

## ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ



Др Радован Д. Вукадиновић  
Професор Правног факултета у Крагујевцу и  
Директор Центра за право Европске уније

# Право Европске уније

четврто измењено и допуњено издање

Крагујевац,  
2006.

Проф. др Радован Д. Вукадиновић

**ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

четврто измењено и допуњено издање  
треће издање 2001.  
друго издање 1996.  
прво издање 1995.

**Рецензенти:**

Проф. др Мирко Васиљевић  
Правни факултет у Београду

Проф. др Оскар Ковач  
Економски факултет у Београду

**За издавача**

Радован Д. Вукадиновић  
Директор Центра за право ЕУ

**Издавач**

Центар за право Европске уније  
Правног факултета у Крагујевцу и  
Канцеларија Србије и Црне Горе за придруживање Европској унији

**Дизајн корица**

Професор Слободан Штегић

**Штампа**

Беоштампа, Београд

**Тираж**

500 примерака

**Copyright:**

© 2004 Центар за право Европске уније.

Сва права су задржана. Ниједан део ове књиге не може бити репродукован нити смештен у систем за претраживање или емитован у било ком облику, електронски, механички, фотокопирањем, снимањем или на други начин, без претходне писмене дозволе издавача.

All rights reserved. No part of this work may be reproduced or transmitted in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying and recording, or by any information storage or retrieval system, without permission in writing from the publishers.

**ISBN 86-80765-49-X**

*Издавање књиге финансијски помогло*

**Јавно предузеће Електромрежа Србије**, Београд, Таковска 11.

*Супрузи Драгици и деци: Јелени и Владимиру*



*Према једној од легенди, Европа је била мајка Миноса, краља Крита и славног поморца, који је био чувен по стварној поморској сили. У том својству Европа је била најстарији творац средоземних цивилизација. Римски песник и историчар Овидије је, међутим, у *Метаморфозама* дао другачију верзију: феничанску принцезу Европу је отео и одвео на Крит бог Зевс, отац богова, где ју је и завео. Према историчару Херодоту, ова отмица кћери краља Тира није била друго до освета за тирску отмицу Ио, кћерке краља Аргоса.*

*Овде се мит и историја спајају да би означиле пренос добара и технике између фараонског Египта чији је део био Тир и античких грчких колонија. У потрази за Европом, Кадмос, њен брат, пренео је уметност писма грчком свету. Тако је Европа, коју етимолози интерпретирају као Запад, земљу заласка, насупрот Истоку, постала грчки географски појам који је означавао нове земље источно од Егејског мора, за разлику од њихових старијих посела у Малој Азији. Европа је, дакле, била неутралан географски појам.*

*Из књиге Мешела Фушеа, *Европска Република* (Michel Foucher, *La république européenne*)*





## САДРЖАЈ

Скраћенице .....	XXI
Цитирани случајеви .....	XXIII
Предговор .....	XXXVII
Preface .....	XXXIX
Белешка уз друго издање.....	XLI
Напомена уз треће издање.....	XLII
Напомена уз четврто издање.....	XLIII

## ПРВИ ДЕО - НАСТАНАК И ТРАНСФОРМАЦИЈА ЕЕЗ

ГЛАВА I ЕВРОПСКА ЕКОНОМСКА ЗАЈЕДНИЦА ДО СПОРАЗУМА ИЗ МАСТРИХТА.....	3
1. Настанак и циљеви Европске економске заједнице.....	3
2. Процес реформи Европске економске заједнице.....	6
2.1. Политика продубљавања интеграционих процеса.....	7
2.2. Политика ширења.....	9
ГЛАВА II ЕВРОПСКА ЗАЈЕДНИЦА И ЕВРОПСКА УНИЈА ПОСЛЕ МАСТРИХТА .....	11
1. Идеја о Европској унији .....	11
2. Европска заједница и Европска унија према Споразуму из Мастрихта.....	12
2.1. Циљеви и задаци Европске заједнице и Европске уније према Споразуму из Мастрихта.....	12
2.2. Правна природа Европске заједнице .....	14
2.3. Правна природа Европске уније.....	16
2.4. Правни субјективитет Европске уније.....	18
2.5. Европска унија у политичком смислу.....	24
3. Европско грађанство као тековина Споразума из Мастрихта.....	26
3.1. Појам и значај грађанства у Европској унији .....	26
3.2. Права и обавезе које произилазе из грађанства Европске уније.....	27
3.2.1. Право кретања и боравка.....	28
3.2.2. Политичка права .....	29
4. Европска унија према Споразуму из Амстердама.....	30
4.1. Област поштовања људских права и слобода.....	31
4.2. Области стварања простора слободе, сигурности и правде.....	32
4.3. Област заједничке спољне и безбедносне политике.....	33
4.4. Ближа сарадња .....	35
4.5. Завршне одредбе.....	36
5. Европска заједница према Споразуму из Амстердама .....	37
5.1. Област деловања институција .....	37
5.2. Област права грађана Уније .....	39

6. Реформе према Споразуму из Нице .....	40
6.1. Околности у којима су вршене реформе и њени учесници.....	40
6.2. Начин сазивања и утврђивање дневног реда Међувладине конференције .....	42
6.3. Метод рада Конференције .....	43
6.4. Одлучивање квалификованом већином и процедура коодлучивања .....	45
6.5. Остварени резултати .....	47
6.6. Прерасподела гласова у Савету.....	49
6.7. Остварени резултати .....	50
6.8. Састав Комисије .....	51
6.9. Остварени резултати .....	51
6.10. Састав Европског парламента .....	52
6.11. Остварени резултати .....	52
6.12. Ближа сарадња .....	53
6.13. Остварени резултати .....	55
6.14. Шта после Нице.....	55
7. Европска унија према предлогу Устава за Европу.....	56
7.1. Циљеви и начела на којима се заснива Унија према Уставу .....	58
7.2. Однос Уније према државама чланицама и грађанима.....	59
7.3. Правни субјективитет Уније.....	60
7.4. Обележја Уније.....	61

## ДРУГИ ДЕО - ПРАВО ЕВРОПСКИХ ЗАЈЕДНИЦА

ГЛАВА III ПОЈАМ И ПРИРОДА КОМУНИТАРНОГ ПРАВА .....	65
1. Право као друштвена појава и државна творевина.....	65
2. Појам и садржина комунитарног права .....	66
2.1. Појам .....	66
2.2. Садржина.....	68
2.3. Правна природа .....	72
3. Термин .....	75
3.1. Комунитарно право или право Европске уније - јединствени или различити правни системи .....	75
3.2. Комунитарно или европско право.....	79
3.3. Комунитарно или компаративно право .....	83
4. Подела легислативних надлежности између држава чланица и Заједнице.....	86
4.1. Уопште .....	86
4.2. Подела надлежности према циљу или предмету .....	88
4.3. Подела надлежности према правној природи .....	89
4.4. Подела надлежности према начину преноса.....	92
5. Вертикална подела надлежности према Предлогу Устава за Европу.....	95
5.1. Уопште .....	95
5.2. Значај начела супсидијарности у систему поделе власти .....	97

ГЛАВА IV ИЗВОРИ КОМУНИТАРНОГ ПРАВА.....	103
1. Уопште.....	103
2. Примарни извори.....	104
2.1. Уговори о оснивању.....	105
2.1.1. Садржина Оснивачких уговора.....	106
2.1.2. Важење и примена.....	107
2.1.3. Поступак измене.....	107
2.2. Конвенције између држава чланица.....	109
2.3. Споразуми између Заједнице и трећих држава и међународних организација.....	110
2.3.1. Споразуми о придруживању или асоцијацији.....	110
2.3.2. Споразуми о сарадњи или кооперацији.....	113
3. Секундарни извори.....	114
3.1. Уредбе.....	115
3.2. Упутства.....	117
3.3. Одлуке.....	118
3.4. Препоруке и мишљења.....	118
3.5. Остали секундарни правни акти.....	119
4. Акти и инструменти Европске уније.....	120
4.1. Оквирне одлуке Савета из области сарадње у правосуђу.....	120
4.2. Одлуке Савета у области сарадње у правосуђу.....	120
4.3. Посебни инструменти.....	120
4.3.1. Заједничке стратегије.....	120
4.3.2. Заједнички ставови.....	121
4.3.3. Заједничке акције.....	121
4.3.4. Индивидуалне акције држава чланица.....	121
5. Извори права Европске уније према Предлогу устава за Европу.....	121
6. Општа правна начела и општа правила међународног права.....	126
6.1. Уопште.....	126
6.2. Подела.....	128
6.3. Функција општих начела у комунитарном праву.....	131
6.4. Основна људска права као општа начела.....	133
6.5. Начело једнакости.....	138
6.6. Начело правне сигурности и заштите легитимних очекивања.....	139
7. Судска пракса.....	140
8. Систематизација и хијерархија комунитарних извора права.....	140
8.1. Систематизација.....	140
8.2. Хијерархија.....	142
9. Однос права Европских заједница и права Европске уније.....	144
ГЛАВА V ОДНОС КОМУНИТАРНОГ ПРАВА ПРЕМА ПРАВИМА ДРЖАВА ЧЛАНИЦА.....	147
1. Уопште.....	147

2. Начело директне примене .....	149
2.1. Инкорпорација Оснивачких уговора .....	152
2.1.1. Метод трансформације .....	153
2.1.2. Метод адопције .....	155
2.2. Директна примена секундарних извора.....	155
2.3. Начело супериорности .....	156
3. Начело директног дејства.....	162
3.1. Директно дејство Уговора о оснивању.....	166
3.2. Директно дејство споразума са трећим државама.....	170
3.3. Директно дејство општих принципа права.....	170
3.4. Директна примена или директно дејство уредби.....	170
3.5. Директно дејство упутстава.....	172
3.6. Директно дејство одлука.....	175

## **ТРЕЋИ ДЕО - ПРАВО УНУТРАШЊЕГ ТРЖИШТА**

ГЛАВА VI ПРАВНЕ КАРАКТЕРИСТИКЕ УНУТРАШЊЕГ ТРЖИШТА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ .....	179
1. Трансформација заједничког у унутрашње тржиште .....	179
2. Унутрашње тржиште као процес.....	181
3. Покушај дефинисања заједничког и унутрашњег тржишта.....	184
4. Унутрашње тржиште као уставна категорија.....	187
5. Мере за успостављање унутрашњег тржишта.....	188
5.1. Правни основ за доношење мера хармонизације.....	190
5.2. Различити приступи и технике хармонизације .....	193
5.2.1. Хармонизација националних прописа дефинисањем одговарајућих прописа и политике на комунитарном нивоу .....	193
5.2.2. Тотална или потпуна хармонизација .....	193
5.2.3. Метод оптирајуће хармонизације .....	194
5.2.4. Делимична хармонизација.....	195
5.2.5. Минимална хармонизација.....	195
5.2.6. Алтернативни метод хармонизације.....	196
5.2.7. Метод узајамног признавања права контроле .....	196
5.2.8. Хармонизација техником упућивања .....	197
5.2.9. Нови правац у хармонизацији - хоризонтална хармонизација.....	197
5.3. Прелазни инструменти и механизми хармонизације.....	199
6. Хармонизација прописа у трећим државама .....	202
6.1. Значај хармонизације .....	202
6.2. Правна средства хармонизације .....	203
6.3. Карактеристике хармонизације домаћих прописа са правом Европске уније .....	205
6.3.1. Необавезност хармонизације домаћих прописа .....	205
6.3.2. Посебни циљеви хармонизације прописа у трећим државама .....	206

6.3.3. Парцијалност или фрагментарност хармонизације .....	207
6.3.4. Поступност хармонизације.....	207
6.3.5. Хармонизација на два колосека .....	208
ГЛАВА VII НАЧЕЛО СЛОБОДЕ ПРОМЕТА РОБЕ.....	209
1. Уопште.....	209
2. Царинска унија.....	210
3. Заједничка царинска тарифа .....	213
4. Одређивање порекла и вредновање робе .....	215
5. Дажбине истог дејства као царинске дажбине .....	217
6. Појавни облици дажбина које имају исто дејство као и царине .....	224
7. Забрана квантитативних ограничења и мера сличног дејства .....	226
7.1. Квантитативна ограничења.....	227
7.2. Мере које имају слично дејство као и квантитативна ограничења .....	227
8. Директно дискриминаторне или неједнако примењиве мере .....	229
9. Једнако примењиве мере .....	231
10. Судска пракса.....	232
10.1. Случај Dassonville.....	232
10.2. Случај Cassis .....	234
11. Значај одлука у случајевима Dasonville и Cassis de Dijon .....	236
11.1. Домашај примене Dasonville формуле и правила о императивним захтевима .....	236
11.2. Однос императивних захтева и одступања из члана 30. Уговора .....	238
12. Забрана квантитативних ограничења и мера истог дејства на извоз .....	240
13. Одступања и ограничења од примене одредби о уклањању квантитативних ограничења и мера које имају исто дејство .....	242
14. Општа одступања из члана 30. Уговора о оснивању .....	242
14.1. Заштита јавног морала, јавног поретка и јавне сигурности.....	244
14.2. Заштита здравља и живота људи, животиња и биљака .....	246
14.3. Заштита националног културног и другог наслеђа.....	248
14.4. Заштита индустријске и трговачке својине .....	248
15. Остала одступања .....	251
16. Ограничења од примене члана 28. Уговора о оснивању .....	252
16.1. Државни монополи трговачког карактера.....	253
16.2. Ограничења условљена државним субвенцијама .....	253
16.2.1. Недозвољена државна помоћ .....	259
16.2.2. Дозвољени изузеци .....	260
17. Политика конкуренције.....	262
18. Хармонизација прописа који се односе на препреке у трговини.....	264

