

Zakonodavni akti izričito utvrđuju uslove pod kojima se vrši prenos ovlašćenja. Ti uslovi mogu biti: a) Evropski parlament ili Savet mogu odlučiti da opozovu prenos ovlašćenja; b) delegirani akt stupa na snagu samo ako, u roku koji je utvrđen zakonodavnim aktom, Evropski parlament ili Savet nisu uložili prigovor.

O pitanjima iz tačaka (a) i (b), Evropski parlament odlučuje većinom od ukupnog broja svojih članova, a Savet kvalifikovanom većinom. Pridev „delegirani“ se dodaje u naslovu delegiranih akata.

Donošenje izvršnih (spovedbenih) akata predviđeno je u članu 291. UFEU. Shodno tom članu, „države članice preduzimaju sve neophodne mere koje su predviđene unutrašnjim pravom za sprovođenje pravno obavezujućih akata Unije. Kada su potrebni jednoobrazni uslovi za sprovođenje pravno obavezujućih akata Unije, nadležnost za sprovođenje ovih akata poverava se Komisiji, ili u specifičnim slučajevima, koji moraju biti dobro obrazloženi, kao i u slučajevima predviđenim u članovima. 24. i 26. Ugovora o Evropskoj uniji, Savetu (član 291. UFEU). Očigledno je, prema tome, da postoji razlika između delegacije, predviđene u članu 290. UFEU i primene pravnoobavezujućih akata Unije iz člana 291. UFEU. Primenjivati se mogu na ravni Unije, kad za to postoje predviđeni uslovi, svi pravnoobavezujući akti Unije, a ne samo zakonodavni akti. Delegirani se mogu ovlašćenja samo na Komisiju, a ovlašćenja primene opšte obavezujućih akata mogu se, pod utvrđenim uslovima, poveriti i Savetu (što je neobično s obzirom na činjenicu da je Savet evropski zakonodavac). Evropski parlament i Savet, odlučujući u redovnom zakonodavnom postupku, unapred utvrđuju pravila i opšte principe kojima se uređuje način na koji države članice kontrolišu egzekutivna ovlašćenja Komisije („Comitology Regulation“ usvojena je 2011. godine).

Pravni akti koje donosi Komisija (ili izuzetno Savet) nose utvrđene nazive pravnih akata iz člana 288. UFEU, s tim što im se dodaje pridev „delegiran“, odnosno „izvršan“ (nemački termini „delegiert“ i „durchführungs“). Pošto se ne donose u zakonodavnom postupku, ti pravni akti nisu zakonodavni već nezakonodavni. Istovremeno, između zakonodavnog pravnog akta i delegiranog odnosno izvršnog akta uspostavlja se određena vrsta hijerarhije. Kriterijumi za razlikovanje delegacije od izvršenja opšte obavezujućih akata Unije (shodno čl. 290. i 291. UFEU) treba da budu utvrđeni u praksi Suda pravde Evropske unije.

2. PRIMARNO PRAVO UNIJE

Primarno pravo Unije sastoji se, pre svega, od Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije [Evropska unija zasniva se na ovim Ugovorima – član 1. stav 3. UEU/L]. Prema pravnom shvatanju Suda pravde Evropske unije, ova dva osnivačka ugovora predstavljaju Ustavnu povelju Evropske unije. Isti stavovi o pravnoj prirodi ovih Ugovora izneti su u uporednom evropskom ustavnom pravu.³²⁷ Osnivački ugovori evropskih zajednica i Evrop-

³²⁷ Melers ukazuje s pravom da se formulacija Evropskog suda pravde o Ugovorima kao ustavnoj povelji ne mogu tumačiti kao stav o postojanju formalnog ustava EU. Francuski izraz „charte consti-

ske unije svrstani su u ustav u materijalnom (ili funkcionalnom) smislu Evropske unije. Studije Bogdandija, Basta, Arnolda i Vebera sadrže snažne argumente u prilog ovom gledištu. Njihova argumentacija zašto nije moguće ove Ugovore nazvati formalnim ustavom takođe je prihvatljiva. Iako ustavna stvarnost pokazuje da se i nekodifikovani ustav (ustav koji se sastoji od više pisanih pravnih akata, a ne jednog) može smatrati ustavom u formalnom smislu, pravni status osnivačkih evropskih ugovora suviše je složen da bi se mogli svrstati u ustav u formalnom smislu (i kad se prihvati stav da ustav i ustavno pravo nisu ograničeni na naciju-državu). Naime, sastavni deo Ugovora čine, protokoli, sporazumi i aneksi, usvojeni na međuvladinoj konferenciji na kojoj je potpisan Lisabonski ugovor (član 51. UEU/L). Isto pravilo postojalo je u članu 311. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice: „Protokoli koji su zajedničkim sporazumom država priloženi ovom Ugovoru čine njegov sastavni deo.“ Sistem protokola predstavlja na nivou Unije funkcionalni ekvivalent mogućnosti u pojedinim državama članicama da izmene ustav bez izmena u osnovnom tekstu ustava.³²⁸ Stoga, istu pravnu snagu kao i Ugovor o osnivanju Evropske zajednice imali su Sporazum o zajedničkim organima EZ iz 1957. godine, Odluka o neposrednim izborima iz 1976. godine i Jedinstveni evropski akt iz 1987. godine. Ova heterogenost i složenost evropskih osnivačkih ugovora dovoljan je razlog za neprihvatanje stava o postojanju ustava EU u formalnom smislu.³²⁹ Pored ovih konstitutivnih evropskih ugovora, primarni izvori prava EU su: Povelja o osnovnim pravima Evropske unije, kao i dopunske konvencije, međunarodni sporazumi i drugi akti koje sporazumno prihvate, pod uslovima utvrđenim u Ugovorima, predstavnici država članica. Izuzetno važan pravni izvor, naročito do stupanja na pravnu snagu Povelje o osnovnim pravima EU, predstavljali su i predstavljaju opšti pravni principi (načela) autonomnog pravnog poretka Unije, koje je razvio Sud pravde Evropske unije (prema mišljenju nemačkog pravnih pisaca Helmuta Lehelera i Tomasa Opermana, postoje dve vrste nepisanih pravnih izvora: običajno pravo u smislu običajnog sudijskog prava i opšta pravna načela).³³⁰

2.1. Evropski osnivački ugovori

Najvažniji izvori prava Evropske unije su međunarodni ugovori kojima su države članice najpre osnovale evropske zajednice, zatim ih prostorno i sadržinski dalje razvile i konačno uspostavile Evropsku uniju. Iako su konstitutivni evropski ugovori međunarodni ugovori, posebnost njihove pravne prirode nije sporna. Tim međunarodnim ugovorima su ne samo uspostavljene međunarodne organizacije supranacionalnog karaktera već je istovremeno stvoren i novi pravni sistem.³³¹ Ti međunarodni ugovori do stupanja na snagu Lisabonskog ugovora

tutionnelle“ može se prevesti i kao „povelja slična ustavu“, Christoph Möllers, „Verfassungsgebende Gewalt – Verfassung – Konstitutionalisierung“ in von Bogdandy – Bast (Hrsg), *Europäisches Verfassungsrecht*, str. 256 i sl.

³²⁸ Ta mogućnost je predviđena u članu 44. Ustava Austrije; Christoph Möllers, *op. cit.*, str. 258.

³²⁹ A. Weber, *Europäische Verfassungvergleichung*, str. 38; R. Arnold, *European Constitutional Law*, str. 41 i sl.

³³⁰ H. Lecheler, *Einführung in das Europarecht*, str. 112; Oppermann / Classen / Nettesheim, *op. cit.*, str. 111.

³³¹ T. C. Hartley, *op. cit.*, str. 89.

bili su: (a) Ugovor o Evropskoj zajednici (ranije Ugovor o Evropskoj ekonomskoj zajednici) od 25. marta 1957; (b) Ugovor o Evropskoj atomskoj zajednici od 25. marta 1957. (Ugovor o Evropskoj zajednici za uglj i čelik prestao je da važi 24. jula 2002. godine, sedam godina pre stupanja na snagu Lisabonskog ugovora) i (v) Ugovor o Evropskoj uniji od 7. februara 1992. godine. Ovi ugovori važili su u oblicima utvrđenim Ugovorom iz Nice (prenumeracija članova u tim ugovorima izvršena je u skladu s ovlašćenjem iz Amsterdamskog ugovora o Evropskoj uniji).³³² Sastavni deo ovih ugovora bili su protokoli, sporazumi i aneksi njima priključeni. Prema pravnom shvatanju Suda pravde, izvore primarnog prava Unije predstavljaju i ugovori o pristupanju Zajednici/Uniji od 1972. (Velika Britanija, Danska, Irska), 1979. (Grčka), 1985. (Španija i Portugal), 1994. (Finska, Austrija, Švedska), 2003. (Estonija, Letonija, Litvanija, Malta, Poljska, Slovačka, Slovenija, Češka, Mađarska i Kipar), i 2013 (Hrvatska) (Zbornik odluka Suda pravde iz 1988, 2285, u pravnoj stvari 31 i 35/86 „LaiSA“).

Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, Ugovor o Evropskoj uniji nastavio je svoj pravni život sa istim imenom i izmenjenom sadržinom, dok je Ugovoru o osnivanju Evropske zajednice izmenjeno ime u Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (i izmenjena delom i sadržina). Ugovor iz Lisabona o izmeni Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o osnivanju Evropske zajednice jeste dokument (2007/C 306/01, objavljen u „Službenom listu Evropske unije“ 17. decembra 2007. godine koji su, u formi amandmana na postojeća dva Ugovora, potpisali predstavnici država članica Evropske unije u Lisabonu 13. decembra 2007. godine. Strogo pravno gledano, postoji izvorni Ugovor o Evropskoj uniji, čija sadržina je menjana Amsterdamskim ugovorom, Ugovorom iz Nice i Lisabonskim ugovorom. Kako je teško primenjivati izvorni ugovor i amandmane na taj ugovor, pravna služba u Uniji, na osnovu ovlašćenja datog u Ugovoru o Evropskoj uniji, pripremila je konsolidovanu verziju Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Nakon odobrenja nadležne institucije i objavljivanja u „Službenom listu Evropske unije“, ta konsolidovana verzija ulazi u opštu upotrebu. Stoga, nije pogrešan iskaz da se Evropska unija zasniva na dva ugovora, Ugovoru o Evropskoj uniji i Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije, kao i navođenje članova iz konsolidovane verzije ugovora uz naznaku da je reč o verziji iz Lisabona.

