

# Извори права ЕУ

Проф. др Маја Лукић Радовић  
Правни факултет Универзитета у Београду

# Шта су извори права у ЕУ?

То су сви правни акти , правне радње и неписани правни принципи (начела), који производе правна дејства у правном поретку Европске уније.

# Појам извора права ЕУ

- Правни акти кроз које се манифестују правна правила, као и сам поступак настанка, измене и престанка правних правила

# Основна подела извора права ЕУ (*Sources of Law*)

Примарно право (*Primary Law*)

Оснивачки уговори (УЕУ; УЕЗ)

(*Founding Treaties* – TEU, TFEU)

Општа правна начела

(*General Principles of Law*)

Секундарно право (*Secondary Law*)

Акти које доносе институције ЕУ

(*Acts of EU Institutions*)

Међународни споразуми (*International Agreements*)

Судска пракса (*Case Law*)

# Извори права у ЕУ

- оснивачки уговори и др. уговори које су закључиле ДЧ,
- акти институција ЕУ који се доносе на основу таквих уговора (укључујући и међународне уговоре ЕУ)
- пракса Суда ЕУ
- општа правна начела права ЕУ

# Извори права у ЕУ

## ПРИМАРНИ:

- ✓ Лисабонски уговор, тј.:
  - Уговор о ЕУ
  - Уговор о функцион. ЕУ
  - Повеља о основним правима Европске уније
- ✓ Општи правни принципи (начела) правног поретка ЕУ

## СЕКУНДАРНИ:

- ✓ Уредбе
- ✓ Директиве
- ✓ Одлуке
- ✓ Препоруке и мишљења

# Примарно право ЕУ -1

- Уговор о Европској унији
- Уговор о функционисању ЕУ
- Повеља о основним правима ЕУ
- Општи правни принципи (начела) правног поретка ЕУ
- Судска пракса Суда ЕУ

# Примарно право ЕУ - 2

- Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик од 18. априла 1951. г. (Париски уговор) – ступио на снагу 23. јула 1952. г. и престао да важи 2002. г.
- Два Уговора из Рима од 25. марта 1957. г:
- Уговор о оснивању Европске економске заједнице (1992. г. ЕЗ) и
- Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију
  - Јединствен европски акт 17. и 28. фебруар 1986. г (ступио на снагу 1. јула 1987. г)
  - Уговор о Европској унији од 7. фебруара 1992. (Уговор из Мастрихта)
  - Уговор из Амстердама (2. октобар 1997.г.)
  - Уговор из Нице од 26. фебруара 2001.г. (ступио на снагу 1. фебруара 2003. г.)
  - Уговор из Лисабона од 13. децембра 2007. г. (ступио на снагу 1. јануара 2009. г.)
  - бројни анекси и протоколи европских конститутивних уговора
- Акт о непосредним изборима Европског парламента из 1976.г.
- Уговори о придруживању
- Протокол уз Амстердамски уговор у вези са седиштем институција ЕУ из 1997. г.



# Међународни споразуми

- ЕУ има правну способност
- ЕУ може склопити међународни споразум у свим подручјима у којима има искључиву надлежност
- У неким питањима, спољна надлежност ЕУ је искључива (*exclusive*) – нпр. Трговински споразуми
- Споразум на основу мандата Савета преговара Европска комисија (или Висока представница за спољну политику у ЗСБП); потписују га или само Савет или Савет и Европски парламент заједно

# Међународни споразуми - 1

## Пре Лисабона:

- саставни део права Заједнице
- Европска заједница закључује са трећим државама или међ. организацијама, на основу изричито датих овлашћења у одредбама конститутивних уговора

## Постојале су 3 врсте међ. споразума:

- ✓ између Заједнице и 1 или више држ. нечланица;
- ✓ између Заједнице и држава чланица које делују заједно и 1 или више држава;
- ✓ између држава чланица и држава нечланица.

# Међународни споразуми - 2

- Представљају споразуме које Унија ”може закључивати са једном или више трећих држава или међународних организација када Уговори то предвиђају или када је закључење споразума неопходно за остварење, у оквиру политика Уније, неког од циљева наведених у Уговорима, или је предвиђено правно обавезујућим актом Уније или утиче на заједничка правила или мења њихово дејство. Споразуми које закључи Унија обавезују институције Уније и државе чланице.” (члан 216. УФЕУ)

# Међународни споразуми - 3

- Споразуми из прве две групе – изричито предвиђени у чл. 300(7) УЕЗ;
- могли су, али нису морали имати непосредно правно дејство;
- у хијерархији правних аката Заједнице, међународни споразуми се налазе између примарног и секундарног законодавства;
- изузетно, иако није имала својство правног лица, Европска унија је могла закључити овакве споразуме у области ЗСБП и ППСКС. Нпр: Споразум ЕУ са НАТО о безбедности информација из 2003. године; Споразум ЕУ са САД о узајамној правној помоћи и екстрадицији из 2003. године и др.

