

Godina V

2003.

Broj 1-3.

YU ISSN 1450-7986  
UDK 34: 061.1(4)

# **REVIJA ZA EVROPSKO PRAVO**

periodični časopis Centra za pravo Evropske unije i  
Udruženja za pravo Evropske unije

Glavni i odgovorni urednik  
Prof. dr Radovan D. VUKADINOVIĆ

Centar za pravo Evropske unije, Kragujevac i  
Udruženje za pravo Evropske unije, Beograd

### **Izdavač**

Udruženje za pravo Evropske unije  
Beograd, Krunska (Proleterskih brigada), 74.  
tel. 011 444 69 10

### **Uređivački odbor**

Prof. dr Radovan D. Vukadinović, mr Gordana Ilić (sekretar), prof. dr Stevan Lilić, dr Duško Lopandić, dr Miroslav Paunović, prof. dr Milena Petrović, prof. dr Maja Stanivuković i Vesna Živković

### **Glavni i odgovorni urednik**

Prof. dr Radovan D. Vukadinović  
Tel.: 034 306 576; E-Mail: radevuk@jura.kg.ac.yu

### **Izdavački savet**

Prof. dr Zoran Arsić, prof. dr Blagoje Babić, prof. dr Mirko Vasiljević, prof. dr Ivica Jankovec, prof. dr Dobrosav Mitrović (predsednik), prof. dr Dejan Popović, prof. dr Dragan Radonjić, prof. dr Oliver Remien (Würzburg) i prof. dr Aleksandar Ćirić

Časopis izlazi periodično.

Tiraž: 500

**Štampa:** Spektarprint, Kragujevac.

Predlog za citiranje: REP., V(2003) 1-3.

Na osnovu mišljenja Ministarstva za nauku i tehnologiju broj 413-00-435/99-01, od 13. 01. 2000. godine, Revija je oslobođena poreza na promet.

Izdavanje ovog broja finansijski pomogao *Fond za otvoreno društvo*, Beograd.

# REVIJA ZA EVROPSKO PRAVO

periodični časopis Centra za pravo Evropske unije i  
Udruženja za pravo Evropske unije

---

Godina V

2003.

Broj 1-3.

---

## SADRŽAJ

### ČLANCI I RASPRAVE

Manfred A. Dausen	U susret jedinstvenom građanskom pravu Evropske unije	5
Milutin Janjević	Ustav Evropske unije	25
Miloš Baltić	Načela evropskog stečajnog prava sa posebnim osvrtom na evropsku regulativu o stečajnim postupcima	43
Sonja Lučić	The influence of the European Parliament on policy outcomes across different legislative procedures	65
Dragan Psodorov	Međunarodno privatno pravni aspekti zaštite potrošača u pravu Evropske unije sa kraćim prikazom domaćeg zakonodavstva	79
SUDSKA PRAKSA		
	Case T-220/96	97
NOVOSTI IZ EVROPSKE UNIJE		103
IZ STRANIH ČASOPISA		113



## ČLANCI I RASPRAVE

Prof. Dr. Manfred A. Dauses\*  
Bamberg / Prag

UDK 339.923:061.1(4):347  
str. 5 - 24.  
naučni rad

### У СУСРЕТ ЈЕДИНСТВЕНОМ ГРАЂАНСКОМ ПРАВУ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ<sup>1</sup>

Некада само Европска заједница, а сада Европска унија, савез је, у овом тренутку, 15 суверених држава. Сасвим је јасно да је заједница, и касније унија, више од класичне међународне организације, какав је став и Европски суд правде (у даљем тексту: Суд правде) заузео у пресуди донетој у случају *Costa/ENEL*.<sup>2</sup> Недостаје, међутим, одлика државности. Европска заједница/унија није федерација, али је у сваком случају својеврсна предфедерална творевина *in statu nascendi*. То постаје сасвим јасно ако себи представимо тренутно стање и развојне тенденције правног усклађивања на

---

\* Аутор, проф. др Манфред А. Даусес, професор је европског права Универзитета у Бамбергу (Немачка), професор је на Карловом универзитету у Прагу (Чешка Република) и виши правни саветник на различитим пројектима ЕУ.

<sup>1</sup> Чланак др Даусеса су обрадили сарадници Министарства за економске везе са иностранством Републике Србије – Сектора за европске интеграције

<sup>2</sup> Случај 6/64 *Costa/ENEL* од 15.07.1964. године, *EuGHE*, стр. 1251. Покушаји, као што је покушај "LANDO комисије за европско уговорно право" која је израдила први део "Начела европског уговорног права", који слично америчким *restatements*, сабирају начела европског материјалног приватног права, нису се до сада развили до нивоа научне студије.

плану грађанског (приватног) права. Темелни појмови овог – историјски гледано, најстаријег – правног подручја снажно су национално обележени и подељени. Не постоји јединствено *ius europaeum civile*, већ скуп коегзистирајућих и међусобно конкурентних правних система, који се деле на две велике целине: англосаксонско право и континентално право, с тим да се ова друга још може поделити на германски и романски правни круг.

Када је реч о приватном праву, не постоји опште овлашћење Европске заједнице/уније за доношење јединствених или усклађених грађанско-правних прописа. У унији важи начело ограничене појединачне надлежности (*compétence d'attribution*); надлежност органа заједнице/уније прописана је Оснивачким уговорима, пре свега ради «изградње и деловања унутрашњег тржишта» (члан 95. Уговора о Европској заједници, ранији члан 100а), који за циљ има, према ставу Суда правде заузетом у случају "Titan-Dioxid" из 1990. године, осим уклањања препрека слободној трговини унутар заједнице, и успостављање система сталне и несметане тржишне конкуренције (упореди члан 3, став 1, параграф г Уговора о Европској заједници). Постоје, на пример, посебни прописи који се односе на мере за унапређење заштите потрошача (члан 153. Уговора о Европској заједници, ранији члан 129а) и на подручје права друштава (члан 44. став 2, параграф г Уговора о Европској заједници, ранији члан 54, став 3 параграф г). Посебно треба поменути клаузулу о изведеним надлежностима (*implied powers clause*) предвиђену чланом 308. Уговора о Европској заједници (ранији члан 235) према којој се заједница, у случају да Уговором није предвиђен специфичан правни основ деловања, заједница се може ангажовати «на остварењу неког од својих циљева у оквиру заједничког тржишта». Новина коју уноси Уговор из Амстердама из 1997. године је надлежност заједнице за доношење мера у области правосудне сарадње у грађанско-правним предметима са «прекограничним» елементом (елементом међународности), а посебно са циљем:

- побољшања и поједностављења система достављања судских и вансудских списа, сарадње и прикупљању доказних средстава, признавања и извршења судских и вансудских одлука у грађанским и привредним предметима између држава чланица;

- Унапређења уједначавања колизионих правила која су на снази у земљама чланицама, и прописа о решавању сукоба надлежности;

- Уклањања препрека несметаном одвијању грађанско-правних поступака, а у случају потребе, подстицањем уједначавања важећих прописа у земљама чланицама који се односе на грађанско-правне односе (члан 65. Уговора о Европској заједници).

Недефинисан положај између права Европске заједнице и посебног европског међународног права имају споразуми између држава чланица који се заснивају на члану 293. Уговора, а имају за циљ, између осталог да осигурају «поједностављење поступака којима се уређује међусобно признавање и извршавање пресуда судских органа и арбитражних одлука» (члан 293, тачка 4. Уговора о Европској заједници). Преглед наведених уговорних одредби указује на постојање неуједначеног конгломерата суштински различитих појединачних правила која се односе на грађанско право. Та правила повезује лабави функционални оквир унутрашњег тржишта, као чврстог језгра Европске заједнице/уније. Европски парламент је, додуше, у једном од својих закључака из 1989. године затражио уједначавање значајних целина материјалног грађанског права (нпр. облигационог права), што би водило ка изградњи Европског грађанског законика. До овог тренутка, до тога није дошло, нарочито ако занемаримо специјализована питања попут појединости које се односе на заштиту потрошача, радно право, банкарско право и право осигурања. Објашњење лежи у чињеници да ту потребу, макар делимично, покривају поједине међународне конвенције (нпр. *UNCITRAL* конвенција о уговорима о међународној продаји робе из 1980. године). Можемо, дакле закључити да европско грађанско право у смислу заокружене целине са сопственим појмовима, устројством и системом, још увек не постоји. Правни акти заједнице, који се односе на грађанско право, претежно су специфичне природе и обухватају тек спорадичне појединачне прописе.

Прописи Европске уније, који уређују материју грађанског права, садрже три групе правила: 1) инструменти колизионог права, 2) мере за унапређење заштите потрошача, и 3) право друштава.

### 1) Инструменти колизионог права

У питању су, у принципу, следећи уговори закључени између држава чланица<sup>3</sup>:

---

<sup>3</sup> За дубљу анализу овог питања видети нпр. А. Bulow и. а; *Der Internationale Rechtsverkehr in Zivil und Handelssachen*, 4. Auflage (Januar, 1998); U. Frauenberger-Pfeiler, *Lugano-Abkommen: Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Entscheidungen*, Ekolex 1996, S. 735; R-Geimer/R.A. Schutze, *Europäisches Zivilverfahrensrecht* 1997; U. Klinkе *Bruseler Übereinkommen und Übereinkommen von*

а) Споразум од 27.09.1968. године о судској надлежности и извршењу судских одлука у грађанским и привредним стварима (Бриселска конвенција)<sup>4</sup>. У питању је споразум држава чланица, сходно члану 293, параграф 4 Уговора о Европској заједници (ранији члан 220, параграф 4) о уједначавању процесних права уговорних страна у поступцима са међународним елементом.

Сврха споразума је да ојача правну заштиту лица са боравиштем на територији Европске заједнице, утврђивањем међународне надлежности судова, поједностављењем поступка признавања судских одлука, увођењем убрзаних поступака доношења судских одлука и издавања јавних исправа и судских налога. Циљ Бриселске конвенције је успостављање унутрашњег тржишта, у коме су правни односи привредних и других субјеката једнаким онима који постоје у унутрашњим тржиштима држава чланица. Овај циљ је могуће остварити само уколико се превазиђу препреке које произлазе из различитих прописа о признавању и извршењу судских одлука, који отежавају прекогранично правно гоњење држављана заједнице («неограничена важност судских одлука»). Бриселска конвенција омогућава остваривање поменутог циља стварањем заједничког подручја надлежности и извршења на територији Европске заједнице.

Бриселска конвенција представља тзв. *convention double*, што значи да не садржи само правила о признавању и извршењу судских одлука, већ утемељује и сопствени поредак међународне судске надлежности (непосредних надлежности), који је учинио неважећим сва дотад, у земљама чланицама, важећа правила колизионог права за одређивање међународне надлежности националних судова у државама чланицама. Осим у случају појединих посебних прописа о надлежности, спорови по тужбама против лица са пребивалиштем на сувереној територији било које државе потписнице Уговора о Европској заједници покрећу се, без обзира

---

*Lugano über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen*, Band 1 und 2, 2. Auflage 1993; K. Kreuzer/R. Wagner, Q. Europäisches Internationales Zivilverfahrensrechts, in: M.A. Dausess (Hrsg.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, 2. Auflage, 9. Ergänzungslieferung (August 2000); N. Reich. EG-Richtlinien und Internationales Privatrecht, in: P. Lagarde/B. Von Hoffman (Hrsg.) *Die Europäisierung des internationalen Privatrechts*, Europäische rechtsakademie Trier, 1996.

<sup>4</sup> AB1. EG 1972, L 299/32, консолидована верзија у AB1. EG 1998, C 27/1.



на држављанство дотичних особа, пред судом државе на чијој територији пребивају (општа месна надлежност, члан 2, став 1). На особе које нису држављани државе на чијој територији пребивају, примењују се, дакле, они прописи о надлежности који су меродавни за држављане (члан 2, став 2). Посебне месне надлежности могу се, одступајући од члана 2, заснивати само на члановима 5 – 18. (забрана установљивања «егзорбитантних» надлежности). Притом се делом ради о изборним месним надлежностима, које наступају кумулативно и упоредо са општом надлежношћу судова у држави пребивалишта, а делом о искључивим месним надлежностима, које дакле искључују општу надлежност (тако се, на пример, тужбе које се односе на веродостојност заштитних знакова и патената могу поднети само суду оне државе у којој је за те знакове и патенте регистровано право заштите). Одлуке донете у једној од земаља потписница Уговора о Европској заједници начелно се и у другим земљама потписницама непосредно и у потпуности признају (члан 26, став 1). Признање се може ускратити само из одређених, прописаних разлога, а посебно због *ordre public* државе од које се очекује да одлуку призна и изврши (члан 27). Признање такође може бити ускраћено ако су прекршени прописи Бриселске конвенције о надлежностима у предметима који се односе на осигурања и послове исплате, или ако су прекршене одредбе Бриселске конвенције о искључивим надлежностима (члан 7-16), или ако је у питању случај на кога се односи члан 59. (ограничење егзорбитантних надлежности кроз споразуме са трећим државама). У свим осталим случајевима не сме се доводити у питање надлежност првостепеног суда (члан 28), нити законитост иностране одлуке (члан 29).

За извршење одлука донетих у једној од земаља потписница Уговора о Европској заједници, које су у тој држави правноснажне, потребна је само клаузула извршности (члан 31), која се у поједностављеном поступку (члан 32-45) додељује на предлог овлашћеног лица. Исправе које је потребно приложити за признање и извршење, наведене су у члановима 46-49. Према протоколу од 03.06.1971. године<sup>5</sup>, судови земаља потписница Уговора о Европској заједници могу, у облику захтева да се донесе одлука о претходном питању, од Суда правде затражити тумачење Бриселске конвенције.

У односу према државама чланицама ЕФТА-е, Бриселска конвенција је допуњена паралелним споразумом од 16.09.1988. године о

---

<sup>5</sup> AB1 EG 1975, L 204/28 консолидована верзија у AB1 EG 1998, C 27/28.

судској надлежности у грађанским и привредним стварима (тзв. Лугански споразум)<sup>6</sup>, чији су материјално правни прописи у свим битним аспектима по садржају једнаки. Суд правде није надлежан за тумачење овог споразума<sup>7</sup>.

б) Споразум од 19.06.1980. године о праву које се примењује на уговорне облигационе односе (Римска конвенција)<sup>8</sup>. У питању је споразум између држава чланица који је допуна Бриселске конвенције. Њиме се, за потребе деловања унутрашњег тржишта, уједначава посебно значајан део колизионог права држава потписница Уговора о Европској заједници, такође и за случајеве који се тичу односа са трећим земљама. Као први корак ка кодификацији Европског међународног грађанског права, циљ овог споразума јесте да олакша изналагање правних решења у Европској заједници/унији стварањем јединствених колизионих правила који се односе на уговорне односе, достизање вишег нивоа правне сигурности и спречавање тзв. *forum shopping*-а.

У материјално правном смислу, Споразум полази од начела слободног избора меродавног права (члан 3), а примену одређеног права прописује само у случају да странке нису извршиле изричито или прећутни избор меродавног права, у ком случају уговор подлеже праву државе с којим је најуже повезан. У начелу је то она држава у којој странка у тренутку склапања уговора има уобичајено боравиште, односно седиште; код уговора који се односе на некретнине примењује се начело *res sita* (члан 4). За потрошачке уговоре постоји посебно правило да се избором меродавног права не може одузети потрошачу право на заштиту које му пружа облигационо право државе у којој борави (члан 5). Споразумом је одређено право меродавно за настанак и важење уговора (члан 8), његово тумачење, испуњење и последице неиспуњења (укључујући и процену штете), застарелост уговорних обавеза, као и последице неважности уговора (члан 10).

---

<sup>6</sup> AB1 EG 1998, L 319/9.

<sup>7</sup> Даљу, посебну правну допуну Бриселској конвенцији представља Споразум о поступцима у случају инсолвентности ("Европски споразум о конзуму") потписан од држава чланица 1995. године. Њиме је обезбеђена најшира могућа прекогранична делотворност поступцима који се воде пред националним судовима у случају инсолвентности у интересу заступаних.

<sup>8</sup> AB1 EG 1980, L. 266/1, консолидована верзија у AB1 EG 1998, C 27/34 (на снази у 10 земаља чланица).

Додатним протоколима од 19.12.1988. године<sup>9</sup>, земље потписнице Уговора о Европској заједници споразумеле су се да тумачење Римске конвенције ставе у надлежност Суда правде.

## 2) Мере за унапређење заштите потрошача

Према члану 3, параграф т, Уговора о Европској заједници (ранији члан 3, параграф с), делатност заједнице обухвата и «допринос побољшању заштите потрошача»<sup>10</sup>. Овај, "уставом" одређен циљ покривен је чланом 153. Уговора о Европској заједници (ранији члан 129а), који обавезује заједницу да обезбеди висок ниво заштите потрошача.

Иако је тек Уговор о Европској унији (Споразум из Мастрихта) из 1992. године отворио могућност за прописивање посебних мера за заштиту потрошача у унији, заштита потрошача је већ две деценије део праксе Суда правде. Још од преседана "*Cassis de Dijon*"<sup>11</sup> 1979. године, јасно је да државе чланице, у недостатку заједничких правила на нивоу заједнице, могу једнострано, између осталог и ради заштите потрошача, ограничавати слободу промета роба и услуга унутар заједнице. Тако, посебни захтеви заштите потрошача могу, на пример, оправдати забрану сличног или истог паковања различитих производа, обмањујуће рекламирање или доношење прописа о означавању производа, све на нивоу државе чланице. Пракса заштите потрошача и став Суда правде, у случајевима када је

---

<sup>9</sup> AB1 EG 1989, L 48/1, још увек није на снази.

<sup>10</sup> За дубљу анализу тематике погледати: A. Bulow и.а; *Der Internationale Rechtsverkehr in Zivil und Handelssachen*, 4. Auflage (Januar, 1998); U. Frauenberger-Pfeiler, *Lugano-Abkommen: Anerkennung und Vollstreckung ausländischer Entscheidungen*, Ekolex 1996, S. 735; R-Geimer/R.A. Schutze, *Europäisches Zivilverfahrensrecht*, 1997; U. Klinke, *Bruseler Übereinkommen und Übereinkommen von Lugano über die gerichtliche Zuständigkeit und die Vollstreckung gerichtlicher Entscheidungen in Zivil- und Handelssachen*, Band 1 und 2, 2. Auflage 1993; K. Kreuzer/R. Wagner, Q. *Europäisches Internationales Zivilverfahrensrechts*, in: M.A. Dausen (Hrsg.), *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, 2. Auflage, 9. Ergänzungslieferung (August 2000); N. Reich, *EG-Richtlinien und Internationales Privatrecht*, in: P. Lagarde/B. Von Hoffman (Hrsg.), *Die Europäisierung des internationalen Privatrechts*, Europäische rechtsakademie Trier, 1996.

<sup>11</sup> Пресуда Суда правде од 20.02.1979. године, *Rewe-Zentral*, Rs. 120/78 EuGHE 1979, C. 649.

супротстављена тржишним слободама, фактички је довела до делимичног усклађивања прописа о заштити потрошача у државама чланицама. Та је судска пракса, додуше, према свом облигационо правном дејству ограничена на прекограничне случајеве, али се ипак, у складу са начелом јавног поступања присутног у националним законодавствима, у пракси примењује и на унутардржавне случајеве<sup>12</sup>. Прецедентно право, развијено кроз судску праксу, не може међутим, потпуно да замени писано право. Са једне стране, њему недостаје правна сигурност, која превазилази појединачне случајеве, а са друге, њиме се стварају тек нужни, минимални захтеви, па тако обезбеђење високих стандарда заштите на европском нивоу пада у други план. Ти се циљеви могу остварити једино предузимањем мера за усклађивање закона. Досад усвојеним прописима и даље недостаје кохерентност и свеобухватност. Упркос томе, дугорочна је перспектива да се, полазећи од посебне приватно-правне заштите потрошача, путем "*spill over effect*", уговорно право уједначи и надогради, са опсежном европском кодификацијом као крајњим циљем.

Најважнија упутства на снази су следећа:

- Упутство 84/450 од 10.09.1984. године о обмањујућем рекламирању<sup>13</sup>. Овим Упутством су постављени критеријуми за оцену обмањујућег рекламирања, и обавезане државе чланице да предузму прикладне и делотворне мере за његово сузбијање. С обзиром на то да, осим опште прихваћене идеје о потреби сузбијања обмањујућег рекламирања, за такве случајеве једва и да постоје било каква правила, практични учинци Упутства остају незнатни<sup>14</sup>. Осим тога, Упутство се не односи на неке друге облике привредне праксе (нпр. наметљиво пословно понашање). Упутством о изменама и допунама 97/55<sup>15</sup> од 06.10.1997, која се

---

<sup>12</sup> Тако је, на пример, Суд правде у случају "Yves Rocher" немачку забрану апроксимативног супротстављања сопствене цене цензуришао само у погледу увозних производа из других држава чланица (овде француска козметика). Тада је немачки законодавац одговарајућом изменом Закона против ограничења тржишне утакмице (GWB) фактички укинуо забрану супротстављања сопствене цене.

<sup>13</sup> EG 1984, L 230/17; предлози измена од стране Комисије AB1.EG1991. C 180/14, и AB1. EG 1994. C136/4.

<sup>14</sup> Дефиниција коју Упутство садржи не говори много. Она се односи на сваки вид рекламирања који доводи или може довести у заблуду, услед које може уследити.

<sup>15</sup> AB1EG 1997, L. 290/18.

односи на изворно Упутство 84/450, регулисано је правилно и законито оглашавање на нивоу заједнице, чиме се подстиче либерализација робне размене између држава чланица, а у исто време и потрошачима пружа више информација о производима (тако се, на пример, у немачком праву, рекламирање с лако препознатљивом сличношћу са конкурентском, и критичка поређења конкурентског производа са својим, до сада сматрало праксом противном правилима тржишне утакмице).

- Упутство 85/374 о гаранцији произвођача за производе с недостатком од 25.07.1985<sup>16</sup>. Према овом Упутству, произвођач, односно увозник робе из трећих земаља, објективно, и у начелу неограничено одговара за штету која настане услед недостатака производа. Државе чланице имају могућност да ограниче одговорност за штету нанету лицима, али не и стварима, на износ од 70 милиона екија (еура) (члан 16). Одговорност постоји у погледу конструкцијских, фабричких и недостатака упутства о руковању. Терет доказивања штете, постојања недостатка и узрочне везе између недостатка и штете је на оштећеном лицу, при чему се примењују правила доказивања појединачне државе чланице. Чланом 7 прописани су основи за ослобођење од одговорности, при чему терет доказивања лежи на произвођачу. Произвођач се ослобађа од одговорности ако докаже да је поступао у складу са императивним нормама националног законодавства или ако докаже да се недостатак, у тренутку када се производ појавио на тржишту, а с обзиром на тадашња достигнућа науке и технике (*“state of the art”*), није могао уочити. С друге стране, произвођач није ослобођен од одговорности ако само докаже да је поступао у складу са факултативним нормама националног законодавства, признатим техничким стандардима итд. Субјективни рок застарелости потраживања накнаде штете је три године и рачуна се од дана када је оштећени уочио недостатак, а објективни рок застарелости је 10 година од куповине ствари са недостатком (чланови 10 и 11).
- Упутство 85/577 од 20.12.1985. године, које за циљ има заштиту потрошача у случајевима када је уговор закључен ван просторија

---

<sup>16</sup> AB1 EG 1985, L 210/29. Упутством о изменама 1999/34 од 10.05.1999, у подручје примене изворног упутства укључени су и аграрни производи, AB1 EG 1999, L 141/30.

продавца, нпр. за време излета који је организовао продавац или током пословне посете купца<sup>17</sup>. У оваквим случајевима, продавац је дужан да обавести купца у писаној форми о његовом праву да раскине уговор<sup>18</sup> у року од седам дана.

- Упутство 87/102<sup>19</sup> од 22.12.1986. о потрошачким кредитима покреће процес усклађивања прописа у области потрошачких кредита. Упутством је дефинисана и уведена минимална заштита потрошача. Упутством је осигурано право потрошача да буду потпуно и тачно информисани о условима и обиму својих обавеза по основу кредита. Упутство се примењује на све кредите који износе између 200 и 200.000 екија (еура).  
Упутство је допуњено Упутством 90/88<sup>20</sup> од 22.02.1990. године којим је уведена јединствена метода за обрачун ефективне годишње камате, како би се потрошачима омогућио једноставнији преглед различитих кредитних понуда.
- Упутство 90/314<sup>21</sup> о пакет-аранжманским путовањима од 13.06.1990. године утврђује критеријуме за рекламирање и

<sup>17</sup> AB1. EG 1985, L 372/31.

<sup>18</sup> Суд правде је у одлуци о претходном питању укључио непосредно дејство Упутства 85/577 према трећима, али је потврдио обавезу накнаде штете земаља чланица у случају да упутство није уведено у национално законодавство. Уп. пресуду од 14.07.1994. *Faccini Dori*, Rs. C 91/92, EuGHE 1994, S. 1-3325. и сл. Недавно је Суд правде, такође у одлуци о претходном питању, заузео став да у подручје примене упутства 85/577 долазе и уговори о *time-sharingu*. Уп. пресуду од 22.04.1999. *Travel Vac SL*, Rs. (C-423/97, штампано у: EUZW 1999, S. 377 и сл).

<sup>19</sup> AB1. EG 1987, L42/48.

<sup>20</sup> AB1. EG 1990, L 61/14.

<sup>21</sup> AB1. EG 1990, L 158/59. Рок за имплементацију овог упутства је 31.12.1993, али је у Савезној Републици Немачкој на снази је тек од 01.07.1994. године, значи са шестомесечним закашњењем. Што је резултирало немогућношћу исплате цене у случају стечаја. Након пресуде у случају *Frankovich* од 19.11.1991. године (EuGHE 1991, S. I-5403), када је Суд правде заузео став да држава чланица, која пропусти да уведе упутство у национални правни поредак у предвиђеном року, у обавези је да плати накнаду штете, наведени корисници пакет-аранжмана подигли су тужбе против Немачке, а у току поступка суд се обратио Суду правде тражећи одлуку о претходном питању (члан 177. Уговора о Европској заједници; сада члан 234). У пресуди од 08.10.1996. године Суд правде је потврдио основаност одштетног захтева поднетог против Немачке (EuGHE 1996, S. I-4845).

информисање о пакет-аранжманима, а такође регулише и питање накнаде штете у случајевима промене или отказивања путовања. Од нарочите важности је члан 7, према коме је организатор путовања у обавези да докаже да је осигурао повраћај уплаћеног износа на име цене, и повраћај средстава у случају стечаја или инсолвентности.

- Упутство 93/13 од 05.04.1993. године о неправедним клаузулама у потрошачким уговорима, предвиђа могућност ревизије унапред формулисаних клаузула у уговорима између продавца и потрошача<sup>22</sup>. Основни циљ упутства је заштита потрошача при куповини роба и услуга од неправедних клаузула. Упутство се односи на унапред формулисане одредбе уговора, нарочито оне из стандардизованих уговора, на чију садржину потрошач није могао утицати (члан 3, став 2), а не примењује се на уговорне одредбе које су резултат сагласности воља продавца и купца. Према члану 3, став 1, уговорна клаузула се може сматрати неправедном "...ако противно начелу добре вере, на штету потрошача, проузрокује знатну и неоправдану несразмеру уговорних права и обавеза уговорних страна". Неправедне клаузуле не обавезују потрошача, али уговор остаје на снази, ако се може одржати без неправедних клаузула (члан 6, став 1). У Немачкој је Упутство спроведено кроз Закон о изменама и допунама Закона о општим условима пословања (AGB Gesetz) који је ступио на снагу 25.07.1996.<sup>23</sup> године.
- Упутство 94/47 од 26.10.1994. године о заштити стицаоца по основу уговора о стицању права на делимичну употребу некретнина (тзв. *Time sharing Directive*<sup>24</sup>), примењују се на уговоре о употреби некретнина, као власништва условљеног уговореним временским периодима (тј. права на употребу одређене некретнине, у одређеним периодима у току године). Упутство регулише питање садржине уговора, али и поступак и услове одустанка од уговора. Упутство не даје одговор на основно питање – да ли ови уговори имају само облигационо правно или и стварно правно дејство.
- У мају 1992. године, Комисија је предложила Упутство о заштити потрошача у случајевима куповине на даљину<sup>25</sup>. Упутством су

---

<sup>22</sup> AB1. EG 1993. L 95/29.

<sup>23</sup> BGB1. I 1996, S. 1013.

<sup>24</sup> AB1. EG 1994, L 280/83.

<sup>25</sup> COM (92) 11, коначно од 21.05.1992, AB1. EG 1992, C 156/14.

обухваћени не само класични случајеви продаје путем поште, већ и продаје путем телевизије и других комуникационих технологија (телефакс, телеграм, гласовна пошта), која је на унутрашњем тржишту све распрострањенија, и све више се одвија прекогранично. 20.05.1997. године је усвојено Упутство 97/7 о заштити потрошача у случајевима куповине на даљину (тзв. *Teleshopping Directive*<sup>26</sup>). Упутство има за циљ уједначавање прописа држава чланица, којима је регулисано закључивање уговора о продаји на даљину, а ограничава се углавном на утврђивање обавезе информисања испоручиоца и права потрошача на опозив. С друге стране, Упутство прописује минималне стандарде заштите потрошача, као што су, на пример, нападно рекламирање телекомуникационим путем, које задире у сферу приватности, или испорука ненаручене робе. Државама чланицама предстоји доношење правила која ће за циљ имати спречавање злоупотребе кредитних картица.

- Најновије, и вероватно најзначајније Упутство које се односи на заштиту потрошача је Упутство 1999/44 од 25.05.1999. године о појединим аспектима продаје робе и одговорности<sup>27</sup>. Упутство пре свега за циљ има увођење јединственог појма гаранције и усклађивање правила о гаранцији, те тиме захвата дубоко у кључни део грађанско-правне материје земаља чланица: право о међународној продаји робе. Ако се утврди да ствар има недостатак, потрошачу припадају следећа права:

а) Поправка или замена робе о трошку продавца. За избор једне од две могућности од одлучујућег је значаја цена поправке, односно замене. Када је предмет уговора ствар изузетне вредности, поправка има предност над заменом, и обрнуто у случају робе широке потрошње;

б) Примерено снижење цене или раскид уговора је могуће само уколико поправка/замена није могућа, или се не може урадити у примереном року, као и када продавац није у могућности да је изврши;

---

<sup>26</sup> AB1. EG 1997. L 144/19.

<sup>27</sup> AB1. EG 1999. L 171/12. Упутство обухвата уговоре о купопродаји покретних ствари закључене између професионалних продаваца и приватних купаца (потрошача), без обзира да ли је у питању продаја нове робе или не. Упутство се не односи на уговоре о купопродаји непокретности, као ни уговоре закључене између приватних предузетника и професионалних купаца.



в) Произвођач гарантује за исправност ствари, у случају да продавац није у могућности;

г) Вероватно најзначајнија измена коју Упутство уноси односи се на гарантни рок, који износи две године од предаје ствари, односно годину дана за покварену робу. У земљама у којима је рок застарелости до сада био шест месеци (Немачка, Аустрија, Грчка, Шпанија и Португал) дошло је до његовог удвостручења. Током првих шест месеци од предаје ствари, терет доказивања је на продавцу, што значи да постоји претпоставка недостатка у тренутку предаје ствари, коју продавац обара ако докаже да је недостатак последица купчеве кривице;

д) Упутством су прописани обавезни минимални стандарди, којих су продавци у обавези да се придржавају. Тиме је ван снаге стављено искључење гаранција путем Општих услова пословања (AGB).

- На крају треба поменути Упутство 2000/35 од 29.06.2000. године о спречавању закаснелих исплата у пословном промету<sup>28</sup>. Према овом Упутству, у пословном промету (пословни односи између предузећа или предузећа и јавних установа, који укључују предају робе или пружање услуга уз новчану накнаду) камата тече од првог дана након уговором одређеног датума плаћања или од првог дана по истеку уговором одређеног рока за плаћање. Уколико датум исплате или рок исплате нису уговором одређени, камата тече, без потребе обавештавања, по истеку 30 дана од приспећа рачуна или другог платног захтева. Висина законске затезне камате произлази из референтне вредности коју одређује Европска централна банка, а најмање 7% (члан 3). Уколико уговор садржи клаузулу о задржавању права својине, продавац задржава право својине до коначне исплате (члан 4).