Ugovorom o Evropskoj uniji i Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije ustanovljene su norme o organizaciji Evropske unije, utvrđene su njene vrednosti i ciljevi, kao i zaštita osnovnih prava i sloboda građana Unije. Katalog ljudskih prava i osnovnih sloboda sadržan je u Povelji o osnovnim pravima, koja nije sastavni deo Ugovora na kojima se zasniva Evropska unija, ali je pravno obavezujući akt sa istom pravnom snagom kao i Ugovori. Utvrđivanjem institucija Unije, pravnih akata kojima institucije ostvaruju vrednosti i ciljeve Unije, načela pravnog poretka Unije, Ugovori su uredili materiju koja čini srž ustava u materijalnom smislu. Naravno, Ugovori sadrže i odredbe koje nisu ustavnog karaktera ali su od važnosti za delotvorno funkcionisanje Evropske unije. Odredbe te vrste

³³² Prečišćeni tekstovi Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o Evropskoj zajednici nakon amandmana usvojenih Ugovorom iz Nice nalaze se u „Ugovori Evropske unije“, priredio dr Duško Lopandić, Kancelarija Srbije i Crne Gore za pridruživanje EU, Beograd, 2004.

sadržane su u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije i njima su uređene politike Unije. Istina, treći, četvrti i peti deo Ugovora o funkcionisanju Evropske unije sadrže i izvesne odredbe ustavne prirode (četiri velike ekonomske slobode), ali težište tih delova je na politikama Unije koje nemaju ustavni karakter (ekonomska i monetarna politika, trgovinska politika, poljoprivreda i ribarstvo, energetika i druge politike). U Ugovoru o Evropskoj uniji sadržane su samo opšte odredbe o spoljnim aktivnostima Unije i posebne odredbe o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici. Pošto je reč o međunarodnim ugovorima, nije neobično što se odredbama konstitutivnih evropskih ugovora ustanovljavaju ovlašćenja i obaveze Evropske unije i njenih institucija, s jedne strane, i država članica, s druge strane. Međutim, specifičnost tih Ugovora je u tome što odredbe sadržane u njima mogu proizvoditi neposredna pravna dejstva, stvarati ovlašćenja i obaveze za individualna lica, fizička ili pravna. Naravno, neposredno pravno dejstvo imaju samo odredbe Ugovora koje su potpune i pravno perfektno (odredbe o slobodnom prometu robe, usluga i kapitala, o slobodi kretanja lica, o jednakoj naknadi muškarcima i ženama za jednak rad i druge).

Posle donošenja Ugovora o Evropskoj uniji u Matrihtu 1992. godine, radi obezbeđenja jedinstva Unije ustanovljen je jedinstveni postupak za izmene Ugovora o Evropskoj zajednici, Ugovora o Evropskoj atomskoj zajednici i Ugovora o Evropskoj uniji (član 48. UEU). Specifičan način izmene ovih osnivačkih ugovora ostvarivao se putem jedinstveno uređenog postupka pristupanja Uniji novih država članica (član 49, ex član O, UEU). Posebna ovlašćenja za izmene osnivačkih ugovora bile su sadržane u članu 269. (ex član 201 – posebne mere) UEZ, i u članu 190. stav 4. (ex član 138. stav 3) UEZ i u članu 108. stav 3. UEAZ (neposredni izbori za Evropski parlament).

Iako ne predstavljaju ustav u formalnom smislu, Ugovori sadrže dva obeležja karakteristična za ustav u formalnom smislu: a) više su pravne snage od drugih izvora prava Evropske unije i b) otežana je njihova promena. Evropski pravni poredak, konstatuje Robert Šitce, insistira tim obeležjima Ugovora na postojanju ustava Evropske unije. Međutim, prema mišljenju Šitcea, realan problem Evropske unije nije da li postoji evropski ustav, već da postoji previše ustavnog prava.³³³

Lisabonskim ugovorom unete su važne izmene u materiju revizije Ugovora. Ustanovljen je redovan i pojednostavljen revizioni postupak [član 48(1) UEU]. Osim toga, dat je i izričit odgovor na jedan spor izazvan odlukom Suda pravde u slučaju *Costa v. Enel* – kakva je priroda prenosa određenih visokih prava sa država članica na Uniju, mogu li se ta prava povući ili ne mogu? U članu 48(2) Ugovora o Evropskoj uniji izričito se navodi da se revizijom Ugovora mogu proširiti ili umanjiti nadležnosti Unije. Tom formulacijom iz člana 48(2) UEU evropski ustavotvorac potvrdio je stav koji je zauzeo o ovom pitanju Ustavni sud Nemačke u presudi „Matriht“.

Redovan postupak revizije Ugovora uređen je u članu 48, tač. 2, 3, 4. i 5. UEU/L. Predloge za reviziju Ugovora mogu podneti: vlada svake države članice,

³³³ Šitce ukazuje da Ustav SAD sadrži 34 člana i amandmane a dva evropska osnivačka ugovora 413 članova; Robert Schütze, *op. cit.*, str. 3.

Evropski parlament ili Komisija. Predlog se dostavlja Savetu (ministara), a ovaj dobijene predloge dostavlja Evropskom savetu i obaveštava nacionalne parlamente.

Ukoliko Evropski savet, nakon konsultovanja Evropskog parlamenta i Komisije, prostom većinom donese odluku o razmatranju predloženih izmena, predsednik Evropskog saveta saziva skupštinu (konvenciju) sastavljenu od predstavnika nacionalnih parlamenata, šefova država ili vlada država članica, Evropskog parlamenta i Komisije. Evropska centralna banka se konsultuje u slučaju institucionalnih promena u monetarnoj oblasti. Skupština (konvencija) razmatra predlog izmena i konsenzusom usvaja preporuku na Konferenciji stalnih predstavnika vlada država članica. Uvođenje u tok revizionog postupka Konvencije (skupštine) opravdano je samo kad su u pitanju izmene koje svojim obimom i važnošću to zaslužuju. Tada se žele iskoristiti prednosti koje pruža telo takvog sastava, kao što to potvrđuju iskustva sa konvencijama (skupštinama) koje su pripremile Povelju osnovnih prava i Ustavni ugovor. Ukoliko oceni da su podneti predlozi za reviziju Ugovora malog obima, Evropski savet može prostom većinom da odluči, nakon dobijanja saglasnosti od Evropskog parlamenta, da ne saziva Skupštinu (konvenciju). U tom slučaju, Evropski savet utvrđuje mandat za konferenciju predstavnika vlada država članica.

Konferenciju predstavnika vlada država članica saziva predsednik Saveta u cilju postizanja dogovora o izmenama koje treba izvršiti u Ugovorima. Izmene stupaju na snagu nakon ratifikovanja u svim državama članicama u skladu sa njihovim ustavnim odredbama. Poučeni iskustvom u ratifikaciji Matrihtskog ugovora i Ugovora iz Nice, tvorci Lisabonskog ugovora uneli su još jednu novinu u pretežno međunarodnopravni karakter revizionog postupka. Ta novina sastoji se u sledećem: „Ukoliko u roku od dve godine nakon potpisivanja ugovora kojim se menjaju Ugovori četiri petine država članica ratifikuju taj ugovor i kada jedna ili više država članica naiđe na poteškoće u postupku ratifikacije, tada se ovo pitanje prenosi u nadležnost Evropskog saveta“ [član 48(5) UEU/L]. Iako Evropski savet odlučuje o ovom pitanju jednoglasno, postoje dobri razlozi za ovaj prenos. U slučaju da postoje problemi s ratifikacijom u manje „važnim“ državama članicama, otvara se prostor za različita rešenja. Ne treba zaboraviti da je u članu 31. stav 2. UEU/L predviđeno: „Ako članovi Saveta koji uzdržavanje od glasanja obrazlože posebnom deklaracijom predstavljaju najmanje jednu trećinu država članica koje imaju najmanje jednu trećinu stanovništva Unije, odluka nije doneta.“ Drugim rečima, nije toliko bitan broj država članica koliko njihova veličina. Time je i formalno iskazana „nejednaka važnost država članica Unije“ u Ugovoru o Evropskoj uniji, verzija iz Lisabona.

Pojednostavljeni reviziono postupak predviđen je za izmene dela trećeg Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, koji se odnosi na unutrašnje politike i akcije Unije i na mogućnost da Evropski savet donese odluku da Savet odlučuje kvalifikovanom većinom umesto jednoglasnošću, kako je predviđeno u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije ili u glavi 5. Ugovora o Evropskoj uniji. Osim toga, Evropski savet može usvojiti odluku kojom odobrava da se usvoji zakonodavni akt u redovnom postupku, iako Ugovor o funkcionisanju Evropske unije predviđa da Savet usvaja te akte u posebnom zakonodavnom postupku.

Predlagači revizije Ugovora u pojednostavljenom postupku mogu biti: vlada svake države članice, Evropski parlament ili Komisija, a Evropski savet (bez sazivanja Konferencije predstavnika vlada država članica) može usvojiti odluku kojom menja sve ili samo neke delove odredaba glave treće Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Evropski savet odlučuje jednoglasno nakon konsultovanja Evropskog parlamenta i Komisije, kao i Evropske centralne banke ukoliko je reč o institucionalnim promenama u monetarnoj oblasti. Ta odluka ne stupa na snagu sve dok ne bude odobrena u svakoj državi članici u skladu sa njihovim ustavnim odredbama. Naravno, tom odlukom ne mogu se proširiti nadležnosti koje su Ugovorima poverene Uniji [član 48(6) UEU/L].

Pre nego što Evropski savet usvoji odluku o promeni prirode odlučivanja na sastancima Saveta (umesto jednoglasnog, odlučivanje kvalifikovanom većinom) ili o vrsti zakonodavnog postupka (umesto posebnog, redovan zakonodavni postupak), predviđenih u članu 48(7), st. 1. i 2, obaveštavaju se nacionalni parlamenti o svakoj inicijativi pokrenutoj na Evropskom savetu. U slučaju protivljenja nekog nacionalnog parlamenta u roku od šest meseci od takvog obaveštenja, odluka na koju se odnose st. 1. i 2. nije usvojena. Ukoliko nema protivljenja, Evropski savet može usvojiti odluku. O usvajanju odluke iz st. 1. i 2. člana 48(7) UEU/L, Evropski savet odlučuje jednoglasno nakon dobijanja saglasnosti Evropskog parlamenta, koji se izjašnjava većinom od ukupnog broja svojih članova.

Evropski savet nije ovlašćen na donošenje odluke o promeni jednoglasnog odlučivanja (predviđenog u UFEU ili u glavi 5 UEU) u odlučivanje kvalifikovanom većinom u Savetu, kada su u pitanju odluke koje se odnose na vojna ili odbrambena pitanja (član 48(7)(1) UEU).

Priroda revizionog postupka nije izmenjena članom 48. UEU/L. To je u suštini međunarodnopravni postupak, u kome su države članice ostale „gospodari Ugovora“ i nosioci „ustavotvorne vlasti“ u Uniji. Ipak, međunarodnopravni karakter tog postupka blago je ublažen ustanovljenjem pojednostavljenog revizionog postupka Ugovora, naročito mogućnošću da Evropski savet izvrši izmenu Ugovora, bez izričite saglasnosti država članica (ako se nacionalni parlamenti ne izjasne u roku od šest meseci od dobijenog obaveštenja o predloženoj promeni). Istovremeno, države članice su se obavezale da će tu ustavotvornu vlast vršiti samo u skladu sa članom 48. UEU/L. Postojanje te njihove obaveze potvrdio je Sud pravde u više svojih odluka, od kojih je najpoznatija odluka u slučaju *Defrenne II*, 43/75. U tom smislu „vladavina nad Ugovorima“, koju poseduju države članice u odnosu na Evropsku uniju, može se ostvarivati samo u oblicima predviđenim u članu 48. UEU/L. Drugim rečima, individualno, države članice ne mogu proširivati svoju nadležnost na štetu nadležnosti Unije utvrđene Ugovorima. Ako hoće da povrate deo prenetih ovlašćenja na Uniju, države članice to mogu učiniti delujući zajedno, kao ugovorne strane, u skladu sa procedurama predviđenim u članu 48. UEU.

