

1. Основна права у ЕУ

5.1. Основна права грађана ЕУ

Основна права индивидуа, грађана Уније, спадају у темељне вредности и идеје ЕУ. Људска права и слободе су зајемчена у уставима већине држава чланица ЕУ, чији правни системи теже владавини права и поштовању достојанства, слободе и права личности. У том смислу постоји и низ конвенција, међу којима је посебно важна Европска конвенција о људским правима и основним слободама.

Суд правде је успоставио праксу која представља оквир за основна права тек од 1969. године. До тада, суд је одбијао да расправља о захтевима који су се односили на основна права са образложењем да такви спорови спадају у делокруг националног права. Ово становиште Суд је морао да промени пре свега зато што је био оличење првенства комунитарног права над националним правом, а то се могло успоставити једино уколико право Уније само по себи гарантује заштиту основних права као и устави држава чланица. Почетак ове праксе је пресуда у предмету по тужби примаоца социјалне помоћи за жртве рата да то што мора да остави име и презиме приликом пријављивања за куповину маслаца по повлашћеним ценама у време Божића представља повреду људског достојанства и једнакости. Суд правде је, тумачећи одредбе Заједнице, нашао да општа основна начела правног поретка Заједнице, чију примену је надлежан да штити, обухватају и поштовање основних права. Тако је први пут препознао постојање самосталног оквира основних права ЕУ.

У почетку, Суд је развијао мере заштите основних права из одредби Уговора. То је случај са забранама дискриминације које се односе на различите аспекте једнакости (на основу националности, пола, расе, етничког порекла, вероисповести, уверења, инвалидитета, старости или сексуалне оријентације, једнако третирање роба и лица када је реч о четири основне слободе). У том контексту, четири основне слободе могу се посматрати и као примена основних права на слободу кретања и на слободу избора и бављења неком професијом, у оквиру којих се гарантују и право на удруживање, право на петицију и заштита пословне и професионалне тајне.

Овај почетни развој заштите основних права Суд правде је развијао и допуњавао кроз право Заједнице. То је радио тако што је признавао и примењивао општа правна начела, позивајући се на заједничке идеје устава држава чланица и на међународне конвенције о заштити људских права које су потписале државе чланице. На основу тога Суд је низ слобода признао као основна права која гарантује право Заједнице: право власништва, слободу обављања неког занимања, неповредивост дома, слободу мишљења, општа права личности, заштиту породице, економску слободу, слободу вероисповести или вере, као и одређен број основних процесних права као што су право на праведан судски поступак, начело поверљивости преписке између адвоката и клијента, забрана поновног кажњавања за исто кривично дело или обавеза да се наведе образложење одређеног правног акта ЕУ.

Важно обичајно процесно начело је једнак третман, односно да у сличним предметима треба поступати на исти начин уколико не постоји објективно оправдан разлог за

њихово разликовање. Суд правде је, међутим, нашао да то начело не подразумева забрану да домаћи држављани и производи буду подвргнути оштријим захтевима од оних који важе за грађане или производе других држава чланица. Могућност „обрнуте дискриминације“ је последица ограниченог обима овлашћења Уније и не може се регулисати правом Заједнице. Према досадашњим пресудама Суда, правила која захтевају либерализацију а која проистичу из основних слобода, примењују се само на прекограничну трговину. Правом Заједнице се може утицати на правила којима се уређује производња и пуштање у промет домаћих производа или правни статус грађана у држави чланици само уколико је Унија увела мере хармонизације.

Суд правде је кроз своју праксу обезбедио обиман фонд квази-уставног права. У пракси предњачи начело пропорционалности, да је потребно одмерити циљеве и ангажована средства да би били у равнотежи, како грађани не би били подвргнути превеликом терету. Међу осталим основним начелима на којима се заснива право Уније су општа начела управног права (заштита легитимних очекивања, искљученост ретроактивне примене одредаба које намећу обавезе или укидање легитимно стечених погодности) и правне сигурности у управним поступцима Комисије и судским поступцима Суда правде. Посебан значај се придаје транспарентности, што значи да се одлуке морају доносити на што отворенији начин и што је могуће ближе грађанима, а важан аспект транспарентности је да сваки грађанин ЕУ или правно лице регистровано у држави чланици може имати приступ документима Савета или Комисије, а посебно о свим донацијама и субвенцијама из буџета ЕУ.

Процес извођења „европских основних права“ имао је недостатак у виду ограничености Суда правде на појединачне предмете. Зато није могао из општих правних начела да развија основна права за све области у којима се то чинило потребним или пожељним, нити да разрађује обим и ограничења заштите основних права онолико уопштено и јасно колико је било неопходно. Као резултат тога, институције Европске уније нису могле довољно прецизно да процењују да ли постоји опасност да се прекрши неко од основних права, нити је грађанин могао без додатних напора да цени да ли је повређено неко од његових основних права. Дуго се излазом из ове ситуације сматрало приступање ЕУ Европској конвенцији о људским правима. Међутим, Суд је утврдио да према постојећем праву, ЕУ нема овлашћење да приступи конвенцији. Суд је нашао да поштовање људских права јесте услов законитости аката Европске уније, али да приступање Конвенцији подразумева знатну промену постојећег система заштите људских права Уније, јер би ЕУ морала да уђе у посебан међународни институционални систем, као и да интегрише све одредбе конвенције у свој правни поредак. Стога је стао на становиште да таква измена система заштите људских права у ЕУ има уставни значај за Унију и државе чланице и тиме би се прекорачиле границе овлашћења.