18.1. Поступак обавештавања у случају одступања од начела слободног промета робе.....	265
18.2. Поступак обавештавања предвиђен Одлуком број 3052/95.....	266
18.3. Поступак обавештавања према Упутству број 98/34. у области техничких стандарда .....	266
19. Тумачење мера које имају исто дејство као и квантитативна ограничења након тзв. "Новембарске револуције" .....	267
20. Значај "Новембарских" одлука .....	270
<b>ГЛАВА VIII</b>	
<b>СПОЉНА ТРГОВИНСКА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ .....</b>	<b>275</b>
1. Заједничка трговинска политика .....	275
1.1. Правни основ за вођење заједничке трговинске политике .....	275
1.2. Садржина заједничке трговинске политике .....	278
1.3. Инструменти за вођење заједничке трговинске политике .....	279
1.4. Појам и историјат регулисања правног режима извоза и увоза .....	281
1.4.1. Прелазни период. ....	281
1.4.2. Актуелни режим увоза .....	287
2. Заједничка пољопривредна политика .....	288
2.1. Извори права и предмет регулисања .....	288
2.2. Појам и циљеви заједничке пољопривредне политике .....	291
2.3. Организација заједничког тржишта .....	294
2.3.1. Систем одређивања и одржавања заједничке цене .....	294
2.3.2. Врсте одобрене помоћи и премија и политика побољшања структуре у пољопривреди .....	297
2.3.3. Контролисање производње.....	298
2.3.4. Регулација трговине пољопривредним производима са трећим државама .....	299
2.4. Практичне последице и ефекти спровођења заједничке пољопривредне политике.....	300
2.5. Реформе заједничке пољопривредне политике од 1992. 1999. и 2003. године.....	301
<b>ГЛАВА IX НАЧЕЛО СЛОБОДЕ КРЕТАЊА ЛИЦА .....</b>	
<b>307</b>	
1. Појам начела слободе кретања лица .....	307
1.1. Значај начела.....	307
1.2. Појам слободе кретања лица .....	308
1.3. Право одбијања уласка/депортација .....	309
1.4. Недискриминација по основу држављанства.....	309
1.5. Посебан третман спортиста .....	312
1.6. Обрнута дискриминација.....	313
2. Слобода кретања радника .....	314
2.1. Извори права .....	315
2.2. Динамика.....	316
2.3. Појам "радника".....	318
2.4. Положај радника из трећих држава .....	321

2.5. Положај држављана из трећих држава након пада Берлинског зида.....	323
2.6. Положај држављана новопримљених држава чланица .....	325
3. Самозапослена лица.....	326
4. Економска садржина права кретања радника.....	327
4.1. Право на прихватање стварно понуђеног запослења .....	327
4.1.1. Подобност (услови) за запошљавање .....	328
4.1.2. Право запослених на једнаки третман и уживање одређених социјалних и пореских погодности.....	329
4.1.3. Право радника на обуку у стручним школама и центрима за обуку .....	333
4.1.4. Остала права .....	333
4.1.5. Права чланова породице радника .....	334
4.2. Садржина имиграционог права радника.....	335
4.2.1. Право уласка.....	336
4.2.2. Право боравка.....	337
4.2.3. Право останка после престанка запослења.....	339
5. Ограничења слободе кретања .....	341
5.1. Разлози јавног поретка.....	342
5.2. Разлози јавне сигурности.....	343
5.3. Разлози јавног здравља .....	344
5.4. Поступак.....	344
5.5. Запошљавање у јавној управи .....	345
6. Право на слободно кретање и боравак грађана Уније након Споразума из Мастрихта .....	345
7. Слобода кретања грађана Уније .....	348
ГЛАВА X ПРАВО НАСТАЊИВАЊА .....	351
1. Општи појам.....	351
2. Субјекти права настањивања .....	353
3. Предузећа као субјекти права настањивања .....	357
4. Услови за коришћење права настањивања. ....	360
4.1. Признавање диплома и квалификација.....	360
4.2. Усвајање хармонизованих правила за фирме и компаније.....	360
5. Хармонизована правила о трговачким друштвима.....	362
5.1. Прво упутство .....	363
5.2. Друго упутство.....	364
5.3. Треће упутство.....	365
5.4. Четврто упутство .....	366
5.5. Шесто упутство.....	367
5.6. Седмо упутство.....	368
5.7. Осмо упутство.....	369
5.8. Десето упутство .....	369
5.9. Једанаесто упутство.....	369

5.10. Дванаесто упутство .....	370
5.11. Тринаесто упутство .....	370
5.12. Предлози осталих упустава.....	371
6. Европска компанија .....	373
6.1. Идеја о формирању европске компаније .....	373
6.2. Статут европске компаније.....	374
6.2.1 Правни основ .....	375
6.2.2. Метод регулисања .....	376
6.3. Основне карактеристике европске компаније .....	378
6.3.1. Оснивање. ....	378
6.3.2. Престанак европске компаније. ....	387
7. Европска економска интересна групација .....	388
ГЛАВА XI НАЧЕЛО СЛОБОДЕ ВРШЕЊА УСЛУГА.....	391
1. Значај остваривања слободе пружања услуга .....	391
2. Извори права .....	392
3. Појам начела слободе вршења услуга.....	394
4. Појам услуга.....	395
5. Препреке слободном вршењу услуга и правна средства и методи њиховог уклањања и превазилажења .....	400
5.1. Школска спрема и потребно искуство као услови за обављање одређених послова.....	402
5.2. Правила професионалног понашања .....	405
6. Услови за пружање посебних услуга.....	406
6.1. Хармонизација прописа из области банкарских услуга .....	407
6.2. Резултати хармонизације прописа из услуга осигурања .....	410
ГЛАВА XII НАЧЕЛО СЛОБОДЕ КРЕТАЊА КАПИТАЛА .....	417
1. Појам начела слободе кретања капитала .....	417
2. Појам капитала и домашај начела .....	419
3. Извори права .....	422
4. Квалификација послова у којима долази до кретања капитала .....	426
5. Начела о остваривању слободног кретања капитала .....	427
6. Слобода кретања капитала након усвајања "Беле књиге" .....	428
6.1. Основне карактеристике .....	428
6.2. Кретање капитала између држава чланица и трећих држава .....	430
6.3. Дозвољена ограничења слободе кретања капитала.....	430
7. Слобода кретања капитала након ступања на снагу Уговора о Европској унији.....	431
8. Успостављање економске и монетарне уније након Мастрихта и Амстердама .....	432



8.1. Прва фаза монетарне уније.....	435
8.2. Друга фаза.....	436
8.3. Трећа фаза.....	437
ГЛАВА XIII ПРАВО КОНКУРЕНЦИЈЕ.....	441
§ 1) ОПШТА ПИТАЊА.....	441
1. Појам и значај конкуренције.....	441
2. Извори права конкуренције.....	442
3. Домашај примене прописа конкуренције.....	446
3.1. Персонални домашај примене права конкуренције.....	446
3.2. Материјални домашај примене правила конкуренције.....	448
3.3. Територијални домашај примене права конкуренције.....	448
3.4. Екстратериторијална јурисдикција Суда правде.....	449
§ 2) РЕСТРИКТИВНИ СПОРАЗУМИ ИЗ ЧЛАНА 81. (85). УГОВОРА О ОСНИВАЊУ.....	452
1. Уопште.....	452
2. Појам споразума.....	453
3. Одлуке удружења предузећа.....	454
4. Договорна пракса.....	455
5. Општи услови за постојање рестриктивног понашања.....	458
5.1. Појам понашања којим се може утицати на трговину између држава чланица.....	458
5.2. Појам спречавања, ограничавања или нарушавања конкуренције.....	461
5.3. Појам понашања које има за циљ или последицу спречавање, ограничавање или нарушавање (витоперење) конкуренције унутар заједничког тржишта.....	461
6. Ограничења од примене забрана из члана 81. Уговора о оснивању.....	463
6.1. Правило резона.....	463
6.2. Незнатна ограничења конкуренције – правило de minimis.....	466
6.3. Могуће ограничење - негативно уверење.....	469
7. Последице забране.....	469
8. Дозвољени изузеци.....	470
9. Поступак нотификације – обавештавања.....	471
9.1. Први позитивни услов.....	473
9.2. Други позитивни услов.....	474
9.3. Први негативни услов.....	474
9.4. Други негативни услов.....	475
10. Групни или блок изузеци.....	476
11. Модернизација правила за спровођење чланова 81. и 82. Уговора о Европској заједници.....	478
11.1. Поступак према Уредби број 1/2003.....	479

11. 2. Регулисање ограничења у вертикалним споразумима према Уредби Комисије број 2790/1999 .....	482
11.2.1. Појам дозвољеног вертикалног споразума .....	483
11.2.2. Основне карактеристике усвојених решења .....	484
12. Забрањени облици картелних споразума .....	485
12.1. Споразуми који непосредно или посредно утврђују куповне или продајне цене или друге услове размене .....	486
12.2. Споразуми којима се ограничава или контролише производња, пласман, технички развој или инвестиције .....	487
12.3. Споразуми којима се дели тржиште или извори снабдевања .....	488
12.4. Споразуми који одређују неједнаке услове за исте послове са различитим пословним партнерима, стављајући их на тај начин у неравноправан конкурентски положај .....	488
12.5. Споразуми којима се условљава склапање уговора прихватањем додатних обавеза, које по својој природи и трговачким обичајима немају везе са предметом уговора .....	489
§ 3) ЗЛОУПОТРЕБА ДОМИНАНТНОГ ПОЛОЖАЈА .....	489
1. Уопште .....	489
2. Постојање доминантног положаја .....	490
2.1. Релевантно тржиште .....	491
2.2. Релевантно географско тржиште .....	493
2.3. Учешће на релевантном тржишту .....	494
3. Забрана злоупотребе доминантног положаја .....	494
3. 1. Појавни облици злоупотребе доминантног положаја .....	495
3.1.1. Непосредно или посредно наметање неодговарајуће куповне или продајне цене или осталих услова размене .....	495
3.1.2. Ограничавање производње, пласмана или техничког развоја на штету потрошача .....	496
3.1.3. Примењивање неједнаких услова на исте послове са различитим партнерима, стављајући их на тај начин у лошији конкурентски положај .....	497
3.1.4. Условљавање закључивања уговора прихватањем додатних обавеза, које по својој природи, или према трговачким обичајима, нису у вези са предметом уговора .....	497
§ 4) СПАЈАЊЕ И ПРЕУЗИМАЊЕ ПРЕДУЗЕЋА И ЗЛОУПОТРЕБА ДОМИНАНТНОГ ПОЛОЖАЈА .....	498
1. Значај концентрација за привредни живот и нужност њиховог регулисања .....	498
2. Извори права .....	499
3. Основна решења Уредбе о концентрацијама .....	504
4. Поступак .....	508
5. Однос Уредбе о концентрацијама и унутрашњих права држава чланица .....	510

§ 5) ПОЛОЖАЈ ЈАВНИХ ПРЕДУЗЕЋА.....	511
1. Извори права .....	511
2. Особености у положају јавних предузећа.....	513
3. Појам јавног предузећа у праву Европске уније .....	514
4. Правни режим јавног сектора привреде .....	519
5. Дозвољени изузеци од примене општих прописа о конкуренцији.....	521

**ЧЕТВРТИ ДЕО - СПОЉНИ ОДНОСИ ЕЗ/ЕУ**

ГЛАВА XIV СПОЉНИ ОДНОСИ ЕВРОПСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ .....	525
--	-----

§ 1) ОПШТА РАЗМАТРАЊА.....	525
----------------------------	-----

1. Политички и правни основ за успостављање спољних односа.....	525
2. Карактеристике политике спољних односа .....	526
2.1. Постепеност .....	526
2.2. Диференцираност .....	527
2.2.1. Регионална или геополитичка диференцијација .....	527
2.2.2. Диференцијација на основу економске развијености. ....	529
2.2.3. Условљена диференцијација. ....	530
2.3. Флексибилност.....	531
3. Политика ширења .....	531
4. Економске санкције као средство спољне политике Европске уније.....	533
4.1. Уопште .....	533
4.2. Санкције Европске заједнице/Европске уније .....	534
4.2.1. Карактеристике санкција као аутономних мера ЕЗ/ЕУ .....	535
4.2.2. Инструменти за спровођење санкција .....	536
4.2.3. Економске санкције након споразума из Мастрихта .....	536

§ 2) СПОЉНА ПОЛИТИКА ЕВРОПСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ И ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НАКОН ПАДА БЕРЛИНСКОГ ЗИДА.....	537
---	-----

1. Од Регионалног приступа до Пакта о стабилности за југоисточну Европу..	537
1.1. Потреба дефинисања сопствене спољне политике.....	537
2.2.Ројомонски процес као претходница регионалног приступа.....	539
2. Садржина и циљеви Пакта о стабилности .....	543
2.1. Настанак .....	543
2.2. Циљеви. ....	544
2.3. Обавезе из Пакта.....	544

§ 3) ОДНОСИ ИЗМЕЂУ ЈУГОСЛАВИЈЕ И ЕВРОПСКЕ ЕКОНОМСКЕ ЗАЈЕДНИЦЕ .....	547
--	-----

1. Односи између Европске економске заједнице и СФР Југославије .....	547
---	-----

2. Основне карактеристике Првог трговинског споразума .....	548
3. Други трговински споразум .....	549
4. Споразум о сарадњи .....	550
5. Основне карактеристике Споразума о сарадњи .....	551
§ 4) ОДНОСИ ИЗМЕЂУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ДРЖАВА ЗАПАДНОГ БАЛКАНА .....	555
1. Процес стабилизације и придруживања.....	555
2. Ојачани процес стабилизације и придруживања. ....	556
2.1. Стање у преговорима .....	556
2.2. Случај државне заједнице Србија и Црна Гора .....	557
3. Услови за закључивање споразума о стабилизацији и придруживању .....	562
4. Acquis Communautaire.....	563
Резиме .....	565
Summary .....	569
Литература.....	573

члана 6. Првог наслова Првог дела, Унији на изричит начин признат правни субјективитет. Тиме је, дефинитивно, отклоњена правна дилема о значењу и домашају одредби чланова 24. и 38. Уговора о Европској унији и Унији је на недвосмислен начин омогућено да на међународној сцени потврђује и унапређује свој идентитет. Важно је истаћи да је радна група у формулисању оваквог решења пошла од чињенице да је Унија у ранијој пракси већ закључила бројне међународне споразуме па је таква пракса прихваћена као доказ постојања подразумевајућег правног субјективитета.

