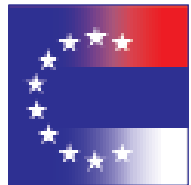


***Како усклађивати
домаће прописе са
правним тековинама
Европске уније***



Београд, март 2004.

Издавач

Влада Републике Србије
Министарство за економске односе са иностранством

Уредник издања

Ана С. Трбовић

Аутори

проф. др Радован Вукадиновић
мр Никола Јовановић
мр Владимир Међак
мр Владимир Тодорић

Рецензент

др Душко Лопандић

Обрада текста

Слободанка Тица

Техничка обрада

Продиде

Дизајн

Продиде

Штампа

Типографик

Тираж

1000

Штампање овог приручника је потпомогло Министарство спољних послова Републике Француске и Европска унија преко програма помоћи КАРДС.

Cette publication est réalisée avec le soutien du Ministère des affaires étrangères de la République française et de l'Union européenne (CARDS).

CIP. Каталогизација у публикацији Народне библиотеке Србије, Београд

**Како усклађивати домаће прописе са правним тековинама
Европске уније** / Влада Републике Србије, Министарство за економске
односе са иностранством / 2004, Београд

ISBN 86-84979-03-6

COBISS.SR-ID 111982604

Садржај

Увод	5
I Правне тековине Европске уније као модел усклађивања	6
1. Право Европске уније или право Европских заједница.....	6
2. Правна политика за придруживање ЕУ.....	7
3. Извори права Европске уније.....	7
3.1. Примарни извори права ЕУ.....	7
<i>а. Оснивачки уговори</i>	7
<i>б. Општа правна начела</i>	8
<i>в. Међународни споразуми европских заједница</i>	9
3.2. Секундарни извори права ЕУ.....	9
<i>а. Правилници/уредбе</i>	9
<i>б. Упутства/директиве</i>	11
<i>в. Одлуке</i>	13
<i>г. Препоруке и мишљења</i>	13
<i>д. Пресуде Европског суда правде</i>	13
<i>ђ. Остали секундарни правни акти</i>	14
II Примена права ЕУ у државама чланицама и значај за треће државе	15
1. Обавеза поштовања и примене права ЕУ.....	15
2. Претходно питање.....	16
3. Надређеност права ЕУ.....	16
4. Непосредна примењивост.....	17
5. Непосредно дејство.....	18
<i>а. Непосредно дејство оснивачких уговора</i>	19
<i>б. Непосредно дејство споразума са трећим државама</i>	20
III Процес правног усклађивања	21
1. Појам усклађивања у праву ЕУ и у домаћем праву.....	21
2. Обавезност усклађивања.....	21
3. Различити приступи и технике усклађивања.....	24
<i>а. Усклађивање домаћих прописа путем утврђивања одговарајућих прописа и политике ЕУ</i>	24
<i>б. Потпуно усклађивање</i>	25
<i>в. Метод изборног усклађивања</i>	25
<i>г. Делимично усклађивање</i>	25
<i>д. Минимално усклађивање</i>	25
<i>ђ. Метод алтернативног усклађивања</i>	26
<i>е. Усклађивање путем узајамног признавања прописа</i>	26
<i>ж. Метод узајамног признавања права провере</i>	26

з. Усклађивање методом упућивања	27
4. Усклађивање уставних одредби у процесу приступања ЕУ.....	27
IV Активности Србије и Црне Горе у вези са усклађивањем домаћих прописа са правним тековинама ЕУ.....	29
1. Организационе активности	29
а. Србија и Црна Гора - државна заједница	29
б. Република Србија	30
в. Република Црна Гора	31
2. Програми и средства за усклађивање закона	31
A. Програми	31
а.1. Бела књига - Припрема придружених земаља централне и источне Европе за интеграцију у унутрашње тржиште Уније	31
а.2. Акциони план за усклађивање закона Републике Србије са прописима Европске уније	31
а.3. Национална стратегија за приступање Србије и Црне Горе Европској унији	32
а.4. Хармониграма	32
Б. Средства	32
б.1. Изјава о усклађености	32
б.2. Хитан поступак усвајања усклађених закона	33
б.3. Упоредни преглед подударности одредби нацрта акта са прописима ЕУ.....	33
б.4. Усклађивање техничких упутстава	33
3. Унапређивање рада државне управе, Народне скупштине и судства	34
4. Програми Европске уније	34
а. Саветодавни центар за економске и правна питања (СЦЕПП)	34
б. Програм „ТАЕКС“.....	34
в. Програм „Братимљење“.....	35
Додатак.....	36
Изјава о усклађености нацрта прописа са <i>acquis communautaire</i> и упутством за попуњавање Изјаве	36

Како усклађивати домаће прописе са правним тековинама Европске уније

УВОД

Усклађивање домаћих правних прописа са правним тековинама Европске уније (*acquis communautaire*) је услов за придруживање Европској унији. Ради се о сложеном и дуготрајном процесу који се састоји не само од усвајања нових закона или измена старих закона, већ и њихове примене. То подразумева образовање одговарајућих тела, модернизацију правосудног система, као и информисање друштва, а посебно пословног света, државне управе и правосуђа. Од брзине правног усклађивања зависи брзина целокупне европске интеграције.

Намена овог приручника је да помогне свима који су непосредно или посредно укључени у поступак усклађивања прописа Србије и Црне Горе са прописима Европске уније, али и онима који ће тумачити и спроводити тако усклађене прописе. Имајући у виду намену овог приручника у обради одабраних питања углавном су изостала теоријска разматрања, или су сведена на најмању меру.

У првом делу приручника разматрана су нека општа питања, како би се стекла представа о систему права Европске уније и о његовом значају као средства за остваривање политичких и економских циљева. Сама институционална структура ЕУ, као и начела на којима је извршена вертикална и хоризонтална подела власти нису детаљније разматрани, не због тога што нису од значаја већ због обима приручника. Међутим, ова се знања, ради потпуног разумевања правног поретка ЕУ, а нарочито ради његове примене, претпостављају.

У другом и трећем делу приручника су разматрана питања која су од непосредног значаја за процес усклађивања домаћег права са правом ЕУ, док је у четвртном делу дружен преглед активности Србије и Црне Горе у вези са усклађивањем домаћег законодавства са правним тековинама ЕУ.

Ана С. Трбовић

ПРАВНЕ ТЕКОВИНЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ КАО МОДЕЛ УСКЛАЂИВАЊА

1. Право Европске уније или право Европских заједница

Право које се ствара у оквирима Европских заједница (раније Европске економске заједнице, Европске заједнице за угаљ и челик и Европске заједнице за атомску енергију) је дуго времена називано „право Европских заједница“ (*eng. European Community Law, нем. Gemeinschaftsrecht*). У последње време, а нарочито после ступања на снагу Уговора из Мастрихта 1993. године којим је основана Европска унија, ово право се назива и „право Европске уније“ или „европско право“, односно „**правне тековине Европске уније**“ (*eng. EU Law, нем. Europarecht, fr. acquis communautaire*).

Питање није само језичке природе, али је сведено на њега, јер у теоријско-правном смислу није доследно направљена разлика између Европских заједница и Европске уније. Наиме, Уговором о Европској унији предвиђено је постојање Европске уније као „крвне структуре“ која почива на три стуба. **Први или основни стуб** чине постојеће **Европске заједнице**. Под Европским заједницама се подразумевају: Европска заједница за угаљ и челик, основана Париским уговором из 1951. године, која је након 50 година престала да постоји 2002. године, Европска економска заједница, основана Римским уговором, 1957. године, која је Уговором из Мастрихта променила назив у Европска заједница и Европска

заједница за атомску енергију, такође основана Римским уговором, 1957. године. **Други стуб** чини сарадња у области **спољне и безбедносне политике**, док **трећи стуб** чини **полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима**.

У свакодневном говору, међутим, Европска унија се схвата као политичка реалност, тако да је, без обзира на наведене теоријске недоумице, постепено заузимала место Европских заједница, не само поистовећујући се са њима већ и потискујући их. Отуда се стекао погрешан утисак да су након Уговора из Мастрихта престале да постоје Европске заједнице, или да су се утопиле у Европску унију. У стварности, и Европске заједнице и Европска унија истовремено постоје и као правне и као политичке институције. Предвиђа се временско утапање права Европских заједница у право Европске уније, нарочито по доношењу новог Устава Европске уније.

Међутим, процес усклађивања није ограничен само на доношење нових или измену постојећих домаћих прописа у складу са прописима Европских заједница / Европске уније, него и у складу са свим оним што се зове правне тековине Европске уније или *acquis communautaire*. То је **шири појам** који обухвата:
★ начела и политичке циљеве Уговора о оснивању;
★ законодавство које је донето ради примене Уговора и праксу Суда правде;
★ декларације и резолуције ЕУ;

★ мере које се односе на заједничку спољну и безбедносну политику;
 ★ мере које се односе на правосуђе и унутрашње послове;
 ★ међународне споразуме које су закључиле Заједница и државе чланице између себе у надлежности Европске уније.

2. Правна политика за прикључење ЕУ

За делотворан процес правног усклађивања је потребно утврдити правну политику, односно стратегију и инструменте усклађивања за прикључење ЕУ. Правна политика представља део целокупне правне реформе која је у току и која ће трајати годинама, чак и деценијама. Заправо, она се никад не завршава, јер је право ЕУ једна динамична категорија која захтева стално усклађивање.

Правна политика укључује:

1. прикупљање, анализу и расподелу информација које се тичу ЕУ;
2. усклађивање законодавства Србије са правом ЕУ;
3. оснивање или реформу институција неопходних за примену усклађеног законодавства;
4. превод европског законодавства и развој терминологије;
5. анализу права ЕУ и случајева Европског суда правде, као и укључивање државних службеника и судија у његово спровођење;
6. припрему стручњака за право ЕУ;
7. обуку у области права и политика ЕУ, као и домаћег права;
8. комуникацију са координаторима европских интеграција у оквиру ЕУ и земаља које приступају ЕУ;
9. сарадњу у области правосуђа и унутрашњих послова (тачније, поли-

цијска и судска сарадња у кривичним стварима);

10. страну правну помоћ;

11. преговоре о Споразуму о стабилизацији и придруживању, а потом и о чланству.

3. Извори права Европске уније

Право Европске уније састоји се из скупа прописа, који се обично дели у две групе: примарне и секундарне.

3.1. Примарни извори права

Примарне изворе стварају државе чланице ЕУ и сама Европска унија. Државе чланице то чине приликом уређивања међусобних односа, а ЕУ (на основу сопственог уговорног капацитета као субјекат међународног права) закључивањем споразума са трећим државама и међународним организацијама. У односу на секундарне изворе, примарно право има предност.

Примарне изворе или примарно право чине:

★ **оснивачки уговори;**

★ **општа правна начела;**

★ **међународни споразуми Европских заједница и**

★ **споразуми (конвенције) између држава чланица ЕУ.**

Примарним изворима се уређује тзв. вертикална и хоризонтална подела власти. Може се рећи да примарни извори чине уставно право ЕУ. Према природи правних норми, у питању су углавном прописи уставног и управног права.

а. Оснивачки уговори

Европске заједнице и Европска унија су, без обзира на своје особености,

основане као и остале међународне организације - посебним међународним уговорима, који се уобичајено називају Оснивачки уговори. Оснивачким уговорима су уређена основна питања настанка и рада ових заједница и у том смислу, успостављен је својеврстан уставни оквир њиховог постојања.

Реч је о следећим уговорима:

★ *Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик*, потписан у Паризу 1951. године, ступио на снагу 1952. године. Уговор је закључен на период од 50 година и престао је да важи 2002. године;

★ *Уговор о оснивању Европске економске заједнице*¹, потписан 1957. године у Риму, ступио на снагу 1958. године. Уговор је закључен на неодређено време.

