

Проф. др Зоран Радивојевић

**ПРВИ СТУБ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ - ACQUIS
COMMUNAUTAIRE**

UDK 341.215.2(4):340:13

Рецензент: Проф. др Александар Ђурић

Сажетак

У овом раду разматра се први стуб Европске уније који чине Европске заједнице као надржавне организације засноване на интеграцији са чврстим и кохерентним правним системом и најразвијенијом структуром. Особеност њихове надлежности изражава се кроз постојање обавезних одлука, специфичност процеса доношења одлука и начина

одлучивања и премоћ органа састављених од независних личности или непосредно изабраних представника грађана. Европске заједнице појављују се као правна лица у унутрашњим поретцима држава чланица и поседују све битне атрибуте својствене међународноправном субјективитету.

Кључне речи: Европске заједнице, Европска унија, надржавност, интеграција, комунитарна тековина, комунитарно право.

Проф. др Зоран Радивојевић¹

ПРВИ СТУБ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ - *ACQUIS COMMUNAUTAIRE*

1. ПОРЕКЛО

Настанак назива "први стуб" везује се за две паралелне међувладине конференције чије је одржавање претходило усвајању Уговора из Мастрихта. Одлуку о њиховом организовању донео је Европски Савет на састанку у Даблину 1990. године са циљем да се припреме нацрти уговора о економско-монетарној и политичкој унији. На крају је одлучено да се уместо два изради само један уговор о оснивању Европске уније².

Унија није замишљена као творевина која треба да укине или замени три Европске заједнице. Ствар је била управо обрнута: она је представљала заједнички оквир или кров под који је требало сместити како постојеће Заједнице, тако и нове облике сарадње, као што су заједничка спољна и безбедоносна политика и сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова. Отуда структура Европске уније подсећа на конструкцију храма који почива на три стуба³. У складу са таквом архитектуром Уговор из Мастрихта⁴ је обухватао

¹ Редовни професор Правног факултета у Нишу.

² У Риму, на Конференцији о политичкој унији преговоре су водили министри иностраних послова чланица, а на паралелној конференцији о економској и монетарној унији министри финансија. Значајну улогу имале су државе председавајући Заједница (Луксембург, а затим Холандија) које су припремале радне документе у облику нацрта уговора. На крају су они спојени у један који се односио на Европску унију у целини. Преостала спорна питања у овом нацрту уговора решена су на састанку Европског савета у Мастрихту 9. и 10. децембра 1991. године.

³ Сматра се да је метафору грчког храма ослоњеног на три стуба први употребио француски преговарач на међународној конференцији у Риму Пјер де Боасје (Pierre de Boissieu). Та идеја је фигурирала већ у нацрту уговора који је сачињен током председавања Луксембурга, да би касније била широко прихваћена у званичним круговима и доктрини. Више о томе: D. Chalmers, European Union Law and EU

заједничке одредбе (наслов I) које се односе на Европску унију као целину, три поглавља (наслови II, III и IV) о изменама оснивачких уговора заједница ("први стуб"), као и посебна поглавља (наслови V и VI) који се односе на заједничку спољну и безбедоносну политику ("други стуб") и сарадњу у области правосуђа и унутрашњих послова ("трећи стуб").

У Амстердамском уговору⁵ остаје оваква структура Европске уније, али се унутар ње врши прерасподела надлежности. Тако је област која обухвата визе, азил, имиграцију и уопште слободу кретања људи (тзв. Schengen acquis) пребачена у целини из трећег у први стуб. Поред тога, назив трећег стуба је преименован у полицијску и правосудну сарадњу у кривичним стварима.

Уговор из Нице⁶ није у том погледу ништа битније изменио, пошто се углавном бавио институционалним реформама за случај проширења, тј. повећања броја држава чланица. Као резултат тростубне структуре Европске уније и овај уговор садржи заједничке одредбе (чл. 1-2), јединствени институционални оквир (чл. 3-7), као и посебне делове о Европским заједницама (чл. 8-10), заједничкој спољној и безбедоносној политици (чл. 11-28) и полицијској и правосудној сарадњи у кривичним стварима (чл. 29-42).

2. КАРАКТЕРИСТИКЕ

Три стуба на којима почива Европска унија немају исти значај и карактер. Европске заједнице су далеко најважнији део и средиште Уније. Оне чине основни, централни и носећи стуб, за разлику од преостала два стуба који имају споредни и пратећи значај.

Government, Vol.I, Aldershot, 1998, p. 48. По неким ауторима уставна архитектура ЕУ више подсећа на француску (готску) катедралу (B.de Witte, Sovereignty and European Integration, The European Court and National Courts-Doctrine and Jurisprudence, Oxford, 1998, p. 66), док други одбацују ове "грађевинске" метафоре и Унију посматрају као "тројство" (J. Weiler, Neither Unity nor Three Pillars, The Trinity Structure of the Treaty on European Union, 1993, p. 49).

⁴ Потписан 7. фебруара 1992. године; ступио а снагу 1. новембра 1993. године. За текст: Уговор о Европској унији: од Рима до Мاستрихта, Београд, 1995.

⁵ Потписан 2. октобра 1997. године; ступио на снагу 1. маја 1999. године.

⁶ Потписан 26. фебруара 2001. године; ступио на снагу 1. фебруара 2003. године. За текст: Оснивачки уговори Европске уније, Београд 2003.

Стављањем под заједнички кров Европске заједнице задржале су све значајне одлике. Пре свега, сачуван је *acquis communautaire*, тј. заједничка тековина проширена и ојачана кроз ревизију оснивачких говора. Надаље, очуван је надржавни карактер Европских заједница са чврстим и развијеним комунитарним правним поретком. И коначно, деловање Европских заједница и даље се заснива на интеграцији, насупрот класичној међудржавној сарадњи која постоји у области заједничке спољне и безбедоносне политике, полиције и правосуђа. Из тога произилазе две основне карактеристике првог стуба: надржавност и интеграција.

2.1. НАДДРЖАВНОСТ

Израз "наддржавност" ("наднационалност" или "супранационалност") у основном, етимолошком смислу означава власт која се налази преко, изнад и изван државе, односно власт која превазилази границе националне државе. Као обележје међународне организације први га је употребио француски министар иностраних послова Шуман у свом плану за стварање Европске заједнице за угаљ и челик. У службену употребу улази усвајањем Париског уговора који је Високу власт (претеча данашње Комисије) дефинисао као надржавну, да би се изгубио закључењем Уговора о спајању органа Европских заједница⁷. Без обзира на брисање овог термина, сам појам надржавности најшире је прихваћен у теорији и пракси. До разлика, међутим, долази приликом дефинисања обима и садржине овог појма.