Pored tog normalnog oblika izmene evropskih konstitutivnih ugovora (redovan ili pojednostavljen reviziono postupak), postoji i tzv. evolucionarna klauzula. U slučaju manjih izmena ili neophodnih prilagođavanja osnivačkih ugovora promenjenim okolnostima, u njima je predviđen jednostavniji postupak izmena, koji

ne zahteva posebno uključenje država članica. To je autonomni postupak Unije u izmeni, odnosno dopuni osnivačkih ugovora. Takvo ovlašćenje sadrži član 17(5) UEU/L (izmena broja članova Komisije jednoglasnom odlukom Evropskog save-ta), član 257. UFEU (obrazovanje specijalizovanih sudova od strane Evropskog parlamenta i Saveta odlučivanjem u redovnom zakonodavnom postupku), član 6. Protokola iz Lisabona o kriterijumima konvergencije i drugi. Budući da ove izmene pretpostavljaju jednoglasnost Evropskog saveta ili Saveta u odlučivanju, jednakost država članica nije narušena.

Najzad, važno je ukazati da je evropskim ugovorima otvorena mogućnost popunjavanja praznina kada to zahteva ostvarivanje ciljeva Unije (*open-ended powers* Unije). To su *sweeping clauses* (klauzule prostiranja) iz člana 352. UFEU (*ex* član 308. UEZ), s tim što se traži jednoglasnost Saveta u odlučivanju, uz odgovarajuće oblike učesća Komisije i Evropskog parlamenta. Osim toga, postoji i mogućnost pravno dopunjujućeg tumačenja odredaba evropskih ugovora, posebno u zaštiti osnovnih ljudskih prava u Uniji. To je poznata teorija o prečutnim ovlašćenjima (*theory of implied powers*), kojom se koristi Sud pravde.

2.2. Opšta pravna načela (principi) prava Unije

Statut Međunarodnog suda pravde navodi kao izvor međunarodnog prava „opšta pravna načela priznata od civilizovanih naroda“ (član 38. Statuta). Stoga, nije bilo neobično što je međunarodni ugovor o osnivanju Evropske ekonomske zajednice iz 1957. godine utvrdio izvesna opšta pravna načela kao osnove za njeno delotvorno funkcionisanje. Veliki značaj su imala i imaju načela lojalnosti (vernosti) i zabrane diskriminacije na osnovu nacionalnosti. Načelo lojalnosti bilo je formulisano u članu 10. (*ex* član 5) Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. Države članice obavezale su se da će preduzimati mere kako bi izvršile obaveze koje proizlaze iz navedenog Ugovora ili iz delatnosti institucija Zajednice. Istovremeno, one su preuzele i obavezu uzdržavanja od preduzimanja bilo kojih mera koje bi mogle ugroziti ostvarivanje ciljeva tog Ugovora. Ovo načelo formulisano je u članu 4(3) Ugovora o Evropskoj uniji, verzija iz Lisabona. Načelo zabrane diskriminacije u primeni Ugovora o osnivanju Evropske zajednice bilo je formulisano u članu 12. tog Ugovora sledećim rečima: „Zabranjuje se svaka diskriminacija po osnovu državljanstva.“ Ugovor o funkcionisanju Evropske unije sadrži nešto širu formulaciju o zabrani diskriminacije. U članu 18. UFEU utvrđeno je: „U primeni Ugovora i bez povrede posebnih odredaba koje oni sadrže, svaka diskriminacija zasnovana na državljanstvu je zabranjena. Evropski parlament i Svet, odlučujući u redovnom zakonodavnom postupku, mogu usvojiti pravila koja zabranjuju takvu diskriminaciju.“

S obzirom na tradiciju država članica Unije u pogledu poštovanja opštih pravnih načela kao izvora prava (tu tradiciju naročito su razvili nemački i francuski sudovi), kao i na praksu Međunarodnog suda pravde u tom pogledu, bilo je prirodno što je Evropski sud pravde razvio, u celosti ili delimično, izvesna opšta pravna načela kao što su načela proporcionalnosti, pravne sigurnosti, pravo pojedinca na delotvornu sudsku zaštitu i druga.³³⁴ Načelo proporcionalnosti

preuzeto je iz prakse Suda pravde u Ugovor o osnivanju Evropske zajednice kao ustavni princip njenog pravnog poretka. Isto načelo formulisano je u članu 5. Ugovora o Evropskoj uniji, verzija iz Lisabona. Evropski sud pravde formulisao je ta načela, popunjavajući pravne praznine u primarnom pravu Unije tehnikama uporednog prava i vrednosne jurisprudencije.³³⁵ Pri tom, Sud pravde je tragao za najboljim rešenjima, ne tražeći najmanji zajednički sadržaj u pravima država članica.

Osnovna prava i slobode formulisani su kao opšta pravna načela na sličan način kao načelo proporcionalnosti. Najpre su ta prava i slobode bile priznate u praksi Suda evropskih zajednica (*case law* Suda pravde), zatim su podržana deklaracijama institucija Zajednice/Unije i, najzad, zapisana u primarnom pravu Evropske unije. Nema sumnje da je postojao pravni osnov za pravnostvaralačku delatnost Evropskog suda pravde. Istovremeno, utvrđivanjem i primenom opštih pravnih načela nije u biti proširivana nadležnost Zajednice/Unije koja joj je dodeljena konstitutivnim evropskim ugovorima. Članovi 220, 230. i 234. Ugovora o osnivanju Evropske zajednice temelj su na kome se razvila pravnostvaralačka delatnost Evropskog suda pravde, s tim što su opšta pravna načela izričito pomenuta samo u članu 288(2) Ugovora o osnivanju Evropske zajednice („U odnosi-ma vanugovorne odgovornosti, u skladu s opštim načelima koja su zajednička pravima država članica, Zajednica nadoknađuje štetu koju su prouzrokovali nje-ni organi ili službenici u vršenju svojih dužnosti“). Tom formulacijom u članu 288(2) izričito je priznato dejstvo opštih načela u pravu Zajednice.³³⁶ Evropski sud pravde ocenio je načela iz tog člana kao posebnu vrstu opštih pravnih načela koja važe kao nepisani pravni izvor u pravu Zajednice. Isto rešenje preneto je u član 340(2) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Na temelju tako zauze-tog pravnog shvatanja, Evropski sud pravde je razvio i svoje učenje o osnovnim pravima i slobodama kao opštim pravnim načelima pravnog poretka Zajednice/Unije. To učenje nije izgubilo na vrednosti usvajanjem i stupanjem na snagu Po-velje EU o osnovnim pravima 1. decembra 2009. godine.

Opšta pravna načela, kao i opšta načela međunarodnog prava, predstavljaju primarne izvore prava Evropske unije. Naravno, ta načela nemaju nadustavni ka-rakter pošto je teorija o nadustavnom pravu potpuno strana prirodi prava Uni-je. Opšta pravna načela moraju biti poštovana od institucija Unije u donošenju normativnih akata, kao što i nameću obaveze državama članicama kada usvajaju nacionalne pravne instrumente radi primene prava Unije. Od ovih opštih prav-nih načela kao izvora prava Unije treba razlikovati osnovne vrednosti i načela na kojima je utemeljena Unija i koja su neposredno izražena u Ugovorima (sloboda, demokratija, vladavina prava, četiri velike, tržišne, slobode: sloboda kretanja lica, sloboda prometa robe, sloboda vršenja usluga i sloboda kretanja kapitala). Svrishodno je klasifikovati opšta pravna načela i prema njihovoj prirodi na opšta pravna načela ustavne ili administrativne prirode (Operman).

U evropskoj pravnoj teoriji najveća pažnja je posvećena ljudskim pravima i slobodama kao opštim načelima prava Unije. Od drugih opštih načela prava

335 A. Veber koristi izraz „im Wege der wertenden Rechtsvergleichung“, *op. cit.*, str. 39.

336 T. Oppermann, *Europarecht*, str. 144 i sl.; Wyatt & Dashwood's, *European Union Law*, str. 235 i sl.

Unije, veću pažnju su privukla sledeća načela: načelo verne ili lojalne saradnje, načelo supsidijarnosti, načelo proporcionalnosti, načelo pravne sigurnosti i legitimnih očekivanja, načelo nediskriminacije.³³⁷

Ustanovljenjem opštih pravnih načela i ukupnošću svoje jurisprudencije, Evropski sud pravde je izmenio prirodu pravnog poretka Evropske unije. Takva uloga ESP bila je razlog za otvaranje rasprave o tome da li presude tog Suda imaju snagu sudskih precedenata ili je reč o uspostavljanju konstantne sudske prakse kao vrste sudijskog običajnog prava.³³⁸

Mogućnost sudova da stvaraju pravo, iako široko prihvaćena u svetu *common law*-a, nije bila, sve donedavno, priznata u grčko-romansko-germanskoj pravnoj tradiciji. Istina, mnoge važne pravne ustanove nastale su u francuskom i nemačkom pravu sudskom aktivnošću. Ipak, kako se pravni sistemi tih nacija-država zasnivaju na zakonima, koji se teorijski smatraju potpunim, sudske presude se u njima donose na osnovu tih zakonika i ne smatraju se, formalno posmatrano, izvorima pravnih normi. Svakako, te presude mogu imati veliku uverljivost, posebno kad postoji trend slučajeva s istim dejstvom, što može izazvati bitne preobražaje u određenim pravnim oblastima (pojava objektivne građanske odgovornosti u francuskom pravu, kao i odgovornosti države prema trećim licima). Obrnuto, u sistemima *common law*-a, jedna presuda, tj. individualni precedent može biti obavezan. Ova karakteristika anglosaksonskog prava, i pored sve većeg približavanja tog i evropskokontinentalnog prava, predstavlja njegovu bitnu odliku.

Nema sumnje da se najvažniji principi (načela) prava Evropske unije ne nalaze u međunarodnim osnivačkim ugovorima Evropske unije, nego u pravu slučajeva Evropskog suda pravde (opšti pravni principi predstavljaju primaran izvor prava EZ/EU).³³⁹ Stoga se u teoriji evropskog prava kao jedan od najvažnijih izvora prava Evropske unije navode opšti pravni principi (načela). Time se posredno priznaje praksa Evropskog suda pravde za izvor prava Evropske unije.³⁴⁰ Istovremeno, time se ne daje izričiti odgovor na pitanje mogu li određene individualne odluke Evropskog suda pravde postati obavezujući precedenti.

Pre nego što je Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Severne Irske postalo član Evropske unije, pitanje o tome da li pojedinačna odluka Evropskog suda pravde može biti obavezujući precedent nije se ni postavljalo. Sam Evropski sud pravde nije se pozivao na svoje prethodne odluke ni kad je u nove odluke prenosio čitave delove iz starih odluka. Drugim rečima, ni taj Sud ni druge institucije Evropske unije nisu prihvatile doktrinu *stare decisis* (*stare rationibus decidendis* – ostani pri razlozima odluke iz prošlih slučajeva). Za takav pristup su postojali valjani razlozi. Priroda sudskog precedenta i uslovi pod kojima je nastala ova doktrina *stare decisis* u engleskom pravu nisu bili prijemčivi procesima evropske integracije.