Решења садржана у упутствима<sup>29</sup> којима је регулисано питање заштите потрошача јасно указују да је европско право заштите потрошача у великој

---

<sup>28</sup> AB1. EG 1997. L 144/19.

<sup>29</sup> На овом месту се нисмо детаљније бавили упутствима која делимично регулишу материју материјалног грађанског права:

- Упутство 98/27 о тужбама због заштите интереса потрошача (AB1. EG 1985, L 166/51). Циљ овог упутства је да учини једноставнијом заштиту колективних интереса потрошача. Предвиђена је и могућност подношења заједничких тужби организација које се баве заштитом интереса потрошача.

мери допринело "европеизацији" националних грађанско-правних правила, нарочито Упутство о забрани неправедних уговорних клаузула, Упутство о продаји робе и Упутство о спречавању закаснелих исплата, јер она чине срж грађанског права. Међутим, треба имати у виду да усклађивање путем појединачних мера може довести до дезинтеграције националних грађанско-правних кодекса, који поседују унутрашњу кохерентност.

### 3. Право друштава

У правним порецима већине европских држава право друштава углавном представља део привредног/трговинског, дакле приватног права<sup>30</sup>. Не постоји општеприхваћено одређење појма друштва. Док се у немачком праву, на пример, под друштвом подразумевају само приватна удружења појединаца, при чему су из јавног права искључене корпорације, у праву ЕУ се под друштвима подразумевају сва "друштва регулисана прописима грађанског и привредног права, укључујући и друга правна лица јавног и приватног права" (члан 48, став 2 Уговора о Европској заједници; ранији члан 58, став 2). У извесном смислу, одређење друштва у немачком праву је свеобухватније јер, јер су у одређење укључени различити циљеви, док је правом ЕУ обухваћен ужи циљ (Erwerbszweck), што немачко "Друштво грађанског права" (Gesellschaft des bürgerlichen Rechts, GbR) на пример, искључује из свог подручја примене. Слично као у области заштите права потрошача, Уговор о Европској заједници, када је у питању право друштава има двоструку улогу: да непосредно одреди и обликује правну праксу ("*traité-loi*"), и да служи као оквирни уговор ("*traite-cadre*"), који је основ за доношење секундарног законодавства, односно правилника и упутстава. У области права друштава, примарним законодавством (члан 43. Уговора о Европској заједници, ранији члан 52) је уређена слобода оснивања, тј. прописана забрана дискриминације друштава чији је оснивач из друге државе чланице, као и слобода оснивања испостава, филијала и друштва-ћерки. У том погледу постоји и опширна и неуједначена пракса Суда

---

– Упутство 2000/31 које регулише информатичке услуге, нарочито електронско пословање на унутрашњем тржишту ("Упутство о електронском пословном промету", AB1. EG 2000, L 178/1) од 08.06.2000. године.

<sup>30</sup> Детаљније о томе: P. Behrens. E. III. Gesellschaftsrecht in: M.A. Dausies (Hrsg.). *Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts*, 2. Auflage, 9. Ergänzungslieferung.

правде; као пример наводим недавну пресуду, која је имала далекосежне последице, у случају Centros<sup>31</sup>, када је Суд правде заузео став да слобода оснивања подразумева слободу друштва са седиштем у једној држави чланици, иако у њој не обавља пословну делатност, да у другој држави чланици оснива филијале (дакле филијала не мора бити основана као засебно друштво са својом одговорношћу). Ово важи и у случајевима када је једини циљ оснивања филијале омогућавање обављања пословне делатности у држави у којој је основана филијала друштву регистрованом у другој држави чланици.

Успешна изградња унутрашњег тржишта у области права друштава ипак захтева више од саме слободе оснивања друштава од стране држављана једне државе чланице на територији друге државе чланице. Неопходно је стварање услова за несметану тржишну утакмицу, која би омогућила избор места оснивања и рада искључиво према критеријуму економске исплативости. Како би се тај циљ остварио, неопходно је постојање јединственог и уједначеног правног оквира унутар уније, што захтева опсежно усклађивање организационих облика друштава. Право друштава је важан чинилац за избор седишта. Правне разлике у овом сектору умањују транспарентност инвестиционих услова и отежавају процену ризика. Реч је пре свега о потреби постојања уједначених одредаба у области права друштава (видети члан 44, став 2, параграф г Уговора о Европској заједници, ранији члан 54, став 3, параграф г), како би се онемогућила заштита, *de facto*, на најнижем нивоу (тзв. *Delaware effect*<sup>32</sup>). У том смислу, на нивоу заједнице покренуте су две правно-политичке иницијативе:

Усклађивање националних прописа који регулишу рад друштава, до мере потребне за успостављање тржишних слобода и равноправности у тржишној утакмици на унутрашњем тржишту. Правни инструмент који у

---

<sup>31</sup> Пресуда Суда правде од 09.03.1999. године, Centros Ltd. Rs. C-212/97, EuGHE 1999. S. I-1459. Чини се да ова пресуда нагиње ка тзв. теорији о оснивању, те у том смислу представља помак у односу на пресуду Суда правде у случају "Daily Mail" Rs. 81/87, EuGHE, када је заузет став да слобода оснивања друштва са седиштем на територији заједнице на укључује право друштва на промену седишта уз очување његовог идентитета друштва (тј. промена седишта уз задржавање идентичног правног субјективитета) – тзв. теорија о седишту.

<sup>32</sup> Највећи број међународно регистрованих друштава капитала регистровано је у држави Делавер, једној од најмањих држава у САД, где су одредбе о заштити крајње либералне.

том погледу има значај је оквирно упутство, у складу са којим треба извршити усклађивање.

а) На основу члана 54, став 3, параграф г Уговора о Европској заједници Комисија је предложила 13 упутстава која се односе на право друштава, од којих три регулишу област пореског права. Циљ ових упутстава, од којих нису сва усвојена, у крајњој линији је постизање већег степена транспарентности предузећа. Већина упутстава се односи искључиво на акционарска друштва, а неке и на делатности свих друштава капитала. Насупрот томе, право друштава *intuitu personae* има донекле секундарну улогу. Најозбиљнији недостаци постоје у области регулисања холдинга; у тој области су највеће разлике у начину на који државе чланице тумаче садржај и обим мера за усклађивање закона. Између осталог, упутствима су регулисани модалитети оснивања друштава, питања везана за капитал друштва, годишњи буџет, подношење рачуна, стапање, цепање и преузимање (*take-over*) друштва, као и појединости везане за заштиту улагача и мањинских улагача. Ту су још и упутства која се односе на утврђивање берзанских курсева и послова унутар друштва<sup>33</sup>. Многа од ових упутстава остављају слободу државама чланицама да изаберу методе регулисања датих области. Релативно богатство различитих могућности усклађивања олакшава постизање сагласности приликом усвајања конкретног правног инструмента заједнице, али зато слаби њихов конкретни учинак. На овом месту наводим следећа, за приватно предузетништво, изузетно важна упутства:

- Првим Упутством о праву друштава 68/151 од 09.03.1968. године (тзв. Упутство о начелу јавности)<sup>34</sup> регулисана је, на нивоу заједнице, јавност одређених, посебно за кориснике важних списа, нпр. полагање исправа у националне регистре, подаци о правном облику, регистарском броју на пословним документима друштава итд. Поред тога, Упутство о начелу јавности садржи и прописе о овлашћењу за заступање органа друштава према трећим лицима. Према овом Упутству, правила о ограниченом и неограниченом овлашћењу за заступање морају бити истоветна у свим државама чланицама, што значи да у случајевима када друштва капитала са

<sup>33</sup> Навођење свих упутстава би изашло из оквира овог приказа. За потпуни преглед видети P. Wiesner, *Stand des europäischen Unternehmenrechts*.

<sup>34</sup> AB1. EG 1968. L 65/8.

седиштем на територији заједнице послују са трећим лицима постоји претпоставка да органи који заступају друштва са територије заједнице за то имају овлашћење и да не обављају послове за које нису регистровани (чланови 7 – 9). Решења из Упутства одговарају дуго прихваћеном начелу неограниченог овлашћења за заступање директора предузећа, односно пословође које постоји у немачком праву, али су у супротности са начелима *common law-a*, тачније принципом *ultra vires*, према коме је свако прекорачење овлашћења од стране органа друштва на штету је трећег лица, уколико је оно знало или могло знати за постојање прекорачења. Стога ће усвајање заједничких правила унети радикалне промене у правни систем и праксу Велике Британије, односно значиће одрицање од традиционалних правних тековина. На крају, Упутством о начелу јавности прописани су разлози и последице ништавости. Ништавост и ликвидацију суд може одредити у случају формалних недостатака оснивачког акта, неуплаћивања законом одређеног минималног оснивачког капитала, или незаконитог поступања (чланови 10 – 12).

- Четвртим Упутством о праву друштава 78/660 од 25.07.1978. године (тзв. Упутство о годишњем обрачуну)<sup>35</sup> обједињена су национална правила која се односе на друштва капитала и поједине облике друштава лица, односно којима су регулисана питања везана за биланс, обрачун добити и губитака, прилози, затим структуру и садржај годишњих обрачуна. Осим тога, Упутство садржи и одредбе о методама вредновања (тзв. начело минималне вредности) и извештајима о годишњим обрачунима. На тај начин је створен европски кодекс рачуноводства, при чему је у случају мањих друштава капитала (према критеријуму укупног биланса, пореза на промет и броја запослених) дозвољен и скраћени биланс. У складу са седмим допунским Упутством о праву друштава 83/349 од 16.05.1983. године (тзв. "Упутство о билансу концерна"<sup>36</sup>) сва међусобно повезана предузећа у заједници су дужна да израде заједнички консолидовани обрачун за цео концерн.

---

<sup>35</sup> AB1. EG 1978. L 222/11

<sup>36</sup> AB1. EG 1983. L 193/1.

- Друго Упутство о праву друштава 77/91 од 13.12.1976. године (тзв. Упутство о капиталу<sup>37</sup>) као минимални оснивачки капитал акционарских друштава са седиштем на територији заједнице прописује 25.000 екија (еура). У минимални оснивачки капитал може се унети имовина, али само она чија се тржишна вредност може утврдити (чланови 6 и 7).
- Дванаесто Упутство о праву друштава 89/667 од 22.12.1989. године (тзв. Упутство о друштвима које чини једно лице<sup>38</sup>) предвиђа могућност оснивања, на нивоу заједнице, друштва капитала које се састоји од једног лица (нарочито у облику друштва са ограниченом одговорношћу). Таква друштва су допуштена, на пример, у Немачкој, Аустрији, Данској и Холандији већ дуже време. У другим државама чланицама (нпр. Француској, Белгији, Грчкој, Шпанији и Португалу) таква су друштва до сада била забрањена законом. Посебно решење је постојало у Великој Британији, Ирској и Италији, где је оснивање оваквих друштава било допуштено, али она нису могла имати статус правног лица. Поред тога, лице које је чинило друштво је било неограничено одговорно за његове обавезе. Нарочито комплексно питање из подручја права друштава јесте питање организационе структуре. Комисија је још 1972. године предложила Пето Упутство о праву друштава (тзв. Упутство о организацији, које још увек није усвојено<sup>39</sup>), које је посвећено уједначавању прописа о управљању друштвом. Државе чланице у том погледу имају следеће могућности: а) Дуалистички систем управљања (какав постоји у Немачкој и Холандији), у коме је пословодни орган (управник/директор) подређен надзорном органу/надзорном одбору, б) Монистички систем управљања (какав постоји рецимо у Великој Британији и Француској), према коме друштво има само један управни орган (*board of directors/conseil d'administration*). У том контексту, посебно је политички осетљиво питање активног учешћа радника у процесу доношења одлука. У том погледу постоји могућност избора између различитих модела.

---

<sup>37</sup> AB1. EG 1977. L 26/1.

<sup>38</sup> AB1. EG 1989. L 395/40.

<sup>39</sup> AB1. EG 1972. C 131/49.

б) Независно од поступка усклађивања домаћих законодавстава о праву друштава, Заједница се ангажује и на плану стварања посебних облика друштава, односно нових супранационалних облика друштава на нивоу заједнице. Развој догађаја у овом правцу, који би могао довести до стварања јединственог кодекса европског права друштава, подстакнут је одлуком Суда правде у случају од 1998. године, када је Суд заузео став да је могуће захтевати да се друштво, које жели да измести седиште из једне у другу државу чланицу, расформира у једној, како би се основало као ново у другој држави. Будући да је расформиравање праћено опорезивањем, за већину друштава је измештање седишта економски неисплативо. Алтернатива би било увођење, на нивоу заједнице јединствених облика предузећа.

За сада постоји само један такав облик – Европско привредно интересно удружење (*EWIV*). Европско акционарско друштво (*Societas Europaea - SE*) још увек није заживело, упркос тридесетогодишњим преговорима. Ни новији предлози правилника који се односе на Европску задругу, Европско удружење и Европско друштво нису уродили плодом. На овом месту ћу пажњу посветити следећим облицима: *EWIV* и *SE*.

- Институт за европско интересно удружење (*EWIV*) основан је правилником 2137/85<sup>40</sup> од 25.07.1985. године, донетим на основу члана 308. Уговора о Европској заједници (ранији члан 235). Чланови *EWIV*-а могу бити сва предузећа чији је власник физичко лице или друштво, при чему најмање два члана морају бити из различитих држава чланица (члан 4, став 1). Овај нови облик друштва, друштво лица, који по избору државе чланице може имати статус правног лица (као што је случај у Француској, али не у Немачкој и Аустрији), нарочито је погодан облик за прекограничну сарадњу средњих предузећа или предузетника из различитих држава чланица (нпр. адвокатска или канцеларија за пореско саветовање). *EWIV* може за своје чланове да обавља само помоћне делатности, што долази до изражаја, између осталог и када је у питању забрана стицања добити (члан 3). Евентуалну добит би требало поделити члановима и добит посебно опорезивати (чланови 21 и 40). Сходно томе, чланови неограничено и солидарно одговарају за све обавезе (члан 24).

---

<sup>40</sup> AB1. EG 1985. L 199/1.

- Европско акционарско друштво (*SE*) спада међу најстарије и најамбициозније, али још увек неостварене идеје на нивоу Европске заједнице/уније. Први предлог Комисије, заснован на ранијем члану 235. Уговора о Европској заједници потиче још из 1970. године. Договор између држава чланица није постигнут до данас, а као највећа тешкоћа се показало постојање различитих модела учешћа радника у процесу доношења одлука. Тренутно актуелан предлог Комисије предвиђа цепање регулационог комплекса на два одвојена правна акта: централну одредбу засновану на члану 95. Уговора о Европској заједници (остваривање унутрашњег тржишта) и споредни правилник о учешћу послопримаца у одлучивању која се заснива на члану 44, став 2, параграф г Уговора о Европској заједници (одредбе о заштити у праву друштава). Нацрт се темељи на следећим основним начелима:
  - а) *SE* је друштво капитала, које има статус правног лица, а чији је капитал подељен на акције; минимални оснивачки капитал износи 100.000 еура.
  - б) Правни облик *SE*-а може постојати упоредо са постојећим облицима друштава који су предвиђени националним законодавствима. Било која *SE* са седиштем у некој од држава чланица мора бити призната у свим другим државама чланицама.
  - в) У погледу организационе структуре, земља седишта има право избора између дуалистичког (директор – надзорни одбор) и монистичког система (*board of directors/conseil d'administration*).
  - г) Земља седишта има право избора између различитих модела учествовања послопримаца у одлучивању (немачки модел представљања; холандски модел кооптирања; информациони модел; модел тарифног уговора). Из свега реченог јасно је да ће *SE*, као истински супранационални облик друштва, надређен облицима предвиђеним националним законодавствима, у скорије време нестати. Институт *SE* би могао, ако уопште заживи, да допринесе правној сигурности, да значајно умањи трошкове оснивања и регистравања, и да омогући промену седишта друштва у оквирима заједнице, уз очување његовог идентитета. И поред могућности држава чланица да по многим одлучујућим питањима (нпр. организациона структура, учешће послопримаца у процесу доношења одлука) усвоје различита решења, усклађивање националних законодавстава, макар делимично и уз изражене националне разлике, би се могло очекивати.



Milutin Janjević\*

UDK 061.1EC:342.4(4)  
str. 25 - 42.  
pregledni rad

## USTAV EVROPSKE UNIJE

1. Ugovor o Ustavu Evropske unije usvojio je Evropski savet u Briselu, 17-18. juna 2004. godine. Radi se o dokumentu koji predstavlja značajnu etapu u razvoju evropske integracije, tako da ga upoređuju sa Rimskim ugovorom zaključenim 1957. godine.

Posle osnivanja EEZ, istoriju razvoja evropske integracije karakteriše nekoliko značajnih etapa, među kojima se posebno ističe (1) donošenje odluke o institucionalizovanju samita šefova država ili vlada država članica, na inicijativu francuskog predsednika Žiskar Destena, 1974. godine, (2) usvajanje evropske zastave, sa dvanaest zlatnih zvezdica na podlozi (azurno) plave boje, 1983. godine, (3) potpisivanje Jedinstvenog evropskog akta 1986. godine, kojim je ujedinjeno unutrašnje evropsko tržište i eliminisane carinske kontrole na granicama između država članica EZ, čime su stvoreni uslovi za slobodnu cirkulaciju roba i lica, (4) Ugovor iz Mاستrihta, kojim je institucionalizovana Evropska unija 1992. godine i označen početak procesa koji je doveo do stvaranja Ekonomske i monetarne unije 1. januara 1999. godine, odnosno uvođenja jedinstvene monete, koja je u dvanaest, od petnaest zemalja članica EU, zamenila nacionalne monete, januara 2002. godine.

Evropski politički pejzaž je, u međuvremenu, značajno promenjen pristupanjem novih zemalja, tako da je Zajednica od šest postala Unija sa dvadeset pet država članica, sa tendencijom daljeg povećanja. Poseban značaj imale su odluke Evropskog saveta (Kopenhagen, juna 1993), koji je utvrdio uslove za zemlje koje žele da postanu članice Unije. Pregovori o pridruživanju

---

\* Zamenik direktora Direkcije u Ministarstvu spoljnih poslova Srbije i Crne Gore.

nekih zemalja centralne i istočne Evrope i regiona Mediterana počeli su marta 1997. godine.

Posle Mاستrihta se zastalo sa produbljavanjem integracije zbog nedostatka političke volje zemalja članica da na dve međuvladine konferencije (koje su dovele do potpisivanja Ugovora iz Amsterdama 1997. i Nice 2001) reše brojna pitanja institucionalne prirode, koja su od suštinskog značaja za proširenje Unije. Poseban problem predstavljao je nedostatak odgovora na pitanja koja su se postavljala u vezi obezbeđenja uspešnog funkcionisanja Unije sastavljene od 25 ili više država članica, garantovanje legitimiteta institucija koje predstavljaju države članice i evropske narode i sl.

Metoda korišćena prilikom revizije ugovora iz Mاستrihta i Amsterdama pretrpela je brojne kritike. Posebno je kritički ukazivano da odluke o etapama, koje su označavale njen razvoj, nisu mogle biti donošene u relativno uskim krugovima funkcionera vlada država članica na međuvladinim konferencijama, koje su bile zatvorene za javnost, kao i da je evropska konstrukcija posao od interesa za sve njene građane.

Evropski savet je na zasedanju u Lakenu (14-15. decembra 2001) konstatovao da se EU nalazi na odlučujućoj prekretnici svog postojanja i odlučio se da sazove Evropsku skupštinu o budućnosti Evrope. Skupština je dobila zadatak da formuliše predloge o tri suštinska pitanja: (1) da građanima približi evropski projekat razvoja integracije i evropske institucije, (2) da utvrdi strukturu političkog života i evropskog političkog prostora u proširenoj Uniji i (3) da Unija postane faktor stabilnosti i uzor u novom svetskom poretku.

Evropska skupština<sup>1</sup> je kao "originalna formula", koja je pokazala svoj stvaralački kapacitet prilikom izrade Povelje o osnovnim pravima Unije 2000. godine, uspela da prevaziđe slabosti izražene kod vlada država članica tokom devedesetih godina i blokadu značajnijeg napretka u reformi evropskih institucija. Primenom "originalne formule" prilikom rada na Ustavu stvoreni su uslovi da se, prvi put, sagledaju stavovi svih evropskih i nacionalnih struktura i da se svi izjasne u okviru široko organizovane, otvorene i transparentne rasprave.

Skupština nije mogla izbeći suočavanje sa koncepcijskim razlikama između integrista i suverenista, sudare sa tradicionalizmom i političkim manevrisanjem država članica, što je imalo za posledicu teško postizanje kompromisa oko finalnog teksta Ustava.

---

<sup>1</sup> Sačinjavalo je 105 predstavnika država članica, nacionalnih parlamenata, Evropskog parlamenta, Komisije, evropskih socijalnih partnera, evropski medijator, kao i 13 posmatrača iz Komiteta regiona i Komiteta za ekonomska i socijalna pitanja.

U odgovoru na postavljene zadatke, Skupština je: (1) predložila bolju podelu nadležnosti između Unije i država članica, (2) preporučila fuziju Ugovora, kao i da Unija dobije svojstvo pravnog lica i (3) utvrdila pojednostavljene instrumente delovanja Unije; (4) predložila je, takođe, mere za povećanje demokratije, transparentnosti i efikasnosti u okviru EU, naročito u funkcionisanju njenih institucija, i veće učešće nacionalnih parlamenata u zakonodavnoj sferi, kao i pojednostavljivanje procedure odlučivanja. (5) Utvrdila je, pored toga, potrebne mere za poboljšanje strukture i jačanje uloge sve tri institucije Unije, vodeći posebno računa o uticaju proširenja.

2. Diskusije oko Ustava kretale su se oko dva, već izvesno vreme prisutna, koncepta integracije: održavanja balansa između proširenja Unije i produbljene integracije. U praksi, to je značilo održavanje balansa između teškoća u upravljanju Unijom zbog njene glomazne strukture i postojanja opasnosti da će preuzeti ingerencije država članica.

Zagovornici jače integracije su u prvi plan stavili izgradnju snažne zajedničke Evrope, koja može da na lakši način odgovori aktuelnom procesu mondijalizacije i da pokaže snagu u odnosu na SAD i nove jake države, koje se izdižu na međunarodnoj sceni. Suverenitet evropskih država, velikih i malih, je, međutim, relativizovan u želji da se na Uniju, na kvalitetniji način prebace nove nadležnosti u odbrani celine zajedničkih interesa. Kao pozitivan primer ukazuje se na napredak ostvaren u monetarnoj i trgovinskoj oblasti, koji bi se mogao primeniti i u drugim oblastima (spoljna politika, odbrana, unutrašnja bezbednosti i sl). Argumentacija, koja je mogla okupiti izvestan broj zemalja, u prvom redu osnivača evropske integracije, naišla je na jak otpor. Velika Britanija nije želela da vidi suviše autonomnu Evropu i zahtevala je da novi Ustav ne dovodi u pitanje pravo veta država članica u oblasti spoljne politike, odbrane, kontrole granica, poreske politike (i pored toga što nije članica monetarne unije). Našla je kao saveznike Skandinavске zemlje, koje EU vide, prvenstveno, kao projekat ekonomske integracije. Njima su se priključile i zemlje centralne i istočne Evrope koje su postale članice Unije 1. maja 2004. godine i, koje su, za razliku od Britanije i Skandinavskih zemalja, u početnoj fazi pokazivale više interesa za evropsku unifikaciju nego za širenje Unije. Međutim, za razumevanje njihovog priklanjanja Britansko-Skandinavskom stavu potrebno je imati u vidu istorijsko nasleđe ovih zemalja, tj. da su izašle iz stanja pokornosti i diktature, da su u proteklom desetogodišnjem periodu uspele da uspostave puni suverenitet i strah da će se ponovo pasti pod udar nove i snažne Evrope sa dominantnom ulogom Francuske i Nemačke.

Ustav koji su šefovi država i vlada usvojili proizvod je ovih dilema. On nema, međutim, ambicije da stvara evropsku državu ili evropsku naciju. U njegovoj preambuli je navedeno da su "narodi Evrope, ponosni na svoj nacionalni identitet i svoju nacionalnu istoriju, odlučni da prevaziđu stare podele i da sve tešnje povezani zajednički oblikuju svoju sudbinu". Njihova sudbina je otvorena za ostale evropske narode, ostale izvan integracionog kruga, i zasniva se na zajedničkim vrednostima (utvrđenim u članu 1, tačka 2, i članu 2 Ustava): poštovanju ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, pravne države i prava čoveka. Radi se o vrednostima koje su zajedničke svim državama članicama u "društvu koje karakteriše pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost ...". Ustav, zbog toga, predstavlja slobodnom voljom utvrđeni ugovorni odnos, koji ima za cilj održavanje mira, vrednosti Unije i blagostanja njenih naroda", kao i za angažovanje Unije na dugoročnom razvoju Evrope, koji počiva na ujednačenom ekonomskom rastu, udruženoj tržišnoj ekonomiji visoke konkurentnosti, koja doprinosi punoj zaposlenosti i društvenom napretku i sl.

3. *Ustav EU* predstavlja jedinstveni tekst koji, zbog bolje čitljivosti i jasnoće, sadrži četiri celine i zamenjuje dosadašnje ugovore iz oblasti evropske integracije. Prvi deo sadrži osnovne odredbe kojima se definišu Unija, njeni ciljevi, nadležnosti, procedure prilikom donošenja odluka i institucije. Drugi deo sadrži Povelju o osnovnim pravima, koju je Evropski savet svečano usvojio u Nici, decembra 2000. godine. Treći deo Ustava se odnosi na politike i aktivnosti Unije i preuzeo je brojne odredbe iz još važećih ugovora. Četvrti deo sadrži završne odredbe i procedure predviđene za njegovo usvajanje i reviziju.

a) EU je ustanovljena kao unija građana i država Evrope, otvorena za sve evropske države koje poštuju njene vrednosti, kao njihov najmanji zajednički imenilac: poštovanje ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, jednakosti, ljudskih prava i postojanja pravne države. Unija je garant slobodne cirkulacije lica, roba, usluga, kapitala, kao i slobode nastanjivanja i zabranjena je svaka vrsta diskriminacije po osnovu državljanstva. U skladu sa ovim utvrđen je *cilj Unije*: unapređenje mira, njenih vrednosti i blagostanja naroda. U svom okviru građanima nudi prostor slobode, bezbednosti i pravde, kao i jedinstveno tržište sa zagarantovanom slobodnom konkurencijom. Angažuje se na dugoročnom razvoju Evrope, koji se zasniva na ujednačenom ekonomskom razvoju, privredi visoke konkurentne sposobnosti, visokog nivo zaštite životne sredine i stvaranje uslova koji će omogućiti brzi razvoj nauke i tehnike. Na drugoj strani, bori se protiv isključenosti i diskriminacije, omogućava visoki nivo socijalne zaštite,

jednakosti između polova, solidarnosti između generacija i zaštitu prava dece. Unija se angažuje na unapređenje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije i solidarnost između država članica.

*Za realizaciju postavljenih ciljeva,* Unija koristi instrumente koje joj stavljaju na raspolaganje države članice. To je komunitarni način delovanja, koji se realizuje korišćenjem specifičnih sredstava u okviru jedinstvenog institucionalnog okvira.

*U odnosu sa državama članica,* Unija poštuje njihov nacionalni identitet, što uključuje i njihovu lokalnu i regionalnu autonomiju, njihove suštinske funkcije, posebno one koje se odnose na obezbeđenje teritorijalnog integriteta, održavanja javnog reda i očuvanja unutrašnje bezbednosti. U skladu sa principom lojalne saradnje, Unija i države članice se uzajamno poštuju i ispomažu u sprovođenju aktivnosti koje proizilaze iz Ustava, dok države članice, na drugoj strani, olakšavaju Uniji izvršavanje postavljenih zadataka i uzdržavaju se od svake radnje koja bi mogla dovesti u opasnost realizaciju nekog od Ustavom utvrđenih ciljeva.

*U odnosu na treće zemlje i međunarodne organizacije,* Unija ima svojstvo pravnog lica koje joj omogućava potvrđivanje njenih vrednosti i interesa na međunarodnoj sceni. U tom smislu, ona doprinosi održavanju i razvoju mira, bezbednosti, dugoročnog razvoja planete, solidarnosti i uzajamnom poštovanju između naroda, slobodnoj i izbalansiranoj trgovini, eliminisanju siromaštva, zaštiti ljudskih prava, posebno prava dece, kao i poštovanju i razvoju međunarodnog prava.

b) Ustavom su potvrđene ranije odredbe o državljanstvu EU: ono kompletira nacionalna državljanstva (ne zamenjuje ih) i prava koja iz njega proizilaze. To su pravo na slobodu kretanja i boravka, pravo izbornosti (na evropskom i opštinskom nivou), pravo diplomatsko-konzularne zaštite, pravo na upućivanje peticije EP i obraćane evropskom ombudsmanu, kao i pravo pismenog obraćanje evropskim institucijama na jednom od jezika Unije i obavezu ovih institucija da mu na istom jeziku odgovore. Jedan deo Ustava se odnosi na demokratski život, a njime su obuhvaćena pravo učešća u demokratskom životu i pravo pristupa dokumentima.

c) Povelja o osnovnim pravima, koju su EP, Savet i Komisija usvojili 8. decembra 2000. godine, čini sastavni deo Ustava, što daje mogućnost Uniji da utvrdi sopstveni katalog prava. Odredbe Povelje dobijaju, na taj način, obavezujuću pravnu snagu i bez proširenja nadležnosti Unije, za razliku od predustavnog perioda kada EU nije imala takvu snagu jer Povelja nije

predstavljala sastani deo Ugovora. Institucije, organi i tela EU su obavezni da se pridržavaju prava utvrđenih u Povelji, kao i države članice prilikom primene prava Unije. Sud pravde je nadležan da se brine o poštovanju Povelje.

Sadržaj Povelje je sveobuhvatniji od sadržaja Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, potpisane u Rimu 4. novembra 1950. Rimska konvencija se ograničila na civilna i politička prava, dok Povelja pokriva pravo na kvalitetnu administraciju, socijalna prava radnika, zaštitu podataka lične ili bioetičke prirode. Njeno uključivanje u Ustav omogućava Uniji da direktno prihvati odredbe Konvencije kao komplementarni zadatak, a ne alternativu. Na drugoj strani, to neće voditi proširenju nadležnosti Unije, jer su u Ustavu eksplicitno navedene.

d) Ustavom su jasno utvrđeni sadržaji koje su države članice prenele na Uniju, što je omogućilo da se klasifikuju njene nadležnosti. U prvu kategoriju nalaze se nadležnosti koje su ekskluzivno rezervisane za EU i u kojima se ona samostalno angažuje u ime svih država članica (regulisanje pitanja iz oblasti konkurencija na unutrašnjem tržištu, oblast trgovine sa trećim zemljama). Takvo vođenje akcije na nivou Unije je efikasnije od akcija koje bi vodile samostalno države članice. Druga kategorija obuhvata (tzv) velike politike, kao što su unutrašnje tržište, zajednička poljoprivredna politika, transport, zaštita životne sredine, azil i imigracija, policijska i pravosudna saradnja i u njima Unija deli nadležnosti sa državama članicama (deluju zajednički). U treću kategoriju spadaju oblastima u kojima Unija podržava akcije država članica (kultura, obrazovanje, sport, zaštita civila), koje su sačuvale slobodu delovanja i odgovornosti u vođenju aktivnosti, s tim da od njih ne može tražiti da harmonizuju nacionalna zakonodavstva. U nekim drugim oblastima (ekonomska politika i zapošljavanje), Unija koordinira aktivnosti država članica s ciljem da se postigne veća efikasnost ovih politika. Najzad, Unija može voditi zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, koja se zasniva na solidarnosti država članica. Radi očuvanja izvesne fleksibilnosti sistema, dato je ovlašćenje Savetu da donosi odluke kojima može dopunjavati, eventualne, nedostatke u nadležnostima koje su dodeljene Unije, u slučajevima kada se radi o akciji koju je neophodno realizovati na evropskom nivou.

e) Utvrđeni princip subsidijarnosti predstavlja garanciju da će Unija voditi samo akcije za koje se oceni da su, sa stanovišta njihove opravdanosti, u funkciji aktivnosti država članica i nude bolje uslove u odnosu na mogućnosti koje se pružaju na nacionalnom, regionalnom ili lokalnom nivou.

