ГЛАСНИК

АДВОКАТСКЕ КОМОРЕ ВОЈВОДИНЕ

ЧАСОПИС ЗА ПРАВНУ ТЕОРИЈУ И ПРАКСУ

Година LXXVII
Књига 65

Нови Сад, јул—август 2005
Број 7—8

РАСПРАВЕ

UDC 342.4:061.1.EU

Mr Vladimir Medović
advokat u Novom Sadu

NOVI USTAV EVROPSKE UNIJE*

SAŽETAK: Potpisivanjem Ugovora o Ustavu Evropska unija se nalazi pred novom fazom svog razvoja. Napušta se postojeća komplikovana trostubna struktura Unije. Ona dobija jedinstven institucionalni okvir u kome se zajedničke aktivnosti sprovode na više nivoa. Članak analizira osnovne karakteristike novog Ustava, kao i najvažnije promene u pravnom sistemu Unije. Posebno se razmatraju nova podela nadležnosti između Unije i država članica, promene u organima Unije, kao i nova kategorizacija pravnih akata Unije.

Кljučне речи: Ugovor, Ustav, Evropska unija, nadležnosti Unije, organi Unije, pravni akti

UVOD

Ugovor o Ustavu Evropske unije potpisan je u Rimu 29. 10. 2004. godine i u momentu objavljivanja ovog članka nalazi se u postupku ratifikacije u državama članicama. Sam naziv osnovnog akta Unije ima simbolično značenje. On je sačinjen u formi međunarodnog ugovora ali istovremeno nosi naziv ustav. To najbolje odražava prirodu Evropske unije koja u sebi sadrži elemente međunarodne organizacije i složene države.¹ Ovi poslednji su dodatno osnaženi novim nadležnostima Unije, proširivanjem

* Rad primljen: 18. IV 2005. godine.

¹ Videti I. Pernice, *European v. National Constitutions*, *European Constitutional law Review*, 1, 2005, str. 99—103.

oblasti u kojima se odluke donose kvalifikovanom većinom, većim legitimitetom organa Unije, obraćanjem Ustava građanima Unije, a ne narodima država članica, unošenjem Povelje o osnovnim pravima, uvođenjem zakonodavne inicijative građana, itd. Međutim, i pored nabrojanih novina Unija nije federalna država. Ona je i dalje zasnovana na državama članicama i njeno funkcionisanje umnogome „zavisi od nacionalnih organa, ovlašćenja i postupaka”.² Međuzavisnost Unije i država članica potvrđena je članom I-5. Ustava koji zahteva lojalnu saradnju, međusobno poštovanje i pomoć Uniji i državama članicama u sprovođenju njihovih zadataka koji proizilaze iz Ustava. Ustav takođe naglašava obavezu država članica da preduzmu sve potrebne mere koje su neophodne za primenu obavezujućih akata Unije.³

1. Struktura Ustava

Ustav se sastoji iz preambule i normativnog dela koji je podeljen na četiri velika poglavlja. Prvo poglavlje Ustava nosi naziv „Definicija i ciljevi Unije”. U njemu su definisani ciljevi i zadaci Unije, osnovna pravna načela, kriterijumi za podjelu nadležnosti između Unije i država članica, i institucionalna struktura Unije. Drugo poglavlje sadrži Povelju o osnovnim pravima. U pitanju su pravno obavezujuća pravila koja obavezuju organe Unije i države članice kada primenjuju pravo Unije. Time se Ustav Unije izjednačava sa nacionalnim ustavima. Treće poglavlje se odnosi na nadležnosti Unije i mere i aktivnosti koje ona sprovodi, organe i tela Unije, pravne akte Unije, demokratski život Unije, finansije, odnose sa susedima i članstvo u Uniji. U poslednjem, četvrtom poglavlju sadržane su opšte i završne odredbe.