Следбеници једног приступа⁸ настоје да створе општи појам надржавности, не везујући га притом само за Европске заједнице. По том схватању, надржавност обухвата следеће елементе: а) одлуке организације су обавезујуће за све државе чланице; б) органи организације делују независно од воље држава чланица посредством механизма већинског одлучивања или преко независног положаја чланова тих органа; в) организација је овлашћена да доноси правила која су директно обавезујућа за физичка и правна лица у државама чланицама; г) организација је способна да извршава своје одлуке уз могућност коришћења националних судских власти; д) организација има потребан степен финансијске самосталности; и) организација не допушта могућност једностраног повлачења државе чланице. Будући да у савременом међународном поретку не постоји организација која би задовољила све ове услове,

⁷ Више о томе: В. Кнежевић-Предић, *Оглед о суверености: сувереност и Европска унија*, Београд, 2001, стр. 82.

⁸ H. G. Schermers, *International Institutional law*, Leiden, 1972, pp. 20-21.

појам надржавности се мора релативизовати, што у случају Европских заједница значи да су елементи надржавности преовлађујући.

Присталице супротног приступа⁹ долазе до појма надржавности уопштавањем особина Европских заједница. Према овом гледишту, заједнице имају следећа надржавна обележја: а) постојање органа (извршних и представничких) у чији састав улазе лица која нису представници држава чланица везани инструкцијама својих влада, већ независне личности које делују у интересу организације; б) овлашћење органа да доносе одлуке које су обавезујуће за државе чланице без њиховог пристанака, тј. без обзира на то како су се изјасниле (гласале) приликом одлучувања; и в) овлашћење органа да без посредовања државе чланице уређује односе на њеној територији, односно да својим одлукама ствара права и обавезе за физичка и правна лица.

Свака од ових одлика узета појединачно јавља се и код других међународних организација¹⁰. Оно што је ново и по чему се Европске заједнице разликују од типичних међународних организација јесте да се сва ова обележја заједно појављују само код њих. Томе треба додати још један елемент надржавности који представља особеност Заједница. Код њих, наиме, постоји свеобухватни систем правосудне контроле коју врши Европски суд правде чија је надлежност за спорове из домена комунитарног права обавезна, а чије су пресуде обавезне и коначне¹¹.

2.2. ИНТЕГРАЦИЈА

Интеграција се обично дефинише као споразум или административна машинерија која ствара организацију са способношћу доношења одлука о значајним питањима, улазећи у непосредни контакт са појединцима и слободу од контроле националних влада¹². Европске заједнице засноване су на тзв. функционалној интеграцији која тежи обједињавању и стављању под контролу

⁹ О. Рачић-В. Димитријевић, Међународне организације, Београд, 1980, стр. 74-75.

¹⁰ Тако су службеници и судије у свим организацијама независни, односно "наднационални". У многим међународним организацијама познато је већинско доношење обавезних одлука (на пример, деловање Савета безбедности на основу Главе VII Повеље). Још у XIX веку речне комисије на Рајни и Дунаву имале су право да непосредно регулишу и контролишу понашање физичких и правних лица.

¹¹ В. Кнежевић-Предић, Како делује правни поредак Европске уније? Београд, 2001, стр. 24.

¹² P. Reuter, *International Institutions*, New York, 1961, p. 299.

међународног средишта оних државних делатности код којих се постижу боље увиђање заједничких интереса и већа ефикасност сарадње. Том приликом се не дира у друштвене области где се мешање међународних центара не може трпети или које још нису сазреле за интеграцију¹³.

Ово показује да је за појам интеграције од суштинског значаја начин расподеле надлежности у одређеној области између Европских заједница и држава чланица. Интеграција значи да у одређеној области постоји примарна надлежност Заједница, док је надлежност држава чланица изузетак. У супротном, тј. када је надлежност чланица правило, а надлежност Заједнице ограничена само на посебно утврђене случајеве, ради се о области сарадње.

Интеграција у оквиру Европских заједница није последица неког унапред датог плана и програма. Она је била неравномерна, неуједначена и непредвидива, одвијала се у ходу и то како су налагали разлози првенствено економске природе. Отуда интеграцију не одликује систематичност и униформност, већ велика разноликост¹⁴. Процес интеграције обично је започињао у одређеној области, да би се затим преливао (тзв. *spill-over* ефекат) на нова поља сарадње као практичан и прагматичан одговор на проблеме и захтеве држава чланица. Овакав развој сликовито се назива "бициклистичка теорија интеграције" чиме се жели показати да се пад (застој) спречава сталним кретањем напред, као што је то случај са возњом бицикла¹⁵.

Почело се сада већ далеке 1951. године са интеграцијом у области производње угља и челика која је стављена под контролу Европске заједнице за угаљ и челик основане Париским уговором. Непуних шест година након тога, закључењем Римског уговора, интеграција је проширена на област мирољубивог истраживања и коришћења атомске енергије са циљем да се преко ЕВРОАТОМ-а унапреди развој нуклеарне индустрије и обезбеди снабдевање чланица физионом материјалима. Међутим, истим уговором државе су основале Европску економску заједницу и тако изразиле спремност да крену путем економске интеграције која је имала много амбициознији задатак да обухвати све привредне гране и главне области економије. Током наредних година управо је ЕЕЗ била главна покретачка снага европске интеграције.

¹³ О. Рачић-В. Димитријевић, *op. cit.*, стр. 74.

¹⁴ В. Кнежевић-Предић, *Оглед о суверености: сувереност и Европска унија*, Београд, 2001, стр. 301.

¹⁵ А. Somek, *On Supranationality, European Integration On-Line Papers, Vol.5, 2001, No 3*; <http://eiop.or.at/eiop>.

Кроз познате етапе у развоју Европских заједница, почевши од Уговора о обједињавању органа од 1965. године, преко усвајања Јединственог европског акта 1986. године, па све до закључења уговора у Мастрихту 1992. и Амстердаму 1997. године, дошло се до области интеграције које данас представљају комунитарну тековину. Она обухвата: јединствено унутрашње тржиште, укључујући слободно деловање закона конкуренције, економску и монетарну унију, заједничку саобраћајну политику, заштиту животне средине, заједничку пољопривредну политику, социјалну политику, држављанство Европске уније, образовање и стручно оспособљавање, културу, здравство и омладину, заштиту потрошача, трансевропске мреже, индустрију и индустријску политику, економску и социјалну кохезију, тј. политику регионалног развоја, истраживање и развој, помоћ земљама у развоју (тзв. сарадња за развој), визе, азил, имиграцију и друге политике које се односе на кретање лица.

