

Biblioteka  
UNIVERSITAS

Urednik  
DRAGAN K. VUKČEVIĆ

Recenzent  
Prof. dr MILENKO KREĆA

Za izdavača  
ŽARKO RADONJIĆ

Budimir P. Košutić

# OSNOVI PRAVA EVROPSKE UNIJE



**CID**

PODGORICA

2014



# SADRŽAJ

Umesto predgovora.....	11
Skraćenice.....	13
Uvod.....	15

## Deo I OSNOVE EVROPSKOG PRAVA

### Glava I

POJAM EVROPSKOG PRAVA.....	21
1. Višeznačnost izraza evropsko pravo.....	21
2. Pravo EU kao evropsko pravo u užem smislu.....	22
3. Nastanak i razvitak evropskog prava.....	26
3.1. Od evropske ideje do Rimskih ugovora.....	27
3.2. Razdoblje konsolidacije i krize – od federalizma ka pragmatizmu (1958–1969).....	32
3.3. Proširenje i stagnacija (1969–1985).....	34
3.4. Nov polet (1986–2000).....	37
3.5. Razdoblje preispitivanja (2000–2014).....	42
3.5.1. Ugovor s Ustavom za Evropu iz 2004. godine.....	43
3.5.2. Ugovor o reformi Evropske unije iz decembra 2007. godine.....	46
3.6. Teorije o evropskoj integraciji.....	50
3.6.1. Intelektualni milje u kome su nastale teorije o evropskoj integraciji.....	51
3.6.2. Neofunkcionalizam i druge teorije o evropskoj integraciji.....	53
3.6.3. Hronologija integracije.....	58

### Glava II

USTANOVLJENJE I PRAVNI STATUS EVROPSKE UNIJE.....	63
1. Evropska unija kao autonomni institucionalni sistem.....	63
2. Vrednosti, ciljevi i načela Evropske unije.....	68
2.1. Vrednosti i ciljevi Evropske unije.....	68
2.2. Osnovna načela (principi) Evropske unije.....	72
2.2.1. Demokratija kao načelo Evropske unije.....	73
2.2.2. Pravna država (vladavina) prava) kao načelo EU.....	76

2.2.3. Podela vlasti kao načelo Evropske unije .....	80
2.2.4. Druga načela Evropske unije.....	82
3. Pojačana saradnja u Evropskoj uniji .....	84
3.1. Evolucija pojačane saradnje.....	84
3.2. Pojačana saradnja posle stupanja na snagu Lisabonskog ugovora	
87	

### Glava III

PRAVNA PRIRODA EVROPSKE UNIJE.....	90
1. Pravna priroda Evropske unije pre stupanja na snagu Lisabonskog ugovora.....	90
2. Lisabonski ugovor i oživljavanje ideje federalizma.....	93
3. Suština Evropske unije.....	97
4. Članstvo u Evropskoj uniji .....	102
4.1. Pristupanje novih država Evropskoj uniji .....	104
4.2. Postupak pristupanja (pridruživanja).....	109
4.3. Okončanje članstva države članice u Evropskoj uniji .....	110

## Deo II

### INSTITUCIJE EVROPSKE UNIJE

#### Glava I

INSTITUCIJE U EVROPSKOJ UNIJI KAO DEMOKRATSKOJ ZAJEDNICI DRŽAVA .....	115
1. Institucije Evropske unije kao izraz osnovnih političkih principa Unije .....	115
2. Opšta pravila rada institucija (organa).....	117
2.1. Sedište institucija (organa).....	117
2.2. Pitanje jezika.....	118
3. Kružja (sfere) važenja prava Evropske unije .....	120
4. Evropski parlament .....	122
4.1. Geneza Evropskog parlamenta .....	123
4.2. Pravni osnov, izbor i organizacija Evropskog parlamenta.....	125
4.3. Zadaci (funkcije) Evropskog parlamenta.....	134

#### Glava II

POLITIČKI I DRUGI ORGANI EVROPSKE UNIJE.....	140
1. Evropski savet .....	140
1.1. Poreklo i funkcije Evropskog saveta.....	140
1.2. Osnovna ovlašćenja Evropskog saveta .....	144
2. Savet .....	145
2.1. Organizacija Saveta (odlučivanje i glasanje) .....	148

2.2. Zadaci (funkcije) Saveta .....	156
3. Evropska komisija .....	160
3.1. Organizacija Komisije (odlučivanje i glasanje) .....	161
3.2. Funkcije Komisije .....	169
3.3. Mesto Komisije u institucionalnom sistemu Evropske unije .....	174
4. Evropska centralna banka .....	175
4.1. Pravna osnova EMU .....	178
4.2. Institucije EMU .....	181
Glava III	
PRAVOSUDNI ORGANI I DRUGA TELA EVROPSKE UNIJE .....	187
1. Sud pravde Evropske unije .....	188
1.1. Organizacija sudske vlasti u Uniji .....	190
1.1.1. Sud pravde .....	190
1.1.2. Opšti sud .....	195
1.1.3. Specijalizovani sudovi .....	197
1.2. Funkcije Suda pravde i Opšteg suda .....	198
2. Finansijski (revizorski) sud .....	200
3. Ekonomsko-socijalni komitet .....	202
4. Komitet regiona .....	204
5. Evropska investiciona banka .....	206
6. Evropske agencije .....	208

## Deo III

## PRAVO EVROPSKE UNIJE

## Glava I

OPŠTA OBELEŽJA PRAVA EVROPSKE UNIJE .....	213
1. Autonomni i jedinstveni pravni poredak Evropske unije .....	213
2. Neposredna primena i neposredno dejstvo prava EU .....	216
3. Suprematija (prednost) prava Unije u odnosu na prava država članica .....	218
3.1. Izvorno evropsko utemeljenje suprematije prava Evropske unije .....	220
3.2. Učenje o prednosti u primeni prava Unije .....	224
3.2.1. Stanovište najviših sudova Francuske .....	225
3.2.2. Stanovište najviših sudova Nemačke .....	226
3.2.3. Stanovište sudske prakse u Velikoj Britaniji .....	229
3.2.4. Sadržina učenja o prednosti u primeni prava Unije ....	231
4. Priroda pravnog poretka Evropske unije .....	233

## Glava II

IZVORI PRAVA EVROPSKE UNIJE. ....	241
1. Specifičnost pravnih izvora i njihova hijerarhija. ....	241
1.1. Zakonodavni i nezakonodavni pravni akti . . . . .	245
1.2. Delegirani i izvršni (sprovedbeni) pravni akti . . . . .	245
2. Primarno pravo Unije . . . . .	246
2.1. Evropski osnivački ugovori . . . . .	247
2.2. Opšta pravna načela (principi) prava EU . . . . .	252
2.3. Međunarodni sporazumi kao osobeni deo prava EU . . . . .	255
2.3.1. Ovlašćenje Unije za zaključivanje međunarodnih sporazuma . . . . .	257
2.3.2. Dejstva međunarodnih sporazuma . . . . .	260
3. Sekundarno pravo Unije . . . . .	261
3.1. Pravni akti Unije (bez oravnih akata <i>sui generis</i> ) . . . . .	263
3.2. Uredba („regulation“, „reglement“, „Verordnung“). . . . .	263
3.3. Direktiva („a directive“, „la directive“, „die Richtlinie“) . . . . .	263
3.4. Odluka. . . . .	265
3.5. Preporuke i mišljenja . . . . .	267
3.6. Pravni akti <i>sui generis</i> Evropske unije . . . . .	269
3.7. Pravni akti u oblasti zajedničke spoljne bezbednosne politike	271
3.8. Pravni akti u prostoru slobode, bezbednosti i pravde. . . . .	278