337 A. von Bogdandy, „Grundprinzipien“ in A. von Bogdandy – Bast (Hrsg), *Europäisches Verfassungsrecht*, str. 13–73.

338 Helmut Lecheler, *Einführung in das Europarecht*, str. 112.

339 Zvaničan naziv ovog organa je Sud pravde evropskih zajednica (u samim ugovorima se koristi naziv Sud pravde).

340 Thomas Oppermann, *Europarecht*, C. H. Beck, München, 2005³, str. 138–181; Budimir P. Košutić, *Uvod u evropsko pravo*, Zavod za udžbenike RS, Beograd, 2006, str. 151–190.

Konstantna sudska praksa Evropskog suda pravde i Opšteg suda izuzetno su važni za pravo Evropske unije. Opšta pravna načela (principi), naročito ona ustanovljena od Evropskog suda pravde, izvor su primarnog prava Evropske unije (Operman, Fišer, Herdegen, Leheler i drugi). Drugi pisci, smatrajući da je *case law* Evropskog suda pravde izvor prava Unije, podvlače istovremeno potrebu da se toj činjenici normativnih dejstava sudskih odluka ESP ne daje preterani značaj.³⁴¹ No, ono u čemu se pravni pisci iz oblasti evropskog prava slažu jeste da u pravu Evropske unije nije prihvaćena engleska doktrina *stare decisis*. To, naravno, ne znači, kako je s pravom primetio poznati anglosaksonski pravni pisac Trevor Hartli, da Evropski sud pravde ne poštuje svoje prethodne odluke u gotovo svim slučajevima.³⁴² Stoga, nisu bez osnova ni stavovi pisaca koji misle da je *case law* Evropskog suda pravde od iste važnosti za razvitak prava Evropske unije kao što je to *common law* engleskih sudova za razvitak modernog engleskog prava (u tom smislu se izjašnjava Hartli, dok Arnul iz svojih razmatranja ne izvlači direktno takav zaključak).³⁴³

2.3. Međunarodni sporazumi kao osobeni deo prava Evropske unije

Kao jedno od neophodnih obeležja države, kao subjekta međunarodnog prava, zapisano je u članu 1. Međunarodne konvencije o pravima i obavezama država njena „sposobnost da stupa u odnose sa drugim državama“. Pošto je u samom nazivu Evropske ekonomske zajednice iskazana misao o njenom nepolitičkom karakteru, nije bilo čudno što države članice nisu na nju prenele ovlašćenja iz spoljne i bezbednosne politike. Ugovorom su bila predviđena samo dva izričita ovlašćenja za sklapanje međunarodnih sporazuma: jedno se odnosilo na zajedničku trgovinsku politiku a drugo na sporazume o asocijaciji (članovi 113 i 238 UEEZ). Stoga, nije bilo čudno što u članu 189. UEEZ nisu bili predviđeni, pored uredbe, direktive i odluke, i međunarodni sporazumi kao izvori prava evropskih zajednica.

Lisabonskim ugovorom su utvrđene nadležnosti Unije u oblasti spoljnih poslova na dva važna mesta: u glavi (naslovu) V Ugovora o Evropskoj uniji (Zajednička spoljna i bezbednosna politika) i u Delu V Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (Spoljne aktivnosti). U petom delu Ugovora o funkcionisanju Evropske unije nabrojane su spoljne politike u kojima je Unija ovlašćena da deluje. Odnos između ova dva „ustavna“ mesta je složen i na određeni način oni „žive odvojeno zajedno“ (Šitce). Možda je to bio razlog što međunarodni sporazumi nisu navedeni u članu 288. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, iako je trebalo to učiniti s obzirom na unifikaciju izvora prava Unije ostvarene članom 288. UFEU (za razliku od bivših članova 189 UEEZ i 249 UEZ, koji su utvrđivali izvore prava evropskih zajednica a ne Evropske unije). S druge strane, međunarodni sporazumi kao izvori prava Evropske unije uključuju u stvaranje prava Evropske unije i treće države (što nije slučaj sa izvorima prava Unije

341 Paul Craig – Grainne de Búrca, *EU Law*, Oxford University Press, Oxford 2003³, str. 87.

342 T. C. Hartley, *The Foundations of European Union Law OUP*, 2010, str. 70.

343 Potpunije u B. P. Košutić, *Osnovi prava Evropske unije*, 2. izdanje, Beograd, 2010, str.305–317.

iz člana 288. UFEU), zbog čega ih određeni evropski pravni pisci označavaju „neobičnim“ (anomalous).³⁴⁴

Neobičnost međunarodnih sporazuma kao izvora prava ogleda se i u tome što ih nije moguće svrstati ni u primarno ni u sekundarno pravo Unije. Pravna snaga im je niža u odnosu na Ugovore i opšta pravna načela a viša od izvora sekundarnog prava. Stoga, u pravu su pisci koji smatraju međunarodne sporazume osobenim delom prava Evropske unije.³⁴⁵

Evropska unija ima opštu nadležnost u oblasti spoljnih poslova. U članu 24(1) UEU utvrđeno je: „Nadležnost Unije u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike pokriva sve oblasti spoljne politike kao i sva pitanja koja se odnose na bezbednost Unije, uključujući i postepeno utvrđivanje zajedničke odbrambene politike koja može dovesti do zajedničke odbrane“. U ovoj oblasti Unija „može zaključivati sporazume sa jednom ili više država ili međunarodnih organizacija“ (član 37. UEU). Glavne spoljne nadležnosti Unije, izvan zajedničke spoljne i bezbednosne politike, utvrđene su u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije. Odnose se na zajedničku trgovinsku politiku, saradnju s trećim državama i humanitarnu pomoć, kao i na restriktivne mere prema jednoj ili više trećih država (čl. 206–215 UFEU). Postoji jedan izuzetak u toj razdvojenosti spoljnih poslova. On je sadržan u članu 216. Ugovora o Evropskoj uniji u kome je utvrđena nadležnost za zaključivanje međunarodnih sporazuma koja horizontalno preseca sve politike Unije uređene odredbama Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

Međunarodni sporazumi, koji čine sastavni deo prava Evropske unije, mogu se klasifikovati u tri grupe: (a) sporazumi između Unije (deluje sama) i jedne ili više trećih država ili međunarodnih organizacija; (b) sporazumi zaključeni između Unije i država članica, na jednoj strani i jedne ili više država ili međunarodnih organizacija, na drugoj strani; (v) sporazumi između država članica (koje deluju samostalno) i trećih država.

- (a) Unija može zaključiti samostalno sporazume s trećim državama ili međunarodnim organizacijama kada predmet sporazuma spada u potpunosti u ovlašćenja Unije da zaključi međunarodni sporazum (treaty-making competence of the Union). Kada Unija ima isključivu nadležnost za zaključivanje međunarodnih sporazuma predviđeno je u članu 3. UEU. Naravno, s obzirom na načelo dodeljenih ovlašćenja Uniji, pored člana 3. UEU, potreban je i pravni osnov za zaključivanje međunarodnog sporazuma predviđen u UFEU.
- (b) Sporazumi koje zaključuju Unija i države članice zajedno, na jednoj strani i treće države ili međunarodne organizacije, na drugoj strani, nazivaju se mešovitim sporazumima. Ne postoji izričit pravni osnov za mešovite sporazume ni u Ugovoru o Evropskoj uniji ni u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije ali je pravni osnov potvrđen u mišljenju Evropskog suda pravde (Opinion 1/78 in the Natural Rubber Agree-

³⁴⁴ T. C. Hartley, *The Foundations of European Union Law*, 2010, str. 173.

³⁴⁵ Matthias Herdegen, (*Europarecht*, 15. Auflage, 2013) piše o „Völkerrechtliche Übereinkommen als Bestandteil der Unionsrechtsordnung“, str. 171 i sl.

ment case, 1979, ECR 2871). Dajući mišljenje Evropski sud pravde imao je u vidu član 102. UEAZ, koji predviđa, između ostalog i mešovite sporazume. Ovaj metod zaključivanja sporazuma koristi se kada predmet sporazuma spada i u nadležnost Unije i u nadležnost država članica. Mešoviti sporazumi obično su korišćeni da omoguće i Uniji i državama članicama da se pridruže određenim međunarodnim organizacijama. Ovi mešoviti sporazumi moraju biti ratifikovani od svake države članice u skladu s njenim ustavnim pravilima i potvrđeni od strane Saveta u ime Unije. Naravno, to nije moguće uvek lako ostvariti.³⁴⁶

- (c) Sporazumi koji zaključe države članice samostalno s trećim državama, nečlanicama Unije, mogu izuzetno postati pravo Unije. Evropski sud pravde je utvrdio da je Unija obvezana Opštim sporazumom o trgovini i carinama (GATT) koje su zaključile njene države članice pre nego što je ona i nastala. To je poznata doktrina o funkcionalnoj sukcesiji. Zasnovana je na prenosu funkcija a ne teritorija. Funkcionalna sukcesija bila je moguća zbog ekskluzivne prirode ovlašćenja Unije u zajedničkoj trgovinskoj politici, kao i zbog toga što su sve države članice Unije bile potpisnice Generalnog sporazuma o trgovini i carinama.

2.3.1. Ovlašćenje Unije za zaključivanje međunarodnih sporazuma i postupak njihovog zaključivanja

Unija ima samo ona ovlašćenja za zaključivanje međunarodnih sporazuma koja na nju prenesu države članice. Broj tih prenetih ovlašćenja za zaključivanje međunarodnih sporazuma bio je dugo veoma mali. Carinski i trgovinski sporazumi bili su izuzetak od opšteg pravila nepostojanja ovlašćenja. Iako su docniji amandmani na konstitutivne ugovore evropskih zajednica i Evropske unije uveli ovlašćenja EZ/EU na zaključivanje međunarodnih sporazuma, nije postojalo opšte ovlašćenje Unije u Ugovorima za zaključivanje međunarodnih sporazuma. U pokušaju da snabde Uniju tom vrstom ovlašćenja, Evropski sud pravde je razvio doktrinu o prečutnim spoljnim ovlašćenjima.³⁴⁷

Postojanje prečutnih ovlašćenja Unije, Evropski sud pravde je potvrdio u slučaju ERTA (Case 22/70, Commission v. Council, 1971, ECR 263) a razvio u North-East Atlantic Fisheries Convention (Kramer) case i Inland Waterway Vessels case. Lisabonskim ugovorom je kodifikovana doktrina o prečutnim ovlašćenjima u članu 216. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Odredba stava 1 člana 216. UFEU glasi: „Unija može zaključiti sporazum sa jednom ili više država ili međunarodnih organizacija kada Ugovori to predviđaju ili kad je zaključenje sporazuma neophodno za ostvarenje, u okviru politika Unije, nekog od ciljeva navedenih u Ugovorima, ili je predviđeno pravno obavezujućim aktom Unije ili ima dejstva na zajednička pravila ili menja opseg njihovog dejstva“.

³⁴⁶ T. C. Hartley, *The Foundations of EU Law*, str. 174 i sl; R. Schütze, *op. cit.*, str. 214 i sl; G. De Baere, *op. cit.*, str. 232 i sl.