#### **7.4. Обележја Уније**

Под обележјима Уније се подразумевају: застава, химна, мото и валута. Застава Уније остаје иста: дванаест златних звездица на плавој подлози, химна ће бити базирана на "Оди радости" из Девете Бетовенове симфоније, валута Уније остаје евро, гесло Уније је "уједињени у различитости", док ће свој дан Унија славити 9. маја.



**ДРУГИ ДЕО**

**ПРАВО ЕВРОПСКИХ ЗАЈЕДНИЦА**

тарно право и право Европске уније "коегзистирају као општа правила на истом нивоу"<sup>77</sup>

Међутим, имајући у виду реформе Европске заједнице и решења из предложеног устава Европске уније може се говорити о привременој раздвојености ових правних система која ће се према предлогу Устава стопити у јединствени правни систем Европске уније.

### 3.2. Комунитарно или европско право

Другу врсту забуне може створити коришћење израза "европско право".<sup>78</sup> Иако се у стручној литератури у државама чланицама и под овим изразом подразумева комунитарно право, у трећим државама нечланицама овом изразу се даје друго, по правилу, шире значење.

Изразом "европско право" као збирним појмом може се означити или збир прописа националних (унутрашњих) правних система европских држава, или укупност правила која су изведена из националних (унутрашњих) прописа (унутрашњих правних система), а која су заједничка или иста у свим европским државама.<sup>79</sup>

У првом случају, реч је о појединачним конкретним правима које обједињује само географско подручје настанка и примене.

У другом случају, такви прописи не постоје као позитивно или важеће право, нити имају своје изворе у формалном смислу, већ се под овим изразом подразумевају заједничке карактеристике које постоје у националним правима европских држава, тј. њихово тзв. заједничко језгро (*common core*).<sup>80</sup> У овом смислу, израз "европско право" се може схватити као савремено *ius commune Europaicum*. Заједничку основу овако схваћеног "европског права" (*ius commune Europaicum*) чини или универзално или природно право, које стоји у основи

<sup>77</sup> Исто, стр. 46.

<sup>78</sup> Rodin, *Pravni sustav i institucije Evropske zajednice*, Zagreb, 1990, стр. 29. користи израз "европско право" као синоним за право Европских заједница. Вид. и Siriški, *Mogućnosti priključenja država centralne i istočne Evrope Evropskoj uniji*, *Međunarodni problemi*, 4 (1995), стр. 444; Weiler i Haltern, *The Autonomy of the Community Legal Order – Through the Looking Glass*, *Harvard International Law Journal*, 3 (1996) 2, стр. 411-448; Л. М. Энтин, *Европејско право*, Москва, 2001. на стр. 34. наводи да се под изразом европско право могу разумети три ствари: 1) укупност националних правних система европских држава, као збирни појам; 2) део међународних правних норми које регулишу односе између европских држава, као део регионалног или субрегионалног правног система. Те норме су садржане углавном у двостраним и вишестраним конвенцијама и 3) укупност правних норми које регулишу односе у оквиру европских заједница.

<sup>79</sup> E. Bucher, *Recht, Geschichlichkeit, Europa*, у: B. Schmidlin (ed.), *Vers un droit prive europeen commun? Skizzen zum gemeineuropaeischen Privatrecht*, (Basel, 1994, Beiheft Zeitschrift fuer Schweizerisches Recht, 6), 7-31. је правио разлику између *Europarecht*, тј. позитивног права Европске уније, и *europaesches Recht*, тј. европског права као целине.

<sup>80</sup> Вид. Schlesinger, *Formation of Contract, A Study of the Common Core of Legal Systems*, New York/London, 1968.



свих правних система<sup>81</sup> или, према другом ужем поимању, трговински обичаји засновани на рационалном пословном понашању. На заједништво и једних и других утицали су, поред географске близине, и заједничка хришћанска вера, латински језик који је једно време био заједнички, заједнички правни ауторитети, сличност култура и друго.<sup>82</sup> Највећа заслуга за откривање таквих заједничких елемената припада школи компаративног и транснационалног права.

Међутим, прво схватање неоправдано поистовећује "европско право" са природним правом, јер ово друго због своје универзалности не може бити географски ограничено. Иако комунитарно право своје постојање дугује "европској солидарности"<sup>83</sup> држава чланица, основ њиховог заједништва се не може тражити у оживотворењу универзалне правде, већ у циљном и свесном стварању амбијента за остваривање практичних, пре свега, економских, а онда и других интереса.

Према другом схватању, корене европског, односно комунитарног права требало би тражити у средњовековном *lex mercatoria*. Ово због тога што, према предмету регулисања, комунитарно право у основи заиста чини комунитарно пословно (трговинско) право. Корени таквих прописа могу се тражити у римском *ius gentium*, чије су неке карактеристике делимично ревитализоване у средњовековном *ius mercatorum* или *lex mercatoria*.<sup>84</sup>

Савремено *ius commune* је, међутим, према предмету регулисања шире од средњовековног сталешког *lex mercatoria*, јер није ограничено само на прописе трговачког права. Иако се и право Европских заједница састоји углавном од прописа трговинског (пословног) права, постоји тенденција да се, паралелно са проширивањем циљева Европске заједнице и стварањем Европске уније, овим прописима регулишу и нека друга питања, као што су питања кривичног права, права заштите животне средине и политичка права, и у том смислу оно превазилази традиционално схватање *lex mercatorie*.

С друге стране, постоје и разлике у садржини и начинима осмишљавања савременог *ius commune Europaeum* и стварања права Европских заједница.

Комунитарно право се састоји из "истинских комунитарних прописа, а не од материјалних правила националних права која су заједничка државама чланицама Европске уније. Стога оно не сме бити сматрано заједничким пра-

<sup>81</sup> Вид. ауторе на које Polach, Harmonization of Laws in Western Europe, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. VIII, 11 (1959), упућује на стр. 151, н. 23.

<sup>82</sup> Basedow, A Common Contract Law for the Common Market, 33 *CML Rev.* (1996) стр. 1170.

<sup>83</sup> Lasok and Bridge, *Law & Institutions of the European Communities*, London, 1987, стр. 18.

<sup>84</sup> Schmitthoff, International Trade Law and Private International Law, u: *Festschrift für H. Dölle "Vom Deutschen zum Europäischen Recht"*, Band II, Tübingen, 1963 (Herausgegeben vom E. Caemmerer, A. Nikisch, K. Zweigert), стр. 262, наводи случај из 1291. и случај за време владавине Краља Edvarda II (1307-1327), у коме је Краљ наредио да се односни спор реши у складу са "универзалним правом трговаца". Вид. и Vukadinović, *Lex mercatoria kao pravedno pravo u međunarodnom trgovinskom (privrednom) pravu*, *Pravni život*, 9-10/1994, стр. 1217-1231.

вом Европе (*common law of Europe*).<sup>85</sup> У том смислу се, према методима настанка једног и другог права, у правној теорији прави разлика између метода "комунитаризације" и метода "европеизације".<sup>86</sup>

Комунитаризацијом се означава поступак стварања комунитарног права коришћењем познатих метода унификације и хармонизације, али коришћењем особених комунитарних средстава, као што су комунитарна правила, комунитарна упутства и комунитарне одлуке. Израз "европеизација" упућује на шири феномен приближавања националних права европских држава, који не резултира у усвајању новог европског извора у формалном смислу, већ се изражава кроз спремност националних држава и њихових судова да постепено мењају унутрашње законодавство, у циљу његовог прилагођавања неком европском узору, и кроз адекватну спремност националних судова да одредбе постојећих прописа тумаче и примењују на усаглашени "европски" начин. Процес "комунитаризације" резултира у доношењу новог комунитарног извора права, или у усклађивању (хармонизацији), приближавању (апроксимацији) или координацији постојећих националних прописа држава чланица. Комунитаризација националних прописа из тачно одређених области свесно је подстицана од органа Европских заједница, да би се остварили циљеви постављени у Уговорима о оснивању, и ограничена је само на државе чланице. Отуда су државе чланице обавезне да следе овај процес "у мери у којој је то потребно за остваривање комунитарних циљева." Процес "европеизације националних права" углавном је подстицан од правне теорије и у том погледу представља само интелектуални покушај заснован на осећању припадности истом цивилизацијском простору.

Израз "европско право" може се користити и у географском смислу, као географска одредница којом се упућује на подручје примене прописа који постоје у европским државама, без обзира на начин настанка. И у овом смислу је комунитарно право ужи појам, јер се примењује само у 25 држава чланица Европске уније.

Ипак, и поред ових разлика, може се наћи оправдање да се изрази "европско право" и "комунитарно право" користе у заменљивом смислу (као синоними). Ако се право које настаје у оквирима трију Заједница посматра у развојном смислу, као резултат динамичког процеса којим је тренутно обухваћено постојећих 25 држава чланица, али са тенденцијом ширења и на остале европске државе, онда се изразом "европско право" управо одражава поменута тенденција ширења Европске уније. Иако се комунитарно право непосредно примењује само на комунитарне субјекте из данашњих 25 држава чланица, оно посредно утиче, у већој или мањој мери, и на правне системе осталих европских

<sup>85</sup> Mortelmans, *Community Law: More than a Functional Area of Law, Less than a Legal System*, 1 *LIEI*, (1996), стр. 26. Вид. и Cappeletti, *New Perspectives for a Common Law of Europe*, Florence 1978; B. de Witte and C. Forder (eds.), *The common law of Europe and the future of legal education*, Kluwer, 1992.

<sup>86</sup> Van Gerven, *Bridging the Gap between Community and National Law: Towards a Principle of Homogeneity in the Field of Legal Remedies?*, *CML Rev.* (1995), стр. 698, н. 62.

заједничкој стратегији. Ови инструменти немају директну примену ни директно дејство, нити су предмет судске контроле.

#### **4.3.2. Заједнички ставови**

У областима спољне и безбедносне политике и сарадње у полицијским и правосудним стварима, Савет је овлашћен и да усваја заједничке ставове. Заједничким ставом се дефинише став или приступ Уније по овим посебним питањима. Заједнички став може бити и резултат спровођења заједничке стратегије. Иако то није прописано Уговором, заједнички став се објављује у Службеном листу уз навођење правног основа усвајања. Заједнички став обавезује државе чланице да обезбеде да њихове националне политике буду у складу са њим. Међутим, заједнички ставови не могу бити преиспитивани у поступку судске контроле. Такође, немају директну примену ни директно дејство.

#### **4.3.3. Заједничке акције**

Према одредбама члана 14(1). Уговора о Европској унији, Савет усваја заједничке акције у области спољне и безбедносне политике. У њима се назначавају задаци, домашај, средства и трајање оперативне акције Уније који се односи на посебну ситуацију. Уобичајено се користе за имплементирање заједничке стратегије. Објављују се у Службеном листу и наводи се правни основ усвајања. Немају директну примени ни директно дејство, нити су предмет судске контроле.

#### **4.3.4. Индивидуалне акције држава чланица**

Уговор предвиђа да државе чланице могу предузимати самосталне или индивидуалне акције у појединим ситуацијама, у складу са Уговором о оснивању. Одлуке о таквим индивидуалним акцијама се објављују у националним службеним гласилима, а често и у Службеном листу Европске уније. Такве одлуке по правилу не подлежу оцени од стране Суда правде, осим ако Суду није у том погледу пренето изричито овлашћење. Под акцијама се најчешће подразумевају легислативни акти које доносе државе чланице, на пример код ратификације Уговора о оснивању, али и у форми секундарних аката приликом усвајања конвенција из области полицијске и правосудне сарадње, или код усвајања конвенција из члана 293. Уговора о оснивању Европске заједнице. Конвенције су обавезујуће снаге и подлежу судској контроли Суда правде. О овим конвенцијама је било речи код примарних извора.

### **5. Извори права Европске уније према Предлогу устава за Европу**

Према одредбама члана I-33. Уговора о уставу за Европу, изворе права Европске уније чине: европски закони, европски оквирни закони, европске

уредбе, европске одлуке, препоруке и мишљења (*European laws, European framework laws, European regulations, European decisions, recommendations and opinions*). Наведени акти су груписани у правне акте легислативне или законодавне природе, нелегислативне природе и имплементирајуће акте. Подела је извршена углавном према органу који је овлашћен да их усваја и према поступку усвајања.

**Легислативни акти.** У легислативне акте (*Legislative acts, Gesetzgebungsakte, Les actes législatifs*) према одредбама члана I-34. Устава, спадају европски закони и оквирни закони. У комунитарном праву европски закони су били познати под називом уредбе, док су европски оквирни закони били познати као комунитарне уредбе или упутства.

Европски закон је законски акт општег карактера који обавезује у свим својим елементима и директно се примењује у свакој држави чланици.

Европски оквирни закон је законски акт који обавезује сваку државу чланицу на коју се односи у погледу резултата које је потребно остварити, при чему се надлежним националним органима препушта да изабере форму и средства.

У погледу правне природе, европски закони и оквирни закони су, за разлику од постојећих уредби и упутстава који су могли имати не само легислативни карактер, већ и карактер имплементирајућих аката, јасно опредељени као искључиво легислативни акти или инструменти.<sup>63</sup> Искључива легислативна природа је изведена из "легислативног поступка" саодлучивања по коме се усвајају, а који је у односу на ранији поступак само незнатно измењен.