## Glava III

PRAVO EVROPSKE UNIJE I INDIVIDUALNA LICA (GRAĐANI) . . . . .	287
1. Pravo građanstva Unije . . . . .	287
2. Osnovne (tržišne) slobode . . . . .	291
3. Osnovna prava . . . . .	299
3.1. Evolucija zaštite osnovnih prava . . . . .	299
3.2. Opseg primene osnovnih prava. . . . .	301
3.3. Evropska unija i konvencije Saveta Evrope . . . . .	305
3.4. Povelja EU o osnovnim pravima. . . . .	309
3.4.1. Sastav Povelje . . . . .	312
3.4.2. Nade i strepnje: Pristupanje EU Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda . . . . .	319

## Deo IV

## STVARANJE, IZVRŠENJE I ZAŠTITA PRAVA UNIJE

## Glava I

STVARANJE PRAVA (ZAKONODAVNA FUNKCIJA EU) . . . . .	323
1. Nadležnost Unije . . . . .	324
1.1. Forme utemeljenja nadležnosti Unije . . . . .	325

1.2. Kategorije nadležnosti Unije .....	327
1.2.1. Isključiva nadležnost: Član 3 UFEU.....	328
1.2.2. Podijeljena nadležnost: Član 4 UFEU .....	328
1.2.3. Koordinirajuća nadležnost: Član 5 UFEU.....	329
1.2.4. Komplementarna nadležnost: Član 6 UFEU.....	329
1.3. Pravila o vršenju nadležnosti Unije .....	330
1.3.1. Princip supsidijarnosti .....	330
1.3.2. Princip (načelo) proporcionalnosti.....	334
1.4. Preemcija i podela nadležnosti .....	335
1.5. Izbor valjanog pravnog osnova .....	337
2. Postupci stvaranja prava Unije.....	339
2.1. Redovan zakonodavni postupak .....	340
2.2. Poseban zakonodavni postupak .....	342
2.3. Postupak usvajanja nezakonodavnih akata .....	342
2.4. Objavljivanje, dostavljanje, stupanje na snagu .....	342
3. Važenje i tumačenje prava Unije.....	343
3.1. Važenje prava Unije.....	344
3.2. Tumačenje prava Unije .....	345

## Glava II

IZVRŠENJE PRAVA UNIJE .....	348
1. Delegirani pravni akti: Član 290 UFEU .....	349
2. Prenos izvršnih ovlašćenja: Član 291 UFEU .....	350
3. Upravna (administrativna) vlast Unije .....	351
3.1. Nicanje upravnopravnog poretka Unije.....	351
3.2. Centralizovano (neposredno) i decentralizovano (posredno) izvršenje .....	353

## Glava III

SISTEM PRAVNE ZAŠTITE U EVROPSKOJ UNIJI .....	356
1. Tužba za izvršenje protiv države članice (čl. 258–260).....	358
2. Posredna (indirektna) kontrola prava EU .....	361
2.1. Prigovor o nezakonitosti (član 277 UFEU).....	361
2.2. Zahtev za odluku o prethodnom pitanju (član 267 UFEU) ...	363
3. Tužba za poništaj (član 263 UFEU).....	366
4. Tužba za izvršenje protiv Unije zbog nedonošenja akta (član 265 UFEU).....	371
5. Tužba za naknadu štete (odgovornost EU – član 268 UFEU) ....	373
6. Odgovornost države članice (doktrina Francovich) .....	375



## Deo V

### EVROPSKO PRAVO U ŠIREM SMISLU

#### Glava I

#### SAVET EVROPE I EVROPSKA KONVENCIJA ZA ZAŠTITU

LJUDSKIH PRAVA I OSNOVNIH SLOBODA .....	379
1. Organizacija Saveta Evrope .....	379
2. Uloga Saveta Evrope u zaštiti ljudskih prava .....	383
3. Prava i slobode .....	386
3.1. Osnovne slobode .....	388
3.2. Politička prava i procesne garantije .....	390

#### Glava II

#### DRUGI OBLICI EVROPSKE SARADNJE IZVAN

EVROPSKE UNIJE .....	393
1. Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD) .....	393
2. Evropska slobodna trgovinska zona (EFTA) i Evropski ekonomski prostor (EEA) .....	395
3. Zapadnoevropska unija i Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi .....	398
3.1. Zapadnoevropska unija (ZEU) .....	398
3.2. Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi (OEBS) .....	402

#### Glava III

PERSPEKTIVE EVROPSKOG PRAVA .....	406
1. Preispitivanje evropskog projekta .....	408
2. Signali sa majskih izbora za Evropski parlament .....	411
Izbor važnije literature .....	415

## UMESTO PREDGOVORA

Pisati udžbenik iz oblasti evropskog prava u ovom momentu nije jednostavno. Stupili su na snagu Lisabonski ugovor i Povelja o osnovnim pravima Evropske unije. Očekivalo se da će ovim pravnim instrumentima biti razrešeni određeni problemi proistekli iz produbljanja i proširenja Unije, a naročito da će biti otklonjene izvesne disfunkcionalnosti u ekonomskoj i monetarnoj uniji. Pokazalo se da očekivanja nisu u potpunosti ostvarena. Globalna finansijska kriza, recesija, prekomerni budžetski deficiti i javni dugovi pojedinih država članica Evropske unije otkrili su nedorečenosti Lisabonskog ugovora već u momentu njegovog stupanja na snagu. Predstoji vreme preispitivanja i nalaženja rešenja za brojne izazove. Stvoreni su uslovi za širu primenu odredaba o pojačanoj saradnji iz Lisabonskog i prethodnih osnivačkih ugovora, što će nesumnjivo imati kao posledicu „Evropu različitih brzina“. Kako se savremeni međunarodni poredak preobražava iz unipolarnog (u kome su SAD, prema rečima Semjuela Hantingtona, bile „usamljena supersila“) u multipolarni, izazovi pred Evropskom unijom su sve veći i razorniji.

Lisabonskim ugovorom ukinuta su tri stuba Evropske unije, rasparčanost njenog pravnog poretka i pravnih akata. Ne postoji više razlika između nadnacionalnog prava Evropske zajednice i međudržavnog prava drugog i trećeg stuba Evropske unije. Naravno, to nikako ne znači da je nadnacionalna metoda podjednako primenjena na sve politike Evropske unije, a naročito na zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku. Uostalom, postojanje dva ugovora, Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, potvrđuje da su određene razlike između normi u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike (u Ugovoru o Evropskoj uniji) i normi koje uređuju druge politike Unije (u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije) i dalje prisutne.