Значајан искорак у погледу непосредне заштите основних права у ЕУ направио је Лисабонски споразум, у смислу да Уговор о ЕУ прокламује основна права обавезујућим за активности институција ЕУ и држава чланица, када примењују и спроводе право Уније. Повељу о основним правима Европске уније, која је настала у оквиру неуспелог Устава ЕУ, поново су, 2007. године, у Стразбуру, прокламовали

председници Европског парламента, Савета и Европске комисије, овог пута као посебан инструмент. Та верзија се у Уговору о ЕУ помиње као обавезујућа, чиме Повеља постаје правно обавезујућа и успоставља се применљивост основних права у праву Уније. Изузетак су Пољска и Велика Британија, које нису усвојиле систем основних права из Повеље (на пр., у погледу верских питања или третирања мањина), те их не обавезују основна права из Повеље, него само судска пракса Суда правде, као до тада.

5.2. Четири слободе у ЕУ

Примарно право ЕУ као тежњу држава чланица предвиђа да у заједничком интересу допринесу "постепеном укидању ограничења у међународној трговини..."¹ Слобода кретања робе, капитала, услуга и људи у ЕУ (основне слободе, четири слободе) су тековина две околности:

- (1) функционалне природе повезивања, у смислу да је у интеграцији постојала идеолошка блискост између држава истог либералног капиталистичког система и
- (2) чињенице да до заједничког тржишта, које је било циљ, није било могуће доћи без узајамног отварања националних тржишта.

Четири основне слободе, материјалноправно посматрано, почивају на начелу забране дискриминације, које се односи на сва правна и физичка лица који су субјекти права ЕУ. Начело недискриминације трпи ограничења само када то налажу разлози националне безбедности или ванредни догађаји који имају размере ванредног стања. Поред тога, од 2017. године је отворено и питање примене политике "Европа у две брзине", која конципира примену комунитарног права сходно спремности чланица.

5.2.1. Слобода кретања роба

Ова слобода се сматра предусловом осталих основних слобода ЕУ. Њена садржина, пламе чл. 23 Уговора о ЕУ, обухвата забрану царина и дажбина са сличним дејством и квантитативних ограничења приликом увоза и извоза у оквиру држава чланица, као и увођење заједничке царинске тарифе у спољнотрговинском пословању са државама изван ЕУ. Овакво одређење чини простор ЕУ јединственим тржиштем за промет роба.

Слободно кретање роба се развијало постепено. Разлог за то је у томе што остваривање овог начела изискује, правнотехничко уређење низа критеријума, од одређивања националности робе до одређивања цена. Овим питањима бавили су се Савет и Европска комисија, али је његово уобличавање извршено кроз праксу Суда правде и националних судова.

Суд правде је у досадашњој пракси као оправдане разлоге за ограничење слободног кретања роба оценио: а) императивне норме о дејству пореског надзора чланица, б) заштиту јавног здравља, в) заштиту потрошача и г) поштење у трговини. Осим ових основа, који су широко формулисани, Суд је као оправдане прихватио и посебне разлоге које у примени треба тумачити рестриктивно: заштита околине, заштита услова рада, заштита националних културних особина. У примени ових разлога неопходно је водити рачуна о примени начела забране дискриминације као и о томе да не представљају прикривено ограничење увоза.

¹ Уговор о ЕУ, ОЈ С 326, 26.10.2012, заједничке одредбе, чл. 3.

Са аспекта држава кандидата је интересантна и примена мера субвенција, којима се производња појевтињује за произвођаче. Субвенције нису забрањене у ЕУ али су, с обзиром да угрожавају садржину слободног промета роба, ограничене на изузетне случајеве. Контролни механизам за примену субвенција представљају правила конкуренције.

5.2.2. Слобода кретања лица

Слобода кретања лица је предуслов интеграција, као таквих. Садржина овог начела подразумева једнакост положаја свих држављана чланица током боравка на територији свих чланица, и то анологно положају у сопственој држави.

Ова слобода је предуслов за успостављање права грађанства ЕУ.

Слобода кретања је од значаја за функционисање јединственог тржишта. Она је, према чл. 39 Уговора о ЕУ, одређена као "право да се слободно креће и борави на територији чланице" .

Слобода кретања може да трпи ограничење само у изузетним околностима, при чему се не сме кршити забрана дискриминације. Разлози за ограничење слободе кретања могу бити заштита јавног здравља, јавног поретка или безбедности. О примењеном ограничењу држава обавештава Савет, који доноси коначну одлуку. У појединачним случајевима, слободу кретања је могуће ускратити уколико је лицу забрањен улазак или подлеже депортацији.

Како би слобода кретања делотворно доносила основној идеји, она обухвата и право на настањивање и на седиште. Ово право је ограничено функционално, тако што, према чл. 43 Уговора о ЕУ, подразумева оснивање и обављање самосталних делатности личним радом и оснивање и управљање компанијом. Предузеће које сели седиште мора бити основано у складу са правном државе у којој је основано.

Кад се ради о физичким лицима, слобода кретања се своди на укидање дискриминације између радника држава чланица у погледу запошљавања, награђивања и услова рада. Овај аспект, правотехнички, обухвата уређивање питања нострификације диплома, изједначавања номенклатуре занимања, што спада у надлежност Савета, у чему се консултује са Европским парламентом и Економским и социјалним комитетом.

Саставни део права на слободе кретања је и слободан прелазак граница између држава чланица за држављане земаља ЕУ, које је утврђено Шенгенским уговором.

5.2.3. Слобода пружања услуга

Успостављање слободног тржишта генерисало је потребу обезбеђивања најразличитијих услуга на јединственом простору, кроз које се иначе обрће највећа новчана маса. Процес успостављања слободе пружања услуга инициран је Општим програмом из 1962. године. Са аспекта права ЕУ, ради се о примени забране дискриминације у овој области. У том контексту, ово начело садржински обухвата дужност држава чланица да својим мерама и прописима не уводе дискриминацију.

Појам услуге, у смислу чл 50 Уговора о ЕУ, обухвата само оне које се обављају за накнаду. У оквиру тзв. терцијарног сектора посебно је нормирана област саобраћаја, односно питања железничког, друмског и речног превоза робе у оквиру територије ЕУ.

