

Универзитет у Приштини  
са привременим седиштем у Косовској Митровици  
**ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ**  
Зборник радова  
**„ПРАВНА ТРАДИЦИЈА И ИНТЕГРАТИВНИ ПРОЦЕСИ“**

**Издавач:**

Правни факултет Универзитета у Приштини  
Лоле Рибара 29, 38220 Косовска Митровица, тел. 028.425.336, www.pra.pr.ac.rs

**За издавача**

Проф. др Душанка Јововић, декан

**Главни и одговорни уредник**

Доц. др Душко Челић

**Заменик главног и одговорног уредника**

Доц. др Здравко Грујић

**Секретар Уређивачког одбора и технички уредник**

Доц. др Срђан Радуловић

**Уређивачки одбор**

**Чланови из иностранства:**

Академик САНУ Елена Јурјевна Гуськова (Институт за славистичке студије Руске академије наука, Руска Федерација), Dr. Valerio Massimo Minale (University of Naples “Frederico II”, Italy), Prof. dr Gábor Hamza (Eötvös Loránd University), Проф. др Горан Марковић (Правни факултет, Универзитет у Источном Сарајеву), Prof. dr Barbara Novak (Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani), Prof. dr Damjan Korošec (Pravna fakulteta, Univerza v Ljubljani), Prof. dr Dragan Bolanča (Pravni fakultet, Sveučilišta u Splitu), Prof. dr Tina Pržeska (Pravni fakultet „Justinijan I“, Univerzitet „Sv. Kiril i Metodij“, Skopje).

**Чланови из Републике Србије:**

Проф. др Борис Беговић, Проф. др Андреја Катанчевић, Доц. др Далибор Ђукић (Правни факултет Универзитета у Београду). Проф. др Душанка Јововић, Проф. др Љубомир Митровић, Проф. др Ђорђевић Блажић, Проф. др Сава Аксић, Проф. др Слободанка Ковачевић-Перић, Проф. др Дејан Мирковић, Проф. др Јелена Беловић, Проф. др Огњен Вујовић, Доц. др Драган Благић, Доц. др Бојан Бојанић, Доц. др Саша Атанасов (Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици).

**Дизајн корица:** Димитрије Милић

**Штампа:** Кварк, Краљево

**Тираж**

100 примерака

**ISBN 978-86-6083-065-6**

Штампање овог Зборника помогло је  
Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије

## ЕВРОПСКО ПРАВО И ПРАВНА ТРАДИЦИЈА

## Апстракт

Данас је познато да се Европска унија развила из Европске заједнице за угаљ и челик (European Coal and Steel Community - ECSC), Европске заједнице за атомску енергију (European Atomic Energy Community - Euratom) и Европске економске заједнице (European Economic Community - ЕЕС). Ове заједнице су формиране у периоду после Другог светског рата, делимично у покушају да се подстакне економска сарадња и осигура дугорочни мир у континенталној Европи. У раду се указује на период развоја европског законодавства пре I светског рата, непосредно пре и након формирања најважнијих институција ЕУ: Европског парламента, Европске комисије, Савета Европске уније, Европског савета, Суда правде Европске уније и Суда ревизора. Указује се на значај познавања традиције, јер се савремено законодавство управо темељи на традиционалним нормама. Даје се одговор на питање: „Како је ЕУ израсла у наднационалну организацију?“

**Кључне речи:** Европска унија, европско право, правна традиција.

## УВОД

Традиција у области права игра важну улогу, из разлога што се већина друштвених и правних норми преноси из старих или најстаријих права у савремено право управо захваљујући традицији. Као таква, традиција показује да је право „стара културна творевина човечанства“.<sup>1</sup> Европска унија (ЕУ) је економски и политички савез 27 држава чланица.<sup>2</sup> ЕУ обухвата низ институција, пре свега Савета Европске уније, Комисије и Парламента. Европска унија има свој буџет, који долази из доприноса из

---

\* Асистент, Правни факултет Универзитета у Приштини са привременим седиштем у Косовској Митровици, [mirjana.ivaz@pr.ac.rs](mailto:mirjana.ivaz@pr.ac.rs).

<sup>1</sup> Д. Митровић, Д. *Основи права*, Универзитет Сингидунум, Београд, 2008, 153.

<sup>2</sup> У овом тренутку државе чланице су: Аустрија, Белгија, Бугарска, Хрватска, Кипар, Чешка, Данска, Естонија, Финска, Француска, Немачка, Грчка, Мађарска, Ирска, Италија, Летонија, Литванија, Луксембург, Малта, Холандија, Пољска, Португал, Румунија, Шпанија, Словачка, Словенија и Шведска. У Великој Британији се гласало да напусти ЕУ у 2016. и првобитно је планирано да напусти 29. марта 2019, али је коначан тзв. Брежит (комбинација енглеских речи Британија (енгл. *Britain*) и излазак (енгл. *exit*) наступио 31. јануара 2020.

држава чланица и провели у различитим областима. Као резултат уговора између држава чланица, ЕУ има моћ да доноси законе о широком спектру тема. Државе чланице морају да примењују ове законе, које узимају разне облике, укључујући и прописе и директиве.