³⁴⁷ Marise Cremona, *External Relations and External Competence of the European Union: The Emergence of an Integrated Policy in Craig – Búrca* (ed.), *The Evolution of EU Law*, Second Edition, 2011, str. 217–268; Geert De Baere, *Constitutional Principles of EU External Relations*, Oxford University Press, 2008, str. 16 i sl.

Potvrđujući izričito data ovlašćenja Uniji u UFEU za zaključivanje međunarodnih sporazuma, odredbom člana 216(1) UFEU priznata je Uniji rezidualna nadležnost za zaključivanje međunarodnih sporazuma u još tri situacije. Naime, prva alternativa člana 216(1) UFEU priznaje Uniji mogućnost da zaključuje međunarodne sporazume „kada je zaključenje sporazuma neophodno za ostvarenje, u okviru politika Unije, nekog od ciljeva navedenih u Ugovorima. Ova formulacija, kako s pravom konstatuje Šitce, veoma je slična formulaciji iz člana 352. UFEU. To bi moglo značiti da se ova rezidualna nadležnost za zaključivanje međunarodnih sporazuma odnosi na Ugovor o funkcionisanju Evropske unije u celini. U tom slučaju, ona je šira od sudske doktrine o paralelnim spoljnim ovlašćenjima Unije. Prema ovoj doktrini Evropskog suda pravde spoljna nadležnost Unije proističe iz njene unutrašnje nadležnosti i ne obuhvata, prema tome, ovlašćenje Unije za zaključivanje međunarodnih sporazuma za ostvarenje nekog od unutrašnjih ciljeva Unije. Drugim rečima, prva alternativa člana 216(1) tekstualno razdvaja spoljnu nadležnost Unije od njene unutrašnje nadležnosti. Unutrašnja nadležnost ne bi mogla više biti ograničenje ugovornog kapaciteta Unije.

Ako je dato tumačenje prve alternative člana 216(1) UFEU ispravno, dve druge alternative su suvišne. No, kako one postoje, kao i mogućnost da navedeno tumačenje ne prihvati ESP, treba ih ispitati. Prema tim alternativama člana 216(1) UFEU, Unija je ovlašćena na zaključivanje međunarodnih sporazuma „kad je to predviđeno pravno obvezujućim aktom Unije ili ima dejstvo na zajednička pravila ili menja opseg njihovog dejstva“. Nezgodna ove formulacije je u tome, ukazuje Šitce, što bi ona mogla biti protumačena tako da Unija može proširiti svoju spoljnu nadležnost jednostavnim usvajanjem unutrašnjeg akta Unije bez amandmana na Ugovore. Stoga, prema mišljenju Šitcea, druga i treća alternativa člana 216(1) UFEU svedoči o konfuziji njenih pisaca.³⁴⁸

Ugovori, po pravilu, ne prave razliku između unutrašnjih i spoljnih nadležnosti. U oblastima nadležnosti Unije, nabrojanih u članu 3–6 UFEU, nalazi se određeni broj spoljnih nadležnosti. Tako, zajednička trgovinska politika Unije navedena je u članu 3(1) (e) kao isključiva nadležnost Unije a ekološka politika kao podeljena nadležnost. Međutim, postoje dva izuzetka. Prvi, u članu 2(4) UFEU priznaje se Uniji nadležnost za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku kao sui generis nadležnost. Drugi je sadržan u članu 3(2) UFEU, gde se obezbeđuje isključivost za zaključivanje međunarodnih sporazuma van oblasti nadležnosti navedenih u članu 3(1) UFEU. Tom odredbom se obezbeđuje specijalno pravilo za nadležnost Unije da zaključuje međunarodne sporazume: „Unija, takođe, ima isključivu nadležnost da zaključuje međunarodne sporazume kad je to predviđeno nekim zakonodavnim aktom Unije, kad je to neophodno za vršenje njene unutrašnje nadležnosti, ili u meri u kojoj zaključivanje tih sporazuma utiče na zajednička pravila ili menja njihovo dejstvo“. Shodno ovom članu 3(2) UFEU, Unija može naknadno steći isključivo ovlašćenje da zaključuje međunarodne sporazume, kad se ispuni jedna od tri situacije. Time je kodifikovana poznata doktrina Evropskog suda pravde, razvijena pre donošenja Lisabonskog ugovora. Ovaj član 3(2) ima sadržinu sličnu članu 216(1) UFEU, ali mnogo pre-

348 Robert Schütze, *op. cit.*, str. 195–196.

cizniju. Treba zapaziti da u istoj meri u kojoj se zakonodavnim aktom može steći naknadna isključiva spoljna nadležnost, da se istom vrstom akta može i ukinuti. Stoga, neophodno je razlikovati Ugovornu („ustavnu“) isključivu nadležnost (predviđenu u članu 3(1) UFEU) od zakonodavne (predviđene kao mogućnost u članu 3(2) UFEU).

Postupak za zaključivanje međunarodnih sporazuma predviđen je u članu 218. UFEU. U njemu je osnovna uloga poverena Savetu. Pri tom, Savet nije *primus inter pares* sa Parlamentom, već samo *primus*. Njegova uloga je centralna u svim fazama postupka. „Savet odobrava početak pregovora, usvaja uputstva o pregovorima i o zaključenju sporazuma“ (član 218(2) UFEU). Kod sporazuma koji se, u celini ili delimično, odnose na oblast zajedničke spoljne i bezbednosne politike, Komisija ili Visoki predstavnik Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku, podnosi preporuke Savetu, koji usvaja odluku kojom odobrava početak pregovora i, u zavisnosti od predmeta pregovora, određuje pregovarača ili rukovodioca pregovaračkog tima Unije (član 218(3) UFEU).

Savet može upućivati uputstva pregovaraču i odrediti poseban komitet sa kojim se pregovarači moraju prethodno konsultovati. On, na predlog pregovarača, usvaja odluku kojom se daje ovlašćenje za potpisivanje sporazuma i, ukoliko je neophodno, njegovu privremenu primenu pre stupanja na snagu.

Savet, na predlog pregovarača, usvaja odluku o zaključenju sporazuma. Osim kad se sporazum isključivo odnosi na zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, Savet usvaja odluku o zaključenju sporazuma, nakon odobrenja Evropskog parlamenta, u sledećim slučajevima: (a) sporazum o asocijaciji; (b) pristupanje Unije Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda; (v) sporazume o uspostavljanju posebnog institucionalnog okvira za sprovođenje postupaka saradnje; (g) sporazuma koji značajno utiču na budžet Unije i (d) sporazuma koji se odnose na oblasti na koje se, ili primenjuje redovan zakonodavni postupak, ili poseban zakonodavni postupak u kome se traži saglasnost Evropskog parlamenta. Evropski parlament i Savet mogu, u hitnim slučajevima, utvrditi rok za odobravanje.

Savet odlučuje kvalifikovanom većinom u toku trajanja pregovaračkog procesa. Međutim, on odlučuje jednoglasno kad se sporazum odnosi na oblast za koju se jednoglasnost za usvajanje traži nekim aktom Unije, kao i za sporazume o asocijaciji i sporazume navedene u članu 212. UFEU, sa državama koje su kandidati za pristupanje Uniji. Savet, takođe, odlučuje jednoglasno o zaključenju sporazuma o pristupanju Unije Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda; odluka kojom se zaključuje ovaj sporazum ne stupa na snagu dok ne bude odobrena od strane država članica u skladu sa njihovim ustavnim odredbama (član 218(8) UFEU).

Savet je nadležan i da, na predlog Komisije ili Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku, usvaja odluku o suspendovanju primene sporazuma i utvrđivanju stavova u ime Unije u telu uspostavljenom sporazumom, kada je ovo telo ovlašćeno da usvaja akte koji proizvode pravne posledice, izuzev kad se radi o aktima koji dopunjuju ili menjaju institucionalni okvir sporazuma.

Najzad, država članica, Evropski parlament, Savet ili Komisija mogu zahtijevati mišljenje od Suda pravde EU da li je predmetni sporazum usaglašen sa Ugovorima. Kada je mišljenje Suda pravde negativno, predmetni sporazum ne može stupiti na snagu bez njegove izmene ili promene Ugovora. Mogućnost da Sud pravde EU ispita nacrt sporazuma *ex ante* u suprotnosti je sa redovnim *ex post* ispitivanjem pravnih akata od strane Suda. Izuzetak je legitiman. Najpre, u sporazum su uključene treće države ili međunarodne organizacije. Zatim, prema članu 46. Bečke konvencije o pravu ugovora, kada je ugovor punovažno zaključen prema međunarodnom pravu, ugovorne strane generalno ne mogu se naknadno pozivati na unutrašnje ustavne probleme radi poricanja njegovog obavezne snage.

2.3.2. Dejstva međunarodnih sporazuma

Mnogi nacionalni pravni poreci otvorili su se prema međunarodnom pravu radi delotvornijeg uređivanja međunarodne trgovine, zaštite životne sredine i drugih važnih oblasti života. Prihvaćena je monistička teorija o odnosu unutrašnjeg i međunarodnog prava. Prema toj teoriji, međunarodni ugovori su ustavno priznati izvori domaćeg prava. Evropski pravni poredak tradicionalno sledi ovaj monistički pristup. On je iskazan u bivšim članovima 24 i 25 Ugovora o Evropskoj uniji (verzija iz Nice) u pogledu međunarodnih sporazuma iz oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike, kao i u članu 300(7) Ugovora o osnivanju Evropske zajednice. Isto rešenje je zadržano u članu 216(2) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije: „Sporazumi koje zaključi Unija obavezuju institucije Unije i države članice“. Evropski sud pravde je potvrdio u više svojih odluka da međunarodni sporazumi čine integralni deo pravnog sistema Unije od dana njihovog stupanja na snagu bez potrebe za zakonodavnim aktima o inkorporaciji (slučaj 181/73, *Haegermann v. Belgium*, 1974, ECR 449). Sporazumi Unije su spoljno pravo Unije. Ovi međunarodni sporazumi obavezuju i države članice. Posmatrajući međunarodne sporazume kao akte institucija Evropske unije, Sud je zaključio da predstavljaju pravo EU. A kao pravo EU, međunarodni sporazumi su neposredno primenjivi u državama članicama. Stoga, kao neposredno primenjivi izvori prava EU, međunarodni sporazumi imaju kapacitet da sadrže norme sa neposrednim dejstvom, koje su nacionalni sudovi dužni primenjivati.³⁴⁹

Naravno, ni u monističkim pravnim porecima nemaju svi međunarodni ugovori neposredno pravno dejstvo. Kada međunarodni ugovori traže usvajanje nacionalnih pravnih akata za svoju primenu, usmereni su na nacionalnog zakonodavca. Norme sadržane u tim ugovorima nisu obavezne za egzekutivu i sudove, dok nacionalni zakonodavac ne donese odgovarajuće pravne akte. Pitanje da li sporazumi Unije imaju neposredno dejstvo u pravu Unije je pitanje na koje odgovor može dati samo Sud pravde Evropske unije. Taj Sud je ocenio da se ne može dopustiti da dejstva međunarodnih sporazuma Unije budu različita u državama članicama. Stoga, kad Sud utvrdi da međunarodni sporazum ima neposredno dejstvo, taj sporazum će biti neposredno efektivan i u evropskom i u nacionalnim pravnim porecima.