Одредбама члана I-34. Устава за Европу, предвиђено је да легислативне акте заједно усвајају Европски парламент и Савет министара на предлог Комисије, у складу са уобичајеном законском процедуром предвиђеном чланом III-396. Овакав поступак предвиђа да се акт не може усвојити уколико се не усагласе оба органа. Само у изузетним случајевима, предвиђено је да легислативне акте могу усвојити и појединачно Европски парламент или Савет, према посебном поступку у коме је предвиђена учешће оног другог.

У посебним случајевима који су предвиђени Уставом, европски закони и оквирни закони могу бити усвојени и на иницијативу групе држава чланица или Европског парламента, на препоруку Европске централне банке или на тражење Суда правде или Европске инвестиционе банке.

У легислативне акте у формално правном смислу спадају и посебни акти. Под посебним актима се подразумевају тзв. *буџетски акти и интеринституционални споразуми*. Реч је о актима који се усвајају према посебном пос-

<sup>63</sup> J. Bast, On the Grammar of EU Law: Legal Instruments, *Jean Monnet Working Paper 9/03*, на страни 6. наводи да израз "инструмент" или "врста акта" на немачком: "Handlungsform" као синтетички појам означава врсту правних аката које карактерише кохерентан сет правних одлика.

тупку који је био познат и у Уговору о Европској заједници. У Предлогу устава су и ови акти означени као "закони". За њихово усвајање су предвиђена три поступка. Тако буџет, односно европски закон који садржи одредбе о систему сопствених извора прихода, усваја Савет по редовном легислативном поступку једногласном одлуком након што је консултовао Европски парламент. Међутим, усвојени закон ступа на снагу тек пошто га одобре државе чланице, у складу са њиховим уставним одредбама. Другачији поступак се примењује код усвајања одлуке о вишегодишњем финансијском оквиру Уније. И овде европски закон усваја једногласно Савет, али после одобрења Европског парламента датог већином гласова својих чланова. Трећи поступак је предвиђен за усвајање годишњег буџета. Према одредбама члана I-56. Устава, Европским законом се утврђује годишњи буџет Уније, у складу са сложеним поступком који је предвиђен чланом III-404.

Посебан поступак усвајања је предвиђен и за статуте и пословнике. Док се статуте усвајају по уобичајеном или редовном легислативном поступку, докле се пословници усвајају као акти секундарног законодавства али изван легислативног поступка. На крају, овде спадају и интеринституционални споразуми или споразуми између органа Уније који се често означавају и као "заједничке декларације." Иако у Уставу нису изричито наведени, и ови акти спадају у категорију правно обавезујућих аката секундарног законодавства, али су изван основне поделе на легислативне и нелегислативне акте.

**Нелегислативни акти.** У *нелегислативне акте* спадају европске уредбе, европске одлуке и препоруке из члана I-35. Предлога устава за Европу. Европске уредбе и одлуке усвајају Савет министара и Комисија у случајевима који су предвиђени члановима I-36. и I-37, као и Европска централна банка, у посебним случајевима који морају бити предвиђени Уставом. Препоруке усваја Савет на предлог Комисије, а само у посебним случајевима могу их усвајати и Комисија и Европска централна банка.

**Имплементирајући акти.** Трећу категорију аката која је предложена Уставом чине *имплементирајући акти*. Под имплементирајућим актима се подразумевају све мере које је потребно донети ради спровођења или имплементирања правно обавезујућих аката Уније. Ове мере доносе државе чланице, а само у случају када је потребно обезбедити једнообразне услове за имплементирање правно обавезујућих аката потребна овлашћења за њихово усвајање могу бити пренета на Комисију. Имплементирајући акти Уније се доносе у форми европских имплементирајућих уредби и европских имплементирајућих одлука.

Према предложеном тексту Устава (члан I-37(4)), у имплементирајуће акте спадају уредбе и одлуке. Све ове акте усваја Комисија, а само у посебно оправданим случајевима и Савет.

Под *имплементирајућом уредбом* се подразумева подзаконски акт општег карактера који служи за спровођење законских аката и неких специфичних Уставних прописа. Она може бити обавезна у свим својим елементима и

Када је реч о директној примени осталих (секундарних) извора комунитарног права, Уговор о оснивању говори о обавези њихове примене, али без објашњавања начина на који ће се то постићи. Помоћ у општем смислу донекле пружа инструктивна одредба члана 10. (ондашњи члан 5) Уговора о оснивању, којом је прописана обавеза државама чланицама да предузму све одговарајуће мере како би испуниле обавезе из Уговора или деловања органа Заједнице. С друге стране, државама чланицама је забрањено да предузимају било какве мере које би могле угрозити остваривање циљева овог Уговора.

### 3.5. Директно дејство упутстава

С обзиром да *упутства* обавезују преко националних мера имплементације, то ће њихове одредбе постати извор конкретних права и обавеза тек након доношења таквих националних мера. У таквим случајевима, појединци се практично позивају на националне прописе који се примењују у складу са општим правилима домаћег правног система. Питање непосредног дејства се поставља у случајевима кад државе чланице нису у предвиђеном року донеле одговарајуће националне имплементирајуће акте, или предузеле предвиђене мере, или нису у потпуности спровеле комунитарна *упутства*.

Језичким тумачењем формулације одредбе члана 249. Уговора о оснивању, могло би се закључити да је једино уредбама признато својство директног дејства. Суд правде је, међутим, прво у случају *Grad*,<sup>104</sup> а касније и у случају *Van Duyn*<sup>105</sup> ову одредбу протумачио другачије. Према схватању Суда у случају *Van Duyn*, "ако је на основу одредби (ондашњег) члана 189. уредбама призната директна примена и ако, у складу са тим, могу по самој природи имати директно дејство, из тога не следи да друге категорије аката који су наведени у истом члану не могу никад имати слично дејство. Било би некомпатибилно са обавезујућим дејством које је упутству додељено чланом 189. искључити, у начелу, могућност да се на обавезе које намеће не могу позвати они којих се тичу."<sup>106</sup> У каснијем случају *Ratti*,<sup>107</sup> Суд је "слично дејство" схватио као директно дејство упутства и објаснио кад се и како упутствима може признати директно дејство. У питању је било Упутство број 73/173, којим је наметнута обавеза државама чланицама да до краја 1974. године донесу прописе (имплементирајуће акте) о паковању и обележавању разређивача. Италија је пропустила да то учини, а један од произвођача је произвео свој разређивач у складу са Упутством, али супротно италијанским прописима. Због тога је против њега био покренут кривични поступак. У својој одлуци по претходном питању, Суд правде је поновио раније изнети став да би било некомпатибилно са обавезујућим дејством *упутства* ако би се начелно одрекла могућност по-

<sup>104</sup> Случај 9/70, *Grad v Finanzamt Traunstein*, [1970] ECR 825, стр. 837. У питању су били одлука и упутство.

<sup>105</sup> Случај 41/74, *Van Duyn v Home Office* [1974] ECR 1337.

<sup>106</sup> *Исто*, навод бр. 12.

<sup>107</sup> Случај 148/78, *Pubblico Ministero v Ratti*, [1979] ECR 1629.

зивања појединаца на такве обавезе. Исто тако, не може се држави чланици која није донела имплементирајуће мере предвиђене *упутством* у предвиђеном року дозволити да се у поступку против појединаца позива на сопствене пропусте. На крају, Суд је заузео став да "... након истека рока за имплементацију, држава чланица не може примењивати своје унутрашње право које није прилагођено и усаглашено са *упутством* против лица које се понаша у складу са захтевима из *упутства*,"<sup>108</sup> чак и кад је то санкционисано новчаним казнама. Суд, међутим, није одобрио понашање туженога, што за конкретно питање није од значаја, јер још није било истекло време у коме су имплементирајуће мере морале да ступе на снагу у државама чланицама. У закључку, Суд је истакао да "... пошто *упутство* по својој природи намеће обавезе само државама чланицама, није могуће дозволити појединцима да се позивају на начело легитимних очекивања пре истека рока предвиђеног за његово спровођење."<sup>109</sup> Након истека тог рока, Суд је у низу каснијих одлука признао директно вертикално дејство оним *упутствима* чије су одредбе одговарале условима који су постављени и за директно дејство одредби Уговора о оснивању.

Суд, међутим, није признао *упутствима* директно хоризонтално дејство.<sup>110</sup> То је објашњавао на различите начине,<sup>111</sup> почев од случаја *Becker*,<sup>112</sup> преко *Colson*<sup>113</sup> и *Marshall*,<sup>114</sup> до случаја *Francovich*.<sup>115</sup> Међутим, да би превазишао "аномалије"<sup>116</sup> које би могле настати због различитог третмана појединаца, као нпр. у случају запослења код јавних и приватних послодаваца (случај *Marshall*),<sup>117</sup> Суд је у каснијим случајевима широким тумачењем појма државе и државних органа увео тзв. индиректно дејство *упутства*, чиме је знатно проширио појам директног вертикалног дејства. Радикални заокрет је извршен тек у случају *Francovich*. Овде је група радника захтевала од италијанске владе накнаду штете због неспровођења *Упутства* број 80/987, којим је гарантована исплата заосталих зарада запосленима у случају инсолвентности послодаваца. Пошто је рок за спровођење *Упутства* био истекао, Суд правде је у својој од-

<sup>108</sup> Исто, навод бр. 24.

<sup>109</sup> Исто, навод бр. 46.

<sup>110</sup> О хоризонталном дејству комунитарних *упутстава* вид. више у: Vukadinović, O horizontalnom dejstvu uputstava u komunitarnom pravu, *Pravni život*, 12(1997), стр. 623-641, а о разлици између вертикалног и хоризонталног директног дејства *упутстава* у: Mastroianni, On the Distinction Between Vertical and Horizontal Direct Effect of Community Directives: What Role for the Principle of Equality? 5 *European Public Law*, (1999), 417-435.

<sup>111</sup> Вид. Steiner, *Textbook on EEC Law*, London, 1992, стр. 31.

<sup>112</sup> Случај 8/81, *Becker v Finanzamt Münster-Innenstadt*, [1982] ECR 53.

<sup>113</sup> Случај 14/83, *Von Colson and Kamann v Land Nordrhein-Westfalen*, [1984] ECR 1891.

<sup>114</sup> Случај 152/84, *Marshall v Southampton Area Health Authority*, [1986] ECR 723.

<sup>115</sup> Случај С 6&9/1990, *Francovich v Italian State*, [1992] IRLR 84.

<sup>116</sup> *Kent, n. дело*, стр. 32.

<sup>117</sup> У случају *Marshall* Суд је, полазећи од начела недискриминације између полова, признао директно дејство *Упутству* број 76/207, па је одредбу оспораваног енглеског закона о различитим годинама старости за одлазак у пензију између жена и мушкараца (60 и 65 година) прогласио супротном *Упутству*. Шири коментар видети у: Morris, *The Direct Effect of Directives – Some Recent Developments in European Court – II*, *JBL* (1989) July, стр. 309-320.

луци, донетој у поступку покренутом у складу са одредбама члана 226. (ондашњи члан 169) Уговора, констатовано да је Италија повредила комунитарне обавезе. Међутим, у одговору на претходно питање, Суд је сматрао да Упутство није било довољно јасно и прецизно у погледу институција које су одговорне за исплату поменуте накнаде, да би се сматрало подесним да производи директно дејство. Међутим, пошто су таквим понашањем државе појединци, у конкретном случају тужиоци, претрпели штету, Суд правде је по први пут установио принцип одговорности државе. Суд је, при томе, пошао од одредби ондашњег члана 5 (сада члана 10), Уговора о оснивању, којима су државе чланице преузеле обавезу да предузму све потребне мере како би извршиле обавезе из Уговора о оснивању или из делатности органа Заједнице (принцип лојалности). Како је било очигледно да је Италија неспровођењем конкретног упутства повредила ову обавезу, Суд је заузео став да у таквим случајевима постоји право на накнаду штете од државе ако су испуњена три услова:

- 1) да је резултат који је морао бити остварен спровођењем упутства укључивао права која су упутством додељена појединцима;
- 2) да је садржина ових права могла бити идентификована на основу одредби упутства, и
- 3) да постоји узрочна веза између пропуштања државе да испуни своје обавезе и штете која је тиме изазвана појединцима.

Суд правде, међутим, није утврђивао обим одговорности државе, односно обим накнаде на коју су појединци у таквим случајевима имали право. То је остављено да утврде национални судови у складу са националним правом, при чему се од националних поступака захтевало да "обезбеде потпуну заштиту која су појединци стекли из комунитарног права."

Став који је Суд правде заузео у овом случају је касније прихваћен као принцип вануговорне одговорности државе за накнаду штете, а његова примена је проширена и на друга понашања држава чланица. Наиме, Суд правде је у случају *Frankovich* установио одговорност државе само за неспровођење комунитарних упутстава. Касније је ову одговорност проширио и на понашање држава код доношења легислативних и управних аката, као и на непотпуно и неправилно спровођење упутстава и на штете настале због пропуштања националних судова да примењују комунитарно право.<sup>118</sup> О одговорности државе због примене унутрашњих легислативних аката којима се крши комунитарно право, Суд правде је одлучивао у случајевима: *Brasserie*<sup>119</sup> и *Factortame*.<sup>120</sup> У првом случају у питању је био немачки закон којима су повређене одредбе ондашњег члана 30 (сада 28). Уговора о оснивању Европске заједнице, а у другом случају, акт Парламента Уједињеног Краљевства којим је повређен ранији члан 52 (сада

<sup>118</sup> Вид. Fairhurst, *Law of the European Union*, Pearson-Longman, 2006, str. 254-257.