Proučiti i objasniti pravo Evropske unije nije moguće bez sticanja određenog stepena znanja o drugim oblicima evropskog prava. Poslednji deo udžbenika posvećen je upravo izučavanju evropskog prava u širem smislu i njegovim perspektivama.

Prenumeracija članova Ugovora o Evropskoj uniji iz Mastrihta izvršena je nakon njegove revizije u Amsterdamu. Isto se dogodilo posle revizija Ugovora o Evropskoj uniji u Nici i Lisabonu. Stoga, postoje stare i nove verzije Ugovora o Evropskoj uniji. Budući da je u određenim situacijama važno znati i staru i novu numeraciju članova u Ugovoru o Evropskoj uniji, odnosno u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije, u udžbeniku se, kad je to neophodno, navode obe numeracije.

Ne mogu a da se ne setim uvaženog profesora Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu i mog dragog prijatelja dr Vladimira Jovanovića, koji me je

podstakao na istraživanja u oblasti uporednog prava. Nažalost, neumitni splet životnih događaja onemogućio je naš zajednički rad u oblasti evropskog prava.

Dugujem posebnu zahvalnost uvaženoj kolegici i uvažanim kolegama iz Računarske laboratorije Pravnog fakulteta Univerziteta u Beogradu Miri Čatipović, Petru Pavloviću i Danetu Balaću na pomoći koju su mi pružili u korišćenju novih informacionih tehnologija.

U Beogradu, 1. juna 2014.

Budimir P. Košutić

## SKRAĆENICE (engleska i srpska verzija)

- CAP (ZAP) – Common Agricultural Policy (zajednička agrarna politika)
- CFSP (ZSBP) – Common Foreign and Security Policy (zajednička spoljna i bezbednosna politika)
- CJHA (ZPPU) – Common policies in justice and home affairs (zajednička politika u oblasti sudstva i unutrašnjih poslova)
- CoR (KR) – Committee of the Regions (Komitet regiona)
- COREPER (KSP) – Committee of Permanent Representatives (Komitet stalnih predstavnika)
- EC (EZ) – European Community (Evropska zajednica)
- EEC (EEZ) – European Economic Community (Evropska ekonomska zajednica)
- ECT (UEZ) – EC Treaty (Ugovor o osnivanju Evropske zajednice)
- EAEC (EAZ) – European Atomic Energy Community (Evropska atomska zajednica)
- EAECT (UEAZ) – EAEC Treaty (Ugovor o Evropskoj atomskoj zajednici – Euroatom)
- ECSC (EZUČ) – European Coal and Steel Community (Evropska zajednica za ugalj i čelik)
- ECSCCT (UEZUČ) – ECSC Treaty (Ugovor o Evropskoj zajednici za ugalj i čelik)
- ECB (ECB) – European Central Bank (Evropska centralna banka)
- ECHR (EKLjP) – European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda)
- ECJ (ESP) – European Court of Justice (Evropski sud pravde)
- ECR (ZESP) – European Court Reports (Zbornik Evropskog suda pravde)
- ECOSOC (ESK) – Economic and Social Committee (Ekonomski i socijalni komitet)
- EDC (EOZ) – European Defence Community (Evropska odbrambena zajednica)
- EEA (EEP) – European Economic Area (Evropski ekonomski prostor)
- EFTA (EZST) – European Free Trade Association (Evropska zona slobodne trgovine)
- EMI (EMI) – European Monetary Institute (Evropski monetarni institut)

- EMS (EMS) – European Monetary System (evropski monetarni sistem)
- EMU (EMU) – Economic and Monetary Union (ekonomska i monetarna unija)
- EP (EP) – European Parliament (Evropski parlament)
- EPC (EPS) – European Political Co-operation (evropska politička saradnja)
- ERM – Exchange Rate Mechanism (mehanizam razmene valuta)
- ESCB (ESCB) – European System of Central Banks (Evropski sistem centralnih banaka)
- ESDP (EBOP) – European Security and Defence Policy (Evropska bezbednosna i odbrambena politika)
- ESF (ESF) – European Social Fund (Evropski socijalni fond)
- EU (EU) – European Union (Evropska unija)
- EUT (UEU) – EU Treaty (Ugovor o Evropskoj uniji)
- EUCFR (EUPOP) – EU Charter of Fundamental Rights (Povelja EU o osnovnim ljudskim pravima)
- EUROPOL – European Police Office (Evropska policijska služba)
- GATT – General Agreement on Tariffs and Trade (Generalni sporazum o trgovini i carinama)
- ICJ (MSP) – International Court of Justice (Međunarodni sud pravde)
- IGO (MVO) – Intergovernmental Organization (međuvladina organizacija)
- INGO (MNVO) – International nongovernmental organization (međunarodna nevladina organizacija)
- IGC (MVK) – Intergovernmental Conference (međuvladina konferencija)
- NAFTA – North American Free Trade Agreement (Severnoamerički sporazum o slobodnoj trgovini)
- OJ (SL) – Official Journal of the European Communities (Službeni list evropskih zajednica)
- OECD – Organization for Economic Cooperation and Development (Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj)
- OEEC – Organization for European Economic Cooperation (Organizacija za evropsku ekonomsku saradnju)
- OSCE (OBSE) – Organization for Security and Cooperation in Europe (Organizacija za bezbednost i saradnju u Evropi)
- SEA (JEA) – Single European Act (Jedinstveni evropski akt)
- WEU (ZEU) – Western European Union (Zapadnoevropska unija)
- WTO (STO) – World Trade Organization (Svetska trgovinska organizacija)

## UVOD

Politika i pravo Evropske unije sve više prodiru u nacionalna prava država članica u svim oblastima života. U oblasti privrede, pretežan deo regulative ne stvaraju više parlamenti država članica Unije, nego se sve češće kao zakonodavac javlja Evropska unija. I u drugim oblastima, posebno u zaštiti životne sredine, uticaj prava Unije postepeno raste. Stoga su svakome ko proučava pravo, ili teži njegovoj ispravnoj primeni, neophodna znanja iz oblasti evropskog prava, posebno prava Evropske unije.

Posle nekoliko decenija sporog rasta, ispunjenog kontroverzama, sumnjama, dostignućima i neuspesima, Evropska unija je dostigla svoj zvezdani trenutak svečanim potpisivanjem Ustavnog ugovora u Rimu 29. oktobra 2004. godine, a stvarni napredak stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora 1. decembra 2009. godine. Od nekadašnjeg ograničenog eksperimenta u politici saradnje, Evropska unija je prerasla u globalnu silu, izvesno u oblasti ekonomije, a postepeno i u političkim, diplomatskim i (potencijalno) vojnim odnosima. U osnovi ove promene identiteta Evropske unije jeste njena uspešnost kao trgovinskog bloka. Evropska unija pokriva skoro jednu trećinu svetske trgovine. Istovremeno, Evropska unija poseduje najveće tržište spajanja (fuzije) kapitala (što omogućava stvaranje evropskih transnacionalnih kompanija doraslih konkurenciji s velikim svetskim kompanijama), a javlja se i kao jedinstven pregovarač u konferencijskim salama Svetske trgovinske organizacije.