## 1. ИСТОРИЈСКИ ОСВРТ НА ЕВРОПСКО УЈЕДИЊЕЊЕ

Супротно увреженом мишљењу, појам европског јединства није настао искључиво из пепела Првог светског рата. Иако је девастација проузрокована овом људском катастрофом пројекту додала одређену хитност, појам сарадње између европских земаља може се пратити у много ранијим временима.<sup>3</sup> Почетком првог миленијума римско царство је успело да наметне своју власт на огромном подручју које је покривало већину данашње Европе. Након пада Рима 476. године, Карло Велики покушао је да створи ову масивну структуру у IX веку, оснивањем Светог римског царства, које је трајало до 1806. године. На свом врхунцу обухватио је већи део западне и централне Европе. Током XIX века је био у великој мери национална држава, па се сматрало да може да победи било какав изазов који је човечанство могло да замисли. Међутим, било је мислилаца попут Виктора Игоа, Ђузепеа Мацинија, Пјер Жозеф Прудона и Карла Катанеа који су се залагали за чвршће уједињење међу народима Европе, а да притом нису дали никакве практичне предлоге како да се то постигне.<sup>4</sup> Један од првих аутора који је заговарао федералну структуру за Европу био је италијански аутор Еинауди. Иако његови списи нису покренули ниједан политички покрет, охрабрили су оне који су били спремни претворити такве идеје у практичне акције, као што је гроф Рихард Калерги, оснивач покрета „Пан Европа“. Калерги је 1922. године у делу „Пан Европа“ предлагао да се оснује европска федерација на коју би државе чланице пренеле део свог суверенитета. Да би остварио ову замисао Калерги је уз подршку истакнутих политичара тог времена основао организацију Паневропска унија.<sup>5</sup> То је било удружење које се састојало углавном од интелектуалаца који су имали мало народну подршку и због тога није преведено у политичку акцију. Крајем тридесетих година прошлог века Винстон Черчил који је с алармом гледао на претњу коју је остатку Европе представљао немачки фашизам, предложио је федерални савез између Британије и Француске, који би ујединио две земље заједничким држављанством и заједничким парламентом. Због његове изненадности, овај предлог никада није реализован, али је био од велике важности за формирање федералистичке идеје у главама државника<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> W. Cairns, *Introduction to European Union Law*, Cavendish Publishing, London, 2002, 13.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> С. Зечевић, *Институционални систем и право Европске уније*, Београд, 2015, 21.

<sup>6</sup> W. Cairns, *op. cit.*, 13.

### 1.1. Непосредни послератни период

Током периода Првог светског рада, Европа је била потпуно уништена, не само у смислу изгубљених људских живота, већ и у економском смислу. Одмах су државници Европе поставили задатак да креирају начине избегавања поновне појаве ове монументалне трагедије. Један од неопходних елемената било је стварање заједничких институција које би практично онемогућиле да европске земље поново ратују. Прва од ових институција имала је облик организације која је желела да помогне у обнови економије оних који су били умешани у сукоб. 1947. године висока америчка политичка личност, Џорџ Маршал, осмислио је план којим ће САД пружити земљама Европе значајну економску помоћ, коју би они морали да користе у сврху економске обнове и решавања сиромаштва. Према Маршаловом плану: „Европске државе требале су сарађивати у дистрибуцији америчке помоћи и морали су постепено да укидају трговинске баријере.“<sup>7</sup> Организација која је основана ради администрирања ове помоћи звала се Организација за европску економску сарадњу (Organisation for European Economic Co-operation-ОЕЕЦ), основана у априлу 1948. са 16 држава чланица. Ово тело је наставило своје постојање након што је испуњена његова првобитна сврха. Под тренутним називом Организација за економску сарадњу и развој (Organisation for Economic Co-operation and Development - ОЕЦД), сада је водећа светска организација за економске анализе и предвиђања. У области одбране, Бриселски уговор из 1948. године окупио је савезничке европске силе. Следеће године је то успела организација која је повезивала одбрану западне Европе са војном помоћи коју су пружиле САД и Канада и добила облик Северноатлантског пакта (НАТО).<sup>8</sup> У сврху постизања сарадње на културном, политичком, правном и социјалном пољу, Савет Европе је основан 1949. године.<sup>9</sup>

### 1.2. Од ECSC до ЕЕС

Колико год био непроцењив њихов допринос европском идеалу, организације које су горе поменуте у основи су биле међувладине. Да би се још више ојачале везе између нација Европе, сматрало се неопходним да се успостави тело на којем би се преносиле наднационалне моћи. То је подстакло француског министра спољних послова, Роберта Шумана, да предложи оснивање организације по којој би две кључне индустријске области, тј. угаљ и челик, ставиле под власт организације која је била независна од влада својих држава чланица. У почетку би план укључивао

<sup>7</sup> А. Kaczorowska, *op. cit.*, 5.

<sup>8</sup> Немачка је првобитно била искључена из ове организације, али њој је дозвољено да јој се придружи 1955. године.

<sup>9</sup> W. Cairns, *op. cit.*, 13.

Француску и Немачку, али било која друга европска држава биће позвана да се придружи. Тако је настала Европска заједница за угаљ и челик (European Coal and Steel Community-ECSC), основана Паришким уговором. Ово је ставило производњу и пласирање на тржиште ова два производа под контролом Високе власти која је на тај начин постала први наднационални орган. Када је започео своју активност 1952. године, имао је шест држава чланица: земље Бенелукса, Француску, Немачку и Италију. Иако је ECSC представљао велики помак у изградњи европског јединства, било је и оних који су желели да виде напредак европске сарадње у другим областима. Ово је посебно случај у области одбране. Корејски рат из раних 1950-их поново је усмерио пажњу на ово питање и покренуо покушај успостављања искључиво европске војске међу државама чланицама ECSC-а. Иако су га потписале све државе чланице, Уговор о оснивању Европске одбрамбене заједнице (European Defence Agency - EDA), под чијом би контролом ова војска деловала, налетео је на препреку националних парламената. 1954. године Француска народна скупштина усвојила је ратификацију Уговора о EDC-у као резултат необичног повезивања интереса између деснице и левице француске политике.<sup>10</sup> То је створило велико преиспитивање будућности европске сарадње и интеграције. У ту сврху је 1955. сазван састанак на највишем нивоу који се одржао у Месини (Италија). Ова конференција наговештавала је почетак поновног покретања Европе (Relance européenne). Одлучено је да се будућност европске сарадње састоји у економској интеграцији, нарочито кроз постизање заједничког тржишта међу државама чланицама. У ту сврху је основан међувладин одбор, којим је председавао белгијски министар спољних послова Пол-Анри Спак. Завршни извештај који је издао овај комитет садржавао је главне обресе институционалне структуре и главних области политике организације која је требало да оствари тај циљ. Они су укључени у нацрт Уговора о оснивању Европске економске заједнице (European Economic Community - EEC), потписаног у Риму 25. марта 1957. Истовремено, потписан је функционалистички уговор који се односи на нуклеарну енергију, према Уговору Еуратом.<sup>11</sup> Уговор о EEC-у пружио је Заједници структуру која се уско огледала на ону ECSC -а. Имао је независну извршну власт у облику Комисије, законодавно тело у Већу министара, правосудни орган у Суду правде и Европску парламентарну скупштину која је требала играти углавном саветодавну улогу. У том оквиру озбиљно је започео рад на изради EEC политика. Прва већа област на коју су институције скренуле пажњу била је пољопривреда. Након већег саветовања, Комисија је израдила нацрт пољопривредне подршке која је имала за циљ осигурати адекватне залихе хране, а истовремено европском пољопривреднику осигурати респектабилан приход. О томе се разговарало на састанку који је одржан у Стреси (Италија), који је окупио званичнике Комисије,

---

<sup>10</sup> *Ibid.*, 14.