# Међународни споразуми - 4

Можемо их класификовати у 3 групе:

- ✓ између Уније и 1 или више држава нечланица или међународних организација;
- ✓ између држава чланица Уније и држава нечланица.
- ✓ Између Уније и ДЧ са једне стране и трећих држава или међ. организација, са друге стране. (тзв. мешовити уговори)

Налазе се између примарног и секундарног законодавства;

- Предвиђени су Уговором о ЕУ и УФЕУ

# Општа правна начела (принципи) права ЕУ - 1

Општа правна начела ≠ основна начела на којима је утемељена Унија (4 велике слободе)

- изричито су поменута само у чл. 288(2) УоЕЗ, а пренета у чл. 340(2) УФЕУ
- важе као неписани правни извор права ЕУ

Чл. 38. Статута Међународног суда правде – “општа правна начела призната од цивилизованих народа”

Уговор о оснивању Европске економске заједнице:

- ✓ Начело лојалности (верности)
- ✓ Начело забране дискриминације на основу националности

# Општа правна начела (принципи) права ЕУ -2

## Начело лојалности (верности) [УоЕЗ]

“Државе чланице обавезале су се да ће преузимати мере како би извршиле обавезе које произилазе из наведеног уговора или из делатности институција Заједнице.

Истовремено, оне су преузеле и обавезу уздржавања од предузимања било којих мера које би могле угрозити остваривање циљева тог уговора”. [УоЕУ]

# Општа правна начела (принципи) права ЕУ -3

Начело забране дискриминације [УоЕЗ]

“Забрањује се свака дискриминација по основу држављанства.”

“У примени уговора и без повреде посебних одредаба које они садрже, свака дискриминација заснована на држављанству је забрањена. Савет, одлучујући у редовном законодавном поступку, може усвојити правила која забрањују такву дискриминацију”. [УФЕУ]



# Општа правна начела (принципи) права ЕУ - 4

- ✓ Људска права и слободе
- ✓ Начело верне или лојалне сарадње
- ✓ Начело пропорционалности
- ✓ Начело супсидијарности
- ✓ Начело једнакости
- ✓ Начело правне сигурности и легитимних очекивања
- ✓ Начело недискриминације

# Општа правна начела (принципи) права ЕУ - 5

- најважнији принципи (начела) права ЕУ налазе се у праву случајева ЕСП
- један од најважнијих извора права ЕУ су општи правни принципи (начела) ЕУ
- у праву ЕУ није прихваћена енглеска доктрина *stare decisis* – (*stare rationibus decidendis* - остани при разлозима из прошлих случајева).

# Начело ограничених и додељених овлашћења ЕУ

Члан 5(2) УЕУ/Л:

“На основу принципа позитивне енумерације, Унија делује у оквиру надлежности које су јој Уговорима додељене од стране држава чланица ради остваривања циљева утврђених Уговорима”.

# Секундарно право – о чему ЕУ може одлучивати?

Начело додељених овлашћења (*Principle of Conferral*)

- ЕУ може одлучивати само о оним питањима за која су је овластиле државе чланице; сваки акт мора имати правни темељ (*legal basis*)

Начело супсидијарности (*Subsidiarity Principle*)

- Акт треба да буде оправдан у контексту супсидијарности

Начело пропорционалности (*Principle of Proportionality*)

- Акт не сме бити више ограничавајући од онога што је нужно за остварење циља правног уређења

# Правни основ (*Legal Basis*)

- Одредба Оснивачког уговора која додељује надлежност ЕУ
- Од ње зависи врста законодавног поступка, као и улоге институција
- Од ње зависи коју је врсту аката институција овлаћена да усвоји
- Од ње зависи начин доношења одлуке унутар институције

# Пример: члан 46 УФЕУ

Европски парламент и Савет, одлучујући у складу са редовним законодавним редовним поступком и након саветовања са Економским и социјалним комитетом, доноси директиве или уредбе којима се одређују мере потребне за остваривање слободе кретања радника како је утврђено чланом 45, а нарочито: (...)