<sup>119</sup> C 46/93 *Brasserie du Pecheur SA v Germany* [1996] ECR I-1029.

<sup>120</sup> C-48&93, *R v Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd and Others*, [1996] ECR I-1029.



непосредно примењивати у државама нечланицама, нити им се може признати директно дејство, па државе нечланице морају донети сопствене, са комунитарним уредбама, усаглашене (хармонизоване) прописе.

Негативну хармонизацију у Европској унији карактерише уздржавање "центра" од доношења нових комунитарних прописа, а усклађивање права држава чланица се постиже адаптацијом постојећих националних прописа, њиховом заменом тзв. меким правом (*soft law*) или укидањем оних националних прописа чија се решења разликују од комунитарних.

### **6.3 Карактеристике хармонизације домаћих прописа са правом Европске уније**

Хармонизацију домаћих прописа са правом Европске уније карактеришу:

- 1) необавезност или добровољност;
- 2) посебни циљеви;
- 3) парцијалност или фрагментарност;
- 4) поступност и
- 5) дупли колосек.

#### **6.3.1. Необавезност хармонизације домаћих прописа**

За разлику од држава чланица ЕУ које су обавезне на хармонизацију, треће државе нечланице, као што је СРЈ, нису институционално обавезне на хармонизацију својих прописа са правом Европске уније. Међутим, иако су у том смислу домаћи легислативни органи слободни, требало би имати у виду чињеницу да су СР Југославија, а касније државна заједница Србија и Црна Гора, обухваћене тзв. регионалним приступом као правно политичким оквиром за сарадњу са земљама југоисточне Европе, као и да су приступиле Пакту о стабилности за југоисточну Европу. Приступањем овим иницијативама претходна СР Југославија је практично преузела политичку обавезу приближавања оним достигнућима Европске уније која се обично називају комунитарним наслеђем или *acquis communautaire*. Поштовање комунитарног наслеђа претпоставља између осталог и стварање одговарајућих, са правом ЕУ усаглашених, домаћих правних прописа.

У том смислу хармонизација унутрашњег законодавства са прописима ЕУ за треће државе представља део предприступне стратегије за успостављање што чвршћих односа са ЕУ са крајњим циљем стицања пуноправног чланства. Треће државе нечланице приступају усклађивању својих прописа надајући се, са једне стране, да ће тиме побољшати своје шансе за чланством или да ће, са друге стране, убрзати тај поступак.

Хармонизацији се, међутим, не мора увек приступати у контексту предприступне стратегије. О томе сведочи чињеница да су данас готово све европске државе, без обзира на врсту успостављених институционалних односа са Европском унијом, па чак и кад таквих институционалних аранжмана нема, у одређеним сегментима приватног права приступиле хармонизацији унутрашњих прописа, укључујући се тако у општи процес глобализације права. У том смислу процес хармонизације националних права заправо представља део општег процеса глобализације права, који се на простору Европе може означити као процес европеизације.<sup>65</sup>

### 6.3.2. Посебни циљеви хармонизације прописа у трећим државама

У контексту крајњег циља који се жели постићи, или коме се стреми, хармонизација није сама себи циљ, већ служи као средство за остваривање других ужих, правно техничких и, ширих, политичких циљеви.

У правно техничком смислу циљ хармонизације је да се донесу нови или измене постојећи прописи усклађени са прописима Европске уније.

У ширем смислу, хармонизација подразумева и стварање неопходних друштвених и економских услова за такву примену усклађених прописа којима се остварују услови за потписивање, а касније за остваривање циљева постављених Споразумом о стабилизацији и придруживању. Споразумом о стабилизацији и придруживању ови циљеви ће бити конкретизовани као успостављање зоне слободне трговине, заједничког и унутрашњег тржишта, али и као поштовање и заштита мањинских права, укидање смртне казне и слично. Са друге стране, посао хармонизације обухвата не само активност легислативних органа, већ и изградњу неопходне пратеће друштвене инфраструктуре: стручног и независног судства и ефикасне државне управе за потпуно и доследно спровођење тако донетих прописа.

Другачије речено, хармонизације се не своди на формално превођење или преписивање комунитарних прописа (формална хармонизација), већ обухвата и процес доследне и потпуне примене тако донетих прописа како би се остварили они циљеви који одговарају циљевима Европске заједнице. Оваква хармонизација се може означити као функционална или суштинска хармонизација.<sup>66</sup>

У ширем смислу, од хармонизације се може очекивати да створи адекватно правно окружење за лакшу комуникацију са суседним државама на које

<sup>65</sup> О процесу европеизације вид. Vukadinović, *Evropeizacija privatnog prava*, *Pravni život*, 12/2002, str. 395-408.

<sup>66</sup> Детаљније Вукадиновић, *Како усклађивати домаће прописе са правом Европске уније*, Крагујевац, 2001.

државну заједницу Србија и Црна Гора у склопу регионалног приступа и Пакта о стабилности у првом кругу упућује Европска унија

### 6.3.3. Парцијалност или фрагментарност хармонизације

Кад је реч о обиму или домаћају хармонизације, Европска унија је трећим државама централне и источне Европе у том погледу понудила свој "рецепт" приближавања, односно транзиције, у тзв. Белој књизи II. Белом књигом II је трећим државама које желе да се укључе у европске интеграционе токове препоручено да у 23 области ускладе своје прописе са правном регулативом која постоји у Европској унији. Касније је то проширено на 31 област. Из описа ових области може се закључити да је процес усклађивања у великој мери опредељен на прописе из пословне или привредне регулативе, односно на функционисање четири основне слободе: слободу промета робе, слободно кретање радника, слободно вршење услуга и слободно кретање капитала, праћене заједничким политикама, односно на успостављање и функционисање унутрашњег тржишта. Како су остале области права остале изван процеса хармонизације, фрагментарност или парцијалност представља посебну карактеристику хармонизације домаћих прописа са правом Европске уније. То практично значи да неће сви домаћи прописи бити подобни за хармонизацију, нити ће то бити потребно, већ само они чијим спровођењем се остварују циљеви који су одређени као заједнички или компатибилни циљевима уласка у Европску унију. У Европској унији су ови циљеви одређени Уговорима о оснивању, а за државну заједницу Србија и Црна Гора ови циљеви ће бити одређени Споразумом о стабилизацији и придруживању. При томе, ваља имати у виду да ће неки прописи по природи ствари бити изузети од усаглашавања, а да ће прописи из одређених области домаћег законодавства бити усаглашавани и на други начин, методом заобилазне хармонизације, као на пример у поступку приступања Светској трговинској организацији.

### 6.3.4. Поступност хармонизације

Хармонизација се као дугорочан процес одвија у више фаза, чија дужина зависи, са једне стране, од затечене правне, економске и укупне друштвене инфраструктуре, а са друге стране, од рокова који буду прихваћени у Споразуму о стабилизацији и придруживању.

У сваком случају процес хармонизације мора обухватити следеће фазе:

- 1) идентификовање области европског права и попис комунитарних прописа са којима је могуће и опортуно усклађивати домаће прописе;
- 2) сачињавање листе кореспондентних домаћих прописа;
- 3) утврђивање степена компатибилности постојећих домаћих прописа са комунитарним прописима који су идентификовани у првој фази;

степен конзистентности и општости. У питању не морају бити само државне мере, већ и мере квази државних тела којима се регулише понашање у одређеној професији.

Кад је реч о домаћају и дејству њихове примене, Суд их је врло широко протумачио па је као мере које су "*способне да спрече (омету) трговину*" (*capable of hindering ... trade*) обухватао и оне које само индиректно или потенцијално погађају или могу погодити трговину робом.

У каснијој пракси, Суд је често приликом позивања на одлуку у случају *Dassonville* изостављао управо или уску формулацију "*трговачка правила*", (изостављајући квалификацију да то морају бити само трговачка), или широку формулацију "*трговина унутар Заједнице*" како би се могле обухватити и мере које се односе на извоз.

## 10.2. Случај *Cassis*

У другом водећем случају *Cassis de Dijon*,<sup>85</sup> Суд правде је заузео општи став да се одредбе члана 28. Уговора о оснивању, односно забране, примењују (и односе) и на националне мере које су "*једнако примењиве*" на домаће и увозне производе и потпуније развио концепт из *Dassonville* случаја о привременим изузецима који се сматрају оправданим из разлога које је назвао "*императивним захтевима*".

У питању је био спор поводом покушаја тужиоца *Rewe Zentrale* да у Немачку увезе француско пиће "*Cassis de Dijon*". Како је немачким националним прописима на домаћем тржишту била дозвољена продаја воћних ликера само са и преко 25% алкохола, а *Cassis* је имао мањи проценат алкохола (између 15 и 20%), увознику је била забрањена дистрибуција *Casisa* на немачком тржишту. Кад је поводом тога покренут спор и кад је предмет доспео до немачког финансијског суда, овај се обратио Суду правде са захтевом да оцени усклађеност наведених немачких одредби са комунитарним одредбама о слободи промета робе. Иако се исти пропис примењивао и на домаћа пића па је у том смислу могао бити третиран као *једнако примењива мера*, њеном применом је ова врста француског ликера (*Cassis*) практично била искључена са немачког тржишта.

Суд правде је примењујући "*Dassonville* формулу" такву одредбу сматрао супротном одредбама члана 28. Уговора о оснивању. При томе је одбацио приговоре немачке владе, као умешача, да забрану увоза и дистрибуције поведу под дозвољене изузетке. Суд је одбио образложење тужених да би промет пића са таквим процентом алкохола могао да доведе у заблуду потрошаче и да би због тога повећано конзумирање штетно утицало на јавно здравље засновано на наводном уверењу да би већи (прописани) степен алкохола спречио повећање конзумирања таквих пића самим тим што би потенцијалним конзументи-

<sup>85</sup> Случај 120/78, *Rewe Zentrale AG Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, [1979] ECR 649.

ма јасно ставио до знања да је у питању алкохол. Одбијен је и приговор који се позивао на правичност трговинских трансакција, заснован на образложењу да ће увоз јефтинијег и слабијег *cassis-a* довести до неправичне предности овог пића над скупљим немачким производима, чиме би се довела у питање заштита потрошача.<sup>86</sup>

У вези питања усклађености националних прописа (мера) са одредбама Уговора о оснивању којима је регулисана слобода промета робе, Суд је прво пошао од тога да оно није регулисано комунитарним прописима и да: "у одсуству заједничких (хармонизованих) правила за регулисање производње и продаје алкохола ... државе чланице регулишу сва питања производње и продаје алкохолних пића на сопственој територији."

Затим је Суд заузео став да се "препреке (слободном) кретању робе које у Заједници настају због разлика између националних прописа који се односе на продају производа у питању морају прихватити, ако такве одредбе могу бити признате као неопходне да би се удовољило *императивним захтевима* који се посебно односе на дејство пореског надзора, заштите јавног здравља, поштење у трговинским пословима и заштиту потрошача."<sup>87</sup>

Управо овим последњим ставом Суд је формулисао општи принцип (начело), познат и као први *Cassis* принцип,<sup>88</sup> "*правило разума, разумности*" или "*принцип императивних захтева*". Овај принцип се у слободнијој интерпретацији може схватити и тако да се разлике које постоје између националних прописа држава чланица могу квалификовати као мере сличног дејства као и квантитативна ограничења, али се њихово постојање и примена могу оправдати разлозима који су обухваћени појмом императивних захтева.

Поводом конкретног захтева за увоз, Суд је истакао да "не постоје ваљани разлози због којих би требало спречити увоз алкохолних пића у било коју државу чланицу, ако су већ били законито произведени и дистрибуирани у једној од држава чланица. Продаја таквих производа не може бити условљена законском забраном дистрибуирања пића која садрже мање алкохола него што је прописано националним прописима."<sup>89</sup> У теорији је овај став означен као "*други Cassis принцип*". У пракси ће овај став послужити као основа за узајамно признање и поштовање прописа и стандарда који важе у било којој од држава чланица. О овоме је већ било речи у тачки о хармонизацији.

У каснијој пракси приликом оцене допуштености примене националних мера на увозне производе из других држава чланица и одлучивања о њиховој компатибилности са Уговором о оснивању, Суд је тражио да оне буде не само у општем интересу, него *пропорционалне*. Принципом пропорционалности је

<sup>86</sup> Исто, наводи број 9, 10, 11. и 12.

<sup>87</sup> Исто, навод (реситал) 8.

<sup>88</sup> Kent, *European Community Law*, London, 1992, стр. 87.

<sup>89</sup> Тачка 14. став 4. одлуке.

коригована примена принципа поштовања националних прописа само у *мери* која је нужна да се задовољи неки "општи интерес".<sup>90</sup> То практично значи да ни мере које представљају трговачке баријере и које су оправдане из разлога императивних захтева, не смеју бити шире од оних које су нужне да се оствари разумна сврха за коју је мера била и донета.

Што се тиче формулације о "способности" мере да макар и потенцијално омете трговину, подржан је ранији став да то не мора бити *стварно* ометање, већ је довољна и *потенцијална опасност* ометања. Међутим, потенцијалну опасност мора доказати онај ко то тврди. За разлику од правила конкуренције из чланова 81. и 82. Уговора о оснивању, којима се тражи постојање предвидивог или процењивог дејства (*appreciable effect*) Суд је сматрао да се на одредбе члана 28. не може применити начело *de minimis*.<sup>91</sup>

## 11. Значај одлука у случајевима *Dassonville* и *Cassis de Dijon*

### 11.1. Домашај примене *Dassonville* формуле и правила о императивним захтевима

У водећем случају *Dassonville*, Суд је врло кратким и "дрским" ставом, према коме ће се "сва трговачка правила држава чланица која могу директно или индиректно, стварно или потенцијално, спречити трговину унутар Заједнице" третирати као мере које имају исто дејство као и квантитативна ограничења, изразио *екстремни економски либерализам*.<sup>92</sup> Такве мере нису чак морале бити ни обавезујуће ако би се показало да су способне да "утичу на понашање трговаца",<sup>93</sup> нити је било важно постојање намере да се омете трговина.