<sup>11</sup> *Ibid.*

представнике пољопривредника и националне стручњаке. Настали систем требао је представљати оквир за Заједничку пољопривредну политику.<sup>12</sup>

У време настанка, Заједница је била релативно мала, састојала се од само шест држава чланица. Једна од европских земаља која је у почетку одбила било какво учешће у овој организацији, тј. Велика Британија, почела је озбиљно да преиспитује свој положај 1961. године. Под наговором тадашњег премијера Харолда Макмилана, Велика Британија је поднела формални захтев за чланство 1962. године. Упркос очигледном ентузијазму који су исказале Комисија и већина постојећих држава чланица, покушај придруживања Британије био је фрустриран неповерљивим противљењем председника де Гола из Француске, који је сматрао да би присуство Велике Британије, са њеним јаким трансатлантским везама, лишило Заједницу њеног искључиво европског карактера. Де Гол је био спреман да понови вето на британско придруживање када је Велика Британија, овај пут под лабуристичком владом Харолд Вилсона, поднела другу молбу да се придружи 1967. године.

### 1.3. Институционалне кризе и периоди иновација у Заједници

Средина 1960-их такође је била сведок институционалне кризе у Заједници. Њено порекло лежи у све лошијем односу између институција Заједнице и француске владе. Било је покушаја да се повећа опсег гласања већином у Савету, проширење буџетских овлашћења Европског парламента и предлог да се већина издатака Заједнице финансира из сопствених ресурса. Тада је француска влада повукла је сву сарадњу одбијајући да заузме своје место у Савету. То је постало познато као „политика празних столица“ („empty chairs policy“) и трајало је све док није постигнут неизбежни компромис. То је било у облику такозваних „луксембуршких споразума“, који су предвиђали да се, кад год су одлуке укључивале виталне националне интересе, дискусије требају наставити све док се не постигне споразум - другим речима, дајући свакој држави чланици *de facto* право вета за одлучивање у Заједници.

Средина 1960-их, међутим, донела је радост за присталице даље интеграције када је одлучено да се Веће и Комисија три заједнице (ЕЕЗ, ЕЗУЧ и Еуратом) споје. До тога је дошло Уговором о спајању из 1965. године. Раније је било тешко постићи кохерентно и рационално одлучивање у областима као што су енергија и индустријска политика, јер су законодавна и извршна тела била организационо подељена. И географски посматрано, спајање је поједноставило ствари, будући да је извршна управа Заједнице (тј. Комисија) са седиштем у Бриселу, док је Висока управа ЕСПУ била основана у Луксембургу пре спајања.

1969. године председник Де Гол је напустио функцију, пошто није успео да донесе позитивну пресуду током референдума о уставној промени. Његов наследник Жорж Помпиду показао се знатно подложнијим

<sup>12</sup> *Ibid.*, 15-16.

изгледима британског приступа. Следеће године Британци су изабрали конзервативну владу на челу са одушевљеним заговорником европских интеграција, Едвардом Хитом. Комбинација ових дешавања довела је до треће и успешне британске пријаве за чланство у Заједници. То је резултирало приступањем, не само Велике Британије, већ и Данске и Ирске 1973. године. Норвешка влада је такође планирала да учествује у овом првом таласу проширења заједнице, али је била фрустрирана због референдума који је одбацио чланство у Заједници. Декада је завршена преговорима о приступању са Грчком, која је постала чланица 1981. године.

Седамдесете су такође биле период иновација. На самиту у Паризу одржаном у децембру 1974, шефови држава и влада Заједнице договорили су се да се састају три пута годишње као Европски савет. На том састанку је такође успостављено оснивање Европског фонда за развој. У јулу следеће године, државе чланице закључиле су уговор којим су додељена широка буџетска овлашћења Европском парламенту и успостављен „финансијски чувар“ („*financial watchdog*“) Заједнице, тј. Ревизорски суд. Средином 1970-их такође су били сведоци бројних главних извештаја који су, иако је врло мало њиховог садржаја заправо спроведено, ипак поставили семе за будуће реформе. То су били: Извештај Тиндемана из 1976. године, којим се предлаже проширење деловања Заједнице у областима економске и монетарне политике, као и одбране и регионалне политике; Извештај „Тројице мудраца“ из 1979. године, којим се препоручује јачање улоге Комисије и проширење већинског гласања у Савету; Извештај из Шпиренбурга, 1978. године, који је садржао важне предлоге за реорганизацију унутрашњих структура институција. Декада је завршена са два важна догађаја који су требали додати потпуно нову димензију развоју Заједнице. У јуну 1979, Европски парламент је први пут изабран општим директним бирачким правом, чиме је демократском легитимитету додељено тело чија су се овлашћења повећавала. Касније исте године, Европски механизам за девизни курс почео је са радом. Ово је установа која је имала за циљ постизање стабилности валуте с циљем могућег успостављања монетарне уније. Треба додати да су ове промене извршене на позадини сакупљања економске пропасти за западно индустријско друштво у целини, у облику две нафтне кризе које су погодиле свет 1973. и 1978. године.

#### 1.4. Период стагнације – тзв. „евросклероза“

Од 1970. до 1985. године заједница је била у стагнацији. Оваква такозвана „евросклероза“ може се делимично објаснити тешком међународном ситуацијом, али што је још важније недостатком жеља држава чланица за даљом интеграцијом.<sup>13</sup> Уместо да развију ефикасну стратегију за решавање уобичајених проблема насталих нафтним ембаргом 1973. године, свака држава чланица одлучила је да делује сама. Као резултат тога, Велика Британија и Француска потписале су билатералне

---

<sup>13</sup> А. Kaczorowska, *op. cit.*, 13.