Princip proporcionalnosti ima za cilj da omogući uspešno vođenje akcija Unije, u skladu sa njenim nadležnostima, pri čemu njihov sadržaj i oblik ne mogu prekoračiti okvire onoga što je neophodno za postizanje ciljeva.

Stavljanjem težišta na primenu ova dva principa, Komisija, u svojstvu predlagača nekog akta, mora biti sigurna da ih je imala u vidu. Nacionalni parlament su dobili značajniju ulogu jer im je data mogućnost da zahtevaju od Komisije da preispita predlog, ukoliko ocene da nije poštovano načelo subsidiarnosti. Ukoliko to konstatuje većina nacionalnih parlamenata, Komisija je obavezna da preispita predlog. Poslednji nivo kontrole je obezbeđen pokretanjem spora pred Sudom pravde.

f) Ustavom su prvi put definisane demokratske osnove Unije i način njihove konkretne primene. Utvrđene su nove obaveze za institucije EU u pogledu konsultovanja civilnih struktura društva, transparentnosti, pristupa dokumentima i poštovanja podataka lične prirode. Pored toga, ugrađena je uloga socijalnih partnera i crkve, kao i obaveza Komisije da na zahtev milion građana pripremi predlog pravnog akta u vezi sa nekim pitanjem.

Ojačana je uloga nacionalnih parlamenata, povećana je transparentnost u radu Saveta, koja treba da omogući nacionalnim parlamentima da se bolje upoznaju sa delovanjem njihovih vlada u Savetu i da, u slučaju potrebe, aktiviraju mehanizme "rane uzbune" u vezi nepoštovanja principa subsidiarnosti. To im, zajedno sa jačanjem mehanizama međuparlamentarne saradnje, omogućava da na direktan način utiču na legislativni proces.

g) Pripadnost Uniji, odnosno priključenje neke evropske zemlje, uslovljeno je poštovanjem njenih vrednosti. Da bi neka država postala članica Unije potrebne su pozitivne odluke Saveta, EP i svih država članica. U slučaju da neka država članica ozbiljno i trajno krši vrednosti Unije, njena prava se mogu suspendovati. Ustavom je data mogućnost svakoj državi članici da se može povući iz Unije.

h) Za uspešnu realizaciju projekta evropske integracije potrebno je da Unija raspolaže efikasnim i legitimnim institucionalnim okvirom.

Institucionalni okvir Unije sačinjavaju Evropski parlament, Evropski savet, Savet (ministara), Komisija i Sud pravde. Evropska centralna banka ima važnu ulogu u oblasti ekonomske i monetarne politike, dok je preko Finansijskog suda osigurana kontrola zakonitosti finansijskog poslovanja. Komitet regiona i Komitet za ekonomska i socijalna pitanja imaju konsultativnu ulogu.

- U *Evropskom parlamentu* su predstavljeni građani država članica. Dobio je ulogu su-zakonodavnog organa (sa Savetom usvaja zakonska i dr. akta i budžet) i da sprovodi političku kontrolu rada Komisije, čime je ojačan njegov položaj i uticaj u institucionalnom okviru. Broj poslanika EP je maksimiziran na 760.

- Kod *Evropskog saveta (ES)* je predviđeno uspostavljanje funkcije predsednika ES, kojeg šefovi država ili vlada država članica i predsednik Komisije biraju iz svojih redova, na period od dve ipo godine (sa jednom obnovljivim mandatom), što će imati za posledicu modifikovanje sadašnjeg sistema predsedavanja Unijom. On predsedava sastancima, rukovodi radom ES i predstavlja Uniju, na najvišem političkom nivou, u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike.

- *Savet (ministara)* ima, zajedno sa EP, ulogu zakonodavnog i budžetskog organa.

Pored toga, ima glavnu reč kod donošenje odluka u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Savetom za inostrane poslove predsedava ministar inostranih poslova Unije, za razliku od drugih Saveta, gde je predviđeno da, po sistemu rotacije, predsedava ministar jedne države članice, na period od godinu dana.

- *Komisija* potpuno nezavisno predstavlja zajedničke evropske interese država članica Unije. Predlaže zakone (koje dostavlja EP i Savetu radi donošenja odluke), utvrđuje programe aktivnosti i mere sa sprovođenje zajedničkih politika Unije (kao npr. zajedničke poljoprivredne politike), stara se o realizaciji budžeta i upravlja komunitarnim programima. Za realizaciju konkretnih komunitarnih politika i programa, vrlo široko se oslanja na administracije država članica. Pored toga, Komisija se stara o pravilnoj primeni Ustava i donošenju odluka od strane komunitarnih institucija, zatim, predstavlja Uniju i vodi međunarodne pregovore (npr. STO), dok je za oblast spoljne politike i bezbednosti predviđeno da to bude ministar inostranih poslova. Kolegijalno je odgovorna pred EP.

Utvrđivanje broj članova Komisije bilo je jedno od težih spornih pitanja za koje je odgovor pronađen na zasedanju šefova država ili vlada, juna 2004. Osnovu rešenja predstavlja Ugovor iz Nice, kojim je utvrđeno da svaka država članica ima po jednog predstavnika u Komisiji, na osnovu čega će biti sastavljena Komisija 1. novembra 2004. godine (2004-2009). Isto načelo važiće za prvu Komisija koja bude izabrana u skladu sa Ustavom (za period 2009-2014). Posle isteka njenog mandata, najverovatnije 2014, Komisija će se sastojati od određenog broja članova koji odgovara broju od dve trećine država članica, osim ako to, jednoglasnom odlukom, ne promeni Evropski savet.



- *Uvođenje funkcije ministra inostranih poslova Unije* je jedna od glavnih novina koju donosi Ustav. Zahvaljujući ovoj funkciji, kao i izboru adekvatne ličnosti, može se očekivati koherentniji pristup Unije u njenim spoljnim aktivnostima, na političkom i ekonomskom planu, kao i da jednostavnije identifikuje glas zajedničke spoljne politike i bezbednosti u saradnji sa trećim zemljama. Ministar inostranih poslova je (1) mandatar Saveta za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku i (2) potpredsednika Komisije.

- *Sud pravde* je sastavljen od (1) Evropskog suda pravde, (2) Visokog suda (sada je to Prvostepeni sud) i (3) dva specijalizovana suda. Zadužen je da osigura poštovanje prava Unije. Njegove nadležnosti "pokrivaju" sporove između država članica, sporove između Unije i država članica, između institucija Unije i, posebno, između institucija i Unije. Nadležan je, takođe, da daje odgovore na pitanja u vezi primene prava Unije, koja postavljaju nacionalne sudije, u okviru sporova nacionalnih instanci pred domaćim pravosuđem, što je od suštinske važnosti radi obezbeđenja uniformne interpretacije prava Unije na celoj njenoj teritoriji.

Ustavom se omogućava građanima da lakše napadaju zakonodavstvo Unije, koje predstavlja osnovu njenog sistema sankcija i u slučajevima kada se ne primenjuje individualno. Povrede prava Unije od strane država članica Suda će, na zahtev Komisije, lakše sankcionisati jer će moći da primeni mere prisile, odnosno da u slučaju neunošenja prava Unije u nacionalno zakonodavstvo lakše kažnjava države članice određivanjem novčanih kazni i depozita.

i) U vezi sredstava za vođenje akcija Unije, postavilo se pitanje njihove simplifikacije. Ocena je da su postignuti značajni rezultati i da je pojednostavljen postojeći sistem. Tipologija akata je ograničena na šest instrumenata (zakon, okvirni zakon, uredba, odluka, preporuka i mišljenje), što je znatno manje u odnosu na postojeći sistem (36 raznih akata). Hijerarhija između zakonodavnog nivoa i sprovođenja zakona je utvrđena kao u svim nacionalnim pravnim sistemima, što bi trebalo da olakša rad Saveta i EP i da težište aktivnosti stave na važnije sadržaje.

Sadašnja zakonodavna procedura (saodlučivanja Savet i Evropski parlament) transformiše se u su-zakonodavnu proceduru, jer su ova dva organa izjednačena. Predlog podnosi Komisija, posle konsultovanja zainteresovanih struktura, i isti dostavlja EP i Savetu, koji donose odluku. Su-zakonodavno partnerstvo utvrđeno u Ustavu predstavlja uobičajenu zakonsku proceduru koja daje sliku dvostrukog legitimiteta: države, koja je oličena u Savetu (ministara), i naroda, oličenog u Evropskom parlamentu. Ipak, u nekim posebnim slučajevima kada je potrebno doneti posebni zakon, onda je za to zadužen Savet, dok je ređe

uključen EP. Uvedena je nova definicija kvalifikovane većine u Savetu, koja će okupiti 55% država članica koje predstavljaju najmanje 65% stanovništva Unije. Značajno je da je Ustavom proširen broj slučajeva za koje Savet donosi odluke kvalifikovanom većinom, što bi trebalo da omogući njihovo lakše donošenje. Ova prednost je, međutim, nedovoljna jer su države članice sačuvale pravo veta za veliki broj slučajeva. To predstavlja rizik od blokade akcija Unije, prvenstveno za usvajanje mera u fiskalnoj oblasti koje su vezane za unutrašnje tržište ili minimalna pravila u socijalnoj oblasti. Ustavom je ovlašćena Komisiju da, pod kontrolom su-zakonodavaca usvaja regulativu u skladu sa svojim ovlašćenjima kojima kompletira i/ili modifikuje one elemente koji nisu suštinskog značaja za neki zakon.

Usvajanje specifičnih odredbi je predviđeno za oblast zajedničke spoljne i bezbednosne politike, koja uključuje evropsku politiku bezbednosti i odbrane, kao i za prostor slobode, bezbednosti i pravde.

U cilju produbljavanja integracije između država članica, koje su sposobne i žele da idu dalje u nekoj od oblasti koja nije u isključivoj nadležnosti Unije, Ustavom je, za razliku od Ugovora iz Amsterdama, koncept "bliže saradnje" predviđen kao poslednje sredstvo. Može se realizovati pod uslovom da takvu saradnju nije moguće ostvariti sa svim državama članicama, da je za njegovu realizaciju potrebno učešće najmanje jedna trećina članica Unije i da je otvorena za sve ostale članice.

j) Zajednička spoljna i bezbednosna politika Unije i njeno unošenje u Ustav EU bilo je jedno od ključnih spornih pitanja, nastalo kao posledica neizgrađenog stava država članica koje je preraslo u dilemu: da li je potrebno ili nije potrebno da Unija ima i ovu zajedničku politiku, odnosno da vodi kolektivnu diplomatiju i da ima samostalnu odbranu.

Kriza oko Iraka je izazvala nove i produbila postojeće podele između evropskih država u ovoj oblasti i u značajnoj meri je ovo aktuelizovala kao problem. Posebno je postavljano pitanje postojanja Unije na međunarodnoj sceni, odnosno njene spremnosti i sposobnosti da ide dalje od velikog unutrašnjeg tržišta.

Ustavom je ostvaren značajan napredak, uprkos postojanju brojnih otpora i problema, mada nije u potpunosti ostvaren postavljeni cilj. Ukazano je da upoređivanje sa jedinstvenim tržištem nije dobro izabran primer, jer ono već postoji u svim aktima EU, uključujući i novi Ustav, što nije slučaj sa zajedničkom spoljnom i bezbednosnom politikom, koja je tek u fazi izgradnje. Pored toga, isticano je da Evropa predstavlja tržište koje je regulisano određenim pravima i obavezama, koja ga čine nešto malo jačim od zone slobodne trgovine, i

da ona ne predstavlja svetsku silu. Pitanje, koje je prerastalo u dilemu, odnosilo se na sposobnost EU da iz stanja slobodne trgovine predje u svetsku silu. U vezi sa ovim iskristalisale su se tri vrste odgovora.

Najveći pesimisti, ili najveći realisti, ne veruju u mogućnost da Evropa postane svetska sila. Zaključuju da je ekonomska integracija cilj koji zadovoljava evropske ambicije, da je uspeh Evrope u toj oblasti evidentan i da nije realno očekivati značajnije uspehe u oblasti spoljne politike, posebno posle proširenje Unije na nove države. Posebno ističu da države članice nisu spremne za prenošenje suvereniteta u oblasti diplomatije i odbrane.

Oni koji se, u perspektivi, nisu odrekli ideje o stvaranju federalne Evrope pozivaju se na ideju Žana Monea i ne vide razloge koji bi sprečili Evropu da ovaj model primeni u oblasti spoljne politike. Ukazuju, pri tome, da je Evropa uspela u prošlosti da prevaziđe ozbiljne krize, kao i da je još uvek spremna da prevazilazi probleme koji bi se mogli pojaviti na tom planu.

Između dve grupe, pesimisti-realisti i optimisti-idealisti, nalaze se oni koji ocenjuju da je moguće utvrditi zajedničku spoljnu politiku, ali da se to ne može ostvariti primenom komunitarne metode. Zaključuju da je za obezbeđenje napretka u ovoj oblasti primenjiva samo metoda međuvladine saradnje, jer se radi o oblasti koja zadire u suštinu problema nacionalne suverenosti svake države članice. Oni, u skladu sa ovim, stavljaju u prvi plan Savet, kao zajednički organ u kome su predstavljene sve države članice, i isključuju značajnije angažovanje Komisije.

Ova podela oko mogućnosti za efikasnije predstavljanje EU na međunarodnoj sceni neće dovesti do podela između onih koji žele jačanje Unije u ovoj oblasti i njeno osposobljavanje da postane ravnopravni partner SAD, posebno kada se ima u vidu prilagođavanje unipolarnom svetu. Zbog toga, zagovornici jednog ili drugog stava mogu da se nađu u drugoj ili trećoj grupi, dok pesimisti-realisti moraju, hteli ili ne hteli, prihvatiti dominaciju SAD. Za ovu kategoriju EU je samo ekonomski, ali ne i politički entitet. Kao nosioci takvog shvatanja identifikovani su britanski konzervativci, koji su nevoljno prihvatili ekonomsku integraciju, bez jedinstvene monete. Ostajući verni konceptu državnacija oni ne mogu zamisliti političku integraciju Evrope i, u skladu sa tim, neophodnost uspostavljanje zajedničke diplomatije i odbrane. Imajući u vidu da su takve stavove prihvatile i neke istočno-evropske zemlje, to je izazvalo više ili manje nepovoljne reakcije nekih krugova na zapadu, tako da je jedan od evropskih komesara okarakterisao njihovu ambiciju za ulazak u evro-atlantske integracije rečima da "u NATO ulaze iz političkih razloga, a u Uniju da bi

trgovali<sup>2</sup>. Potrebno je, međutim, imati u vidu da se Evropa i do sada sastojala od različitosti, da će one biti izražene i sa Evropom od 25 i više država, tako da samo manifestovanje političke volje ne može poslužiti kao osnova za jedinstvenu diplomatiju ili odbranu.

k) Sve odredbe koje se odnose na spoljne akcije Unije grupisane su u jednom naslovu Ustava, što je, u znatnoj meri, doprinelo da tekst dobije na razumljivosti i jasnoći. Ovo grupisanje omogućava vođenje koherentne akcije Unije prema trećim zemljama, jer su njime obuhvaćene sve ekonomske, humanitarne ili političke akcije koje imaju zajednički cilj.

U oblasti spoljne politike, Savet će nastaviti da, u većini slučajeva, jednoglasno donosi odluke. Ustavom nije učinjen značajniji napredak u ovoj oblasti, tako da će obezbeđenje konsenzusa u Uniji predstavljati dosta složen proces. U praksi, to znači da izostanak saglasnosti bilo koje države članice označava aktiviranje njenog prava veta na usvajanje neke odluke.

Glavnu novost u ovoj oblasti predstavlja uvođenje funkcije ministra inostranih poslova, koji je, istovremeno, potpredsednik Komisije. On, zajedno sa državama članicama, se angažuje na pitanja iz oblasti spoljne politike i rukovodi diplomatskim servisom Unije u skoro 125 zemalja.

Predviđeno je da se politika odbrane Unije postepeno izgrađuje, uz poštovanje kulturnih različitosti i političkog angažovanja država članica. Ona ne predstavlja konkurenciju NATO-u i nije u suprotnosti sa politikom neutralnosti nekih država članica.

Predviđeno je da se formira Agencija za naoružanje sa ciljem boljeg korišćenja novčanih sredstava i izbegavanja npr. njihovog duplog angažovanja u okviru istih ili sličnih vojnih programa.

Države članice su prihvatile međusobnu solidarnost, u slučaju da su jedna ili više njih pogođene terorističkim napadima ili nekom katastrofom, za šta je predviđena mogućnost intervencije Unije.

U spoljnotrgovinskoj oblasti, Unija je ovlašćena da vodi pregovore sa trećim zemljama, kao i sa Svetskom trgovinskom organizacijom, radi odbrane evropskih interesa (trgovina robama i uslugama, intelektualna svojina, investicije), što bi trebalo da joj omogući da postane nezaobilazni faktor u regulisanju ekonomskih odnosa u svetu.

Glavni cilj politike razvoja Unije je iskorenjivanje siromaštva. Unija i države članice daju više od 50% svetske pomoći i one imaju poseban interes da

---

<sup>2</sup> T. Ferenczi, «Les incertitudes de l'Europe-puissance», Le Monde, 21. mai 2003

koordiniraju sve aktivnosti radi obezbeđenja što veće efikasnosti preduzetih akcija.

Politici humanitarne pomoći, koja se realizuje posredstvom programa ECHO, posvećena je jedna od odredbi Ustava. Unija ovim želi da pokaže specifičnu prirodu aktivnosti u kojoj se rukovodi međunarodnim humanitarnim pravom i ne koristi humanitarnu pomoć kao sredstvo političkog pritiska.

Kada se radi o međunarodnim sporazumima, Ustavom je precizno utvrđeno kada Unija ovlašćena da pregovara o njima, uz jasno određenje da su pregovarači Komisija ili ministar inostranih poslova, dok Savet i EP zajednički odlučuju o (ne) prihvatanju tih rezultata.

l) Za prostor slobode, bezbednosti i pravde, koji je u Uniju uveden Ugovorom iz Amsterdama, Ustavom se nude samo sredstva koja su prilagođena potrebama za njegovo ostvarivanje. Cilj je da se obezbedi slobodna cirkulacija lica, ojača front borbe protiv terorizma i organizovanog kriminala, obezbedi efikasnije upravljanje migracionim talasima. Ustavom se, takođe, nude sredstva za praktičnu primenu efikasnije, demokratskije i transparentnije procedure.

Predviđeno je eliminisanje kontrola na unutrašnjim granicama između država članica i utvrđuju se jedinstvena pravila za kontrolu svih lica na spoljnim granicama Unije. Daje joj se mogućnost da na integrisan način upravlja svojim (spoljnim) granicama, što podrazumeva stvaranje jedinice koja će biti u mogućnosti da pruži pomoć i podršku čuvarima nacionalnih granica u njenoj kontroli i nadgledanju.

Za oblast azila i imigracije, Unija mora utvrditi zajedničku politiku azila, uz poštovanje Ženevske konvencije o izbeglicama, sa ciljem da u stvarnosti obezbedi neophodnu međunarodnu zaštitu svih lica, kojima je ta zaštita potrebna. Razlika u odnosu na Ugovor iz Amsterdama, kojim je predviđeno zajedničko utvrđivanje minimalnih pravila, je što predlog Ustava predviđa zajednički evropski sistem azila, koji podrazumeva utvrđivanje uniformnog statusa izbeglica i zajedničke procedure.

Za zajedničku imigracionu politiku, čije utvrđivanje predstavlja obavezu Unije, Ustavom se nude osnovni principi te politike. Radi se o efikasnom upravljanju talasima imigranata, obezbeđenju pravičnog tretmana imigranata sa regulisanim boravkom u državama članicama Unije i vođenje efikasne borbe protiv ilegalne imigracije i trgovine ljudima. Na nivou Unije se usvajaju potrebne mere koje imaju za cilj pružanje podrške naporima država članica za integraciju državljana trećih zemalja.

Za sve politike Unije koje se odnose na prostor slobode, bezbednosti i pravde predviđeno je da se vode uz poštovanje principa solidarnosti, uključujući

i finansijsku i to bi trebalo da doprinese jačanju njenog demokratskog legitimiteta. Kada se radi o ulozi organa Unije u donošenju odluka u ovoj oblasti, potrebno je imati u vidu razlike između aktuelnih ugovora i Ustava. Prvo, u aktuelnim ugovorima, EP je bio samo organ koji je konsultovan, dok je Ustavom predviđeno da sve mere usvaja zajedno sa Savetom ministara., Druga važna promena odnosi se na Sud pravde, koji je zadužen da vrši pravosudnu kontrolu nad svim usvojenim aktima. I treće, Komisija je jedini predlagač u zakonodavnoj oblasti i zadužena je da obavlja ulogu čuvara Ugovora.

Unija će nastaviti da podstiče razvoj pravosudne saradnje u građanskim stvarima jer se radi o pitanjima transnacionalnog karaktera. Ustavom je predviđeno da se na nivou Unije usvajaju zakoni i okvirni zakoni koji imaju za cilj obezbeđenje mogućnosti za lakši pristup pravosuđu.

Policijska saradnja i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima, poznata kao "treći stub" EU, je bila odvojena od Ugovora o EEZ u aktuelnim ugovorima, čime je nosila pečat metode međuvladinog odlučivanja. Ustavom su unete izmene u ovoj oblasti, tako da je tzv. "treći stub" ukinut, a ova saradnja je grupisana u okviru strukture koja obuhvata sve politike Unije i utvrđuje demokratskije, efikasnije i transparentnije procedure. Posebno je značajno što je data mogućnost za podnošenje inicijative (jednoj četvrtini) državama članicama, čime su one u zakonodavnoj sferi izjednačene sa Komisijom. Pravo veta je široko napušteno u korist kvalifikovane većine. U postupku usvajanja akta primenjuje se su-zakonodavna procedura (EP-Savet), pri čemu usvojena akta podležu oceni Suda pravde.

U oblasti policijske saradnje, potvrđena je uloga Europol, kao strukture čiji je zadatak da unapređuje saradnju između država članica u oblasti prevencije i borbe protiv ozbiljnih formi organizovanog međunarodnog kriminala. Njegove aktivnosti će biti pod kontrolom evropskog, kao i nacionalni parlamenata.

EP i Savetu je ostavljeno da zajednički utvrđuju definicije ozbiljnih krivičnih dela i kriminalnih dela prekograničnog karaktera, koja su naznačena u Ustavu, kao i zajedničke sankcije Kao ozbiljna krivična dela sada su označena terorizam, promet dogom, trgovina ljudima, rasizam i ksenofobija, seksualna eksploatacija dece, kriminalna dela vezana za životnu sredinu i sl.

Unija je dobila mogućnost da oblast krivične procedure koja se odnosi na pravo žrtava i pravo lica u krivičnom postupku reguliše evropskim okvirnim zakonom. Predviđeno je jačanje postojećih međudržavnih mehanizama pravosudne saradnje (Eurojust), dok je Savet zadužen da donese odluku o uspostavljanju funkcije Evropskog tužilaštva, koje ima zadatak da istražuje i »prati« izvršioce ozbiljnih krivičnih dela, kao i njihove saučesnike.

m) Ustavom je "uvodena" nova pravna osnova koja bi trebalo da omogući Uniji da, u slučaju potrebe, interveniše u oblasti *javnog zdravlja* (slučajevi postojanja zajedničke opasnosti koja ugrožava bezbednost građana, kao što je slučaj sa SARS, bio-terorizam) *energije* (favorizovanje pristupa uslugama javnih preduzeća u ovoj oblasti, obezbeđenje stalnosti i sigurnost u snabdevanju, razvoj novih i obnovljivih izvora energije, ekonomisanja energijom i sl), *civilne zaštite* (pružanje pomoći državama članicama u slučaju prirodnih katastrofa ili katastrofa koje izazove ljudski faktor), *sporta* (jačanje razvoja edukativne dimenzije sporta i koordiniranje napora u borbi protiv dopinga).

n) Stupanje na snagu Ustava predviđeno je za 1. novembra 2006. godine, posle ratifikacije u svim državama članicama. Ukoliko se to ne postigne, predviđeno jeda stupi na snagu prvog dana drugog meseca posle deponovanja poslednjeg ratifikacionog instrumenta u arhiv vlade Italije, kao depozitara Ustava..

o) Daju se neki podaci o zemljama članicama EU i njihovoj "težini" u nekim organima EU.

Zemlja članica	Politički sistem	Datum izglasavanja Ustava	Datum uključivanja u evropsku integraciju	Pripadnost evrozoni	Članica Šengenskog prostora
Nemačka	Federativna republika	Osnovni zakon 8. maj 1949.	1951*.	Da	Da
Austrija	Federativna republika	1. oktobar 1920, promenjen 1929.	1995.	Da	Da
Belgija	Monarhija	7. februar 1831, menjan više puta	1951*	Da	Da
Kipar	Republika	16. avgust	Maj	-	-

		1960	2004.		
Danska	Monarhija	5. juli 1849, menjan više puta	1973	-	Da
Španija	Monarhija	6. decembar 1978.	1986.	Da	Da
Estonija	Republika	28. juni 1992.	Maj 2004.	-	-
Finska	Republika	17. juli 1919, revidiran 1999.	1995.	Da	Da
Francuska	Republika	4. oktobar 1958.	1951*	Da	Da
Grčka	Republika	11. juni 1975.	1981.	Da	Da
Madjarska	Republika	18. oktobar 1989.	Maj 2004.	-	-
Irska	Republika	1. juli 1937, promenjen 1972.	1973.	Da	-
Italija	Republika	22. dec. 1947.	1951*.	Da	Da
Letonija	Republika	15. februar 1922, ponovo usvojen 6. jula 1993.	Maj 2004.	-	-
Litvanija	Republika	6. novemb.. 1992.	Maj 2004.	-	-
Luksemburg	Monarhija	17. oktobar 1868, menjan više puta	1951*.	Da	Da
Malta	Republika	1964,	Maj	-	-



		menjan više puta	2004.		
Holandija	Monarhija	29. mart 1918, menjan više puta	1951*.	Da	Da
Poljska	Republika	22. mart 1997.	Maj 2004.	-	-
Portugal	Republika	8. mart 1989.	1986.	Da	Da
Velika Britanija	Monarhija	Nema pisanog Ustava	1973.	-	-
Slovačka	Republika	1. septemb. 1992.	Maj 2004.	-	-
Slovenija	Republika	23. decembar 1992.	Maj 2004.	-	-
Švedska	Monarhija	1. januar 1975.	1995.	-	Da
Češka	Republika	16. decembar 1992.	Maj 2004.	-	-

\* Potpisnica Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik

Naziv zemlje- članice	Broj stanovni ka (u mil)	Broj poslanika u EP 2004 -2009.g.	Broj glasova u ES i Savetu (do 31. 12.2009)	Broj predstav nika u Komite- tu regiona	Broj predstavnik a u Komitetu za ekonom. i socijalna pitanja
Nemačka	82,04	99	29	24	24
V.Britanija	59,25	78	29	24	24
Francuska	58,97	78	29	24	24

Italija	57,61	78	29	24	24
Španija	39,39	54	27	21	21
Poljska	38,67	54	27	21	21
Holandija	15,76	27	13	12	12
Grčka	10,53	24	12	12	12
Češka	10,29	24	12	12	12
Belgija	10,21	24	12	12	12
Madjarska	10,09	24	12	12	12
Portugal	9,98	24	12	12	12
Švedska	8,85	19	10	12	12
Austrija	8,08	18	10	12	12
Slovačka	5,39	14	7	9	9
Danska	5,31	14	7	9	9
Finska	5,16	14	7	9	9
Irska	3,74	13	7	9	9
Litvanij	3,70	13	7	9	9
Letonija	2,44	9	4	7	7
Slovenija	1,98	7	4	7	7
Estonija	1,45	6	4	7	7
Kipar	0,75	6	4	6	6
Luksemburg	0,43	6	4	6	6
Malta	0,38	5	3	5	5

Miloš Baltić\*

UDK 347.736.001:341.217(4)  
str. 43 - 63.  
pregledni rad

## NAČELA EVROPSKOG STEČAJNOG PRAVA SA POSEBNIM OSVRTOM NA EVROPSKU UREDBU O STEČAJNIM POSTUPCIMA

### Deo I

#### Principi evropskog stečajnog prava

Uredba Saveta Evrope (European Council Regulation) Br. 1346/2000 o stečajnim postupcima u Evropi stupila je na snagu u maju 2002. Ova Uredba se bavi samo pitanjima sudske nadležnosti i priznavanja stečajnih postupaka, koji su otvoreni pred sudom u nekoj od zemalja članica, odnosno pitanjima dejstava koje ovi postupci proizvode. Zakon države članice, u kojoj je stečajni postupak otvoren, (*lex concursus*), merodavan je za sve procesne odredbe i za dejstva otvaranja postupka za celu EU. Zarad zaštite legitimnih očekivanja postojanosti i sigurnosti transakcija i pravnih poslova u zemljama članicama, ipak je dat određeni broj izuzetaka od opšteg pravila primene *lex concursus*-a. Uredba je ograničena u opsegu primene<sup>1</sup>.

---

\* Autor: Miloš Baltić, asistent GTZ projekta savetovanja pri pravnoj reformi.

<sup>1</sup> Videti kod: Bob Wessels, European Union Regulation on Insolvency Proceedings, u: *ABI Journal*, November 2001, strane 24/25, 31; Gabriel Moss, Ian I. Fletcher, Stuart Isaacs (eds.), *The EC Regulation on Insolvency Proceedings. A Commentary and Annotated Guide*, Oxford University Press, 2002, i kod Bob Wessels, European Union

Zašto Evropa nije donela jedan univerzalni tekst po kom bi se vodili stečajni postupci u celoj EU? Odgovor je prilično jednostavan i kratak: raznolikost! U ovom trenutku i na sadašnjem nivou razvoja koordinacije nacionalnih zakonodavstava zemalja članica izgledalo je isuviše teško da se implementira univerzalno važeći postupak, a da se ne modifikuju, samom primenom takvog zakona u zemlji u kojoj se postupak otvara, već postojeća prava, koja su nastala pre stečaja, a na osnovu odgovarajućih zakona zemalja članica. Glavni razlog je u nepostojanju uniformnog sistema prava koji određuje konstitutivne efekte obezbeđenja potraživanja u EU, a i u velikom broju i raznolikosti nacionalnih zakona o stečaju, posebno kada se radi o kriterijumima za uspostavljanje odnosa prioriteta koji se dodeljuje različitim klasama poverilaca. *De facto* osnovni elementi zakonskih okvira za stečaj su veoma različiti od zemlje do zemlje, pa čak i u zakonima koji su izmenjeni u prošloj deceniji, kao u Francuskoj, Belgiji, Nemačkoj<sup>2</sup> i Italiji. Engleska i Škotska izmenile su i dopunile svoje zakone, dok se isto očekuje u Španiji, Poljskoj i Holandiji. Stanje je takvo da neke od zemalja imaju čitav niz različitih stečajnih postupaka (Danska, Engleska, Italija, Holandija, Škotska) koji su često određeni u više zakona i podzakonskih akata, dok druge zemlje imaju samo jedan, jasan i pregledan, zakonski tekst koji uređuje materiju stečajnog postupka (npr. Nemačka i Francuska). Da bi se stekao mali uvid u kompleksnost materije dovoljno je reći da Uredba 1346/2000, uslovno rečeno, usaglašava pravila iz 54 različita tipa stečajnih postupaka. Dalja razlika se nalazi u opsegu primene. U Francuskoj i Belgiji se stečajni zakon primenjuje samo na dužnike koji vrše profesionalnu ili privrednu delatnost, dok u Engleskoj, Nemačkoj i Holandiji stečajni zakon načelno nalazi primenu kod svih tipova dužnika, iako se u Nemačkoj i Holandiji stečaj banaka i osiguravajućih društava tretira drugačije.