★ *Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију (ЕВРОАТОМ)*, потписан 1957. године, ступио на снагу 1958. године. Уговор је закључен на неодређено време;

Први Уговор је познат и као Париски уговор, док су друга два позната и као Римски уговори;

★ *Јединствени европски акт*, којим су измењени и допуњени Оснивачки уговори, потписан 1986. године, ступио на снагу 1987. године;

★ *Уговор о оснивању Европске уније*² (*Уговор из Мاستрихта*), потписан 1992. године у Мастрихту; ступио на снагу 1993. године, којим је створена Европска унија. Споразумом су измењени и допуњени Уговори о оснивању три Европске заједнице, с тим што је Уговор о оснивању Европске економске заједнице у складу са промењеним циљевима, преименован у *Уговор о оснивању Европске заједнице*³;

★ *Уговор из Амстердама*, којим су

измењени и допуњени Уговори о трима заједницама и *Уговор о Европској унији*, потписан 1997. године у Амстердаму, ступио на снагу 1999;

★ *Уговор из Нице*, којим су измењени и допуњени Уговори о трима заједницама и *Уговор о Европској унији*, потписан 2000. године у Ници и ступио на снагу 2003. године;

★ *Уговори о спајању органа три Заједнице* (Конвенција о одређеним институцијама које су заједничке Европским заједницама, из 1957. године и Уговор о сједињавању потписан 1965. године, који је ступио на снагу 1967. године. Уговором из Амстердама споразуми о спајању су стављени ван снаге;

★ *Уговори о приступању нових земаља чланица* из 1972, 1979, 1985 и 1994. године, којима није мењана садржина Оснивачких уговора.

б. Општа правна начела

Под општим правним начелима се подразумевају правила која одражавају основне појмове права и правде које мора имати и поштовати сваки правни систем. Главну полазну тачку при одређивању општих правних начела представљају начела која су заједничка за правне поретке држава чланица. **Начела се примењују приликом примене права ЕУ у попуњавању правних празнина и приликом утврђивања правог значења нејасних одредби позитивног права ЕУ.** Суд правде ЕУ је управо користећи ова начела не само тумачио позитивно право ЕУ, већ га је и стварао или усмеравао његов развој.

1 Овај уговор се назива и Уговор о Европској економској заједници (ЕЕЗ).

2 Овај уговор се назива и Уговор о Европској унији (ЕУ).

3 Овај уговор се назива и Уговор о Европској заједници (ЕЗ).

Поред општих начела из међународног права, као што је начело гарантовања основних права, у праву ЕУ се примењују захваљујући, пре свега, стваралачком раду Суда правде ЕУ, и нека посебна начела: начело аутономије, начело надређености права ЕУ, начело непосредне примене, начело непосредног дејства, начело пропорционалности, заштита оправданих очекивања, право на одговарајуће саслушање и начело одговорности државе чланице због повреде права ЕУ, начело флексибилности и начело субсидијарности.

в. Међународни споразуми Европских заједница

У ову групу спадају споразуми (конвенције или уговори) које Европска заједница закључује са трећим државама и међународним организацијама. Према предмету и према степену преузетих права и обавеза, међународни споразуми могу бити врло различити, од трговинских до споразума о придруживању и споразума о пуноправном чланству. Најзначајније су следеће врсте споразума:

- ★ трговински споразуми,
- ★ споразуми о сарадњи и
- ★ споразуми о придруживању.

3.2. Секундарни извори права ЕУ

Секундарни извори права ЕУ су законски прописи опште примене које су развиле институције ЕУ у оквиру овлашћења која су им поверена Оснивачким уговорима. Секундарно законодавство је ништаво ако је у супротности са оснивачким уговорима.

Секундарне изворе права чине:

- ★ правилници/уредбе⁴,
- ★ упутства/директиве⁵,
- ★ одлуке,
- ★ препоруке, и
- ★ мишљења Европске заједнице.

а. Правилници/уредбе (фр. "reglements", енг. "regulations", нем. "Verordnungen")

Од целокупног законодавства ЕУ, правилници/уредбе највише продиру у правни систем држава чланица и аутоматски постају његов саставни део. Према члану 249 Уговора о оснивању ЕЗ, Европски парламент заједно са Саветом Европске уније, сам Савет ЕУ и Европска комисија доносе правилнике у одређеним случајевима.

Правилник има **општу примену, обавезујући је у својој целости и непосредно се примењује** у државама чланицама, попут закона који доноси Народна скупштина.

Правилници важе на територији свих држава чланица независно од чињенице да ли су све гласале „за“ дати правилник. Државе чланице нису овлашћене да примењују правилнике само делимично или да бирају који ће део правилника применити а који не. Чланицама је такође забрањено да потврђују правилнике или њихово важење. Оне не смеју доносити нова правила, нити дозволити непримењивање правилника.

Судска пракса Европске уније је дошла до становишта да члан 249 (2)

⁴ У Србији и Црној Гори још увек није усвојен стандардизован речник појмова права ЕУ. Користе се два решења: правилници или уредбе и упутства или директиве.

⁵ Исто.

Уговора о оснивању ЕЗ забрањује држави чланици употребу домаћег правног поступка приликом увођења правилника ЕЗ, као и његово објављивање заједно са домаћим прописима. Када би се правилници уводили у правни систем државе чланице унутрашњим правним актима, државе чланице би могле увести само одређене одредбе датог правилника. Ово би могло изменити смисао и угрозити сврху правилника тако да би домаћи правни систем био у супротности са правом ЕУ.

Будући да правилник може уредити неку материју на општи начин, може се јавити потреба за додатним, домаћим правним мерама ради његовог спровођења, нпр. прописивање казне за непоштовање правилника.

Постоје две врсте правилника у односу на њихову примену у државама чланицама:

- ★ правилник који аутоматски постаје део правног система државе чланице, без потребе увођења додатних мера;
- ★ правилник који детаљно поставља циљеве које треба постићи, али налаже чланицама да донесу своје правне акте како би се осигурала потпуна примена правилника (случај: *72/85 Комисија против Холандије, 1986*). Овакви правилници су у суштини упутства.

Фазе примене правилника ЕУ су:

1. одређивање тела надлежних за примену правилника;
2. одређивање приоритета у доношењу нових закона, ако их има (нпр. увођење казни, одређивање надлежне установе);
3. састављање распореда доношења закона;

4. израда административних упутстава и поступака за надлежне установе;
5. консултовање других Владиних агенција и интересних група (нпр. увозника и извозника, великих индустријалаца, удружења за заштиту животне средине) којих се тиче дотични правилник;
6. припрема одговарајућег законодавства, с тим да може да буде усвојено и касније (када Србија и Црна Гора постане чланица ЕУ);
7. обезбеђивање потребног људства и капацитета;
8. организација обуке за запослене;
9. обавештавање привредника и предузећа о томе шта се од њих тражи;
10. припрема одговарајућих докумената, образаца и потврда;
11. надгледање спровођења закона и других прописа након приступања Унији и, по потреби, обавештавање других држава чланица и Европске комисије.

Правилници ЕУ ће имати непосредну примену у Србији и Црној Гори када она постане пуноправни члан ЕУ. Из тог разлога, иако државе чланице не морају и чак не смеју да уведу правилнике ЕУ у свој правни систем, државе које теже чланству у ЕУ као што је наша једино имају могућност да правилнике уведу у свој правни систем доношењем прописа са сличном или истом садржином.

У току процеса придруживања, правилници који су тренутно на снази у ЕУ, морају бити преведени. Званично објављивање је непотребно пре приступања Унији. Када Србија и Црна Гора постане члан ЕУ и српски језик постане званични језик ЕУ, правилници ће бити доступни у верзији на српском језику Службеног листа ЕУ. Такође, предла-

гач закона мора да избегава буквално преписивање правилника у домаћи правни систем. Потребно је обезбедити да обавезе и норме које одређени правилник носи, буду веродостојно унети у домаћи правни систем. Текст прописа мора бити што ближи тексту правилника ЕУ. У супротном, ако након прикључења Европској унији домаћи закон и правилник ЕУ буду у супротности, може доћи до проблема приликом примене и покретања тужбе пред Европским судом правде. Нејасноће се могу појавити у погледу избора одредби које треба применити у појединачном случају, нарочито ако се одредбе могу тумачити на различите начине или ако је правилник измењен, а домаће законодавство које се односи на исту материју, стоји у супротности са тим променама.

б. Упутства/директиве
(фр. "*directives*", енг. "*directives*", нем. "*Richtlinie*")



Према члану 249 (2) Уговора о оснивању ЕЗ, упутство / директива описује циљ који је обавезан за

државе чланице и рок за његово постизање (увођење одређене забране, промена стандарда и сл.), али је у надлежности држава да одаберу облик и начин постизања тог циља. Државе чланице имају слободу избора најповољнијег начина примене (процедурална дискреција) и слободу избора садржине (материјална дискреција). За разлику од правилника, упутства у правни систем мора увести домаћи надлежни орган (спроводе се кроз домаће прописе).

Упутство је, уз правилник, најважнији правни инструмент ЕУ. Оно представља компромис између потребе за уједначеним законодавством унутар Заједнице и потребе да се задржи што већа могућа разноликост правних система држава чланица. Циљ упутства је приближавање законодавстава, а не изједначавање закона, као што је то случај са правилницима. По својој апстрактној природи, упутства подсећају на законе у материјално-правном смислу речи, а по томе коме су упућена, с обзиром да то могу бити само државе чланице, подсећају на прописе међународног права. Међутим, како за њихово спровођење није потребна потврда (ратификација), упутства, као и правилници, представљају посебне, *sui generis* акте права ЕУ.

Са становишта процеса усклађивања, упутства представљају најзначајнији инструмент права ЕУ. За ово постоје два разлога. Први је сама природа упутстава а други је чињеница да је највећи број секундарних извора права ЕУ донет у облику упутстава. Отуда се може претпоставити да ће највећи део домаћих прописа бити усклађиван

управо са решењима из упутстава.

У случају неспровођења упутства могу бити повређена не само права правних и физичких лица, већ се може довести у питање и основна сврха њиховог доношења: остваривање заједничких циљева. Стога је било потребно створити или омогућити посебан систем заштите тако повређених субјективних права и обезбедити делотворан начин њиховог спровођења. Суд правде је, са тим циљем, осмислио два начела: **начело непосредног вертикалног дејства упутстава и начело одговорности државе због неспровођења упутстава.**

Упутства по правилу немају **непосредну примену** (потребно их је пренети у домаћи правни систем), али под одређеним условима имају непосредно дејство (појединац се може позвати на њих пред домаћим судовима). Ти услови су следећи :

- ★ држава чланица није увела упутство у прописаном року,
- ★ одредбе упутства су довољно јасне, неусловљене и прецизне,
- ★ упутство даје права држављанима државе чланице.

Европски суд правде је у случају *9/70 Grad v Finanzamt Traunstein* донео пресуду по којој упутства имају непосредно дејство ако је истекао рок за њихово спровођење од стране државе и ако одредба може да буде непосредно примењива (Случај *41/74 Van Duyn*). То значи да физичка и правна лица могу да се позивају на права која потичу из упутства у односу на државу и туже је за накнаду штете ако упутство није уведено у правни систем на време или је уведено непрецизно. Непосредно дејство не престаје када се упутство уведе

у домаћи правни систем (Случај *126/78 Inspecteur der Invoerrechten en Accijnzen*).

Непосредно дејство може бити само вертикално, односно између државе и физичких и правних лица. Физичка и правна лица се могу позивати на права која су им дата упутством и покренути спор само против државе (Случај *6/90 Francovich and Bonifaci v Italy, 1991*) или против јавних предузећа, тј. предузећа чији је власник држава, или која имају овлашћења од јавног значаја. Држава ризикује покретање тужбе за накнаду штете услед пропуста управе да спроведе упутство. Хоризонтално дејство, између других правних и физичких лица, по овом основу није могуће.

Пропис којим се уводи упутство не мора дословце да понавља одредбе упутства, нити да прати његову структуру. Међутим, он мора јасно одредити која су то права и обавезе која се лицима дају и да створи оквир за поштовање ових права и обавеза. Што је упутство неодређеније то је остављена већа слобода властима држава чланица приликом његовог спровођења.

Најважније за усклађивање закона са упутством је детаљно проучавање текста упутства, јер он садржи различите одредбе од којих неке уводе обавезе за државе чланице, а неке су техничког карактера и не морају се уносити у домаћи правни систем. Оперативне одредбе које описују задатак који се држави поставља се морају што прецизније пренети у домаће прописе. Ове одредбе се морају проучити да би се утврдило да ли захтевају потпуно усклађивање или само приближавање.

Одредбе које не одређују прецизно задатак који се држави поставља не морају бити уведене у домаће законодавство, већ служе као водич државама чланицама у процесу спровођења. Такве одредбе одређују временски период и дају упутства за спровођење (нпр. уводе обавезу обавештавања Комисије о напретку и др.).