Друга област услуга која је значајно нормирана су финансијске услуге, која је блиско везана и за слободно кретање капитала, у смислу да се односи на услуге које се пружају у капиталу (осигурање, лизинг итсл.).

Изузетак од начеле слободе пружања услуга представља област тзв. јавних услуга, које су резервисане за националне органе чланица.

5.2.4. Слобода кретања капитала

Слобода кретања капитала у контексту основних слобода ЕУ подразумева финансијске трансакције. Оно је било омогућено у пуном обиму са успостављањем заједничке монетарне и економске политике. Према чл. 56 Уговора о ЕУ забрањено је свако ограничење кретања капитала између држава чланица и трећих држава.

Надлежност да прати остваривање упутстава и мера којима је кретање капитала либерализовано, односно којима је успостављена класификација платних услуга и врсте финансијских послова утврђена је Комисији.

Посебно важно питање у овој области тиче се страних инвеститора, који преко инвестиције себе доводе у власнички положај у другој држави. Иако ограничење обима инвестиције, односно њено везивање за реципроцитет, представља дискриминацију, у ЕУ се у пракси и даље примењује ово опште правило међународног јавног права.

Обавеза слободе кретања капитала није апсолутна. Наиме, свака држава чланица може да изврши ограничење ове слободе, уколико се ради о изузетним околностима до којих је дошло из разлога потреба националне безбедности или јавног реда.

ЕУ је, у погледу слободе кретања капитала, закључивала споразуме са државама кандидатима, али и са државама које не претендују на чланство у форми класичних међународних уговора.

5.3. Право грађанства

Концепт да комунитарно право има непосредну примену афирмисан је пресудом Суда правде, у предмету ван Генд ен Лоос. С друге стране, генеза европских интеграција довела је до тога да су субјекти права ЕУ постали и грађани држава чланица.

Уговор о ЕУ предвиђа да је грађанин ЕУ свако лице које има држављанство неке од држава чланица (члан 17). Држављанство ЕУ, дакле, не постоји као такво, већ из припадности држави чланиоци проистиче могућност да се непосредно стичу права и обавезе.

Из Уговора о ЕУ могу се извести следећа права која проистичу из грађанства:

- (1) слободно кретање и боравак на територији држава чланица (чл. 18). Оно је ограничено само потребама државе да заштити националну безбедност, јавни ред и мир, екологију и јавно здравља, а под условима недискриминације.
- (2) активно и пасивно бирачко право (чл. 19). Односи се на непосредне изборе, те се право може користити само у једној држави чланици према избору бирача/кандидата. Ово представља најјачу политичку везу индивидуе са ЕУ.
- (3) право на дипломатску и конзуларну заштиту у трећим државама (чл. 20). Ово право се односи на ситуацију када грађанин ЕУ нема дипломатско-конзуларно представништво своје државе на територији треће државе.

- (4) право на подношење поднесака Европском парламенту (чл. 195) и Поверенику (Омбудсману) ЕУ (чл. 194). Грађанин се обраћа Европском парламенту уколико је повређено неко од његових права предвиђено правом ЕУ, а Омбудсману у случају лошег рада институција ЕУ, изузев Суда правде и Основног суда.

5.4. Јединствено тржиште ЕУ

Европска унија је прокламована за јединствено тржиште, али то само по себи не значи и да су са правилима ЕУ хармонизована сва правила националних права. Тако је проблем доследног остваривања јединственог тржишта и даље присутан, иако је Лисабонски споразум омогућио ЕУ да делује јединствено на светском тржишту. За функционисања јединственог тржишта постоје три основне претпоставке: (1) право конкуренције, (2) спречавање доминантног положаја и (3) заштита потрошача и примаоца услуга.

5.4.1. Право конкуренције

Конкуренција представља поље слободног деловања свих субјеката јединственог тржишта. Слободно деловање подразумева забрану:

- договарања цена,
- поделе тржишта,
- ограничавања производње, као и
- механизма контроле спровођења обавеза.

Наведене забране односе се непосредно на понашање правних лица и, према члану 81 Уговора о ЕУ, сматрају се као ограничавање или нарушавање права на тржишну конкуренцију.

Државе чланице имају обавезу да поштују забрану активности које су неспојиве са јединственим тржиштем, попут омогућавања привредним субјектима субвенција, повлашћеног положаја, нелојалне конкуренције (члан 87 Уговора о ЕУ). Понашање држава у том погледу надлежна је да надгледа Европска комисија, док је одлуку којом се држава обавезује да прекине са таквим понашањем овлашћен да донесе Савет.

У циљу заштите права конкуренције, ЕУ предузима мере и акције на основу секундарног права, а у тој функцији су и одлуке Суда правде. Пракса Суда правде је до сада доследно спречавала сваки облик нарушавања јединственог тржишта, у најширем смислу.

5.4.2. Злоупотреба доминантног положаја

Спречавање злоупотребе доминантног положаја суштински представља заштиту неконкурентнијих субјеката, потрошача и корисника услуга.

Према Уговору о ЕУ, злоупотреба доминантног положаја састоји се нарочито:

- а) у непосредном или посредном наметању цене или услова размене;
- б) ограничавању производње, пласмана, развоја на штету потрошача;
- в) условљавању закључења уговора обавезама које по природи или према обичајима нису везане за предмет уговора.

У случају сумње о томе да ли постоји злоупотреба доминантног положаја, Комисија, која је иначе надлежна да прати и врши надзор понашања на тржишту, може да спроведе контриолу. На предузимање мера на плану сузбијања доинантног положаја на тржишту овлашћени су, у оквиру свог делокруга, Савет, Европски парламент и Суд правде.

5.4.3. Заштита потрошача и примаоца услуга

На нивоу ЕУ је образована општа управа за питања заштите потрошача, формиран је консултативни савет потрошача и постоји програм информисања и заштите потрошача. Ово је допринело да у оквиру области јединственог тржишта заштита потрошача постане посебан сегмент.