# Чиме ЕУ одлучује?

- Правно обавезујући акти:
  - Уредбе (*Regulations*)
  - Директиве (*Directives*)
  - Одлуке (*Decisions*)
- Необавезујући акти:
  - Препоруке (*Recommendations*)
  - Мишљења (*Opinions*)

# Секундарно право ЕУ

- Објављује се у “Службеном листу Европске уније”
- Чл. 288. УФЕУ наводи 5 различитих врста правних акта које може усвајати ЕП заједно са Саветом, или Савет или Комисија. То су акти секундарног законодавства ЕУ



# Секундарни правни акти

- Уредба (“*Regulation*”, “*règlement*”)
- Директива (“*Directive*”, “*directive*”)
- Одлука (“*Decision*”, “*decision*”)
- Препоруке (“*Recommendations*”)
- Мишљења (“*Opinions*”)

# Секундарни правни акти

- Уредба:
  - Непосредно и опште важење, у потпуности обавезна; адресати: Унија и њене институције, ДЧ и физичка и правна лица
- Директива:
  - Обавезна у погледу циљева, слобода избора облика и средстава; адресати: начелно ДЧ али, према ЕСП, и непосредна дејства за физичка лица

# Секундарни правни акти

- Одлука:
  - Обавезна у потпуности, а кад се наводи адресат, само за адресата; адресати: ДЧ и физичка лица
- Препоруке и мишљења:
  - Необавезујући правни акти; адресати: начелно, ДЧ али и физичка лица и институције Уније

# Уредба

- има општу примену
- обавезује у потпуности
- непосредно се примењује у свим ДЧ
- “европски закон”, “скоро законодавни акт”, “квазизаконодавна мера”
- Двострука улога:
  - једини правни инструмент који омогућава да ЕУ буде поштована као правна заједница у ДЧ
  - доноси се кад постоји потреба за јединственошћу регулативе на равни Уније
- регулишу се значајна питања из надлежности Уније: општа царинска тарифа, право конкуренције, трговинска политика, политика саобраћаја, аграрна

# Уредба

- доноси се у редовном или посебном законодавном поступку
- обавезује у потпуности и непосредно се примењује на територији сваке ДЧ
- објављује се у Службеном листу ЕУ
- ступа на снагу 20-ог дана од дана објављивања или у њој означеном дану
- адресати: Унија и њене институције, ДЧ са својим институцијама, физ. и правна лица
- могуће да важи само за ДЧ, али не и за индивидуална лица

# Уредба – поступак доношења

- **Редован законодавни поступак**
  - у овом поступку уредбу усвајају, на предлог Комисије, Европски парламент и Савет заједно.
- **Посебан законодавни поступак**
  - у овом поступку уредбу усваја Европски парламент уз учешће Савета или Савет уз учешће Европског парламента
- **Као незаконодавни акт,**
  - уредбу доноси Комисија, кад јој је то овлашћење поверено законодавним актом (делегирана уредба и извршна уредба – чл. 290. и 291. УФЕУ)

# Директива - 1

- “Директива обавезује сваку државу чланицу којој је упућена у погледу циљева који треба да се постигну, препуштајући националним органима да изаберу форму и средства извршења” (чл. 288. став 3 УФЕУ)
- задовољава се потреба за приближавањем националних права ДЧ, без стварања јединствене правне регулативе на равни Уније

# Директива - 2

- обавезује ДЧ којима је упућена у погледу циљева које треба да постигну, остављајући им слободу у избору форме и средстава извршења
- преузимање садржине директиве у нац. правне поретке може се остварити законом, подзаконским актима или судском праксом у роковима предвиђеним директивом



# Директива - 3

- усаглашавање (хармонизација) материјалноправне регулативе ЕУ, уз уважавање мноштва националних правних форми и традиција
- директиве се доносе у областима у којима је потребно ускладити, а не изједначити правну регулативу ДЧ
- постоје области у којима органи Уније могу доносити и уредбе и директиве
- тенденција усвајања уредбе (у случају сумње)

# Директива - 4

- доносе се у редовном или посебном законодавном поступку
- постоје и директиве које нису законодавни, већ *делегирани* или *извршни правни акти*
- адресати: ДЧ којима су директиве упућене
- најчешће све државе чланице
- рок у коме треба донети нац. правни акт
- Комисија
- Суд правде ЕУ – вертикално правно дејство
- Случај *Frankovitch*, C-9/90

# Разлика уредбе/директиве

## Уредбе

Акти са општом применом који обавезују у целини и директно су применљиви у државама чланицама

Сврха: уједначавање права

Забрана преношења и објављивања у унутрашњем праву

Обавеза објављивања у ОЈ

Обавеза образложености

# Разлика уредбе/директиве

## Директиве

- Акти који обавезују сваку државу чланицу којој су упућени у погледу резултата који треба остварити, али остављају могућност избора облика и методе остваривања резултата

Сврха: приближавање права

- Захтевају преношење у унутрашње право (али могу имати и директно дејство)
- Обавеза објављивања у ОЈ
- Обавеза образложености

# Одлука

- Правни акт секундарног права Уније који органи Уније могу користити за уређивање конкретних случајева.
  - Као општеобавезујући
  - Као индивидуализовани акти

Одлука је у потпуности правно обавезујући акт. Одлука у којој је наведено на кога се односи, обавезујућа је само за адресате.