И поред каснијих ограничавања овако широког схватања појма мера којима се омета или се може ометати трговина, Суд правде је у скоријем случају *Commission v France*<sup>94</sup> потврдио раније заузети став да се "одредбе члана (28) примењују ... не само на мере које имају стварно дејство, већ и на оне које би могле имати потенцијално дејство на легислативу. Стога се непримењивом не може сматрати мера само због тога што у актуелном моменту не постоје стварни случајеви на које би се могла применити, а који су у вези са другом државом чланицом."

<sup>90</sup> Вид. случај 216/84, *Commission v France*, одлука од 23. фебруара 1988, наведена према: White, *н. дело*, стр. 237.

<sup>91</sup> Steiner, *н. дело*, стр. 84. у том смислу наводи одлуку Суда у случају 177/82, *Van de Haar*.

<sup>92</sup> Chalmers, *Free Movement of Goods within European Community*, 42 *ICLQ* (1993) 269, стр. 275.

<sup>93</sup> Случај 207/83, *Commission v UK Re Origin Marking of Goods*, [1985] ECR 1201.

<sup>94</sup> Случај C-184/96, пресуда од 22. 10. 1998. Наведено према Oliver, *Some Further Reflections on the Scope of Articles 28-30 (Ex 30-36) EC*, 36 *CMLRev.* (1999) 783, стр. 789.

вредних производа се није могао слободно продавати или поклањати потрошачима у Заједници, јер би се на тај начин смањила цена што би довело до распада "система интервенције на тржишту који се спроводи кроз заједничку пољопривредну политику."<sup>85</sup>

Што се тиче положаја пољопривредника, њихови приходи су, и поред свих мера заједничке пољопривредне политике, и даље бивали нижи од њихових колега у индустрији. Отуда се за пољопривреднике често говорило да "живе као сиромашни, а умиру као богати."<sup>86</sup> Осамдестих година њихова продуктивност је и даље заостајала за продуктивношћу америчких фармера, а њихови поседи су у просеку били вишеструко мањи од америчких.<sup>87</sup>

Од такве политике нису имали користи ни сви потрошачи. Иако је један од циљева заједничке пољопривредне политике био да обезбеди производе по "разумним" ценама, оне су, због начина на који се формирају, ипак биле међу највећим ценама. То је стварало социјалне проблеме јер су сиромашни потрошачи практично дотирали богате пољопривреднике.

### **2.5. Реформе заједничке пољопривредне политике од 1992. 1999. и 2003. године**

Већ од 1990. тих година Европска заједница је била изложена како унутрашњим, тако и спољних притисцима да реформише неке елементе заједничке пољопривредне политике. У унутрашњим односима показало се да је систем подстицаја пољопривредне производње који је до тада коришћен довео до значајних вишкова пољопривредних производа чије је ускладиштење и чување изазивало велике трошкове, а произвођачи су вршили притисак да се и даље подстиче политика извоза. Спољни притисци су долазили из трећих држава, посебно из САД, са циљем да се смање подстицаји и да се унутрашње тржиште Заједнице више отвори и за њихове производе. У том смислу је овом питању посебна пажња посвећена у оквиру тадашњег ГАТТ-а на Уругвајској рунди преговора.<sup>88</sup> Усвојеним Споразумом о пољопривреди предвиђене су реформе у три области: приступа тржишту, домаћих подстицаја и извозних субвенција са циљем да се промовише више фер и више тржишно оријентисан трговински систем пољопривредних производа. То је довело до три таласа реформи: 1992, 1999. и 2003. године.

<sup>85</sup> М. Јовановић, *н. дело*, стр. 116.

<sup>86</sup> *Исто*, стр. 118.

<sup>87</sup> Један пољопривредник у Заједници је могао 1982. године да исхрани 33 становника, док је у САД могао да исхрани 66. У Заједници преовладавају ситни поседи (око половине од укупних), тако да један пољопривредник у Заједници обрађује у просеку 17 хектара, а његов колега у САД 159 хектара.

<sup>88</sup> Вид. McMahon, *The Development Co-operation Policy of the EC*, Kluwer, 1998, стр. 213.

Реформе које су спроведене након успостављања унутрашњег тржишта из 1992. године и као резултат Уругвајске рунде преговора из 1994. године, биле су засноване на четири принципа:<sup>89</sup>

- 1) општем снижењу гарантованих цена пољопривредних производа;
- 2) накнадама за смањење цена у форми одобрених плаћања и премија које се нису заснивале на производњи, већ на производним факторима (као што су хектари);
- 3) мерама које су директно утицале на количину производње које су примењиване у форми квота;
- 4) мерама за подстицање реструктурирања фарми, као што је на пример превремено пензионисање и слично.

Мере усвојене у оквиру реформи су се примењивале по групама производа. Тако су на *заједничком тржишту житарица* напуштене циљне и улазне цене. Осим тога, договорено је да ће се, у складу са резултатима Уругвајске рунде и на унутрашњем тржишту на увозне производе наплаћивати царинске дажбине као и на друге производе, осим за одређене производе на чији увоз ће се и даље наплаћивати увозне дажбине у складу са улазним ценама. Задржане су, практично само интервентне цене, али је и у њиховом обрачуна, у складу са решењима која су предвиђена у Агенди 2000, дошло до промена. Све до 1998. године ове цене су незнатно повећаване по тони, а онда су у 1998. години заустављене, да би у наредне две године биле смањене по 7,5%. Смањена су и плаћања фармерима по основу обрадиве површине, а фармери су обавезани да у периоду од 2000/2001. до 2006/2007. године, смање обрадиве површине за 10% да би остварили право на плаћање накнаде.

У области *семена уљарица* и протеинских влакана заједничка организација тржишта је била заснована на истом систему цена као и код житарица, али је производња додатно субвенционисана како би охрабрила трансформацију индустрије да користи домаће производе, а не јефтине увозне. Систем подстицаја је првобитно био регулисан Уредбом број 136.<sup>90</sup> из 1966. године, која је касније неколико пута мењана. До значајнијих промена је дошло нарочито после протеста САД, након чега је Комисија 1991. године усвојила Уредбу број 3766,<sup>91</sup> којом је постојећи систем цена и субвенција намењених трансформацији замењен субвенцијама које су директно исплаћиване произвођачима. Како је ово повећало производњу, новом Уредбом је предвиђено смањење обрадивих површина засејаних семеном уљарица за 10% као услов за коришћење субвенција. Међутим, за разлику од житарица, за семе уљарица није била гара-

<sup>89</sup> Mathijsen, *A Guide to European Union Law*, London, 2004, стр. 301.

<sup>90</sup> [1966] OJ L 172/3025.

<sup>91</sup> [1991] OJ L 356/17.



нтована цена нити су штићене увозним дажбинама. Питање производње и трговине протеинским влакнима је регулисано на исти начин.<sup>92</sup>

Организација тржиште говеђег и јунећег меса је, такође, претрпела измене 1999. године када су уведене класичне мере: смањење цена за 20% у три фазе и увођењем директних субвенција. На сличан начине је регулисано и тржиште овчјег и козјег меса.

Производња и промет *млека и млечних производа* је у почетку, такође, била регулисана циљним и улазним ценама. Касније је огромни вишак у производњи Заједница покушавала да реши на различите начине који су ишли и до привременог заустављања производње у 1977. години. На крају су успостављене циљне цене које су гарантоване само за производњу до одређеног нивоа. Истовремено са овим мерама од 1992. године су уведене и квоте које су утврђене на нивоу целе Заједнице а онда су дељене на државе чланице. У случају прекорачења одобрених квота предвиђене су додатне дажбине. Систем квота уведених реформама из 1992. године се примењивао до 2000. године, с тим што је износ квота смањен за по 2% у 1993/94. и 1994/95. години. Последње реформе су извршене 1999. године које су почеле да се примењују у 2005/06. години, а последње квоте су утврђене у 2003. години.<sup>93</sup>

Други талас реформи је уследио након 1997. године и усвајања пакета мера које су назване "Агенда 2000". Агенда је усвојена на састанку Европског савета у Берлину 1999. године. У овом документу је Комисија, између осталог, изнела и своје виђење како би требало да се развијају заједничке политике после 2000. године у очекивању проширења Заједнице. Када је реч о пољопривреди, Комисија је предложила да се реформе из 1992. године наставе и након 2000. године, даљим променама ценовне помоћи директним плаћањима и развијањем кохерентне руралне политике. У практичном смислу, предложена пољопривредна политика се базирала на два стуба: на организацијама тржишта и на руралном развоју.

У складу са усвојеном Агендом, Комисија је 1998. године учинила неколико предлога који су 1999. године усвојени, а односили су се на: 1. измене заједничке организације тржишта житарица и других производа добијених обрадом земљишта, говедине и телетине, млека и маслиновог уља, 2) хоризонтално регулисање заједничких правила за шеме директне помоћи, 3) промене у Европском пољопривредном фонду за усмеравање и гаранције (EAG и EAGF), и 4) ново регулисање помоћи за рурални развој.

Што се тиче финансирања заједничке пољопривредне политике и руралног развоја, у Европском пољопривредном фонду за усмеравање и гаранције су предвиђена два дела: за гаранције и за структурно усмеравање. Из дела за гаранције финансирају се трошкови организација пољопривредних тржишта,

<sup>92</sup> Вид. Reg. 3766/91 [1991] OJ L 356/17. и Reg. 1251/99.

<sup>93</sup> Вид. Reg. 572/03 [2003] OJ L82/20.

њих". Одредбама члана 36. Протокола, било је предвиђено да ће "слобода кретања радника између држава чланица Заједнице и Турске бити осигурана постепено, у складу са постављеним принципима у члану 12. Споразума о придруживању, између 12. и 22. године, након ступања на снагу овог Споразума". Имајући то у виду, Турска држављанка госпођа *Meryem Demirel* је 17. марта 1983. године ушла у Немачку како би се придружила супругу који је у Немачкој био законито запослен од 1979. године. Након истека рока важности визе госпође Демирел, 9. јуна 1984. године, немачке власти су одбиле њено продужење и наложиле јој да напусти немачку територију до 11. јуна 1984. године. Госпођа Демирел се није, међутим, вратила у Турску, наводећи као разлоге своју трудноћу (два пута: у 1984. и у 1985. години) и недостатак финансијских средстава за живот у Турској. У спору поводом чијег решавања је упућен и захтев Суду правде за претходним тумачењем спорних одредби Споразума о придруживању и додатног Протокола, Суд је дао следеће тумачење: "Одредбе (Споразума о придруживању), осим што намећу уговорним странама општу обавезу сарадње како би се постигли циљеви Споразума, не дају директно појединцима права која им већ нису додељена другим одредбама Споразума."<sup>56</sup> У складу са тим, ни одредбе члана 12. Споразума ни одредбе члана 36. Протокола не представљају правила комунитарног права која су способна да буду директно примењена у унутрашњем правном поретку државе чланице.<sup>57</sup>

## 2.5. Положај држављана из трећих држава након пада Берлинског зида

Након пада Берлинског зида, питање правног регулисања положаја радника и држављана трећих држава карактерише бојазан држава чланица да би најезда радника из земаља ранијег Источног блока могла да угрози њихову безбедност. Отуда је појачана контрола на спољним границама, а у Мастрихту је договорено да трећи међувладин стуб о сарадњи у области правосуђа и унутрашњих послова буде унет у Уговор. Тиме су државе чланице признале да су питања преласка спољних граница, имиграције, азила, дроге, превара, сарадње судова у грађанским и трговачким предметима, царине и политика сарадње постала питања од заједничког интереса за све државе чланице. У том смислу су у Уговору о Европској заједници предвиђена нова овлашћења Савета да одлучује према којим трећим државама је потребно увести визе, односно дата су му овлашћења да води политику виза, као и да одређује услове запошљавања држављана из трећих држава. Касније су Уговором из Амстердама кључна питања слободе кретања лица (азил, имиграција, правила преласка спољних граница), "комунитаризована", односно пребачена из тзв. трећег у први стуб. Комунитаризација је, осим промене начина одлучивања о овим питањима, значила и да је Суд добио право да их тумачи и примењује. Међутим, пошто је комунитаризација ових питања изазвала озбиљне тешкоће у Великој Британији,

<sup>56</sup> Исто, стр. 439, навод бр. 24.

<sup>57</sup> Исто, навод бр. 25.

Ирској и Данској, ове три државе су остале по страни ових одредби. У трећем стубу су остала само питања полицијске сарадње и судске сарадње у кривичним предметима.

Као што је раније напоменуто, у Споразум из Амстердама су укључене и Шенгенске тековине.<sup>58</sup> Шенгенским споразумом из 1985. године и Конвенцијом о имплементирању из 1990. године било је предвиђено да државе чланице Споразума уклоне царинске формалности на заједничким границама, ускладе формалности око виза и осигурају сарадњу извршних агенција. Споразум се примењивао на држављане из свих држава чланица, без обзира да ли су њихове државе приступиле Споразуму. За држављане из трећих држава то је значило право слободног кретања у оквиру Европске уније (зона слободе, сигурности и правде), али након што пређу спољну "шенгенску" границу.

Остваривање прокламоване зоне слободе, сигурности и правде је подразумевало усвајање низа мера за које је према одредбама члана 61. Уговора о Европској заједници Савет добио потребна овлашћења, а која се односе на:

- граничну контролу: мере које су имале за циљ да омогуће слободно кретање лица у складу са чланом 14. као и у погледу виза и азила;
- имиграциону политику: мере које се односе на азил, избеглице и расељена лица;
- судску сарадњу у грађанским предметима;
- подстицање и јачање административне сарадње
- политику и сарадњу судова у кривичним предметима како би се повећао ниво безбедности и борба против криминала у оквиру Уније.