Питање заштите потрошача је проширено и на аспект заштите животне средине, у чему посебну улогу имају Савет и Економски и социјални комитет.

Државе чланице могу у оквиру своје надлежности да утврде и строжије мере заштите потрошача/примаоца услуга, али те морају бити у складу са Уговором о ЕУ.

5.5. Радноправни систем ЕУ

Радноправни положај држављана држава чланица обухваћен је у примарним изворима права ЕУ у оквиру материје слободе кретања. У том контексту се подразумева и слобода кретања радне снаге. Правнотехнички, Уговор о ЕУ предвиђа да слобода кретања радника "обухвата укидање сваке дискриминације између радника држава чланица по основу држављанства у погледу запошљавања, награђивања и услова рада".

Миграције радне снаге требало би да представљају допринос напретку економског положаја чланица, што је један од основних циљева интеграције. У том смислу, радна снага је у прилици да се алоцира према објективним потребама тржишта рада на целом простору. Ограничења слободе кретања радника на својој територији државе чланице могу да уведу само изузетно, односно како предвиђа Уговор о ЕУ само из разлога "јавног поретка, безбедности и здравља". Подразумева се да се слобода кретања радне снаге односи на економске активности, односно да се не односи на могућност запошљавања страних држављана у управи и јавној администрацији држава.

С обзиром на перманентни процес проширења ЕУ, питање радноправног статуса се поставља и за држављане новопримљених чланица. Од великог проширења на исток, новопримљене чланице су углавном прихватале уговорно ограничење слободе кретања радника на територији старих држава чланица за своје држављане, што је било уређено прелазним периодом, углавном како би се спречио масован одлив радника из тих држава и масован прилив у државе чланице ЕУ које су економски развијеније.

5.5.1. Слобода кретања радника

Слобода кретања радне снаге на простору ЕУ садржи, према Уговору о ЕУ, четири права за ову категорију лица:

- (1) да прихвате понуду за запослење било где на територији ЕУ;
- (2) да се у сврху запошљавања слободно крећу на територији ЕУ;

- (3) да у циљу запошљавања бораве на територији било које државе чланице у складу са прописима који важе за запошљавање држављана тих држава (изузев у државној управи и јавној администрацији), и
- (4) да се након запослења слободно задржавају на територији било које државе чланице где су запослени.

5.5.2. Надлежност ЕУ за радно и социјално право

Према Уговору о ЕУ, у области радног и социјалног права, надлежност имају Европска комисија и Савет.

Европска комисија:

- (1) утврђује услове задржавања запослених држављана других држава чланица на територији чланица ЕУ; и
- (2) предлаже Савету мере у области социјалног осигурања које су неопходне за остваривање слободе кретања радника, првенствено везано за две групе проблема: положај чланова њихових породица, с једне, и посебан систем који радницима обезбеђује да им се урачунава радни стаж остварен било где на територији ЕУ те могућност да тако стечена социјална права уживају било где на територији ЕУ, с друге стране.

Савет је надлежан да путем уредби и упутстава одлучује:

- (1) о обезбеђењу тешње сарадње између националних управа за запошљавање;
- (2) укидања управних поступака у погледу обавезе боравка пре права на запошљавање;
- (3) укидање рокова и ограничења којима се радницима из других држава чланица ЕУ намећу другачији услови за слободан избор запослења; и
- (4) успостављање инструмента заједничког вођења и уједначавања понуде на тржишту радне снаге и запошљавања у разним регионима и гранама.

Иначе, ЕУ је у Споразуму о социјалној политици, образовању, стручном оспособљавању и омладини, из 1992. године, прокламовано:

- подстицање запослености,
- побољшање услова живота и рада,
- дијалог између послодаваца и радника,
- већа запосленост и
- борба против друштвене маргинализације.

У пракси, мере Европске комисије и Савета у области радног и социјалног законодавства свODE се углавном на препоруке, мишљења и консултације са државама чланицама. Из тог разлога није дошло до потребне хармонизације радноправних прописа држава чланица. Изузетак је у погледу примене забране дискриминације, али је напредак на плану примене тог начела углавном резултат веома екстензивног тумачења које примењује Суд правде.

5.5.3. Одлике радноправног система ЕУ

На простору ЕУ не постоје јединствена примарна и секундарна правила која уређују неке основне елементе од којих зависи радни и социјални статус радника. ЕУ не располаже механизмом којим би државе чланице могла да принуди на јединствена правила у тој области, попут нпр. стандардизацију висине надокнаде за рад.

У овој области органи ЕУ усвајају углавном упутства, којима успостављају циљеве, али су форма и начини спровођења препуштени државама чланицама адресатима. Отуда се радноправна и правила социјалног осигурања разликују од државе до државе.

Према становишту Европске комисије у комуникацији са Саветом, Европским парламентом и Економско-социјалним саветом, циљ ЕУ у социјалној области није пуна хармонизација. У том духу, право ЕУ само прокламује минималне стандарде у погледу положаја радника.

Општа одлика права ЕУ у овој области је да је запослење везано за вољу радника, уколико савесно обавља посао. При томе, општа обавеза је закључење уговора о раду као основа рада и коришћења права на основу рада, без обзира на држављанство.

Уговори о ЕУ успостављају опште стандарде, који су временом развијани, почев од једнаке надокнаде за мушкарце и жене, забране сексуалне дискриминације, усклађивање основних правила безбедности на раду и социјалних права. Значајна новина, по Уговору из Мастрихта је обавеза учешћа радника у одлучивању и представљање радника и послодаваца у доношењу одлука органа ЕУ. У том смислу, временом се развија и лобистичка организације Унија конфедерације индустрије и послодаваца (УНИЦЕ) која има за циљ да се у погледу услова за рад успостављају што праведнија правила.