# Одлука

- важан и често коришћен правни инструмент
- адресати су: ДЧ или индивидуална лица, којима Комисија доставља одлуке, посебно у случајевима повреде утврђених правила конкуренције
- Унија и њени органи не могу бити адресати јер одлуке морају производити спољна правна дејства
- Комисија је најважнији доносилац (Савет, изузетно и члан Комисије)

# Одлука

- у свим својим деловима обавезна је за своје адресате
- обавезује јаче од директива у погледу циљева које треба остварити
- нема опште и непосредно важење у свим ДЧ, него само индивидуализовано непосредно правно дејство на адресата одлуке
- производи правна дејства од момента доставе у писменом облику адресату
- одлука која ствара новчану обавезу за приватно лице представља извршни наслов

# Препоруке и мишљења

- Чл. 288. став 5. УФЕУ изричито предвиђа необавезне акте, препоруке и мишљења, који не могу бити предмет испитивања од стране Суда правде ЕУ
- начелно, *препоруке* даје на своју иницијативу орган Уније, док *мишљење* представља реакцију на понашање другог органа Уније или ДЧ
- често и радо се користе



# Препоруке и мишљења

- адресати: *ДЧ* (често у области социјалне политике), *физичка и правна лица*
- мишљење ЕП и Комитета за социјална и економска питања имају за адресате *Савет* и *Комисију* у процесу стварања правних аката
- Издају их:
  - Савет и ЕП (заједно), али чешће:
    - Савет - ЕП
    - Комисија - Комитет за екон. и соц. питања
    - ЕЦБ - Комитет региона

# ПРАВНИ АКТИ *sui generis*

- закључци
- акти који се односе на заједничку спољну и безбедносну политику
- акти у Савету обједињених представника држава чланица

# Други правни акти *sui generis*

- декларације
- коминикеи
- меморандуми
- планови
- саопштења
- програми

Исказују се темељни политички ставови Савета или ЕП, али у флексибилнијој форми

- не остварује се непосредно правно дејство

# Дејство правних норми ЕУ у ДЧ – директно дејство и надређеност

- Све норме права ЕУ могу имати директно дејство (*Direct Effect*), под условом да су довољно јасне и прецизне
- Целокупно право ЕУ надређено је националном праву (*Supremacy; Primacy*)
- Последица ових начела у пракси је да суд или друго јавно тело мора директно применити европску норму а оставити непримењеном (*set aside*) домаћу норму

## Дејство правних норми ЕУ у ДЧ – директно дејство и надређеност

- Прве пресуде у којима је Суд утврдио ова својства:
- *Van Gend en Loos*;
- *Costa v ENEL*;
- *Simmenthal*

## Дејство правних норми ЕУ у ДЧ – директно дејство и надређеност

- Разлика: вертикално и хоризонтално директно дејство  
(*Vertical and Horizontal Direct Effect*)
- Директиве могу имати само вертикално директно дејство
- Неке одредбе Уговора (нпр. чл. 34 УФЕУ такође има само вертикално директно дејство

# Дејство правних норми ЕУ у ДЧ – посредно (индиректно) или интерпретативно дејство

- *Indirect or Interpretative Effect*
- Обавезује судове и друга јавна тела да применљиво национално право тумаче на начин да остваре циљ европског права
- Такође је резултат судске праксе (почевши од предмета *Von Colson* и *Kamman*)

# Начело супсидираности -1

- ≠ се од осталих општих начела – супсидијарност није креирао Суд већ државе чланице
- Уведен је у право ЕУ – Уговором из Мастрихта – УЕУ
- његов основ се налази у Уговорима, а не у пресудама Суда
- у Преамбули Уговора о ЕУ (Мастрихтски уг.) стоји да ће се у процесу стварања што чвршћег јединства између народа Европе, одлуке доносити што је могуће ближе грађанима у складу с начелом супсидијарности.



