакости држава чланица који је деценијама представљао један од темеља европске конструкције. На основу овог принципа све државе чланице учествују у развоју свих политика ЕУ. Да би ЕУ наставила да напредује и продубљује интеграције, концепт једнакости и јединства држава уступа место концепту диференцираности (флексибилности). Под флексибилношћу комунитарног права подразумева се могућност да се државе чланице налазе у различитом положају у погледу опсега права и обавеза у оквиру одређених политика ЕУ. Дакле, на основу овог концепта, свака земља чланица продубљује интеграције сопственим ритмом.⁴¹

Чињеница да је концепт диференцираности кодификован сведочи у прилог томе да је право ЕУ у функцији развоја европских интеграција, у смислу да прати друштвену стварност. Наиме, диференцирана интеграција институционализована је први пут Уговором из Амстердама у виду одредби о ближој (убрзаној, појачаној) сарадњи. Разлоге због којих је баш у Уговору из Амстердама посебна пажња посвећена клаузули о ближој сарадњи требало би тражити у очекивању да ће у наредном ширењу ЕУ бити примљене државе из ранијег „Источног блока“, те да неке од њих неће бити спремне да учествују у свим облицима интракомунитарне интеграције.⁴²

Одредбе о ближој сарадњи измењене су и допуњене најпре Уговором из Нице, а затим Уговором из Лисабона. Уговор из Лисабона предвиђа да државе чланице, које желе да међусобно успоставе ближу сарадњу у оквиру надлежности које нису резервисане искључиво за Унију, могу користити институције Уније и спроводити сарадњу применом одговарајућих одредби Уговора. Ближе сарадње усмерене су на фаворизовање остварења циљева ЕУ, заштиту њених интереса и јачање процеса интеграција.⁴³ Оне су отворене у сваком тренутку за све државе чланице.⁴⁴

6. ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Криза са којом се ЕУ суочава последњих десет година озбиљнија је и опсанија од свих у новијој историји. Протеком времена, кризни *modus*

⁴¹ Ј. Ђеранић, „Диференцирана интеграција – инструмент за превазилажење различитости између држава чланица ЕУ – са посебним освртом на њене импликације на универзално и особено у праву ЕУ“, *Универзално и особено у праву* (ур. О. Вујовић), Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица, 2018, 65.

⁴² Р. Вукадиновић (2014), 550.

⁴³ Чл. 20, ст. 1, тач. 1 УЕУ.

⁴⁴ Чл. 20, ст. 1, тач. 2 УЕУ.

operandi и *modus vivendi* прихваћен је као редовно стање у Унији.⁴⁵ Како ни након бројних реформских мера које ЕУ предузима последњих десет година, криза није превазиђена, све се чешће доводи у питање опстанак ЕУ и уопште будућност европских интеграција. Поједини чак доводе у питање и сврху изучавања права ЕУ.

С једне стране, што се тиче опстанка ЕУ, државе европског континента упућене су једна на другу и сарадња између њих је неизбежна, пре свега због испреплетаности интереса. Питање је само каквој врсти интеграција прибећи. Време је показало да ЕУ са ширим кругом чланова нема великих могућности за амбициозне интеграционе подухвате, у смислу да се ова специфична организација држава приближи федералном државном уређењу. Искуства из прве половине педесетих година и даље, упркос протоку времена, могу да служе као показатељ шта треба, а шта не треба чинити да би интеграција била успешна. Утолико пре што сасвим извесно и даље важи то да, на плану интеграције, поступна и на непосредним животним интересима заснована функционалистичка формула представља формулу успеха.⁴⁶

С друге стране, што се тиче самог права ЕУ, Унија почива на развијеном, веома модерном и добром правном систему, који служи као узор многим европским и ваневропским државама. И шта год да се догоди са ЕУ, као политичким обликом организовања држава, европски стандарди и вредности, као цивилизацијске тековине, неће нестати. Направимо аналогију са римским правом. Иако је Римско царство пропало, римско право представља темељ многих правних система данас. И нико не доводи у питање сврсисходност његовог изучавања.