в. Одлуке (фр. "décisions", енг. "decisions", нем. "Entscheidungen")



Одлуке су **појединачни административни акти који обавезују само оне којима су упућене**, након што су им саопштене. Могу бити упућени државама, правним и физичким лицима. Будући да у потпуности обавезују, одлуке могу имати непосредно дејство на оне којима су упућени. Одлуке Комисије и Савета у којима се утврђује новчана обавеза лицима, осим државама, представљају извршне одлуке. Једино у случајевима када су одлуке упућене државама, правна и физичка лица се на њих могу позивати тек када их државе уведу у своје законодавство. Међутим, чак и тада поступак

спровођења одлука не даје право државама чланицама да доносе усклађене прописе, већ појединачне правне акте једнообразне правне садржине који у свему морају одговарати одлукама.

Према правном дејству, одлуке се могу поделити на извршне, управне и квази судске.

г. Препоруке и мишљења (фр. "recommandations, avis", енг. "recommendations, opinions", нем. "empfehlungen, meinungen")

Препоруке и мишљења спадају у групу правно необавезујућих аката (осим према Уговору о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик) и по томе се суштински разликују од претходних аката. Препоруке и мишљења не представљају правне акте у ужем смислу речи, већ пре „корисне смернице”. Међутим, домаћи судови их морају узети у обзир у поступку тумачења и примене домаћег права. Осим тога, у поступку доношења обавезних аката секундарног законодавства, прописана је обавеза надлежног тела ЕУ да прибави мишљење и да га наведе у самом акту. Исто тако, мишљења и препоруке Комисије и Савета врше, зависно од предмета, и одређени политички утицај на оне којима су упућени.

д. Пресуде Суда правде Европске уније

Пресуде Суда правде ЕУ имају велики значај за тумачење права ЕУ и његово прецизирање, као и за успостављање правних принципа.

Значај појединих судских пресуда је велики у тој мери да је одредио смер развоја правног система Европске уније.

Суд има највишу власт у свим питањима која се тичу европског права. Пресуде Суда детаљније разрађују идеје законодавца и помажу у одређивању делокруга и начина примене прописа. Свакодневни рад Суда укључује попуњавање правних празнина у складу са природом и циљем питања које се уређује. Пресуда објашњава како се одредбе примењују и како их домаће законодавство мора тумачити.

Суд се не устручава да тумачи правне одредбе другачије од онога што *prima facie* изгледа као логично решење, водећи при том рачуна шта је сврсисходније у конкретном случају. Начин тумачења који примењује Суд правде укључује историјско, граматичко, системско и телеолошко тумачење. Преамбула и историја одређеног акта се често испитују да би се ближе одредио његов циљ. Европски суд користи како своје методе тумачења тако и методе држава чланица, дајући предност системском и телеолошком методу, у односу на граматички и историјски. Све пресуде Европског суда правде могу се наћи на интернет страни Суда (<http://curia.eu.int/>).

ђ. Остали секундарни правни акти

Иако осим поменутих извора секундарног права други акти нису изричито поменути одредбама члана 249 Уговора о оснивању ЕЗ, истим чланом није ни искључено

њихово постојање. Тако су органи Заједнице у досадашњој пракси доносили бројне акте, од којих неке са истим називом као што су наведени у члану 249. Уговора о оснивању ЕЗ. То су: правила којима се уређује начин рада органа Заједнице; упутства, препоруке и мишљења једног органа које су упућене другом органу Заједнице, *sui generis* одлуке Савета; одлуке о оснивању одбора и помоћних тела и статuti тих тела; резолуције, декларације итд.



ПРИМЕНА ПРАВА ЕУ У ДРЖАВАМА ЧЛАНИЦАМА И ЗНАЧАЈ ЗА ТРЕЋЕ ДРЖАВЕ

1. Обавеза поштовања и примене права ЕУ

Након што прописи Европске уније постану део унутрашњих правних поредака држава чланица, поставља се питање начина њихове примене, односно стварања механизма који ће обезбедити или њихово добровољно поштовање и примену, или принудну примену. Како Европска унија, осим административним апаратом, не располаже сопственим апаратом принуде, то значи да право ЕУ спроводе надлежни органи држава чланица, које су у случају повреде права ЕУ обавезане да обезбеде његово поштовање и спровођење према правилима унутрашњег права.

Само када је реч о оним малобројним питањима за које Комисија има овлашћења да сама доноси појединачне акте (одлуке), у поступку који се условно може означити као управни поступак, као у области конкуренције, непосредна примена права ЕУ остварује се на нивоу Заједнице. Након ступања на снагу Уговора о Европској унији и одговарајућих измена у Уговору о оснивању, Европска унија је ојачала самосталност свог правног поретка. Одредбама члана 228 (2) Уговора о оснивању ЕЗ, дато је право Комисији да у случајевима када оцени да држава чланица није извршила одлуку Суда правде и у том смислу није донела потребне мере, након што јој је пружила нову

могућност да изнесе своје примедбе, о томе обавести Суд правде и предложи висину паушалног износа или новчане казне коју треба да плати дотична држава. У свим осталим случајевима, примена права ЕУ зависи од судова држава чланица, односно од самих држава чланица.

Ово је значајно и за треће државе јер подразумева обавезу да обезбеде делотворно и доследно поштовање и примену не само домаћих прописа, већ и прописа ЕУ. Оцена делотворности и доследности у примени мери се према критеријумима ЕУ које је углавном установио Европски Суд правде, док је за повреде прописа ЕУ и унутрашњих усклађених прописа задужена Комисија Европске уније. То подразумева довољну обученост домаћих судова и управних органа, потпуни професионализам и независност.

Зависно од врсте, пропис ЕУ може бити или прихваћен непосредно или посредно, путем спровођења. Непосредно прихватање значи да су државе чланице и придружене државе признале правну снагу пропису ЕУ таквом какав је донет, без његовог увођења у домаћи правни поредак. У речнику права ЕУ се то означава као признање непосредне примене. Непосредно се могу примењивати само неки извори секундарног законодавства.

Посредан начин прихватања се састоји у томе што треће државе преносе садржину прописа ЕУ у унутрашњи правни поредак доношењем домаћег прописа или предузимањем друге одговарајуће мере или акције. У овом случају се заправо примењује домаћи пропис или мера.

Када је реч о примарним изворима, будући да по начину настанка представљају врсте међународних мултилатералних уговора, они могу обавезивати само након њихове потврде (ратификације). Даља техника или метод њиховог уношења у домаћи правни систем зависи од монистичког или дуалистичког схватања права.

2. Претходно питање

Домаћи судови морају имати једнообразан приступ тумачењу и спровођењу правних тековина ЕУ. У случајевима где не могу са сигурношћу утврдити смисао одредбе европског права на коју се нека од странака позива, судови могу, сходно члану 234 Уговора о оснивању ЕЗ, **пренети питање Европском суду правде на тумачење**. Док Европски суд правде не да своје тумачење (не реши претходно питање), спор мирује пред домаћим судом.

Према члану 234 Уговора о оснивању ЕЗ, Суд правде има надлежност да даје мишљења о претходним питањима **у случајевима који се тичу тумачења Уговора о оснивању ЕЗ, ваљаности и тумачења аката институција Европске заједнице и Европске централне банке, те тумачења статута тела које је основао Савет**, онде где ти статути

то предвиђају. Када се ова питања појаве пред нижим судом државе чланице, тај суд може, али не мора, захтевати од Европског суда правде да донесе одлуку о претходном питању, ако сматра да је одлука о том питању неопходна да би донео пресуду. Међутим, уколико се такво питање покрене у случају пред судом државе чланице против чије одлуке нема правног лека у домаћем правном систему (најчешће Врховни суд неке земље чланице), тај суд има обавезу да тражи претходно мишљење Европског суда правде.

Европски суд је одлучио да **у случајевима који се тичу важења прописа ЕУ, сви судови држава чланица (виши и нижи) морају захтевати од Европског суда правде да пружи одлуку о претходном питању**.

3. Надређеност права ЕУ

Европска унија није типична међународна организација, нити представља организацију која се заснива на федералним или конфедералним принципима. То је организација *sui generis* која има аутономни правни систем у односу на систем међународног јавног права. Државе чланице имају могућност да измене међусобне обавезе новим прописима унутар система ЕУ, али кроз институције ЕУ.

Писани правни акти ЕУ не следе логику хијерархије домаћих правних аката. ЕУ има неколико врста правних инструмената којима спроводи своје политике, а који се примењују по принципима које је развио Европски суд правде својом богатом судском праксом.

Када постоји сукоб између домаћег права и права ЕУ, предност има право ЕУ, а принцип се зове надређеност права ЕУ. Основно правило је да су примарно (оснивачки уговори) и секундарно (правилници, упутства, одлуке) законодавство саставни део правног система држава чланица и да морају бити примењивани у њиховим судовима. Судови држава чланица су истовремено и судови Европске уније и да делују унутар једног правног система.

Право ЕУ односи превагу у случајевима у којима:

- ★постоји противречност између прописа ЕУ и прописа држава чланица;
- ★пропис ЕУ је усвојен на одговарајући начин и примењив је;
- ★државе чланице нису ставиле резерве. Потребно је да су сва три услова испуњена.

Као опште правило, узима се да се не може усвојити нити одржати било који домаћи пропис који је у супротности са оснивачким уговорима, прописима које доносе органи ЕУ, међународним уговорима или случајевима Европског суда правде (случај 6/64 *Costa v ENEL*). У случају да Европски суд правде прогласи домаћи закон неспојивим са правом ЕУ (случај 106/77 *Simmenthal*) не следи ништавост таквог закона, већ држава има обавезу да промени проблематичне одредбе тог закона (случај 10 (22/97) *Ministero della Finanze v In.Co.Ge.'90*). У међувремену, домаћи судови не би требало да примењују спорни закон, тј. имају обавезу тумачења домаћег права у складу са значењем и духом одредби права ЕУ (случај 14/83 *Von Colson*).

4. Непосредна примењивост

Непосредна примењивост подразумева аутоматско важење правних тековина ЕУ (*acquis communautaire*) у државама чланицама, те никакви домаћи правни акти нису потребни да би оно важило на територијама држава чланица. Непосредну примењивост имају акти примарног законодавства (оснивачки уговори) и правилници ЕУ. Увођење оснивачких уговора и правилника ЕУ није потребно у државама чланицама - напротив, Европски суд правде је забранио спровођење правилника у складу са поступком држава чланица (Случај 93/71 *Leonisio v Italian Ministry of Agriculture*, 1972).

Често се као пример узима одлука Европског суда правде у случају 26/62 *Van Gend en Loos*, где између осталог стоји да: „Европска економска заједница чини нови правни поредак међународног права зарад кога су се државе чланице одрекле својих суверених права, иако само у одређеним областима, а који се односи не само на државе чланице него и на њихове држављане”. Независно од законодавства држава чланица, право ЕУ не намеће само обавезе појединцима већ има за циљ да им гарантује и права. У образложењу свог става, Суд наводи да су „оснивањем Заједнице са неограниченим трајањем, која има сопствене органе, сопствени правни субјективитет, сопствени капацитет и способност представљања на међународном плану и, још конкретније, реалну снагу која потиче из ограничења суверенитета или од преноса овлашћења са држава чланица на Заједницу, државе чланице ограничиле своја суверена права, мада у ограниченим областима, и

тако је створено право које обавезује и држављане и њих саме."

Принцип непосредне примењивости је детаљније разрађен у случају 6/64 *Costa v Enel*, где се каже да је **примарно законодавство ЕУ интегрални део правних система држава чланица и да су домаћи судови дужни да га примењују**. Одредба из оснивачких уговора је непосредно примењива ако испуњава одређене критеријуме. То је случај кад је одредба уговора **јасна и прецизна**, што је нпр. случај са одредбама о конкуренцији у 81. и 82. члану Уговора о оснивању ЕЗ. Такође, одредба је непосредно примењива у једнакости плате и спречавању дискриминације. **Следи да је одредба права ЕУ непосредно примењива, ако је јасна и прецизна и не оставља институцијама ЕУ и државама чланицама дискреционо право.**

Следеће принципе је потребно поштовати када се ради о непосредној примењивости:

1. приликом тумачења домаћег законодавства од стране суда потребно је тумачити домаће право што више у сагласности са правом ЕУ. То значи да се домаће законодавство мора тумачити у сагласности са правом ЕУ, али не по сваку цену и не против принципа законитости домаћег права;

2. у случају сукоба домаћег закона и прописа ЕУ власти државе чланице су дужне да примене право ЕУ. Ово може значити да домаћи судови морају казнити чин која је у супротности са правом ЕУ и дозволити понашање које није у складу са домаћим правом ако је у складу са правним

тековинама ЕУ;

3. у случају да се лице понаша у складу са одредбама које се непосредно примењују, оно неће подлећи кривичној одговорности чак иако је она прописана домаћим законодавством;

4. држава чланица мора укинути одредбе оних закона које су у супротности са актима ЕУ који имају непосредну примену;

5. у неким случајевима непосредна примењивост доводи до ситуације у којој држава чланица није у могућности да даље прошири своје законодавство у одређеној области, јер је та област већ уређена правом ЕУ. Ова ситуација је позната као ефекат „правне сметње“.

