

ИНСТИТУЦИЈЕ ЕУ И ЊИХОВ ЗНАЧАЈ ЗА ОСТВАРЕЊЕ ЦИЉЕВА КОМУНИТАРНОГ ПРАВА

THE EU INSTITUTIONS AND THEIR SIGNIFICANCE FOR ACHIEVING COMMUNICATION LAW GOALS

Тања Дукић

Компанија „Боксит“ а.д. Милићи, Република Српска, Босна и Херцеговина
tanjadukic04@gmail.com

Апстракт: *Комунитарно право или право ЕУ засновано је на поштовању начела аутономности, начела примата или наднационалности и начела непосредне примјене или непосредног дејства што га чини специфичним у односу на остале правне системе. Даби се обезбједило несметано функционисање комунитарног права и заштитио правни поредак ЕУ неопходно је ангажовање институција Европске уније. Европска централна банка и Европски ревизорски суд немају активну улогу у заштити комунитарног права, али су све остале институције ЕУ укључене у обезбјеђивање несметаног функционисања комунитарног права. Посебно су значајне улоге Европске комисије која се сматра чуварем комунитарног права и Суда правде ЕУ који има задатак да осигура да државе чланице поштују право ЕУ, да пази на законитост поступања институција ЕУ и да одлучује о питањима тумачења или оцјене ваљаности права ЕУ.*

Кључне ријечи: *Европска унија, институције ЕУ, комунитарно право*

Abstract: *Communitarian law or EU law is based on respect for the principle of autonomy, the principle of the primacy or supra-nationality and the principle of direct application or direct effect which makes it specific in relation to other legal systems. To ensure the smooth functioning of community law and to protect the legal order of the EU, it is necessary involvement of the EU institutions. The European Central Bank and the European Court of Auditors have no active role in the protection of community rights, but all other EU institutions actively involved in ensuring the smooth functioning of the Community Law. Especially significant role of the European Commission, which is considered the guardian of komnitarnog Rights and European Court of Justice, which is tasked with ensuring that Member States comply*

with EU law, keep an eye on the legality of the actions of the EU institutions and to decide on matters of interpretation or assessment of validity of EU law..

Key Words: *European Union, EU institutions, Community Law.*

УВОД

Правни поредак Европске уније успостављен је у прошлом вијеку, након оснивања Европске уније и представља релативно нов правни поредак који се по својим карактеристикама разликује и од националних и од међународних права. Заснован је на поштовању принципа наднационалности и непосредне примјене/непосредног дејства који овом правном систему омогућавају да буде изнад националних прописа држава чланица и стварају обавезу примјене комунитарног права. Ипак, у пракси се дешавају случајеви у којима се не примјењују одредбе правних аката институција Европске уније или се дешавају пропусти у примјени одређених аката што доводи до повреде комунитарног права. Колика је улога институција Европске уније у заштити и функционисању комунитарног права утврђено је компарацијом надлежности сваке примарне институције ЕУ. У овом раду размотрен је значај институција Европске уније у примјени и заштити комунитарног права. Анализирано је се које институције Европске уније имају надлежност да штите примјену комунитарног права у државама чланицама и како би се омогућило несметано функционисање комунитарног права у земљама Европске уније. Циљ рада је указати на оправданост постојања институција Европске уније и њихове надлежности у поштовању права и обавеза проистеклих из одредаба правних аката Европске уније донесених у одговарајућим институцијама Европске уније. Такође се жели указати и на то да поједине институције ЕУ немају активну улогу у заштити комунитарног права.