Međunarodna radna grupa za evropsko stečajno pravo došla je do zaključka da čak i izmenjeni zakoni zemalja članica sadrže velike razlike po pitanju strukture i sadržaja. Radna grupa je osnovana 1999 i čini je 15 naučnika iz deset zemalja EU, a predsedavajući je Sebastian Kortmann sa univerziteta u Nijmegenu. Grupa je ispitala mogućnosti pomirenja navedenih razlika sa ekonomskom integracijom, koje je u toku u EU, posebno u delu u kom privredne

---

Regulation on Insolvency Proceedings: An Introductory Analysis, 2003. (Izdavač: The American Bankruptcy Institute).

<sup>2</sup> Videti u: Ziechman, *Business Bankruptcy in Germany*, 1997, objavljeno kod: American Bankruptcy Institute. Novi zakon o stečaju je stupio na snagu 01.01.1999.

aktivnosti kompanija prevazilaze nacionalne granice i podležu zakonodavstvu EU. Grupa je mišljenja da je za razvoj evropskog tržišta svakako neophodno:

- Razumevanje razlika među pravnim sistemima zemalja članica,
- Pokušaj unifikacije pravne terminologije i koncepta,
- Izbegavanje razlika koje su rezultat manjka znanja o drugim pravnim sistemima unutar EU.

Pored toga što ideja o stvaranju uniformne kodifikacije stečajnog zakonodavstva na nivou EU može izgledati iluzorno, grupa je, s pravom, zaključila da to ne znači da nacionalni zakoni ne sadrže zajedničke karakteristike. Ovi zajednički elementi su navedeni u "Principima Evropskog stečajnog prava", koji su predstavljani u junu u Briselu. Ovi principi su rezultat razmatranja koje prevazilazi razlike u strukturi, opsegu dejstva, konceptima i formulaciji. Radna grupa je predstavila ove principe kao: "... suštinu stečajnih postupaka u Evropi, koja predstavlja, na višem nivou apstrakcije, zajedničke karakteristike stečajnih zakona u zemljama članicama EU". Drugi cilj principa je stvaranje temelja za viši stepen harmonizacije.

Radna grupa je navela 14 glavnih principa, koji se bave sledećim temama:

1. Stečajni postupak
2. Institucije i učesnici
3. Dejstva otvaranja postupka
4. Upravljanje sredstvima i imovinom
5. Obaveze i naknada stečajnog upravnika
6. Tretman ugovora
7. Pozicija zaposlenih
8. Revizija<sup>3</sup> pravnih radnji
9. Prava obezbeđenja i izlučna i razlučna prava<sup>4</sup>
10. Prijava i dopuštenost potraživanja u stečaju
11. Reorganizacija
12. Likvidacija
13. Okončanje postupka
14. Dužnik kao upravnik<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Ovde se termin „revizija“ ne koristi u sudsko-procesnom značenju, već predstavlja ispitivanje i ukidanje pravnih radnji i njihovih posledica pod određenim uslovima.

<sup>4</sup> Za izlučna i razlučna prava se u originalu teksta koristi termin “set-off”, on u prevodu predstavlja sva prava prečeg namirenja iz stečajne mase. Detaljne razlike po pitanju prećih prava u namirenju potraživanja nisu predmet ovog rada te neće biti razmatrane.

Principi su praćeni opštim komentarom<sup>6</sup>. Ovaj komentar poćinje kratkim uvodom u problematiku kojem sledi objašnjenje samih principa. Komentar ne pruža izdašnu komparativnu analizu, već daje okvirne mogućnosti po pitanju pristupa i rešenja iz pojedinaćnih nacionalnih sistema stećajnog zakonodavstva. Takođe se ukazuje na kojim mestima pojedini sistemi znaćajno odstupaju od nekog od principa i upućuje, tamo gde je moguće, na ćlanove EU Uredbe o stećaju<sup>7</sup>. Principi se koncentrišu na privredni stećaj, ne bave se stećajnim postupcima nad npr. osiguravajućim društvima i kreditnim institucijama, ne obuhvataju dobrovoljne sporazume dućnika i poverilaca (razni oblici poravnanja) koji su izvan materije stećajnih zakona, ne ukljućuju obavezne sisteme informisanja, koji su uspostavljeni u nekim od zemalja ćlanica, a ne razmatraju ni pitanje odgovornosti direktora i deonićara, stoga što osnovi za odgovornost mogu biti razni i de facto se razlikuju od zemlje do zemlje.

Prilog komentaru predstavljaju pojedinaćni nacionalni izveštaji zemalja ćlanica, kojih ima deset. Ovi izveštaji su, manje više, pisani u istom maniru i sadrže informacije o najvaćnijim tipovima stećajnih postupaka, ućesnicima (institucijama i stranama u ovim postupcima), zaštitnim efektima stećajnih postupaka, poziciji poverilaca i drugim vaćnim pitanjima, kao što su revizija pravnih radnji, izlućna i razlućna prava, dejstva stećaja na postojećee ugovore, kao i usvajanje, sadrćaj i dejstva planova za reorganizaciju. Nacionalni izveštaji su saćinjeni tako da su na zavidnom nivou preglednosti i jasnoće. Principi, sa komentarom i nacionalnim izveštajima, vode ka dva ćilja: prvi je omogućavanje pravicima iz razlićitih nacionalnih okvira da bolje razumeju postojećee sisteme stećajnog prava u EU<sup>8</sup>. Sa stupanjem na snagu Uredbe EU o stećajnim postupcima nastaje jasna i neodloćna potreba da se stećajni zakoni zemalja ćlanica bolje razumeju. Stoga je štetna što nedostaju nacionalni izveštaji iz Austrije, Grćke, Finske, Portugala i Švedske. Drugi ćilj je stvaranje radnog materijala za dalje ispitivanje, koji će moćda za rezultat imati predloge za

---

<sup>5</sup> Naj adekvatniji prevod bi bio “samoupravljanje”, koji, zbog dimenzije shvatanja ovog termina kod nas, neću koristiti.

<sup>6</sup> Autori: profesori McBryde (Škotska) i Flessner (Nemaćka).

<sup>7</sup> Uredba EU je izabrala, moćda ne najmudrije, da stećajnog upravnika naziva likvidatorom (Liquidator) dok se u Principima koristi termin administrator.

<sup>8</sup> U ostvarenju ovog ćilja se moće prepoznati pristup koji je izabrao Amerićki Institut za Pravo (American Law Institute) pri opisu, iako mnogo detaljnijem, stećajnih zakona Kanade, Meksika i SAD u: *Transnational Insolvency: Cooperating among the NAFTA countries*, Juris Publishing, New York, 2003.

zakonodavnu aktivnost na nadnacionalnom nivou i, u kraćem roku, dati podršku nastojanjima da se nacionalni stečajni zakoni modernizuju i tako posluže kao okvir za EU.

Principi predstavljaju, iako su ograničeni u opsegu i broju zemalja kojih se tiču, prvi pokušaj velikih izmena u domenu zakona o međunarodnim privrednim odnosima koji ima ogroman ekonomski značaj. Radna grupa se uzdržala od pokušaja da svojim radom predstavi neki model-zakon, kao što je slučaj sa projektom UNCITRAL-a o zakonodavnom uputstvu o stečajnom pravu, već se zadržala na stvaranju svojevrsnog pregleda koji će služiti, kako EU, tako i naučnicima i praksi.

## **PRINCIPI EVROPSKOG STEČAJNOG PRAVA**

### **Stečajni postupak**

U stečajnom postupku se sredstva insolventnog dužnika skupljaju i unovčavaju da bi se podelila poveriocima (likvidacija) ili se obaveze stečajnog dužnika restrukturiraju tako da obnove dužnikovu mogućnost da ih izvrši (reorganizacija). Postupak može biti kombinacija likvidacije i reorganizacije. Postupak se može otvoriti kada dužnik nije u stanju ili mu preti nemogućnost namirenja dugova o dospeću.

Dužnik, neki od poverioca ili određena instanca javnog prava može podneti zahtev za otvaranje postupka.

Postupak mora biti adekvatno otvoren za javnost.

### **Institucije i učesnici**

Postupak otvara i nadgleda sud. Zakon može da predvidi da, ukoliko je dužnik pravno lice, postupak može biti otvoren formalnom izjavom dužnika.

Upravnik se postavlja da bi sproveo likvidaciju ili reorganizaciju. Upravnik mora biti nezavisan i nepristrastan.

Dužnik je obavezan da saraduje sa sudom i upravnikom. Ukoliko je dužnik ortakluk, kompanija ili drugi pravni entitet, ova obaveza važi za upravu.

Zajednički interesi poverilaca mogu biti zastupani od strane skupštine poverilaca, veća poverilaca ili predstavnika poverilaca.

### **Dejstva otvaranja postupka**

Postupak obuhvata sredstva u svojini dužnika u momentu otvaranja postupka i sredstva stečena po otvaranju. Kada je dužnik fizičko lice određena sredstva su isključena iz postupka.

Po otvaranju postupka ovlašćenje za upravljanje i raspolaganje sredstvima prelazi na upravnika.

Potraživanje od dužnika koje postoji u momentu otvaranja postupka (stečajno potraživanje) se može zahtevati samo putem prijave i odobrenja pod uslovima samog postupka, bez predrasuda u vezi korišćenja na sudu prava obezbeđenja i prava "set-off".

Po otvaranju postupka poverilac sa stečajnim potraživanjem ne može poboljšati poziciju na štetu drugih poverilaca.

U periodu između podnošenja zahteva i otvaranja postupka sud može doneti privremene mere za očuvanje sredstava dužnika.

### **Upravljanje sredstvima i imovinom.**

Upravnik skuplja sredstva dužnika i upravlja njima.

Aktivnosti u toku upravljanja koje su od velikog značaja mogu biti uslovljene dozvolom od suda ili poverilaca.

### **Obaveze i naknada stečajnog upravnika.**

Obaveze koje preuzme upravnik u toku postupka i naknada isplaćuju se iz sredstava dužnika i namiruju po dospelosti, prioritarno u odnosu na stečajna potraživanja. Ukoliko sredstva nisu dovoljna da namire ove obaveze i naknade onda se one namiruju u skladu sa rangom koji zauzimaju.

### **Tretman ugovora**

Otvaranje postupka ne raskida automatski ugovor u kom je dužnik ugovorna strana.

Druga strana ne može iznuditi izvršenje od upravnika.

Ukoliko upravnik zahteva izvršenje ugovora koji u momentu otvaranja postupka nijedna strana nije ispunila, dužnikove obaveze iz tog ugovora se



moraju izvršiti po dospeću i to prioritarno u odnosu na stečajna potraživanja. Ukoliko je upravnik odlučio da ne ispuni obaveze iz takvog ugovora, svako potraživanje druge strane koje proizilazi iz neispunjenja ugovora je stečajno potraživanje. Druga strana može zahtevati da upravnik u razumnom roku odluči da li će prihvatiti ugovor ili ne.

### **Pozicija zaposlenih**

Upravnik ili zaposleni mogu raskinuti ugovor o radu poštujući posebna pravila. Zaposleni ima preferencijalni rang u pogledu određenih stečajnih potraživanja za plate i druge novčane iznose koji su dospeli po ugovoru o radu ili nastaju njegovim raskidom.

Javni fond je dostupan za ispunjenje određenih stečajnih potraživanja zaposlenih po osnovu plata i drugih iznosa dospelih po ugovorima o radu ili na osnovu raskida. Ukoliko javni fond plati zaposlenom to se subrogira u pravima zaposlenog.

Ukoliko se preduzeće dužnika, ili njegov deo, prenese, ugovori o radu se automatski prenose na kupca preduzeća.

### **Revizija pravnih radnji**

Pravna radnja koju dužnik počinu u određenom vremenskom periodu pre otvaranja postupka a proizvodi štetne posledice po poverioce predstavlja predmet revizije. Upravnik može povratiti ili zahtevati proglašenje ništavom bilo koje koristi koju je stekao dužnik.

Pravne radnje koje mogu biti revidirane uključuju:

- Transakcije sa namerom da se poverioci prevare;
- Transakcije sa nejednakim davanjima;
- Transakcije sa poveriocem za koje nije postojala obaveza izvršenja;
- Transakcija sa poveriocem posle podnošenja zahteva za otvaranje postupka ili u situaciji kada je stečaj neminovan;
- Stvaranje prava obezbeđenja zarad obezbeđenja već postojeće obaveze.

### **Prava obezbeđenja i "set-off"**

Pravo obezbeđenja nastavlja da postoji po otvaranju postupka. Izvršenje može biti predmet posebnih pravila.

Sredstvo koje je predmet prava obezbeđenja može unovčiti upravnik ili obezbeđeni poverilac<sup>9</sup>. Obezbeđeni poverilac ima pravo na namirenje iz tog sredstva do iznosa obezbeđenog potraživanja i podređen je pravima poverilaca sa višim rangom potraživanja.

Otvaranje postupka ne sprečava "set-off".

### **Prijava i dopuštenost stečajnih potraživanja**

Poverioci moraju biti obavešteni o vremenu i mestu prijave potraživanja, instanci kojoj se potraživanja prijavljuju i o tome da li se obezbeđena potraživanja moraju prijaviti.

Potraživanje se prijavljuje pismeno sa naznakom iznosa i prirode potraživanja i navođenjem da li postoji preferencijalno ili pravo obezbeđenja.

Stečajno potraživanje upravnik može osporiti. Osporeno stečajno potraživanje se dopušta ukoliko je odlučeno u korist poverioca i to do iznosa koji je proglašen dopuštenim. U toku spora se sporno potraživanje može dopustiti uslovno.

Nedospelo stečajno potraživanje se dopušta po diskontovanoj vrednosti. Neutvrđeno stečajno potraživanje se dopušta u procenjenoj vrednosti. Uslovljeno stečajno potraživanje se dopušta u diskontovanom iznosu ili uslovno za pun iznos. Nenovčano stečajno potraživanje se konvertuje u novčano potraživanje u procenjenom iznosu.

Obezbeđeno stečajno potraživanje se dopušta do iznosa koji se ne može namiriti unovčenjem sredstava koja su predmet prava obezbeđenja.

### **Reorganizacija**

U reorganizaciji se obaveze dužnika preoblikuju na osnovu plana reorganizacije koji predstavlja opseg i način tog preoblikovanja. Plan reorganizacije može da sadrži dodatne mere.

---

<sup>9</sup> U našoj terminologiji izlučni ili razlučni poverilac.

Plan reorganizacije može predstaviti dužnik ili upravnik.

Plan reorganizacije se odobrava ili odbija glasovima lica koja su njime pogođena ili od strane suda. Odobrenje plana reorganizacije od strane trećih lica može biti uslovljeno:

- Kvorumom;
- Kvalifikovanom većinom;
- Glasanjem po pojedinačnim kategorijama;
- Određenim kategorijama lica koja imaju pravo veta.

Plan reorganizacije koje odobre ta lica mora biti potvrđen od strane suda.

Potvrđeni plan reorganizacije obavezuje sva lica kojih se tiče uključujući i lica koja se sa njime nisu složila i poverioce koji nisu prijavili potraživanja.

Plan reorganizacije ne pogađa prava poverilaca prema trećim licima.

### **Likvidacija**

Ukoliko nema reorganizacije upravnik pretvara sredstva dužnika u novac i deli ga među poveriocima. Sredstva se mogu unovčiti pojedinačno ili odjednom, kao celina ili ne. Poverioci sa stečajnim potraživanjima imaju jednako pravo na proporcionalnu isplatu u skladu sa rangom svojih potraživanja. Imaju pravo na namirenje samo ako su stečajna potraživanja sa višim rangom u potpunosti namirena.

### **Okončanje postupka**

U reorganizaciji se postupak zatvara ili po odobrenju plana ili po njegovom ispunjenju. U likvidaciji se postupak zatvara po unovčenju svih sredstava dužnika i podeli iznosa. Postupak se zatvara ukoliko nema dovoljno sredstava da se namire troškovi postupka.

### **Dužnik kao upravnik**

Dužnik može, pod nadzorom, dobiti dozvolu da upravlja i prodaje sredstva. U tom slučaju postupak sledi Principe u delu od 1 – 13, osim u delu koji se odnosi na pretpostavku postojanja upravnika.

Pod 4.I., 5.I., 6.III., 7.I. i 10.III. se propisi o upravniku čitaju kao propisi o dužniku.

Dužnik nema ovlašćenje upravnika na osporavanje i reviziju pravnih radnji.

## Deo II

### Uredba EU Br. 1346/2000

Uredba saveta Evropske Unije (EU Council) Br. 1346/2000, od 29.05.2000, koja se bavi pitanjem stečajnih postupaka koji prelaze nacionalne granice zemalja članica, 31.05.2002 je stupila na snagu.

Originalni naziv, na engleskom jeziku glasi: "Council regulation (EC) No 1346/2000 of 29 May 2000 on insolvency proceedings"<sup>10</sup>.

Ova Uredba se primenjuje isključivo na postupke u kojima je centar interesa dužnika lociran na teritoriji zemalja članica. Jedini izuzetak predstavlja Danska. Sama Uredba sadrži posebna pravila o nadležnosti, primeni zakona i priznavanju sudskih odluka, dok ujedno pospešuje koordinaciju mera, koje treba doneti, a u odnosu na imovinu stečajnog dužnika. Svim rešenjima je zajedničko to da se baziraju na principu otvaranja glavnog stečajnog postupka sa opštim dejstvima u zemlji članici, u kojoj je centar interesa dužnika, uz datu mogućnost otvaranja sekundarnih postupaka, lokalnog karaktera, u drugim zemljama članicama EU, gde dužnik ima imovinu.

Stupanje na snagu Uredbe br. 1346/2000 u maju 2002 predstavlja zatvaranje poduzetog stanja vakuma, koje je karakterisalo odsustvo koordinisanog seta pravila na međunarodnom nivou, a po pitanju stečajnih postupaka.

Konvencija iz Brisela od 27 septembra 1968 o sudskoj nadležnosti i izvršenju presuda u građanskim<sup>11</sup> i privrednim postupcima je u članu 1. izričito isključivala "postupke stečaja, reorganizacije insolventnih kompanija i drugih pravnih lica, poravnanja i njima analognih postupaka". Slično isključenje je sadržano i u članu 1.2 Uredbe 44/2001 od 22. decembra 2000 o "sudskoj nadležnosti i priznavanju i izvršenju presuda u građanskim i privrednim postupcima", koja je stupila na snagu 1. marta 2002.

---

<sup>10</sup> U daljem tekstu će se ova regulativa navoditi bez službenog broja.

<sup>11</sup> Termin "građanski" se ovde koristi kao sinonim za "parnični" postupak, navedeni privredni postupci se načelno vode po istim pravilima iz odgovarajućih zakona o parničnim postupcima zemalja članica, ali mogu imati određene posebnosti.

Poput Konvencije iz Brisela i Uredbe 44/2002, ova Uredba nije pokušaj harmonizacije procesnih zakona, već predstavlja pokušaj uspostavljanja režima za poboljšanje efikasnosti i efektivnosti<sup>12</sup> sprovođenja stečaja koji prevazilaze nacionalne granice. To se postiže davanjem mogućnosti priznavanja i izvršenja, van granica jedne od zemalja članica, osnovnih odluka iz postupka, kao što su postavljanje stečajnog upravnika i drugih organa postupka stečaja, ali i pravnih lekova i sredstava koji su tipični za stečajne postupke. Takođe se uspostavlja režim upravljanja sredstvima i tretiranja potraživanja poverilaca u ovim tzv. Multi-jurisdikcionalnim slučajevima.

### **Glavna poruka**

Kako na modernom tržištu kompanije, u pogledu njihovih poslovnih aktivnosti, postaju "globalne", stečajni postupci koji prevazilaze nacionalne granice biće sve češći a i dobijaće na važnosti. Svaku zakonodavnu aktivnost koja će pomoći rešenju, koordinaciji i efektivnosti takvih postupaka, treba pozdraviti.

## **DOMAŠAJ UREDBE**

### **Centar glavnih aktivnosti u EU**

Uredba ima ograničenu primenu. Primenu će imati isključivo ukoliko je centar interesa insolventnog dužnika lociran u EU. U slučaju da je centar interesa lociran izvan EU, Uredba nema dejstvo direktne primene i svaka od zemalja članica može primenjivati sopstvena pravila, međunarodnog privatnog prava ili međunarodnog stečajnog zakonodavstva, na stečaje kod kojih određeni elementi prelaze nacionalne granice. Kada se desi da za neki slučaj nema bilateralnih ili drugih sporazuma koji bi našli primenu, verovatno je da će ova Uredba poslužiti kao smernica i pomoćno sredstvo u postupanju.

---

<sup>12</sup> Kratka digresija ka tumačenju ekonomske terminologije: efikasnost predstavlja, prosto rečeno, pravilan način vršenja neke aktivnosti, a efektivnost određuje da li je sama aktivnost ispravna tj. "prava". Dakle raditi nešto efektivno i efikasno znači – raditi pravu stvar na pravi način.

### Uticaj vanevropskih stečajnih postupaka u EU:

Načelno svaka od zemalja članica EU ima pravo da stupa u bilateralne ili multilateralne sporazume o izvršenju stranih, donetih izvan EU, sudskih presuda. Takvih sporazuma skoro da nema<sup>13</sup>.

Odluka suda u SAD može, s tačke gledišta američkog prava ili sudije, imati globalno dejstvo, ali veći broj zemalja članica EU nema sporazume sa SAD o priznavanju i primeni sudskih odluka iz SAD, te u zavisnosti od zemlje koja je u pitanju, posebna doktrina međunarodnog privatnog prava daje (ili, što je češći slučaj, ne daje) određeni značaj takvim sudskim odlukama.

Za problematiku stečaja bitno je znati da stečajni postupak SAD, tj. zakon – tzv. *Insolvency Act* – a posebno poglavlje 11 (Chapter 11- o privatnim dužničkim odnosima), u zemljama članicama EU retko proizvodi dejstva, a i kada se to desi, sama dejstva se razlikuju od zemlje do zemlje.

Dodatno se i američka pravna doktrina "konsolidovanog restrukturisanja", uključujući imovinu i odgovornosti povezanih entiteta (ćerka kompanija, filijala i sl.), u većini slučajeva zanemaruje.

Bilo koja američka kompanija koja osniva predstavništva u EU (najčešće iz razloga koji su poresko-pravne prirode) morala bi zato dobro da pazi i da bude svesna postojanja veoma različitih mogućnosti efikasne reorganizacije predstavništva, u zavisnosti od nacionalnog zakonodavstva i sudske nadležnosti kojoj u datoj zemlji podleže.

Pored činjenice da su neke od zemalja EU otvorenije za saradnju u postupcima koji počivaju na američkim pravilima, neophodno je detaljno razmatranje odluke o tome gde će se otvoriti predstavništvo ili kreirati glavni centar interesa tj. u okviru koje sudske i zakonske nadležnosti.

### Bez konsolidacije

Uredba će se primenjivati kada insolventna kompanija, sa sedištem u jednoj od zemalja članica EU, ima poslovne odnose i druge tržišne aktivnosti u drugim članicama, a kroz svoje filijale ili predstavništva. U takvom scenariju može se desiti da dođe do jednog glavnog i više sekundarnih postupaka.

---

<sup>13</sup> Uz jedan bitan izuzetak: UN Konvencija iz New York-a iz 1958. o priznavanju sudskih odluka koju su ratifikovale skoro sve članice UN.

Naravno da filijale nisu osnovna norma u uslovima organizacije korporacijske strukture. Češći je slučaj da kompanije otvaraju podređena preduzeća ili zajednička preduzeća u drugim zemljama. Kako bi izbegli nesporazume treba shvatiti da je Uredba primenljiva isključivo na stečajne postupke nad dužnikom. Ova Uredba nema namenu da stvori ili da promoviše principe konsolidovanih stečajeva. Sumarno – ukoliko je neka kompanija bankrotirala u Francuskoj (gde je sledstveno i mesto vođenja glavnog postupka) a ima filijalu u Italiji, onda ta filijala nije direktno pogođena postupkom koji se vodi u Francuskoj. Ukoliko je ta filijala insolventna po italijanskom zakonu, a i glavni centar poslovnih interesa je u Italiji, sud u Italiji je nadležan da otvori glavni postupak nad italijanskom kompanijom. U svakom slučaju čak i kada su poslovne aktivnosti podeljene i sprovodi ih veći broj podređenih kompanija u različitim zemljama članicama, Uredba će verovatno biti relevantna jer ostaju otvorena pitanja odnosa i prava po pitanju imovine i odgovornosti svake od tih kompanija ili filijala.

Time dolazimo do mogućnosti da scenario postane još kompleksniji ukoliko se radi o matičnom preduzeću sa sedištem u SAD i filijalama ili ćerkama kompanijama u više ili svim zemljama članicama EU. Pored realne mogućnosti da korporativne strukture utiču na direktnu primenu Uredbe, sasvim je moguće da će sudovi u zemljama članicama prihvatiti racio koji je osnov ove Uredbe, a da bi obezbedili više koordinacije u tzv. Multi-jurisdikcionalnim stečajnim postupcima.

### **Druga ograničenja**

Opseg primene Uredbe je takođe ograničen na određene tipove stečajnih postupaka. Uredba se primenjuje na sve kolektivne stečajne postupke<sup>14</sup> u EU, koji podrazumevaju delimično ili totalno blokiranje imovine dužnika i postavljanje stečajnog upravnika (član 1). Stečajni postupci na koje se primenjuje Uredba su navedeni u aneksu A.

---

<sup>14</sup> Termin “kolektivni stečajni postupak” je proizvod opisne prirode evropskih akata. U pravnoj terminologiji on predstavlja hibrid spajanja i vođenja više postupaka u jednom. Čak ni na zvaničnim jezicima EU ovaj termin nema nedvosmisleno značenje, na engleskom je “collective proceedings” dok je na nemačkom “Gesamtverfahren”. U obe varijante ovaj termin predstavlja opis a ne pravnu definiciju, najbliži postojeći termini u navedenim pravnim sistemima su u stvari “class action” u Engleskoj i “Sammelverfahren” u Nemačkoj.

Uredba EU o stečajnim postupcima se ne primenjuje na stečajne postupke osiguravajućih kompanija, kreditnih institucija i investicionih poduhvata (član 1. stav 2).

Uredba poštuje pravna načela o zabrani retroaktivnog dejstva, te tako i nalazi primenu samo kod stečajnih postupaka koji su otvoreni posle njenog stupanja na snagu tj. 31. maja 2002. U Regulativi je izričito navedeno da pravne radnje dužnika, koje su izvršene pre navedenog datuma, ostaju predmet regulisanja zakona i pravnih pravila koji su se na njih odnosili u vremenu kada su učinjene (član 43).

### **Pitanje exequatur<sup>15</sup>: "a posteriori" pregled stranih sudskih odluka**

Uredba 1346/2000 je formalno priznala izvršnost sudskih odluka o otvaranju stečajnih postupaka bez daljih formalnosti ili "exequatur" postupka.

Po pitanju odluka donetih u toku takvih postupaka, kao što su privremena rešenja i sl, ili drugih odluka koje su u direktnoj vezi sa postupkom, Uredba upućuje na pravila Konvencije iz Brisela iz 1968. o "nadležnosti i izvršenju presuda u građanskim i privrednim postupcima", tačnije na članove 31 i 51 te Konvencije. Drugim rečima – na odluke donete u kontekstu stečajnih postupaka primenjivaće se pojednostavljeni exequatur postupak iz navedene Konvencije. Međutim Uredba Saveta EU br. 44/2001, doneta 22 decembra 2000, dala je amandmane na pravila za priznavanje i izvršenje koja se primenjuju na odluke iz građanskih i privrednih postupaka.

Sažeto posmatrano ova kasnija Uredba menja a posteriori pregled inostranih odluka sa a priori pregledom po Konvenciji iz Brisela 1968. Na osnovu potvrde izdate u okviru izvorne sudske nadležnosti, sudija u zemlji članici će priznati izvršnost te odluke bez pregleda tj. ispitivanja formalne osnovanosti (Konvencija iz 1968. je ovo takođe isključila) ali i bez ispitivanja njenih materijalnih karakteristika.

Ova Uredba zauzima mesto Konvencije iz 1968. i taj mehanizam će se primenjivati na odluke donete u kolektivnim postupcima. Ovo će verovatno dovesti do određenih nesigurnosti u pravu, jer će odluke donete u okviru drugih sudskih nadležnosti, na osnovu kojih su otvoreni neki stečajni postupci, biti u prilici da budu izvršene u drugim zemljama članicama bez prethodnog sudskog

---

<sup>15</sup> Exequatur – egzekvatura tj. Postupak priznavanja inostranih sudskih odluka.



pregleda ili ispitivanja. Sudija u zemlji imaće nadležnost nad izvršnim merama samo u slučaju da je sama odluka osporena.

Negativni aspekti sistema moraće da budu ograničeni u smislu da će izvršnost imati primenu samo na odluke donete u okviru glavnog postupka sa univerzalnom primenom (uz pretpostavku da su sekundarni postupci teritorijalni, ograničeni na državu u kojoj je postupak otvoren). Javni poredak<sup>16</sup> će uvek biti pogodan izgovor koji se da navesti kao razlog za odbijanje priznavanja izvršnosti inostrane odluke koja se ozbiljno kosi sa zvaničnom politikom zemlje te će ovo nametnuti neko minimalno ispitivanje efekata zahtevanog izvršenja.

### Jurisdikcija

Kada se primenjuje Uredba ona će određivati nadležnost da se otvore određeni postupci stečaja u okviru EU. Moguća su tri tipa postupka:

1. Glavni postupak
2. Sekundarni postupak
3. Teritorijalni postupak

Glavni postupak može biti otvoren u zemlji članici u kojoj dužnik ima "glavni centar interesa". Ne postoji jedinstvena i nedvosmislena definicija glavnog centra interesa. U članu 3.1 stoji samo da se u slučaju kompanije ili pravnog lica, kao glavni centar interesa pretpostavlja i kao takvo određuje mesto u kom je registrovano sedište, ali samo u nedostatku dokaza da to nije slučaj. Ovo je oboriva pretpostavka (*presumptio juris tantum*). Jedina druga smernica se može naći u paragrafu 13 preambule ove Uredbe, po kojem "glavni centar interesa treba da odgovara mestu u kom dužnik redovno sprovodi upravljanje svojim interesima, te je stoga odrediv od strane trećih lica kao takav". Pravne posledice glavnog postupka moraju biti priznate u svim zemljama članicama a i upravnik koji je imenovan u glavnom stečajnom postupku mora biti priznat i u mogućnosti da vrši svoja ovlašćenja i prava u drugim zemljama članicama bez potrebe za dodatnim sudskim nalozima.

Sekundarni postupci mogu biti otvoreni na inicijativu ili stečajnog upravnika iz glavnog postupka, ili bilo kog lica ili organa koji je ovlašćen da to učini u zemlji članici u kojoj je podnet zahtev, na bilo kojoj teritoriji na kojoj dužnik poseduje "ispostavu". Ona je definisana u članu 2h Uredbe kao: "bilo koje

---

<sup>16</sup> Fr: "Ordre Public", Eng: "Public Policy".

mesto aktivnosti u kom dužnik vrši ekonomsku aktivnost koja nije sporadična i pretpostavlja upotrebu ljudskih resursa i sredstava". Ovo će verovatno uključiti i filijalu dužnika, ili drugačije osnovano mesto poslovanja, ali ne i puko postojanje sredstava kao npr. konto u banci. Ovo ograničava opseg primene, jer puko prisustvo sredstava, koliko god velike ili male vrednosti, u drugoj zemlji članici, neće biti dovoljno da omogući sudove te države da vrše ovlašćenja iz nadležnosti nad stečajnim postupcima na teritorijalnoj osnovi. Sekundarni postupci su dakle ograničeni na opseg sredstava lociranih u zemlji članici u kojoj je sekundarni postupak otvoren. Tipovi postupaka koji su na raspolaganju su ograničeni na tzv. "*Winding up proceedings*"<sup>17</sup>. Uredba nameće sistem komunikacije i razmene informacija između "glavnog" i "sekundarnog" upravnika. Član 31 navodi da će "likvidatori" tj. upravnici biti u obavezi da razmenjuju informacije i da saraduju. Bilo koju informaciju koja može biti relevantna za druge postupke moraju neodložno proslediti, posebno o napretku u utvrđivanju i potvrdi potraživanja i svih mera sa ciljem bržeg okončanja postupka.