Правни оквир доње границе статуса радника испод које државе чланице не могу ићи чине 12 основних социјалних права. Ова права су јединствено радницима у ЕУ прокламована Повељом о основним социјалним правима радника:

- (1) Право на слободно кретање је једно од основних слобода, које ствара предуслове за остваривање миграција;
- (2) Право на правичну надокнаду представља само начелни оквир, због значајне разлике у надницама широм ЕУ;
- (3) Услови рада подразумевају физичку безбедност и правни положај радника;
- (4) Право на социјалну заштиту подразумева одговарајућу социјалну сигурност, као и социјалну помоћ за незапослене;
- (5) Право на стручно усавршавање;
- (6) Право на колективне уговоре;
- (7) Право на једнак третман муштараца и жена (посебно је обавезна заштита трудница, којима није дозвољен ноћни рад, високоризичне делатности и имају гарантовану зараду 75% плате, као и деце, забраном коришћења рада деце);
- (8) Право радника да учествују у управљању (информисани о раду предузећа, намерама послодаваца или учешће у одлучивању);
- (9) Право на здравље и заштиту на раду на радном месту;
- (10) Заштита деце и адолесцената (опште ограничење старосне доби за радну активност, забрана насилних места над малолетницима);

(11) заштита старих радника (од отпуштања, услова рада, да имају могућност преквалификације);

(12) заштита хендикепираних лица.

У ЕУ, дакле, не постоји целовита нормативна структура о положају радника. Јединствено су нормирани само оквири за основна права, минимални стандарди, али нема наговештаја усклађивања прописа у тој области. Честа проширења су резултирала увезивањем све више различитих економско-цивилизацијских целина, тако да је све теже постићи једнообразна решења, која су делом била општа пракса у интеграцији слично развијених и културолошки блиских држава.

6. Институционална структура ЕУ

Институционалну структуру ЕУ чине органи и тела који се, функционално, могу посматрати као:

- а) они који одражавају национални карактер ЕУ (Европски савет и Савет ЕУ) и
- б) они наднационалног карактера (Европски парламент, Европска комисија и Европски суд правде).

6.1. Европски савет

Европски савет је образован 1974. године, договором влада држава чланица, као вануговорни механизам и највише је политичко тело Уније, које доноси начела и опште смернице деловања о кључним стратешким питањима. Састав чине шефови држава или влада држава чланица, председник Европске комисије, министри спољних послова и један члан Европске комисије. Лисабонским споразумом, Европски савет је дефинисан као институција ЕУ која:

- (1) даје опште политичке смернице, са улогом „подстицаја за развој” и
- (2) утврђује „приоритете тог развоја”.

Предвиђено је да овим органом председава председништво, које се именује на мандатни период од 30 месеци, који се може обновити, чиме је замењен доташњи принцип ротације председавања на 6 месеци. Ово решење је уведено како би се унапредио континуитет и усклађеност рада. Европски савет заседа, по правилу, најмање два пута годишње, али у пракси то чини чешће. Одлуке најчешће доноси консензусом, али и квалификованом већином. Европски савет нема законодавну функцију. Председник Европског савета представља ЕУ према трећим странама, без задирања у делокруг Високог представника за заједничку спољну и безбедносну политику.

6.2. Савет ЕУ

Савет је институционални следбеник Савета министара, који се 1993. године сопственим закључком преименовао у Савет. Састав чине министри спољних послова држава чланица који имају уговорни мандат да преузимају обавезе у име своји држава. На тај начин, ово тело заступа интересе држава чланица у систему ЕУ и тако успоставља везу између националног и наднационалног нивоа. чине овлашћени представници држава чланица. Седиште му је у Бриселу, али је део заседања у

Луксембургу. Саветом председава министар спољних послова државе чланице на шест месеци, по начелу ротације, али има и групно председништво од по три министра држава чланице на 18 месеци, како би се обезбедио континуитет рада. Изузетак је Савет за спољне послове којим председава Високи представник за заједничку спољну и безбедносну политику. Из практичних разлога, Савет има девет формата рада по областима: (1) општи послови и спољна политика; (2) привредни и финансијски послови; (3) правосуђе и унутрашњи послови; (4) запошљавање, социјална политика, здравство и заштита потрошача; (5) конкуренција (унутрашње тржиште, индустрија и истраживачка делатност); (6) саобраћај, телекомуникације и енергетика; (7) пољопривреда и рибарство; (8) животна средина; (9) образовање, млади и култура. Међутим, формално, ради се о јединственом телу и одлуке су увек Савета као таквог.

Савет је законодавни орган, самостално или у одређеним питањима у поступку саодлучивања са Европским парламентом. У формулисању дневног реда значајну улогу има Комитет (одбор) сталних представника држава чланица (КОРЕПЕР), помоћни орган који припрема седница Савета. Како су ти представници у рангу амбасадора при ЕУ, овај одбор је уједно и механизам за разматрање политичких питања пре стављања на дневни ред, а тиме и за организацију рада Савета. Расправа и гласање о нацрту законодавног акта Савета ЕУ је јавно, због чега су седнице подељене на расправу о законодавним актима и расправу неvezану за законодавство. Као основне задатке Савета ЕУ, уговором су предвиђени:

- законодавна делатност, самостално или у поступку саодлучивања са Парламентом;
- усвајања Буџета ЕУ, у поступку саодлучивања са Парламентом;
- одлучивање у одређеним питањима уз обавезно саветовања са Парламентом;
- координација привредне политике држава чланица, након преговора које води Европска комисија
- одлучивање у одређивању и спровођењу заједничке спољне и безбедносне политике на основу општих смерница Европског савета
- координација активности и усвајања мера у полицијској и правосудној сарадњи у кривичним стварима.