Док државе чланице не морају и чак не смеју да уводе правилнике ЕУ у свој правни систем, јер њихова непосредна примењивост обезбеђује аутоматску усклађеност домаћег са правом ЕУ, државе које теже чланству у ЕУ једино имају могућност да правилнике уведу у свој правни систем доношењем прописа са сличном или истом садржином. Ово проистиче из чињенице да те земље нису део правног система ЕУ све до тренутка ступања у чланство.

5. Непосредно дејство

У принципу, одредбе оснивачких уговора и правилника стварају права и обавезе на које грађани и правна лица држава чланица ЕУ могу да се позову пред домаћим судовима. Ипак, постоје одредбе оснивачких уговора и правилника које немају такво дејство (нпр. члан 2 Уговора о

оснивању ЕЗ, у којем се говори о уједначеном и одрживом развоју). Опште је правило да одредбе упутстава немају непосредно дејство, осим под одређеним условима:

- ★ одредба мора бити јасна и недвосмислена,
- ★ одредба мора давати одређена права правним и физичким лицима,
- ★ држава чланица је пропустила да испуни своју обавезу увођења упутства у свој правни систем у прописаном року (најчешће 2 године).

Ипак, упутство ЕУ не може имати непосредно дејство пре истека временског рока за спровођење који је прописала ЕУ државама чланицама и не може имати хоризонталан ефекат, тј. не ствара права и обавезе између правних и физичких лица. С друге стране, правилник је увек непосредно примењив и увек има непосредно дејство. Може се закључити да непосредна примена и непосредно дејство зависе од врсте прописа ЕУ којим се уређује одређена материја.

Да би пропис имао непосредно дејство, он мора да задовољи критеријуме које је поставио Европски суд правде у случају *2/74 Reyners v Belgium*:

- ★ пропис мора бити јасан и недвосмислен,
- ★ испуњење прописа не сме зависити од претходних услова,
- ★ спровођење прописа не сме зависити од даље активности Европске заједнице или власти државе чланице.

a. Непосредно дејство оснивачких уговора

Оснивачким уговорима није на недвосмислен начин одређено које

одредбе могу непосредно стварати права и обавезе појединцима, па је о томе одлучивао Европски суд правде. Тако је у случају *91/63 Комисија против Велике кнежевине Луксембурга и Краљевине Белгије* признато непосредно дејство одредбама ондашњих чланова 9 и 12 (данас чланова 23 и 25) Уговора о оснивању ЕЗ, упркос покушају тужених да примену унутрашњих царинских прописа подведу под дозвољене изузетке. У питању су били унутрашњи прописи о повећању царинских стопа након ступања на снагу Уговора о оснивању ЕЗ. Суд се при томе није бавио природом права ЕУ, већ је своју одлуку обра-зложио чињеницом да се ове одредбе налазе у уводном делу Уговора о оснивању ЕЗ који је означен као „Начела Заједнице”. Према схватању Суда, само место тих одредби говори о њиховом значају, па се мора спречити њихово заобилажење путем фискалних и царинских мера или мера техничке природе државних органа.

У каснијем случају *Van Gend en Loos*, Суд правде је непосредно дејство конкретне одредбе Уговора о оснивању ЕЗ извео из саме природе права ЕУ, чија особена природа произлази из чињенице да „Заједница успоставља нови правни поредак међународног права, у чију корист су државе ограничиле, иако у ограниченом обиму, своја суверена права, чији су субјекти не само државе чланице, већ и њихови грађани. Независно од законодавстава држава чланица, право Заједнице намеће појединцима не само обавезе, већ је замишљено да на њих преноси и права која поста-

ју део њиховог правног наслеђа. Ова права настају не само када се изричито гарантују Уговором о оснивању, већ и на основу обавеза које Уговор намеће на јасно одређен начин, како појединцима, тако и државама чланицама и институцијама Заједнице."

б. Непосредно дејство споразума са трећим државама

У складу са опредељењем да, почев од случајева *181/73 Haegeman*, *87/75 Bresciani* и *270/80 Polydor*, призна споразуме Заједнице са трећим државама као саставне делове права ЕУ, Европски суд правде им је признао и непосредно дејство. Касније је непосредно дејство признато и неким одредбама у другим међународним споразумима који обавезују Заједницу, као што су Општи споразум о царинама и трговини - *GATT* и *СТО* или споразуми о придруживању.

III ПРОЦЕС ПРАВНОГ УСКЛАЂИВАЊА

1. Појам усклађивања у праву Европске уније и у домаћем праву

У Европској унији се под појмом усклађивања права подразумева поступак усклађивања прописа држава чланица са правом Европске уније садржан у упутствима. У оснивачким уговорима се користе различити изрази као што су, на енглеском: *harmonisation*, *approximation* и *coordination*. Овим трима варијантама требало је изразити различите степене интеграционих процеса који се остварују између држава чланица. Тако је одредбама чланова 3 (ж) и 94 Уговора о оснивању ЕЗ предвиђено **усклађивање** (*harmonisation*) законских, подзаконских и административних мера у обиму у коме је то потребно за успостављање или рад заједничког тржишта. **Приближавање** (*approximation*) царинских прописа је било предвиђено одредбама бившег члана 27 Уговора о оснивању ЕЗ, а усклађивање пореза на промет и државне помоћи одредбама чланова 93 и 132 (1) Уговора о оснивању ЕЗ. За неке прописе је предвиђено и усклађивање и приближавање (*harmonisation* и *approximation*), као што су, на пример, прописи о социјалним системима (члан 136), док је **координација** (*coordination*) законских, подзаконских и управних прописа предвиђена у области права настањивања [чл. 44 (е) и 46 (2)], признавања стручних квалификација 47(2) и у монетарним променама

(бивши члан 70)].

Спровођење наведених метода, међутим, у пракси ЕУ није увек довело до истих резултата. Тако је, на пример, координација у области признавања струковних занимања довела до потпуног уједначавања, као и у случају права настањивања samozапослених лица. С друге стране, царински прописи су уместо да буду приближени постали једнообразни. Како у пракси, дакле, није могуће доследно спровести наведене теоријске моделе, за све њих се, без обзира на изразе из оснивачких уговора, најчешће користи израз "*harmonisation*" који се може превести као „усклађивање“.

2. Обавезност усклађивања

а. Обавезно или добровољно усклађивање у државама чланицама ЕУ

Општу обавезу усклађивања унутрашњих прописа државе чланице су преузеле одредбама члана 3 (ж) Уговора о оснивању ЕЗ „у мери у којој је то потребно за деловање заједничког тржишта.“ Ближем одређивању мера и акција које обухвата овај појам посвећена је глава 3, чланови 94-97 Уговора о оснивању ЕЗ, која је насловљена „Усклађивање правних прописа“ (*Approximation of Laws*). У даљем тексту ће се из горе наведених разлога и овај облик као и остали, означавати као усклађивање.

Сам **обим усклађивања** је ближе

одређен одредбама члана 94 Уговора о оснивању ЕЗ, којим је предвиђено усвајање упутстава о усклађивању законских, подзаконских и управних прописа држава чланица у мери у којој имају непосредни утицај на **успостављање или рад заједничког тржишта**. Тако је домашaj или обим усклађивања практично одређен појмом „заједничког тржишта”. Међутим, одредбама члана 293 Уговора о оснивању ЕЗ набројане су и друге области у којима се може вршити усклађивање, као што су: заштита личности, укидање двоструког опорезивања, узајамно признавање регистрације предузећа и узајамно признавање и извршавање пресуда и арбитражних одлука. У овим областима је, међутим, предвиђено усклађивање путем међународних конвенција. Исто тако, одредбама члана 308 посредно је дато право, Савету ЕУ да предузима одговарајуће мере које су потребне „ради достизања једног од циљева Заједнице” у оквиру деловања заједничког тржишта, а за које Уговором није предвиђено неопходно овлашћење.

б. Обавезно или добровољно усклађивање у трећим државама

Србија и Црна Гора је тренутно „могући кандидат” за чланство у Европској унији и као таква **нема уговорну обавезу** која се тиче усклађивања са правом ЕУ. Званична правна обавеза ће уследити након потписивања Споразума о стабилизацији и придружавању. Међутим власти у Србији и Црној Гори су се унапред обавезале да ће усклађивати своје прописе са правним тековинама ЕУ кроз стручни дијалог са представницима Европске уније, у

виду **заједничких закључака са састанака Консултативне радне групе и Унапређеног сталног дијалога, као и у оквиру Европског партнерства**. Главни разлог за то је да се напредак у процесу придруживања мери степеном усаглашености домаћег законодавства са правом ЕУ.

Добровољном усклађивању унутрашњих прописа приступиле су готово све европске државе. Швајцарска, на пример, редовно прати и следи правне токове у Европској унији, иако није обавезна да то чини. Пословно окружење и услови за приступ на велико тржиште ЕУ су такви да једино усклађеност домаћег правног система са правом ЕУ гарантује да ће трошак остајања ван система ЕУ бити ублажен. Пословна и друга комуникација са ЕУ је отежана уколико не постоје заједничка правила и норме.

Усклађивање домаћих прописа са правом Европске уније одређују:

1. циљеви,
2. обим и домашaj усклађивања,
3. поступност усклађивања.

Усклађивање није само себи циљ, већ служи као средство за остваривање правно-техничких, економских и политичких циљева. У правно-техничком смислу, циљ усклађивања је да се донесу нови или измене постојећи прописи усклађени са прописима Европске уније.

Напредак у усклађивању неће се мерити само набрајањем списка донетих усаглашених прописа, већ и доказивањем да се они у потпуности и доследно примењују. У том смислу, **посао усклађивања обухвата не само активност законодавних**

органа, већ и изградњу неопходне пратеће друштвене инфраструктуре: стручног и независног судства и делотворне државне управе.

Економски циљеви усклађивања могу бити модернизација домаћих прописа, како би се домаћи привредници, у унутрашњем промету који би се одвијао у усклађеном правном окружењу, припремали за конкуренцију која их очекује на тржишту Европске уније и придружених држава.

У погледу обима или домаћаја усклађивања у трећим државама, Европска унија је понудила „рецепт“ приближавања, односно транзиције, у тзв. **Белој књизи II - „Припрема придружених земаља централне и источне Европе за интеграцију у унутрашње тржиште уније”**. Белом књигом II је државама које желе да се укључе у европске интеграционе токове, препоручено да у двадесет и три области ускладе своје прописе са правом ЕУ. Касније је то проширено на тридесет и једну област, а то су:

1. Слобода кретања робе
2. Слобода кретања људи
3. Слобода пружања услуга
4. Слобода кретања капитала
5. Право трговинских друштава
6. Конкуренција
7. Пољопривреда
8. Водопривреда
9. Саобраћај
10. Пореска политика
11. Економска и монетарна унија
12. Статистика
13. Социјална политика и запошљавање
14. Енергетика
15. Индустриска политика
16. Мала и средња предузећа
17. Наука и истраживање

18. Образовање
19. Телекомуникације и информатика
20. Култура и аудиовизуелна политика
21. Регионална политика и координација структурних инструмената
22. Животна средина
23. Заштита потрошача здравља
24. Правосуђе и унутрашњи послови
25. Царинска унија
26. Спољни односи
27. Заједничка безбедносна и спољна политика
28. Финансијска контрола
29. Финансије и буџет
30. Институције
31. Остало.

Из пописа ових области може се закључити да је процес усклађивања готово у потпуности опредељен на прописе из пословне или привредне области, односно на **четири слободе**: слободу промета робе, слободно кретање људи, слободно вршење услуга и слободно кретање капитала, праћене заједничким политикама - заправо, на **успостављање и рад унутрашњег тржишта**.

Одређене области домаћег законодавства се усаглашавају и **методом заобилазног усклађивања**, као на пример **приликом приступања Светској трговинској организацији или Савету Европе**.