споразуме са Ираном и Саудијском Арабијом о испоруци нафте, док је Холандија остављена на цедилу када је њену испоруку у потпуности прекинула Организација земаља извозница нафте.

Након знатних промена у природи и чланству у Заједници током претходне деценије, раних осамдесетих година је дошло до релативне стагнације. Различити знакови унутрашњег неслагања оставили су свој печат на развој Заједнице: неслагања и евентуални компромис око британских доприноса буџету Заједнице; неуспех да се договори у којој мери би требало да буду уведене економске санкције апартхејду у Јужној Африци; и потешкоће у неким механизмима, нарочито француским франком, у механизму девизног курса. Тај се осећај изгубљеног усмерења проширио и на један од централних двора заједничког рада, тј. Заједничко тржиште. Рани законодавни програми били су осмишљени деценију раније како би се уклониле баријере у трговини хармонизацијом, али ови су постали изузетно незграпни послови који су трајали бесконачно дуже него што је првобитно предвиђено.

Ране осамдесете биле су сведок неочекиване појаве ентузијазма, оптимизма и посвећености европским интеграцијама од стране држава чланица. Међу факторима који су томе допринели били су: побољшање међународне економске ситуације; посвећеност новог француског председника Франсоа Митерана развоју Заједнице, а коју снажно подржава немачки канцелар Хелмут Кол; именоване 1. јануара 1985. за председника Европске комисије Жака Делора, који је одлучио да убрза процес интеграције подношењем конкретних пројеката; схватање од стране држава чланица да само заједничким акцијама може побољшати конкурентност националних економија и повећати њихов удео у светском извозу, посебно у погледу САД-а, Јапана и новоиндустријализованих земаља; и, политика две суперсиле, САД и Совјетског Савеза једни према другима. Почетком осамдесетих агресивни одговор САД на совјетску спољну политику изазвао је страх европских вођа да би могли да буду увучени у сукоб над којим нису имали контролу.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, 13-14.



### 1.5. Предлози будућих активности Заједнице – Бела књига

Средином осамдесетих, дакле, ЕК је „била у залеђу и чекала да нешто или неко усмери у правом смеру.“<sup>15</sup> Догађај који је окончао ово стање склерозе била је Бела књига коју је 1985. издао Лорд Кокфилд, комесар за унутрашње тржиште. Поставио је сцену за континуирани програм закона који има за циљ комплетирање унутрашњег тржишта, а који је требао бити усвојен у коначном року, тачније 31. децембра 1992. године. Садржај Беле књиге уклопљен је у Јединствени европски акт (Single European Act - SEA) из 1986. године<sup>16</sup>, који је истовремено спроведен кроз низ институционалних реформи - чији је главни ефекат био да се Европском парламенту дају већа овлашћења у погледу законодавства о унутрашњем тржишту. Уз један или два изузетка, програм је спроведен по распореду. Године 1986. такође је проширена Заједница на Шпанију и Португал. То је имало за последицу повлачење тежишта Заједнице према југу, уз све то што је подразумевало економске приоритете и изборе политике. СЕА је дефинисала унутрашње тржиште као „подручје без унутрашњих граница у коме је обезбеђено слободно кретање робе, особа, услуга и капитала“ (чл. 26).

Да би се комплетирао унутрашње тржиште, скоро 300 законодавних мера намењених уклањању физичких, техничких и фискалних препрека слободном кретању роба, људи, капитала и услуга, усвојио је Савет.

### 1.6. Уговор у Мастрихту

Неколико месеци пре нове деценије догодио се случај који потпуно је прекрао геополитичку мапу Европе, у ствари, пад Берлинског зида и колапс комунистичких режима широм Источног блока. Непосредна последица била је даље ширење Заједнице у облику бивших источњонемачких држава. Међутим, било је јасно да ће се дугорочно и Заједница суочити са знатним притиском за масовно проширење на исток. Било је очигледно да ово не може оставити незаштићеним главна подручја политике. Ипак, неко време се чинило да је Заједница врло мало узела у обзир овај нови развој. 1991. године потписан је Уговор у Мастрихту (Мастришки уговор о Европској унији), који је предвидео реализацију економске и монетарне уније (Economic and Monetary Union – EMU) до краја деценије. Уговором из Мастрихта под заједнички „крив“ Европске уније стављене су све три до тада постојеће европске заједнице. Кровне одредбе одређују заједничке принципе и циљеве ЕУ (од начела посебно се

---

<sup>15</sup> W. Cairns, *op. cit.*, 19.

<sup>16</sup> SEA је потписало 17. фебруара 1986. године девет држава чланица, а 28. фебруара 1986. године још три (Данска, Италија и Грчка), а ступила је на снагу 1. јула 1987. године.

истичу демократија, поштовање људских права и основних слобода, правна држава). Први и најзначајнији, централни, „наднационални“ стуб представљају три дотадашње европске заједнице (ЕССС, EURATOM и ЕЕС) и њихова правна регулатива се у потпуности преносе на ЕУ јер се државе чланице интегришу у те три Заједнице. У тим областима, које обухвата тзв. *Community pillar* („стуб Заједнице“), ЕУ преузима потпуну јурисдикцију и може доносити прописе који обавезују државе чланице и имају непосредно правно дејство, добијајући примат над националним правом.<sup>17</sup> Ту спада право које непосредно проистиче из Уговора о Европској унији, тј. пре свега прописи везани за заједничко тржиште и четири основне слободе (кретање робе, радне снаге, услуга и капитала), правила о конкуренцији, као и заједничка политика у области економске и монетарне уније (пре свега у вези са заједничком монетом), пољопривреде, визног и имиграционог режима, пореза, трговине, социјалне политике, образовања, културе, здравства, заштите потрошача и човекове околине, итд. Друга два стуба представљају области у којима многе чланице нису биле спремне да пренесу одлучивање на заједницу и жртвују национални суверенитет, тако да се заједништво своди на (мање обавезујућу) кооперацију држава у појединим питањима. Други стуб чини заједничка спољна и безбедносна (војна) политика, а трећи полицијска и правосудна сарадња у кривичној области, која се одвија по правилу на нивоу појединих држава. Право из другог и трећег стуба произлази из међудржавне сарадње држава-чланица у доношењу нормативних аката. Оно нема супранационални карактер као у случају права из првог стуба, не обавезује државе непосредно, већ тек када буде преточено у унутрашње право држава-чланица. Први стуб је свакако најзначајнији, јер он садржи политику заједнице из времена настанка три изворна уговора и правну регулативу насталу почев од 1952. године и представља најснажнији кохезивни фактор ЕУ.