1. КОМУНИТАРНО ПРАВО

Комунитарном праву које се још назива право ЕУ или право европских заједница у стручној литератури се посвећује посебна пажња. У складу с тим, креиран је већи број дефиниција чија је суштина, у ствари, иста. Радаковић (2009) сматра да „ Комунитарно право подразумијева право које се ствара у оквирима трију заједница, Европске заједнице, Европске заједнице за угаљ и челик и Европске заједнице за атомску енергију.“ (стр. 9). Неки аутори наводе и да се ради о скупу права и обавеза који обавезују и повезују све државе чланице унутар ЕУ и да поред права у ужем смислу обухвата и:

- садржај, начела и политичке циљеве оснивачких уговора,
- право усвојено примјеном оснивачких уговора и пресуда Суда ЕУ,
- међународне уговоре које је ЕУ склопила,
- мјере које се односе на заједничку спољну и безбједоносну политику,
- мјере које се односе на правосуђе и унутрашње послове,

- декларације и резолуције и
- уговоре између држава чланица у подручју дјеловања ЕУ.

Есенцијалном карактеристиком која разликује ЕУ и њен правни систем од класичних међународних организација сматра се чињеница да државе чланице неопозиво преносе дио свог суверенитета и надлежности на институције ЕУ. (Гасми, 2010, стр. 143).

Основним карактеристикама комунитарног права сматрају се:

- Успостављање сопственог и оригиналног правног поретка и особеног система права Уговором о оснивању Европске економске заједнице,
- Права која су дата потичу и из јасно устаљених обавеза наметнутих физичким и правним лицима и државама које су чланице ЕУ,
- Интегрисање система норми ЕУ у правне системе држава које су чланице ЕУ на основу начела директне примјене и директног дејства,
- Обавезивање националних судских органа да у потпуности и на ефикасан начин примјењују комунитарно право,
- Субјектима комунитарног права не сматрају се само државе које су чланице ЕУ већ и сва физичка и правна лица која су под јурисдикцијом држава чланица ЕУ,
- Овим правом се намећу одређене обавезе и истовремено субјектима дају одређена права,
- Државе које су чланице ЕУ имају обавезу да обезбиједи примјену и заштиту комунитарног права. (Радаковић, 2009, стр. 29-30, 13-14).

1.1. Извори комунитарног права

Све изворе комунитарног права могуће је подијелити на примарне и секундарне. Под примарним изворима комунитарног права или права Европске уније подразумијевају се правни извори директно прихваћени од стране држава чланица, без икаквог посредовања институција Европске уније. (Вукадиновић, 2010, стр. 123). У примарне изворе комунитарног права спадају: оснивачки уговори, измјене и допуне уговора, протоколи уз наведене уговоре, додатни уговори, међународни споразуми, уговори о приступању чланица и општа правна начела. Секундарни извори комунитарног права прописани су чланом 288. Уговора о функционисању Европске уније и њих доносе институције Европске уније. У секундарне изворе комунитарног права спадају: уредбе, директиве, препоруке и мишљења и опште и појединачне одлуке.

2. ИНСТИТУЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ЊИХОВ ЗНАЧАЈ ЗА ФУНКЦИОНИСАЊЕ КОМУНИТАРНОГ ПРАВА

Претходно је наведено да у секундарне изворе права спадају правна акта која доносе и усвајају институције Европске уније. Институцијална структура Европске уније је специфична и претрпјела је многе промјене, али је

Лисабонским уговором дефинисано да се главним, супранационалним институцијама сматрају: Европски савјет, Савјет (министара) Европске уније, Европски парламент, Европска комисија, Суд правде Европске уније, Европски ревизорски суд и Европска централна банка.

2.1. Значај Европског савјета у функционисању комунитарног права

Европски савјет као институција формиран је Лисабонским уговором. Ради се о институцији која представља највиши политички ниво сарадње између држава чланица. Представља самит предсједника држава или премијера на коме се консензусом углавном одлучује о смјеру и приоритетима ЕУ и обезбјеђује подстицаје за развој Европске уније. На састанцима, који се одржавају најчешће 2 пута годишње редовно и ванредно по потреби, доносе се закључци којим се идентификују главна питања којим би требало да се бави Савјет министара Европске уније. Његова надлежност је првенствено у рјешавању проблема Европске уније на општем нивоу, договарање промјена у структури ЕУ и одређивање циљева будућег развоја ЕУ.