Усклађивање се као дугорочан процес одвија у више фаза, чија дужина зависи од затечене правне, економске и укупне друштвене инфраструктуре, од рокова који буду прихваћени у будућем Споразуму о стабилизацији и придруживању, као и од планираног (жељеног) рока за пуноправно чланство и средстава која су на располагању.

Процес усклађивања са правним тековинама ЕУ мора обухватити

следеће фазе:

1. Одређивање области европског права и листу прописа ЕУ са којима је могуће усклађивати домаће прописе;
2. Сачињавање листе одговарајућих домаћих прописа;
3. Утврђивање степена усаглашености постојећих домаћих прописа са прописима ЕУ који су одређени у првој фази;
4. Одређивање надлежних органа за доношење нових или измену постојећих домаћих прописа за које је у претходној фази утврђено да су неусаглашени;
5. Утврђивање приоритета, динамике и других претходних питања која су везана за усклађивање;
6. Израда усклађених домаћих прописа, укључујући превод правних тековина ЕУ.

3. Различити приступи и технике усклађивања

Усклађивање прописа држава чланица који се односе на процес интеграције домаће привреде у заједничко тржиште ЕУ, може се вршити позитивним и негативним приступом који се означавају и као „позитивно“ и „негативно“ усклађивање.

Остваривање позитивне интеграције се одликује активном улогом „центра“, која се састоји у доношењу прописа ЕУ који се на једнообразан начин примењују у свим државама чланицама. На нивоу Заједнице, ова својства имају правилници/уредбе. Како је правилницима призната непосредна примена и непосредно дејство, то се њиховом једнообразном применом постиже не само усклађивање, већ и потпуно усклађивање. Отуда у теоријском смислу правилници не представљају средст-

ва усклађивања права држава чланица, већ средство уједначавања које се применом не преображавају у усаглашене домаће прописе, већ остају као јединствени наднационални прописи. У правној теорији ЕУ нема, међутим, јасног разликовања између појмова „усклађивање“ и „уједначавања“, као што ни у оквиру појма усклађивања нема јасног разграничења између правних средстава и метода којима се то постиже. У том смислу се и ова техника може обухватити појмом усклађивања. То се, са једне стране, оправдава чињеницом да се у државама чланицама усклађивању приступа више као практичном процесу, него као теоријском питању. Ово посебно важи за треће државе које за разлику од држава чланица Европске уније имају обавезу да врше усклађивање и са правилницима ЕУ.

У теорији се наводе следеће методе усклађивања: усклађивање путем утврђивања јединствених норми на нивоу Европске уније, потпуно усклађивање, изборно усклађивање, делимично усклађивање, минимално усклађивање, алтернативно усклађивање, усклађивање путем узајамног признавања прописа, усклађивање путем признавања права провере од стране других држава чланица и усклађивање упућивањем на стандарде.

а) Усклађивање домаћих прописа путем утврђивања одговарајућих прописа и политика ЕУ

Овај метод се користи у областима у којима државе чланице нису донеле одговарајуће прописе, а постоји потреба да се на нивоу ЕУ одреде заједничке норме (прописи) или заједничка политика.

То подразумева доношење домаћих прописа чијом применом се практично остварује потпуно усклађивање.

б) Потпуно усклађивање

Овде се ради о **усклађивању правних прописа држава чланица са решењима која су одређена у упутству, а којима се државама чланицама, осим тзв. процедуралне дискреције, не оставља било каква материјална дискреција односно одступање**. И у овом случају резултат је потпуно усклађивање. Овај метод је у почетном периоду коришћен као основни, на пример за укидање техничких препрека у трговини унутар тадашње Европске заједнице. У каснијем периоду потпуно усклађивање је ограничено на усклађивање најосновнијих техничких захтева који гарантују безбедност, при чему су остале техничке појединости садржане у техничким стандардима. Одредбе члана 100. Уговора из Мадрихта су узимане као правна основа (**упутства „новог приступа“**).

Упутства новог приступа се заснивају на потпуном усклађивању јер, као што је речено, прописују само најосновније особине производа. Данас се упутства новог приступа користе за **највећи број индустријских производа**.

в) Метод изборног усклађивања

Овај метод се користи у случајевима када упутство оставља слободу привредницима, на пример произвођачима, да производе и стављају у промет робу **или према усклађеним правилима, која су одређена у упутству или према домаћим прописима**. Пример је Упутство Савета о усклађивању

закона држава чланица о дозвољеном нивоу буке и издувних гасова од моторних возила. Метод изборног усклађивања је често коришћен у раним седамдесетим годинама након што је Комисија добила бројне приговоре на програм потпуног усклађивања.

Метод изборног усклађивања се користи код **упутстава „старог приступа“**, која често остављају произвођачима право да следе усаглашена правила ЕУ о производним стандардима, чиме би обезбедили слободан промет својим производима, али и могућност да следе домаће прописе. Међутим, у овом другом случају тим производима **није гарантован слободан промет**.

г) Делимично усклађивање

Овај метод се користи за **усклађивање оних домаћих прописа који се примењују само у прекограничним трговинским односима**. Као и у случају изборног усклађивања, државама чланицама је остављена слобода да донесу или две групе прописа у којима су предвиђена различита решења, или јединствене прописе са различитим решењима: једним који се примењују у унутрашњем промету у трговини унутар ЕУ, и другим који важе у домаћем промету. Пример ове врсте усклађивања представља Упутство Савета 64/433 о условима које мора задовољити свеже месо у трговини унутар ЕУ и прекограничној трговини.

д) Минимално усклађивање

Применом овог метода од држава чланица се очекује да донесу такве прописе чијим спровођењем ће се

обезбедити **остваривање циљева ЕУ који су као минимални прописани самим Уговором о оснивању ЕУ**. Пример за то дају одредбе чланова 138 став 2, Уговора о оснивању ЕЗ, као и одредбе о заштити потрошача, животне средине и јавног здравља. Државама чланицама је остављена **слобода да својим прописима пруже и већи степен заштите**. Пример пружа Упутство Савета број 89/622 о обележавању дуванских производа, које у члану 3 (3) одређује да ознаке о проценту катрана и никотина морају бити одштампане на страни кутије за цигарете тако да „покривају најмање 4% површине”. Ако, пак, нека држава чланица својим прописима одреди да ова површина буде већа, на пример у Великој Британији је то 6%, онда та држава мора по принципу минимума дозволити да се на њеној територији стављају у промет и цигарете из оних држава чланица које су спровеле само минимум усклађивања. Коришћење овог метода може довести до неједнаких конкурентских услова, у смислу да се исти производи продају под различитим условима на јединственом тржишту ЕУ, што може представљати и прикривени облик недозвољене дискриминације.

Овај метод је нарочито коришћен у периоду касних седамдесетих и осамдесетих година, посебно после доношења Јединственог европског акта и након мишљења Суда правде број 2/91.

ђ) Метод алтернативног усклађивања

Овај метод се користи у случајевима када је **у упутству остављена сло-**

бода државама чланицама да изаберу различита понуђена решења за њено спровођење. На пример Упутство Савета 76/464 о загађењу проузрокованим одређеним опасним материјама је остављена могућност избора између остваривања квалитативних циљева или поштовања стандарда емисије.

Овај метод се користи у случајевима када је у упутству остављена слобода државама чланицама да изаберу различита понуђена решења за њено спровођење. На пример Упутство Савета 76/464 о загађењу проузрокованим одређеним опасним материјама је остављена могућност избора између остваривања квалитативних циљева или поштовања стандарда емисије.

е) Усклађивање путем узајамног признавања домаћих прописа

На овај метод усклађивања Суд правде је указао у својим одлукама у случајевима *Dassonville* и *Cassis de Dijon*, општим ставом да појам здравог и сигурног производа не треба у принципу много да се разликује од једне до друге државе чланице. **Производу који је у слободном промету у једној држави чланици мора се дозволити промет на целом унутрашњем тржишту ЕУ, осим у посебно наведеним изузецима**. Строго гледано, ово и није метод усклађивања права, већ средство уклањања препрека слободној трговини. Међутим, он може убрзати усклађивања домаћих прописа ради постизања веће сигурности производа. Као пример овог метода наводи се Упутство Савета број 89/48 о општем систему признавања диплома више спреме, добијених након окончања стручне обуке у трајању од најмање три године.

ж) Метод узајамног признавања права контроле

За разлику од претходног метода у коме су узајамно признавани домаћи прописи и њихова правила, овај начин усклађивања је ограничен на **признавање сваке државе чланице права другој држави чланици да проверава испуњеност одређених услова**. Пример за „узајамно признавање права на контролу“ даје Упутство Савета 88/320 о надзору и потврђивању добре лабораторијске праксе.

з) Усклађивање методом упућивања

Овом правном техником се упућује на примену и поштовање правила која су садржана у одговарајућем упутству, док се **остала питања уређују у складу са одговарајућим нормама надлежних установа**, као што су заводи за стандардизацију. Ова техника је препоручена у склопу мера „новог приступа“, јер као што је речено, упутства новог приступа утврђују само основне безбедоносне техничке особине, док се за остале детаље упућују на техничке стандарде.

Државе чланице Европске уније и државе у процесу придруживања су у већини случајева слободне у погледу избора облика и средстава усклађивања права. За државе у процесу придруживања ЕУ то значи да **од њиховог уставног и правног система зависи да ли ће усклађивање извршити законом, прописом извршне власти или њиховом комбинацијом**. Државе у процесу придруживања такође саме одлучују о унутрашњој надлежности за усклађивање прописа. Ово правило је потврђено у пресуди Суда правде ЕУ 96/81 *Комисија против Холандије*,

у којој се каже: „свакој држави чланици је препуштено да интерно утврди надлежност како то сматра сврисходним те спроведе упутство помоћу мера које доносе регионалне и локалне власти. То међутим не скида с ње одговорност да одредбе из упутства преузме у своје правни систем“.

4. Усклађивање уставних одредби у процесу приступања ЕУ

У својој пресуди у случају 6/64 *Costa v ENEL*, Европски суд правде је оценио да одредба која за извор има право ЕУ има предност над одредбом земље чланице. У пресуди у случају 11/70 *Internationale Handelsgesellschaft*, Суд је потврдио да **одредбе права ЕУ имају предност над уставним одредбама** држава чланица. Међутим, **становиште држава чланица око надлежности ЕУ разликује се од наведеног**: признаје се надређеност прописа ЕУ над правом државе чланице, али у унутрашњим правним системима устав државе чланице присваја највећу важност у хијерархији правних норми.

Усвајањем Уставне повеље 4. фебруара 2003. године, створена је државна заједница Србија и Црна Гора. У надлежности државне заједнице је остао ограничен број ресора док је највећи број прешао у надлежност држава чланица. Члан 16 Уставне повеље каже да: „ратификовани међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права имају примат над правом Србије и Црне Горе“, из чега се може закључити да је усвојен монистички приступ односу између домаћег и међународног права. Ово

значи да након његовог увођења (ратификације) у унутрашњи правни систем, међународно право важи као домаћи пропис и домаћи судови га непосредно примењују.

По приступању ЕУ, члан 9 Устава Србије који каже: „Уставотворна и законодавна власт припада Народној скупштини“, би требало ускладити с обзиром да **прописи које доноси ЕУ имају надређен положај у односу на домаће право**, па и у односу на Устав. Такође, биће потребно изменити законодавну улогу Владе и Народне скупштине у складу са захтевима које постављају европске интеграције и законодавни процес Европске уније. Са циљем приступања ЕУ, већина земаља је изменила своје уставе и пренела неке од својих суверених права Европској унији под одредбом којом се дозвољава делимичан пренос суверених права међународним организацијама или се упућује на примат правне обавезности међународних споразума према националном законодавству.

Будуће решење Устава Републике Србије би требало да садржи решење према коме ће се примењивати одредбе међународних споразума који су закључени у складу са законом и које је потврдила Народна скупштина чак и у случају сукоба са домаћим прописима. Оно би такође требало да садржи одредбу о могућности преноса дела суверених права међународним организацијама, односно Европској унији.

Уставни судови држава чланица су потврдили своје право да надзиру усклађеност међународних инте-

гративних прописа са уставним ограничењима и да одређују границе, преко којих пренос државних надлежности није дозвољен (то су учиниле земље попут: Француске, Немачке и Италије). Државе чланице ЕУ се нису потпуно одрекле својих суверених права у корист ЕУ и у односима са њом упућују на своје уставе.