Три нове државе придружиле су се Европској унији, што је ново име Заједници дало (Treaty Establishing the European Union – TEU). То су биле Шведска, Аустрија и Финска, све три високо индустријализоване и богате државе. TEU је такође довео до значајних институционалних промена, још једном производећи ефекат побољшања статуса и овлашћења Европског парламента.

### 1.7. Амстердамски споразум (ТОА)

Следећи значајан развој догодио се у облику Амстердамског споразума (Treaty of Amsterdam - TOA), договореног на Међувладиној конференцији одржаној у јуну 1997. године. ТОА је потписан 2. октобра 1997. године, а ступио је на снагу 1. маја 1999. године. Главне

<sup>17</sup> С. Аврамовић, В. Станимировић, *Упоредна правна традиција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011, 319.

карактеристике Програма потписа биле су: проширење циљева ЕУ и ЕК<sup>18</sup>; потврда пакта о стабилности и термина за ЕМУ; обустава права државе чланице која крши основна права; проширење домена принципа недискриминације ради забране дискриминације на основу „пола, расног или етничког порекла, религије или уверења, инвалидитета, старости и сексуалне оријентације“; заштита обраде личних података и слободно кретање таквих података у погледу појединаца и институција Заједнице; укључивање поглавља о запошљавању; укључивање Социјалне повеље у Уговор о ЕЗ. Велика Британија је одлучила да се придружи Социјалном протоколу. Као резултат тога, уграђене су у одредбе Уговора о социјалној политици, образовању, обуци и младима; проширење овлашћења ЕП-а. Поступак суодлучивања (у оквиру ТоL-а овај поступак се назива обичан законодавни поступак) проширен је на 15 постојећих одредби Уговора који се тичу осам подручја; укљученост националних парламената у поступке доношења одлука. ТоА је укључила националне парламенте у законодавне поступке доношења одлука у ЕУ како би им дала прилику да изнесу своје ставове о стварима које би их могле посебно занимати. Од Комисије се захтевало да све предлоге одмах проследи националним парламентима. Уз изузетке који су засновани на хитности, предлози се не могу дати пред Веће тек шест недеља након што су на располагање националним парламентима; успостављање принципа транспарентности; објашњење улоге и примене принципа супсидијарности и пропорционалности; увођење концепта унапређене сарадње. Концепт унапређене сарадње омогућава различиту интеграцију, односно у одређеним пројектима учествују само неке државе чланице; инкорпорирање шенгенског права.<sup>19</sup>

Међутим, мора се признати да су очекивања овог Уговора била већа од његових стварних достигнућа. Тачније, очекивало се да ће политички помак према левици, који је резултат избора левих влада или коалиција у Италији, Британији и Француској, донети промену у начину на који треба да се оствари европска унија. Сматрало се да ће друштвено свеснији програм заменити монетаристичку ортодоксију која је карактерисала критеријуме економске конвергенције утврђене у TEU. Осим укључивања прилично нејасног поглавља о запошљавању, мало шта је одразило ову

---

<sup>18</sup> У погледу ЕУ, циљеви су укључивали промоцију економског и социјалног напретка; прогресивно успостављање области слободе, сигурности и правде (area of freedom, security and justice -AFSJ); подстакао развој концепта држављанства ЕУ и јачање постојећих политика. У односу на ЕК, циљеви нису промењени или увелико проширени. Међутим, ЕК је усвојила нове обавезе приликом усвајања законодавних мера. Оне се морају оценити у светлу два разлога: забрана дискриминације мушкараца и жена и заштите животне средине. Надаље, ЕК је стекла надлежност за доношење мјера које се тичу уласка на територију ЕУ држављана који нису чланови ЕУ; кретање особа; и, координација политика запошљавања

<sup>19</sup> А. Kaczorowska, *op. cit.*, 22-23;

промену у равнотежи политичких снага међу државама чланицама ЕУ. Очекиване институционалне реформе су се, такође, показале ниске кључне природе и резултирале су неким делом променама, а не знатном реформом.

### 1.8. Уговор из Нице

Исход последње Међувладине конференције, која је кулминирала уговором из Нице (Treaty of Nice - TON), такође је окарактерисан „осећајем анти-климакса“.<sup>20</sup> Споразум је ступио на снагу 1. фебруара 2003. године. Најважније промене ТОА које је увео TON биле су: реформа институција ЕУ, укључујући редистрибуцију гласова у Савету ЕУ. Дакле, Ницејска конференција је значила значајан напредак у погледу проширења надлежности ЕУ, а то је било усвајање Повеље о основним правима Европске уније. Ова Повеља о грађанским и политичким правима углавном потиче из Европске конвенције о људским правима (European Convention on Human Rights - ECHR), као и из уставних традиција које су заједничке државама чланицама. Између ове две међувладине конференције, ЕУ је била постављена на своје темеље када је, први пут у својој историји, Европска комисија 1999. поднела оставку. Овај потез подстакнут је одлуком Европског парламента да Комисија не да пражњење за свој буџет за 1996. годину. То је заузврат довело до извештаја Одбора независних експерата, основаног од стране Европског парламента, о превари, лошем управљању и непотизму у Комисији, који је у својим закључцима био толико штетан да је подстакао оставку целокупне Комисије којом је председавао Жак Сантер. Нова комисија на челу са бившим италијанским премијером Романом Продијем ступила је на функцију у септембру 1999. године.