2. Organizacija Evropske unije

Novi konstitutivni akt umnogome menja dosadašnju strukturu Evropske unije.⁴ Njegovim stupanjem na snagu pretače da važe Ugovor o osnivanju Evropske zajednice i Ugovor o Evropskoj uniji. Samim tim pretače da postoje Evropska zajednica i Unija u sadašnjem obliku.⁵ Praktično, tri dosadašnja stuba Unije: Evropska zajednica i dve oblasti međuvladine saradnje stvarima, biće objedinjeni u novu jedinstvenu tvorevinu. Time neće nestati sve razlike između pojedinih oblasti u kojima postoji nadležnost Unije. Zajednička spoljna i bezbednosna politika će biti regulisane posebno prilagođenim pravnim instrumentima i ostaće izvan glavnog

² I. Pernice, *op. cit.*, str. 100.

³ Član I-36, stav 2. Ustava.

⁴ Videti M. Živković, *Ugovor o Ustavu za Evropu*, Evropsko zakonodavstvo, 9–10/2004, Beograd, 2004, str. 67–70.

⁵ Član IV-437. Ustava.

korpusa prava Unije. Novoformirana Evropska unija će naslediti sva prava i obaveze Evropske zajednice i dosadašnje Unije koje proizilaze iz unutrašnjih propisa i međunarodnih sporazuma nastalih pre stupanja na snagu Ugovora o ustavu, kao i celokupnu imovinu i obaveze Zajednice i Unije i njihove arhive.⁶ Izvan Evropske unije i dalje ostaje Evropska zajednica za atomsku energiju.

U skladu sa Ustavom, Evropska unija ima sve vidove međunarodno-pravnog subjektiviteta. Ona ima status pravnog lica.⁷ U svim državama članicama Evropska unija ima najširu pravnu sposobnost koja se priznaje pravnim licima u skladu sa njihovim zakonima — može sticati, raspolagati nepokretnom i pokretnom imovinom i biti stranka u sudskom i drugim postupcima.⁸ Ima pasivno i aktivno pravo poslanstva u trećim državama i međunarodnim organizacijama.⁹ Evropska unija uživa privilegije i imunitete u svim državama članicama.¹⁰ Evropska unija ima sposobnost za zaključivanje međunarodnih sporazuma. Ona može zaključivati međunarodne sporazume kada je to izričito predviđeno Ustavom, kada je to potrebno za postizanje, u okviru politike Unije, jednog od ciljeva postavljenog Ustavom, kada to predviđa obavezujući zakonodavni akt Unije ili kada predviđeni sporazum dira u jedan od unutrašnjih akata Unije. Poseđuje sopstvene izvore prihoda iz kojih finansira svoje aktivnosti.¹¹ Ustav predviđa državljanstvo Evropske unije, kao i prava i obaveze koje iz toga proizilaze. Evropska unija ima svoje organe sa jasno određenim nadležnostima. Kada se sve uzme u obzir može se reći da je Evropska unija, na način na koji je ustrojena Ustavom, praktično preuzela strukturu postojeće Evropske zajednice kojoj su dodate nove nadležnosti.

3. Nadležnosti i ovlašćenja Evropske unije

U ostvarivanju ciljeva postavljenih Ustavom, Evropska unija je vezana načelom prenetih ovlašćenja. To znači da Evropska unija raspolaže samo onim ovlašćenjima koje su države članice prenele na nju radi ostvarivanja predviđenih ciljeva.¹² U pokušaju da razgraniči ovlašćenja Unije od ovlašćenja država članica Ustav primenjuje tehniku nabrojavanja karakterističnu za federalne ustave. Ovlašćenja koja nisu preneti na Evropsku uniju Ustavom ostaju državama članicama.¹³

⁶ Član IV-438. Ustava. Istim članom je predviđeno da akti organa Unije usvojeni na osnovu ranijih ugovora ostaju na snazi. Odluke Suda pravde i dalje predstavljaju izvor za tumačenje prava Unije.

⁷ Član I-7. Ustava.

⁸ Član III-426. Ustava.

⁹ Član III-328. Ustava.

¹⁰ Član III-434. Ustava.

¹¹ Član I-54. Ustava.

¹² Član I-1. i član I-11. Ustava.

¹³ Član I-11. stav 2. Ustava.