Ниво интеграције у овим областима није исти, па се уз извесну дозу упрошћавања може извршити следеће степеновање. На самом врху налазе се јединствено унутрашње тржиште¹⁶ и економска и монетарна унија¹⁷ који чине језгро првог стуба и срж читаве интеграције. Њима се могу придодати саобраћајна политика, политика виза, азила и имиграције, заштита животне

¹⁶ У прво време Европска економска заједница имала је мање амбициозни циљ који се састојао у стварању царинске уније. Тај циљ је остварен брже него што је планирано 1968. године. Касније се показало да, поред царина и квота, постоје и нетарифне препреке на заједничком унутрашњем тржишту, као што су државне субвенције предузећима или протекционистичке мере уведене под изговором заштите потрошача. Због тога је 1985. године усвојена Бела књига под карактеристичним насловом "Довршавање јединственог тржишта" у којој је било предвиђено око 300 мера за отклањање три врсте препрека: физичких (са којима се лица и роба сусрећу приликом преласка граница), фискалних (индиректно опорезивање, порез на додату вредност или порез на алкохол и дуван) и техничких (различити технички прописи и стандарди). Захваљујући овом документу, Европска унија је успела да до 1992. године успостави јединствено уместо дотадашњег заједничког тржишта, те данас представља потпуно интегрисано подручје.

¹⁷ Економска и монетарна унија била је омогућена управо стварањем јединственог тржишта. Она није остварена одједном, него је прошла кроз три фазе. Прва се састојала у либерализацији финансијских трансакција и усклађивању економске и монетарне политике држава чланица. У другој фази је основан Европски монетарни институт као ембрион будуће Европске централне банке. У трећој, завршној фази Институт се трансформише у Европску централну банку и почиње да функционише европски систем централних банака у који су укључене националне централне банке држава чланица. Круна тог процеса је увођење евра 1. ануара 2002. године.

средине и зајединчка саобраћајна политика као области са високим степеном интеграције. Затим следи област истраживања и развоја, социјална политика, заштита потрошача и помоћ земљама у развоју код којих су елементи интеграције преовлађујући. На дну ове скале налазе се здравство, образовање, култура, политика запошљавања, трансевропске мреже, индустрија, економска и социјална кохезија као области најближе моделу класичне међудржавне сарадње.

3. СПЕЦИФИЧНОСТ НАДЛЕЖНОСТИ

Из надржавног карактера и интеграције произилази специфичност надлежности Европских заједница. Она се испољава тројако: кроз правну природу одлука, кроз процес доношења одлука и начин одлучивања, као и кроз састав органа који имају доминантну улогу у оквиру првог стуба.

3.1. ПРАВНА ПРИРОДА ОДЛУКА

Битно обележје првог стуба огледа се у постојању обавезних одлука, тј. одлука које правно обавезују државе чланице без њиховог пристанка. То наравно не значи да су све одлуке донете у оквиру овог стуба обавезујућег карактера. Постоје препоруке и саветодавна мишљења која, као што им назив каже, нису обавезна. Ти правно необавезујући акти представљају изузетак, те се може сматрати да они нису у саставу комунитарног права у коме преовлађују обавезне одлуке.

Према слову оснивачких уговора органи Европских заједница доносе три врсте одлука: уредбе, директиве и одлуке¹⁸. Уредбе (regulation, règlement) су

¹⁸ У другом и трећем стубу не доносе се уредбе, директиве нити обавезне одлуке. Овде се усвајају акти који се зову: заједничке стратегије, заједнички ставови, заједничке акције, оквирне одлуке, одлуке, декларације, међународни уговори и конвенције. Заједничка стратегија је акт који усваја Европски савет. То су врло начелне одлуке политичког карактера за области у којима је ЕУ посебно заинтересована. Заједничке ставове усваја Савет и у њима се изражава становиште Уније о неком питању које се тиче треће државе или међународне организације. Државе чланице имају задатак да своју политику (спољну, одбрамбену и сл.) ускладе са тим ставом и заступају га у другим међународним организацијама или на међународним конференцијама. Заједничке акције су акти које, такође, доноси Савет када је потребно

акти који имају општу важност и нормативни карактер. Оне садрже апстрактне норме које на општи начин регулишу одређене ситуације или односе, имајући у виду неодређен круг субјеката и лица. Као такве, уредбе у великој мери одговарају законима у унутрашњем праву, па их неки називају наднационалним или европским законима.

Друга њихова карактеристика је непосредна примењивост у државама чланицама. За примену уредбе није неопходна ратификација од стране државе. Оваква врста националне интервенције не само да није потребна, него се чак сматра недопуштеном. Према ставу Суда правде свака легислативна интервенција државе чланице представљала би повреду комунитарног права, будући да отвара могућност за измену текста уредбе, прикривање њеног комунитарног порекла и спречавање физичких лица да се користе правима која су у њој предвиђена.

Уредбе обавезују у целости у свим својим елементима. Оне се примењују на све субјекте комунитарног права, на државе чланице и на индивидуалне субјекте без икакве разлике. Уредбе су, дакле, обавезујуће како на комунитарном, тако и на националном нивоу. Оне могу да буду основни акти када их доноси Савет или да имају имплементациони карактер, уколико их је донела Комисија.

Директиве (directive) су правни акти упућени искључиво државама чланицама. Чињеница да обавезују само чланице као субјекте указује да оне не представљају опште правне акте, као што је то случај са уредбама. Суд правде је то разликовање ублажио¹⁹, допуштајући индивидуалним субјектима да

оперативно деловање ЕУ и ако се неки циљ Уније може боље остварити заједничком акцијом, него појединачним деловањем чланица. Оквирне одлуке се доносе са циљем хармонизације законодавства држава чланица. Одлуке су појединачни акти који обавезују само у погледу циља и по томе су сличне са директивама у првом стубу. У декларацијама се износи гледиште, захтев или очекивање Уније у односу на неко питање или државу. Зову се декларација ЕУ или декларације председавајућег у име Уније. Међународни уговори се закључују у области спољне и безбедоносне политике са трећим државама и међународним организацијама, док се у трећем стубу користе међународне конвенције о сарадњи у области правосуђа и полиције везано за кривичне ствари. За даљу анализу: М. Јањевић: "Трећи стуб" Европске уније, Београд, 2003, стр. 48 и даље.

¹⁹ У пракси се показало да разлика између уредбе и директиве није тако велика и оштра као што би изгледало на основу оснивачких уговора. Захваљујући пресудама

се позову на права која за њих проистичу из директива, иако се ови акти не обрађају појединцима, већ државама чланицама.

Друга разлика је у томе што директиве обавезују у погледу циља који треба постићи и рока, али не и у погледу начина њиховог остваривања у националним правним порецима. Код директиве државе имају слободу избора средстава, метода и форме за извршење обавезе која из ње произилази. Национална интервенција је овде не само пожељна и корисна, већ и неопходна за имплементацију директиве.

Одлуке (decision, décision) су трећа врста правно обавезујућих аката. Оне обавезују у потпуности субјекте којима су упућене, а то могу бити државе чланице или физичка и правна лица. Одлуке су директно примењиве и непосредно стварају права и обавезе за лица којима су упућене. Међутим, за разлику од уредби, то су појединачни акти административног карактера.

3.2. ПРОЦЕС ДОНОШЕЊА ОДЛУКА И НАЧИН ОДЛУЧИВАЊА

У Европским заједницама не постоји јединствена процедура за доношење одлука. Оснивачки уговори предвиђају више од двадесет различитих процеса доношења одлука²⁰. Па ипак, уз извесну дозу упрошћавања и занемаривање изузетака, може се доћи до општег модела поступка одлучивања у оквиру првог стуба. У том поступку постоје две суштински различите фазе: предлагање (иницирање) одлуке и доношење коначне одлуке.