# Начело супсидијарности - 2

Дефиниција принципа супсидијарности:

У областима које не спадају у њену искључиву надлежност, Заједица/ЕУ предузима мере, у складу с начелом супсидијарности, само ако и уколико циљеве предвиђене акције не могу у потребној мери остварити државе чланице, односно може их успешније остварити Заједница, имајући у виду размере или учинке предвиђене акције.

# Начело супсидираности - 3

- само у односу на области које не спадају у искључиву надлежност Заједнице, а
- далеко је од извесног које су то области које за такве треба сматрати.
- Комисија је идентификовала следеће области: уклањање баријера слободном кретању роба, лица, услуга и капитала, заједничка трговинска политика, општа правила о конкуренцији, заједничка организација пољопривредних тржишта, очување извора риболова, основни елементи саобраћајне политике.
- То су широке области, а Комисија је јасно ставила на знање да ће се оне, напредовањем интеграције, даље ширити.
- да би оспорио неку меру ЕУ, тужилац мора утврдити циљеве тог акта и показати да се ти циљеви исто тако могу постићи и деловањем држава чланица. Оба ова захтева је тешко испунити.

# Искључива надлежност ЕУ

- Унија је има у областима: (чл. 3. УФЕУ)
  - ✓ Царинске уније;
  - ✓ Успостављања правила конкуренције која су неопходна за функционисање унутрашњег тржишта;
  - ✓ Монетарне политике за државе чланице чија је монета евро;
  - ✓ Очување биолошких морских ресурса у оквиру заједничке политике рибарства;
  - ✓ Заједничке трговинске политике

# Подељене надлежности Уније и држава чланица

- Примењују се у следећим областима [чл. 4(2) УФЕУ]:
  - ✓ унутршње тржиште;
  - ✓ социјална политика, у аспектима утврђеним овим уговором;
  - ✓ економска, социјална и територијална кохезија;
  - ✓ пољопривреда и рибарство, са изузетком очувања биолошких морских ресурса;
  - ✓ животна средина;
  - ✓ заштита потрошача;
  - ✓ транспорт;
  - ✓ трансевропске мреже;
  - ✓ енергија;
  - ✓ подручје слободе, безбедности и правде;
  - ✓ Општи проблеми сугурности у материји јавног здравља.

# Комплементарна надлежност Уније

- Утврђена је у чл. 6. УФЕУ, према коме: “Унија је надлежна да води акције којима подржава, усклађује или допуњује акције држава чланица”. Те области су:
  - ✓ заштита и унапређење људског здравља;
  - ✓ индустрија;
  - ✓ култура;
  - ✓ туризам;
  - ✓ образовање, омладина, спорт и професионално оспособљавање;
  - ✓ јавно здравље;
  - ✓ административна сарадња.

# Начело пропорционалности

- начело које води порекло из немачког права
- чл. 5. ст. 3. УЕЗ: “Мере Заједнице неће прелазити оквири онога што је неопходно да би се постигли циљеви овог Уговора”.
- Према овом начелу, државна власт не може грађанину наметнути обавезе изузев у оном обиму који је неопходан како би се у јавном интересу постигао циљ мере.  
“Ако је очигледно да је наметнути терет несразмеран циљу који треба постићи, мера ће бити поништена”.

# Начело пропорционалности

- треба да постоји разуман однос између циља и средстава. То подразумева две ствари:
  1. да се са разлогом може очекивати да ће средства довести до остварења циља и
  2. да штета оних који су мером погођени не сме бити у несразмери с коришћу коју добија друштво.
- према принципу супсидијарности одређује се да ли ће ЕУ деловати у конкретном случају, док према принципу пропорционалности утврђује се како треба деловати.
- У право ЕУ је најпре увео Европски суд, али је данас саставни део Уговора.

# Начело пропорционалности

- често је реч о наметању пореза, такса, дажбина или царина на пословне људе у веровању да ће се постићи одређени економски циљеви, пропорционалност је од посебног значаја у сфери привредног права.



# Начело пропорционалности

Примена начела пропорционалности у таквој ситуацији је добро илустрована у случају **Skimmed-Milk Powder**, када је Савет желео да смањи вишкове млека у праху у Заједници тако што је принудио произвођаче сточне хране да га унесу у њихов производ уместо уобичајеног елемента који садржи протеин-соје. Незгода с овим планом била је у томе што је млеко у праху било приближно три пута скупље од соје. Због тога је Суд правде стао на становиште да правилник који садржи овај план неваљан – делом због тога што је дискриминаторан, а делом зато што је повредио начело пропорционалности: наметање обавезе куповине млека у праху није било неопходно да би се вишкови смањили.