2.2. Улога Савјета ЕУ у функционисању комунитарног права

У овој институцији Европске уније заступљени су интереси њених чланица јер се у његовом саставу налази по један представник из сваке државе која је чланица Европске уније. Чини га 10 формација и то: Савјет за опште послове; Савјет за вањске послове; Савјет за економске и финансијске послове; Савјет за образовање, младе и културу; Савјет за запошљавање (социјалну, здравствену и потрошачку политику), Савјет за сарадњу на подручју правосуђа и унутрашњих послова; Савјет за саобраћај, телекомуникације и енергетику; Савјет за тржишну конкуренцију; Савјет за животну средину и Савјет за пољопривреду и рибарство.

У надлежности Савјета ЕУ спадају: усвајање закона, координација шире економске и социјалне политике, склапање међународних споразума, дефинисање и спровођење заједничке спољне и безбједносне политике, одобравање и усвајање буџета и координација сарадње између националних судова и полицијских снага.(Радовић, 2016, стр. 53-54).

2.3. Улога Европског парламента у функционисању комунитарног права

Европски парламент је настао као институција чији се чланови бирају директно у државама које су чланице ЕУ. (Канџија и Цвечић, 2008, стр. 47) закључују да Европски парламент представља „израз политичке и демократске воље народа ЕУ“. Има законодавну, надзорну, буџетску и савјетодавну улогу. Савјетодавна улога Европског парламента је најстарија улога коју је овај парламент имао од свог оснивања. Према њој Европски парламент може одобрити или одбацити законодавни приједлог или предложити амандмане на законодавни приједлог. Савјет ЕУ нема обавезу да узме у обзир мишљење Парламента, али не смије

донијети одлуку без мишљења Европског парламента. Испочетка је Европски парламент имао савјетодавну улогу у законодавном процесу, Комисија је предлагала, а Савјет доносио законодавне одлуке.

Законодавна улога Европског парламента огледа се у спровођењу следећих поступака сарадњи са Европским савјетом:

- поступка консултације – представља начин доношења одлука који се користи приликом доношења правних инструмената који нису обавезни (мишљења и препорука),
- поступка сарадње - представља начин доношења одлука заснован на 2 читања приједлога прописа који пружа могућност овој институцији да промијени став Савјета ЕУ, али ипак Савјет ЕУ доноси коначну одлуку,
- поступка одобравања – представља начин доношења одлука који је заснован на давању једногласног пристанка Савјету ЕУ приликом доношења одлука и најчешће се користи у процесима приступања нових чланица ЕУ и
- поступка саодлучивања – представља начин доношења одлука заснован на потреби да се приликом доношења одлуке усагласе Савјет ЕУ и Европски парламент. Ради се о редовном законодавном поступку који у будућности треба постати примарни начин доношења одлука. (Мисита, 2009, стр. 54-58).

Надзорне функције Европског парламента везане су за спровођење демократског надзора свих институције Европске уније, избор председника Европске комисије и одобравање Комисије као тијела. Има овлашћење да успостави привремени истражни одбор за истраживање наводних контраиндикација или неправилности у имплементацији права ЕУ.

Буџетска функција Парламента дефинисана је чланом 14 Уговора о функционисању Европске уније и према одредбама овог члана Европски парламент заједно са Савјетом Европе доноси и усваја буџет Европске уније који мора бити заснован на свеобухватности и тачности, периодичности, уравнотежености, универзалности, специфичности, транспарентности и рационалности управљања јавним финансијама, али и поштовању принципа да се користи евро као обрачунска јединица за вођење пословних књига. (Радовић, 2016, стр. 57-59).

Парламент има право покренути поступак пред Судом правде у случајевима кршења Уговора о функционисању Европске уније од стране друге институције. Има право да интервенише, тј. да подржи једну од страна у поступку, пред Судом.