Postoji mogućnost da se otvore stečajni postupci na osnovu "ispostave", pre otvaranja glavnog postupka. U tom slučaju će se takav postupak nazivati "teritorijalni". Na primer, teritorijalni postupak može biti otvoren ako lokalni poverioci to zahtevaju ili ako glavni postupak ne može biti otvoren po zakonu zemlje članice u kojoj dužnik ima svoj glavni centar interesa. Takvi postupci nisu ograničeni na "*winding-up proceedings*" ali svaki upravnik u glavnom postupku može zahtevati da bilo koji teritorijalni postupak bude konvertovan u "*winding-up proceeding*" (član 37).

### Priznavanje stečajnih postupaka

Poglavlje II uspostavlja pravila za priznavanje sudskih odluka iz stečajnih postupaka. Bilo koja sudska odluka koja otvara stečajni postupak, a koju je doneo sud zemlje članice EU koji je nadležan po Uredbi, priznaće se u svim ostalim zemljama članicama od momenta u kom postane pravosnažna u zemlji u kojoj je postupak otvoren (član 16). Stoga će se i postavljanje stečajnog upravnika priznavati u svim ostalim zemljama članicama bez daljih formalnosti. Ovo se proteže ne samo na odluku o postavljanju stečajnog upravnika već i na ovlašćenja

---

<sup>17</sup> "Winding-up" je termin anglosaksonske pravne škole koji se odnosi na pravna lica dok se za fizička koristi termin "bankruptcy" tj. Bankrotstvo.

upravnika, koja su na njega preneti po zakonima zemlje u kojoj je otvoren postupak.

On može vršiti sva prava koja proizilaze iz njegovog postavljenja, uključujući i mogućnost da naredi izmeštanje sredstava i imovine dužnika sa teritorije bilo koje zemlje članice u kojoj se nalaze, što je predmet regulisanja posebnih pravila o pravima na stvarima (*in rem*). Ukoliko su u drugim zemljama otvoreni teritorijalni postupci ili su donete mere za blokadu i očuvanje sredstava, glavni upravnik mora da poštuje te postupke u odnosu na sredstva na toj teritoriji. Član 21 daje okvir za oglašavanje činjenice da je upravnik postavljen na tu dužnost u zemlji gde je postavljen, a i u drugim relevantnim zemljama članicama. Oglas mora da precizira da li se radi o glavnom ili teritorijalnom upravniku.

Ovakav oglas je posebno bitan u odnosu prema trećim licima koja ispunjavaju svoje obaveze prema dužniku. Po članu 24 u slučaju da je obaveza ispunjena u zemlji članici u korist dužnika koji je subjekt stečajnog postupka otvorenog u drugoj zemlji, kada je de facto trebala da bude ispunjena u korist upravnika u tim postupcima, sa za lice koje ispunjava obavezu smatra da je ispunilo samo ukoliko nije znalo da je postupak otvoren. Ukoliko je obaveza ispunjena pre nego što je postavljanje upravnika oglašeno u toj zemlji članici pretpostavlja se da treće lice nije znalo za otvaranje stečajnog postupka. Ukoliko je oglas objavljen u toj zemlji pre onda se smatra da je to lice znalo za činjenicu da je postupak otvoren i teret dokazivanja da to nije tako prelazi na to lice.

U svakom slučaju, po članu 26, zemlja članica može da odbije priznavanje stečajnog postupka ili presuda iz drugih zemalja članica ako bi to predstavljalo: "očiglednu suprotnost javnom poretku te zemlje, posebno njenim fundamentalnim principima ili ustavnim pravima i slobodama pojedinaca".

### Izbor zakona

Uredba sadrži izbor zakonskih pravila koja se tiču stečajnih postupaka na koje se Uredba odnosi. Opšte pravilo po članu 4 Regulative je da će zakon zemlje članice u kojoj se otvara postupak generalno regulisati sva dejstva otvaranja postupka, uključujući uslove za otvaranje postupka, vođenje i okončanje postupka. Član 4. navodi spisak pitanja, koji nije isključiv, koje ovaj zakon treba da odredi.

### Izuzeci

Postoji čitav niz posebnih metoda izbora zakona putem izuzetaka od principa da zakon koji se primenjuje u glavnom postupku upravlja vođenjem stečaja u svim zemljama članicama (*lex concursus*) da bi "zaštiti legitimna očekivanja i sigurnost transakcija u zemljama članicama". Ovo se tiče npr:

- Prava *in rem*, u pogledu sredstava koja pripadaju dužniku i nalaze se na teritoriji druge zemlje članice u trenutku otvaranja postupka (član 5);
- Prava poverilaca da zahtevaju "set-off" (izlučna ili razlučna prava potraživanja) tamo gde je on dopušten po zakonima koji uređuju potraživanje poverioca ali možda ne i *lex concursus*-om (član 6);
- Prava prodavca robe koja je prodana uz zadržavanje prava svojine i prava kupca robe (član 7);
- Pitanja koja se tiču nepokretne imovine uređuju se isključivo po zakonu zemlje članice u kojoj se nekretnina nalazi (*lex situs*) (član 8);
- Dejstva stečajnih postupaka na platne sisteme ili sistem poravnanja ili finansijska tržišta se određuju prema zakonu zemlje članice koji se odnosi na taj sistem ili tržište (član 9);
- Pitanja koja se tiču radnih odnosa i ugovora o radu se vode isključivo prema zakonu zemlje članice koji se odnosi na ugovor o radu (član 10);
- Pitanja koja se tiču prava na nekretninama, brodu ili vazduhoplovu, koji su subjekt registracije u javnom registru određuju se zakonom zemlje članice pod čijom nadležnošću se taj registar nalazi (član 11);
- Patenti i robne marke Unije (član 12);
- Da bi se određene stranke donekle zaštitile od posledica stečajnih zakona zemlje u kojoj je otvoren glavni postupak, član 13. predviđa posebno pravilo za slučaj "detrimental acts" tj. pauljansku tužbu *Actio Pauliana*<sup>18</sup>; član 14. daje određena pravila za zaštitu kupaca koji su treća lica u postupku; a član 15. pokazuje dejstva stečajnog postupka na neke tipove tužbi.

---

<sup>18</sup> "Actio Pauliana"- tužba poverioca kojom pobija rednju svog dužnika koja je preduzeta na njegovu štetu. Za svrhe ovog rada je ovo dovoljna definicija, iako ova tužba ima veliki broj, kako posledica tako i modaliteta u različitim pravnim sistemima.

### **Informisanje i postupanje prema poveriocima**

Regulativa uspostavlja procesni režim za prijavu potraživanja i informisanje poverilaca, kao i za jednakost poverilaca u opšte.

Član 39. dozvoljava da svaki poverilac u zemlji članici, koja nije zemlja u kojoj se otvara postupak, uključujući i poreske vlasti i službe socijalnog osiguranja, prijavi potraživanja u stečajnom postupku.

Član 20. sadrži dve bitne odredbe za očuvanje fundamentalnog principa jednakog tretmana poverilaca:

1. Ukoliko, po otvaranju stečajnog postupka u zemlji u kojoj je glavni centar interesa, poverilac stekne bilo kojim sredstvima potpuno ili delimično izmirenje svog potraživanja na sredstvima dužnika koji ima sedište na teritoriji druge zemlje članice, mora upravniku vratiti iznos koji je povratio.

2. Ako poverilac stekne dividendu u toku stečajnog postupka u bilo kojoj zemlji, bez obzira da li je primarna ili sekundarna, on može samo da dobije deo dividendi iz drugih stečajnih postupaka u kojima su ekvivalentne dividende dobili drugi poverioci istog ranga.

### **Exequatur postupak po pitanju stranih presuda u Francuskoj**

*Sudske odluke koje nisu prošle egzekvaturu ne proizvode dejstva:*

Inostrane sudske odluke ne mogu biti izvršene u Francuskoj bez exequatur postupka. To je "pasoš" za validnost, neophodan za izvršenje bilo koje inostrane sudske odluke.

Sve dok taj postupak nije okončan, presuda u stečajnom postupku iz strane države se zanemaruje.

Sudska odluka se priznaje (ona je dokaz ovlašćenja inostranog upravnika ili fiducijara) ali nije izvršna.

Dužnik koji je prethodno proglašen insolventnim u inostranstvu se ne lišava svojine koja se nalazi u Francuskoj. S druge strane dužnik može biti podvrgnut kolektivnom postupku pred francuskim sudom.

Inostrani upravnik ne sme zapleniti sredstva dužnika. Njegova ovlašćenja su ograničena na privremene preventivne mere. U konačnom ishodu inostranom upravniku može samo biti priznato njegovo svojstvo i tada ima mogućnost da pristupi exquatur postupku za inostrane sudske odluke.

### Francuski exequatur postupak

Inostrana sudska odluka mora da ispuni niz uslova koje postavlja i ispituje francuski sud i, ako ih potvrdi, ona može postati izvršna u Francuskoj.

Strani sud mora imati nadležnost koja je u skladu sa pravilima francuskog međunarodnog privatnog prava: praktično je ovaj uslov lako ispuniti, jer najveći broj zakona priznaje sedište ili boravište dužnika kao kriterijum za određenje primarne sudske nadležnosti.

Postupak koji se vodi mora biti legitiman iz perspektive principa koji se u francuskom pravu smatraju esencijalnim: exequatur sudija će potvrditi npr. da li je postupak bio praćen odgovarajućim protokolom.

Treći uslov je stepen do kog inostrana sudska odluka odgovara francuskom javnom poretku (*Ordre Public*). Ovaj uslov je relativno fleksibilan. Tako nije relevantno da li dužnik pripada kategoriji zanimanja koja se u Francuskoj ne može naći u poziciji stečajnog dužnika<sup>19</sup>. Exequatur se može odobriti sudskoj odluci koja proglašava individualno ili samozaposleno profesionalno fizičko lice stečajnim dužnikom.

Četvrti uslov je nepostojanje "collective proceeding" već otvorenog u Francuskoj a protiv istog dužnika: princip *res judicata* ali i praktična nespojivost istovremenih izvršnih postupaka koji se tiču iste imovine onemogućava koegzistenciju lokalnih i inostranih postupaka nad istim sredstvima. Konačno, francuski sudovi će ponekad potvrditi postojanje prevare u pokušaju nelegitimnog otvaranje postupka pred stranim sudom sa ciljem izbegavanja određenih imperativnih propisa koji bi se primenjivali u sudu koji bi u normalnom slučaju bio nadležan.

### Zaključak

Uredba 1346/2000 će pospešiti efikasnost i efektivnost preko-graničnih stečajnih postupaka. Takođe će povećati obim prikupljanja sredstava u stečajnu masu kao i drugih sredstava koja su dostupna stečajnim upravicima. Neki njeni delovi će stvoriti potrebu za novim domaćim instrumentima, posebno onim koji se tiču procedure za otvaranje sekundarnih postupaka, prevoda formulara i potvrda o dugovanjima kao i za informisanje poverilaca.

---

<sup>19</sup> Francusko stečajno pravo ne tretira tzv. Građanski stečaj, u kom se stečajni postupak, koji nije rezultat profesionalnog rada, sprovodi nad fizičkim licem.

U sadašnjosti je sve manje velikih stečajna koji nisu u dimenzijama koje prelaze granice jedne države. Stoga će Uredba 1346/2000 postati važan okvir za stečajne praktičare i sve one koje pogađaju krediti i druge privredne transakcije koje prelaze granice država.





## THE INFLUENCE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT ON POLICY OUTCOMES ACROSS DIFFERENT LEGISLATIVE PROCEDURES

(Implications on the legal integration of the European Union)

### 1 Introduction

European integration has attracted considerable attention of scholars, because of uniqueness of institutional structures and working practices it brought forth. Both political and legal systems of the European Union represent a challenge for researchers, owing to their *sui generis* nature – EU is both intergovernmental and supranational<sup>1</sup>, though integration dynamics strengthened supranational dimension of the EU and made it more salient. The dynamics of integration also brought about series of primary legislation introducing major reforms of essentially constitutional nature. Continual transfer of responsibilities from Member States to the EU has implied increasing scope of EU competencies over a number of policy areas, and consequently brought about significant changes of both formal and informal structures.

Transfer of responsibilities from Member States to the EU has required permanent adjustments of institutional structures and working procedures, the

---

\* Sonja Lučić, student posleddiplomskih studija, Beograd.

<sup>1</sup> EU is “less than a federation, but more than a regime” (Wallace, 2000), “it is neither a state nor an international organisation” (Sbragia, 1992:257), “institutionalised intergovernmentalism in a supranational organisation (Cameron, 1992:66).

reasons being twofold: firstly, those reforms embodied Member States' willingness to enhance credibility of their commitments, and secondly increasing scope of competencies at the EU level resulted in increased workload, therefore institutional reforms were an essential prerequisite for sustaining the ability of EU institutions to operate in an efficient and effective manner. Each substantial institutional reform in turn, has considerably altered the balance between supranational dimension and intergovernmental dimension and consequently had a huge impact on the outlook and relative powers of the key EU institutions.

One of the far-reaching institutional reforms which took place during the 1980s and 1990s was the reform of the decision-making rules, i.e. introduction of the new legislative procedures, which altered the balance and distribution of powers amongst principal legislative actors. The first one – cooperation procedure – came with the Single European Act (SEA) and the completion of the single market, and the second – co decision procedure I (COD I) – was introduced by the Maastricht Treaty and shortly after (the Treaty of Amsterdam) modified – co decision procedure II (COD II).

Until SEA, the Commission and the Council of Ministers were the principal legislative actors (with the European Parliament (the EP) having modest role in legislative process), the former being charged with initiating Community legislation, and the latter being the key decision maker. Introduction of the new procedures resulted in the changed balance of legislative powers among the three institutions. While it is undisputable that the SEA provided the EP with the ability to influence legislative outcomes by introducing the second reading and qualified majority voting in the Council (QMV) in a number of policy areas, which helped create a large corpus of pro-integration legislation there is no agreement as to whether the extension of the use of QMV by Maastricht Treaty strengthened the role of the EP.

In this essay I will try to analyse the power of the EP each of the major legislative procedures provides for. The paper is organised as follows: brief presentation of the EU institutions involved in the legislative process; analysis of the main legislative procedures as prescribed by TEC; discussion of the implications of different institutional arrangements governing EU legislative procedure on the legal integration of the EU, with the emphasis on the role EP has under each of these procedures.

## 2 Key Legislative Actors in EU Legislative Process

Analysis of the power of a legislative actor requires prior identification of the key actors involved in the legislative process. The Treaty says: “In order to carry out their task and in accordance with the provision of this Treaty, the European Parliament acting jointly with the Council and the Commission shall make regulations and issue directives, make recommendations or deliver opinions<sup>2</sup>” (TEC, Art. 249); therefore the key legislative actors in the process of creation of Community legislation are the European Commission, the Council of Ministers and the EP.

### a) The European Parliament

Members of the EP (MEPs) have been directly elected by the citizens of the member states since 1979. Introduction of direct elections was a response to increasing concerns regarding *democratic deficit* and was a mean of providing democratic legitimacy to the EU as a whole. EP now has 626 directly elected MEPs according to proportionality principle, but there still is some over-representation of the smaller member states. The Treaty of Nice sets future limit of number of MEPs – 732, and changes the pattern of distribution among member states. The new system, after the ratification of the Treaty of Nice Treaty, will become effective as of 2004. elections.

MEPs have been increasingly organised in political party groups, which reflects increasing pro-European orientation. More specifically, rather than along national lines, MEPs have been divided along ideology lines, with left-right division being by far the most stable line of conflict. As Noury (Noury, 2002) shows, left-right and pro-/anti-European cleavages predict 90% of voting outcomes within EP. The analysis of coalition formation process (Hix, 1999:83), reveals that the median in the EP is the most likely to be pro-European. Hence, the empirical research conducted so far reveals that the EP is predominantly a supranational institution, which explains the importance of the EP's involvement in legislative (policy) process for legal integration at the EU level.

The key functions of the EP are the following:

- 1) Involvement in legislation,

---

<sup>2</sup> Regulations, directives, decisions, recommendations and opinions are the legal instruments of the Community – secondary legislation.

- 2) Involvement in budgetary process,
- 3) Involvement in scrutiny and control, and
- 4) Involvement in EU appointments.<sup>3</sup>

EP's power in legislative process has been permanently increasing since the European Court of Justice (ECJ) ruling in the "Isoglucose" case onwards. Basically, the ECJ upheld the EP's right to be consulted and generally strengthened the EP political position by nullifying a Council decision that had been taken under the consultation procedure but without EP's having been consulted (Dinan, 1999:301).

The power of the EP was further advanced with the increase of the EP budgetary powers in 1975, and introduction of cooperation and then co decision (COD) I and II legislative procedures. EP's power varies significantly over different legislative procedures and depends not only on the Treaty provisions containing procedural rules, but is affected by the other variables as well, namely the time (impatience), the status of existing legislation (SQ), level of uncertainty, distribution of preferences within institutions participating in the legislative process, that is the EP, the Council of Ministers and the European Commission and the amount of information each legislative actor possesses about other actors' preferences. These variables, which affect the power of EP in EU legislative process, have been successfully accommodated within the spatial model of legislative choice, employed by vast majority of political scientists exploring different legislative practices.

#### **b) The European Commission**

According to the Treaty Establishing the European Union (TEC) the European Commission initiates Community legislation, that is the first pillar legislation<sup>4</sup>. But "The Council may request the Commission to undertake any studies the Council considers desirable for the attainment of the common objectives, and to submit it to any appropriate proposals" (TEC, Art. 208), and "The European Parliament may, acting by a majority of its members, request the Commission to submit any appropriate proposal on matters on which it considers that a

---

<sup>3</sup> Classification source: Dian, 1999:213

<sup>4</sup> First pillar legislation comprises European Communities legislation. Second pillar – CFSP, and the third – Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters (former JHA) are intergovernmental.

Community act is required for the purpose of implementing this Treaty (TEC, Art. 193, par 2). Therefore, “the Commission has monopoly power, but it does not have gate keeping power” (Crombez, 1996:204). The Commission’s power in legislative process has decreased over years, particularly after the introduction of COD I.

### **c) The Council of Ministers**

The Council is the institution exercising significant powers as conferred upon it by the Treaty, including budgetary, legislative and powers within the realm of Common Foreign and Security Policy. The Council composed of one representative at the ministerial level from each member state. Which minister attends Council meetings depends on the issue on agenda, although its institutional unity remains intact. Since ministers are national delegates and politically accountable to national parliaments, the Council is an intergovernmental institution and essentially the instrument of national control over EU decision-making. Therefore, any analysis of legislative politics of the EU assumes the Council is the least integrationist legislative actor, as compared to the Commission and the Parliament.

## **3. Institutional Setting**

The choice of decision-making procedure depends on the legal basis of the initiative. It is up to the Commission, as initiator to determine the legal basis when it draws up a proposal, but the choice must be based on objective criteria that are open to judicial review<sup>5</sup>.

Parallel existence of different procedures “...stems primarily from two very closely interrelated facts: first, political elites – in the member states and in EU institutions – have always agreed that some types of decision-making led themselves to an essentially intergovernmental approach and other types led themselves more to supranational approach; second, there has never been a consensus among elites where the balance between supranationalism and

---

<sup>5</sup> [www.europa.eu.int/institutions/decision-making/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/institutions/decision-making/index_en.htm). After the introduction of cooperation procedure, there were several informal disputes between the Commission and the EP concerning the legal basis of the initiative.

intergovernmentalism should be...” (Dinan, 1999:118). In other words, the type of decision-making reflects the degree of willingness (or lack of willingness) of Member States to give up their sovereignty in specific areas.

### **a) Consultation Procedure**

Consultation procedure is the simplest and the oldest procedure introduced by the founding Treaties (Treaties of Rome). Nowadays, it is applied to politically sensitive areas such as CAP<sup>6</sup> and those transferred from the third to the first pillar (visa, asylum, immigration, and other policies related to free movement of persons). Consultation procedure is essentially a compromise between intergovernmentalism and supranationalism. “On the one hand, decisions are taken through intergovernmental negotiations in the Council. On the other hand, a proposal is made by the Commission and it only needs qualified majority for approval” (Crombez, 1996:212).

Consultation procedure begins with the Commissions’ proposal. The Treaty provisions governing consultation procedure oblige the Council to consult the EP on a proposed legislation and not to act before the opinion is issued in a ‘reasonable time’, but EPs opinion is not binding. In its ruling in Isoglucose case, the ECJ upheld the EPs right to be consulted and generally strengthened the EPs political position by nullifying a Council decision that had been taken under the consultation procedure but without EP having been consulted (Dinan, 1999:301). But, the Court also stated that “indefinite delay is not a legitimate Parliamentary tactic on legislation designated as ‘urgent’ by the Council” (Scully, 1997b:60). Hence, EP’s role in consultation procedure is advisory; its influence is limited to the threat of delaying legislation, except in the circumstances of impatient Council, willing to make concessions, when the outcome is likely to be (slightly) more integrationist.

### **b) Assent procedure**

Assent procedure was introduced by the Single European Act (SEA, 1986) and gave the EP the power of unconditional veto. The Council is the decision-maker,

---

<sup>6</sup> Commodity regimes and related issues are being regulated under consultation procedure, while co decision is applied in the area of food safety (e.g. GM directives).

but the EP is to accept or veto the decision after the Council reached the decision. The EP cannot make any amendments, therefore does not have agenda-setting power. Assent procedure is applied in few areas such as the structural funds and enlargement.

### **c) Cooperation Procedure**

Cooperation procedure was also introduced by the SEA. The completion of internal market, achieved by the SEA required institutional reforms. With the introduction of the cooperation procedure, QVM as voting rule was extended to a larger number of cases, particularly single market legislation.

Cooperation procedure comprises the following stages:

#### **FIRST READING**

- a) The Commission proposes legislation and submits the proposal to the Council after receiving EP's opinion,
- b) The Council adopts common position (CP) confirming or amending Commission's proposal (voting rule – QMV),

#### **SECOND READING**

- a) The EP can amend, adopt or reject CP (voting rule – absolute majority) within three months; if the EP fails to act within the time limit, the CP is deemed accepted,
- b) The Commission can incorporate or reject EP's amendments or after EP's rejection withdraw legislation,
- c) The Council can adopt the Law if there were no EP amendments, or adopt the amendments (voting rule – QMV) if the Commission accepted them as well, or overturn EP rejection/reject EP amendments accepted by the Commission (voting rule – unanimity) in which case the Law passes.

Rules governing second reading of cooperation procedure reveal the power EP has under this procedure. As the Council can, in the second reading, either adopt EP's amendments by QMV or reject them by unanimity, the cooperation procedure, as some claim, puts the EP in the position of conditional agenda-setter (Tsebelis, Garrett). Others argue EP's power under cooperation procedure is essentially conditional veto power (detailed discussion below). In any case, as QMV is the voting rule in the Council only if the Commission

incorporates EP's amendments into initial proposal, acceptance by the Commission is one of the variables which determine success of EP amendments in cooperation procedure.

Kreppel's analysis of success of the EP in cooperation procedure (Kreppel, 1999) suggests that EP's amendments are more likely to be adopted if they are of technical nature and less likely if they are politically controversial (also Tsebelis and Kalandrakis, 1999), therefore the level of significance of amendments is confirmed to be another factor affecting their success.

#### d) Co decision Procedure

Co decision procedure was introduced by the Treaty of Maastricht (1992) – COD I and reformed by the Treaty of Amsterdam (1999) – COD II.

Stages in co decision procedure:

#### FIRST READING

Same as in cooperation procedure.

#### SECOND READING

- a) Same as in cooperation procedure
- b) The Commission issues an opinion incorporating or rejecting EP's amendments
- c) The Council can adopt the Law if there were no EP amendments, or adopt the amendments (voting rule – QMV) if the Commission accepted them as well, or unanimously adopt amendments rejected by the Commission. But if the Council unanimously rejects EP's amendments it must convene a Conciliation Committee.

#### CONCILIATION COMMITTEE

Conciliation Committee is composed of equal number of EP and Council representatives. Its task is to produce a Joint Text (JT) within six weeks. If it fails to produce JT, the law fails.

#### THIRD READING – repealed in COD II

- a) The Council can adopt the JT or reconfirm CP (in both cases the voting rule is QMV).



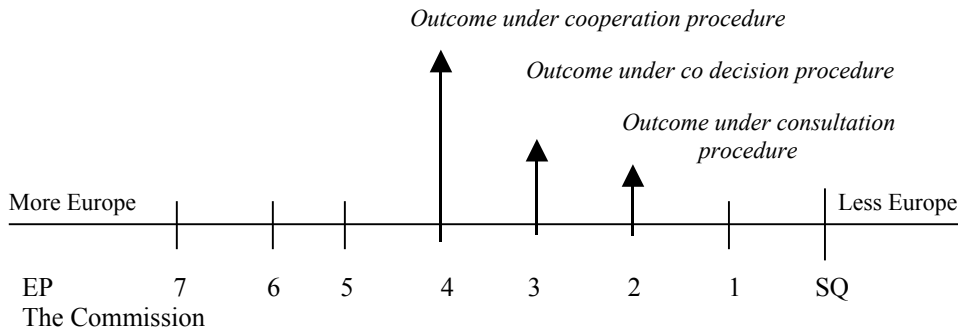
b) The EP can adopt the JT or approve Council's reconfirmed CP (in both cases the voting rule is absolute majority).

Unlike cooperation procedure that puts EP in the position of conditional agenda-setter (conditional veto player), COD I actually provides the Council with the agenda-setting power. The EP has the unconditional power of veto if the Council reconfirms CP in the third reading. There is debate in the literature which institutional setting gives EP more power: cooperation procedure or COD I. This is not only the question of relative importance of agenda-setting and veto power, but the question of the nature of power EP has under each procedure (below).

Since the third reading is abolished by the Treaty of Amsterdam, COD II is the typical bicameral legislative procedure. The Conciliation Committee composed of equal number of EP's and the Council's representatives, is the last stage of the process where the Council and the EP bargain about JT. Therefore, there is a power of "mutual veto". As for the agenda-setting power, it is at the Conciliation Committee.

#### **4. Comparing EP's powers across different legislative procedures: Tsebelis – Garrett Model**

As noted above, the power of the EP is mainly determined by institutional setting, considered in the previous part. Apart from that, EP's power is determined by the distribution of preferences within the Council, EP and the Commission. Although the Commission's role declined after COD I being introduced, in his study of cooperation and COD I procedures Tsebelis argues that "all differences in rejection rates are attributable to differences in the influence and the behaviour of the Commission" (Tsebelis et al, 2001:597).

*Tsebelis-Garrett Model of EP-Council legislative bargaining*

(Source, *The Political System of the European Union*, Hix, pg 90)

Tsebelis-Garrett model aims to prove the “superior” position of the EP, in terms of its influence, under the cooperation procedure than under the COD I. The model assumes that the EP and the Commission are more pro-integration orientated than the Council and that all actors have ‘Euclidean preferences’ - they are indifferent between proposals of equal distances from their ideal point. The SQ (status quo) “could represent existing legislation at European level or, in the absence of it, a set of national laws” (Tsebelis and Garrett, 1997a:78). In other words, SQ represents a degree of integration.

The EP does not have much power under the *consultation procedure*. The key players are the Council and the Commission. Concrete outcome depends on the voting rule. If the voting rule is unanimity “the least integrationist member state is likely to veto any proposal that is not closer to its ideal point than the SQ” (Hix, 1999:90). Therefore, the most integrationist outcome in this scenario is at point 2. However, if the voting rule is QMV “the Commission will make the proposal that is closest to its [country 3 – the pivot] ideal point” (Tsebelis and Garrett, 2000:18), so the outcome is most likely to be at the point 4.

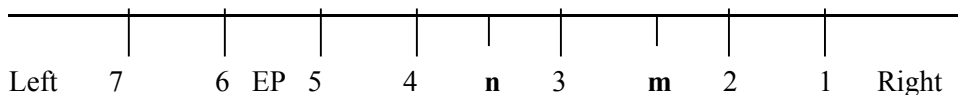
Under the *cooperation procedure*, the role of EP is significantly increased. Since the Council only adopts EP amendments by QMV and needs unanimity to reject them “the EP simply has to gain the support of member state 3 by making “a proposal at position 4, which member state 3 (the pivot) will support” (Hix, 1999:91). Tsebelis argues that under cooperation procedure the EP *can* have agenda setting-power”...this procedure *may* enable the EP to offer a proposal that makes a qualified majority of the Council better off than any unanimous decision. *If* such a proposal exists, *if* the EP is able to make it, and *if*

the Commission adopts it, then the EP has agenda-setting power (Tsebelis, 1994:131)". EP's agenda-setting power is *conditional*, exists *only* in quoted circumstances.

Not all authors support this standpoint. Steunenberg (1994), Moser (1996) and Crombez (1996) claim that under cooperation procedure the EP has *conditional veto power*. It is effective provided that Council's QMV and the Commission are more supportive of changing SQ than the absolute majority in the Council. Had the unanimous Council and the Commission been more supportive, the EP cannot exercise veto power, because of the Council's power to overrule. However, "It is unlikely that the EP's veto would not be supported by any country. In equilibrium this requires at a minimum that the Parliament has an ideal policy to the left (right) of all countries ideal policies. The Parliament is not likely to have such extreme preferences. Therefore, its veto power is likely to be effective" (Crombez, 1996:219).

Under the *COD I*, if the Conciliation Committee fails to adopt JT, the Council may reconfirm its CP. Tsebelis and Garrett (Tsebelis and Garrett, 2000:20) argue that due to "backward induction" (Tsebelis and Garrett, 1997a:80), the Council is more likely to stick to the position held immediately prior to convening the Conciliation Committee. And since it can reconfirm the CP by QMV, it is most likely to be located at the position 3. In the third reading, the EP is in a 'take-it-or-leave-it' position. As pro-integration oriented, the EP prefers CP at position 3 to SQ. "Among the many possible compromises between the Parliament and the Council in cooperation, the Parliament selects the one closest to its ideal point, while in co decision the selection is delegated to the Council" (Tsebelis et al, 2001:579).

#### *EP-Council legislative bargaining on a left-right dimension*



(Source, *The Political System of the European Union*, Hix, pg 90)

When the dimension of legislative bargaining is left-right, the outcome is likely to be different. The EP's position is centre-left (ideal position of 'grand coalition' PES-EPP).

If the SQ is at the point **n**, and the Council's proposal is to the right of SQ, the EP is will prefer SQ to the Council's proposal. But if the SQ is at the

point **m**, the EP would adopt each Council's proposal that is to the left of the SQ. With the QMV in the Council, the outcome is most likely to be point **n** – supported by country 3 (the pivot).

Therefore, it is obvious that the outcome in this one-dimensional scenario EP's position largely depends on the preferences of EP's dominant coalition.

There has been a debate in the literature whether the EP has more power under cooperation procedure or COD I. Arguments in favour COD I can be found in the articles of Scully: "Whereas under cooperation the EP's influence was entirely conditional on it winning agreement from the Commission, the conciliation committee is made up of EP and Council representatives, with the Commission being largely uninvolved in the process" (Scully, 1997b:63) and "the Council of Ministers might fail to present the EP take-it-or-leave-it choice – it would require them to risk certain benefits accruing from accepting another legislative outcome (such as compromise in the conciliation committee)" (Scully, 1997c:99).

Co decision procedure was introduced with the intention to grant more power to EP than it had under cooperation procedure. The intention was partly realised - in respect to institutional amendments, but on the other hand, the Maastricht Treaty failed to make the EP equal player to the Council.

One important instrument that was introduced following the institutionalisation of COD I – a new rule in Rules of Procedure of the EP – Rule 78. According to the rule 78, the EP leadership, that is the Committee responsible, a political group or at least 32 members may propose a motion to reject the Council's CP if the EP's request, following the breakdown of Conciliation Committee, to the Commission to withdraw legislation was denied. This rule represented a "credible threat" (Hix, 1999:94) to the Council and gave EP the opportunity to end the procedure at the stage of Conciliation Committee. This could partly explain why, in total, more amendments were accepted by the Council under co decision than under cooperation procedure.

## 5. Conclusion

Setting aside theoretical debate as to whether EP's power can be called conditional agenda-setting or unconditional veto power, and moving beyond theoretical models, it is obvious that the role EP has in EU legislative process has been steadily increasing over years. With the development of the European Union, the scope of its supranational component has been increasing. What has

actually been happening is so called *spill over effect*. In case of EP it is both political and functional spill overs that brought about the increase of its powers: from consultation procedure and advisory role of the EP, to COD II as a classical bicameral legislative procedure with EP being equal player to the Council of Ministers. Bearing in mind predominantly pro-integration position of the EP, its greater involvement in the EU legislative process has had huge impact on both qualitative and quantitative aspect of the EU legal system.