Radi izbegavanja eventualnih nedoumica i sporova između Unije i država članica Ustav vrši i kategorizaciju ovlašćenja Evropske unije u oblastima koje su prenete u njenu nadležnost.¹⁴ U oblastima u kojima Unija ima isključiva ovlašćenja, samo Unija može vršiti legislativnu funkciju i donositi pravno obavezujuće akte. Države članice mogu u istoj oblasti usvajati pravne akte samo ako su ovlašćeni od Unije ili u cilju primene akata usvojenih od strane Unije. Kada Ustav predviđa da Unija deli ovlašćenja sa državama članicama i Unija i države članice imaju ovlašćenje da donose pravno obavezujuće akte u oblastima gde takva ovlašćenja postoje. Međutim, ovlašćenja država članica su ograničena vršenjem ovlašćenja od strane Unije. Države članice mogu vršiti svoja ovlašćenja samo u meri u kojoj Unija nije iskoristila svoja ovlašćenja, ili tamo gde je odlučila da odustane od vršenja svojih ovlašćenja.

U skladu sa članom 13. stav 1. Ustava Unija raspolaže isključivim ovlašćenjima:

- u oblasti monetarne politike, za države članice koje su prihvatile evro,
- donošenju pravila o konkurenciji koja su neophodna za funkcionisanje unutrašnjeg tržišta,
- zajedničke trgovinske politike,
- carinske unije i
- očuvanja morskih bioloških resursa u okviru zajedničke politike ribarstva.

Unija deli ovlašćenja sa državama članicama u oblastima:

- unutrašnjeg tržišta,
- područja slobode, bezbednosti i pravde,
- poljoprivrede i ribarstva, uz izuzetak očuvanja morskih bioloških resursa,
- transporta i transevropskih mreža,
- energije,
- socijalne politike,
- ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije,
- životne sredine,
- zaštite potrošača, i
- zajedničke sigurnosti koja se odnosi na pitanja javnog zdravlja.¹⁵

U oblastima istraživanja, tehnološkog razvoja i svemira Unija može preduzimati akcije, posebno u određivanju i sprovođenju programa, dok u oblastima razvojne saradnje i humanitarne pomoći može voditi i zajedničku politiku. Korišćenje ovlašćenja Unije u navedenim oblastima ne može imati za posledicu gubitak ovlašćenja država članica.¹⁶

¹⁴ Član I-12. Ustava.

¹⁵ Član I-14. stav 1. Ustava.

¹⁶ Član I-14. stav 2. i stav 3. Ustava.

Unija raspolaže specifičnim ovlašćenjima u oblasti ekonomske politike i politike zapošljavanja. Ona koordiniše politike država članica u tim oblastima usvajajući široke smernice.¹⁷

Unija preduzima mere podrške, koordinacije i dopunske akcije u oblastima:

- industrije,
- zaštite i unapređenja zdravlja,
- kulture i
- civilne zaštite.¹⁸

Ustav izričito propisuje da pravno obavezujući akti koje donosi Unija u pomenutim oblastima ne mogu iziskivati harmonizaciju zakona država članica.¹⁹ To ograničenje se odnosi i na međunarodne sporazume koje Unija eventualno zaključuje u tim oblastima.

Oblast zajedničke spoljne i bezbednosne politike je zadržala karakteristike međuvladine saradnje, s tim da su ovlašćenja Unije proširena. Ona obuhvataju sva područja spoljne politike i sva pitanja koja se odnose na bezbednost Unije, uključujući progresivno kreiranje zajedničke odbrambene politike, što može dovesti do zajedničke odbrane. U sprovođenju zajedničke spoljne i bezbednosne politike Unija koristi posebne pravne instrumente: opšte smernice, evropske odluke, akcije i pozicije čije dejstvo se razlikuje od akta Unije u drugim oblastima.²⁰ Sud pravde nema nadležnost da ocenjuje zakonitost ovih akata Unije, osim restriktivnih mera protiv fizičkih i pravnih lica koje donosi Savet na osnovu ovlašćenja iz glave II naslova V Ustava.²¹

4. Organi Evropske unije

Ustavom je predviđeno da institucionalni okvir Evropske unije sačinjavaju:

- Evropski parlament,
- Evropski savet,
- Savet ministara,
- Komisija, i
- Sud pravde.