Okolnost da Ustavni ugovor nije bio potvrđen na referendumima u Francuskoj i Holandiji pokazala je da ne misle svi građani Unije da je evropska integracija dobra ideja, niti da svi veruju da je Evropska unija globalna sila. Evropljani imaju pomešana osećanja o razboritosti prenošenja određenih suverenih prava sa država članica na Evropsku uniju. Istraživanja javnog mnjenja pokazuju da samo polovina ispitanih odobrava Evropsku uniju u obliku utvrđenom Ustavnim ugovorom, dok druga polovina ne odobrava ili još nema konačno mišljenje o tome. Kritičari upiru prst u evropske birokrate, ne slažu se sa ovlašćenjima datim institucijama Evropske unije, opisujući ih (ne bez razloga) kao tajne, elitističke i neodgovorne.

Bez obzira na to da li se dopada ili ne dopada Evropljanima, Evropska unija je tu gde je i tu će i ostati. Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora 1. decembra 2009. godine, Evropskoj uniji udahnuta je nova životvornost. Njene države članice su u toj meri povezane da bi te veze mogle biti pokidane bez velikih teškoća, što je obezbedilo, na kraju krajeva, dramatičnu ratifikaciju reformskog Lisabonskog ugovora. Slobodna trgovina i slobodno kretanje ljudi uklonili su prepreke koje su Evropljane tako dugo podsećale na njihove razlike. Iako su nacionalni i regionalni identiteti i dalje živi, Evropljani ne žele više da u međusobnoj borbi potvrđuju te identitete. Samo pre dve decenije, Evropska unija je bila marginalni

Unije, politike saradnje u brojnim životnim oblastima, uvođenje evra kao jedinstvene evropske monete i nadnacionalni sistem prava Evropske unije iz korena su izmenili stanje. Državljeni država članica i građani Evropske unije su nosioci prava i obaveza, čiji su izvori i nacionalni i komunitarni. U državama članicama, jedan pored drugog, postoje i nacionalni pravni poredak i pravni poredak Evropske unije. Pravni poredak EU je autonoman i ne može se poistovetiti ni sa nacionalnim ni sa međunarodnim pravom. Taj poredak ima svoja posebna obeležja i svoje posebne pravne izvore i pravne institute. Pri tom, u ovom periodu i dalje postoji razlika između nadnacionalnog prava Evropske unije (sadržanog, pre svega, u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije i Povelji Evropske unije o osnovnim pravima) i međudržavnog (međunarodnog) prava u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Činjenica da je Lisabonskim reformskim ugovorom uklonjen model tri stuba (ne postoji više ni termin zajednica ni njihov pravni subjektivitet, a Evropska unija postala je subjekt međunarodnog prava) nije izmenila postojanje dve vrste pravnih normi u pravnom poretku Evropske unije, nadnacionalnog i međunarodnopravnog karaktera, odnosno „tvrđog“ i „mekog“ prava Evropske unije.

Ta različitost u suštini prava, koje je postojalo u prvom stubu i izvan prvog stuba Evropske unije (koja se u određenoj meri održala i nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora) bila je uzrok prave „zbrke“ u terminologiji (pravo Evropske zajednice, pravo Evropske unije, evropsko pravo, pravo evropskih integracija). Budući da nije moguće objasniti ni pravo EU bez istraživanja povezanosti tog prava s pravima drugih oblika regionalne saradnje u Evropi, opredelili smo se u ovom radu za upotrebu termina „evropsko pravo u užem smislu“ i „evropsko pravo u širem smislu“. Evropsko pravo u užem smislu obuhvata pravo Evropske unije, a evropsko pravo u širem smislu obuhvata pravo Saveta Evrope, Evropske zone slobodne trgovine, Evropskog ekonomskog prostora, Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj i Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju. Po svojoj suštini, pravne norme koje uređuju zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku bliže su ovim pravnim sistemima nego pravu sadržanom u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije, odnosno sekundarnom pravu nastalom na osnovu ovog Ugovora, odnosno ranijeg Ugovora o osnivanju Evropske zajednice.

Svrha ovog rada, što je jasno iz njegovog naziva *Osnovi prava Evropske unije*, jeste da upozna sve zainteresovane, studente pravnih fakulteta, pravnike praktičare ili treća lica s pravom Evropske unije, kao i s pravom drugih oblika regionalne evropske saradnje. Stoga, ovaj rad je podeljen na pet delova. U prvom delu se obrađuju osnove evropskog prava (pojam, evolucija, ciljevi i zadaci Evropske unije, kao i njena pravna priroda). Drugi deo rada posvećen je institucijama (organizacijama) i drugim telima Evropske unije (Evropski parlament, Evropski savet, Savet, Evropska komisija, Sud pravde Evropske unije, Evropska centralna banka, Finansijski sud i druge institucije i tela). U trećem delu rada obrađuje se „tvrdo pravo“ Evropske unije sadržano najvećim delom u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije, Povelji EU o osnovnim pravima i pravnim aktima koje su donele institucije Evropske unije na osnovu odredaba tog Ugovora. To je pravo u pravom smislu reči. kome su svoistvena sledeća obeležja: nadnacionalni karakter.

neposrednost važenja u državama članicama, neposredna pravna dejstva. Četvrti deo je posvećen stvaranju, izvršenju i zaštiti prava EU. Najzad, u petom delu rada istražuje se evropsko pravo u širem smislu i perspektive evropskog prava.

U pisanju ovog rada poseban problem je predstavljala prava zbrka u upotrebi pojmova i termina kojima su ti pojmovi izraženi. Pored Evropskog saveta kao institucije Evropske unije, postoji i Savet Evrope kao međunarodna organizacija. S druge strane, posebne karakteristike grčko-romansko-germanske i anglosaksonske porodice prava, obuhvaćene u pravu Evropske unije, izazvale su i brojne pojmovno-terminološke razlike. Stoga, postoje znatne razlike u terminima koji su upotrebljeni u autentičnim tekstovima osnivačkih evropskih ugovora i drugim izvorima prava Unije. Toj jezičko-pojmovnoj zbrci treba posvetiti naročitu pažnju. Posle stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, važno je preispitati upotrebu termina primarno i sekundarno zakonodavstvo. Uvrstiti odredbe Ugovora o Evropskoj uniji, Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i Povelje EU o osnovnim pravima u primarno zakonodavstvo Unije nije u skladu sa prirodom ovih međunarodnim multilateralnih ugovora. Navedene međunarodne ugovore, kojima se ustanovljava Evropska unija i utvrđuju njeni ciljevi, organizacija i funkcije, zaključuju države članice Unije. Stoga, ti Ugovori nisu u nadležnosti zakonodavne vlasti Unije (Evropskog parlamenta i Saveta kao ko-zakonodavaca), ne donose se ni u redovnom ni u posebnom zakonodavnom postupku i ne predstavljaju, prema odredbama tih Ugovora, zakonodavne akte. Naravno, bilo bi moguće nazvati terminom primarno zakonodavstvo uredbe, direktive i odluke koje donose institucije Unije u zakonodavnom postupku, neposredno na osnovu pravnog osnova utvrđenog u Ugovorima a sekundarnim zakonodavstvom delegirane i izvršne (spovedbene) akte. Međutim, delegirani i izvršni akti nisu zakonodavni akti zbog čega upotreba termina sekundarno zakonodavstvo nije najsrećnija. Iz tih razloga, posle stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, mnogi pisci u oblasti evropskog prava napustili su upotrebu termina primarno i sekundarno zakonodavstvo i opredelili se za termine primarno i sekundarno pravo EU. Primarno pravo izvire, prevashodno ali ne i isključivo, iz Ugovora o Evropskoj uniji, Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i Povelje EU o osnovnim pravima, dok se sekundarnim pravom označavaju pravni akti koje donose institucije Evropske unije, na osnovu Ugovora.