Суда правде дошло је до приличног замагљивања и ублажавања границе између ових аката, односно, да будемо сасвим прецизни, до приближавања директиве уредби и то кад је реч о правном дејству. Наиме, Суд је допустио индивидуалним субјектима да штите и она права која за њих проистичу из директива, иако су оне упућене само чланицама, а не појединцима. То је могуће само под одређеним условима, од којих је најважнији да држава чланица којој је директива упућена није у одређеном року спровела потребне мере. Тада се појединци могу и пред домаћим органима власти позивати на права из директиве. Више о јуриспруденцији Суда: В. Кнежевић-Предић, Извори права Европске уније, Право Европске уније-зборник радова, Београд 1996, стр. 128-130.

²⁰ За шири преглед законодавног поступка у првом стубу видети: Т. С.Hartley, Основи права Европских заједница (превод), Београд, 1998, стр. 34-49; J.Rideau, Droit institutionnel de l'Union et des Communautés européennes, Paris, 1999, pp. 527-629. Насупрот томе, у другом и трећем стубу процес одлучивања је много једноставнији и нема многобројних варијанти, односно постоји само један процес доношења одлука.

У првој фази централна улога припада Комисији која се појављује као главни и готово искључиви предлагач одлука. Уз пар изузетака, само је она овлашћена да предложи усвајање правних аката Европских заједница²¹. То монополско право представља моћно средство њеног утицаја у процесу доношења одлука. Комисија остаје господар свог предлога и над њим задржава пуну контролу до усвајања или одбацивања. Она може у сваком тренутку изменити предлог све до коначног изјашњавања о њему²². Осим тога, Комисија је овлашћена да свој предлог повуче и тиме онемогући доношење одлуке.

У фази коначног одлучивања учествује више органа²³ који иступају самостално или заједнички. Највећи број одлука доноси Савет, па се овај орган сматра главним, али не и јединим и искључивим законодавцем Европских заједница. У тој се улози појављује Комисија или Савет заједно са Европским парламентом. Као законодавац Комисија се јавља само изузетно или ако је на то изричито овласти Савет²⁴. Много су чешћи случајеви када одлуку доноси Савет заједно са Европским парламентом. У зависности од степена утицаја Парламента разликују се четири основна поступка усвајања одлука.

²¹ У фази предлагања у оквиру другог и трећег стуба Комисија није ексклузивни носилац иницијативе нити њени предлози имају тежину и значај као у првом стубу. Предлоге могу да подносе и државе чланице на потпуно равноправној основи. То практично значи да се одлука може донети и без предлога Комисије, што је иначе незамисливо у првом стубу. За даљу анализу видети: Н. Мисита, Основи права Европске уније, Сарајево, 2002, стр. 472-483.

²² Предлог Комисије може мењати и Савет, али таква измена њеног предлога поопштрава услове усвајања акта. Према одредби чл. 250 (раније 189а) Уговора о ЕЗ ако се Савет одлучи да мења или допуњава предлог који му је упутила Комисија за усвајање одлуке потребна је не квалификована већина, већ јеногласност његових чланица. Практично то значи да се већински систем гласања у Савету примењује само ако је његова одлука у складу са предлогом Комисије.

²³ У оквиру другог и трећег стуба у фази одлучивања појављује се само један орган, а то је Савет. Он је једини и искључиви законодавац. Комисија и Парламент могу да дају мишљења и обавештавају се о донетим одлукама, али сами не одлучују. Више о томе: С. Зечевић, Европска унија-институције и право, Београд, 2001, стр. 166.

²⁴ Најширу легислативну функцију Комисији је давао Уговор о Европској заједници за угал и челик (чл. 8 Париског уговора). Римски уговор је доделио Комисији изворну законодавну власт у много мањој мери (на пример, чл. 13 и 86). Далеко више законодавних овлашћења Комисија добија на основу делегације од стране Савета и то посебно у области заједничке пољопривредне политике и јединственог тржишта. Том приликом Савет оснива комитете преко којих врши сталну контролу над слободом одлучивања Комисије у вршењу пренетих овлашћења (тзв. комитологија).

Најмањи је утицај овог органа код поступка консултовања. Ово је најједноставнија и уједно најстарија процедура предвиђена Римским уговором²⁵. Састоји се у обавези Савета да пре коначног одлучивања консултује Парламент. То мишљење није обавезно и не мора се поштовати, али се у сваком случају мора прибавити и размотрити. Одлуку коју је Савет донео без консултовања Парламента Суд правде би могао поништити.

Утицај Европског парламента је нешто већи у поступку сарадње који је уведен Јединственим европским актом²⁶. Парламент овде има право да предложи амандмане на ставове Савета. Међутим, Савет и даље има последњу реч и доноси коначну одлуку о усвајању или одбијању предложених амандмана.

Још важнију улогу Европски парламент има у поступку давања сагласности који је, такође, предвиђен Јединственим европским актом. У овом случају Парламент даје одобрење²⁷ без кога Савет не може да донесе одлуку. То му омогућава да блокира процес одлучивања, односно представља неку врсту вета. У поступку давања сагласности Парламенту није дозвољено да мења предлог одлуке, већ је његово право ограничено на давање позитивног или негативног гласа.

Најшира овлашћења дата су Парламенту код поступка саодлучивања који је уведен Уговором из Мастрихта²⁸. У том поступку Парламент заједно и на

²⁵ Ова процедура је и даље у употреби за одредбе код који су државе желеле да умање утицај Парламента и ојачају сопствену контролу. Такав је случај са чл. 94 и 308 Уговора о ЕЗ који захтевају консултовање са Европским парламентом, односно Парламентом и Економским и социјалним комитетом.

²⁶ Процедура сарадње данас је од историјског значаја за све области комунитарног права, осим за Европску монетарну унију код које и даље постоји. Уговори из Амстердама и Нице задржали су одредбе о овом поступку јер су оне "сматране политички недодирљивим, те нису могле бити модернизоване, као што је то учињено са великим делом Уговора" (J. Show, *European Union Law*, London, 2001, p. 75).

²⁷ Одобрење Парламента неопходно је не само као процедурални, већ и као суштински предуслов за закључење споразума са трећим државама или међународним организацијама. Без његовог одобрења нема ни пријема нових чланица, нити придруживања трећих држава. Нема ни одлука којима се утврђује озбиљно и трајно кршење људских права. Видети чл. 300 (раније 228) Уговора о ЕЗ.