Касније су на састанку Европског савета одржаном у Тампереу 1990. године, договорена четири принципа о спровођењу заједничке политике виза и азила. Према првом принципу, потребно је успоставити сарадњу за државама порекла како би се смањио притисак радника и држављана из њих, а оне саме учиниле атрактивније за своје држављане. У том циљу је на састанку у Севиљи договорено да се у све будуће споразуме о сарадњи и придруживању са трећим државама унесе клаузула о заједничком управљању и усмеравању миграционих кретања са правом на принудно враћање (реадмисију) илегалних имиграната. Друго, подржан је систем увођења заједничког система азила који ће довести и до заједничког поступка и истог статуса оних којима је одобрен азил. Треће, инсистирало је на фер третману држављана из трећих држава како би им се у земљи домаћину омогућила иста права и одговорности као и држављанима Уније, са изузетком права из тзв. "тврдог језгра" која не би била доступна мигрантима одмах по уласку у државу чланицу, већ након дужег боравка. То је

---

<sup>58</sup> Шенгенске тековине обухватају: Споразум из 1995, Конвенцију из 1990, Протоколе и Споразуме о приступању, Одлуке и декларације које је усвојио Извршни комитет основан 1990. године Конвенцијом о имплементацији и акти тела на које је Извршни комитет пренео овлашћења.

конкретно значило да појединци у почетку могу добити привремене дозволе за рад, а након 5 година боравка могу рачунати и на сталне дозволе за рад.

И Уставу Европске уније је у члану III-158. поновљено да Унија успоставља простор слободе, безбедности и правде на коме се поштују основна права и води рачуна о различитости традиција и правних система држава чланица, да се гарантује одсуство контрола лица на унутрашњим границама и да се утврђује заједничка политика у области азила, имиграције и контрола на спољним границама која почива на солидарности између држава чланица и која је праведна према држављанима трећих земаља.

И на крају, према четвртом принципу, требало је успоставити ефикасније управљање миграционим кретањима.

Полазећи, између осталог, и ових принципа, и у Уставу Уније је предвиђено да ће Унија водити заједничку имиграциону политику којом се на свим нивоима, осигурава ефикасно управљање миграционим таласима, праведан третман грађана трећих земаља са регулисаним боравком у државама чланицама, као и превенција и борба против илегалне имиграције и продаје људи.

У том циљу је предвиђено да ће се, европским законом или оквирним законом ће утврдити мере у следећим областима у вези:

- а) услова уласка и боравка, као и норме на основу којих државе чланице издају визе за дуги боравак, укључујући и спајање породице ;
- б) утврђивања права држављана трећих држава са регулисаним боравком у некој држави чланици, укључујући и услове регулисања слободе кретања и боравка у другим државама чланицама ;
- в) тајне имиграције и илегалног боравка, укључујући и удаљавање и репатријацију лица која илегално бораве;
- г) борбе против трговине људима, посебно жена и деце.

Унија је овлашћена да у том циљу закључи споразуме са трећим земаљама о преузимању грађана трећих земаља који илегално бораве у Унији. Споразуми се закључују са државом порекла или државом из које су ти грађани дошли, у складу са чланом III-227. Уговора о уставу за Европу.

## **2.6. Положај држављана новопримљених држава чланица**

У посебном положају се налазе држављани из 10 новопримљених држава чланица. Због разлика које постоје у географском положају њихових држава (на пример да ли су на шенгенским границама), као и у платама запослених, стопи незапослености и склоностима ка радним миграцијама, што би могло довести до тешко контролисаних кретања, уведени су прелазни периоди различитог трајања у којима се ова слобода не може у потпуности користити. Тако је као прелазни период уведен период у трајању од две плус три плус две године. Једино је за Малту и Кипар предвиђено да ће се одредбе о слободи кретања

### 11. Модернизација правила за спровођење чланова 81. и 82. Уговора о Европској заједници

Основни прописи о конкуренцији, а пре свега Уредба Комисије број 17. из 1962. године и одговарајуће уредбе о блок изузецима о којима је напред било речи, су биле донете у Заједници са мањим бројем држава чланица и у ситуацији када у неким од њих није било развијено национално право конкуренције. Стога је њихова примена била централизована како би се на нивоу Заједнице уједначила пракса и подстакла хармонизација националних прописа. Међутим, овај систем, а посебно систем индивидуалних обавештавања, се показао као неодговарајући и све мање ефикасан како се број држава чланица Заједнице повећавао и како се повећао број комунитарних и националних прописа којима су била регулисана поједина питања. Стога се у Комисији већ од деведесетих година размишљало о модернизацији како процедуралних правила у примени чланова 81. и 82, тако и материјалних правила о појединим питањима конкуренције.<sup>127</sup> У том циљу је у оквиру процеса модернизације усвојено више уредби и то: Уредба број 1/2003,<sup>128</sup> о процедуралним питањима и више уредби о блок изузецима: Уредба број 2790/1999,<sup>129</sup> о вертикалним споразумима, Уредба 1400/2002,<sup>130</sup> о вертикалним споразумима и договорним равнањима у сектору моторних возила, Уредба 772/2004,<sup>131</sup> о споразумима о трансферу технологије, Уредба 2658/2000,<sup>132</sup> о споразумима о специјализацији, Уредба 2659/2000,<sup>133</sup> о споразумима о истраживању и развоју, Уредба 1523/96<sup>134</sup> о консултацијама и алокацији путника у транзиту на аеродромима, Уредба 3652/93,<sup>135</sup> о споразумима који се односе на систем компјутерске резервације, Уредба 358/2003,<sup>136</sup> о споразумима у сектору осигурања и Уредба 823/2000,<sup>137</sup> о конзорцијумима линијских превозилаца, као и измењена Уредба о концентрацијама број 139/2004.<sup>138</sup> Од наведених уредби две имају општи значај: Уредба број 2790/1999, јер регулише вертикалне споразуме и мења раније уредбе о

<sup>127</sup> Илустративни преглед комунитарних прописа са кратким објашњењима се може наћи код: M. Gream, An overview of EC Regulation 1/2003 as the new implementing regulation for the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the EC Treaty на internet adresi: <http://matthewgream.net/overview-ec-reg-1-2003-paper.doc>

<sup>128</sup> [2003] OJ L 1/1.

<sup>129</sup> [1999] OJ L 336/21.

<sup>130</sup> [2002] OJ L 203/30

<sup>131</sup> [2004] OJ L 123/18.

<sup>132</sup> [2000] OJ L 304/3.

<sup>133</sup> [2000] OJ L 304/7.

<sup>134</sup> [1996] OJ L 190/11.

<sup>135</sup> [1993] OJ L 333/37.

<sup>136</sup> [2003] OJ L 53/8.

<sup>137</sup> [2000] OJ L 100/24.

<sup>138</sup> [2004] OJ L 24/1.

искључивој дистрибуцији, искључивој набавци и франшизингу, а у процесном смислу Уредба 1/2003, која мења ранију Уредбу број 17.

### 11.1. Поступак према Уредби број 1/2003

Циљ усвајања нове Уредбе број 1/2003, којом је после више од 40 година замењена Уредба број 17, био је стварање директно примењивог система изузетака. То је подразумевало овлашћење не само Комисије, већ и националних судова и надлежних конкуренцијских власти држава чланица да могу директно одлучивати не само о забранама из члана 81(1), већ и о изузетцима из члана 81(3). Уговора о оснивању Заједнице. Ови органи ће одлучивати о допуштености или законитости споразуми или њиховој ништавости зависно од тога да ли задовољавају наведене услове из члана 81(3). Уговора о оснивању. Према ранијем систему који је био заснован на одредбама Уредбе број 17, забране из члана 81(1) су се директно примењивале, док је о постојању изузетака из члана 81(3), одлучивала искључиво Комисија на основу централизованог система претходног обавештавања. Новом Уредбом укинута је систем обавештавања или нотификације, чиме је систем значајно децентрализован. Функционисање децентрализованог система се заснивати на узајамној сарадњи Комисије и надлежних националних органа и судова, при чему ће Комисија са надлежним националним органима конкуренције формирати "Европску мрежу конкуренције". И у таквом децентрализованом систему Комисија је задржала водећу улогу у креирању политике конкуренције и наставиће да усваја уредбе и белешке (*notices* или запажања) о принципима тумачења чланова 81. и 82. Комисија је, такође, задржала право да "по сопственој иницијативи и у јавном интересу", али у изузетним ситуацијама, доноси одлуке којима ће потврдити да се одредбе члана 81. став 1, не могу применити на конкретне споразуме, или да се споразуми на основу одредби истог члана, став 3, могу подвести под дозвољене изузетке, односно да доноси тзв. негативна уверења или позитивне одлуке, као и водиче за спровођење ових одредби. Очекује се да ће наведене одлуке које ће Комисија доносити у изузетним ситуацијама служити као принципи за националне власти и националне судове у децентрализованој примени одговарајућих одредби.

*Основне карактеристике Уредбе.* Као што је већ речено, ступањем на снагу ове Уредбе, престале су да важе раније уредбе број 17/62. и 141/62, док су уредба из сектора транспорта број 1017/68, које се односе на друмски, железнички и саобраћај унутрашњим водама, као и уредба број 4056/86, о поморском саобраћају и Уредба број 3975/87, о авио саобраћају, у знатној мери измењене. Уредба се примењује од 1. маја 2004. године, односно од датума пријема 10 нових чланица. Уредбу прате и имплементирајући прописи којима се ближе уређују поједина питања поступка, као што су: Уредба Комисије број 773/2004, о вођењу поступка од стране Комисије у складу са члановима 81. и 82. (тзв. имплементирајућа уредба); Саопштење Комисије о сарадњи у оквиру мреже конкуренцијских власти; Саопштење Комисије о сарадњи Комисије и

судова држава чланица у примени чланова 81. и 82; Саопштење Комисије о поступању по жалбама; Саопштење Комисије о неформалним водичима (смерницама) који се односе на нова питања у појединачним случајевима (писма водичи); водичи или смернице о дејству и а трговину појмова садржаних у члановима 81. и 82; водичи о примени члана 81, став 3. Уговора о оснивању Европске заједнице.

Што се тиче садржине и структуре, Уредба садржи 45 чланова који су подељени у 11 делова у којима су регулисана следеће питања:

- 1) основни принципи примене чланова 81. и 82, терет доказивања и односи између надлежних конкуренцијских власти држава чланица и Заједнице (чланови 1, 2 и 3);
- 2) овлашћења за примену чланова 81. и 82, која су подељена између Комисије и надлежних органа држава чланица и националних судова (чланови 4, 5. и 6);
- 3) овлашћење на доношење одлуке о постојању повреда, примени привремених мера, прихватању налога или утврђивању неприменљивости (чланови 7-10);
- 4) поступак сарадње између Заједнице и надлежних власти држава чланица код одлучивања, размене информација, обустављања или прекида поступка и улога Саветодавног комитета (чланови 11-14). Предвиђено је да Комисија помаже националним судовима како би се обезбедила једнообразна примена комунитарног права (члан 16);
- 5) овлашћења на вођење истраге и прикупљање потребних информација (чланови 17-21);
- 6) овлашћења на изрицање казни и услови (чланови 23-24) и могућност њиховог преиспитивања пред Судом правде (члан 31);
- 7) рок застарелости у коме се могу наметати и извршавати санкције (чланови 25. и 26);
- 8) ускраћивање права позивања на изузетке из члана 81(3) (члан 29);
- 9) нужна пажња којом се мора водити поступак у току саслушања или у располагању пословном тајном (чланови 27, 28);
- 10) опште одредбе о објављивању одлука, праву ревизије пред Судом правде, и овлашћењу Комисије да предузима даље имплементирајуће мере за примену Уредбе (чланови 30-33), и
- 11) прелазне и завршне одредбе (чланови 34-35).

*Природа и врсте одлука Комисије.* Након утврђивања свих релевантних чињеница Комисија може донети коначну одлуку којом налаже да се престане са повредом релевантних одредби комунитарних прописа о конкуренцији или, донети привремену меру како би спречила настанак неповратне штете пре доношења коначне одлуке. Осим ових, Комисији су Уредбом додељена и два нова овлашћења: да донесе одлуку о обавезујућем налогу без утврђивања да је дошло до повреде и да усвоји "позитивну" одлуку у којој констатује да нема

чланова: 149(3), 150(3), 151(3), 152(3) 155(3), 302, 303 и 304. Наведеним члановима Заједници су дата овлашћења да у спољним односима регулише питања из области образовања, професионалне обука и младих, културе, јавног здравља, трансевропске мреже, сарадње са Саветом Европе и OECD.<sup>3</sup> Поступак закључивања ових споразума је регулисан одредбама члана 300. Уговора о оснивању. Разлика између првих и других овлашћења је не само у садржини питања на која се односе, него и у начину на који је извршен пренос овлашћења (надлежности) са држава чланица на Европску заједницу. У првом случају су наведеним члановима на изричит начин пренета потребна овлашћења и реч је о изричитим овлашћењима, док се код осталих облика сарадње овлашћења подразумевају па се таква овлашћења означавају као подразумевајућа или прећутна.

Што се тиче поступка, одредбама члана 300. Уговора о оснивању одређено је да "у случајевима када овај Уговор предвиђа закључивање споразума између Заједнице и једне или више држава или међународних организација, Комисија подноси препоруке Савету који је овлашћује да започне потребне преговоре. Преговоре води Комисија, у договору са специјалним комитетима које именује Савет да би јој помогли у обављању тог задатка, као и на основу упутства која може да јој упути Савет." Иако је наведеним одредбама регулисано само питање *поступка*, из њих се може закључити да се постојање материјалних овлашћења Заједнице претпоставља. Таква овлашћења су у почетку на изричит начин Заједници била додељена само одредбама члана 113. (садашњи члана 133) у вези заједничке трговинске политике и члана 238. (садашњег члана 310) о споразумима о придруживању, али су касније проширена и на наведене области, или тумачењем Суда правде, или изменама Уговора о оснивању.