## DEO I

# OSNOVE EVROPSKOG PRAVA

*Evropsko pravo obuhvata pravo Evropske unije i prava drugih oblika evropske saradnje izvan Evropske unije. Pravo Evropske unije je najvažniji deo evropskog prava. Stoga, svako proučavanje evropskog prava pretpostavlja najpre analizu osnova evropskog prava u užem smislu, to jest prava Evropske unije.<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> Denys Simon ukazuje da specifičnost pravnog poretka Zajednice odgovara autonomiji osnovne norme komunitarnog pravnog poretka, kako u odnosu na međunarodno pravo, tako i u odnosu na un-



# Glava I

## POJAM EVROPSKOG PRAVA

### 1. VIŠEZNAČNOST IZRAZA EVROPSKO PRAVO

Jedno od obeležja pravnih poredaka u nastajanju jeste višeznačnost termina kojima se obeležavaju njihova svojstva. To je slučaj i sa terminima koji se koriste za označavanje pravnih poredaka različitih oblika regionalne saradnje evropskih država. Pored Evropske unije i Evropske atomske zajednice, konstituisani su i Savet Evrope, Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj, Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, Zapadnoevropska unija (ugasila se marta 2011. godine), Evropska zona slobodne trgovine, Evropski ekonomski prostor i drugi oblici regionalne saradnje evropskih država. Naravno, ti oblici institucionalne saradnje javljaju se na različitim područjima i u njima učestvuje različit krug evropskih država. Različiti su i mehanizmi saradnje. Ti mehanizmi se protežu od običnih foruma uzajamnih savetovanja, preko ugovornih obaveza o zajedničkim standardima i organizacionih okvira za stvaranje obaveznih odluka (zaključaka) za države učesnice, do stvaranja „supranacionalnih“ organizacija prenošenjem na njih određenih suverenih prava država članica, sa samosvojom regulativnom funkcijom. U tim različitim oblicima institucionalne saradnje javljaju se pravne norme različitih vrsta, uspostavljaju se različiti pravni poreci. Izraz „evropsko pravo“ predstavlja „pojmovni krov za više tih pravnih poredaka koji su višestruko međusobno isprepleteni“.<sup>2</sup> Naime, tim izrazom obuhvaćeni su kako pravo koje stvara Evropska unija (uspostavljena 1992. godine Ugovorom iz Maastrichta), tako i norme koje donose Savet Evrope (naročito su značajne Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i Evropska socijalna povelja), Organizacija za evropsku bezbednost i saradnju, kao i Evropska zona slobodne trgovine (EFTA) i drugi slični institucionalni oblici saradnje evropskih država. Nema sumnje da između Evropske unije i tih regionalnih međunarodnih organizacija postoje određeni oblici međusobne saradnje, koji se izražavaju i međusobnim preplitanjem pravnih normi koje stvaraju (to se posebno odnosi na ulogu Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda u pravnom poretku EU). Taj skup normi koje stvaraju navedeni međunarodni subjekti mnogi pisci nazivaju evropskim pravom u širem smislu, dok se za pravo koje stvara Evropska unija koristi izraz evropsko pravo u užem smislu.<sup>3</sup> Pored ovih izraza (evropsko pravo u užem i širem smislu), u upotrebi su i drugi termini: pravo Evropske unije, pravo evropskih integracija a ranije pravo evropskih zajednica.<sup>4</sup> Nema

2 Matthias Herdegen, *Europarecht*, 5. Auflage, Verlag C. H. Beck, München 2003, str. 1; Thomas Oppermann, *Europarecht*, 3. Auflage, Verlag C. H. Beck, München, 2005, str. 1–21.

3 M. Herdegen, *op. cit.*, str. 2–3.

4 Thun-Hohenstein – Cede – Hafner, *Europarecht*, 4. Auflage, Manz, Wien, 2003, str. 1–3; Helmut

sumnje da svaki pisac može izabrati termin koji želi da koristi, s tim da tom terminu prethodno odredi značenje u kome će biti korišćen. Stoga, upotreba bilo kog od tih termina nije pogrešna, već je više ili manje svrsishodna. Mnoštvo termina posledica je specifične prirode Evropske unije i drugih institucionalnih oblika regionalne evropske saradnje. S druge strane, nesumnjivo je da je evropska integracija proces koji ima dva osnovna oblika: integracija u okviru Evropske unije i integracija izvan okvira Evropske unije. Međutim, kako je relativno teško (ali ne i nemoguće) odrediti integraciju kao pravni pojam, pisci ređe koriste termin pravo evropskih integracija od termina evropsko pravo ili pravo Evropske unije. Pri tom, obim tih termina nije isti. Svaka od tih reči ima, ili može imati, samostalno značenje.

## 2. PRAVO EVROPSKE UNIJE KAO EVROPSKO PRAVO U UŽEM SMISLU

U širem smislu, evropsko pravo predstavlja zbirni pojam za pravno veoma različite pojave. Ono obuhvata kako „supranacionalno“ pravo Evropske unije (naročito ono sadržano u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije), različite oblike međunarodnog ugovornog prava, tako i juristički neobavezno „meko pravo“ (*soft law*) Organizacije za evropsku bezbednost i saradnju, koja od raspada Sovjetskog Saveza ostvaruje značajnu političko-etičku ulogu u Evropi.<sup>5</sup> Izrazom evropsko pravo u užem smislu označava se pravo Evropske unije (kako pravo koje proističe iz Ugovora o Evropskoj uniji, tako i pravo čiji je izvor Ugovor o funkcionisanju Evropske unije odnosno Povelja Evropske unije o osnovnim pravima). Drugim rečima, posle stupanja na snagu Lisabonskog ugovora 1. decembra 2009. godine, izrazi pravo Evropske unije i evropsko pravo u užem smislu imaju istu sadržinu.<sup>6</sup> Nemali broj pisaca koristi ove izraze kao sinonime ne previđajući samosvojnost normi sadržanih u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije u odnosu na preostalo pravo Evropske unije (na odredbe o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici). Saradnja u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike odgovara uobičajenim oblicima međunarodne saradnje na ugovornim

Hans Georg Fischer, *Europarecht*, 3. Auflage, Verlag C. H. Beck, München 2001, str. 1–4; Nigel Foster, *EC Law*, Third Edition, Oxford University Press, 2000, str. 21–40; Josephine Steiner – Lorna Woods, *Textbook on EC Law*, 8<sup>th</sup> Edition, Oxford University Press, 2003, str. 3 i sl.; Frank R. Pfetsch, *Die Europäische Union, Eine Einführung*, 2. Auflage, Wilhelm Fink Verlag München, 2001, str. 124–128; Peter M. Huber, *Recht der Europäischen Integration*, 2. Auflage, Verlag Vahlen, München, 2002, str. 1–3; T. C. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, Fifth Edition, Oxford University Press, 2003; Wyatt & Dashwood`s, *European Union Law*, Fifth Edition, Sweet & Maxwell, London, 2006; Horspool & Humphreys, *European Union Law*, Oxford: Oxford University Press, 2008.