²⁸ Уговор из Мастрихта (чл.189б) усвојио је поступак одлучивања за 15 правних области. Уговором из Амстердама (чл.251) ова процедура значајно је проширена на нове области (на пример, недискриминација на основу држављанства, слобода кретања и настањивања, социјално обезбеђење, оснивање предузећа, специјализација,

равноправној основи са Саветом усваја обавезне одлуке. Тако донета одлука представља заједничко дело ова два органа и заснована је на њиховој сагласности. У случајевима када постоје разлике између Савета и Парламента прибегава се формирању комитета за мирење, па уколико ни после овог поступка не дође до усаглашавања одлука се не може донети. Према томе, као што Парламент не може одлучивати противно вољи Савета, тако ни Савет не може усвојити одлуку без сагласности Парламента.

Кад је у питању начин гласања у Савету, оснивачки уговори предвиђају примену готово свих познатих система одлучивања: једногласност, квалификована и апсолутна већина. Једногласност, која је пре Јединственог европског акта била преовлађујућа, више није правило, већ представља изузетак у оквиру првог стуба. После уговора из Мастрихта и Амстердама квалификована већина постаје основни начин одлучивања у Савету. Том приликом примењује се пондерисано гласање, односно начело одмеравања гласова. То значи да чланови располажу неједнаким бројем гласова²⁹ који се креће од 29 до 3, с тим да квалификована већина потребна за усвајање одлуке износи 258.

Иако се највећи број одлука доноси квалификованом већином, једногласност није занемарена у Савету. Она је задржана за најважнија питања укључујући и питање састава других органа³⁰. У овом случају код доношења одлука важи

транзит, професионалан обука, јавно здравље, трансевропске мреже, човекова средина, сарадња за развој, царинска сарадња и сл.). У исто време процедура је поједностављена изостављањем тзв. "трећег читања", чиме је Парламент постављен на исти ниво са Саветом као главним законодавцем.

²⁹ После ступања на снагу Уговора из Нице и најновијег проширења Уније распоред гласова је следећи: Немачка, В. Британија, Италија и Француска имају по 29 гласова, Шпанија и Пољска 27, Холандија 13, Белгија Грчка, Португалија, Чешка и Мађарска 12, Аустрија и Шведска 10, Данска, Финска, Ирска, Словачка и Литванија 7, Летонија, Словенија, Естонија, Кипар и Луксембург 4 и Малта 3. То укупно чини 345 гласова, док проценат позитивних пондерисаних гласова износи 64%.

³⁰ Листа питања о којима Савет одлучује једногласно није нимало занемарљива и обухвата преко 50 ставки (видети, на пример, чл.7, 34, 41, 42, 64, 133, 137, 139, 190, 214 и 300 Уговора о ЕЗ). Овде су заправо укључена сва она питања која се могу сматрати најзначајнијим за уређење односа држава чланица и чланица и Заједница. Правни израз тежње да се једногласност очува представља много оспоравана, али још увек присутна и поштована "Луксембуршка формула", која омогућава чланица да се позове на важне државне интересе и спречи доношење одлуке квалификованом већином. Уговором из Амстердама она је добила своју потврду, па је зато неки

начело једна држава–један глас чиме се у највећој мери поштује и штити суверена једнакост чланица. Правило једногласности је ипак ублажено тумачењем по коме се уздржани гласови не сматрају противљењем одлуци, те уздржавање од гласања неког члана не спречава Савет да усвоји одлуку.

Правило апсолутне већине требало би да према слову оснивачког уговора буде преовлађујуће, пошто "Савет доноси одлуке већином гласова својих чланова, осим ако уговором није другачије предвиђено".³¹ Међутим, број предвиђених одступања је толико велики да се апсолутна већина од правила претворила у изузетак.

3.3. САСТАВ ОРГАНА КОЈИ ИМАЈУ ДОМИНАНТНУ УЛОГУ

У првом стубу уочљива је премоћ органа чији чланови нису представници држава чланица са преваходним задатком да штите интересе своје државе³². Напротив, у њихов састав улазе независне личности и изабрани представници грађана Уније чије деловање није засновано на инструкцијама влада држава чланица. На тај начин састављени су Комисија, Европски парламент и Суд правде.

Комисија се састоји од двадесет пет чланова (комесара) и веома бројне и сложене администрације подељене на генералне директорате, директорате и друге службе. Чланови Комисије бирају се на основу опште способности за

називају Амстердамским компромисом. Више о томе: В.Кнежевић-Пређић, *Оглед о суверености: сувереност и Европска унија*, Београд, 2001, стр. 193-194.

³¹ Видети: чл. 205, став 1 (раније 148) Уговора о ЕЗ.

³² У оквиру другог и трећег стуба доминантну улогу имају органи у којима седе представници држава чланица. Такви органи су Европски савет и Савет. Први од њих окупља шефове држава и влада, заједно са председником Комисије. Проистекао је из праксе повременог одржавања скупова на врху држава чланица, а институционализован је Јединственим европским актом и Уговором из Мастрихта. Он није законодавни орган нити има овлашћење да доноси обавезујуће одлуке, већ је његов задатак да утврђује, начела, смернице и правце даље активности Уније. Да би ови оквирни, политички акти обавезивали мора их усвојити Савет који чине представници држава на министарском нивоу овлашћени да преузимају обавезе у име својих влада. У области заједничке спољне и безбедоносне политике и полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима Савет је централни орган овлашћен да доноси одлуке којима се операционализују закључци усвојени у Европском савету. Поред усвајања заједничких ставова, акција, оквирних одлука и одлука, његов је задатак да утврђује начрте конвенција које доставља државама ради ратификације.

обављање ове функције и несумњиве независности. Они могу бити само држављани држава чланица, при чему најмање један члан мора бити држављанин сваке државе чланице³³.

Иако држављани чланица, комесари нису у свом раду везани за владе држава, него своје дужности извршавају потпуно независно и искључиво у општем интересу Заједнице. Они не смеју тражити нити примати упутства од било које владе или неког другог тела и морају се уздржавати од сваке радње која није у складу са њиховим дужностима. За узврат, државе чланице су дужне да поштују начело независности њиховог рада и да се уздрже од покушаја да утичу на чланове Комисије у извршавању њихових задатака³⁴.

У складу са својим независним положајем, чланови Комисије не могу током трајања мандата да обављају било коју другу плаћену или неплаћену професионалну делатност. Они не могу вршити никакав изборни мандат, чак ни на локалном нивоу. Њима је допуштено да прихвате почасне функције, али су обавезни да воде рачуна да те дужности не садрже ни најмањи ризик у погледу сукоба интереса.

За време трајања функције, али и по истеку мандата, чланови Комисије дужни су да поштују обавезе које произилазе из њиховог независног статуса. Приликом ступања на дужност они се пред Судом правде обавезују да ће поштеност и часно обављати функцију, као и да по престанку мандата неће прихватити послове или користи који би могли да се доведу у везу са њиховим задужењима у Комисији. У случају повреде ових обавеза Суд може разрешити дужности члана Комисије или га лишити права на пензију.