Питања превођења и објављивања прописа ЕУ и одлука упућеним правним лицима такође морају бити одређена законом. Ова потреба ће се за Србију и Црну Гору јавити тек након прикључења Европској унији. Према садашњим прописима објављивање закона на српском језику је предуслов за њихово важење.

АКТИВНОСТИ СРБИЈЕ И ЦРНЕ ГОРЕ У ВЕЗИ СА УСКЛАЂИВАЊЕМ IV ДОМАЋИХ ПРОПИСА СА ПРАВНИМ ТЕКОВИНАМА ЕУ

1. Организационе активности

а. Србија и Црна Гора - државна заједница

Усвајањем Уставне повеље Србије и Црне Горе 4. фебруара 2003. године, којом је створена државна заједница Србија и Црна Гора, као један од циљева заједнице одређено је укључивање у европске структуре, а нарочито у Европску унију (члан 3 Уставне повеље).

Уставном повељом, као и Уредбом о образовању министарстава, организација и служби Савета министара, на нивоу државне заједнице (*Службени лист СЦГ 25/2003, 26/2003*), за питања процеса придруживања Србије и Црне Горе Европској унији за надлежно министарство одређено је **Министарство за међународне економске односе**. Под надзором министра за међународне економске односе налази се **Канцеларија Србије и Црне Горе за придруживање Европској унији**, успостављена као независно тело при Савету министара.

Канцеларија СЦГ за придруживање ЕУ обавља послове који се односе на: координацију, праћење и покретање стручно-административних послова органа и организација државне управе државне заједнице Србија и Црна Гора, као и координацију рада републичких министарстава надлежних за питања европских интеграција, укључујући

координацију припреме и преговарања у циљу закључења Споразума о стабилизацији и придруживању (ССП).

Дана 31. јула 2003. године на нивоу државне заједнице основан је **Савет за европске интеграције**, као саветодавно тело Савета министара државне заједнице. Савет разматра питања која се односе на чланство Србије и Црне Горе у ЕУ, прати, оцењује и усмерава процес интеграција, покреће и подстиче предузимање мера и активности са циљем извршавања препорука и обавеза које се односе на европске интеграције. На челу Савета је *ex officio* председавајући Савета министара, а чланови су председник Владе Републике Србије, председник Владе Републике Црне Горе, министар спољних послова СЦГ, министар за међународне економске односе СЦГ, потпредседник Владе Републике Србије, министар за економске односе са иностранством Републике Србије, министар за међународне економске односе и европске интеграције Републике Црне Горе.

На основу члана 6 Уредбе о образовању министарстава, организација и служби министара (*Службени лист СЦГ, бр. 25/2003, 26/2003*) Министарство спољних послова (МСП) је, поред осталог, задужено за одржавање односа Србије и Црне Горе са другим државама, међународним организацијама и институцијама. У оквиру МСП пословима у вези са

процесом европских интеграција бави се **Дирекција за Европску унију** (ДЕУ).

б. Република Србија

Организоване припреме за придруживање Европској унији у оквиру државне управе Републике Србије започете су јануара 2002. године. Тада је у оквиру Министарства за економске везе са иностранством (МЕВИ) створена *Јединица за европске интеграције*. Основни задатак Јединице био је да створи предуслове за стварање Сектора за европске интеграције у оквиру истог министарства. *Сектор за европске интеграције* (СЕИ) је у Министарству за економске везе са иностранством основан у мају 2002. године. Одлуком Владе Републике Србије СЕИ постаје централна јединица за координацију, праћење и извештавање о активностима у вези за процесом придруживања. У складу с тим, СЕИ је развио активности у следећим областима: координација свих контаката са Комисијом Европске уније (заједно са Канцеларијом СЦГ за придруживање Европској унији); организација правног усклађивања, праћење економске конвергенције, покретање институционалне доградње, обука кадрова, односи са јавношћу, и информационо-документационе активности. Уредбом Владе Републике Србије 6. марта 2004. основана је **Канцеларија за придруживање Европској унији** која је преузела послове СЕИ.

У јуну месецу 2002. године, одлуком Владе образован је **Савет за европске интеграције** (Службени гласник РС, број 14/2002). На челу

Савета је председник Владе *ex officio*, а чланови Савета су два потпредседника, генерални секретар Владе и ресорни министри, који ће бити најангажованији у процесу придруживања ЕУ. Савет је осмишљен као политички покретач значајних иницијатива које се тичу процеса придруживања.

У октобру 2002. године основана је **Комисија за координацију процеса приступања Европској унији** (Службени гласник РС, број 69/2002). Комисија је трајно радно тело Владе. Чине је представници свих министарстава, најчешће помоћници министара. Основни задатак Комисије је да координира рад министарстава како би се дошло до јединственог става у вези са питањима која се тичу процеса придруживања ЕУ.

Након образовања Комисије, почео је рад на оснивању **организационих јединица за Европску унију у ресорним министарствима**. С обзиром на разлике у природи и обиму посла појединих министарстава, није коришћен јединствен организациони облик. Министарствима је препуштено да, у складу са својом општом систематизацијом и својом основном делатношћу, оснују одговарајуће организационе јединице које ће се искључиво бавити проблематиком ЕУ.

Постоји **потреба за оснивањем радних група за усклађивање закона**. Радне групе ће бити задужене за усклађивање закона у појединим областима права ЕУ, а зависно од фазе интеграције, биће их од 9 до 30. Радне групе треба да буду створене одлуком Владе, а руководиоце радних група ће одредити министар чије је министарство

надлежно за поједине области права ЕУ и самим тим најважније у датој радној групи. Радну групу чине државни службеници и стручњаци изван државне управе. Поред конкретних предлога за усклађивање закона из дате области права ЕУ, задатак радних група ће бити да предлажу динамику усклађивања прописа и утврђивање приоритета у оквиру дате области. У оквиру радне групе, сваки члан је одговоран за усклађивање одређених прописа.

в. Република Црна Гора

Министарство за економске односе са иностранством и европске интеграције Републике Црне Горе - Сектор за европске интеграције је главни координатор процеса приступања ЕУ у оквиру Владе Републике Црне Горе.

2. Програми и средства за усклађивање закона

А. Програми

а.1. Бела књига - „Припрема придружених земаља средње и источне Европе за интеграцију у унутрашње тржиште Уније”

У мају 1995. године Европска комисија, вођена стратегијом прет-придруживања коју је Европски савет усвојио у Есену у децембру 1994. године, представила је Белу књигу - припремање земаља централне и источне Европе за интеграцију у унутрашње тржиште Уније. Књига је законодавни водич за земље у процесу придруживања.

За Европску унију економска интеграција са земљама кандидатима је представљала приоритет, тако да је

Бела књига навела најважније прописе из првог стуба преко којих би се тржишта земаља кандидата интегрисала са Унутрашњим тржиштем ЕУ како би се створио јединствени економски простор. Списак правилника и упутстава које се тичу унутрашњег тржишта подељен је према приоритетима за усклађивање у две фазе.

У ситуацији када немамо систем правне провере - *screening* (механизам преко кога заједно са Европском комисијом упоређујемо наше законодавство са европским и одређујемо приоритете и динамику усклађивања), Бела књига може бити добар законодавни водич за наша министарства, иако су неки од прописа садржани у Белој књизи застарели.

а.2. Акциони план за усклађивање закона Републике Србије са прописима Европске уније

Влада Републике Србије је у јуну 2003. године усвојила Акциони план за усклађивање закона Републике Србије са прописима Европске уније, који представља полазну основу за усклађивање са правним тековинама ЕУ у предстојећем периоду.

Акциони план за усклађивање закона Републике Србије са прописима Европске уније представља табеларни приказ **педесет закона** које треба донети до краја 2004. године, са **кратким образложењем, оквирним роком и назначеном особом која ће бити непосредно одговорна за израду наведеног закона**. Законски предлози су груписани по областима Беле књиге о унутрашњем тржишту и прате њен

распоред. Планира се доношење новог Акционог плана за правно усклађивање сваке године, с тим да ће они убудуће бити детаљније разрађени.

а.3. Национална стратегија за приступање Србије и Црне Горе ЕУ

Национална стратегија за приступање СЦГ ЕУ утврђује каква је тренутна ситуација у одређеним областима у Србији и Црној Гори, који су захтеви процеса придруживања ЕУ, које су главне слабости Србије и Црне Горе и у којим роковима је потребно предузети одређене мере и активности. Национална стратегија обухвата следеће области:

1. стратешки аспекти приступања Србије и Црне Горе Европској унији;
2. политика и демократија;
3. економска и развојна политика;
- 4. усклађивање домаћег права са правом ЕУ;**
5. ходограм активности.

а.4. Хармониграма

У оквиру Института за упоредно право Републике Србије у току је израда пројекта под називом „Усклађивање домаћих прописа са правним тековинама Европске уније“, чији су резултати приказани у посебним табелама - хармониграма за прописе из 21 области које су наведене у Белој књизи II. Табеле хармониграма се састоје из 7 колона:

1. Пун назив прописа ЕУ на енглеском језику и извор (број Службеног листа ЕУ)
2. Сажет опис области коју уређује наведени пропис ЕУ
3. Пун назив домаћег прописа на српском језику и извор (број

Службеног гласила у коме је објављен, или назнака да одговарајући пропис не постоји).

4. Прелиминарна оцена усклађености домаћег прописа са прописом ЕУ - да ли је потпуно или делимично усклађен, потпуно неусклађен с прописом ЕУ, или не постоји одговарајући домаћи пропис. У текстуалном прилогу који прати табеле, стручњаци пружају потпунију оцену и образложење.
5. Рок за израду усклађеног домаћег прописа
6. Министарства која су надлежна да припреме предлоге усклађених прописа
7. Назнака да ли је израда домаћег прописа у поступку.

Б. Средства

б.1. Изјава о усклађености⁶

Влада Републике Србије је на седници одржаној 18. септембра 2003. године усвојила Информацију о потреби за успостављањем механизма за оцену нивоа усклађености нацрта правних аката Републике Србије са прописима ЕУ, на основу које је променом Пословника Владе Републике Србије у законодавну процедуру уведена Изјава о усклађености нацрта закона са прописима Европске уније.

Изјава о усклађености омогућава, већ у фази пре отпочињања преговора о Споразуму о стабилизацији и придруживању, уважавање права ЕУ и утврђивање тачне слике о усклађености нашег правног система. Она представља **писмену изјаву органа или организације**

⁶ Образац Изјаве о усклађености и упутство за њено попуњавање су дати у Додатку овог приручника.

државне управе надлежне за израду и предлагање одређеног нацрта или предлога закона, другог прописа или општег акта, којом се даје оцена нивоа усклађености нацрта акта са прописима Европске уније. Изјаву одобрава потписом руководиоца органа или организације државне управе која је предлагач прописа.

Изјавом се детаљно одређује релевантни правни акт ЕУ, било примарног или секундарног извора, оцењује ниво усклађености нацрта правног акта са њима (усклађен, делимично усклађен, није усклађен) и наводи разлог у случају да усклађеност није у потпуности постигнута као и оквирни рок до када ће се усклађеност постићи. Увођење Изјаве о усклађености не повлачи апсолутну обавезу усклађивања прописа са правом ЕУ, већ **оставља могућност каснијег усклађивања у случају да нема потребних техничких и економских услова**. Нацрт закона који није пропраћен Изјавом не упућује се у даљи поступак и враћа се предлагачу, односно органу или организацији државне управе на дораду.

6.2. Хитан поступак усвајања усклађених закона

Потребно је предвидети хитан поступак у Народној скупштини за законе којима се усклађује законодавство, као и дати могућност Влади да доноси уредбе са законском снагом (ради бржег усклађивања).

6.3. Упоредни преглед усаглашености одредби нацрта акта са прописима ЕУ

Упоредни преглед прати нацрт домаћег прописа упућеног на усва-

јање Влади. Представља детаљан пресек који табеларно анализира чланове нацрта домаћег правног акта, а који надлежан орган или организација државне управе прилаже уз нацрт прописа. У њему су наведени примарни и секундарни извори права ЕУ са конкретним чланом који поставља одређене захтеве, потом члан из домаћег нацрта, ниво усклађености са евентуалним објашњењима разлога за неусклађеност или делимичну усклађеност и на крају рок до кога ће се то учинити. За разлику од Изјаве о усклађености, ова табела представља анализу методом члан по члан. Уводи се након потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању.