5 H. Lecheler, *op. cit.*, str. 22–23; Matthias Herdegen, *Europarecht*, 15. Auflage, C.H.Beck, München, 2013, str. 482 i sl.

6 Joël Rideau koristi izraz „pravo Unije i evropskih zajednica“, *Droit institutionnel de l'Union et des communautés européennes*, 4. éd, L.G.D.J, Paris, 2002, a Craig i De Búrca „pravo EU“, Paul Craig – Gráinne de Búrca, *EU Law, Text, Cases and Materials*, University Press, Oxford, 2003; Hartli, pak, ukazuje da u pravu postoje dve zajednice (Evropska zajednica i Evropska unija) ali s istim

osnovama: odluke, odnosno zaključci, utvrđuju se konsensusom i obavezuju neposredno samo države članice. Shodno tome, važeće pravo u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike Evropske unije ne obavezuje neposredno građane i preduzetnike (trgovačka, odnosno akcionarska društva). Pravna dejstva u unutrašnjem pravu država članica, posebno za pojedince, proističu samo iz nacionalnih pravnih akata u kojima su preuzeti (za države članice) obavezni zaključci (odluke). Pri tom, subjekti koji usvajaju te obavezne zaključke nisu, u suštini, institucije (organi) Evropske unije, već pre vlade država članica. Stoga, u ovim oblastima reč je o „međudržavnoj saradnji“, a ne o stvaranju homogenog autonomnog pravnog poretka.

Nasuprot pravnim porecima međunarodnih organizacija, čije norme sadržane u konvencijama ili obaveznim zaključcima (odlukama) stižu pravnu snagu tek nakon ratifikacije (i transformacije) u državama potpisnicama tih konvencija, u Evropskoj uniji osnivački ugovori (koji su ratifikovani) i norme sekundarnog prava donete na osnovu tih osnivačkih ugovora (koje ne podležu ratifikaciji) uzeti zajedno čine autonomni pravni poredak, podjednako obavezan u svim državama članicama Unije. Pravom Unije (izvan oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike) stvaraju se norme neposredno obavezne ne samo za države članice već i za individualna lica, fizička i pravna. Prava i obaveze individualnih subjekata (fizičkih i pravnih lica) proističu ne samo iz primarnog prava Unije (sadržanog, pre svega, u Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije ali i u Ugovoru o Evropskoj uniji odnosno u Povelji Evropske unije o osnovnim pravima) nego i iz prava koje stvaraju institucije (organi) Unije na temelju tih osnivačkih ugovora EU (sekundarno pravo Unije). Osnov za ovakvo dejstvo prava Evropske unije proističe iz činjenice da su države članice prenele na Evropsku uniju određena suverena prava i time ovlastile institucije (organe) Unije da vrše regulativnu pravnu funkciju neposredno i prema građanima i drugim pravnim subjektima. Stoga, pravo Evropske unije uređuje čitav splet odnosa između država članica, institucija i individualnih subjekata u Uniji u „supranacionalnom“ kontekstu (francuska reč „supranational“ preuzeta je iz autentičnog teksta na francuskom jeziku Ugovora o Evropskoj Zajednici za ugali i čelik i označavala je nezavisan status Visoke vlasti te zajednice). Stoga, Visoku vlast (prvi predsednik Visoke vlasti Evropske zajednice za ugali i čelik bio je Žan Mone), kasnije Komisiju evropskih zajednica, nisu činili predstavnici vlada država članica, već nezavisni članovi). Supranacionalni karakter prava Evropske unije, kojim se ovo pravo jasno izdvaja od prava u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike Evropske unije i prava drugih institucionalnih oblika regionalne saradnje evropskih država, proističe iz sledećih njenih obeležja:

- (a) Evropska unija ima institucije koje delaju nezavisno od država članica u pogledu njihovog sastava i načina odlučivanja;
- (b) Unija može donositi odluke većinom, s tim što te odluke obavezuju sve države članice;
- (c) institucije Unije primenjuju ove odluke ili su odgovorne za nadzor nad primenom tih odluka od strane država članica Unije;
- (d) osnivački ugovori i odluke Unije omogućavaju nastanak prava i obaveza za individualne subjekte (fizička i pravna lica) i ta prava su neposredno

ostvariva u sudovima država članica, čak i kad postoji protivrečna odredba nacionalnog prava.<sup>7</sup> Osnivački evropski ugovori predstavljaju, prema tome, ustavnu povelju Unije koja sadrži osnovne norme i principe prava Evropske unije. Iako je u procesu ratifikacije odbačen međunarodni ugovor s Ustavom za Evropu a Lisabonski ugovor je izbegao upotrebu reči ustav, ipak je opravdano pisati o evropskom ustavnom pravu. Naime, Lisabonski ugovor u biti sadrži ustavnopravne norme i potvrđuje autonomni karakter pravnog poretka Evropske unije, utemeljen u *case law* Evropskog suda pravde.<sup>8</sup>

Očigledno je, prema tome, da pravo Evropske unije čini centralni deo evropskog prava. Budući da Ugovor o Evropskoj atomskoj zajednici (EAZ) uređuje specijalna pitanja vezana za mirnodopsku upotrebu atomske energije i po svojoj ukupnoj strukturi veoma je sličan Ugovoru o funkcionisanju Evropske unije, a Ugovoru o Evropskoj zajednici za uglj i čelik istekao je period važenja od 50 godina na koliko je bio zaključen, najznačajniji deo evropskog prava predstavlja pravo Evropske unije. Stoga, ne čudi što se u engleskom govornom području više koristio izraz pravo Evropske unije od izraza evropsko pravo u nastavnim planovima pravnih fakulteta,<sup>9</sup> dok je na pravnim fakultetima na kontinentu više u upotrebi termin evropsko pravo, s tim što se naglašava da je „pravo Evropske unije u „središtu“ evropskog prava.“<sup>10</sup>

Engleski autori ističu da je pravo Evropske unije utemeljeno na principima evropskokontinentalnog pravnog sistema, naročito na rešenjima sadržanim u nemačkom i francuskom pravnom sistemu. Naravno, kako su Francuska i Nemačka bile među šest država osnivača evropskih zajednica odnosno Evropske unije, u tim tvrdnjama ima dosta istine. S druge strane, ne može se prevideti ni značajan uticaj Evropskog suda pravde, kao ni doprinos Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Severne Irske posle priključenja Evropskoj uniji, određenim preobražajima u pravu Evropske unije. U tom smislu, nemali broj francuskih pravnih pisaca uočava tendenciju anglikanizacije prava EU, ukazujući na pojavu precedentnog prava u njegovim okvirima. Budući da su i Evropska unija i njeno pravo ustanove *sui generis*, nesumnjivo da u pravu EU postoje sličnosti sa civilnim, evropskokontinentalnim pravnim sistemima i sa sistemima *common law*-a. To se ogleda i u podeli prava EU na tri sastavna dela, koja se ne poklapaju u potpunosti ni sa sistematikom evropskih pravnih sistema ni sa sistematikom *common law*-a. Ta tri dela označavaju se raznim nazivima: ustavno (institutio-

7 Koen Lenaerts and Piet van Nuffel, *Constitutional Law of the European Union*, Sweet-Maxwell, London, 1999, str. 16; P. Craig and G. de Búrca, *EU Law*, str. 178 i sl.; Radovan D. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, četvrto izdanje, Kragujevac, 2006, str. 75–83.