Praktično, Ustav zadržava postojeće organe Unije i Evropske zajednice. Svaki od ovih organa deluje u granicama svojih ovlašćenja i u skladu sa pravilima postupka. Novost predstavlja uvođenje funkcija Predsednika Evropskog saveta i ministra Unije za spoljne poslove. Predsednika

¹⁷ Član I-15. Ustava.

¹⁸ Član I-17. stav 1. Ustava.

¹⁹ Član I-17. stav 2. Ustava.

²⁰ Član III-294. Ustava.

²¹ Član III-376. Ustava.

Evropskog saveta bira Evropski savet kvalifikovanom većinom glasova na period od 2 godine.²² Izabrani predsednik Evropskog saveta ne sme imati bilo kakvu nacionalnu funkciju. Predsednik predsedava sednicama Evropskog saveta i podstiče njegov rad. On ili ona priprema i osigurava kontinuitet rada Evropskog saveta u saradnji s predsednikom Komisije i na osnovu odluka opšteg Saveta ministara. Predsednik takode nastoji da olakša postizanje kohezije i konsenzusa u okviru Evropskog saveta. U okviru svojih ovlašćenja predsednik predstavlja Evropsku uniju u pitanjima vezanim za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku. Zanimljivo je da predsednik Evropskog saveta, kao ni predsednik Komisije ne učestvuju u glasanju Evropskog saveta. Pravo glasa u Evropskom savetu imaju samo šefovi država ili vlada Unije.

Funkcija ministra Unije za spoljne poslove smeštena je u okvir Komisije. Ministra za spoljne poslove postavlja Evropski savet, u sporazumu sa predsednikom Komisije, kvalifikovanom većinom glasova na period od 2 godine.²³ Po svojoj funkciji ministar je potpredsednik Komisije. On sprovodi zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku Unije, predsedava sednicama Saveta za spoljne poslove, osigurava jedinstvo i koordinaciju spoljnih aktivnosti Unije.

Ustav predviđa nove kriterijume za većinsko glasanje u Evropskom savetu i Savetu ministara.²⁴ Kvalifikovana većina zahteva da za odluku glasa najmanje 55% članova Saveta, iz najmanje 15 država članica koje čine 65% stanovništva Unije. Blokirajuća manjina, da bi sprečila izglasavanje odluke, mora činiti 4 države članice. Posebno pravilo se primenjuje kada Evropski savet i Savet ministara ne deluju na osnovu predloga Komisije ili ministra spoljnih poslova. U tom slučaju za odluku mora glasati 72% članova Saveta iz država članica koje čine 65% stanovništva Unije.

Ustav donosi dve značajne novine u zakonodavnoj proceduri.²⁵ Članom I-48. stav 4. Ustava predviđena je mogućnost zakonodavne inicijative građana. Građani Evrope (najmanje 1 milion), državljani značajnog broja država članica mogu pokrenuti inicijativu i pozvati Komisiju da u okviru svojih ovlašćenja podnese predlog za donošenje određenog pravnog akta u cilju primene Ustava. Detaljniji uslovi i postupak podnošenja građanske inicijative biće regulisani posebnim evropskim zakonom. Druga novost se odnosi na ulogu nacionalnih parlamenata u zakonodavnom postupku. Nacrti evropskih zakona koji se upućuju Evropskom parlamentu i Savetu ministara, dostavljaju se i nacionalnim parlamentima država članica.²⁶ Nacionalni parlamenti mogu u roku od 6 nedelja dostaviti predsednicima Parlamenta, Saveta i Komisije obrazloženo mišljenje o uskla-

²² Član I-22. Ustava.

²³ Član I-28. Ustava.

²⁴ Član I-25. Ustava.