Свеобухватна и детаљна анализа подразумева не само упоредни и аналитички приказ домаћих прописа и прописа из ЕУ, већ мора упућивати и на праксу, односно ставове Суда правде или Првостепеног суда. Потребно је, заправо, домаћи пропис анализирати у склопу целокупног тела права ЕУ, односно правних тековина ЕУ (*acquis communautaire*). Неопходно је урадити детаљну и исцрпну анализу утицаја примене усаглашених прописа у пракси, као и утврдити улогу постојећих институција за спровођење и надзор.

6.4. Усклађивање техничких упутстава

Технички прописи и стандарди чине велики део права ЕУ и представљају суштину рада унутрашњег тржишта и слободе кретања роба на њему. Европска унија инсистира на брзом и потпуном усвајању ових прописа од стране земаља процесу придруживања ЕУ. За усклађивање ове врсте

прописа потребно је увести обавезу испуњавања **два нова обрасца** која прате динамику и начин усклађивања:

- 1) **Образац за оцену ситуације (Situation Analysis Sheet),**
- 2) **Образац за анализу проблема (Problem Analysis Sheet).**

3. Унапређење државне управе, рада Народне скупштине и судства

Како крајњи циљ усклађивања није само доношење усклађених прописа већ њихово поштовање и примена на начин који је у складу са *acquis communautaire*, **потребно је развити и оспособити не само законодавне, већ и управне и судске институције.**

Координатори европских интеграција у Србији и Црној Гори спроводе **обуку државних службеника** која укључује обуку у вези са усклађивањем прописа са правним тековинама ЕУ. Постоје додатни програми које спроводи Европска унија, Савет европе, Организација за економску и безбедоносну сарадњу и друге државне, међународне и невладине организације, а које за циљ имају обуку запослених у државној управи, посланика и судства.

Информатичка подршка подразумева не само техничку опремљеност свих оних који су ангажовани на послу правног усклађивања, већ и њихову међусобну координацију, као и повезаност са одговарајућим базама података и службама за подршку у Европској унији. У Србији је развијен екстранет портал за европске интеграције. Министарство за економске везе са иностранством

Републике Србије је такође припремило низ **приручника** за државне службенике, укључујући и овај приручник.

4. Програми Европске уније

а. Саветодавни центар за економска и правна питања (СЦЕПП)

Саветодавни центар за економска и правна питања (СЦЕПП), основан октобра 2001. године у Београду, пружа високо стручне економске и правне савете државној управи Србије и Црне Горе у Процесу стабилизације и придруживања ЕУ и процесу приступања Светској трговинској организацији. У рад Центра су укључени истакнути стручњаци из наше земље и држава чланица / кандидата Европске уније, а њихов рад финансира Европска агенција за реконструкцију.

СЦЕПП је у протеклом периоду вршио оцене усклађености нацрта домаћих закона са прописима ЕУ. Ресорна министарства могу приликом израде Изјаве усклађености користити⁷ техничку помоћ СЦЕПП-а, уз координацију Канцеларије Владе Републике Србије за придруживање Европској унији.

б. Програм ТАЕКС (TAIEX) - Техничка помоћ и размена информација

ТАЕКС⁸ је одељење Европске комисије основано у оквиру Генералног директората „Проширење“. Ово одељење се финансира кроз мултилатерални програм ФАР, односно КАРДС (PHARE/CARDS) по принципу „ко се први пријави“. Оно је осмишљено као вид **краткорочне техничко-правне**

помоћи земљама кандидатима (а ускоро и земљама западног Балкана) у усклађивању њихових правних прописа са правним тековинама Европске уније (*acquis communautaire*) и у изградњи неопходне административне инфраструктуре. ТАЕКС практично има улогу посредника у преносу искустава Европске комисије и земаља чланица ЕУ земљама у процесу придруживања ЕУ. На интернет страни програма ТАЕКС (<http://www.taix.be>, **Databases**) може се приступити корисним базама података као што су „Напредак”, *Celex* и др.

в. Програм „Братимљење”



Програм „Братимљење”⁹ (*fr. Jumelage, eng. Twinning, nem. Partnerschaft*) означава вид блиске сарадње једне од држава чланица ЕУ/кандидата и државе у процесу придруживања ЕУ са циљем јачања управних капацитета те државе. Овим програмом се предвиђа рад стручњака (углавном државних службеника) чланице ЕУ/кандидата у одговарајућој установи државе домаћина, са претходно јасно утврђеном потребом и циљем. Програм „Братимљење” се може спроводити са више земаља истовремено. Финансира се програма помоћи ЕУ КАРДС, а може да се финансира и путем билатералне помоћи државе чланице ЕУ.

Правни инструменти ЕУ, укључујући пресуде Европског суда правде, доступни су у оквиру електронске базе података **EUR-Lex** (<http://europa.eu.int/eur-lex>), или у оквиру базе података **Celex** (<http://europa.eu.int/celex>). Електронске базе података омогућавају преглед законодавства ЕУ на свим званичним језицима ЕУ. На интернет страни <http://europa.eu.int/eur-lex/en/lif/index.html> је доступно важеће право ЕУ подељено према областима које уређује.

7 Образац Изјаве о усклађености и упутство за њено попуњавање су дати у Додатку овог приручника

8 Министарство за економске везе са иностранством - Сектор за европске интеграције објавило је приручник који пружа основне чињенице о програму ТАЕКС и упутства о начину његовог коришћења, на основу досадашње праксе Европске комисије.

9 Министарство за економске односе са иностранством објавило је приручник који пружа основне чињенице о програму „Братимљење” и упутства о начину његовог коришћења, на основу досадашње праксе Европске комисије.

Додатак:

ИЗЈАВА О УСКЛАЂЕНОСТИ НАЦРТА ПРОПИСА СА ACQUIS COMMUNAUTAIRE И УПУТСТВО ЗА ПОПУЊАВАЊЕ ИЗЈАВЕ¹⁰

Изјава о усклађености нацрта прописа са *acquis communautaire*

1. Орган или организација државне управе - обрађивач нацрта закона, другог прописа и општег акта (у даљем тексту пропис).
2. Назив нацрта закона, другог прописа или општег акта.
- 3.¹¹ Усклађеност нацрта закона, другог прописа и општег акта са одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица и Србије и Црне Горе.
 - а) одредба Споразума која се односи на нормативни садржај нацрта закона, другог прописа и општег акта;
 - б) у којој се мери нацртом закона, другог прописа и општег акта испуњавају обавезе које произлазе из наведене одредбе Споразума
 - в) разлози за делимично испуњавање односно неиспуњавање обавеза које произлазе из наведене одредбе Споразума;
 - г) веза с Планом активности за спровођење Споразума.
4. Усклађеност нацрта закона, другог прописа и општег акта са *acquis communautaire*
 - а) одредбе примарних извора права ЕУ;
 - б) одредбе секундарних извора права ЕУ;
 - в) остали извори права ЕУ;
 - г) разлози за делимичну усклађеност односно неусклађеност,
 - д) рок у којем је предвиђено постизање потпуне усклађености (нацрта) предлога закона, другог прописа и општег акта с *acquis communautaire-om*
5. Да ли су горе наведени извори права ЕУ преведени на српски језик?
6. Да ли је нацрт прописа преведен на неки службени језик ЕУ?
7. Учешће консултаната у изради нацрта закона, другог прописа и општег акта и њихово мишљење о усклађености.

Потпис руководиоца органа или организације државне управе - обрађивача, датум и печат.

¹⁰ Образац и упутство усвојени на седници Владе Републике Србије 18. септембра 2003. године.
¹¹ Ова тачка се попуњава након потписивања Споразума о стабилизацији придруживању

Упутство за попуњавање Изјаве о усклађености нацрта закона, другог прописа и општег акта са *acquis communautaire*

1. Орган државне управе - обрађивач нацрта закона, другог прописа и општег акта

Уписује се назив органа или организације државне управе - обрађивача нацрта прописа, те њене унутрашње организационе јединице у којој је нацрт прописа израђен. Нужно је назначити и да ли је орган државне управе у о коме је реч једини обрађивач (искључива надлежност) или је нацрт прописа израђен у сарадњи два или више тела државне управе (подељена надлежност).

2. Назив нацрта закона, другог прописа и општег акта

Уписује се пуни назив нацрта прописа, како на српском језику тако и у преводу на енглески језик, било да је реч о закону, другом пропису или општем акту којим се спроводи усклађивање са прописима Европских заједница.

3.¹² Усклађеност нацрта закона, другог прописа и општег акта са одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица и Србије и Црне Горе

а) Одредба Споразума која се односи на нормативни садржај нацрта закона, другог прописа и општег акта

Наводи се одредба, односно одредбе Споразума, у вези са нацртом прописа тако да се назначи глава, односно поглавље Споразума те број члана. Уколико Споразум не садржи одредбу која се односи на нацрт прописа обрађивач наводи ту чињеницу и у том случају не испуњава подтачке б) до г) тачке 3. Изјаве.

б) У којој се мери нацртом закона, другог прописа и општег акта испуњавају обавезе које произлазе из наведене одредбе Споразума

Наводи се у којој се мери нацртом прописа испуњавају обавезе које произлазе из наведене одредбе Споразума. Изрази које при томе треба користити су: „испуњава у потпуности“, „делимично испуњава“, или „не испуњава“.

в) Разлози за делимично испуњавање односно неиспуњавање обавеза које произлазе из наведене одредбе Споразума

Уколико се обавеза само делимично испуњава или се уопште не испуњава, обрађивач је дужан навести разлоге, било да је реч о еконо-мским, финансијским, социјалним или неким другим разлозима. При томе се мора позвати на одређену анализу утицаја, студију или неки други документ, а не уопштено навести разлог. Такође је дужан да наведе у ком року намерава обавезу у питању да испуни у потпуности.

г) Веза са Планом активности за спровођење Споразума

Наводи се да ли се предвиђа Планом активности за спровођење Споразума,

12 Ова тачка се попуњава након потписивања Споразума о стабилизацији и придруживању

Националним програмом за усвајање *acquis communautaire* на основу Споразума или неким другим документом доношење прописа у питању, те се назначавача одговарајућа страница Плана. Такође је нужно навести да ли је при доношењу прописа поштован рок предвиђен Планом, Националним програмом или неким другим документом као и самим Споразумом. Уколико тај рок није испоштован, обрађивач је дужан да наведе разлоге због којих обавеза није испуњена.

4. Усклађеност нацрта закона, другог прописа и општег акта са *acquis communautaire*

а) Одредбе примарних извора права ЕУ

Наводе се одредбе примарних извора права ЕУ које су у вези са нацртом прописа, те степен усклађености нацрта прописа са наведеним одредбама.

Уговор о Европској заједници и Уговор о Европској унији доступни су на интернет адреси <http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/treaties/index.html>. Уговор о Европској заједници за атомску енергију доступан је на интернет адреси <http://europa.eu.int/abc/obj/treaties/en/entoc.htm>. Министарство за економске везе са иностранством је у марту 2003. године свим министарствима Републике Србије доставило пречишћени текст наведених оснивачких уговора („Оснивачки уговори Европске уније”).

Скраћенице за оснивачке уговоре су следеће: УЕЗ (Уговор о Европској заједници), УЕЗУЧ (Уговор о Европској заједници за угаљ и челик), УЕЗАЕ (Уговор о Европској заједници за атомску енергију) и УЕУ (Уговор о Европској унији).

Потребно је навести назив оснивачког уговора (његову скраћеницу), као и Главу, односно Поглавље оснивачког уговора те назначити број члана. На пример, УЕЗ, Наслов И Слободни промет робе, Глава 2. Забрана квантитативних ограничења између држава чланица, члан 30.

За назнаку степена усклађености треба користити следеће ознаке:

1. „потпуно усклађен” - нацрт предлога прописа је у складу (није у супротности) с одредбама примарних извора права ЕУ и усклађен је са свим начелима која из тих одредаба произлазе;
2. „делимично усклађен” - нацрт прописа је у складу (није у супротности) с одредбама примарних извора права ЕУ, али није усклађен са свим начелима, већ само с појединим, најважнијим начелима која из тих одредаба произлазе;
3. „неусклађен” - нацрт прописа је у супротности с одредбама примарних извора права ЕУ, и неусклађен је с најважнијим начелима која из тих одредаба произлазе;
4. „нису примењиви” - не постоји одредба примарних извора права ЕУ с којом се нацрт прописа може упоредити ради утврђивања степена његове усклађености.