³³ Све до најновијег проширења ЕУ Комисија је бројала двадесет чланова: веће државе (Француска, Италија, Немачка, В. Британија и Шпанија) имале су по два, а мале по једног држављанина. Почевши од 2004. године број чланова повећан је на 25, тако што су веће државе изгубиле свог другог члана, па сада све чланице имају по једног комесара. Када ЕУ буде имала више од 27 држава чланица број чланова Комисије почеће да пада, а увећиће се систем равномерне ротације међу чланицама. Предвиђено је да Савет једногласном одлуком утврди правила примене принципа ротације. Држава чланица неће моћи да буде "одсутна" дуже од једног мандата (пет година), али ће се при томе узети у обзир критеријум једнаке географске и демографске заступљености држава чланица. Више о томе: Жан-Клод Зарка, Основи институција Европске уније, Београд 2004, стр. 19 и 36.

³⁴ Чл. 213 (раније 157), став 2 Уговора о ЕЗ.

Независност чланова Комисије у односу на државе обезбеђује и начело неопозивости. Наиме, током трајања мандата државе чланице не располажу овлашћењем да комесара опозову са функције, већ је разрешење у искључивој надлежности Заједнице. Право да покрену овај поступак имају Савет и Комисија. Поступак се води пред Судом правде који доноси одлуку о разрешењу ако утврди да члан Комисије више не испуњава услове за вршење дужности или да је одговоран за озбиљне пропусте у раду³⁵.

Чланови Комисије уживају читав низ привилегија и имунитета који су предвиђени посебним Протоколом. Међу њима најважнији су имунитет од поступака пред националним судовима за дела учињена у обављању званичних функција и имунитет од националног опорезивања плата које примају у Заједници. Иmunитети и привилегије дати су члановима Комисије искључиво у интересу Заједнице. Одлуку о одузимању имунитета може да донесе само Комисија уколико то није противно интересима ове организације³⁶.

Независност Комисије и њених чланова неопходна је због природе задатака и функција које су јој поверене. Као надржавни орган она представља основну покретачку снагу европске интеграције. Поред законодавне иницијативе, права одлучивања, представљања Заједнице у међународним односима, као и извршне функције и функције координатора, Комисији је поверена надзорна улога која се састоји у обезбеђењу примене комунитарног права. Њена је обавеза, али и право, да се стара о извршењу одредаба уговора и других мера усвојених у складу са тим одредбама. У овој улози Комисија се појављује као "савест" Заједнице или "чувар" комунитарног правног поретка³⁷.

Европски парламент је по свом саставу јединствена појава о области међународног организовања. Његове чланове не бирају нити именују владе држава чланица, већ је Парламент састављен од представника народа држава окупљених у Заједници, односно грађана држава чланица. Међутим, у прво време чланове Европског парламента делегирани су национални парламенти из реда својих посланика, водећи рачуна о сразмерној страначкој заступље-

³⁵ Чл. 216 (раније 160) Уговора о ЕЗ и чл. 129 Уговора о ЕВРОАТОМ-у.

³⁶ Чл. 12-18 Протокола.

³⁷ Чл. 211 (раније 155) Уговора о ЕЗ и чл. 124 Уговора о ЕВРОАТОМ-у. У другом и трећем стубу Комисија има другоразредну улогу. Иако је непосредно укључена све активности, она није "чувар" правног поретка, нити поседује монопол на иницијативу у процесу одлучивања.

ности. Од 1979. године његове чланове бирају грађани држава чланица на општим и непосредним изборима сваке пете године.

Изабрани чланови Европског парламента не представљају само своју изборну базу, односно само свој народ. Од њих се очекује да политички представљају и остале народе у оквиру Заједница. Отуда се они у Парламенту групишу по својим политичким опредељењима, а не према националној припадности. Ово партијско организовање се остварује оснивањем и деловањем различитих политичких група унутар Парламента, што указује на његов наднационални карактер. Осим тога, посланици гласају у своје име и у складу са личним ставовима. Они нису везани упутствима својих бирача нити од њих примају обавезујуће налоге. То значи да није у питању императивни, него представнички мандат, који, такође, потврђује наднационални карактер овог органа³⁸.

Члановима Европског парламента дозвољено је да истовремено буду посланици у својим националним парламентима. Док је пре непосредних избора двојни посланички мандат био нормална и нужна појава, данас је ова кумулација у пракси веома ретка. Насупрот томе, положај посланика у Парламенту неспојив је са вршењем функција у владама држава чланица или институцијама и органима Европских заједница.

Европски посланици током свог мандата уживају одговарајуће привилегије и имунитете. У најважније спадају слобода кретања до и од места заседања и имунитет у односу на изражено мишљење или дати глас. У својој држави они уживају исте имунитете као и посланици националног парламента, а на територији других држава чланица имунитет од хапшења и гоњења током парламентарних заседања. Посланичке имунитете може им одузети само Парламент.

Иако се састоји од непосредно изабраних представника, Европски парламент није највиши орган Заједница. У законодавном поступку Парламент се не појављује самостално, већ увек заједно са Саветом и у ограниченом броју случајева. Парламент, затим, има буџетска овлашћења која се састоје у коначном одлучивању о необавезним трошковима, праву да у целости одбије предлог буџета и одобравању извршења буџета Заједнице. Парламенту је,

³⁸ Више о томе: Н. Мисита, *op. cit.*, стр. 368-374; Г. Илић-Гасме, *Реформа Европске уније-институционални аспекти*, Београд, 2004, стр. 177-181.

најзад, поверен надзор над радом осталих органа Заједнице Он прима извештаје о раду ових органа, овлашћен је да поставља питања, да образује истражне комитете и да прима петиције. Политички надзор и контрола Парламента првенствено су усмерени према Комисији, а у много мањој мери у односу на Савет и Европски савет као органе састављене од представника држава чланица³⁹.

У лепези органа чији чланови нису представници држава посебно место заузима Суд правде Европских заједница. Суд чини двадесет пет судија, осам правобранилаца⁴⁰, секретар, правни секретари и специјализоване службе.

Судије и правобраниоце заједничким споразумом именују државе чланице. Мандат им траје шест година и могу бити поново бирани. Они се именују из реда лица чија је независност изван сваке сумње и која испуњавају све услове за избор у највише правосудне функције у својим земљама или су истакнути правници признате стручности⁴¹. Оснивачки уговори нису предвиђали никакве услове у погледу држављанства судија и правобраниоца, али су они увек држављани неке од државе чланице Заједнице. Неписано је правило да свака чланица има право да именује једног судију. Тај принцип изричито је утврђен Уговором из Нице. С друге стране, обичај је да пет већих држава именује по једног, док остале чланице именују три правобраниоца, који се смењују по утврђеном редоследу.