Савет одлучује тројако: а) простом већином, у процедуралним питањима; б) квалификованом већином, о питањима попут унутрашњег тржишта, економских послова и сл.; или в) консензусом, у областима спољне политике, одбране, полицијске и правосудне сарадње, пореза и сл.. Консензус у Савету не подразумева изричиту сагласност, већ одсуство противљења представника држава присутних на седници. У многим областима се са једногласности прешло на квалификовану већину (павда и унутрашњи послови, састав комитета регија и економског и социјалног савета). До 2017. године, у поступку одлучивања квалификованом већином у Савету, се примењивао систем одмеравања гласова према величини и економској и политичкој

моћи држава (пондерисање), од када се прелази на систем гласања према начелу двоструке већине, држава и популације. Двоструку већину чини 55% држава ЕУ и да представљају најмање 65% становништва, изузев када Савет ЕУ не одлучује на предлог Европске комисије или Високог представника за заједничку спољну и безбедносну политику у ком случају потребна већина држава износи 72% чланица. Лисабонски уговор предвиђа и могућност мањинске блокаде одлука Савета, од стране најмање четири чланице ЕУ (тзв. систем блокирајуће мањине), захваљујући којем мањина може да тражи да се поново размотре одлуке Савета ЕУ које су противне њиховом виталном интересу.

6.3. Европска комисија

Европска је извршни орган ЕУ, са седиштем у Бриселу. Основне функције су да:

- (1) надгледа поштовања права;
- (2) контролише регуларно функционисање и развој заједничког тржишта;
- (3) чува права заједнице; и
- (4) покреће иницијативе.

Комисија је надлежна за законодавне иницијативе, спровођење одлука, секундарно законодавство о свом саставу и раду, препоруке и ставове по одређеним питањима, као и заступање ЕУ пред трећим државама и међународним организацијама. Надлежност Комисије је ограничена у неким областима, попут спољних граница, азила, имиграција. Комисија има генералне директорате за уже области (рибарство, трговина, финансије, пољопривреда). Комисија припрема одлуке Савету ЕУ и у сваком тренутку може променити предлог, а Савет ЕУ мора прибавити сагласност Комисије за одступања од предлога. Спровођење одлука врши се, по правилу, доношењем неопходних аката, а сама је одговорна када спроводи буџет. У поступку контроле има двостепену функцију: а) статус странке пред Европским судом правде у смислу да може бити покретача спора уколико право повређује држава или орган Уније Комисија, а б) самостално доноси одређене мере уколико повреду чине правна лица. У спољним односима ЕУ, Европска комисија наступа као заступник у име Уније.

У припреми одлука Европска комисија, генерални директорати сачињавају текст акта који даље разматрају Правна служба и Генерални секретаријат Комисије који достављају нацрт предлога прописа на разматрање. Након што нацрт прихвати проста већина (најмање 14 чланова Комисије), он добија статус предлога и доставља се Савету ЕУ и Парламенту на даљу процедуру. Радом Европске комисије руководи председник. С обзиром да се бира у Европском парламенту након што га Европски савет, водећи рачуна о резултату избора за Европски парламент и након одговарајућих консултација и одлучивања квалификованом већином, предлаже као кандидата за ту функцију, сматра се да има и одређени политички легитимитет. Стога су председнику Европске комисије поверена значајна задужења. Осим унутрашње организације овог тела, он расподељује ресурсе, именује поверенике, а може да захтева њихове оставке у посебним околностима.

Потпредседник Европске комисије је Високи представник за заједничку спољну и безбедносну политику. Надлежан је за заједничку спољну и безбедносну политику и

овлашћен да подноси предлоге. О избору на ову функцију одлучује Европски савет квалификованом већином, уз сагласност председника Европске комисије. У оквиру Комисије, поред потпредседавања, председава Саветом за спољне послове Комисије. У обављању послова из свог делокруга на располагању има Европску службу за спољно деловање, која је састављена од особља Савета за спољне послове, различитих комисија и дипломатских служби држава чланица.

6.4. Европски парламент

Европски парламент је, од првих непосредних избора, 1979. године, једино наднационално тело ЕУ чији се чланови бирају непосредним изборима, на период од пет година. Од Уговора о Европској унији из Мастрихта, Европски парламент је „састављен је од представника грађана Уније”, чиме је промењено дотадашње решења из Уговора о Европској заједници по коме су га чинили „представници народа држава”. Парламент има 785 посланика. Највећи број представника по чланици смањен је на 96 (до избора 2014. године, Немачка је задржала 99 представника у овом телу), најмањи је повећан на 6. Ради ефикасности рада образовано је 17 парламентарних комитета (одбора). Европски парламент ради по начелу европских политичких групација (од 1999. године је укинута је право стварања фракције из само једне државе чланице), а постоје и независни посланици. За фракцију је потребно најмање 20 посланика, под условом да представљају најмање петину држава чланица. Политичке групације разматрају извештаје парламентарних одбора и сачињавају евентуалне амандмане пре пленарног заседања. Парламент одлучује простом или квалификованом већином зависно од предмета.

Европски парламент:

- (1) има улогу у законодавном процесу,
- (2) утврђује начела и
- (3) врши контролна и саветодавна овлашћења.

Лисабонски уговор је проширио законодавна овлашћења новим „редовним законодавним поступком”, уместо дотадашњег поступка саодлучивања. Редовни законодавни поступак се предвиђа за нових 40 нових области, чиме је њихов укупан број достигао 73 области. Задржан је поступак пристанка парламента, у форми сагласности, као и поступак саветовања. Нови поступак доношења Буџета увео је у одобравању основног финансијског акта једнакост између Парламента и Савета ЕУ. Парламент мора дати сагласност и за вишегодишњи финансијски оквир. Европски парламент бира, већином посланика, председника Европске комисије, на предлог Европског савета (у којем се кандидат бира квалификованом већином). Уз то, парламент и даље одобрава Европску комисију у целини, према саставу који предлаже председник Комисије. Парламент располаже и правима обавезног мишљења и саодлучивања, прима и разматра извештаје од органа заједнице и држава чланица, врши парламентарну контролу Савета, Европске комисије, Европске централне банке, а могући је тужилац у поступку пред Европским судом.