8 Rainer Arnold, *European Constitutional Law, The Process of Constitutionalisation of the EU and Related Issues*, Europa Law Publishing, 2008, str. 41; Albrecht Weber, *Europäische Verfassungsvergleichung*, Verlag C. H. Beck, 2010, str. 13 i sl.; Robert Schütze, *European Constitutional Law*, Cambridge University Press, 2012, str. 2–6.

9 Nigel Foster, *op. cit.*, str. 22; T. C. Hartley, *The Foundations of European Union Law*, Seventh Edition, Oxford University Press, 2010, str. 1–11.

10 M. Herdegen, *Europarecht*, 15. Auflage, Verlag C.H.Beck, 2013, str. 1–6; Werner Scroeder, Grund-

nalno) pravo, proceduralno (procesno ili administrativno pravo) i materijalno (supstancijalno) pravo Unije.<sup>11</sup>

Ustavno (institucionalno ili javno) pravo uređuje sastav Evropske unije, nje-  
ne glavne organe i druga tela, izvore prava Unije i posebna obeležja tog prava,  
uključujući i načela prednosti (suprematije) i neposrednog pravnog dejstva. Ono  
obuhvata i norme o odnosima institucija Unije međusobno i odnos Unije i dr-  
žava članica, kao i odnose Unije s trećim državama i međunarodnim organiza-  
cijama.<sup>12</sup> U ovoj oblasti, Sud pravde Evropske unije imao je i ima veliki značaj  
za razvoj prava Unije. Ovaj Sud je razvio i osnovna obeležja prava EU, posebno  
načela suprematije i neposrednih dejstava izvora ovog prava, kao i opšte pravne  
principe pravnog poretka Unije (posebno ljudska prava i slobode kao sastavni  
deo tih opštih pravnih načela). Proceduralno (administrativno) pravo EU nazi-  
va se i sudskim preispitivanjem ili sudskom kontrolom akata u Evropskoj uniji.  
Ono se odnosi na različite tužbe koje pred Sudom pravde Evropske unije (ovaj  
Sud se, shodno članu 19. Ugovora o Evropskoj uniji, verzija iz Lisabona, sastoji  
od Suda pravde, Osnovnog suda i specijalizovanih sudova) mogu da ulože in-  
stitucije Unije, države članice Unije, fizička i pravna lica. Ovim proceduralnim  
(procesnim, administrativnim) pravom detaljno se uređuju tužbe i postupci pred  
evropskim sudovima, pri čemu se svaka tužba mora zasnivati na specifičnoj  
odredbi Ugovora o funkcionisanju Evropske unije i biti u skladu sa zahtevima  
sadržanim u toj posebnoj odredbi. Materijalno (supstancijalno) pravo obuhvata  
norme koje se odnose na široke oblasti politika o kojima je postignut dogovor  
pri zaključenju osnivačkih ugovora evropskih zajednica odnosno Evropske unije,  
odnosno pri zaključenju Lisabonskog ugovora. Ovo pravo se u određenoj meri  
može razgraničiti od ustavnog (javnog) i proceduralnog (administrativnog) pra-  
va Evropske unije. Materijalno pravo stvara se pretežno sekundarnim pravnim  
izvorima Unije i ostvaruje pravna dejstva uglavnom u pravnim porecima država  
članica, a ne na ravni Evropske unije, uprkos njegovoj utemeljenosti u odredba-  
ma Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

Materijalno pravo EU naziva se i ekonomskim pravom, odnosno pravom  
ekonomije Evropske unije ili, štaviše, privatnim pravom EU. Međutim, osnovano  
se ukazuje da termin ekonomsko pravo nije najsrećniji, pogotovo što se tom ter-  
minu daje različita sadržina u teoriji i praksi država članica EU. Unija se, kako to  
proističe već iz preambule i uvodnih članova Ugovora o Evropskoj uniji, ne ograni-  
čava samo na uspostavljanje okvira za određena ekonomska pitanja koja se uređu-  
ju pravilima slobodne trgovine. Primeri za čisto ekonomsku integraciju ili saradnju  
jesu ugovori između zemalja EFTA i GATT, koji predviđaju isključivo ekonom-  
ske, trgovinske norme. Uostalom, izraz „uvek čvršća unija“ u izvornom Ugovoru o  
Evropskoj ekonomskoj zajednici mnogi shvataju kao dugoročni cilj stvaranja poli-  
tičke unije ili federacije. Taj cilj je ponovljen i u Ugovoru iz Mastrihta (na primed-

11 D. Chalmers and A. Tomkins, *European Union Public Law*, Cambridge, 2007, str. 2 i sl.; Jacqueline Duthel de la Rochere, *Droit materiel de l'Union Europeenne*, 3. édition, Hachette Superieur, Paris, 2006, str. 7 i sl.

12 Armin von Bogdandy – Jürgen Bast, *Principles of European Constitutional Law*, Hart-Oxford, 2006; Bogdandy/Bast (Hrsg.), *Europäisches Verfassungsrecht – Theoretische und dogmatische Grundzüge*



be Ujedinjenog Kraljevstva Velike Britanije i Severne Irske iz nacрта tog Ugovora izbačena je reč „federal“). Ekonomska integracija treba da bude ostvarena pomoću dva glavna metoda – pozitivne i negativne integracije. Pozitivna integracija se sastoji u utvrđivanju zajedničkih politika u predviđenim oblastima (poljoprivreda, konkurencija, transport i dr.) a negativna integracija u uklanjanju prepreka za svaki oblik diskriminacije na osnovu nacionalnosti, a posebno za slobodan promet robe, kapitala, ljudi i usluga (četiri velike ekonomske slobode).