б) Одредбе секундарних извора права ЕУ

Наводе се одредбе секундарних извора права ЕУ које се односе на нормативни садржај нацрта прописа те степен усклађености нацрта прописа с наведеним одредбама.

Попис и текст одредаба прописа Европске уније на снази доступан је и на интернет адреси <http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/lif/index.html>. Попис и текст одредаба предлога прописа доступни су на интернет адреси <http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/com/index.html>. http://www.europa.eu.int/eur-lex/en/com/greffe_index.html. Напомињемо да се CELEX¹³ ознака прописа у назначеним базама података налази изнад назива прописа те да се кликом на ту ознаку отвара текст одредаба прописа.

Потребно је навести пун назив прописа, како у преводу на српски језик тако и на енглески језик на начин да се наведе врста прописа, ознака институције/институција ЕУ која га је донела, његову бројчану ознаку, број Службеног листа Европских заједница (*Official Journal* - OJ) у којем је објављен те његову ознаку у бази података CELEX. Није потребно навести датум доношења прописа. Када CELEX постане доступан нашој администрацији то ће бити најједноставнији начин да се дође до конкретног прописа ЕУ.

Напомињемо да се ознака ЕЕЗ (EEC) налази на актима донесеним пре 1. новембра 1993. док на прописима донетим после 1. новембра 1993. стоји ознака ЕЗ (EC). Ознака на српском језику не сме садржавати скраћенице на енглеском језику. Ознаке попут законодавни акти ЕУ, ЕУ право, упутство ЕУ, упутство Уније нису прихватљиве јер се законодавни акти доносе у оквиру две Заједнице, Европске заједнице и Европске заједнице за атомску енергију (ЕУРАТОМ), док се у оквиру Заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП) те Сарадње на подручју правосуђа и унутрашњих послова (СПУП) претежно доносе акти другог карактера (оквирна одлука, одлука, заједнички став, заједничка акција, заједничка изјава, заједничка стратегија, изјава, закључак, конвенција).

Пример исправног навода:

Упутство Савета министара 92/59/ЕЕЗ о општој безбедности производа (ОЈ, Л 228, 11.08.1992.)

Council Directive 92/59/EEC on general product safety (OJ, L 228 11.08.1992) 392Л0059

Називи аката и скраћеница који се односе на три Заједнице или Заједничку спољну и безбедносну политику, те Сарадњу на подручју правосуђа и унутрашњих послова су на српском, енглеском, француском и немачком језику следећи:

правилник	Regulation, reglement, Verordnung
упутство	Directive, directive, Richtlinie
одлука	Decision, décision, Entscheidung
мишљење	Opinion, avis, Stellungnahme
преорука	Recommendation, recommandation, Empfehlung
резолуција	Resolution, resolution, Entschlossenung
саопштење	Communication, communication, Mitteilung
оквирна одлука	Framework decision, décision-cadre, Rahmenbeschluss
заједнички став	Common Position, position commune, gemeinsamer Standpunkt
заједничка акција	Joint Action, action commune, gemeinsame Aktion
заједничка изјава	Joint Declaration, déclaration commune, gemeinsame Erklärung

заједничка стратегија	Common strategy, stratégie commune, gemeinsame Strategie
изјава	Declaration, déclaration, Erklärung
закључак	Conclusion, conclusion, Schlußfolgerung
конвенција	Convention, convention, Abkommen (Übereinkommen)
међународни уговор	International agreement, accord international, internationale Übereinkunft (Übereinkommen)
ЕЕЗ	EEC, CEE, EWG
ЕЗ	EC, CE, EG
ЕЗУЧ	ECSC, CECA, EGKS
ЕУРАТОМ	EURATOM
СПУП	JHA, JAI, JI
ЗСБП	CFSP, PESC, GASP

При навођењу степена усклађености ознаке које се користе су следеће:

1. „потпуно усклађен” - нацрт прописа је у складу (није у супротности) са одредбама секундарних извора права ЕУ, усклађен је са свим начелима која из тих одредаба произлазе те се њиме преузимају све одредбе секундарног извора права ЕУ у питању;
2. „делимично усклађен” - нацрт прописа је у складу (није у супротности) са одредбама секундарних извора права ЕУ, но није усклађен са свим већ само са појединим, најважнијим начелима која из тих одредаба произлазе те се њиме не преузимају све одредбе секундарног извора права ЕУ у питању;
3. „није усклађен” - нацрт прописа је у супротности са одредбама секундарних извора права ЕУ, и није усклађен је с најважнијим начелима која из тих одредаба произлазе;
4. „нису примењиви” - не постоји секундарни извор права ЕУ с којим би се прописа могао упоредити ради утврђивања степена његове усклађености.

в) Остали извори права ЕУ

Наводе се остали извори права ЕУ који се односе на нормативни садржај (нацрта) предлога прописа те степен усклађености нацрта прописа са наведеним изворима. Под осталим изворима права подразумевају се пресуде Европски суд правде, општа начела права ЕУ као и међународни уговори које је ЕУ склопила са другим државама и међународним организацијама као и међународни уговори између држава чланица ЕУ. Обрађивач, у првом реду, треба утврдити је ли Европски суд правде донео пресуду која се односи на одредбе примарних, односно секундарних извора права ЕУ, с којима се (нацрт) предлога прописа усклађује. Уколико јесте, обрађивач при изради (нацрта) предлога прописа треба уважити и наводе пресуде.

Пресуде је потребно наводити тако да се назначи пуна бројчана ознака предмета у којем је пресуда донета, као и назив странака у предмету, а по могућности и ознаку Извештаја Европског суда правде (*European Court Reports*) у којем је објављена те њену ознаку у бази података *CELEX*.

Пример исправног навода:

Предмет *145/88 Torfaen BC v. B & Q plc* ([1989] *European Court Reports*, стр. 3851.) 61988J0145

За назнаку степена усклађености треба користити следеће ознаке:

1. „потпуно усклађен” - нацрт прописа је у складу (није у супротности) с осталим изворима права ЕУ и усклађен је са свим начелима која из тих извора произлазе;
2. „делимично усклађен” - нацрт прописа је у складу (није у супротности) с осталим изворима права ЕУ, но није усклађен са свим, већ само с појединим, најважнијим начелима која из тих извора произлазе;
3. „није усклађен” - нацрт прописа је у супротности с осталим изворима права ЕУ, и неусклађен је с најважнијим начелима која из тих извора произлазе;
4. „непримењив” - не постоји извор права ЕУ ове врсте с којим би се нацрт прописа могао упоредити ради утврђивања степена његове усклађености.

г) Разлози за делимичну усклађеност односно неусклађеност

Уколико је нацрт прописа само делимично усклађен с изворима права ЕУ или је с њима неусклађен обрађивач је дужан навести разлоге, било да је реч о економским, финансијским, социјалним или неким другим разлозима. При томе се мора позвати на одређену анализу учинака, студију или неки други документ, а не само уопштено навести разлог. Такође је дужан навести у ком року намерава постићи потпуну усклађеност.

Уколико обрађивач наведе ознаку „непримењиво” дужан је оправдати њено коришћење.

д) Рок у којем је предвиђено постизање потпуне усклађености нацрта закона, другог прописа и општег акта са *acquis communautaire*

Обрађивач треба навести рок који је предвиђен Планом активности за спровођење Споразума, Националним програмом за усвајање *acquis communautaire* на основу Споразума, Акционим планом за усклађивање или неким другим документом за постизање потпуне усклађености нацрта прописа са *acquis communautaire* те назначити да ли је усклађивање спроведено у задатом року. Уколико усклађивање није спроведено у року, обрађивач треба навести разлоге непридржавања рокова.

5. Да ли су горе наведени извори права ЕУ преведени на српски језик?

Обрађивач треба навести јесу ли извори права ЕУ (секундарни и остали) са којима је проводио усклађивање (нацрта) предлога прописа преведени на српски језик.

6. Да ли је нацрт закона, другог прописа и општег акта преведен на неки службени језик ЕУ?

Обрађивач треба навести да ли је нацрт прописа преведен на неки од службених језика ЕУ.

7. Учешће консултаната у изради нацрта закона, другог прописа и општег акта и њихово мишљење о усклађености

Обрађивач треба навести да ли су у изради нацрта прописа учествовали консултанати, било домаћи или страни. Уколико јесу, дужан је приложити њихово мишљење о усклађености одредаба (нацрта) предлога прописа с *acquis communautaire*.

Потпис руководиоца органа државне управе - обрађивача, датум и печат
Потписима и печатом тела државне управе обрађивача оверава се Изјава о усклађености коју је израдио обрађивач.

Пример попуњавања Изјаве о усклађености нацрта закона, другог прописа и општег акта с *acquis communautaire*

Наводи су дати само као пример, у методолошке сврхе, те нужно не одражавају право стање ствари.

1. Орган или организација државне управе - обрађивач израде нацрта прописа

Министарство трговине, туризма и услуга - Сектор за ...

2. Назив нацрта закона, другог прописа и општег акта

Закон о заштити потрошача (*Consumer protection Act*)

3. Усклађеност нацрта прописа са одредбама Споразума о стабилизацији и придруживању између Европских заједница и њихових држава чланица и Србије и Црне Горе

а) Одредба Споразума која је у вези са нацртом закона, другог прописа и општег акта

Глава ... (Усклађивање права, спровођење права и правила тржишне утакмице), члан ... (Заштита потрошача);

б) У којој се мери нацртом закона, другог прописа и општег акта испуњавају обавезе које произилазе из наведене одредбе Споразума о стабилизацији и придруживању испуњава у потпуности;

в) Разлози за делимично испуњавање односно неиспуњавање обавеза које произилазе из наведене одредбе Споразума;

г) Веза са Планом активности на спровођењу Споразума

Предвиђено Планом активности на спровођењу Споразума/Националним програмом за усвајање *acquis communautaire* на основу Споразума/неким другим документом, стр.

Рок предвиђен Планом, Националним програмом или неким другим документом као и самим Споразумом је испоштован

4. Усклађеност нацрта закона, другог прописа и општег акта са *acquis communautaire*-ом

а) Одредбе примарних извора права ЕУ

УЕЗ, Део први, Начела, члан 3 (т) - потпуно усклађен

УЕЗ, Део трећи, Политике заједнице, Наслов VI, Заједнички прописи о конкуренцији, пореском систему и приближавању правних прописа, Глава 3, Усклађивање правних прописа, члан 95. став 3. - потпуно усклађен

УЕЗ, Део трећи, Политике Заједнице, Наслов XIV, Заштита потрошача, члан 153. - потпуно усклађен

б) Одредбе секундарних извора права ЕУ

1. Упутство Савета министара 92/59/ЕЕЗ о општој безбедности производа (ОЈ, Л 228, 11.08.1992.)

Council Directive 92/59/EEC on general product safety (OJ, L 228 11.08.1992.)
392L0059

делимично усклађено

2. Упутство Савета министара 85/577/ЕЕЗ о заштити потрошача при склапању уговора изван пословних просторија (ОЈ, Л 372, 31/12/1985)

Council Directive 85/577/EEC to protect the consumer in respect of contracts negotiated away from business premises (OJ, L 372 31.12.1985.)

385L0577

делимично усклађено

3. ...

в) Остали извори права ЕУ

1. Предмет *C-91/92 Paola Faccini Dori v. Recreb Srl* ([1994] *European Court Reports*, str. 3325.)

61992J0091

потпуно усклађено

2. ...

г) Разлози за делимичну усклађеност односно неусклађеност

делимично усклађено због економских разлога (анализа учинака, студија или неки други документ)

д) Рок у којем је предвиђено постизање потпуне усклађености (нацрта) предлога закона, другог прописа и општег акта с *acquis communautaire*

Рок предвиђен Планом активности на спровођењу Споразума/Националним програмом за усвајање *acquis communautaire*-а на основу Споразума/неким другим документом је крај 2004. године
усклађивање је спроведено у року

5. Да ли су горе наведени извори права ЕУ преведени на српски језик?

не

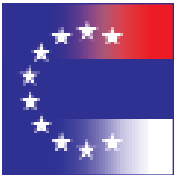
6. Да ли је нацрт прописа преведен на неки службени језик ЕУ?

да, преведен је на енглески језик

7. Учешће консултаната у изради нацрта закона, другог прописа и општег акта и њихово мишљење о усклађености

Да, уручен је Европској комисији на увид/Саветодавном центру за економска и правна питања итд.

Потпис руководиоца органа државне управе - обрађивача, датум и печат



Влада Републике Србије