349 Robert Schütze, *op. cit.*, str. 338; T. C. Hartley, *op. cit.*, 2010, str. 198 i sl.; G. De Baere, *op. cit.*, str. 38 i sl.

Evropski sud pravde je razvio dvostepeni test za utvrđivanje da li međunarodni sporazumi Unije imaju neposredno dejstvo. U prvoj fazi Sud ispituje da li sporazum kao celina ima kapacitet da sadrži odredbe sa neposrednim dejstvom. Problem se lako rešava ako su strane ugovornice rešile to pitanje u samom sporazumu. Ako to nije slučaj, Sud mora da razmotri prirodu, cilj, duh i plan sporazuma. Ocena je u biti politička, jer se razmatra političko pitanje. Uslovi za neposredno dejstvo spoljnog prava Unije razlikuju se, prema tome, od analize neposrednog dejstva u unutrašnjem pravu. Za unutrašnje pravo automatski se pretpostavlja da je sposobno za neposredno pravno dejstvo.

Kada savlada ovo „političko pitanje“, Sud prelazi na drugi stepen ispitivanja i istražuje da li određena odredba međunarodnog sporazuma ima neposredno dejstvo. Individualna odredba proizvodi neposredno pravno dejstvo ako sadrži jasnu i preciznu obavezu koja nije podvrgnuta, u primeni ili dejstvima, usvajanju naknadne mere.

U praksi Evropskog suda pravde nije sporno da međunarodni sporazumi mogu imati vertikalno neposredno pravno dejstvo (evropski građani mogu se pozvati na odredbu međunarodnog sporazuma sa neposrednim pravnim dejstvom prema institucijama Evropske unije i državama članicama). Drugim rečima, međunarodni sporazumi se tretiraju kao „spoljne direktive“. Nije sporno ni da međunarodni sporazumi mogu imati indirektno pravno dejstvo u skladu sa principom „konsistentne interpretacije“ nacionalnog prava. Horizontalno neposredno pravno dejstvo ostaje sporno, bez obzira što je Sud pravde u izvesnim slučajevima nagovestio mogućnost neposrednog pravnog dejstva međunarodnog sporazuma i u odnosima između individualnih (privatnih) lica.³⁵⁰

3. SEKUNDARNO PRAVO UNIJE

Na hijerarhijskoj lestvici izvora prava Evropske unije, pravni akti koje stvara, osnivačkim ugovorima utemeljena, zakonodavna vlast Unije (uredbe, direktive i odluke) nalaze se na nižem hijerarhijskom nivou od primarnih izvora (osnivačkih ugovora i opštih pravnih načela). Ti pravni akti čine sekundarno pravo Unije. U višedecenijskom razvitku Unije, obim ovog sekundarnog prava veoma je porastao i menja se dnevno.³⁵¹

Evropski integrativni ugovori su za sekundarno pravo Unije, prema jednoj klasičnoj formulaciji Suda pravde (ECR 1978, 1771 – RS 26/78), „osnov, okvir i granica“ pravno stvaralačke vlasti Evropske unije. Tom formulacijom Sud pravde je ukazao na sličnosti i razlike ovog odnosa primarnih i sekundarnih izvora prava Unije sa odnosom ustava i običnih zakona u državama članicama. Kao i u državama članicama, ovlašćenja „zakonodavca“ u Uniji imaju kao svoj okvir osnivačke evropske ugovore i moraju poštovati njihovu višu pravnu snagu. Međutim, ne mogu se u potpunosti preslikati odnosi između ustavotvorca i zakonodavca u državama članicama na odnos primarnog i sekundarnog prava Unije.

350 R. Schütze, *op. cit.*, str. 339 i sl.

351 Sekundarno pravo se objavljuje u „Službenom listu Evropske unije“ i može se naći na internetu: <http://europa.eu.int/eur-lex/>.

Pravno-stvaralačka vlast Unije daleko je ograničenija od pravno vezane ali virtualno suverene državne vlasti. Na to ukazuje načelo dodeljenih i ograničenih ovlašćenja Evropske unije [„Competences d'attribution“, član 5(2) UEU/L: „Na osnovu principa pozitivne enumeracije, Unija deluje u okviru nadležnosti koje su joj Ugovorima dodeljene od strane država članica radi ostvarivanja ciljeva utvrđenih Ugovorima“]. Svaki obavezujući pravni akt sekundarnog prava pretpostavlja pravni osnov u osnivačkim ugovorima Unije.

Suprematija primarnog prava nad sekundarnim pravom Unije je nesporna (konstucionalizacija prava Unije). Pitanje hijerarhije između izvora sekundarnog prava Unije nije bilo rešeno. Kada su stvorene evropske zajednice, osnivački ugovori su predvideli dva pravna instrumenta koji su bili neposredno primenjivi i jedan koji to nije bio. Uredbe su bile neposredno i opšte primenjivi akti u svim državama članicama. Bile su dizajnirane kao „zakonodavni akti“ Unije. Nasuprot njima, odluke su izvorno uređene kao izvršni instrument Unije. Najzad, direktive nisu bile neposredno primenjive, obvezivale su države članice i pretpostavljale su inkorporaciju nacionalnim pravnim aktima. Donosilac tih akata bio je Savet ministara na predlog Komisije, s tim što se i Komisija mogla javiti kao donosilac nekih od njih, pod utvrđenim uslovima. U takvoj situaciji, nije postojala „institucionalna prednost“ pravnih akata Saveta prema aktima Komisije.³⁵²

Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora uspostavljena je jasna hijerarhija između zakonodavnih i nezakonodavnih akata. Ipak, izvesna pitanja su ostala nedorečena. Postavlja se pitanje o pravnoj snazi delegirane uredbe kojom se može menjati zakonodavni akt. Iako je jasno da je zakonodavni akt više pravne snage, postavlja se s pravom pitanje o pravnoj snazi nezakonodavnog akta (delegirane uredbe ili drugog delegiranog nezakonodavnog akta) kojim se može menjati zakonodavni akt. S druge strane, ostaje zagonetno međusobno rangiranje zakonodavnih akata koji se donose u redovnom ili posebnom zakonodavnom postupku. Drugim rečima, da li se može uspostaviti razlika u pravnoj snazi akata koji se donose u zakonodavnom postupku u obliku uredbi, direktiva ili odluka.

Načelo ograničenih ovlašćenja Unije u stvaranju njenog sekundarnog prava ogleda se i u tome što su nadležni organi (institucije) Unije dužni da u svojoj konkretnoj delatnosti koriste sasvim određene pravne oblike (tipove, instrumente, pravne akte).³⁵³ Ti pravni akti su utvrđeni u članu 288. UFEU kao uredbe, direktive i odluke. Ne postoji sloboda organa Unije u iznalaženju tih tipova pravnih akata. Zbog posebnosti procedure donošenja pravnih akata u Uniji, ne treba izjednačavati te akte s pravnim aktima sličnih naziva u nacionalnim pravnim porecima država članica. Evropska „uredba“ ima sličnosti s „evropskim zakonom“ ali istovremeno odgovara nacionalnim „izvršnim uredbama“.

Prinudna primena pravnih oblika predviđenih u članu 288. UFEU poznaje izvesne izuzetke u „pravnim aktima *sui generis*“, koji su delimično predviđeni u osnivačkim ugovorima a delimično su razvijeni u praksi Unije. Pre detaljnijeg izlaganja obavezujućih pravnih akata predviđenih u članu 288. UFEU, korisno je dati njihov opšti pregled.

³⁵² Thomas Oppermann, *Europarecht*, str. 156; Craig – De Búrca, *op. cit.*, str. 111–117.

³⁵³ Jürgen Bast, „Handlungsformen und Rechtsschutz“ in von Bogdandy – Bast (Hrsg.), *op. cit.*, str. 489 i sl.

3.1. Pravni akti Unije (bez pravnih akata *sui generis*)

Prema članu 288. UFEU i članu 161. UEAZ	Pravna dejstva	Mogući adresati pravnih akata
Uredba	Neposredno i opšte važenje, u potpunosti obavezna	Države članice i individualna lica
Direktiva	Obavezna u pogledu ciljeva, sloboda izbora oblika i sredstava	Načelno, države članice ali, prema Sudu pravde, i neposredna dejstva za individualna lica
Odluka	Obavezna u potpunosti, a kad se navodi adresat samo za adresata	Države članice, individualna lica
Preporuke i mišljenja	Neobavezni	Načelno, države članice a, prigodno, i individualna lica i organi Unije

Prema konstantnoj praksi Suda pravde, pri izboru pravnog akta ključnu ulogu imaju predmet i sadržina pravnog akta, njegova „pravna supstanca“ (Operman), a ne subjektivna ocena njegovog donosioca, tj. naziv koji mu daje. „Falsa demonstratio“ ne obavezuje, ali može dovesti do poništenja pravnog akta. Pravni akti sekundarnog prava Unije treba da budu jasni, jednostavni i precizni. Nažalost, često su nerazumljivi. Komisija je 2002. godine objavila plan o smanjenju za 25 odsto nepregledne mase sekundarnog prava Unije. Pokazalo se da je to lakše zaključiti nego ostvariti.

3.2. Uredba („regulation“, „reglement“, „Verordnung“)

Shodno članu 288. UFEU i članu 161. stav 2. UEAZ, uredba ima opštu primenu (*general application*), obavezuje u potpunosti i neposredno se primenjuju (*directly applicable*) u svakoj državi članici. U uredbi se ovaploćuje, kao ni u jednom drugom pravnom aktu Unije, „pravo evropsko ovlašćenje“. Pomoću ovog pravnog instrumenta, Unija može neposredno („nadmacionalno“) stvarati obavezno pravo za države članice i njihove državljane, bez potrebe da te uredbe preobraze (transformišu) nadležni nacionalni organi (u načelu, nezakonito je da države članice donose izvršne propise u odnosu na uredbe Evropske unije zbog toga što bi određenim izmenama mogle ugroziti njihovu jedinstvenu primenu ili prikriti od građana da je uredba direktan pravni izvor). Zbog osobenosti institucionalnog sastava Unije nije moguće poistovetiti uredbu s nacionalnim zakonom. Pravni poredak Unije ne poznaje razliku između evropskog zakona i evropske uredbe (tipologija pravnih akata utvrđena u Ustavu za Evropu napuštena je posle neuspeha u njegovoj ratifikaciji). Ipak, na nivou Unije, uredbom se ostvaruju normativno-apstraktna dejstva prema neodređenom krugu lica, kao što se to čini običnim zakonom na nivou država članica. U ovom, uslovnom smislu, može se reći da je evropska uredba „evropski zakon“. Sud pravde nazvao je uredbu „skoro zakonodavnim aktom“, „kvazizakonodavnom merom“, dok ju je neprihvaćeni Ustav za Evropu nazvao „evropskim zakonom“.