### 1.9. Лисабонски уговор

Дана 13. децембра 2007. самит Европског савета одржан у Лисабону одобрио је Лисабонски уговор (Treaty of Lisbon-TOL), који је заменио напуштени Уставни уговор. Ступио је на снагу 1. децембра 2009. Све државе чланице (укључујући Холандију и Француску, две државе чланице које су одбациле Уставни уговор), осим Ирске, одлучиле су да ратификацију изврше путем парламента, уместо да изложе TOL неизвесности националних референдума. Ирска је била једина држава чланица која је, на основу свог Устава, морала да одржи референдум. Дана 12. јула 2008. ирски гласачи су одбацили Лисабонски уговор (Treaty of Lisbon-TOL). Лисабонски уговор (TOL) је додатно реформисао институције; ревизија побољшаног поступка сарадње који је даље ревидиран од стране TOL-а;- успостављање новог механизма чији је циљ спречавање кршења основних права. За сваку организацију, а ЕУ није изузетак, врло је важно јасно дефинисати циљеве које жели постићи и

<sup>20</sup> W. Cairns, *op. cit.*, 19.

вредности на којима се заснива. У том погледу, Лисабонски уговор дефинише и пружа боље разумевање од претходних уговора зашто су државе чланице заједно у ЕУ и вредности и циљева које деле грађани ЕУ.

#### 1.10. Уговор о стабилности (Фискални пакт)

Мастритски уговор отворио је пут успостављању Економске монетарне уније (Economic and Monetary Union – EMU). Од 1. јануара 1999. еуро је постао заједничка валута и једино легално средство плаћања у једанаест држава чланица. Дана 2. марта 2012. године, 25 од 27 држава чланица ЕУ<sup>21</sup> потписало је Споразум о стабилности, координацији и управљању у економској и монетарној унији, познатијем као фискални пакт.

## 2. ИНСТИТУЦИОНАЛНО ПРАВО ЕУ

Заједница са толиким степеном интегративног капацитета и толико заједничких функција попут ЕУ нужно мора имати веома развијену унутрашњу структуру, која омогућава доношење одлука и њихову реализацију. Због тога су органи и институције ЕУ прилично разгранати. Најважније институције ЕУ су: Европски парламент, Европска комисија, Савет Европске уније, Европски савет, Суд правде Европске уније и Суд ревизора.

**Европски савет** (*European Council*) је највише политичко тело ЕУ, нека врста колективног шефа државе. Сачињавају га председник Европског савета, председник Европске комисије и по један представник држава чланица (шеф државе или председник владе). На нивоу овог тела утврђује се политика и стратегија ЕУ, оно ратификује најважније међународне споразуме и уговоре и решава спорове између држава чланица и органа ЕУ. Лисабонским уговором је уведена функција инокосног председника Европског савета, која раније није постојала. Да не би дошло до забуне, морамо напоменути да Европски савет не треба мешати са Саветом Европе који представља посебну европску организацију чија је улога првенствено заштита људских права и слобода.

**Савет ЕУ** (*Council of the European Union*) је званични назив овог тела ЕУ, али се у пракси чешће назива Министарски савет (*Council of Ministers*), а понекад само Савет. Седиште је у Бриселу. Сачињавају га министри држава чланица задужени за различите области, који су окупљени у посебна тела у којима разматрају питања из својих ресора. Мада законодавна акта ЕУ формално изгласава Европски парламент, главно законодавно тело у суштини представља Савет ЕУ који претходно утврђује све законске предлоге. Поред законодавних, са Европским парламентом он формално дели и буџетска овлашћења, а сам је овлашћен да

---

<sup>21</sup> Велика Британија и Чешка, које нису чланице еврозоне, одлучиле су да не постану странке Фискалног пакта.

креира економску, спољну и безбедносну политику, итд. Најкраће речено, Савет ЕУ представља најзначајнији законодавни орган ЕУ, а најважнији и најчешћи инструмент који користи ради уједначавања права држава чланица су обавезујуће директиве.

**Европска комисија** (*European Commission*) такође има седиште у Бриселу, па се може рећи да је Брисел центар администрације ЕУ. Европска комисија припрема предлоге законодавних аката, тј. има „право законодавне иницијативе“. Савет ЕУ и у многим другим питањима одлучује на основу предлога Европске комисије (међународни споразуми, буџет). Европска комисија се стара о спровођењу одлука и прописа ЕУ, па чак може и кажњавати појединце или компаније које прекрше право ЕУ. За разлику од чланова Савета ЕУ, чланови Комисије морају да обављају своју функцију независно од влада својих земаља и морају делати искључиво у интересу ЕУ као целине. Европска комисија треба да представља наднационалну структуру, за разлику од Савета министара где поједине државе заступају сопствене интересе.

**Европски парламент** (*European Parliament*) је једино директно изабрано тело унутар ЕУ. Избори одржавају се једном сваких пет година бирају чланове Европског парламента (МЕП). Постоје 751 места у Европском парламенту<sup>22</sup>, мада с обзиром да је Велика Британија напустила ЕУ, број места је пао на 705 посланика генерално се придруже парламентарну групу која се усклади са својим најбољим интересима, како би се осигурало да су њихови ставови дати већу тежину. За групу да буде признат, мора да има 25 Посланици ЕП који представљају најмање једну четвртину држава чланица. Скупштина бира свој председника, заједно са 14 потпредседником, за период од 2 ½ године. Колективно, ова група је позната као биро парламента. Скупштина заседа у Стразбуру, али је Секретаријат са седиштем у Луксембургу и неким седницама и састанцима одбора одржати у Бриселу да олакша контакт са Комисије и Савета. Европски парламент је одговоран за надзор над другим институцијама ЕУ, пре свега Комисију. Сагласност парламента је такође неопходна да би се нове државе чланице придружиле ЕУ. Снажна полука правног утицаја којом располаже Европски парламент је право да изгласа неповерење Европској комисији, али је за то потребна двотрећинска већина присутних посланика.