## 2. Карактеристике политике спољних односа

На основу досадашње праксе, у теорији су изведене следеће карактеристике политике спољних односа Европске заједнице: постепеност, диференцираност и флексибилност.<sup>4</sup>

### 2.1. Постепеност

Постепеност се огледа у различитим врстама и различитој садржини спољних односа које Европска заједница успоставља са трећом државом у различитим временским периодима. У том смислу ова карактеристика изражава

<sup>3</sup> Vid. S. Griller and K. Gamharter, External Trade: Is There a Path through the Maze of Competences? u: A. Klauser, *External relations and Foreign Policy in the European Union*, стр. 67.

<sup>4</sup> Vid. M. Cremona, Flexible Models: External Policy and European Economic Constitution, u: *Constitutional Change in the EU From Uniformity to Flexibility?* (ed. G. De Burca and J. Scott), Hart Publishing, 2001, стр. 59-94.



временску димензију спремности Европске заједнице да уђе у лабавије или чвршће институционалне односе, почев од трговинских односа до односа придруживања и пријема у чланство. Тако је Европска економска заједница дуго времена након оснивања, спољне односе углавном исцрпљивала кроз економску садржину успостављених односа чију су основу чинили трговински односи и разни облици финансијске помоћи. То је објашњавано чињеницом да је Европска економска заједница све до Споразума из Мастрихта функционисала као економска интеграција. Почетни политички оквири за формулисање заједничке спољне политике наговештени су Јединственим европским актом у оквиру заједничких састанака шефова држава и влада, док је правни основ за заједничку спољну политику формулисан Споразумом из Мастрихта. У том смислу су спољни политички односи следили спољне економске односе, али је још увек рано говорити о сопственој (као потпуно изграђеној) спољној и одбрамбеној политици Европске уније.<sup>5</sup>

## 2.2 Диференцираност

Диференцираност спољних економских и политичких односа се огледа у различитим врстама аутономних или конвенционалних мера које су Европска заједница и Европска унија предузимале према појединим државама нечланицама или у односима према међународним организацијама. Користећи различите инструменте према различитим државама Заједница је заправо водила различиту или издиференцирану политику према њима. Иако су ове разлике биле условљене бројним факторима, они се могу сврстати у три групе:<sup>6</sup> регионалне или геополитичке, економске или развојне и оне који су означени као "условна диференцијација". У конкретним спољним односима диференцираност је изражавана кроз "понуду" различитих врста споразума трећим државама или групама држава: од споразума о слободној трговини до споразума о придруживању или кроз могућност коришћење различитих аутономних мера: од подстицајних мера до санкција.

### 2.2.1. Регионална или геополитичка диференцијација

Будући да је основана као регионална интеграција, Европска заједница је у својој спољној политици од оснивања водила рачуна о регионалној димензији у смислу оријентације на успостављање посебних односа са европским државама, а онда и са групама држава из различитих региона. У том циљу су све државе подељене на следеће регионе или групе: афричке, карипске и пацифичке (АСР), Андску заједницу, Азију, Аустралију и Океанију, земље кандидате, централну Америку, источну Европу и централну Азију, земље Голфског залива Ирак, Иран и Јемен, Латинску Америку, Северну Америку, Медитеран и Средњи исток и Западни Балкан. Када су у питању европске државе, оне су према географским и/или геополитичким критеријумима групи-

<sup>5</sup> K. P. E. Lasok, *Law & Institutions of the European Union*, Butterwoths, 2001, str. 74.

<sup>6</sup> M. Cremona, *Isto*, str. 60-61.

сане у земље тзв. северне географске зоне, земље централне и југоисточне Европе и земље западног Балкана.<sup>7</sup>

У земље северне географске зоне су сврстане скандинавске земље, земље балтичког и арктичког региона (Норвешка, Шведска, Финска, Данска, Естонија, Литванија, Летонија, Исланд и Гренланд), као и делови Русије, Белорусије и Пољске. Према наведеним државама Европска заједница води политику тзв. "северне димензије" која је прокламована на самиту Европског савета 1997. године у Луксембургу, а касније више пута дограђивана. Међутим, с обзиром да је већи број од наведених држава или већ у чланству Европске уније (Данска, Шведска, Финска и Пољска), или су обухваћене Споразумом о заједничком привредном простору (Норвешка и Исланд) то се посебна политика практично спроводи само према Русији.

Према земљама централне Европе, Европска заједница је већ спровела политику придруживања закључивши са овим државама тзв. Европске споразуме на основу чијег спровођења су 2004. године у чланство примљене Пољска, Чешка, Словачка, Словенија и Мађарска.

Трећи регион је означен као простор источне Европе и средње Азије који обухвата Русију, Украјину, Белорусију, Азербејџан, Молдавију, Тадикистан, Грузију, Казахстан, Јерменију, Киргизију и Узбекистан. Према овим државама Европска заједница води општу политику сарадње и партнерства.

Међутим, и у оквиру ових држава направљена је даља подела на европске државе (Русија, Украјина, Молдавија и Белорусија) и на "неевропске" (Киргистан, Казахстан, Јерменија, Грузија, Азербејџан, Узбекистан и Туркменистан). У оквиру европских држава, Русија је 2003. године на Самиту у Петербургу, издвојена и у оквиру "северне димензије" и са њом је у мају 2005. године закључен споразум о четири заједничка простора: заједничком економском простору, простору слободе, безбедности и правде. Иако је још у мају 1995. године Комисија у свом саопштењу о Русији навела да приступање ових земаља није опција коју разматра Европска унија, могуће је да политика према европским државама са простора бившег Совјетског Савеза доведе до посебне врсте придруживања, док неевропске државе могу рачунати на закључивање трговинских и споразума о сарадњи.<sup>8</sup>

Четврти геополитичким субрегион је означен као Западни Балкан којим је обухваћена Хрватска, Босна и Херцеговина, државна заједница Србија и Црна Гора, Македонија и Албанија. Према овим државама Европска заједница води политику стабилизације и придруживања.

Што се тиче осталих држава и група држава, Европска заједница је у оквиру политике према Медитерану и Средњем истоку, за ове државе предвидела споразуме о Евро-медитернској сарадњи и придруживању. Тако је Евро-

<sup>7</sup> Вид. [http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/search/regions.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/search/regions.htm)

<sup>8</sup> М. Cremona, *n. delo*, str. 66.

помоћи. Међутим, коришћење осталих облика финансијске помоћи за реконструкцију и развојне привредне програме условљено је напретком у политичком развоју, тако да само подесне земље могу на њих рачунати, по правилу након потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању.

#### 4. *Acquis Communautaire*

Израз или синтаagma *acquis communautaire* потиче из француског језика и у већини држава чланица се не преводи на матерњи језик.<sup>82</sup>

Чак би се у грубом смислу и цео процес укључивања у Европску унију могао свести на испуњавање *acquis communautaire*. Израз *acquis communautaire* је већ од првог проширења Европске економске заједнице уведен као "критеријум опште интеграције," с тим што је његов појам практично допуњаван да би коначно био прецизно дефинисан на Европском самиту у Копенхагену, 1993. године. Као општи појам, *acquis communautaire* обухвата све оно што су Европске заједнице постигле на правно, политичком, економском и административном плану ради остваривања циљева који су постављани пред Европску заједницу, а касније и пред Европску унију. У том смислу се са настанком Европске уније може говорити и о *acquis de l' Union*.<sup>83</sup> У пракси је, ипак, задржан назив *acquis communautaire*, али му је значење проширено и на тековине или достигнућа Европске уније. У том циљу Европска унија је Уговором о оснивању преузела обавезу да у потпуности очува тековине Заједнице (*acquis communautaire*) и да их даље развија.<sup>84</sup> У српском језику се *acquis communautaire* преводи као "правне тековине" или "комунитарне тековине". Као "општи критеријум интеграције," односно пријема у Европску унију, *acquis communautaire* упућује на укупност правних правила, политичких принципа и судске одлуке које нове државе чланице морају да прихвате у потпуности и од почетка, након што постану пуноправне чланице Европске уније.<sup>85</sup> То практично значи да појам *acquis communautaire* обухвата правну, економску и политичку супстанцу или димензију придруживања и чланства у Европској заједници и Европској унији. Са оваквом садржином он су у Европским заједницама и у Европској

<sup>82</sup> У Енглеској, Ирској, Италији и Холандији овај израз је задржан у преводу Споразума из Мастрихта. У осталим државама чланицама је, међутим, преведен. Тако је, на пример, у немачком језику преведен са "gemeinschaftlicher Besitzstand". У језичком смислу израз *acquis communautaire* представља паст партицип од *acquieren* од латинског *acquirere* и у дословном преводу значи "стечено" или, у преносном смислу "остварено". Вид. С. С. Gialdino, *Some Reflections on the Acquis Communautaire*, *CML Rev.* (1995), 1089, стр. 1089, напомена 1.

<sup>83</sup> Исто, стр. 1096; С. Delcourt, *The Acquis Communautaire: Has the Concept had its Day?*, *CML Rev.* 38(2001), 829-870. Види и В. De Witte, *Constitutional Aspects of European Union Membership in the Original Member States: Model Solutions for the Applicant Countries?*, у: *EU Enlargement, The Constitutional Impact at EU and National Level*, eds. А. Kellermann, J. Zwaan and J. Czuczai, Asser Press, 2001, стр. 65.

<sup>84</sup> Чл. 2. подстав 4. Уговора о Европској унији, као и члан 3(1). Уговора о ЕУ.

<sup>85</sup> Gialdino, *н. дело*, стр. 1090.

унији користи и у унутрашњим и у спољним односима ових заједница. Овде ће бити речи, међутим, само о његовој садржини и значају који има у спољним односима и то у процесу придруживања и пријема треће државе.

У оном делу спољних односа који се односи на услове придруживања, стицању статуса кандидата и каснијег пуноправног чланства у Европској унији *acquis communautaire* представља централни појам и главни услов у коме су сублимирани и копенхагеншки услови.

Под правном димензијом се обично подразумева све оно што обухвата појам комунитарног права. У оквиру правног *acquis* укључен је и *судски acquis* кроз обавезу националних судова да се обраћају Суду правде за одлуке о претходним питањима, чиме, заправо, преузимају праксу Суда правде и од њега створена начела, као што су начело директне примене, директног дејства или супериорности комунитарног права.

Политички део *acquis communautaire* обухвата не само политичке принципе из Оснивачких уговора Заједница и Европске уније, већ и све декларације, резолуције, водиче, принципе и, уопште, све позиције које је заузео Европски савет, Савет министара, као и заједничке споразуме држава чланица који су закључени у циљу јачања заједнице. Ово практично значи, да државе кандидати морају без било каквих резерви у потпуности прихватити Оснивачке уговоре и тамо наведене политичке циљеве, као и све мере које су донете након оснивања Заједнице. Осим Оснивачких уговора, нове државе чланице морају прихватити целокупно комунитарно право, као и све "уговоре на којима је заснована Унија", односно и мере које су усвојене у оквиру заједничке спољне и безбедносне политике и сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова и у оквиру сарадње правосудних и полицијских органа у кривичним стварима.

У економском смислу, *acquis communautaire* подразумева све оне обавезе које је потребно извршити у домаћој привреди како би се постигла одговарајућа достигнућа која су уопштено означена као тржишна привреда која је способна да издржи конкуренцију на унутрашњем тржишту Европске заједнице.

## РЕЗИМЕ

Право је као друштвена појава традиционално сматрано искључиво националном појавом. Ово је посебно било изражено у доба јаких апсолутистичких држава. Његов настанак и постојање нужно су везивани за постојање и функционисање државе, па је и његово дејство било ограничено државном територијом. При томе се од права као скупа прописа очекивало да остварује различите циљеве.

У земљама Запада и Далеког истока, право је као "симбол правде" требало да на правичан начин регулише друштвене односе, како би се обезбедило функционисање правне државе, која се у немачком праву означава као *Rechtsstaat*, односно као владавина права – *Rule of law*, у англосаксонском праву.

У марксистичкој теорији преовладава телеолошко схватање права, као средства у служби политике владајуће класе. Такво инструментализовано посматрање права и његово везивање за државу и остваривање државних циљева заснива се на схватању права као "укупности норми принудног друштвеног поретка". Њихову потпуну примену може обезбедити само држава.

Тако схваћено, постојање права се не може објаснити изван државе, као што се ни његова примена не може одвојити од организованог система власти. При томе се организована власт традиционално поистовећује са државом.

Схватање о праву као друштвеној појави, чији се настанак и опстанак везују за државу, води у закључак да изван државе и државног права не може постојати другачије право. У том контексту се доводи у питање постојање међународног и комунитарног права.

Стварност је, међутим, показала да се у оквирима трију Европских заједница: Европске заједнице, Европске заједнице за атомску енергију и Европске заједнице за угаљ и челик, односно у оквиру Европске уније, ствара и функционише посебан скуп прописа који се означава као право Европских заједница, право Европске уније или комунитарно право, односно комунитарни правни систем. То онда намеће питање објашњења његове правне природе, али и односа према националним (државним) правима држава чланица.

У поређењу са државним правним системима, комунитарни правни систем не представља потпуно изграђен и целовит правни систем, већ систем у изградњи. Највећи број прописа се односи на успостављање и функционисање заједничког и унутрашњег тржишта или, у ширем смислу, на услове привређивања, па се такав скуп може означити и као комунитарно привредно или пословно право. Посматран према унутрашњој структури сопствених норми, ко-