2.4. Значај Европске комисије у функционисању комунитарног права

Ова институција Европске уније представља њен извршни орган који је задужен да се брине о томе да ли су уговори спроведени и за предлагање закона. Сврха постојања институције је изражавање и заступање општих интереса Европске

уније па, у складу с тим, не зависи од интереса држава које су чланице Европске Уније. Вукадиновић наводи да су надлежности Европске комисије сљедеће:

- предлаже Савјету доношење одлука,
- стара се о примјени оснивачких уговора и сматра се заштитником истих,
- извршна функција која се огледа у мониторингу имплементације неких одлука које је донио Савјет,
- доноси одлуке у политици конкуренције и
- има улогу преговарача у појединим уговорима и шаље приједлоге уговора Савјету како би их ова институција закључила. (Вукадиновић, 2010, стр.99).

2.5. Значај Суда правде Европске уније у имплементацији комуитарног права

Значај ове институције Европске уније огледа се у обезбјеђивању једнаког тумачења и примјене прописа ЕУ. Сједиште Суда правде ЕУ је у Луксембургу, а у његовом саставу се налази 28 судија чији је мандат по 6 година. Сваки судија је из једне државе чланице како би се обезбиједила равноправност међу државама које су чланице ЕУ. (Скочић, 2016, стр.13). Љубановић (2016) сматра да „Три су главне, генерално дефинисане надлежности Суда ЕУ:

- осигурати да државе чланице поштују право ЕУ,
- пазити на законитост поступања институција ЕУ и
- одлучивати о питањима тумачења или оцјене ваљаности права ЕУ.“ (стр.29).

Прва од наведених надлежности односи се на поштовање права ЕУ од стране држава чланица и конкретно је везана за мониторинг да ли државе чланице поступају у складу са правом ЕУ. Наведеним поступком се пружа могућност директног људског надзора законодавства држава које су чланице ЕУ. Поступак се може покренути уколико дође до повреде Оснивачких уговора, секундарних извора права ЕУ, међународних уговора, одлука Суда ЕУ и општих начела права. Тужбу покрене европска комисија или држава чланица, а поступак се састоји од предсудске и судске фазе.

Друга надлежност Суда правде ЕУ везана је за надзор законитости поступања институција ЕУ и у случају утврђивања да су институције ЕУ незаконито поступале или да се десио пропуст приликом доношења акта постоји поступак за поништење акта. Уколико је утврђено поступање на незаконит начин приликом доношења акта тужба се подноси искључиво против аката ЕУ и то: законодавних аката, аката које су донијели Савјет, Комисија, Европска централна банка, Европски парламент и Европски савјет, а који производе правне учинке према трећим лицима. Као разлози за поништење акта ЕУ наводе се недостатак овлашћења, значајна повреда поступка, повреда уговора или неког правног правила који се односи на примјену уговора и злоупотреба овлашћења. (Љубановић, 2016, стр. 42).

Сви тужиоци за поништење акта ЕУ могу се сврстати у три категорије:

- привилеговани – Савјет ЕУ, Европска комисија, Европски парламент и државе чланице,
- полупривилеговани - Одбор ревизора и Европска централна банка и
- непривилеговани – физичка и правна лица која имају посебан правни интерес.

Сврха поступка за поништења аката ЕУ огледа се у апстрактној контроли законитости права ЕУ, обезбјеђење вертикалне расподеле власти између ЕУ и држава чланица и заштита појединаца од незаконитих одлука ЕУ или заштита законитости *in concreto*.

У случају да нека институција ЕУ пропусти дјеловати и на тај начин угрози Уговор постоји могућност покретања поступка како би се утврдила повреда у облику пропуста. Поступак се састоји од предсудске и судске фазе и након окончања поступка Суд изриче одлуку деклараторног карактера што значи да се утврђује да нека институција није дјеловала, али не постоји могућност издавања наредбе да се акт донесе.