Despite those developments, there still are certain areas in which the member states have exclusive competencies reserved to themselves. In all those areas the power of EP is very limited or does not exist. Regardless of the political sensitivity of certain issues, the functional spill over might lead to a greater involvement of the EP even in their design in the future, which would contribute to further integration, including legal, at the EU level.

### References

1. Cameron, 'Veto Bargaining', 2000, Cambridge University Press,
2. Crombez, Legislative Procedures in the European Community, *British Journal of Political Science*, 1996, 26:199-228,
3. Dinan, Encyclopaedia of The European Union, Macmillan, 1999,
4. Hix, The Political System of the European Union, Palgrave, 1999,
5. Kreppel, What Affects the European Parliament's Legislative Influence? An Analysis of the Success of EP Amendments, *Journal of Common market Studies*, 37:521-538,
6. Moser, The European Parliament as a Conditional Agenda-Setter: What are the Conditions? A Critique of Tsebelis (1994), *The American Political Science Review*, 1996, 90:834-838,
7. Noury, Ideology, Nationality and Euro-Parliamentarians, *European Union Politics*, 2002, 3:33-58,
8. Sbragia, *Euro-Politics*, 1992, Washington: Brookings Institute,
9. Scully, The European Parliament and the Co-Decision Procedure: A Reassessment, *Journal of Legislative Studies*, 1997b, 3:58-73,
10. Scully, The European Parliament and the Co-Decision Procedure: A Rejoinder to Tsebelis and Garrett, *Journal of Legislative Studies*, 1997c, 3:93-102,
11. Steunenberg, Decision-Making Under Different Institutional Arrangements: Legislation by the European Community, *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, 1994, 150:642-669,

12. TEC, [www.europa.eu.int/europe at a glance/treaties\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/europe%20at%20a%20glance/treaties_en.htm),
13. Tsebelis, The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda-Setter, *The American Political Science Review*, 1994, 88:128-142,
14. Tsebelis, Jensen, Kalandrakis and Kreppel, Legislative Procedures in the European Union : An Empirical Analysis, *British Journal of Political Science*, 2001, 31:573-579,
15. Tsebelis and Garrett, Agenda-Setting, Vetoes and the European Union's Co-Decision Procedure, *Journal of Legislative Studies*, 1997a, 3
16. Tsebelis and Garrett, Legislative Politics in the European Union, *European Union Politics*, 2000, 1:9-36,
17. Tsebelis and Garrett, More on Co decision Endgame, *Journal of Legislative Studies*, 1997b, 3: 139-143,
18. Tsebelis and Kalandrakis, The European Parliament and Environmental Legislation: The case of chemicals, *European Journal of Political Research*, 1999, 36:119-154,
19. Wallace and Wallace, Policy-Making in the European Union, 2000, Oxford: Oxford University Press,
20. [www.europa.eu.int/institutions/decision-making/index\\_en.htm](http://www.europa.eu.int/institutions/decision-making/index_en.htm).

Mr Dragan Psodorov\*

UDK 351.8.339:341.217(4)  
str. 79 - 95.  
pregledni rad

**MEĐUNARODNO PRIVATNO PRAVNI ASPEKTI  
ZAŠTITE POTROŠAČA U PRAVU EVROPSKE UNIJE  
SA KRAĆIM PRIKAZOM DOMAĆEG ZAKONODAVSTVA**

**ABSTRACT**

Law of the Consumer protection is a new and emerging field of law in the European Union. The main characteristics of the consumer law is that consumer law deals with everyday problems that consumers are confronted with, they are always weaker party in the contract and the consumers are not informed enough about the terms of the contract, especially in the cross-border transactions. Those transactions are especially problematic to the consumers due to the problems concerning the applicable law, differences between national laws and jurisdiction of the courts in the possible dispute. In order to lower the risk of purchasing abroad and all other risks connected with the consumer's contracts; the European Union developed new field of law- Consumer Protection Law and passed many instruments of the Community law, namely Rome convention on the law applicable to contractual obligations (1980) and Council Regulation of 22 December 2002 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters.

Those two Community instruments are analyzed in details in this work. At the end of the work, the solutions from those instruments are

---

\* Autor je advokatski pripravnik u advokatskoj kancelariji "Joksović, Stojanović i Partneri" u Beogradu.

compared with the domestic legislation and some practical guidelines are given how to amend and harmonize our positive legislation.

**Key words:** *Consumer protection law, Community law, Rome Convention, Brussels Regulation, conflict of laws, conflict of jurisdiction.*

## Uvod

Zaštita potrošača je nova grana prava koja tek gradi svoje mesto, a koja sve više dobija na značaju. Glavna odlika ove grane prava je da se ona bavi svakodnevnim problemima sa kojima se potrošači mogu suočiti i pokušava da ih reši. Naime, po pravilu potrošači su slabija strana u ugovorima, oni ne mogu da pregovaraju o odredbama nekog ugovora i da ih menjaju. Potrošački ugovori su uglavnom zasnovani na principu "uzmi ili ostavi" (tzv. adhezioni ugovori). Dalje, potrošači često nisu dovoljno informisani o svim klauzulama ugovora, niti o samim proizvodima koje kupuju. Zbog svega ovoga pravo zaštite potrošača stupa na scenu sa ciljem da ove probleme otkloni.

U ovom radu biće analizirani međunarodno privatno pravni aspekti prava zaštite potrošača u pravu Evropske unije. Pod tim posebno podrazumevamo Rimsku konvenciju o pravu merodavnom za ugovore<sup>1</sup> i na Briselsku regulativu o nadležnosti i priznanju i izvršenju presuda u građanskim i privrednim stvarima.<sup>2</sup> Njihove odredbe biće ovde podrobno analizirane. Na kraju, biće predstavljena važeća rešenja u srpskom zakonodavstvu i određene sugestije kako bi se ta rešenja mogla reformisati u duhu evropskog zakonodavstva.

### 1. Ukratko o Rimskoj konvenciji

Osnovni princip Rimske konvencije je "autonomija volje". Stranke mogu izabrati pravo koje će uređivati njihove međusobne odnose. U nedostatku toga izbora, na ugovor se primenjuje zakon one zemlje sa kojom je taj ugovor najtešnje

---

<sup>1</sup> Rimaska Konvencija o zakonu koji se primenjuje na ugovorne obaveze (Rome convention on the law applicable to contractual obligations (1980), O.J.L 266/1).

<sup>2</sup> Regulativa Saveta o nadležnosti i priznanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovinskim stvarima (*Council Regulation of 22 December 2002 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters, 2001/44/EC*).



povezan.<sup>3</sup> Dalje, postoji pretpostavka da je ugovor najtešnje povezan sa zemljom u kojoj ugovorna strana koja treba da izvrši karakterističnu obavezu ima u trenutku zaključenja ugovora svoje redovno boravište. Definicija karakteristične obaveza nije data u Rimskoj konvenciji, ali je prihvaćeno da je to obaveza one strane u ugovoru koja ne čini plaćanje. Naime, u većini ugovora jedna strana treba nešto da učini, isporuči, a druga za to plaća nadoknadu u novcu. Zbog toga je jasno da plaćanje ne može biti karakteristična obaveza, jer je ono isto u mnogim ugovorima, dok se ova druga obaveza razlikuje i ona je ta koja je "karakteristična". Tako bi u kupoprodajnom ugovoru karakteristična obaveza bila predaja robe, te bi ugovor bio najtešnje vezan sa zemlju prodavca i pravo te zemlje bi bilo merodavno u nedostatku izbora prava od strane ugovornih strana. Znači, ukoliko ugovorne strane u potrošačkim ugovorima nisu izabrale merodavno pravo, primeniće se pravo zemlje gde se nalazi mesto poslovanja prodavca. Iz tog razloga i postoje dodatna pravila za zaštitu potrošača. No, i tu postoje mnoga otvorena pitanja i ona će biti predmet razmatranja u sledećim poglavljima.

## **2. Odredbe koje se tiču zaštite potrošača u Rimskoj konvenciji**

Najvažnija odredba koja štiti potrošače u Rimskoj konvenciji nalazi se u članu 5. stav 3 koji kaže da je u nedostatku izbora prava od strane ugovornih strana merodavno pravo zemlje gde potrošač ima svoje "uobičajeno boravište". Ova odredba je jasna, međutim ovakva situacija nije baš česta. U većini slučajeva, prodavac u ugovoru navodi koje je pravo merodavno ili se u ugovoru poziva na svoje "opšte uslove poslovanja« i tako posredno odabira merodavno pravo. Pozivanjem na "opšte uslove poslovanja« prodavac ih čini sastavnim delom ugovora, te sve ono što je u njima regulisano postaje deo i konkretnog ugovora. Naravno, izbor prava koje će biti merodavno je gotovo uvek regulisano u "opštim uslovima poslovanja", te na taj način postaje i deo ugovora.<sup>4</sup>

Zbog svega toga, potrebno je detaljnije analizirati član 5. stav 2 koji kaže "izbor merodavnog prava koji su stranke izvršile ne može imati za

---

<sup>3</sup> Članovi 3 i 4 Rimske konvencije.

<sup>4</sup> Najnovija praksa nam daje i primere da prodavac često u svojim "opštim uslovima poslovanja" bira pravo neke treće zemlje u kojoj pravo zaštite potrošača nije razvijeno, pa i na taj način oslabljuje već slabu poziciju potrošača.

posledicu da potrošač bude lišen zaštite koju mu obezbeđuju imperativne odredbe zakona države u kojoj on ima redovno boravište".

### 2.1. Problem saznavanja imperativnih normi druge zemlje

Pitanje imperativnih normi (norme neposredne primene) je pitanje od šireg značaja u oblasti međunarodnog privatnog prava, a koje se javlja i u polju zaštite potrošača. Postoje različite definicije imperativnih normi. Tako Majer definiše imperativne norme na sledeći način: "norma neposredne ili neophodne primene je svako pravilo koje se, po državi koja ga je donela, mora primeniti na sve pravne odnose koji su povezani sa tom državom, i koja zbog toga daje nadležnost pravnom poretku kojem pripada, ako takva nadležnost, inače, ne proizilazi iz kolizione norme".<sup>5</sup> Postoje i druge definicije kako naših tako i stranih autora, ali postoji saglasnost oko njihovih najbitnijih karakteristika. To je da su to norme čija je primena nezavisna od kolizione tehnike, tj. one koje se primenjuju na odnose sa elementom inostranosti, ali mimo kolizione norme. Dalje, da bi jedna norma bila imperativna, ona mora jasno pretendovati na to, interes države koja ju je donela mora biti velik, a sam slučaj povezan sa tom normom. Ona mora biti toliko bitna da se ne može zaobići.<sup>6</sup> Kada je jasno da već samo određivanje šta su norme neposredne primene može da predstavi problem u praksi, jasno je da je još teže odgovoriti šta su imperativne (prinudne) norme u oblasti prava zaštite potrošača. Sud koji rešava spor može sam izvršiti pomenutu kvalifikaciju, odnosno, odrediti da li su konkretne norme o čijoj se primeni radi imperativne ili ne. Iz teksta odredbe Rimske konvencije može se zaključiti da sudija koji rešava spor ima diskreciono pravo da oceni u kojem obimu treba primeniti prinudne norme zemlje gde potrošač ima svoje "uobičajeno prebivalište".<sup>7</sup> Zbog svega toga mogu se javiti sledeća pitanja. Ukoliko sudija jedne zemlje treba da primeni imperativne norme druge zemlje to može biti veliki problem. Teško je razgraničiti koje norme jedne zemlje su prinudne, a koje nisu ukoliko se to vrši iz perspektive sudije iz druge zemlje. Ono što je prinudna norma u jednoj zemlji

---

<sup>5</sup> P. Mayer, *Les lois de police étrangères*, JDI 1981, citirano prema Varadi, Bordaš, Knežević, *Međunarodno privatno pravo*, Forum, Novi Sad, 2001.

<sup>6</sup> Za više detalja o normama neposredne primene videti Varadi, Bordaš, Knežević, *Međunarodno privatno pravo*, Forum, Novi Sad, 2001. str 145-154.

<sup>7</sup> Christopher Tillman, *The Relationship Between Party Autonomy and Mandatory Rules in the Rome Convention*, *Journal of Business Law*, 2002.

nije automatski prinudna norma u drugoj i obrnuto. Troškovi postupka u ovakvim slučajevima bi dramatično porasli ukoliko bi se svaki put angažovao ekspert za strano pravo koji bi razjasnio to pitanje, a ne treba smetnuti sa uma da se ovde radi o potrošačkim ugovorima i sporovima, koji su po definiciji sporovi male vrednosti.

## 2.2. "Depeçage"

Drugo pitanje na koje treba odgovoriti je šta se dešava ukoliko sudija treba da primeni imperativne norme jedne zemlje kako bi pokrio pitanja koja se tiču zaštite potrošača, a ugovorne strane su izabrale merodavno pravo. To znači da će sudija primeniti pravo dve ili više zemalja na različita pitanja jednog istog ugovora.<sup>8</sup> Ovaj problem je u pravnoj teoriji poznat pod imenom »depeçage«.<sup>9</sup> Naravno, teorijski je lako prihvatiti da se na jedan ugovor primene dva pravna sistema (jer je ugovor povezan sa dve zemlje), no u praksi mogu se javiti mnogi problemi. Sudije koje bi to radile bile bi suočene ne samo sa potrebom utvrđivanja sadržine stranog prava, već bi morale to strano pravo i da tumače. To nije jedini problem koji ovde može nastati. Postavlja se pitanje kako će sud reagovati ukoliko postoji nesklad između dva prava koja istovremeno treba da se primene na isti ugovor i šta će se desiti ukoliko je jedno pravo povoljnije od drugog. Ovi problemi biće ovde analizirani.

Prva dilema koja se može pojaviti je šta ako je izabrano pravo povoljnije od prava zemlje gde potrošač ima svoje "uobičajeno boravište". U tom slučaju treba "primeniti pravo koje je povoljnije za potrošača jer je taj izbor rezultat izražene volje ugovornih strana", a u isto vreme "potrošača ne lišava zaštite koje mu pruža pravo zemlje gde on ima svoje uobičajeno boravište".<sup>10</sup> Međutim, time ova dilema nije do kraja rešena. Šta se dešava ukoliko su dva prava u suprotnosti po određenom pitanju (npr. rok u kojem se potrošač može povući iz ugovora je u jednoj zemlji sedam, a u drugoj deset dana), ali u svim ostalim pitanjima prvo

---

<sup>8</sup> Vidi, Zelenu knjigu o menjanju Rimske Konvencija o zakonu koji se primenjuje na ugovorne obaveze u pravni instrument Zajednice i njena modernizacija (*GREEN PAPER on the conversion of the Rome Convention of 1980 on the law applicable to contractual obligations into a Community instrument and its modernization*, Brussels, 14.1.2003, COM (2002) 654 final) str. 8.

<sup>9</sup> "Depeçage" od francuskog glagola "depeçer"- seći na delove.

<sup>10</sup> Slično, Christopher Tillman, *op.cit.* str. 6.

pravo je povoljnije za potrošača? Kako će sudija da oceni koje je pravo povoljnije za potrošača - ono koje je bilo poznato potrošaču prilikom zaključenja ugovora ili ono koje je u stvarnosti povoljnije za njega?<sup>11</sup> Dalje, može li se potrošač služiti odredbama oba prava koja su povoljnija za njega? Ovaj fenomen se u literaturi slikovito opisuje kao "cherry picking" (branje višanja) i može se objasniti pomoću dva hipotetička slučaja. Prvi slučaj je onaj kada se postupak vodi pred sudom gde potrošač ima svoje uobičajeno boravište, a merodavno je pravo zemlje gde prodavac ima svoje mesto poslovanja. Tada, sudija treba da primeni prinudne norme zemlje gde potrošač ima svoje uobičajeno boravište ukoliko su one povoljnije za potrošača.<sup>12</sup> U ovom slučaju *lex fori* i pravo gde potrošač ima svoje uobičajeno prebivalište su isti, te se član 7. stav 2 Rimske konvencije ne primenjuje. Drugi slučaj je onaj kada se postupak vodi pred sudom gde prodavac ima svoje mesto poslovanja, a merodavno pravo je, opet, pravo zemlje prodavca. Sudija, ponovo, treba da primeni prinudne norme zemlje gde potrošač ima svoje uobičajeno prebivalište. Međutim, moguće je da su norme zemlje prodavca povoljnije za potrošača. Znači postavlja se pitanje može li sudija da primeni prinudne propise o zaštiti potrošača iz sopstvenog prava koje je inače merodavno za ugovor po kolizionoj normi, ili može jedino da primeni zaštitne norme koje postoje u državi redovnog boravišta potrošača, čak iako su te norme u datom slučaju nepovoljnije po potrošača. Može li ih sudija primeniti prema članovima 7. stav 1 i 2 Rimske konvencije?<sup>13</sup> Prema samom tekstu pomenutih članova nije jasno da li postoji opcija da sudija umesto domaćeg prava primeni "povoljnije" strano pravo. Prema tumačenju ovih odredaba ovaj "pristup traženja povoljnijeg prava" nije dozvoljen po Konvenciji jer nije zadatak ni konvencije niti Međunarodnog privatnog prava uopšte, da nađu pravo koje daje bolju zaštitu potrošačima na osnovu člana 7. "Sama priroda međunarodnog privatnog prava bila bi u suprotnosti sa ovim pristupom "traženja boljeg prava".<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Zelena knjiga, *op.cit.* str. 30.

<sup>12</sup> Prema članu 5. stav 2. Rimske konvencije.

<sup>13</sup> Član 7. Rimske konvencije. „Kada se na osnovu ove Konvencije primenjuje pravo neke zemlje, može se priznati dejstvo imperativnim odredbama zakona neke druge države sa kojom je slučaj tesno povezan, utoliko ukoliko po zakonu te druge države, takve odredbe moraju biti primenjene bez obzira na to koje pravo je merodavno za ugovor. Prilikom odlučivanja o tome da li će se priznati dejstvo takvih imperativnih odredaba, uzeće se u obzir njihova priroda i svrha kao i posledice koje bi proistekle iz njihove primene ili neprimene.“

<sup>14</sup> Christopher Tillman, *op.cit.* str. 8.

Zbog svega ovoga može doći do problema u primeni Rimske konvencije te je potrebno te dileme razrešiti kako bi došlo do uniformne primene ove Konvencije.

### 2.3. "Određeni potrošački ugovori"

Član 5. stav 2 postavlja tri uslova kako bi neki ugovor uopšte mogao da se podvede pod taj član i da se Konvencija i zaštitne odredbe za potrošače primenjuju na njega.<sup>15</sup> Međutim, ovi kriterijumi više nisu najpogodniji u eri "distancionih ugovora", tj. ugovora zaključenih na daljinu.<sup>16</sup> Prvi problem je kako tumačiti odredbu "poseban poziv upućen potrošaču ili reklama" u slučaju ugovora zaključenih na daljinu ili Interneta. Jasno je da se "TV shopping" ili Internet ne mogu smatrati "posebnim pozivom" jednom potrošaču, te ova odredba nije primenjiva ovde. Međutim, čini se da se ponude sa televizije koje se čine širem sloju potrošača mogu tumačiti kao "reklama", ukoliko potrošač može da naruči ponuđenu robu od kuće preko telefona, obične pošte ili elektronske pošte.<sup>17</sup> Internet ponude moraju se smatrati opštim ponudama većem broju lica, jer je prodavac mogao pretpostaviti da će njegova ponuda dopreći do određenih grupa potrošača iako web site nije posebno adresiran na njih.<sup>18</sup> Iako je opšte prihvaćeno da Internet i ostale moderne tehnike distancione prodaje predstavljaju »reklamu« u smislu člana 5. stav 3, ipak je pod znakom pitanja da li se može

---

<sup>15</sup> Član 5.2 Rimske konvencije „Bez obzira na odredbe člana 3, izbor merodavnog prava koji su stranke izvršile ne može imati za posledicu da potrošač bude lišen zaštite koju mu obezbeđuju imperativne odredbe zakona države u kojoj on ima redovno boravište.

-ako je pre zaključenja ugovora potrošaču u toj zemlji upućena posebna poziv ili reklama i ako je potrošač u toj zemlji preduzeo sve neophodne radnje za zaključenje ugovora, ili

-ako su druga ugovorna strana ili njen zastupnik primili porudžbinu potrošača u toj zemlji, ili

-ako se radi o ugovoru o prodaji robe, a potrošač je putovao iz te zemlje u drugu zemlju i tamo poručio robu, pod uslovom da je putovanje organizovao prodavac u cilju da potrošača navede na kupovinu.

<sup>16</sup> Videti, Zelenu knjigu, *op.cit.* str. 29.

<sup>17</sup> Christopher Tillman, *op.cit.*, str. 6.

<sup>18</sup> Ibidem, str. 7.

smatrati da je reklamiranjem na Internetu ispunjen uslov za primenu zaštitnih normi na potrošačke ugovore zaključene elektronskim putem.<sup>19</sup>

Sledeći problem koji se može javiti je tumačenje odredbe "potrošač mora u toj zemlji preuzeti sve neophodne korake sa svoje strane za zaključenje ugovora", i to u ovom kontekstu. Naručivanje robe sa aktivnog web site-a ili pozivanje broja TV shop-a ne znači automatski da je potrošač preuzeo "sve neophodne korake" u zemlji svog redovnog boravišta. Prvo, potrošač može koristiti Internet ne samo u svojoj zemlji, već i tokom putovanja u druge zemlje. To znači da on nije preduzeo te korake u svojoj zemlji. Da li to znači da je time lišen zaštite koje mu pružaju prinudne norme njegove zemlje? Dalje, on i ne mora da otkrije svoje poreklo kada kupuje na Internetu, te se i to može tumačiti da nije preuzeo "sve neophodne korake u svojoj zemlji", i kao takav ne može uživati zaštitu koju pruža član 5. stav 3.

Ova odredba o "svim neophodnim koracima" je pisana sa naglaskom na ponašanje potrošača. Ukoliko sudija želi da odredi koji potrošač uživa zaštitu u ovim prekograničnim transakcijama, on mora da tumači ponašanje potrošača. Ovo rešenje nije zadovoljavajuće, a u isto vreme nije ni u skladu sa novom Briselskom Regulativom<sup>20</sup> koja na drugačiji način određuje koji potrošači imaju pravo na zaštitu.<sup>21</sup> Prvo, prema ovoj Regulativi, prodavac mora da usmeri svoje poslovanje prema državi potrošača, a sam ugovor mora biti zaključen u okviru takve delatnosti prodavca. Ovde se jasno stavlja akcenat na prodavca i na njegovo ponašanje. Zato je ovo rešenje bolje jer je sudiji lakše da ispita okolnosti vezane za prodavca - njegovu poslovnu praksu, koliko je ugovora na taj način zaključio.... Dalje, on može ispitati da li je njegov web site "aktivan" ili

---

<sup>19</sup> Slično, Mario Đuliano i Pol Lagard - Izveštaj uz Konvenciju o zakonu koji se primenjuje na ugovorne obaveze (Report on the Convention on the law applicable to contractual obligations (OJ 1980 C 282, p. 1): "reklamiranje" pokriva sve forme reklamiranja koje se čini u zemlji gde potrošač ima svoje redovno boravište, bez obzira sa li se vrši novinama, radiom, televizijom, u bioskopu ili na neki drugi način, ili je upereno direktno prema potrošaču, npr. slanje kataloga koji je namenjen toj zemlji, kao i komercijalne ponude učinjene potrošaču lično, naročito od strane agenata ili trgovačkih putnika.

<sup>20</sup> Za razliku od nje stara Briselska konvencija je sadržala odredbu o "neophodnim koracima".

<sup>21</sup> Regulativa Saveta od 22. decembra 2002. o nadležnosti i priznanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovinskim stvarima.

»pasivan«, da li on nudi zaključenje ugovora preko Interneta ili je njegov web site samo poziv da se ugovor zaključi na drugi način, itd.<sup>22</sup>

#### 2.4. "Mobilni potrošači"

Sledeće pitanje koje zahteva objašnjenje jeste pitanje tzv. »mobilnih potrošača«. Ne postoji zaštita za potrošača koji putuje u drugu zemlju osim zemlje svoga uobičajenog boravišta i tamo kupuje robu ili prima uslugu.<sup>23</sup> Takvi slučajevi su, uglavnom, veće vrednosti jer potrošači putuju u drugu zemlju radi kupovine samo ukoliko mogu uštedeti značajnije svote novca (npr. kupovina kola). Prema tumačenju Rimske konvencije, merodavno pravo je pravo prodavca, te ostaje pitanje zašto takvi potrošači ne zaslužuju zaštitu?

Objašnjenje ove odredbe je istorijsko. Rimska konvencija je usvojila tradicionalni pristup koji posmatra stvari iz ugla potrošača, i prema tom shvatanju, potrošači koji su svojevolejno prešli granicu upoznati su sa rizikom "prekograničnog poslovanja".<sup>24</sup> Međutim, u eri Interneta i modernih komunikacija ova podela na "mobilne potrošače" i "potrošače koji kupuju iz svoga doma" gubi smisao i polako nestaje. Vrednost roba koja se kupuju u inostranstvu ili preko Interneta, TV shoppinga i sl., je u današnje vreme skoro ista. Glavna ideja zaštite potrošača nije samo da se zaštiti "pasivni" potrošač koji je zaključio neki ugovor pošto je primio neku vrstu ponude u mestu gde živi, već je ideja vodilja da se zaštite svi potrošači kada kupuju robu iz druge države.

### 3. Briselska regulativa i zaštita potrošača

Jedan od načina da se obezbedi zaštita potrošača je i taj da im se omogući da vode spor pred sudom koji je najpogodniji (*"the most convenient"*) za njih. Ovo pitanje je regulisano u Briselskoj Regulativi o nadležnosti i priznanju i izvršenju presuda u građanskim i privrednim stvarima (tzv. "Briselska Regulativa").<sup>25</sup>

<sup>22</sup> Naravno, zahtev da »prodavac mora usmeriti svoje poslovanje prema državi potrošača, a ugovor je zaključen u okviru te aktivnosti prodavca«, zahteva dalje razmatranje i to će biti učinjeno kasnije u ovome radu.

<sup>23</sup> Zelena knjiga, *op.cit.* str. 28.

<sup>24</sup> Ibidem, str 31.

<sup>25</sup> Regulativa Saveta od 22. decembra o nadležnosti i priznanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovinskim stvarima.

Briselska Regulativa u svom četvrtom odeljku reguliše osnovna pravila o nadležnosti sudova koji rešavaju ove slučajeve.

### 3.1 Vrste ugovora pokrivenne Briselskom regulativom

Postoje dve vrste potrošačkih ugovora koji su pojedinačno pokriveni u Regulativi - ugovori o prodaji robe sa obročnim načinom plaćanja i zajam kod koga se dobijena suma vraća u obrocima (ili bilo koja forma kredita kojim se finansira kupovina određene robe)<sup>26</sup>. Međutim postoji i jedan opšta klauzula koja zahteva tumačenje. U članu 15. stav 1. c navedeno je da je Regulativa primenjiva ukoliko je "ugovor zaključen sa osobom koja posluje u zemlji u kojoj potrošač ima svoje uobičajeno prebivalište, ili, na bilo koji način, usmerava svoje poslovanje ka Državi ugovornici ili ka više takvih država uključujući i tu gde potrošač ima svoje prebivalište, a sam ugovor je zaključen u okviru tog poslovanja". Jasno je da je ovakav način definisanja koji ugovori potpadaju pod Briselsku Regulativu učinjen da bi ugovori zaključeni preko Interneta ili drugih "ugovora zaključenih na daljinu« bili uključeni. Ova nova definicija je odbacila stari zahtev da ugovor mora biti zaključen pošto je potrošač bio izložen "posebnom pozivu" ili "reklamiranju" kako je to bilo u "staroj" Briselskoj konvenciji.<sup>27</sup> Takođe član 15 Briselske konvencije zahtevao je da "potrošač mora u svojoj zemlji preuzeti sve neophodne korake sa svoje strane za zaključenje ugovora".<sup>28</sup> Član 15 Briselske Regulative više ne pominje ovaj kriterijum kako bi uključio u zaštitu potrošače koji su ugovarali iz zemlje koja nije ona u kojoj imaju prebivalište ili kada se ne može dokazati iz koje zemlje su

---

<sup>26</sup> Član 15.1a i 15.1.b Briselske Regulative.

<sup>27</sup> Briselska konvencija o nadležnosti i priznanju i izvršenju odluka u građanskim i trgovinskim stvarima iz 1968. godine. (*Brussels convention (1968) on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters*). Konvencija još uvek važi u odnosima između. Danske i ostalih država članica Evropske Unije, jer Danska nije učestvovala u usvajanju ove Regulative. Briselska konvencija ostaje na snazi u odnosu na teritorije država članica koje su obuhvaćene odredbama o teritorijalnom polju primene konvencije, a koje su isključene iz polja primene ove Regulative na osnovu člana 299. Ugovora o osnivanju.

<sup>28</sup> Član 13. Briselske konvencije. Takođe, može se primetiti da je jezik isti kao u Rimskoj konvenciji, verovatno se želela koristiti ista terminologija u konvencijama koje regulišu slična pitanja.



kupovali<sup>29</sup> kao što je slučaj sa Internet kupovinom gde potrošač ne mora da otkrije zemlju svog porekla (tj, onu gde mu je uobičajeno prebivalište). Sada je dovoljno da je ugovor zaključen u okviru poslovanja prodavca koje je usmereno ka zemlji potrošača, što uključuje Internet poslovanje i druge moderne vidove poslovanja.

Međutim, postoje neke nedoumice o tome kako tumačiti ovaj član. Web site je, generalno posmatrano, dostupan u svim zemljama Evropske Unije, te se može reći da je prodavac "usmerio svoje poslovanje" ka svim zemljama. Da li to automatski znači da su zbog toga zaštitne odredbe o nadležnosti Regulative primenjive na sve transakcije koje potiču sa tog web site-a? <sup>30</sup> Komisija je ponudila određeno tumačenje člana 15. stav 1c u Zajedničkoj Deklaraciji Komisije i Saveta koji kaže da "sama činjenica da je web site dostupan sa bilo kog mesta nije dovoljna da bi član 15 bio primenjiv, iako je faktor da taj web site nudi zaključenje ugovora na daljinu i da je ugovor stvarno tako i zaključen, od velike važnosti". <sup>31</sup> To znači da "činjenica da je potrošač samo znao za takvu uslugu ili mogućnost da kupi robu preko "pasivnog" web site-a koji je dostupan u njegovoj zemlji nije dovoljna da bi ovaj izuzetak bio primenjiv".<sup>32</sup> Web site mora biti "aktivan", on mora nuditi određenu robu ili usluge, a sam ugovor mora biti zaključen u sklopu poslovanja prodavca koje je i nuđeno na web-u. Dalje, prema "Direktivi o elektronskoj trgovini"<sup>33</sup> prodavac koji posluje preko Interneta mora saopštiti određene informacije potrošaču pre nego što ovaj naruči robu: koje korake mora potrošač da preduzme kada šalje svoju narudžbinu i kada je ugovor zaključen; uslovi i načini poslovanja prodavca i kako ih potrošač može

---

<sup>29</sup> Mark D. Powell, Peter M. Turner-Kerr, *Putting The E- in Brussels and Rome*, International Company and Commercial Law Review, 1999, str. 3.

<sup>30</sup> Ahi Mitrani, *Regulating e-contracts and controversy of the multiple jurisdiction*, International Trade Law & Regulation, 2001, str. 5.

<sup>31</sup> Zajednička Deklaracija Komisije i Saveta o članovima 15 i 73 Briselske Regulative. (*Joint declaration by the Commission and the Council concerning Articles 15 and 73 of the Brussels I Regulation*), [http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/unit/civil\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/unit/civil_en.htm).

<sup>32</sup> Mark D. Powell, Peter M. Turner-Kerr, *op.cit.* str. 5.