**Европски суд правде** (*European Court of Justice*) или Суд правде ЕУ са седиштем у Луксембургу представља највише судско тело у ЕУ и решава спорове везане за поштовање и тумачење прописа ЕУ. Суд се састоји од 27 судија које именује свака држава чланица, са мандатом од 6 година који се може обнављати. У раду Суда учествује и помаже му 8

<sup>22</sup> Овај број је прецизиран Лисабонским уговором на 751 (укључујући и председника Европског парламента), без обзира на будућа проширења, с тим што свака држава чланица може имати најмање 6 посланика, а највише 96 (толико их има Немачка, док Француска има 74, Италија и Велика Британија по 73, итд.).

независних правозаступника - правобранилаца (*Advocates General*), од којих четворица увек морају бити из „великих“ држава чланица (Немачка, Француска, Велика Британија и Италија). Надлежност суда обухвата преиспитивање правних аката које су донели органи ЕУ, утврђивање да ли су поједине државе чланице прекршиле право ЕУ својим понашањем (када поступак по правилу покреће Европска комисија против држава чланица), поступке које могу покренути државе чланице против Европске комисије због прекорачења овлашћења, решавање спорних питања везаних за тумачење права ЕУ, итд. Европски суд правде има надлежност само у областима које чине први стуб ЕУ, не и у сферама које обухватају други и трећи. Појединци не могу непосредно покренути поступак пред овим судом, за разлику од поступка пред Европским судом за људска права Савета Европе.

### 3. ЕВРОПСКО ЗАКОНОДАВСТВО

Хијерархијски посматрано, законодавство ЕУ уобичајено се дели на примарно и секундарно. Примарно право Уније односи се на оснивачке уговоре, тј. Правно тело које су донеле саме државе чланице. Примарни извори су највишег ранга, а све остале правне норме темеље се и подређене су нормама примарног законодавства.<sup>23</sup> У стварању примарног комунитарног законодавства, односно законодавства ЕУ, учествују све чланице ЕУ, као и комунитарне (наднационалне) институције на основу сопствених правних овлашћења. Супротно томе, секундарно право Уније је правна држава коју институције Европске уније чине на основу овлашћења

---

<sup>23</sup> Уговор о Европској унији (1997), Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик (1951), Уговор о оснивању Европске економске заједнице (1957) и Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију (1957). Ови уговори су више пута мењани и допуњавани: Јединственим европским актом (1986), Споразумом из Мастрихта (1992), Споразумом из Амстердама (1997) и Споразумом из Нице (2000). 13. децембра 2007. године је у Лисабону потписан документ о реформи Споразума о Европској унији, који би после неопходне ратификације у националним парламентима (односно референдума у Ирској) требало да ступи на снагу 1.1.2008. године. Овај споразум садржи у великој мери одредбе из текста Устава који је пропао на референдумима у неким државама чланицама, а да би се овај пут избегла таква опасност, о документу се углавном одлучује у националним парламентима. Предвиђен је велики број промена у односу на постојеће стање, између осталог: Европски савет ће уместо у 137 убудуће одлучивати у 181 политичкој области, смањује се број комесара од 2014 са 27 на 18, Повеља о основним правима добија обавезујућу правну снагу као и уговори, предвиђа се чвршћа сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова, итд. Горан Обрадовић Милан Јевтић, *Значајни аспекти радног права Европске уније*, Фондација Фридрих Еберт, Београд, 2008, 5.

која су им дата у уговорима. Секундарни извори (секундарно законодавство) означава правне норме изведене из уговора и које садрже одлуке донете од стране европских институција, сагласно овлашћењима која су им дата уговорима, као и и међународни споразуми којима се уређују међусобни односи ЕУ и других међународних организација или трећих држава. Секундарне изворе стварају, пре свега, Савет и Комисија.<sup>24</sup> Дакле, за разлику од примарног, секундарно законодавство ЕУ успостављају, односно стварају искључиво наднационалне институције ЕУ. Наведеним изворима, такође треба додати и судску праксу Европског суда. Укупност правних прописа Европске уније збирно се назива *acquis communautaire*<sup>25</sup> (правне тековине ЕУ)<sup>26</sup>, а подељена је на 35 поглавља за потребе преговора о приступању<sup>27</sup>.

**Прописи.** То су закони који се односе директно на свакога, укључујући и све земље чланице. Прописи су обавезујући у целини.

<sup>24</sup> У секундарне изворе спадају: уредбе (*Regulations*); упутства (*Directives*) и одлуке (*Decisions*). Осим ових обавезујућих аката, у секундарно законодавство спадају и препоруке, мишљења и други „неименовани акти“, који немају обавезујући карактер. *Ibid.*

<sup>25</sup> Израз или синтаagma *acquis communautaire* потиче из француског језика и у већини држава чланица се не преводи на матерњи језик. Израз *acquis communautaire* је од првог проширења Европске економске заједнице уведен као „критеријум опште интеграције“, с тим што је његов појам допуњаван да би коначно био прецизно дефинисан на Европском самиту у Копенхагену, 1993. године. У пракси је задржан назив *acquis communautaire*, али му је значење проширено и на тековине или достигнућа Европске уније. У том циљу је Европска унија Уговором о оснивању преузела обавезу да у потпуности очува тековине Заједнице (*acquis communautaire*) и да их даље развија. У српском језику се *acquis communautaire* преводи као „правне тековине“ или „комунитарне тековине“ Комунитарно право од француске речи: *Acquis Communautaire* (комунитарне тековине) или енглеског израза: *Community Law*, који оба означавају правни систем настао под окриљем и деловањем институција Европских заједница, касније Европске уније. Г. Гасми, *Право и основи права Европске уније*, Универзитет Сингидунум, Београд, 2010, 142.

<sup>26</sup> Србија учествује у процесу стабилизације и придруживања, а важна обавеза коју је Србија преузела потписивањем Споразума о стабилизацији и придруживању јесте усклађивање прописа са правним тековинама ЕУ (*acquis communautaire*), као и њихова доследна примена. Међутим, *acquis communautaire* је врло „сложен и обиман посао и мора се одвијати постепено и по секторима“ Република Србија је од 2004. године започела и са процесом усклађивања националног законодавства са законодавством ЕУ, и сваке године је усвајала Акциони план за хармонизацију. В. Голубовић, „Усаглашеност права социјалне сигурности Србије са правом Европске уније“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2011, 579–598.