Без обзира на националну припадност, независност судија и правобранилаца је у потпуности зајемчена. При ступању на дужност судије на јавној седници полажу заклетву да ће правосудну функцију вршити непристрасно и савесно

³⁹ У оквиру другог и трећег стуба Европски парламент се само обавештава и консултује о питањима из ових области сарадње. Њему је дато право да поставља питања и упућује препоруке Савету, али без могућности одлучивања. За упоредну анализу надлежности Парламента у сва три стуба ЕУ: В. Кнежевић-Предић, Оглед о суверености: сувереност и Европска унија, Београд, 2001, стр. 200-214 и 328.

⁴⁰ Функција правобраниоца унета је у правни систем Уније по угледу на функцију "commissaire du gouvernement" у француском Државном савету. Правобранилац није адвокат, али ни правобранилац у класичном смислу, а још мање јавни тужилац. Његова улога у поступку пред Судом је трострука: да предлаже решење случаја; да га утемељи у постојећем комунитарном праву; и да, ако је могуће, назначи обриси даљег развоја комунитарног права, односно његове измене. Више о томе: D.Lasak-J. Bridge, Law and Institutions of European Communities, London, 1991, p. 283.

⁴¹ Чл. 223 (раније 167) Уговора о ЕЗ и чл. 139 Уговора о ЕВРОАТОМ-у.

да ће чувати тајност расправа приликом доношења одлука. Правобраниоци су, пак, дужни да у свом раду не заступају ни Заједницу нити државе чланице. Они иступају искључиво у општем интересу и делују одвојено и независно од судија.

Држава чланица не може сменити судију и правобраниоца током његовог мандата. До престанка функције судије или правобраниоца може доћи само на основу једногласне одлуке осталих колега да лице у питању више не испуњава потребне услове или не извршава обавезе које проистичу из службе⁴².

Судије и правобраниоци у току свог мандата не смеју обављати политичке и административне функције, нити се могу бавити било каквим другим плаћеним или неплаћеним послом, осим ако им то Савет својом одлуком не одобри. После престанка функције они се морају понашати часно и уздржано у погледу прихватања одређених именована и користи.

Током трајања мандата, али и по његовом престанку, за радње које су предузеле у службеном својству, укључујући усмене и писмене изјаве, судије и правобраниоци уживају имунитет. Овај имунитет, иначе шири од оног који имају комунитарни функционери и службеници, може се одузети само одлуком која је донета на пленарној седници Суда.

У пракси су се развила и друга решења којима се обезбеђује независност и непристрасност Суда правде. Тако, на пример, председник Суда неће никада доделити неком судији предмет који се односи на његову државу порекла. На исти начин судији се неће поверити ни решавање о претходном питању које упуту правосудни орган његове земље порекла. Уз то, правила Статута не дозвољавају учесницима у поступку да захтевају промену састава већа тако што би судија исте националности као и странка био у њега укључен⁴³.

Гаранције независности у односу на чланице и друге органе Заједница нужне су због основне функције Суда правде која се састоји у обезбеђењу "поштовања права у тумачењу и примени оснивачких уговора", а остварује путем правосудне контроле⁴⁴. Контроли поштовања обавеза подвргнути су

⁴² Овакво решење, иначе преузето из Статута Међународног суда правде у Хагу (чл. 18), представља кључну гаранцију независности судија. Видети: чл. 6 Статута Суда ЕЗ и ЕВРОАТОМ-а.

⁴³ Ж.К.Зарка, *op.cit.*, стр.78; Н.Мисита, *op.cit.*, стр.495.

⁴⁴ У другом и трећем стубу надлежност Суда правде за оцену законитости донетих аката у начелу је искључена (чл.40 Уговора о ЕУ). Суду се изузетно даје надлежност

сви субјекти комунитарног права, почевши од држава чланица, па све до органа и институција Европских заједница.

Суд је надлежан да контролише понашање држава чланица да би утврдио да ли су оне прекршиле неку обавезу која проистиче из комунитарног права (тзв. поступак поводом неизвршења обавезе). Суд је, затим, овлашћен да оцењује сагласност правних аката органа Заједнице са оснивачким уговорима и да их делимично или у целости поништава (поступак оцене законитости). Том приликом Суд контролише не само већ донете акте, него може да испитује да ли је овлашћени орган пропустио да донесе неки акт и да му наложи да то учини (поступак поводом нечињења или пропуштања)⁴⁵.

Контролу над радом органа Заједнице Суд остварује и кроз саветодавну надлежност која се састоји о оцени сагласности уговора који треба закључити (са трећом државом или међународном организацијом) са оснивачким уговором. У случају негативног мишљења Суда органима Заједнице не престаје ништа друго него да одустану од закључења уговора или да покрену поступак за измену и допуну оснивачког уговора⁴⁶.

Посебан механизам контроле извршења обавеза представља искључиво овлашћење Суда да на захтев националних судова утврди шта јесте комунитарно право. То је поступак прибављања одлуке о претходном питању који започиње и завршава се пред националним судом. Наиме, када се се пред судом државе чланице постави неко питање везано за примену или тумачење комунитарног права нижи суд може, а суд последњег степена мора, прекинути поступак и од Суда правде затражити тумачење спорне одредбе. Тумачење Суда даје се у форми пресуде и обавезује национални суд⁴⁷.

у вези са тумачењем и применом конвенција закључених у овим областима, као и право да одлучује о претходним питањима која се тичу оквирних одлука, одлука и тих конвенција (чл.35 Уговора о ЕУ). Међутим, ова овлашћења су далеко од свеобухватне правосудне контроле коју Суд врши у првом стубу.

⁴⁵ За даљу анализу надлежности Суда: Т. С. Hartley, *op.cit.*, стр.57-62, 244-313 и 363-469; В.Кнежевић-Предић, *Оглед о суверености: сувереност и Европска унија*, Београд, 2001, стр.232-245; Н.Мисита, *op.cit.*, стр.487-493, 503-506 и 511-590; J. Rideau, *op.cit.*, пп.707-792; С.Зечевић, *op.cit.*, стр.213-258.

⁴⁶ Чл.300 (раније 228) Уговора о ЕЗ и чл.103 Уговора о ЕВРОАТОМ-у

⁴⁷ Чл.234 (раније 177) Уговора о ЕЗ и чл.150 Уговора о ЕВРОАТОМ-у.

4. СПЕЦИФИЧНОСТ ПРАВНОГ ПОЛОЖАЈА

Положај Европских заједница, као уосталом и Европске уније, може се разматрати на два паралелна колосека: унутар националних правних система и на нивоу међународног правног поретка. Први његов вид своди се на својство правног лица унутрашњег права, док је код другог реч о међународноправном субјективитету.

4.1. СТАТУС ПРАВНОГ ЛИЦА

Европске заједнице се у интерним правним порецима држава чланица појављују као правна лица. У том погледу оснивачки уговори не остављају никакву сумњу. Они садрже изричите одредбе којима се свакој од Заједница признаје статус правног лица⁴⁸. На територији држава чланица Заједнице имају најширу правну и пословну способност која је њиховим законодавством призната националним правним лицима. Оне, дакле, могу да закључују уговоре са другим физичким и правним лицима, да стичу и располажу покретном и непокретном имовином, укључујући и право да буду стране у поступцима пред унутрашњим судовима.