<sup>33</sup> Direktiva Saveta 2000/31 od 8. Juna 2002. godine o određenim pravnim aspektima usluga u informatičkom društvu, a naročito elektronska trgovina, na Zajedničkom tržištu. (*Council Directive 2000/31 of June 8, 2002 on certain legal aspects of information society services, in particular electronic commerce, in the Internal Market.*)

prihvatiti; kako potrošač može uočiti i ispraviti neke tehničke greške prilikom naručivanja robe, itd.<sup>34</sup>

Sva ova pravila daju dodatne informacije potrošačima, pomažu im da bolje shvate pravila kupovine na Internetu, pravo koje će se primenjivati na ugovor kao i koja su njihova prava u potencijalnom sporu sa prodavcem.

### 3.2. Nadležnost suda i zaštita potrošača

Najveća prednost za potrošače, prema Briselskoj Regulativi, je to što potrošač može da bira gde da tuži prodavca. Naime, on može tužiti ili u sudu zemlje gde je sedište prodavca ili u sudu gde je prebivalište potrošača.<sup>35</sup> Suprotno, prodavac može tužiti potrošača samo u zemlji gde potrošač ima svoje prebivalište.<sup>36</sup>

Na prvi pogled ovo je "pobeda" za potrošače jer će većina procesa biti pred sudom potrošača. Potrošači su upoznati sa procedurom pred sudom, jezik ne predstavlja problem i, što je možda najvažnije, oni ne moraju da angažuju skupog stranog advokata. U većini slučajeva oni mogu sami sebe predstavljati bez profesionalne pravne pomoći, jer slučajevi nisu tako komplikovani i vrednost spora nije tako velika.

Međutim, ima mnogo autora koji kritikuju ovo rešenje. Prvo, prema ovoj odredbi "svaka kompanija koja ovako posluje snosi rizik da bude tužena u svih 15 zemalja Evropske Unije onog momenta kada otvori web site preko koga se mogu zaključivati potrošački ugovori"<sup>37</sup>. Kao rezultat svega ovoga onaj koji ovako posluje mora da se pridržava pravila o zaštiti potrošača svih zemalja članica i da bude upoznat sa njima. Dalje, od prodavca se ne može očekivati da unapred zna u kojim zemljama može imati probleme.<sup>38</sup> Kompanije će biti primorane, ukoliko ne žele da budu tužene u određenim zemljama, da spreče potrošače iz tih zemalja da pristupe tom web site-u i da zakluče ugovor elektronskim putem. Jedno od mogućih rešenja je i stavljanje klauzule o isključenju odgovornosti ("*disclaimer*") na web site. Međutim, pitanje je da li bi takva klauzula o isključenju odgovornosti bila priznata na nivou Evropske

---

<sup>34</sup> Videti Maria Anassutzi, *E-commerce Directive 00/31*, International Company and Commercial Law Review, 2002, str. 5.

<sup>35</sup> Član 16.stav 1 Briselske Regulative.

<sup>36</sup> Član 16.stav 2 Briselske Regulative.

<sup>37</sup> Mark D. Powell, Peter M. Turner-Kerr, *op.cit.* str. 6.

<sup>38</sup> Za detalje videti, Mark D. Powell, Peter M. Turner-Kerr, *op.cit.*

Unije?<sup>39</sup> Čak i da "disclaimer" bude priznat to bi ozbiljno uzdrimalo pristup kompanije osnovane u jednoj zemlji tržištima u drugim zemljama, što je u suprotnosti sa principom "jedinstvenog tržišta" koji važi u Evropskoj Uniji.<sup>40</sup>

Rezultat svega ovoga je povećanje troškova elektronske trgovine i veće cene za potrošače. To dalje znači da će kompanije "dva puta" razmisliti pre nego što počnu poslovanje preko Interneta, a ovo naročito važi za mala i srednja preduzeća.

Drugo, ovaj član polazi od pretpostavke da je potrošač slabija strana i da mu je potrebna zaštita. Međutim, u slučaju e-trgovine, potrošač je taj koji je "aktivan", on ima inicijativu i otvara različite sajtove, i pronalazi ono što ga zanima te na kraju zaključuje ugovore.<sup>41</sup> Potrošač nije pasivna strana koja prima ponude od strane prodavca.<sup>42</sup> Dalje, potrošač zna, prema sadržini i prirodi Internet sajta, da kompanija koja nudi proizvode nema sedište u zemlji potrošača. Obično, prodavac obezbeđuje dodatne informacije o poreklu, o svom načinu poslovanja...<sup>43</sup> Sa druge strane, prodavac ne može uvek znati poreklo kupca. Štaviše, kupac nije u obavezi da otkrije svoje poreklo, te prodavac ne može ni znati da li je kupac u drugoj zemlji ili ne.

Zbog svih ovih razloga, ima mišljenja da su potrošači zaštićeni i više nego što je potrebno. Dalje, Direktiva o distancionoj prodaji<sup>44</sup> i Direktive o

---

<sup>39</sup> Mnoge zemlje imaju stroge zahteve forme u pogledu klauzule o isključenju odgovornosti i u pogledu potrošačkih ugovora uopšte. Zbog toga, nepoštovanje ovih zahteva može učiniti klauzulu o isključenju odgovornosti ili čitav ugovor ništavim. Npr. Prema francuskom pravu sve odredbe potrošačkih ugovora moraju biti na francuskom jeziku. Znači, ukoliko francuski potrošač poseti engleski web site na kome se nalazi klauzula „isključenja odgovornosti“ i zaključi ugovor, a posle tuži u Francuskoj, vrlo je verovatno da će francuski sud smatrati tu klauzulu ništavom. Detaljnije videti, Ahi Mitrani, *op.cit.*

<sup>40</sup> Ahi Mitrani, *op.cit.* str. 5.

<sup>41</sup> Mark D. Powell, Peter M. Turner-Kerr, *op.cit.*, str. 6.

<sup>42</sup> Ovde se neće analizirati "unsolicited" ili "spam" mejlovi koje potrošač prima na svoju elektronsku adresu od strane prodavca gde mu ovaj nudi zaključenje raznih ugovora. U takvim slučajevima, jasno je da potrošač zaslužuje zaštitu od strane "agresivnog pristupa" prodavca.

<sup>43</sup> Za više detalja videti, Mark D. Powell, Peter M. Turner-Kerr, *op.cit.*, str. 6.

<sup>44</sup> Direktiva 97/7 Evropskog Parlamenta i Saveta od 20 Maja 1997 o zaštiti potrošača u ugovorima zaključenih na daljinu. (*Directive 97/7/EC of the European Parliament and of the Council of 20 May 1997 on the protection of consumers in respect of distance contracts*).

nepravičnim klauzulama<sup>45</sup> već štite potrošače u ovakvim slučajevima od "nesavesne poslovne prakse". Zbog svega ovoga mnogi autori vide ovo pravo potrošača da tuže i da budu tuženi u svojoj zemlji kao prepreku razvoja trgovine na Internetu. Kompanije mogu biti izložene dodatnim troškovima u mogućim sporovima u svim zemljama članicama. Kao posledica toga prodavci će podići cene i troškove svaliti na potrošače. Sve u svemu, ove rešenje nije dobro ni za prodavce ni za potrošače. Može se zaključiti da bi "evropski zakonodavac" morao uzeti ove kritike u obzir, jer postoje nagoveštaji da će se Rimska konvencija prilagoditi Briselskoj regulativi, i usvojiti ovakve odredbe. Na taj način, doći će, doduše, do harmonizacije ova dva srodna instrumenta, ali ostaje pitanje da li je ovakvo rešenje zadovoljavajuće, s obzirom na gore navedene razloge.

#### 4. Međunarodno privatno pravo u Srbiji i zaštita potrošača

Zakon o Međunarodnom privatnom pravu<sup>46</sup> niti Zakon o zaštiti potrošača<sup>47</sup> ne bave se posebno potrošačkim ugovorima. Osnovno pravilo je da ugovorne strane mogu same birati pravo koje će se primenjivati na ugovor, a u nedostatku takvog izbora merodavno je pravo mesta gde se u vreme prijema ponude nalazilo prebivalište, odnosno sedište prodavca.<sup>48</sup> Dalje, sud u Srbiji biće nadležan ukoliko tuženi ima svoje prebivalište, odnosno sedište u Srbiji.<sup>49</sup> Međutim, ugovorne strane mogu izabrati nadležni sud ukoliko je jedna ugovorna strana strani državljanin ili pravno lice sa sedištem u inostranstvu, a ne postoji isključiva nadležnost suda u Srbiji.<sup>50</sup> Dalje, član 55 Zakona o rešavanju sukoba zakona kaže "U sporovima protiv fizičkog ili pravnog lica koje ima sedište u inostranstvu, za obaveze koje su nastale u Saveznoj Republici Jugoslaviji ili koje se moraju izvršiti na teritoriji Savezne Republike Jugoslavije nadležnost suda Savezne Republike Jugoslavije postoji ako to lice ima na teritoriji Savezne

---

<sup>45</sup> Direktiva Saveta 93/13/EEC od 5. Aprila 1993. godine o nepoštenim odredbama u ugovorima sa potrošačima (*Council Directive 93/13/EEC of 5 April 1993 on unfair terms in consumer contracts*).

<sup>46</sup> Zakon o rešavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja, *Službeni Glasnik* 46/96.

<sup>47</sup> Zakon o zaštiti potrošača, *Službeni list SRJ* 37/2002.

<sup>48</sup> Članovi 19. i 20. Zakona o rešavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja.

<sup>49</sup> Član 46. istog Zakona.

<sup>50</sup> Član 49. istog Zakona.

Republike Jugoslavije svoje predstavništvo ili zastupništvo ili ako je u Saveznoj Republici Jugoslaviji sedište pravnog lica kome je povereno vršenje njegovih poslova." Na ovaj način potrošači iz Srbije koji kupuju robu stranih proizvođača, a ukoliko ista imaju ovde svoja predstavništva ili zastupništva, mogu eventualne tužbe podnositi našim sudovima. Ovo je posebno važno, jer u nedostatku ovakve odredbe potrošači bi bili prinuđeni da tužbe podnose pred sudovima u inostranstvu, uz sve teškoće koje to prate (troškovi, jezik...). No, ova odredba nije primenjiva u novim vidovima poslovanja preko Interneta. Kompanije mogu poslovati preko Interneta, a svoju robu isporučivati redovnim vidovima saobraćaja. Ne postoji potreba za otvaranjem predstavništava u Srbiji, te ova odredba nema veliki značaj ukoliko se radi o elektronskoj trgovini.

Postoje neke odredbe Zakona o parničnom postupku<sup>51</sup> o mesnoj nadležnosti koje se mogu dovesti u vezu sa zaštitom potrošača. Naime, prema članu 53. "za suđenje u sporovima za zaštitu prava na osnovu pismene garancije protiv proizvođača koji je dao garanciju nadležan je, osim suda opšte mesne nadležnosti za tuženog, i sud opšte mesne nadležnosti za prodavca koji je prilikom prodaje stvari uručio kupcu pismenu garanciju proizvođača". Znači, prodavac koji je prethodno robu uvezao iz inostranstva, i za nju uručio pismenu garanciju te takvu robu prodao potrošaču, može biti tužen pred našim sudom. Na ovaj način se daje mogućnost potrošačima da biraju gde da podnesu tužbu. No, to im ne daje pravo da tužbu podnesu sudu gde potrošač ima prebivalište, kako je to uređeno Briselskom regulativom.

Prema svemu navedenom, jasno je da ukoliko prodavac želi da tuži kupca, u većini slučajeva, on to mora učiniti pred sudom u Srbiji. Naravno, postoji mogućnost da ugovorne strane ugovore nadležnost suda u inostranstvu ukoliko je bar jedna od strana strani državljanin ili pravno lice sa sedištem u inostranstvu. No, ovakva mogućnost opet nije povoljna za potrošače jer bi tada bili izloženi skupim procesima u inostranstvu.<sup>52</sup> Međutim, situacija gde prodavac tuži potrošača nije baš tako česta. Uglavnom je potrošač taj koji nije zadovoljan robom ili uslugom i ukoliko želi da tuži, on to mora učiniti pred sudom gde se nalazi prodavac. Ukoliko je prodavac u inostranstvu, to iziskuje dodatne napore. Sve u svemu, u većini slučajeva merodavno pravo biće ono prodavca (uvek kada ugovorne strane ne izaberu pravo) i mogući sporovi bili bi rešavani pred sudom prodavca, što svakako nije pogodan scenario za potrošače.

---

<sup>51</sup> Zakon o parničnom postupku, "Službeni list SRJ", 3/2002.

<sup>52</sup> Član 49. Zakon o rešavanju sukoba zakona sa propisima drugih zemalja.

Može se zaključiti da naša pravila ne posvećuju posebnu pažnju potrošačima u domenu merodavnog prava i nadležnosti sudova. Ona ih tretiraju kao običnu vezu prodavac-kupac, isto kao da se radi o ugovorima između dva pravna lica. Buduća reforma srpskog zakonodavstva u ovome polju prava trebalo bi da ponudi neku zaštitu potrošačima. Rešenja iz Rimske konvencije i Briselske regulative koja su ovde opisana mogu služiti kao model za naše zakonodavstvo.

### Rezime

Pravo zaštite potrošača je nova grana prava, kako u Evropskoj Uniji tako i uopšte. Nastala je iz potrebe da se potrošačima da zaštita u odnosu na mnogo jače i bogatije kompanije sa kojima potrošači svakoga dana zaključuju ugovore. Naime, potrošači su uvek slabija strana u ugovorima, oni su nedovoljno informisani kako o proizvodima koje kupuju tako, o svojim pravima u eventualnom sporu sa prodavcima, kao i gde i na koji način mogu svoja prava da realizuju. Ovo je naročito važno u prekograničnim transakcijama i kupovini na daljinu, kod kojih se javljaju i dodatni problemi kao što su izbor merodavnog prava i sukob nadležnosti. Ove probleme i pitanja Evropska Unija je pokušala da reši u nekoliko svojih instrumenta, kao što su Rimska Konvencija o zakonu koji se primenjuje na ugovorne obaveze iz 1980. godine i Regulativa Saveta o nadležnosti i priznanju i izvršenju sudskih odluka u građanskim i trgovinskim stvarima iz 2002. godine. Odredbe ovih instrumenata su detaljno obrađena u ovom radu, a naročito odredbe Rimske Konvencije koje se tiču izbora merodavnog prava i dodatne zaštite za potrošače u slučaju da stranke ne izaberu merodavno pravo, kao i odnos imperativnih normi zakona zemlje potrošača i izabranog merodavnog prava. Dalje, posebno su analizirane odredbe Briselske Regulative koje se tiču sukoba nadležnosti, a naročito problemi koji su vezani za ugovore zaključene na daljinu. Na kraju rada, analizirane su postojeće odredbe našeg zakonodavstva vezane za ovu materiju, i date su određene sugestije kako bi naše zakonodavstvo bilo reformisano u duhu evropskog zakonodavstva.

Želja autora je da ovaj rad ne bude samo predmet interesovanja naučne i stručne javnosti, već i praktičan vodič kako treba reformisati i harmonizovati naše propise sa rešenjima usvojenim u evropskom zakonodavstvu.

Dragan Psodorov, LL.M

PRIVATE INTERNATIONAL LAW ASPECTS OF THE  
CONSUMER PROTECTION IN THE EUROPEAN UNION LAW  
WITH THE SHORT REVIEW OF THE DOMESTIC LEGISLATION

Consumer protection law and its private international aspects are subject of the analysis in this paper. Special attention is paid to the rules related to the choice of law and choice of jurisdiction question contained in the Rome convention on the law applicable to contractual obligations (1980) and Council Regulation of 22 December 2002 on jurisdiction and the recognition and enforcement of judgments in civil and commercial matters and. Further, many problems such as mandatory norms and its connection with the applicable law, “mobile consumers”, “distance contracts” and “depeçage” were analyzed from the private international law prospective. At the end of the work, the positive laws of Serbia and Montenegro are analyzed in brief.

This paper is an attempt to compare developed system of the consumer protection law in the European Union and its counterparts in domestic legislation and to point out weaknesses of our legal system in this particular field of law and to provide with a few solutions how to harmonize our legislative acts in the light of the European Community Law. My wish is that this paper would not be only of academic interest, but helpful practical guidelines how to reform this particular field of law.





## **SUDSKA PRAKSA**

str. 97 - 101.

### **VANUGOVORNA ODGOVORNOST ZA NEZAKONITI POSTUPAK (Case T-220/96)<sup>1</sup>**

#### **1. Poreklo spora**

Slučaj T-220/90 otvara pitanje koje je u novije vreme postalo vrlo aktuelno. Pojedine države, kao suvereni subjekti javnog prava, sankcijama protiv drugih država, izazivaju poremećaje u međunarodnom građansko-pravnom saobraćaju, to jest u međunarodnog poslovanja preduzeća i banaka koji su subjekti građanskog prava. Pitanje je ko treba da snosi posledice za štete koje tako mogu nastati.

Upravo je zbog toga zanimljiv spor koji je nastao između grčkog preduzeća "Elliniki Viomichania Oplon AE" (EVO) iz Atine, na jednoj strani, i Saveta i Komisije Evropske unije, s druge strane. Do spora je došlo tako što je Uredbom Saveta (EEC) 2340/90 od 8. avgusta 1990. godine Evropska unija nametnula embargo na trgovinu s Irakom.<sup>2</sup> Zbog embarga grčko preduzeće je pretrpelo štetu, jer nije mogao se realizuje ranije zaključeni ugovor s Irakom.

Grčko preduzeće je kao tužilac pokrenulo spor protiv Evropske Unije odnosno njenog Saveta i Komisije kao tuženih.

---

<sup>1</sup> Non-contractual liability for an unlawful act - Regulation (EEC) No 2340/90 - Embargo on the trade with Iraq - Impairment of rights equivalent to expropriation - Causal link.

<sup>2</sup> Council Regulation (EEC) No 2340/90 of 8 August 1990 preventing trade by the Community as regards Iraq and Kuwait, "Official Journal of the European Communities", 1990, L 213, p. 1.

## 2. Činjenična osnova

Grčko preduzeće, registrovano po grčkom zakonu, ovlašćeno za proizvodnju i promet oružja i municije, u 1987. godini zaključilo je ugovor sa Ministarstvom odbrane Iraka za isporuku ovih proizvoda u vrednosti od 83.214.000 dolara SAD. Plaćanje je trebalo da se vrši pomoću akreditiva Narodne Banke Iraka Komercijalnoj banci Grčke u korist tužioca. Važnost akreditiva produžavana je do 23. aprila 1991. godine.

Tužilac je, shodno ugovoru, između 25. oktobra 1987. i 30. maja 1989. izvršio deset isporuka municije. Za svaku je, shodno ugovoru, dobio po 10% cene, a preostalih 90% trebalo je da bude plaćeno 24 meseca posle svake isporuke.

Savet bezbednosti Organizacije Ujedinjenih nacija (OUN) rezolucijama 670 (1990) od 25. septembra 1990. i 687 (1991) od 3. aprila 1991. uveo je embargo na trgovinu sa Irakom i Kuvajtom. Pozivanjem na te rezolucije, Savet Evropske unije, na predlog Komisije, usvojio je Uredbu (EEC) 2340/90<sup>3</sup> kojom zabranjuje Evropskoj zajednici trgovinu s Irakom i Kuvajtom.

Pozivajući se na rezolucije Saveta bezbednosti UN, kojima mu je nametnut embargo, Irak je odbio da tužiocu isplati dug (glavnica i kamate) u iznosu od 75.451.500 američkih dolara. Kao odgovor, EVO se sa još jednom grčkom firmom koja je ostala bez dogovorene isplate od strane Iraka, i 30. avgusta 1990. godine naložila privremenu zaplenu iračkih tankera sa naftom *Alfarahidi* i *Jambour* koji su se zatekli u Pirejskoj luci. Potom je 28. maja 1991. pred atinskim sudom, EVO podneo tužbu protiv Narodne banke Iraka. Tužilac je pred grčkim pravosuđem dobio spor, ali nije mogao da realizuje presudu.

Potom je tužilac pokrenuo postupak pred Evropskim sudom pravde, tražeći da Evropska zajednica plati iznos od 75.451.500 dolara i da snose troškove spora, tvrdeći da mu je ona svojom nezakonitom radnjom nanela štetu.

---

<sup>3</sup> Članom 1. Uredbe 2340/90 zabranjuje se od 7. avgusta 1990. godine unošenje i iznošenje na/u teritoriju Zajednice svi proizvodi koji potiču ili dolaze iz Iraka ili Kuvajta. Članom 2. iste Uredbe zabranjuju se od tog dana:

sve aktivnosti ili trgovačke transakcije, uključujući i sve operacije vezane sa transakcijama koje su već zaključene ili delimično ispunjene, robe ili usluga koji služe uvoz i/ili izvoz proizvoda koji potiču ili dolaze iz Iraka ili Kuvajta.

Prodaja ili nabavka svih roba i usluga, koji potiču ili dolaze pravnom ili fizičkom licu iz Iraka ili Kuvajta, za komercijalne svrhe koje se izvode na ovim teritorijama; i,

Sve aktivnosti, radnje koje služe promovisanju ovakvih prodaja ili nabavke.

Savet i Komisija su istakli prigovor zastarelosti potraživanja.<sup>4</sup>

Od činjenica koje su bitne za razumevanje kasnijeg rešenja je i okolnost da su se u dve prilike, predstavnici tužioca i Vlade Iraka su se našli kako bi se dogovorili o mogućem rešenju. Na prvom sastanku (10-14 juli 1994), iračka Vlada je predložila da plati dug tužiocu svojim sredstvima koja se nalaze zamrznuta u američkim bankama, pod uslovom da se oslobode tankeri sa naftom koji se nalaze u Pireju i da tužilac povuče tužbe pred Grčkim Sudovima i Međunarodnom Trgovačkom Komorom u Ženevi. Na drugom sastanku (22-24 juli 1995), predstavnici su razmatrali mogućnost da se dug isplati sirovom naftom i naftnim derivatima.

### 3. Argumenti stranaka

Argument tužioca je da Evropska zajednica (EZ) mora da mu nadoknadi štetu, koja je nastala usled donošenja nezakonitog akta. Donoseći uredbu o zabrani trgovine s Irakom, ona je bila dužna da obezbedi mehanizam za materijalnu kompenzaciju učesnicima koji imaju potraživanja, odnosno koji trpe gubitke nastale na ovaj način. Ovim aktom prema navodima tužioca, povređeni su osnovni stubovi na kojima počiva Evropska Unija: pravo svojine i sloboda kretanja kapitala. Po tužiocu, EZ je narušila njegovo pravo svojine slično eksproprijaciji, koja je dozvoljena samo pod uslovom pune naknade. Sem toga, ograničila mu je i slobodu poslovanja. Tužilac je izneo i niz drugih prigovora. Tuženici su tvrdili da nisu ispunjeni uslovi za građansko-pravnu odgovornost Zajednice:

(a) da ona nije počinila nezakonit akt, jer je postojala obaveza nametnuta pomenutom odlukom Saveta bezbednosti UN;

(b) da nema stvarne štete, jer tužilac nije iscrpio mogućnosti za njenu naknadu. Ugovorom sa Irakom predviđena je nadležnost Međunarodne trgovačke komore u Ženevi, kojoj se tužilac nije ni obratio;

---

<sup>4</sup> Savet i Komisija grade svoju odbranu na nedopustivosti tužbe za kompenzaciju usled isteka vremena. Oni se oslanjaju na ograničenje od 5 godina koji je opisan u članu 43. Statuta Suda pravde EU koji obezbeđuje da će postupci protiv Zajednice u stvarima koje se odnose na vanugovornu odgovornost biti zastareli posle protoka perioda od 5 godina od dana spornog događaja.

(c) da nema uzročne veze između navodne štete i postupaka Zajednice. Narodna banka Iraka je odbila plaćanje pozivajući se na rezolucije Saveta bezbednosti UN, a ne na Uredbu 2340/90 EC.

#### 4. Nalaz Suda

Da bi se ustanovila vanugovorna odgovornost koja se odnosi na Zajednicu, potrebno je kumulativno ispunjenje tri uslova: postojanje stvarne štete, postojanje uslova koji su vezani za nezakonito ponašanje institucija Zajednice i postojanje uzročne veze između ponašanja Institucija i štete. Rešavanje ovog problema se postavlja kao prethodno pitanje te ukoliko se neki uslov ne zadovolji ceo postupak mora biti odbačen. Dokazivanje ove činjenice je na tužiocu.

U predloženim okolnostima Sud je došao do zaključka da neplaćanje dogovorene sume se ne može posmatrati kao posledica usvajanja Uredbe 2340/90 i održavanja embarga. Ovaj zaključak, koji je štaviše potvrđen od strane tužioca na pretresu je podržan spremnošću Iračke Vlade da pregovara sa tužiocem kako bi došli do rešenja. Naime, može se videti da se u prvom setu razgovora nije ni pominjalo podizanje embarga kao jedan od uslova za plaćanje. Subjekt pregovora bila su smrznuta iračka sredstva u bankama. Kod drugog sastanka, embargo je spomenut u sledećem kontekstu:

a) dve strane će se susresti u Atini ili u Bagdadu u roku od tri meseca od dana ustanovljavanja rasporeda i procedure isplate koje će biti ili putem nafte i njenih derivata ili na neki drugi način, uzimajući u obzir nastavak ili podizanje embarga te će se strane truditi da pronađu krajnje rešenje. Suprotno podnesku tužioca ovi sastanci ne pokazuju da se iračke vlasti nisu ni navele da razmišljaju o uslovima koji su povezani sa skidanjem embarga. Oni pokazuju radije nameru predstavnika strana ugovornica da podvuku potrebu, u odabiru sredstava plaćanja u okviru limita nametnutih od strane embarga. Štaviše, ova interpretacija pokazuje prihvatanje grčke Vlade o kompenzacionom plaćanju (nafta, naftni derivati, ostalo), koje ne ugrožava pravila embarga. Jasno je da izjava ukazuje da tužilac i dalje razmatra sporazum sa Irakom kao izvodljiv.

Dalje, iako se Centralna banka Iraka, kako bi se opravdala, oslanja na Rezoluciju 2340/90, Sud primećuje, kao i Komisija, da se transakcije ne odvijaju u okviru sfere Uredbe. Članovi 2 (2) i (3) uredbe zabranjuje "prodaju ili nabavku bilo koje robe ili proizvoda, bez obzira da li ona potiče ili dolazi iz bilo pravnim bilo fizičkim licima registrovanim na teritoriji Iraka ili Kuvajta,.. , kao i svaku aktivnost koja služi promociji ovakve prodaje ili nabavke". Sud nalazi da se ova zabrana ne prostire na finansijske transakcije koje se odnose na sadašnji slučaj

jer se ceo posao odvijao više od godinu dana pre stupanja na snagu sporne Uredbe. Iz ovoga proističe da embargo koji je nametnut od strane Zajednice pomenutom Uredbom ne predstavlja konstitutivnu prepreku isplati.

U ovim okolnostima, činjenica da, po tvrdnji tužioca održavanje embarga može sprečiti isplatu duga kompenzacijom je nematerijalna. Sve iznesene činjenice ne dokazuju uzročnu vezu između usvajanja Rezolucije 2340/90 i štete koja je proistekla iz privremene nemogućnosti da se dođe do isplate.

U odsustvu ovakve veze, tužilac ne može ozbiljno da tvrdi da zakonodavstvo Zajednice nije obezbedilo načine za kompenzaciju pod uslovima navedenim u tužbi.

Kako jedan uslov nije ispunjen koji se odnosi na vanugovornu odgovornost, a kako smo naveli da je neophodno da se svi uslovi kumulativno ispoštuju, i da nije neophodno da se dalje razmatraju uslovi, tužba mora biti odbačena.

Ipak, uzimajući u obzir sve okolnosti koji proističu iz ovog slučaja, deo žalbe koji se odnosi na povredu principa nediskriminacije mora biti razmatran odvojeno. Da bi se dokazalo da je Zajednica kršila ovaj princip mora se dokazati da je ona pojedina lica (pravnim ili fizičkim) izdvajala iz opšte zabrane, a da ta izdvojenost ne potiče od objektivne različitosti. Pošto se posmatrane okolnosti ne uklapaju u okolnosti određene pomenutom Uredbom, onda je ova rasprava bespredmetna.

## 5. Odluka suda

Sud je odlučio da tužbu odbaci u celini, i naložio tužiocu da plati sudske troškove.

**Izvor:** Council Regulation (EEC) No 2140/90 od 8 August 1990 - *Official Journal OJ 1990 L 213, p.1.*

Mr Mina Zirojević, dipl. pravnik\*

---

\* Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd



## NOVOSTI IZ EVROPSKE UNIJE

str. 103 - 111.

### USTAV EVROPSKE UNIJE - korak napred?

#### 1. UVOD

U proteklih dvadeset godina Rimski ugovor je menjan četiri puta, a najnovije proširenje EU sa deset novih država koje treba da se ostvari u maju 2004. godine, nametnulo je potrebu ponovnog preispitivanja mogućeg funkcionisanja ove organizacije u bitno drugačijim uslovima. Pored ovoga potrebno je bilo oformiti jedinstven autoritet koji će ostvarivati zajedničku makroekonomsku strategiju, stvoriti zajedničku oružanu silu.. Proširivanje Evropske unije preči izazivanjem krize u donošenju odluka a jednoglasnost postaje nefunkcionalna. Najzad, mnoštvo članica zaoštava i pitanje jednakosti građana u ostvarivanju prava u okvirima Unije. To su samo najvažniji, ali ne i jedini, *razlozi* koji su nametnuli raspravu o izradi Ustava Evropske unije, bez obzira da li će ona biti federacija, konfederacija ili neki drugi oblik složene države.

Evropski univerzitetski institut i Centar Robert Šuman su maja 2000. godine objavili dokument pod nazivom "*Ustav Evropske unije: Nacrt*",<sup>1</sup> u kome se u osam poglavlja utvrđuje struktura Evropske unije, osnovna ljudska i građanska prava, principi na kojima će počivati buduća EU, institucionalni okviri i način finansiranja ove organizacije. Ovaj dokument je

---

<sup>1</sup> Reorganisation of the Treaties: Basic Treaty of the European Union: Draft, Internet, 20/08/02, <http://www.esi2.us/~mbibao/pdf/files/treateu.pdf>.

predvideo i nekoliko alternativnih rešenja, koja bi ublažila različita viđenja budućnosti Evropske unije. Vođen tim razlozima Evropski savet u Laekenu je ustanovio Evropsku konvenciju, pod predsedništvom V. Žiskar d Estena (Valerie Giscard d'Estaing), koja je od početka 2002. godine radila na izradi predloga evropskog ustava. Nakon prve, preliminarne verzije konstitutivnog ugovora<sup>2</sup> Konvencija je nakon dugotrajnog procesa usaglašavanja ponudila predlog ustava,<sup>3</sup> koji će biti predmet diskusije na narednom sastanku evropskih lidera u Solunu, 20. juna 2003. godine, a biće formalno nastavljen u okviru međuvladine konferencije u drugoj polovini godine. Ovoga puta novinu u odnosu na prethodne revizije Ugovora činiće upravo postojanje jedinstvenog teksta na koji će države članice upućivati samo pojedine amandmane.

## 2. PROBLEMI DONOŠENJA USTAVA

Još od trenutka pojave inicijative da Evropska unija dobije svoj konstitutivni akt, na političkoj sceni država članica su se pojavile različite reakcije. Evropska građanska leвица oličena u francuskim socijalistima i nemačkim socijaldemokratama, kao vodećim u ovoj grupaciji, je podržala inicijativu za donošenje Ustava Evropske unije sa težnjom da ona preraste u saveznu državu. Ipak, britanski laburisti, kao takođe jaka snaga evropske građanske levice, su iznoseći svoj tradicionalni stav o "EU kao mreži naroda",<sup>4</sup> bili protiv njenog pretvaranja u državu koja bi imala i svoj ustav. Sa drage strane, partije evropske desnice, na prvom mestu britanski konzervativci, su jednoglasno osudile pokušaje za donošenjem ovakvog dokumenta.

Zbog tesnih rokova i osetljivosti pitanja institucionalne reforme rad Konvencije u plenarnom sastavu i Prezidijumu permanentno je bio izložen opasnosti da ne dođe do postizanja kompromisa, odnosno da usvojena rešenja ne budu mogla da zadovolje potrebu za demokratskim legitimitetom

---

<sup>2</sup> Preliminary draft Constitutional Treaty, CONY 369/02, 28 October 2002., [www.europa.int](http://www.europa.int).