U praksi Evropske unije, uredba ima dvostruku ulogu. Kao opšti normativni akt, uredba je jedini pravni instrument koji omogućava da Evropska unija bude

poštovana kao pravna zajednica u državama članicama. Uredba se donosi kad postoji potreba za jedinstvenošću regulative na ravni Unije. Stoga, uredbama su regulisana značajna pitanja iz nadležnosti Unije: opšta carinska tarifa, sloboda kretanja posloprimaca, pravo konkurencije, ustanovljene su temeljne norme trgovinske politike i politike saobraćaja i rešena druga pitanja. S druge strane, ne treba potcenjivati ni značaj izvršne (sprovedbene) uredbe u pravnom poretku Unije, posebno u oblasti agrarne politike.

Uredba se donosi u redovnom ili posebnom zakonodavnom postupku. U redovnom postupku uredbu usvajaju, na predlog Komisije, Evropski parlament i Savet zajedno. U posebnom zakonodavnom postupku usvaja je Evropski parlament uz učešće Saveta ili Savet uz učešće Evropskog parlamenta. Uredbu kao nezakonodavni pravni akt donosi Komisija, kad joj je to ovlašćenje povereno zakonodavnim aktom (delegirana uredba i izvršna uredba – čl. 290. i 291. UFEU). Praksa pokazuje da je do sada znatan broj uredbi donela Komisija, na osnovu ovlašćenja Saveta, u proceduri nazvanoj „komitologija“.

Uredba je pravno obavezna za neodređeni broj objektivno odredivih slučajeva na celokupnom području (obavezuje u potpunosti i neposredno se primenjuje na teritoriji svake države članice). Generalno-apstraktna, u celoj Uniji važeća regulacija prema neodređenom krugu lica suštinska je karakteristika uredbe (Operman). Uredba neposredno važi u svakoj državi članici. Objavljivanjem u „Službenom listu Evropske unije“ i stupanjem na snagu (dvadesetog dana od dana objavljivanja ili u njoj označenom danu), uredba automatski proizvodi pravna dejstva za države članice, uključujući i njihove organe, naročito sudove, kao i građane. Sud pravde je priznao, o čemu je već bilo reči, prednost (suprematiju) uredbe u odnosu na pravne instrumente nacionalnog prava, bez obzira na njihovu vrstu u primeni prava Unije na konkretne slučajeve (odredba uredbe doneta u okviru dodeljene nadležnosti Uniji ima prednost, prema shvatanju Evropskog suda pravde, u primeni u odnosu na odredbe i najvišeg pravnog akta država članica). Štaviše, neposredno važenje uredbe u pravnom poretku država članica isključuje i primenu kasnije donetih nacionalnih propisa, ako su u neskladu sa sadržinom uredbe EU (načelo preemcije).

Adresati uredbe su, s obzirom na njeno opšte važenje, Unija i njene institucije, države članice sa svojim institucijama u sve tri grane vlasti, kao i fizička i pravna lica. Pri tom, moguće je da se uredba, zbog svoje sadržine, odnosi samo na jedan deo adresata. Moguće je da uredba, slično direktivi, važi samo za države članice, ali ne i za individualna lica. I u tom slučaju, uredba se razlikuje od direktive svojim neposrednim pravnim dejstvima.

Neposredna primena uredbe omogućava neposredno dejstvo uredbe, ali ostavlja otvoreno pitanje da li određena odredba uredbe ima ili nema neposredno pravno dejstvo. Drugim rečima, u uredbi postoje i odredbe koje nemaju neposredno pravno dejstvo, bilo zbog toga što su krajnje neodređene ili što pretpostavljaju donošenje nacionalnih mera za izvršenje. Štaviše, uredbe često pozivaju na donošenje mera za izvršenje pojedinih njihovih odredaba. Međutim i kad ne postoji takav poziv, države članice imaju opštu dužnost da primene odredbe uredbe koje nemaju neposredno dejstvo. Štaviše, Evropski sud pravde primenjuje u ovakvim slučajevima doktrinu o indirektnim pravnim dejstvima razvijenu

u kontekstu direktive. Od država članica se traži da odredbu svog nacionalnog prava kojom se uređuje pitanje regulisano odredbom uredbe bez neposrednog pravnog dejstva tumači saglasno toj odredbi uredbe (doktrina o konsistentnom tumačenju nacionalnog prava).

3.3. Direktiva („a directive“, „la directive“, „die Richtlinie“)

Shodno članu 288. stav 3. UFEU, „direktiva obavezuje svaku državu članicu kojoj je upućena u pogledu ciljeva koji treba da se postignu, prepuštajući nacionalnim organima da izaberu formu i sredstva izvršenja“. Direktiva je, prema tome, osobeni pravni akt Unije, koji odgovara njenoj prirodi kao svojevrsnoj zajednici suverenih država. Tvorcima evropskih osnivačkih ugovora kao uzor za uobličavanje direktive poslužili su nemački *Rahmengesetz* i francuski *Loi-Cadre* (okvirni zakon). Neprihvaćeni Ustav za Evropu iz 2004. preimenovao je direktivu upravo u „evropski okvirni zakon“.³⁵⁴ Ovom vrstom pravnog akta trebalo je zadovoljiti potrebu za približavanjem nacionalnih prava država članica, bez stvaranja jedinstvene pravne regulative na ravni Unije. Stoga, direktiva obavezuje države članice kojima je upućena u pogledu ciljeva koje treba da postignu, ostavljajući im slobodne ruke u izboru forme i sredstava izvršenja (preuzimanje sadržine direktive u nacionalne pravne poretke može se ostvariti zakonom, podzakonskim aktima ili sudskom praksom u rokovima predviđenim direktivom). Time se direktiva, koja pretpostavlja donošenje nacionalnih akata transformacije, razlikuje od uredbi kao opštevažećih i neposredno primenljivih akata u svim državama članicama.

Direktivama se teži usaglasiti (harmonizovati) materijalnoppravna regulativa širom Unije, uz istovremeno uvažavanje mnoštva nacionalnih pravnih formi i tradicija. U članu 114(1) UFEU propisano je da „Evropski parlament i Savet, odlučujući u redovnom zakonodavnom postupku i nakon konsultovanja Komiteta za ekonomska i socijalna pitanja, usvaja mere za usklađivanje odredaba zakona, uredbi i podzakonskih akata država članica, čiji je predmet uspostavljanje i funkcionisanje unutrašnjeg tržišta“. Direktive se donose u oblastima u kojima je potrebno uskladiti, ali ne i izjednačiti pravnu regulativu država članica (pravo nastanjivanja iz člana 50, usluge iz člana 59. UFEU i druge). Pored toga, postoje oblasti u kojima organi Unije mogu donositi i uredbe i direktive (čl. 43, 91, 103. UFEU). Praksa Evropske unije pokazuje da u sumnji koji pravni akt treba izabrati u tim oblastima postoji tendencija usvajanja uredbe. S druge strane, ako se opredeli za donošenje direktive u takvim situacijama, direktiva se nomotehnički formuliše kao jedna vrsta jedinstvenog zakona („Loi uniforme“), čime se teži ujedinjavanju prava država članica. Istovremeno, takvom nomotehničkom izradom direktiva sužavaju se razlike između direktiva i uredbi, čemu je poseban doprinos dala i doktrina o neposrednim dejstvima direktiva, koju je razvio Sud pravde.

Direktive se donose u redovnom ili posebnom zakonodavnom postupku. Postoje i direktive koje nisu zakonodavni, već delegirani ili izvršni pravni akti.

Adresati direktiva su države članice kojima su direktive upućene. U praksi, to su najčešće sve države članice. Individualna lica, koja prema doktrini Suda

³⁵⁴ Thomas Oppermann, *op. cit.*, str. 165–169; T. C. Hartley, *op. cit.*, str. 206–219.

pravde mogu biti izuzetno neposredno ovlašćena ili obavezana sadržinom direktiva, nisu formalno adresati direktiva. Direktive su pravno obavezne za svoje adresate na dva načina: u pogledu ciljeva i u pogledu obaveze transformacije sadržine direktiva nacionalnim pravnim aktom u vlastiti pravni poredak (direktive nisu deo pravnog poretka država članica, već sastavni deo autonomnog pravnog poretka Unije, dok su nacionalni propisi usvojeni za realizaciju ciljeva postavljanih direktivama sastavni deo nacionalnog pravnog poretka). Kada se direktive odnose na sve države članice ili se usvajaju na osnovu procedure iz člana 294. UFEU, objavljuju se u „Službenom listu Evropske unije“ i stupaju na snagu na dan koji je utvrđen u njima ili, u suprotnom, dvadesetog dana od dana objavljivanja (član 297. UFEU).

U direktivi se obično utvrđuje rok u kome treba doneti nacionalni pravni akt radi ostvarenja ciljeva utvrđenih u sadržini direktive. Komisija je ovlašćena da se stara o primeni direktiva u državama članicama. Praksa pokazuje da je Komisija, postupajući po članu 258. UFEU, pokrenula dosta postupaka pred Sudom pravde zbog povrede obaveza proisteklih iz direktiva.

Stav da direktiva može stvarati prava koja individualna lica mogu ostvarivati pred nacionalnim sudovima država članica, Evropski sud pravde je utvrdio u slučaju *Van Duyn v. Home Office* (case 41/74, 1974 ECR 1337). Holandskoj sekretarici, članici Sajentološke crkve (the Church of Scientology), bio je zabranjen ulaz u Britaniju na osnovu nacionalnog propisa o nepriznavanju dotične crkve. Sekretarica je zatražila ostvarenje svog prava iz direktive a Britanija je pravdala svoj postupak pozivajući se na izričito ovlašćenje iz UEEZ koje dozvoljava ograničenje prava slobodnog kretanja radnika iz razloga javnog poretka i javne bezbednosti. Evropski sud pravde je odbacio britanski stav, potvrdio pravo holandske sekretarice iz direktive i neposredno dejstvo obrazložio s tri argumenta. Prvo, isključenje neposrednog dejstva u nesaglasju je sa „obaveznim dejstvom“ direktiva. Drugo, korisno dejstvo direktiva bilo bi oslabljeno, ako se individualna lica ne mogu pozivati na njih pred nacionalnim sudovima. Treće, pošto procedura prethodnih pitanja nije isključila direktive, direktive mogu biti osnov za ostvarivanje prava pred nacionalnim sudovima.

Površna analiza argumenata koje je naveo Sud pravde kao razloge za neposredno dejstvo direktiva pokazuje njihovu neutemeljenost. Činjenica da direktiva nije obavezujuća u nacionalnom pravu nije inkompatibilna s njenim obavezujućim dejstvom u međunarodnom pravu. Drugi argument Suda je politički a ne pravni a treći je pravno defektan (iz činjenice da se procedura prethodnih pitanja odnosi na sve akte institucija Zajednice, nije bilo moguće izvući zaključak da svi ti akti imaju neposredno pravno dejstvo).³⁵⁵ Nedostatak uverljivog argumenta za neposredno dejstvo direktiva primorao je Sud pravde da pronađe četvrti argument. Uzor je našao u instituciji estoppel nastaloj u engleskom pravu pravičnosti (equity law). Država članica koja propusti da izvrši obavezu iz prava Unije stopirana je u pozivanju na svoju grešku u vlastitu odbranu a individualna lica su ovlašćena da direktivu istaknu kao osnov protiv stopirane države. Razlozi za neposredno dejstvo direktive pronađeni su u ponašanju države a ne u sadržini

355 R. Schütze, *op. cit.*, str. 323 i sl; M. Herdegen, *Europarecht*, 2013, str. 174 i sl.

direktive. Naravno, priroda ovog četvrtog argumenta primorala je Evropski sud pravde da prizna da dok ne istekne rok za primenu direktive, direktiva nema neposredno pravno dejstvo, kao i da ograniči neposredno pravno dejstvo direktive na vertikalno neposredno dejstvo.