Напоследку, у контексту дискусије о праву ЕУ у функцији развоја европских интеграција, не можемо а да се не осврнемо на процес глобализације. Европска унија ће, у оквиру глобализације, сасвим сигурно постати преузак оквир за друштвене процесе. Ипак, она ће „сачувати смисао и одиграти важну улогу једино у мери у којој изгради високе стандарде и вредности, увијене између осталог и у правну форму. И те вредности и стандарде, кроз интеракцију са другима, полако нестајући кроз утапање у глобално друштво, подигне на светски ниво. Као кап мастила стављена у чашу воде. Која ће се у тој води растопити, али вода неће више бити безбојна, него плава.“⁴⁷

⁴⁵ Ј. Ђеранић, М. Глинтић, „Европска унија десет година након почетка“, *Правни живот*, 12/2018, 343.

⁴⁶ Б. Ракић (2009а), 260-261.

⁴⁷ Б. Ракић (2009б), 145.

ЛИТЕРАТУРА

Вукадиновић, Р., *Увод у институције и право Европске уније*, Удружење за европско право, Крагујевац, 2012.

Вукадиновић, Р., „Диференцирана интеграција као спасоносни метод интеграције или дезинтеграције ЕУ“, *Правна ријеч*, 39/2014, 541-560.

Кошутић, Б., *Увод у европско право*, Завод за уџбенике, Београд, 2006.

Кошутић, Б., Ракић, Б., Милисављевић, Б., *Увод у право европских интеграција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2015.

Рабреновић, А., Ђеранић, Ј., *Усклађивање права Републике Србије са правним тековинама ЕУ: приоритети, проблеми и перспективе*, Институт за упоредно право, Београд, 2012.

Ракић, Б., *За Европу је потребно време*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009.

Ракић, Б., „Фрагментација међународног права и европско право – на западу нешто ново“, *Анали Правног факултета у Београду*, 1/2009, 122-147.

Ђеранић, Ј., „Права природа Европске уније на основу Уговора из Лисабона“, *Актуелна питања савременог законодавства*, Будва, 2012, 303-318.

Ђеранић, Ј., „Редефинисање концепта европских интеграција – различити сценарији за превазилажење кризе у Европској унији“, *Актуелна питања савременог законодавства*, Будва 2017, 201-214.

Ђеранић, Ј., „Диференцирана интеграција – инструмент за превазилажење различитости између држава чланица ЕУ – са посебним освртом на њене импликације на универзално и особено у праву ЕУ“, *Универзално и особено у праву* (ур. О. Вујовић), Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, Косовска Митровица, 2018, 63-78.

Ђеранић, Ј., Глинтић, М., „Европска унија десет година након почетка кризе“, *Правни живот*, 12/2018, 341-356.

Чавошки, А., *Правни и политички поредак Европске уније*, Правни факултет Универзитета Унион, Сл. гласник, Београд, 2006.

Hartley, T., *The Foundations of European Community Law*, Oxford, 1988..

Lecourt, R., *L'Europe des juges*, Bruylant, Bruxelles, 1976.

Longo, M., “European Integration: Between Micro-Regionalism and Globalism”, *Journal of Common Market Studies*, 3/2003, 447-494.

Petland, C., *International Theory and European Integration*, The Free Press, A Division of Macmillan Publishing, New York, 1973.

Simon, D., *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 2001.

Jelena Ceranic Perisic, Ph.D

Senior Research Fellow, Institute of Comparative Law

THE EUROPEAN UNION LAW IN THE FUNCTION OF EUROPEAN INTEGRATION DEVELOPMENT

Summary

The process of European integrations has formally begun in the fifties of the 20th century by adoption of the Founding Treaties of the European Communities. These treaties laid the groundwork for a new legal order, which could not be identified either with the Member States national laws or with international law. Over the next decades, the EU's legal order has evolved. As the European integration process has progressed, EU law has been amended. Therefore, the aim of EU law is to ensure the functioning of the European construction. European Union law is an autonomous, *sui generis* legal system. The paper analyses only certain aspects of the EU law. By presenting the theoretical concept of European integrations, examining the creation of EU law and the legal nature of EU law, and briefly addressing the challenges of European integrations, the author strives to point out that the EU law follows social and political developments on the European scene, and the EU law is in the function of European integration development.

Key words: *European Union law, European integrations, Founding Treaties, case law, challenges.*