<sup>3</sup> Draft Constitution, Volume I - Revised text of Part One, CONV 724/03, 26 May 2003. - Draft Constitution, Volume II - Draft Text of Part Two, Three and Four, CONV 725/03, 27 May 2003.

<sup>4</sup> Videti: *New Labour because Britain deserves better*. The Labour Party Manifesto, London, 1997, pp. 36-39.



odnosno povećanjem efikasnost rada evropskih institucija, a u oba slučaja ishod bi bio veoma nepovoljan za EU. S jedne strane, pojedine države članice su se značajno opirale ostvarivanju napretka u koherentnoj konstitucionalnoj reformi Unije i težile su da novi ustav bude pretžno baziran na izmenama usvojenim Ugovorom iz Niče, dok su druge kritikujući Konvenciju zbog nedostatka vizije dugoročne strategije ili dinamičnog vodstva, težile usvajanju korenitih promena. U ovom trenutku je veoma teško proceniti koja strana je odnela pobjedu, pošto će predlog Evropskog ustava biti predmet daljeg razmatranja i izmena.

### 3. SADRŽINA

Nacrt Ustava Evropske unije, koga su zajedno predložili Evropski univerzitetski institut i Centar Robert Šuman, predstavlja jedan od najznačajnijih predloga za reorganizaciju Evropske unije i njeno prerastanje iz međunarodne organizacije u složenu državu. Ovaj dokument sadrži osam poglavlja i 95 članova.

U preambuli ovog nacrtu Ustava se ističu principi slobode, demokratije i poštovanja ljudskih prava i osnovnih sloboda, kao i vladavine prava, na kojima će u budućnosti počivati Evropska unija. U preambuli se pominju i osnovna socijalna prava građana Unije, koja su bazirana na Evropskoj socijalnoj povelji (1961) i Povelji o osnovnim socijalnim pravima radnika (1989). Posebno se naglašava i *"solidarnost između naroda uključujući poštovanje njihove istorije, kulture i tradicije"*. Pored već navedenog, ističu se i težnja za ekonomskim progresom naroda Evrope, kao i težnja za stvaranjem zajedničke spoljne i odbrambene politike i zajedničkog državljanstva.

U prvom poglavlju dokumenta pod nazivom *"Ustav Evropske unije: Nacrt"* se navodi da je ova organizacija osnovana od strane ugovornih strana koje su odlučile *"da unaprede proces čvršćeg saveza naroda Evrope"*? Evropska unija će tako počivati i na principu *"solidarnosti između država članica i između njihovih naroda"*.<sup>6</sup>

Ova ustavna definicija Evropske unije pored *"naroda Evrope"* ističe i princip nužnosti *"približavanja građanima"* čime se pored suverenosti naroda ističe i građanski princip.

Drugi odeljak<sup>5</sup> nacrtu Ustava Evropske unije se odnosi na osnovna prava i slobode građanina, što podrazumeva sva prava koja su garantovana *Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama*<sup>6</sup> Ova konvencija je potpisana u Rimu 1950. godine na inicijativu Saveta Evrope. Odsustvo diskriminacije,<sup>7</sup> zasnovane na polnoj, rasnoj, etničkoj, verskoj, i po drugim osnovama, biće osnov za napredak u oblasti primene ljudskih prava u Evropskoj uniji.

Naredno, treće poglavlje nacrtu Ustava EU se odnosi na pravo građanstva (*citoyennete*) Evropske unije<sup>8</sup> koje će postojati kao svojevrsno "krovno državljanstvo", što znači da će građanin EU biti i državljanin države članice. Ovo pravo u sebi uključuje i princip nediskriminacije na bazi državljanstva, slobodu kretanja i nastanjivanja, biračko pravo i pravo na diplomatsku zaštitu u trećim zemljama.

U smislu zaštite ljudskih prava na nivou EU će, u skladu sa ovim predlogom, postojati i institucija ombudsmana,<sup>9</sup> čiji je cilj nadgledanje poštovanja ljudskih prava. Svaki građanin Evropske unije će moći da se obrati ombudsmanu sa ciljem zaštite svojih prava.

U četvrtom odeljku nacrtu se navode principi<sup>10</sup> na kojima će počivati ova organizacija. Oni se odnose na principe supsidijarnosti, ekonomsku i monetarnu uniju, bližu saradnju između unije i država članica, unutrašnje tržište, slobodu kretanja dobara, ljudi, usluga i kapitala, zajedničku poljoprivrednu i saobraćajnu politiku. Posebno je naglašena i potreba da se uspostavi jedinstven sistem viznog režima, imigracione politike i politike slobodnog kretanja ljudi. Saradnja i stvaranje jedinstvene politike u oblasti ekonomske, monetarne, politike zapošljavanja, socijalne politike, obrazovanja, kulture, zaštite čovekove sredine i zdravlja takođe će biti jedan od prioriteta EU. Među osnovnim principima se navode i zaštita potrošača, ekonomska i socijalna kohezija i saradnja u oblasti razvoja.

Saradnja u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike će biti uspostavljena u skladu sa zajedničkim vrednostima, osnovnim interesima,

---

<sup>5</sup> *Ibidem*, title II, clause 4.

<sup>6</sup> Vojin Dimitrijević, Milan Paunović, "Ljudska prava", Beogradski centar za ljudska prava, Dosije, Beograd, 1997, str. 115-126.

<sup>7</sup> *Ibidem*, clause 5.

<sup>8</sup> Vida Čok, "Pravo na državljanstvo", Beogradski centar za ljudska prava, Beograd, 1999.

<sup>9</sup> *Basic Treaty of the European Union*, op. cit, clause 12.

<sup>10</sup> *Ibidem*, title IV, clauses 15-49.

nezavisnošću i integritetom Unije i očuvanju međunarodne sigurnosti u skladu sa principima Povelje Ujedinjenih nacija i Završnim dokumentom KEBS-a .

U pogledu stvaranja zajedničke odbrambene politike predviđa se da se postojeća Zapadnoevropska unija transformiše u svojevrsne odbrambene snage i integriše u sastav Evropske unije. U članu 47. nacрта se navodi i nužnost da države članice EU, koje su ujedno i članice Severnoatlantskog saveza, saraduju sa njim u oblasti održavanja stabilnosti u ovom regionu, u skladu sa ranije preuzetim obavezama.

Saradnja u oblasti unutrašnjih poslova i sprečavanja kriminala<sup>11</sup> podrazumeva učešće država članica Evropske unije u zajedničkim istražnim radnjama u cilju očuvanja slobode, bezbednosti i pravde. Sve to uključuje saradnju između policije i pravosudnih organa država članica, ali i međusobno usklađivanje pravnih propisa u ovim zemljama.

### **Osnovna prava i slobode građana i pravo građanstva Evropske unije**

U Prvom delu ponudeni su odgovori na pitanja o značenju pojma Evrope, njenim nadležnostima i institucijama u to u sklopu devet Naslova: Određenje i ciljevi Unije; Osnovna prava i državljanstvo Unije; Nadležnosti i akcije Unije; Institucije Unije; Nadležnosti Unije; Demokratski život Unije; Finansije Unije; Unija i njena neposredna životna okolina; i članstvo u Uniji. Polazeći od volje građana i država Evrope da grade zajedničku budućnost EU je definisana kao organizacija na koju su države članice prenele nadležnosti da ostvari njihove zajedničke ciljeve, i koja se zasniva na vrednostima poštovanja ljudskog dostojanstva, slobode, demokratije, vladavine prava i poštovanja ljudskih prava. U članu 1-3. među ciljevima Unije pobrajani su: uspostavljanje mira i dobrobit naroda; stvaranje zone slobode, bezbednosti i pravde bez unutrašnjih granica i jedinstveno tržište; rad na održivom razvoju koji će se zasnivati na uravnoteženom ekonomskom razvoju, socijalno tržišnoj privredi, punoj zaposlenosti i socijalnom napretku; doprinos miru, bezbednosti, solidarnosti i međusobnom razumevanju među narodima, iskorenjenju siromaštva i zaštiti ljudskih prava. Drugi deo Ustava uključuje

---

<sup>11</sup> *Ibidem*, clause 49.

Evropsku povelju o osnovnim slobodama, politiku i funkcionisanje Unije<sup>12</sup> i opšte i završne odredbe.

Predlog ovog ustava omogućuje da nekoliko postojećih ugovora bude pretočeno u jedinstveni tekst, koji je jasniji i kraći. Pored nove forme Konvencija je uspjela, što svedoče usvojene odredbe, da o nekim važnim izmenama postigne saglasnost. Pa je tako EU postala "jedinstvena pravna ličnost" (član 1 - 6), što je omogućuje da zaključuje međunarodne ugovore. Takođe, svaki građanin EU će uživati evropsko državljanstvo, kao dopunu nacionalnom.

### **Predloženi principi na kojima će počivati ustavni sistem Evropske unije**

Jedno od centralnih pitanja, na koje je Konvencija morala da ponudi, ako ne, odgovor ono bar opcije odnosi se na razgraničenje nadležnosti čime bi se jasno utvrdile granice nadležnosti Unije odnosno nacionalnih, regionalnih ili lokalnih organa. Dosadašnji kriterijumi nisu bili dovoljno dobri, što je dovelo do tendencije da EU odlučuje o pitanjima za koja nije nadležna, odnosno da ne deluje u oblastima u kojima je to potrebno. U ovom pitanju ustav je predložio da princip prenetih nadležnosti bude odlučujući (član I -9). Oblastima u kojima su države članice prenele svoje nadležnosti, Unija će moći da deluje bez ograničenja, a pravo koje budu usvojile zajedničke institucije će imati primat nad nacionalnim. Pored isključive nadležnosti, Unija će u određenim oblastima deliti nadležnosti sa državama članicama, u slučajima kada institucije Unije nisu delovale ili su tu mogućnost ustupile članicama. Koordinisanje ekonomske politike i politike zapošljavanja, kao i definisanje i primena zajedničke spoljne i bezbednosne politike, uključujući tu i postepeno uobličavanje zajedničke odbrambene politike, spada u domen EU. Podela nadležnosti na ovako jasan način trebalo bi da omogući bolje funkcionisanje evropskih institucija i spreči buduće sporove između njih i država članica.

---

<sup>12</sup> Treći deo koji se odnosi na politike i funkcionisanje Unije sastoji se sedam Naslova i dva aneksa: klauzule o opštoj primeni, ne-diskriminaciji i državljanstvu, politikama i internim akcijama, udruživanju s prekomorskim zemljama i teritorijama, spoljnim akcijama Unije, funkcionisanju Unije i zajedničkim odredbama.

Jedno od ključnih pitanja budućeg funkcionisanja proširene Unije predstavlja preuređenje dosadašnjeg institucionalnog aranžmana, tako da je ustav uveo dve novine u vidu predsednika EU i ministra spoljnih poslova. Evropski savet (ES) će birati svog predsednika, većinom glasova, na period koji ne može biti kraći od dve i po godine, uz mogućnost ponovnog izbora (član 1-21). Njegova funkcija će se bazirati na efikasnom predstavljanju Unije prema svetu u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike. ES će takođe, većinom glasova uz saglasnost predsednika Komisije, imenovati ministra spoljnih poslova, koji će neposredno voditi, na osnovu mandata Saveta, spoljnopolitičku oblast ali će istovremeno biti i potpredsednik Komisije, s nadležnostima u spoljnim odnosima.

Članovi Konvencije su tražili da se Evropa, aktivnije, uključi u neke nove oblasti delovanja, kao što su poslovi vezani za bezbednost i pravosuđe, uključujući tu sprečavanje opasnosti od terorizma, organizovanog kriminala i trgovine drogom, veće uključivanje EU u procese izgradnje mira i bezbednosti u Evropi što bi promenilo sliku njenog angažovanja na međunarodnoj sceni. U posebnim odredbama za primenu odbrambene politike (član 1 - 40) načinjen je najznačajniji napredak, tako da je dosadašnji vanugovorni razvoj evropske bezbednosne i vojne politike pronšao svoje mesto u ustavu. Predviđen je razvoj civilnih i vojnih sposobnosti, što će omogućiti Uniji da koristi misije za očuvanje mira, sprečavanje sukoba i jačanje međunarodnog mira. U pitanjima zajedničke odbrane od Evropskog saveta se traži da odluke donosi jednoglasno i da državama članicama preporuči da, uz saglasnost sa svojim ustavnim odredbama, usvoje takve odluke. Ove odredbe će se primenjivati imajući u vidu poseban karakter bezbednosne i odbrambene politike u pojedinim državama članicama, kao i postojeće obaveze proizašle iz članstva u Severnoatlantskoj alijansi. Kao dokaz istinskog opredeljenja da se izgradi evropska bezbednosna politika predlaže se formiranje agencije za naoružanje, istraživanje i vojne sposobnosti, i uvodi se solidarna klauzula (član I - 42) prema svima državama članicama koje mogu da postanu žrtve terorističkih napada.

Članicama EU jasno je navedeno pravo da dobrovoljno mogu da obaveste Evropski savet o svom povlačenju iz članstva, zbog čega Savet, većinom glasova, s takvom državom zaključuje poseban aranžman o povlačenju u kome se uređuju budući međusobni odnosi. Takođe, Savet u određenim slučajevima može većinom glasova odlučiti da suspenduje neka od prava, koja na osnovu ustava pripadaju pojedinim državama, uključujući tu i pravo glasa u Savetu.

Nakon 15 meseci rada 105 članova Konvencije su pokušala da usklađujući različite stavove i interese, izražene u preko 1.500 amandmana na prvobitni nacrt ustavnog teksta, usvoje novi dokument koji će akumulirati postojeće ugovore - Mاستriht, Amsterdam, Nicu - ali i pronaći prihvatljiv balans između proširenja nadležnosti Unije, da bi se obezbedilo efikasno funkcionisanje uvećane Unije, i zadržavanje prava nacionalnih država da odlučuju o vitalnim interesima.

Pozivajući "građane i evropske države da izgrade zajedničku budućnost" Konvencija je predložila promenu statusa EU u konstitucionalnu državu, s pravnom ličnošću, izabranim predsednikom, ministrom spoljnih poslova i jasno izraženim primatom evropskog prava u odnosu na nacionalne ustave i parlamente. Novi koncept "podele nadležnosti" je za evropske institucije otvorio i niz novih oblasti: pravosuđe, ribolov, transport, energiju, socijalnu politiku, ekonomsku i socijalnu koheziju, zaštitu čovekove okoline, zaštitu potrošača i jedinstvenu zaštitu javnog zdravlja. Odredbe ugovora o slobodnoj privredi, zamenjene su onima koje govore o socijalno tržišnoj privredi, što je u skladu sa odlukom da Povelja o osnovnim pravima postane pravno obavezujuća. Konačno zaokruženje koncepta nove EU odnosi se na pravnu zaštitu koju će svaka odredba evropskog ustava imati na osnovu nadležnosti Evropskog suda.

S druge strane, propušteno je da se uvedu bitne odredbe o federalnoj prirodi Unije, nego ona i dalje predstavlja zajednicu suverenih država. Takođe, saglasnost nije pronađena ni za uvođenje harmonizacije poreskih politika, a promene u spoljnopolitičkoj oblasti nisu isključile korišćenje prava veta. Proširenje većinskog odlučivanja, mada je uvedeno za 20 novih oblasti, nije dovoljno da bi se sa sigurnošću obezbedilo delovanje Unije sa 25 članica. Uvođenje sedmočlanog međuvladinog biroa, koji bi trebalo da pomogne novom predsedniku u radu, bitno će ugroziti postojeću institucionalnu ravnotežu ali i otvoriti pitanje ravnopravne zastupljenosti svih država članica. Čini se daje celokupna uloga Komisije, kao čuvara i zastupnika interesa Unije, stavljena po strani, što bi bitno moglo da ugrozi obezbeđenje jedinstva u proširenoj Uniji.

#### 4. Zaključak

U pokušaju da se usklade interesi euroskeptika i zastupnika ideje federalnog uređenja Evrope, načinjen je postojeći evropski ustav, koji kao i

svaki kompromisni predlog nije zadovoljio prethodna očekivanja. Kritike su upućene sa više strana, tako da je Romano Prodi, Predsednik Komisije, napao "sramežljivi ugovor" rečima da mu nedostaje vizija i ambicija<sup>13</sup> i da zbog toga nije mogao da ponudi rešenja za probleme koji postoje nakon usvajanja Ugovora iz Nice. S druge strane, Velika Britanija je ovakav evropski ustav, u kome je predloženo niz odredbi bez njene saglasnosti, doživela kao poraz u jednogodišnjoj borbi vođenoj u okviru Konvencije i kao pretnju svojoj suverenosti.<sup>14</sup> Koliko je opozicija evropskom ustavu ozbiljna pokazuje i zahtev Tonija Blera (Tony Blair) da se otvori nacionalna debata o budućnosti odnosa Britanije i EU, odnosno postoji li potreba da se ona povuče iz članstva.

Potrebno je istaći da mada su prve reakcije veoma nepovoljne, sa obe strane, postoji dovoljno vremena da se stavovi približe, ali je veoma važno da u toku tog procesa u središtu rasprave bude prisutno saznanje da je reforme potrebno sprovesti u funkciji budućeg velikog proširenja Unije, što samo po sebi nameće promene uloge EU na međunarodnoj sceni ali i uvođenje značajnih novina u institucionalnoj strukturi, čime bi se izbegla paraliza njenog rada. Zbog toga bi bilo neprihvatljivo ponoviti istu grešku, kao u slučaju poslednje revizije Ugovora iz Nice, i radi zadovoljenja nekih uskih nacionalnih interesa, prihvatiti kompromis koji bi ugrozio budućnost evropske integracije, pa makar to neke od dosadašnjih članica suočilo s dilemom napuštanja Unije.

Pripremila: mr Mina Zirojević\*, diplomirani pravnik

---

<sup>13</sup> Romano Prodi, EU Troika-Canada Summit Meeting in Athens, 28 May 2003., [www.mpa.gr/article.html](http://www.mpa.gr/article.html)

<sup>14</sup> Majki Ankram, portparol ministarska spoljnih poslova je izjavio da ovaj predlog predstavlja: "iskorak u pravcu promene od nacionalnog partnerstva ... ka političkoj uniji sa sopstvenim predsednikom, spoljropolitičkim sekretarom, ustavom", [www.dailytelegraph.co.uk](http://www.dailytelegraph.co.uk)

\* Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd





## IZ STRANIH ČASOPISA

str. 113 - 123.

### Common Market Law Review

Issue: 40, 6

<http://www.wkap.nl/jrnltoctoc.htm/0165-0750>

#### **Guest Editorial**

Knocking EU law into shape

1307 - 1313

*Sandström, G.*

#### **Articles**

The European Convention and its Draft Treaty establishing a Constitution for Europe: Appropriate answers to the Laeken questions?

1315 - 1345

*Rüth, A.*

*Kokott, Juliane*

The Draft Constitutional Treaty: External relations and external action

1347 - 1366

*Cremona, Marise*

#### **Book Reviews**

Merger control policy: How to give meaningful consideration to efficiency claims?

1367 - 1412

*Gerard, Damien*

#### **Articles**

Discretion in European Community environmental law:

1413 - 1453

An analysis of ECJ case law, *Somsen, Han*

The introduction of the precautionary principle into EU law: A pyrrhic victory for environmental and public health law? Decision-making under conditions of complexity in multi-level political systems <i>Ladeur, Karl-Heinz</i>	1455 - 1479
<b>Case law: A. Court of Justice</b>	
Case C-94/00, Roquette Frères SA v. Directeur Général de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes <i>Lienemeyer, Max,</i> <i>Waelbroeck Denis</i>	1481 - 1497
Case C-112/00, Eugen Schmidberger, Internationale Transporte und Planzüge v. Austria <i>Brown, C.</i>	1499 - 1510
Case C-244/00, Van Doren + Q. GmbH v. Lifestyle sports + sportswear Handelsge-sellschaft mbH and Michael Orth <i>Gambaro, E. Prete, L.</i>	1511 - 1529
Case C-314/99, The Netherlands v. Commission <i>Gormley, Laurence W.</i>	1531 - 1536
<b>Book Reviews</b>	
Book Reviews	1537 - 1566
<b>Index</b>	
Index	III - XIV

## European Competition Law Review

*Issue: 24, 12*

### **Articles**

Stardust Marine: Introducing Imputability into State Aid Rules - Plain Sailing into Calm Seas or Rowing Back into Shallow Waters? <i>Lübbig, Thomas</i> <i>von Merveldt, Moritz</i>	629 -633
--	----------

Unclear and Unsettled: The Debate on Competition in Clearing and Settlement of Securities Trades <i>van Dijk, Reinder,</i> <i>Niels, Gunnar,</i> <i>Barnes, Fod</i>	634 - 639
Market Dominance: Measurement Problems and Mistakes <i>de Azevedo , João Pearce,</i> <i>Walker, Mike</i>	640 - 643
Disclosure and Negotiation of Licensing Terms Prior to Adoption of Industry Standards: Preventing Another Patent Ambush? <i>Ohana, Gil,</i> <i>Hansen, Marc</i> <i>Shah, Omar</i>	644 - 656
EC Antitrust Modernisation: The Commission Does Very Nicely - Thank You! Part Two: Between the Idea and the Reality: Decentralisation under Regulation 1 <i>Riley, Alan J.</i>	657 - 672
Econometrics Study into European Commission Merger Decisions since 2000 <i>Williams, Geoffrey,</i> <i>Lecchi Emanuela,</i> <i>Lindsay, Alistair</i>	673 - 682
<b>Analysis</b> Defining the Scope of the Duty of Dominant Firms to Deal with Existing Customers under Article 82 EC <i>Subiotto, Romano</i> <i>O'Donoghue, Robert</i>	683 - 694
<b>Book Reviews</b> Merger Control in the EU: Law, Economics and Practice <i>Lower, Michael</i>	695 - 695
Handbook on International Mergers and Acquisitions	695 -696

*Allery, Philip*

**News Section**

News Section

N-205 N-218

**European Law Review**

*Issue: 28, 6*

**Editorial**

Arguments for parliamentary authority and reform of the Commission 761 - 762

**Articles**

The Convention's Draft Constitutional Treaty: bringing Europe closer to its lawyers? 763 - 793

*Dougan, Michael*

EU human rights policy and the Convention on the Future of Europe: a failure of design? 794 - 813

*Williams, Andrew*

The constitutional challenge of new governance in the European Union, *de Búrca, Gráinne* 814 - 839

The constitutionalisation of Community administration 840 - 864  
*Craig, Paul*

The new genetically modified food labelling requirements: finally a lasting solution? 865 - 879

*MacMaoláin, Caoimhín*

The EFTA Court - an example of judicialisation of international economic law 880 - 899

*Baudenbacher, Carl*

**Notes and Shorter Articles**

The new form of majoritarianism in the EU 900 - 904

*Poiares Maduro, Miguel*

V (2003) 1-3.	<i>Iz stranih časopisa</i>	
Europe's constitutional passion play <i>Walker, Neil</i>		905 - 908
Using national parliaments to improve scrutiny of the limits of EU action <i>Weatherill, Stephen</i>		909 - 912
<b>Book Reviews</b> Book Reviews		913 - 925
<b>Table of Cases</b> Table of Cases		I - XXVII
<b>Table of Legislation</b> Table of Legislation		XXVII - LVII
<b>Index</b> Index		LIX - LXIX

### **European Review of Private Law**

*Issue: 11, 6*

<b>Articles/Articles/Aufsätze</b> Case Law and Comparative Law: Any Wider Lessons? <i>Markesinis, Basil S.</i>		717 - 734
Mixing It? Comparative Law in the Scottish Courts <i>MacQueen, Hector L.</i>		735 - 753
Harmonisation of European Contract Law and the Need of Creating a Common Terminology <i>Pozzo, Barbara</i>		754 - 767
The Plan d'Action of the European Commission - A Comment <i>Gambaro, Antonio</i>		768 - 781
Wills, Divorce and the Fate of the Dispositions in Favour of the Spouse: A Common Trend in European Laws of Succession <i>Vaquer, Antoni</i>		782 - 790

<b>Case Notes/Annotations/Entscheidungsanmerkungen</b>	
Arrêt de la Cour de Cassation du 25 juin 2002 - Agreements on Grounds of Interruption of Prescription of Claims <i>García Cantero, G, Pantazopoulos Stefanos, Lebon, Caroline</i>	791 - 805
<b>Recent case law/ Arrêts récents/ Aktuelle Gerichtsentscheidungen</b>	
Recent case law/ Arrêts récents/ Aktuelle Gerichtsentscheidungen Dacoronía, Eugenia Sagaert Vincent, Mac Gregor, Laura Petz, Thomas Mota Pinto, Paulo Ní Shúilleabháin, Máire Tvarnø, Christina Cairns, Walter Martín-Casals, Miquel Tamasauskas, Andreas Ruda González, Albert Caterina, Raffaele Hünert, Matthias Ribot Igualada, Jordi van Schaick, Bert Hahn, Anne-Catherine Pironon Valérie Østergaard, Kim	807 -837
<b>Book Reviews/Comptes rendus/Buchbesprechungen</b>	
Reiner Schulze/Gianmaria Ajani (eds), Common Principles of European Private Law - Studies of a Research Network/ Gemeinsame Prinzipien des Europäischen Privatrechts - Studien eines Forschungs- netzwerks <i>Twigg-Flesner, Christian</i>	839 -841
<b>List of Contributors</b>	
List of Contributors	843 - 845

### Journal of Common Market Studies

*Issue: 41, 5*

<b>Special Issue: EMU and Cohesion</b>	
EMU and Cohesion: Introduction <i>Begg, Iain Barry, Frank</i>	781 - 796
Exchange Rates and Cohesion <i>Eichengreen, Barry Leblang, David</i>	797 - 822

The Multiple Links Between Exchange Rates and FDI <i>Pain, Nigel</i> <i>van Welsum, Desirée</i>	823 - 846
Monetary Union and the Economic Georgraphy of Europe <i>Venables, Anthony</i> <i>J. Overman, Henry</i> <i>G. Midelfart, Karen-Helene</i>	847 - 868
Social Union, Convergence and Migration <i>Sinn, Hans-Werner</i> <i>Ochel, Wolfgang</i>	869 - 896
Integration and Convergence in the Cohesion Countries <i>Barry, Frank</i>	897 - 921
Greece and EMU <i>Featherstone, Kevin</i>	923 - 940
EU Accession and Alternative Monetary Policies <i>Devereux, Michael B.</i>	941- 964
<b>Book Reviews</b>	
Europe: Government and Money. Running EMU: The Challenge of Policy Coordination, edited by I. Begg <i>Hughes Hallett, Andrew</i>	965 - 966
Private Sector Involvement in the Euro: the Power of Ideas, by S. Collignon and D. Schwarzer <i>Maes, Ivo</i>	966 - 967
The Politics of Economic and Monetary Union: Integration and Idiosyncrasy, by E. Jones <i>Ardy, Brian</i>	967 - 967

New Regionalism in the Global Political Economy: Theories and Cases, edited by S. Breslin, C.W. Hughes, N. Phillips and B. Rosamond  
*de Lombaerde, Philippe* 968 - 969

Employee Relations in the Periphery of Europe? The Unfolding Story of the European Social Model, by E. O'Hagan  
*Magone, José M.* 969 - 969

### Revue trimestrielle de droit européen

*Issue: 39, 4*

#### **Articles**

Une recherche sur la place et les fonctions de l'intérêt général en droit communautaire  
*Boutayeb, Chahira* 587 - 614

L'intégration de la Charte des droits fondamentaux dans la Constitution européenne  
*Turpin, Fabienne* 615 - 636

La coordination de la fiscalité de l'épargne: un exemple de la difficulté de la construction européenne  
*Merland, Guillaume* 637 - 656

#### **Actualité**

L'Union européenne: "l'unité dans la diversité"  
*Favret, Jean-Marc* 657 - 660

#### **Chroniques**

Jurisprudence administrative française intéressant le droit communautaire (1er janvier - 30 juin 2003)  
*Ritleng, D.* 661 - 697

Concurrence (1er janvier 2002 - 31 mars 2003 - Règlement 1400/2002 du 31 juillet 2002)  
*Blaise, Jean-Bernard Idot, L.* 699 - 735



V (2003) 1-3. *Iz stranih časopisa*  
Chronique de jurisprudence fiscale européenne 737 - 764  
(1er janvier 2001 - 31 octobre 2003)  
*Berlin, Dominique*

**Bibliographie**  
Comptes rendus d'ouvrages 765 - 767  
Tables de l'année 2003 769 - 786

**Zeitschrift für Europäisches Privatrecht**

*Issue: 11, 4*

<http://www.beck.de/rsw/zeitschr/zeup/>

**Leitartikel**  
Die "Principles of European Contract Law", Teil III 707 - 713  
*Zimmermann, Reinhard*

**I. Artikel**  
Common Core, Grundregeln, Kodifikationsentwürfe, 714 - 744  
Acquis-Grundsätze - Ansätze internationaler Wissenschaftlergruppen  
zur Privatrechtsvereinheitlichung in Europa  
*Wurmnest, Wolfgang*

Efficiency shall prevail, Gedanken zur Effizienz und zu ausländischen 745 - 768  
Vorläufern des neuen Schadensrechts  
*Thüsing, Gregor*

Vertrauen versus Vertragsfreiheit im europäischen 769 - 788  
Verbrauchervertragsrecht  
*Heiderhoff, Bettina*

Choice of Law in European Business-To-Consumer Electronic 789 - 816  
Commerce - A Trail Out of Political Impasse  
*Puurunen, Tapio*

**Lebenswege**  
Les espaces et les valeurs juridiques 817 - 827

*González Campos, Julio D.*

**II. Entwicklungen**

Ein optionelles Instrument im Europäischen Vertragsrecht? 828 - 846

*Staudenmayer, Dirk*

Die aktuelle EuGH-Rechtsprechung zum Europäischen  
Zivilprozessrecht aus dem Jahre 2002 847 - 864

*Wittwer, Alexander*

**III. Entscheidungen**

Zum englischen Verständnis von Treu und Glauben in der Richtlinie  
93/13/EWG, Entscheidung des Englischen House of Lords 865 - 883  
vom 25. Oktober 2001

*Micklitz, Hans-W.*

"Periculum est emptoris" - Gefahrtragung bei Sukzessivlieferung  
von Aktien, Entscheidung der Schweizerischen Ire Cour Civile 884 - 894  
vom 12. März 2002

*Pfeifer, Guido*

**IV. Dokumentation: Materialien**

Grundregeln des Europäischen Vertragsrechts der Kommission für  
Europäisches Vertragsrecht 895 - 906

Rechtsakte der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet  
des Privatrechts im Jahre 2002 907 - 909

**IV. Dokumentation: Information**

Verbraucherschutz und Informationspflichten im Gemeinschaftsrecht 910 - 912

*Weiler, Frank*

**V. Bibliothek**

Friedrich Blasé: Die Grundregeln des Europäischen Vertragsrechts  
als Recht grenzüberschreitender Verträge 913 - 914

*Kieninger, Eva-Maria*

Enrico Gabrielli: L'oggetto del contratto 915 - 917

*Wodok, Wolfgang*

Ulrich Amelung: Der Schutz der Privatheit im Zivilrecht. Schadensersatz und Gewinnabschöpfung bei Verletzung des Rechts auf Selbstbestimmung über personenbezogene Informationen im deutschen, englischen und US-amerikanischen Recht <i>Gerlach, Jürgen v.</i>	918 - 920
Rafael Arenas García: Registro Mercantil y Derecho del Comercio Internacional <i>Kremeyer, Petra</i>	921 - 923
Barbara Dölmeyer/Heinz Mohnhaupt (Hg.): Das Privileg im europäischen Vergleich <i>Scherner, Karl Otto</i>	923 - 924
Jean-Philippe Dunand: Le transfert fiduciaire: donner pour reprendre, Manicipo dare un remancipetur, Analyse historique et comparatiste de la fiducie-gestion <i>Wolter, Gerhard Witz, Claude</i>	925 - 927
Reinhard Zimmermann: Roman Law, Contemporary Law, European Law. The Civilian Tradition Today <i>Schermaier, Martin Josef</i>	927 - 929
Für einen Wettbewerb der Ideen im Europäischen Privatrecht!	930