Уговори из Мастрихта, Амстердама и Нице не садрже у том смислу никакве измене. У њима је статус правног лица регулисан појединачно за сваку Заједницу, али не и за Европску унију као целину.

4.2. МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ СУБЈЕКТИВИТЕТ

За разлику од својства правног лица, статус субјеката међународног права Европских заједница није изричито регулисан. Оснивачки уговори, као и други основни уговори, не садрже одредбу о признању њиховог међународноправног субјективитета. Изузетак представља Париски уговор у коме се уопштено каже да ће Заједница "у међународним односима уживати правну способност потребну за извршење њених функција и остварење циљева"⁴⁹.

Мада не садрже општу и изричиту потврду међународноправног субјективитета, оснивачки уговори имају читав низ одредаба којима се уређују

⁴⁸ Чл. 281-282 (раније 210-211) Уговора о ЕЗ и чл. 184-185 Уговора о ЕВРОАТОМ-у.

⁴⁹ Чл. 6, став 2 Уговора.

посебни видови субјективитета Заједница. Најпре, то су привилегије и имунитети које ради независног вршења функција и задатака Европске заједнице уживају на територији држава чланица. У циљу њиховог регулисања закључен је уз оснивачке уговоре и посебан Протокол⁵⁰. Међутим, систем привилегија и имунитета укључује само Заједнице, али не и Европску унију као посебан субјект.

Међународни субјективитет, надаље, укључује способност Заједница да закључују међународне уговоре. Оснивачким уговорима та је способност регулисана као опште овлашћење или као право на закључење посебних врста уговора, односно споразума у одређеним областима. На основу ових одредаба Заједнице су изричито овлашћене да закључују уговоре са једном или више држава, заједницом држава, другим међународним организацијама или уговоре који се тичу заједничке трговинске политике, сарадње у области развоја и споразуме о придруживању. Поред тога, Заједнице су имплицитно овлашћене да закључују и друге уговоре уколико је то неопходно за вршење њихових функција и остваривање циљева. Европска унија са своје стране не поседује властиту уговорну способност, већ је то заправо само збирни назив овлашћења која имају Заједнице као њен први стуб⁵¹.

Из права на закључење међународних уговора проистиче могућност да Заједнице постану чланице других међународних организација. Мада то отвара читав низ проблема у односима између органа Заједница, организације и држава чланица, они се решавају изменом статута међународне организације, као што показује случај учлањења Европске заједнице у Организацију Уједињених нација за исхрану и пољопривреду. Други део односа органа Заједница разрешава се закључивањем интеринституционалних споразума којима се у оквиру комунитарног права признаје статус обавезујућих аката⁵².

Заједницама је призната и одређена надлежност како над подручјем где се налази њихово седиште, тако и у односу на службенички апарат. Док територијална јурисдикција није изричито регулисана оснивачким уговорима,

⁵⁰ Чл. 28, став 1 Уговора о спајању.

⁵¹ Више о томе: З. Радивојевић, Овлашћења Европске уније у области закључења међународних уговора, Усклађивање права СР Југославије са правом Европске уније-зборник радова, Ниш, 1999, стр. 175-185; исти аутор, Уговорна способност Европске уније, Правни живот, 1998, бр. 12, стр. 589-603.

⁵² В. Кнежевић-Предић, Међународноправни субјективитет Европске уније, Ревиија за европско право, 1999, бр. 1, стр. 88.

одредбе о персоналној јурисдикцији много су бројније. У оквиру Европских заједница постоји јединствена администрација⁵³. Правилнике о њиховом раду и условима запошљавања доноси Савет на предлог Комисије. За спорове из радног односа надлежан је Суд правде који, у одређеним случајевима, може да разреши неке функционере. При том персоналну јурисдикцију над службеницима врше Заједнице, а не Европска унија.

И коначно, постојање међународноправног субјективитета Заједница потврђује њихово пасивно и активно право посланства. Иако оснивачки уговори не говоре о том праву, оно је изричито признато Протоколима о привилегијама и имунитетима који предвиђају могућност да треће државе код Заједница акредитују своје мисије. Активно право посланства Заједнице, пак, остварују путем својих сталних мисија у земљама нечланицама⁵⁴.

5. ЗАВРШНЕ НАПОМЕНЕ

Из свега реченог произилази да први, носећи стуб Европске уније чине Европске заједнице као надржавне организације засноване на интеграцији са чврстим и кохерентним правним системом (комунитарно право) и најразвијенијом структуром. Особеност њихове надлежности изражава се кроз постојање обавезних одлука, специфичан процес доношења одлука и начин одлучивања и премоћ органа састављених од независних личности или непосредно изабраних представника грађана. Заједнице се, уз то, појављују као правна лица у унутрашњим порецима држава чланица и поседују све битне атрибуте својствене међународноправном субјективитету.

Насупрот томе, Европска унија је хибридна творевина и представља комбинацију елемената надржавности и интеграције који доминирају у оквиру Заједница (први стуб) и класичне међудржавне сарадње у области спољне политике и политике безбедности (други стуб), правосуђа и унутрашњих послова, односно правосудне и полицијске сарадње у кривичним стварима (трећи стуб). Због своје хибридне природе Европска унија није посебан субјект унутрашњег и међународног права, већ само збирно име, јединствени оквир унутар кога Заједнице и даље задржавају својство правног лица и пуни међународноправни субјективитет, допуњен заједничким политикама и новим областима сарадње.

⁵³ Чл. 24, став 1 Уговора о спајању.

⁵⁴ В. Кнежевић-Предић, Међународноправни субјективитет Европске уније, Ревизија за европско право, 1999, бр. 1, стр. 89.

Zoran Radivojević, LL.D

Full Professor

THE FIRST PILLAR OF THE EUROPEAN UNION – ACQUIS COMMUNAUTAIRE

Summary

The first pillar of the European Union comprises the European Communities as integrated supranational organizations of a solid and coherent legal system (community law) and highly developed structure. The peculiarity of their jurisdiction is reflected in their binding decisions, specific characteristics of the legislative and decision-making process, and the supremacy of the bodies composed of independent persons or directly elected citizen representatives. In addition, the European Communities appear as legal persons in the internal orders of the member states, with all the essential features of international law subjectivity.

In contrast, the European Union is a hybrid development, representing a combination of elements of supranationalism and integration which are predominant within the Communities (the first pillar) and the traditional interstate co-operation in the field of foreign politics and political security (the second pillar), jurisprudence and internal affairs, i.e. judicial and police co-operation in criminal matters (the third pillar). Due to its hybrid nature, the European Union is not an autonomous subject in internal and international law but only a common denominator, a unique framework within which Communities still retain the character of a legal person and their full international subjectivity, which is augmented by common policies and upheld through new areas of co-operation.

Key words: *the European Communities, the European Union, supra-nationalism, integration, community acquisition, Community Law.*