²⁵ Videti M. Živković, *Ugovor o Ustavu za Evropu*, Evropsko zakonodavstvo, 9—10/2004, Beograd, 2004, str. 67—70.

²⁶ Član 2. stav 1. i članovi 3. i 4. Protokola o ulozi nacionalnih parlamenata u Evropskoj uniji i članovi 5, 6. i 7. Protokola o primeni načela supsidijarnosti i proporcionalnosti.

denosti nacrta sa načelom supsidijarnosti. Ovo načelo predviđa da u oblastima koje ne spadaju u njena isključiva ovlašćenja, Unija može preduzimati mere samo ako i ukoliko ciljevi predviđenih mera ne mogu u potrebnoj meri biti ostvareni od strane država članica, odnosno mogu biti uspješnije ostvareni od strane Unije. U slučaju da 1/3 nacionalnih parlamenata smatra da je povređeno načelo supsidijarnosti, Komisija je dužna da preispita svoj predlog.

5. Pravni akti Evropske unije

Ustav uvodi novu kategorizaciju pravnih akata Unije i pokušava da uredi hijerarhijskih odnos između njih. Pravi se razlika između zakonskih i podzakonskih akata Unije.

Članom I-33. Ustava je predviđeno da organi Unije donose evropske zakone i evropske okvirne zakone. Prvi imaju opšte dejstvo, obavezuju u potpunosti i neposredno se primenjuju u svakoj državi članici, evropski okvirni zakoni obavezuju svaku državu članicu kojoj su upućeni u pogledu ciljeva koji treba da se postignu, ostavljajući nacionalnim organima slobodu u pogledu forme i sredstva izvršenja. Očigledna je sličnost evropskih zakona sa dosadašnjim uredbama i evropskih okvirnih zakona i uputstava.

Kao podzakonski akti navode se evropske uredbe i evropske odluke. Evropske uredbe se donose radi primene evropskih zakona i, kada je to predviđeno radi primene odredbi Ustava. One mogu imati opšte dejstvo tako da obavezuju u potpunosti i neposredno se primenjuju u svakoj državi članici, a mogu i obavezivati države članice kojima su upućene u pogledu ciljeva prepuštajući im slobodu u pogledu forme i sredstva izvršenja. Evropske odluke obavezuju u potpunosti. Ako je u evropskoj odluci navedeno kome je ona upućena onda ona obavezuje u potpunosti to lice ili državu članicu. Tako fleksibilno određivanje evropske odluke omogućilo je da ona zameni postojeće pravne instrumente u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike.²⁷

Mada Ustav ne utvrđuje izričito hijerarhiju između pravnih akata Unije iz smisla člana I-33. proizilazi da se na vrhu nalaze evropski zakoni i evropski okvirni zakoni, zatim slede evropske uredbe i evropske odluke donete direktno na osnovu Ustava i na kraju evropske uredbe i odluke donete radi primene zakonskih akata.

ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Ugovor o Ustavu Evropske unije označava kraj provizornim rešenjima u pogledu organizacione strukture Evropske unije. Ona dobija jasne

²⁷ K. Lenaerts, *A Unified Set of Instruments*, *European Constitutional law Review*, 1, 2005, str. 59.

obrise i pojavljuje se kao punopravni subjekt u međunarodnim odnosima. Nastavlja se započeti proces federalizacije odnosa između Unije i njenih država članica. To se najbolje vidi iz načina određivanja nadležnosti Unije, uvođenja novih funkcija predsednika Evropskog saveta i ministra Unije za spoljne poslove, građanske inicijative i unošenja posebnog poglavlja o osnovnim pravima. Sa druge strane, Unija zadržava i određene veze sa međunarodnim organizacijama. Ugovor o Ustavu je zaključen u formi međunarodnog ugovora i može se izmeniti jedino drugim međunarodnim ugovorom, koji, doduše, može biti donet samo u skladu sa propisanom procedurom. Takva, dvojna priroda Unije najbolje svedoči o originalnosti predviđenih rešenja, ali i o još uvek prisutnim dilemama o budućem pravcu razvoja Evropske unije.