Sud pravde je, shodno tome, u svojoj praksi priznao direktivi vertikalno neposredno pravno dejstvo (individualna lica mogu ostvariti svoja prava proistekla iz direktive samo prema EU i državama članicama), ali ne i horizontalno (pravni odnosi između individualnih lica). Pitanje horizontalnog neposrednog pravnog dejstva direktive deo je šireg problema, tj. u kojoj meri uopšte pravo Unije može proizvoditi neposredna dejstva u pravnim odnosima privatnih lica („dejstva prema trećem“ – „Drittwirkung“). To je nesumnjivo moguće kad je u pitanju sadržina primarnog prava Unije (odredbe o zabrani diskriminacije) ili uredbe, ali izaziva brojne probleme u vezi s direktivama. Stav Suda pravde o nepostojanju horizontalnog neposrednog pravnog dejstva direktiva nije opšteprihvaćen u pravnoj teoriji.³⁵⁶ S druge strane, Evropski sud pravde ga je ublažio širokom definicijom države i javnih tela, incidentalnim horizontalnim neposrednim dejstvom (slučaj *Cia Security* iz 1994 i slučaj *Unilever Italia* iz 1998. godine) i doktrinom o indirektnom dejstvu.

U slučaju kad države članice ne izvrše obaveze iz direktive, oštećeno individualno lice ima pravo da podnese odštetni zahtev (slučaj *Francovitch*, C-9/90).

3.4. Odluka

Odluke su izvorno uređene kao pravni akt u članu 189. Ugovora o osnivanju Evropske ekonomske zajednice. Predstavljale su individualni a ne generalno primenjivi akt. Obvezivale su u potpunosti subjekte navedene u odluci. Postepeno, razvijen je u ustavnoj praksi Evropske unije novi oblik odluke u kojoj se ne navode subjekti na koje se odluka odnosi. Ovu praksu uvažio je član 288(4) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije: „Odluka je u potpunosti pravno obavezujući akt. Odluka u kojoj je navedeno na koga se odnosi, obavezujuća je samo za adresate“. Iz ove definicije odluke proističu njene sličnosti i razlike sa uredbom. Kao i uredba, odluka je u potpunosti obavezujući akt i neposredno primenjiv akt. Za razliku od uredbe, odluka može biti i, po pravilu, jeste individualni akt.

Lisabonski ugovor priznaje dve vrste odluka: (a) odluke normativnog karaktera u kome se ne navode subjekti i (b) odluke u kojima se navode subjekti na koje se odluka odnosi. Postojanje odluka normativnog karaktera, bez navođenja subjekata na koje se odnose, dovelo je do izmene njihovog naziva u izvornom tekstu člana 288(4) UFEU na nemačkom jeziku. Umesto naziva odluka upotrebljen je naziv zaključak (Beschluss).³⁵⁷ Odluke normativnog karaktera mogu biti donete kao zakonodavni akt u redovnom ili posebnom zakonodavnom postupku. Ipak, to su retki slučajevi a najpoznatiji primer je stara odluka o komitologiji čije važenje je prestalo donošenjem uredbe iz 2011. godine. Drugim rečima, priznanje nove forme odluke kao normativnog akta nije istisnula prvobitni oblik odluke. On je i dalje pretežni oblik u kome se javlja odluka.

356 Peter M. Huber, *op. cit.*, str. 140–145; Hans Georg Fischer, *op. cit.*, str. 109–113; Thomas Oppermann, *op. cit.*, str. 165–169.

357 M. Herdegen, *Europarecht*, 2013, str. 186; W. Schroeder, *op. cit.*, str. 111.

Odluke koje navode adresata obavezuju samo njega. Zavisno od toga da li je adresat privatno individualno lice ili država članica, pravo Evropske unije razlikuje individualne odluke i odluke u kojima je država članica adresat. Individualne odluke su slične administrativnim (upravnim) aktima. One su uobličene da izvrše normu Unije primenom na individualnu situaciju. Dobar primer ovih individualnih odluka može se naći u pravu konkurencije, gde je Komisija ovlašćena da zabrani antikonkurentne sporazume koji negativno utiču na unutrašnje tržište Unije (zabranjeni sporazumi članom 101(1) UFEU). Odluka koja se odnosi na privatnu stranku obavezna je samo za nju. Ipak, to ne znači da ona ne može imati horizontalna dejstva na druge stranke. Ova mogućnost predviđena je u članu 263(4) UFEU. Prema tom članu, svako fizičko ili pravno lice može, pod uslovima utvrđenim Ugovorom, pokrenuti postupak protiv odluke koja je protiv njega doneta ili koja ga „neposredno i individualno pogađa“. U takvoj situaciji, ovo treće lice može zahtevati ispitivanje zakonitosti te odluke.

Odluke čiji je adresat država članica su druga grupa odluka koje se primenjuju na subjete navedene u odluci. I ova vrsta odluka je česta u pravu konkurencije EU. Unija je ovlašćena u članu 107. UFEU da zabrani državnu pomoć koja preti da poremeti unutrašnje tržište Unije. Nemačka vlada je smatrala (ne bez osnova) da odluka čiji je adresat država članica ne može, kao uredba, stvarati prava za privatna lica. Evropski sud pravde zauzeo je drugačije stanovište. Priznao je da, pod određenim uslovima, ova vrsta odluke stvara prava za privatna lica. ESP je ukazao da neposredno dejstvo odredbe odluke zavisi od prirode, okolnosti i teksta odredbe. Ako je zabrana безусловna i dovoljno jasna i precizna, sposobna je da proizvede neposredna dejstva u pravnim odnosima između države članice i subjekata pod njenom jurisdikcijom.

Odluke u kojima se ne navode adresati razvile su se u pravu Unije iz specifičnog razloga. Institucije Unije, a naročito Komisija, pribegavala je ovoj vrsti odluka kad je želela pravni akt koji se neposredno primenjuje a da ne proizvodi neposredna dejstva kao uredba.³⁵⁸

Posebna vrsta odluka bile su okvirne odluke („framework decisions“). Okvirne odluke su se koristile za harmonizaciju zakonodavstava država članica u bivšem trećem stubu Evropske unije. Obavezivale su države članice u pogledu rezultata koji treba ostvariti, prepuštajući im forme i metode izvršenja (implementacije). Bile su slične, po svojoj pravnoj prirodi, direktivama. Ipak, razlikovale su se od njih po tome što nisu mogle ustanovljavati subjektivna prava utuživa u nacionalnim sudovima država članica.³⁵⁹

Odluke u kojima je naznačeno na koga se odnose, „saopštavaju se njihovim adresatima i stupaju na snagu tim saopštavanjem“ (član 297(2)(3) UFEU). Odluke u kojima nije naznačeno na koga se odnose objavljuju se u Službenom listu EU i stupaju na snagu onog dana koji je u njima određen, ili u odsustvu takvog datuma, dvadesetog dana od dana njihovog objavljivanja. Odluka koja stvara novčanu obavezu za privatno lice predstavlja izvršni naslov.

358 R. Schütze, *op. cit.*, str. 320 i sl; W. Schroeder, *op. cit.*, str. 111 i sl; J. Bast, *op. cit.*, str. 507 i sl.

359 Chalmers and Tomkins, *European Union Public Law*, str. 134.

3.5. Preporuke i mišljenja

Član 288. UFEU nije potpun. U njemu su sadržani samo izvori prava u oblasti unutrašnjih politika Unije. Pravni izvori u spoljnoj i bezbednosnoj politici utvrđeni su u članu 25. Ugovora o Evropskoj uniji i članu 216. UFEU. Time nisu, prema stanovištu Evropskog suda pravde, iscrpeni svi obavezni pravni akti koji postoje u pravu Unije. To je bio razlog što je Sud pravde zauzeo stav o svom ovlašćenju da ispituje sve mere koje donose institucije Unije, bez obzira na njihovu prirodu ili formu, ako proizvode pravna dejstva. U tom smislu, Sud pravde je našao u slučaju *UK v. Commission* (C-106/96) da je obaveštenje za štampu Komisije proizvelo pravna dejstva i poništilo ga zbog nedostatka pravnog osnova. S druge strane, navedeni član 288. stav 5. UFEU izričito predviđa neobavezne akte, preporuke i mišljenja, koji ne mogu biti predmet ispitivanja od strane Suda pravde Evropske unije.

Razlika između preporuke i mišljenja nije od većeg značaja. U načelu, preporuke na svoju inicijativu daje ovlašćeni organ Unije, dok mišljenje predstavlja reakciju na ponašanje drugog organa Unije ili države članice. Iako nemaju obavezu pravnu snagu, preporuke i mišljenja se često i rado koriste u praksi Unije.

Preporuke i mišljenja izdaju delimično Savet i Evropski parlament zajedno, ali češće to čine Savet i Komisija samostalno. Prema članu 292. UFEU, Savet usvaja preporuke, s tim da to mogu činiti, u određenim slučajevima predviđenim Ugovorima, i Komisija, kao i Evropska centralna banka. Tom odredbom dato je Savetu široko ovlašćenje za davanje preporuka i mišljenja. S druge strane, iako nisu navedeni u članu 292. UFEU, ovlašćeni su na davanje preporuka i mišljenja i Evropski parlament, Komitet za ekonomska i socijalna pitanja i Komitet regiona.

Preporuke i mišljenja predstavljaju službene objave koje nisu pravno obavezne (član 288. stav 5. UFEU). Ipak, one proizvode izvesna pravna dejstva. Mišljenja Saveta, Komisije, Evropskog parlamenta ili navedenih komiteta može često biti neophodan sastavni deo višestepenog postupka stvaranja obaveznih pravnih akata ili preduzimanja drugih mera (procedure, postupci za usvajanje pravnih akata Unije u članu 294. UFEU). Ako traženo mišljenje nije dato, postupak ima nedostatke koji mogu dovesti i do poništenja donetih akata.

Preporuke i mišljenja mogu se odnositi na ocene određenih stanja i biti osnov za preduzimanje određenih mera (npr. u oblasti socijalne politike na osnovu člana 156. UFEU). S obzirom na načelo zaštite poverenja kao opšteg načela prava Unije, takva mišljenja mogla bi biti osnov za traženje naknade njima prouzrokovane štete.³⁶⁰

Adresati preporuka i mišljenja mogu biti države članice (posebno u oblasti socijalne politike) i privatna fizička i pravna lica. Mišljenja Evropskog parlamenta i Komiteta za ekonomska i socijalna pitanja u procesu stvaranja pravnih akata Unije imaju za adresate druge organe Unije (Savet i Komisiju).

3.6. Pravni akti *sui generis* Evropske unije

Evropski konstitutivni ugovori ne isključuju da se, pored tipičnih pravnih akata Unije predviđenih u članu 288. UFEU i u članu 161. UEAZ, stvaraju i dru-

360 Thomas Oppermann, *Europarecht*, 2005, str. 172.