Raste broj oblasti materijalnog prava čiji je izvor u osnivačkim ugovorima evropskih zajednica, odnosno kasnije Evropske unije, ali i u naknadno zaključenim međudržavnim sporazumima. Sve ove oblasti materijalnog prava Evropske unije treba da budu brižljivo proučene. Naravno, to nije moguće u jednom radu ove vrste (u osnovama prava Evropske unije). Postoje posebne monografije posvećene pojedinim segmentima evropskog materijalnog prava (evropsko agrarno, monetarno, radno, poresko i druga prava). Otud, u ovom radu uvodnog karaktera pažnja će biti usmerena na ustavno odnosno javno pravo Evropske unije, kao i na opšte pojmove i opšta obeležja prava Evropske unije.<sup>13</sup> Osim toga, biće razmatrana određena pitanja iz oblasti procesnog (administrativnog) prava, odnosno sudske kontrole rada institucija Evropske unije, s tim što materijalno pravo Evropske unije neće biti predmet posebnog izučavanja.<sup>14</sup> O pojedinim oblastima materijalnog prava Evropske unije u našoj pravnoj teoriji postoje posebne monografije ili delovi u odgovarajućim udžbenicima iz trgovinskog, obligacionog, radnog, procesnog i drugih grana prava. Naravno, u nastavnim planovima naših najpoznatijih pravnih fakulteta mogu se naći i posebne discipline posvećene određenim oblastima materijalnog prava Evropske unije (ustavno pravo, kompanijsko pravo, radno pravo, pravo konkurencije Evropske unije i druge discipline materijalnog prava EU).

### 3. NASTANAK I RAZVITAK EVROPSKOG PRAVA

Evropa je vekovima razjedinjena. Njena istorija je istorija cepanja, konflikata i stalnih promena političkih granica. Istina, značajni delovi Evrope bili su međusobno povezani u različitim istorijskim razdobljima i iz različitih pobuda. U Rimskom carstvu, u Karolinškom carstvu Karla Velikog i njegovih naslednika, u Svetom rimskom carstvu nemačkog naroda, u Napoleonovim i Hitlerovim osvajanjima, znatni delovi Evrope bili su povezani, ali ne i ujedinjeni. Ta rascepkanost, stalni ratovi i neizvesnost bili su i nesreća Evrope ali i zamajac koji je evropskim državama omogućio nagli razvoj, najpre u tehnologiji ratovanja a zatim i u svim drugim oblastima. Evropske zemlje koje su do 1500. godine po svom razvoju bile daleko iza Kine i nekih drugih vanevropskih političkih zajednica, zahvaljujući toj međusobnoj konkurenciji i neprekidnim ratovima, postale su ne samo središte sveta već i njegov vladalac.

13 Ta sadržina se izlaže u nemačkoj pravnoj nauci u udžbenicima koji nose naziv državno pravo ili javno pravo. Uporediti: Jörn Ipsen, *Staatsrecht I i II*, Verlag Vahlen, München, 2012 i Sodan – Ziekow, *Grundkurs Öffentliches Recht*, Verlag C.H.Beck, München, 2012; Ista sadržina izložena je u knjizi: Chalmers D and Tomkin A, *European Union Public Law*, Cambridge University Press, 2007.

14 Nigel Foster *op. cit.* str. 22–27; Thun-Hohenstein – Cede – Hafner *op. cit.* str. 18 i sl.

Reč Evropa potiče iz grčke mitologije.<sup>15</sup> Evropa je bila feničanska princeza, koju je zaveo bog Zevs i odveo je iz otadžbine na prostore između Libana i Krita. Postala je žena kralja Krita i njeno ime je kasnije korišćeno za označavanje određenih teritorija i stanovnika tih teritorija. Aristotel je ostavio zapise o razlikama u jeziku, običajima i vrednostima Persijanaca, Grka i „varvara“ iz Evrope, koju je neodređeno odredio kao teritorije na severu. Geografske karte, nastale u stara vremena, prikazivale su svet sastavljen iz tri dela – Azije, Evrope i Afrike – pri čemu je granica između Evrope i Azije išla rekom Don i Azovskim morem.<sup>16</sup> Naravno, tokom te rane istorije Evrope nije bilo moguće govoriti ni o evropskoj političkoj zajednici ni o evropskom pravu. Istina, u razdoblju recepcije rimskog prava u srednjovekovnoj Evropi nastalo je *ius commune* (opšte pravo). No, to nije bilo pravo koje su stvarali državni organi, nego profesori ranih evropskih univerziteta na kojima se proučavalo rimsko i kanonsko pravo. *Ius commune* nije obavezivalo na primenu svojom formalnom snagom, nego autoritetom svoje uverljivosti. Savremeno evropsko pravo, naprotiv, produkt je evropskih nacija-država (međunarodnih ugovora kojima su konstituisane tri evropske zajednice) i od tih nacija-država konstituisanih evropskih zajednica i Evropske unije. Stoga, objasniti savremeno evropsko pravo nije moguće bez osvrta na nastanak i razvitak evropskih zajednica, odnosno Evropske unije i njene pravno-regulativne funkcije. Ne treba zaboraviti da Unija danas ima ne samo 28 država članica već i da je aktivna u gotovo svim oblastima modernog života. Njena institucionalna struktura, kao i njeno pravo, preobražavali su se uporedo u prethodnih šest decenija.

### 3.1. Od evropske ideje do Rimskih ugovora iz 1957. godine

Ideja o evropskoj povezanosti bila je ispoljena u postojanju tzv. hrišćanske republike (*respublica christiana*) u srednjovekovnoj Evropi. Ta zajednica počivala je na istoj religiji (Katolička crkva) i jeziku (latinski). No, kad je došlo do cepanja i zapadnog hrišćanstva (protestanti i katolici) i pojave apsolutističkih država, i to se jedinstvo utemeljeno na katoličkoj religiji raspalo, otvarajući neizmerne mogućnosti za unutrašnje evropske ratove. I upravo usred tih ratova, u težnji da se obezbedi mir, javile su se ideje o određenim oblicima evropske saradnje. Kao prvi zastupnik ideje o ravnoteži moći u Evropi označava se savetnik i ministar francuskog kralja Anrija IV vojvoda Maksimilijan de Betin Sili (*Maximilien de Béthune Sully* – 1560–1641). Na početku XVII veka izložio je svoju zamisao o ravnoteži moći 15 evropskih država kao čuvaru mira u Evropi. Nešto kasnije, sličnu ideju o uniji država i naroda izložio je Hugo Grocijus (1583–1645) u svom poznatom delu *Tri knjige o pravu rata i mira* (*De jure belli ac pacis libri tres*). Francuski mislilac opat Sen Pjer (*Abbé de Saint Pierre* – 1658–1743) izneo je misao o federalnoj zajednici evropskih suverenih država tokom mirovnih pregovora u Utrehtu

15 Prema drugom mišljenju, reč Evropa potiče od asirske reči ereb: tama, a Bizmark je konstatovao: „Reč Evropa nalazio sam uvek u ustima onih političara koji su od drugih sila zahtevali nešto što se nisu usudili tražiti u vlastito ime“. „Onaj ko kaže Evropa želi prevariti“, Josef Isensee, *Država Ustav Demokracija*, Zagreb, 2004, str. 299.

16 John McCormick, *Understanding the European Union*, Third Edition, Palgrave, Macmillan, 2005, str. 28–29; Gerard Delanty, *Inventing Europe: Idea, Identity, Reality*, Palgrave – Macmillan, 1995, str. 18–19; M. G. Cowles – D. Desmond, *Developments in the European Union*, Palgrave Macmillan, Basingstoke and New York, 2004.