Трећа надлежност Суда ЕУ јесте тумачење и/или оцјена ваљаности права ЕУ на захтјев националних судова. Поступак могу покренути само национални судови, а суд задње инстанце не мора упутити претходно питање у сљедећим случајевима:

- уколико је комунитарно право ирелевантно за спор,
- уколико је раније донесена претходна одлука Европског суда о истом или сличном питању и
- у случају да је норма довољно јасна и да не оставља мјеста сумњи у тумачење. (Љубановић, 2016, стр.51).

Радовић (2019) сматра да Суд правде ЕУ има сљедеће надлежности:

- „ обезбјеђивање једнаког тумачења и примјене прописа ЕУ,
- доношење пресуда заснованих на имплементацији комунитарног права у случају непоштовања права ЕУ у споровима у који су укључене институције ЕУ, државе које су чланице ЕУ, правна и физичка лица,
- изражавање ставова и мишљења о неусклађености националних прописа једне државе са прописима ЕУ,
- мониторинг усклађености правних инструмената институција ЕУ с уговорима ЕУ,
- изрицање казни државама које не поштују или не примјењују право Европске Уније, комунитарно право.“ (стр.57-59).

2.6. Значај Европске централне банке у имплементацији права Европске уније

Ријеч је о званичној институцији Европске уније са сједиштем у Франкфурту. Органи ове институције су управни и извршни одбор. Задатак управног одбора је доношење стратешких одлука које се сматрају значајним за неометано функционисање Еуросистема, док је задатак извршног одбора усвајање и реализација дневних одлука, спровођење монетарне политике Европске уније у складу са смјерницама издатим од стране управног одбора и управљање текућим пословима Европске централне банке.

Надлежности Европске централне банке нису везане за функционисање комунитарног права већ су више усмјерене на: задржавање стабилности цијена, дефинисање и примјену монетарне политике, девизне послове, девизне резерве, систем плаћања и емисију банкнота и кованог новца.

2.7. Значај Европског ревизорског суда у имплементацији комунитарног права

Сједиште ове институције Европске уније је у Луксембургу. Основана је 1975. године у сврху редовног испитивања регуларности и законитости прихода и расхода институција, органа и агенција ЕУ, као и анализе ефикасности управљања средствима институција, органа и агенција ЕУ. Чини га 28 представника и то по један представник сваке државе чланице изабраних на период од 6 година који су потпуно независни у односу на органе држава чланица из којих долазе. Примарним функцијама Ревизорског суда ЕУ сматрају се:

- процјена да ли су средства свих институција, органа и агенција ЕУ трошена на учинковит начин или нису и
- контрола ефективности сачињених издатака и њихове рачуноводствене обраде у претходном периоду. (Радовић, 2016, стр. 65).

ЗАКЉУЧАК

Значај институција Европске уније у функционисању комунитарног права не може се сматрати упитним јер учествују у обезбјеђивању несметане примјене комунитарног права у државама које су чланице Европске уније. Значај Савјета ЕУ у функционисању комунитарног права произилази из његове надлежности која се односи на усвајање закона, док се значај Европског савјета огледа у одређивању приоритета и циљева ЕУ и он није директно везан за функционисање комунитарног права. Значај Европског парламента у функционисању комунитарног права запажа се из његове законодавне функције и надзорне функције.

Прва је везана за доношење одлука које су усаглашене са Савјетом ЕУ, док је друга функција везана за успостављање привременог истражног одбора како би се истражиле наводне контраиндикације или неправилности у имплементацији

права ЕУ. Значај Европске комисије заснован је на контроли доношења и исправности примјене комунитарних аката што значи да се ради о институцији која штити функционисање комунитарног права на исправан начин. Она се често поистовјећује са заштитником комунитарног права. Значај Суда правде Европске уније огледа се у обезбјеђивању једнаког тумачења и примјене прописа ЕУ. Ова институција је дужна обезбиједити поштовање права ЕУ и пазити на законитост поступања институција ЕУ, али исто тако одлучује о питањима тумачења или оцјене ваљаности права ЕУ. Претходно наведено указује да 4 од 7 институција имају активну улогу у функционисању права Европске уније, независно да ли је то кроз доношење одлука и закона и усвајање истих или кроз заштиту имплементације истих и поштовања принципа непосредне примјене и непосредног дејства и наднационалности.