<sup>27</sup> У преговорима за пето проширење ЕУ био је подељен на 31 поглавље.



Прописи постају део националног закона и извршни су у националним судовима чим ступе на снагу. Они не треба да буду пренети у националне законе.

**Директиве.** Директива је облик налога земљама чланицама да имплементирају национално законодавство како би постигли одређени резултат. На националним владама је да одлуче какав је облик и начин законодавства потребан да се постигне тај резултат. Ово омогућава државама чланицама флексибилност у примени директива и олакшава да то учини на начин који је задовољавајући за сваку државу чланицу. Обично, Директива ће одредити рок за имплементацију законодавства.

**Одлуке.** Одлука је упућена на ограничене и дефинисане групе људи, на пример једне државе чланице или корпорације. Одлуке су обавезујуће за групу којој су упућене.

**Препоруке и мишљења.** Оне нису обавезујуће, већ су једноставно, као што и сам назив каже, препоруке.

Основни закони или правила ЕУ су наведени у уговорима. Сви уговори морају бити споразумни и ратификовани<sup>28</sup> од стране држава чланица. У два кључна уговора ЕУ су Уговор о Европској унији (Treaty of the European Union - TEU)<sup>29</sup> и Уговор о функционисању Европске уније (Treaty on the Functioning of the European Union - TFEU). Већина закона је првобитно припремила Комисија пре него што су се сложили Савет Европске уније и Европски парламент.

Тековине Заједнице тј. *acquis communautaire* односе пре свега на јединствено тржиште и четири слободе које на њему владају (слобода кретања радне снаге, капитала, роба и услуга); затим на заједничке политике Заједнице (трговинска, пољопривредна, конкуренција, саобраћајна и друге) и најзад, на мере подстицања развоја најмање развијених региона и категорија становништва. Поред наведених „слобода“, аутор Vorhart (2010) наводи још једну врло битну карактеристику правног поретка Европске уније. То је, његова миротворна улога, која је од историјског значаја. „Имајући за циљ одржавање мира и слободе, он замењује силу као средство решавања сукоба правом које повезује појединце и државе чланице у јединствену Заједницу. Зато је правни

---

<sup>28</sup> Уговор је ратификован када постане део закона држава чланица. Процедуре ратификације се разликују.

<sup>29</sup> Његови задаци су постављени у члану 2. и обухватају: промоцију истраживања и ширење техничких информација о атомској енергији; успостављање јединствених стандарда за здравље и безбедност; промоцију инвестиција; праведно снабдевање руда и нуклеарног горива; сигурност нуклеарних материјала; међународну промоцију мирнодопске употребе нуклеарне енергије и стварање заједничког тржишта у овој области. А. Kaczorowska, *European Union Law*, Routledge, London, 2017, 8.

поредак Уније важан инструмент очувања и стварања мира.<sup>30</sup> Унија се обавезала да одржи „*acquis communautaire*” у целини и да га даље развија. Значај *acquis communautaire* јесте и у томе што су државе кандидати дужне да пре приступања Европској унији прихвате „комунитарно достигнуће“. Од правила да су државе дужне да у целости прихвате „*acquis*“ само изузетно могу да се допусте изузеци — нпр. привремене резерве на уговоре о приступању у погледу слободе кретања радника.<sup>31</sup> Из тих разлога су изузеци и одступања од „*acquis communautaire*” допуштени само у ванредним околностима и морају бити ограничени у обиму.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Klaus-Dieter Borhart, *Abeceda prava Evropske unije*, Kancelarija za publikacije Evropske unije, Luksemburg, 2010, str. 119.

<sup>31</sup> Бранко Лубарда, *Европско радно право*, CID, Подгорица 2004, стр. 78.

<sup>32</sup> Г. Гасми, *op. cit.*, стр. 142.

**Mirjana Ivaz**

Assistant, Faculty of Law,  
University of Priština – Kosovska Mitrovica

## EUROPEAN LAW AND LEGAL TRADITION

### Summary

It is now known that the European Union has evolved from the European Coal and Steel Community (ECSC), the European Atomic Energy Community (Euratom) and the European Economic Community (EES). The communities were formed in the aftermath of World War II, in part in an effort to foster economic cooperation and ensure long-term peace in continental Europe. The paper points to a period of development of European legislation before World War I, just before and after the formation of the most important EU institutions: European Parliament, the Council of the European Union, the European Council, the Court of Justice of the European Union and the Court of Auditors, pointing out the importance of knowledge of tradition, as contemporary legislation is based on traditional norms. To achieve the desired degree of integration, definition and implementation of the common policy, and to ensure a high degree of mutual harmonization of legal norms between states in the field of law banknotes. In this way, the EU has grown into a supranational, parastatal organization whose members deliberately sacrifice part of national sovereignty, especially in the area of law, transferring competence in many segments to a common organization, the most important institutions of which are based in Brussels.

**Keywords:** Unionis Europaeae, European ius, iuris traditionibus coniungere.

### ПОПИС КОРИШЋЕНЕ ЛИТЕРАТУРЕ:

Аврамовић, С., Станимировић, В. *Упоредна правна традиција*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2011.

Vorhart, K. D. *Abeceda prava Evropske unije*, Kancelarija za publikacije Evropske unije, Luksemburg, 2010.

Гасми, Г. *Право и основи права Европске уније*, Универзитет Сингидунум, Београд, 2010.

Голубовић, В. „Усаглашеност права социјалне сигурности Србије са правом Европске уније“, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, 3/2011, 579–598.

Зечевић, С. *Институционални систем и право Европске уније*, Београд, 2015.

Kaczorowska, A., *European Union Law*, Routledge, London, 2017.

Лубарда, Б. *Европско радно право*, СИД, Подгорица, 2004.

Митровић, Д. *Основи права*, Универзитет Сингидунум, Београд, 2008.

Обрадовић, Г., Јевтић, М. *Значајни аспекти радног права Европске уније*, Фондација Фридрих Еберт, Београд, 2008.

Cairns, W. *Introduction to European Union Law*, Cavendish Publishing, London, 2002.