6.5. Суд правде

Суд правде ЕУ је установљен Париским уговором (Европска заједница за угал и челик), са седиштем у Луксембургу. Састоји се од 27 судија које бирају владе држава чланица из реда угледних стручњака који уживају јавно поверење и углед и чија непристрасност и стручне референце се подразумевају у поступку одређивања кандидата, са мандатом од шест година и могућношћу да поново буду постављени. Сваке треће године се бира по седам, односно осми судија. Суд углавном заседа у већима од 13 (Велико веће), од пет, или од троје судија, а ретко у пуном саставу, већ. Суд има и 8 генералних адвоката (по један из Француске, Немачке, Британије, Италије и Шпаније, док из осталих држава ротирају), који помажу Суду. Број независних адвоката може се повећати на једанаест. Генерални адвокати учествују у раду суда, давањем мишљење приликом решавања случаја, али не учествују у гласању.

У поступку пред судом, странке могу бити државе чланице, институције ЕУ, компаније и физичка лица. Надлежност Суда проистиче из капацитета да обезбеди јединствено тумачење и примену комунитарног права на нивоу Уније и у државама чланицама (имају снагу извора права), тако да Лисабонски уговор утврђује његову општу и обавезну надлежност над целокупним правом Уније, изузимајући заједничку спољну и безбедносну политику.

Надлежност Суда правде одређена је, правнотехнички, двојако:

(1) изричито:

- у поступцима ради испуњења обавеза према Унији
- у поступцима за поништај аката органа Уније
- у споровима због неизвршења обавеза органа Уније
- у споровима за накнаду вануговорне штете коју проузрокују органи Уније
- у поступцима по жалбама на одлуке првостепеног суда Уније
- за тумачење комунитарног права

(2) негативно

- у случајевима који у првом степену нису у надлежности Општег суда (раније Суда прве инстанце)²

Суд правде има и развојну функцију у комунитарном праву, што је од значаја са аспекта избегавања правних празнина. Овај Суд је некад принуђен да у одлукама дефинише правну норму за коју нема изричит основ у примарном или секундарном праву ЕУ. На тај начин кроз праксу ствара нормативни оквир комунитарног права, било да је реч о одлукама или давању претходног мишљења у поступку примене права.

6.5.1. Поступак пред Судом правде

Поступак пред Судом има четири фазе:

² Ради се о предметима: по тужби службеника против органа и других институција ЕУ; по тужби за поништај које подносе правна и физичка лица; по тужби због непоступања које подносе правна и физичка лица; по тужби за накнаду штете правним и физичким лицима у случајевима вануговорне одговорности ЕУ; арбитражним тужбама правних и физичких лица за доношење привремене мере и за обезбеђење испуњења мера неког од органа.

- писмени део,
- претходно испитивање тужбе,
- усмени поступак и
- пресуђивање.

Поступак покреће странка, писменим актом/тужбом, у којем образлаже правни основ и чињенице од значаја за спор. Након достављања акта тужиоца, тужени има рок од месец дана за припрему одбране. У тој фази тужени може истаћи прелиминарни приговор везано за допуштеност спора, везано за надлежност Суда, предмет спора и рокове за започињање поступка. О приговорима се одржава посебна расправа, а мишљење дају и генерални адвокати. Након тога, Суд може а) уважити приговор (чиме се поступак по приговору окончава), б) одбацити приговор (након чега се поступак наставља од оне тачке у којој је био прекинут) или в) наставити поступак до коначне пресуде, с тим да ће на крају одлучити о недопуштености и ако јесте одлучити или одбацити тужбу без улажења у меритум.

У фази претходног испитивања утврђује се чињенично стање и одлучује који се докази имају извести. Председник Суда, по пријему тужбе, додељује предмет једном од већа и одређује судију известиоца. Први генерални адвокат одлучује који ће од њих преузети случај. Када странке изнесу захтеве о предмету спора, судија известилац сачињава прелиминарни извештај о чињеницама од значаја за спор. Суд на административном састанку одлучује које чињенице треба доказивати и који су докази потребни. Сведоци су увек сведоци Суда. Странка која жели да предложи сведока мора се захтевом обратити Суду.

У фази усменог поступка, странке се у изјашњавају о предмету спора, при чему зависно од његове важности поступак тече пред већима Суда или пред Судом у пуном саставу. На усменој расправи странке износе чињенице пред судијама и генералним адвокатима, који могу постављати питања. Од 2003. године мишљење генералних адвоката се захтева само уколико конкретни случај отвара неко ново правно питање. Усмена расправа се наставља касније како би генерални адвокат пред Судом могао да изложи своје мишљење, на које странке немају право да стављају примедбе. Тиме се усмени поступак окончава.

Након усмене фазе, Суд се повлачи, а генерални адвокати дају своје мишљење после којег судије доносе одлуку. Суд одлучује у нејавној седници. Судија известилац припрема нацрт пресуде који се ставља пред остале судије. Уколико је потребно одлучује се гласањем. Одлука Суда се доноси већином и објављује на јавној седници. Одлука се чини доступном јавности путем објављивања изреке у службеном гласнику Уније, а цела пресуда заједно са мишљењем генералног адвоката објављује се у службеним правним публикацијама. Против пресуде Суда правде жалба није дозвољена.

Поступак је другачији када Суда правде одлучује по захтеву суда неке државе чланице да донесе одлуку о претходном питању. Овде, формално, нема странака у спору, а Суд

правде своју функцију врши пружањем помоћи националним судовима. Овај поступак национални судови покрећу захтевом Европском суду правде, који одлуку доставља националном суду који наставља раније започети поступак. Посебну одлику овог поступка чини могућност нижих националних судова да се могу директно обраћати Суду правде, без посредовања више судске инстанце.