ЛИТЕРАТУРА

- [1] Гасми, Г. (2010). *Право и основи права Европске уније*. Београд: Универзитет Сингидунум.
- [2] Канџија, В., Цвечић, И. (2008). *Макросунав Еуропске уније*. Ријека: Економски факултет Свеучилишта.
- [3] Љубановић Б. (2016). *Процесно-правни аспекти права ЕУ*. Осиек: Правни факултет Свеучилишта Josipa Jurђа Strossmayera.
- [4] Мисита, Н. (2009). *Европска Унија институције*. Сарајево: Revicon d.o.o.
- [5] Радаковић, М. (2009). *Комуитарно право – право Европске уније*. Законодавство на снази.
- [6] Радовић, И. (2016). *Извори права Европске уније*. Тиват: Факултет за медитеранске пословне студије.
- [7] Скоџић, Г. (2016). *Финансијске институције Еуропске уније*. Шибеник : Велеучилиште-Управни студиј.
- [8] Уговор о функционирању Еуропске Уније, прочишћена верзија, (2016). Службени лист ЕУС202/47.
- [9] Вукадиновић, Д., Р. (2010). *Увод у институције и право ЕУ*. Крагујевац: Службени гласник.

ИНТЕРНЕТ ИЗВОРИ

- Јелеч, Н. (*Европска унија (хисторија, проширење, институције, правни акти и најважније функције у ЕУ)*), доступно на [https://www.parlament.ba/Publication/Read/3965?title=evropska-unija-\(historija,-prosirenje,-institucije,-pravni-akti-i-najvaznije-funkcije-u-eu\)&pageId=0](https://www.parlament.ba/Publication/Read/3965?title=evropska-unija-(historija,-prosirenje,-institucije,-pravni-akti-i-najvaznije-funkcije-u-eu)&pageId=0), прегледано 05.12.2019.
- Приручник за превођење правних аката Европске уније, доступно на http://www.dei.gov.ba/dei/prevodenje/prirucnici_za_prevodjenje/default.aspx?id=16369&langTag=bs-BA, прегледано, 05.01.2020.

SUMMARY

The Community law, according to many authors, represents a collection of rights and responsibilities, which are used to connect and bind all the European Union member states. Member states have a responsibility to secure implementation and protection of the Community law and they are implementing them through their institutions. The Community law sources are divided into primary and secondary. Under Institutions of the European Union we consider the European Council, the Council of Ministers, the European Parliament, the European Commission, the Court of Justice of European Union, the Court of Auditors and the European Central Bank. To summarize, the EU Council is the highest political level of cooperation between the member states, it consists of the country's presidents or the prime ministers. The EU Council represents the members interests and it is consisted of ten formations. The Council adopts laws, concludes international treaties, takes care of implementation of the safety policy, approves budget and it cooperates with remaining institutions. The European Parliament is made of members who were directly chosen from the member states and it represent the political-democratic will of people. The EU Commission represents an executive authority of the government, it is in charge of the contract's implementations and it suggests laws, it cooperates closely with the Council. The primary role of the Commission is an implementation of the laws as they are regulated. The EU Court secures an equal interpretation of laws and regulations within the EU member states. The Central Bank is not so closely connected with the Community law implementation but it is still an important institution which deals with the monetary policy, manages the reserves and it releases the money into the circulation. The Court of Auditors has a role of an evaluator which focuses on the resources expenditure as it is regulated.

All of the before mentioned institutions are essential for the implementation of the Community law and four out of seven play an active role in the very function of the law through their institutions, that is through the enactment and implementation of the laws