6.6. Општи суд

Првостепени суд је установљен 1989. године, под називом Суд прве инстанце, ради смањења притиска на Суд правде, који је морао да поступа у великом броју случајева. Општи суд и Суд правде чине правосудни систем ЕУ. Општи суд нема стварну надлежност у односу на Суд правде, већ поступа у споровима ради заштите права физичких и правних лица. Општи суд одлучује у првом степену у следећим споровима:

- за поништај аката Заједнице;
- за накнаду штете коју су проузроковали органи Уније;
- против Европске комисије по тужби компанија; или
- привредних друштава (највећи број су антимонополски спорови); и
- између ЕУ и њених службеника.

Против одлука Општег суда може се уложити жалба. Основ за жалбу је ограничен на правна питања: ненадлежност, повреда правила поступка (мора бити на штету странке која се жали) или кршење права Уније. Жалбу може поднети странка или умешач, изузев у случајевима који се односе на радне спорове службеника. Држава чланица или орган Уније, међутим, може уложити жалбу чак када није странка у спору, ни умешач. Умешачи који нису органи Уније ни државе чланице могу се жалити само онда када их се нека одлука првостепеног суда непосредно тиче.

6.7. Економски и социјални комитет

Економски и социјални комитет је саветодавно тело ЕУ. Установљен је Римским уговором као тело које спроводи консултативне поступке пре него што питања дођу на одлучивање у тела ЕУ. Комитет је устројен на трипаритетном моделу, тако што га чини једнак број представника запослених, послодаваца и других интересних група из сваке државе чланице. Према Лисабонском уговору, број чланова Комитета је ограничен на највише 350. Мандат чланова Комитета траје 5 година и може се обновити. Његов састав одређује Савет ЕУ, на предлог Европске комисије.

У саветодавним поступцима, Комитет је у функцији артикулације интересе привредних и друштвених група из држава чланица ЕУ. Саветовање је обавезно у 5 области од 7 које су у делокругу Комитета: образовање, култура, здравство, саобраћајнице и економско-друштвена кохезија.

Економски и социјални комитет изражава ставове у форми мишљења. Мишљење Комитета није обавезујуће за тела која доносе одлуке и прописе на нивоу ЕУ. Њихов значај је у томе да одражавају и исказују ставове заступљених интересних група.

Временом, међутим, интересне групе све више и интензивније на одлуке у европским органима утичу тако што користе лобистичку моћ, на уштрб ослањања на Комитет.

6.8. Комитет региона

Комитет региона је основан 1994. године, Уговором из Мастрихта.. Ово је саветодавно тело са, седиштем у Бриселу и најмлађа је институција ЕУ. Комитет региона је настао као последица тренда децентрализације и захтева локалних и регионалних власти у државама чланицама ЕУ да остварују непосредан утицај на одлуке које се тичу локалних интереса. Састав Комитета чине представници регионалних и локалних власти из свих држава чланица ЕУ који се бирају на мандат од 4 године. Чланови Комитета региона ЕУ се бирају на регионалним и локалним основама. Председник Комитета региона бира се из редова чланова Комитета, на период од две године. Државе кандидати за чланство у ЕУ имају статус посматрача у Комитету региона ЕУ.

Надлежности Комитета се односе на регионална питања, прекограничну сарадњу и организацију локалне власти. Поступак пред овим Комитетом спроводи се пре одлучивања о кључним питањима из области регионалне политике, заштите животне средине, културе, образовања и транспорта.

Комитет региона пружа информације о последицама локалним и регионалним властима, али и кандидатима за чланство у ЕУ којима на тај начин омогућује да учествују у раду Комитета и пре чланства у ЕУ. Комисија ЕУ и Савет ЕУ су обавезни да консултују Комитет региона по питању предлога аката који се примењују на регионалном и локалном нивоу. Мишљења Комитета, међутим, нису обавезујућа, већ имају за циљ да ускладе процес одлучивања ЕУ са посебним интересима и да га приближи интересима и очекивањима грађана ЕУ.

6.9. Ревизорски суд

Ревизорски суд је основан 1975. године, са седиштем у Луксембургу. Састав овог тела чини по један члан из сваке државе чланице ЕУ. Ово тело чине чланови које предлажу државе чланице ЕУ. Списак предложених кандидата усваја Савет ЕУа, уз претходну сагласност Европског парламента. Чланови се бирају на период од 6 година и делују потпуно независно у односу на тела чланица из којих долазе. Чланови Ревизорског суда бирају председника Суда на мандат од 3 године, уз могућност реизбора.

Европски ревизорски суд је независно тело задужено за рачуноводствену контролу. Две најзначајније функције Ревизорског суда ЕУ су:

- (1) процењује да ли су европска тела трошила средства на дозвољен и ефикасан начин
- (2) контролише рачуноводствену обраду и смисленост издатака.

Он врши финансијску контролу пословања органа ЕУ и на крају сваке буџетске године о својим налазима подноси Годишње извештаје и мишљења. Предмет контроле су све институције које није управљају средствима пореских обвезника ЕУ. Лисабонски уговор предвиђа мере које ово телу омогућују да открива и злоупотребе овлашћења или друге врсте недозвољеног понашања. У пракси се не ослања само на извештаје тела која су под истрагом, већ спроводи и сопствена истраживања, посебно у

случајевима сумње на неправилности, проневере, корупцију, превару или крађу. Своја запажања износи самоиницијативно, али није овлашћен да изриче већ само да препоручи мере или санкције. Задатак Ревизорског суда састоји се у редовном испитивању законитости и регуларности прихода и расхода свих институција, тела и агенција Уније, као и у анализи ефикасности управљања средствима. Ревизорски суд ЕУ објављује Годишњи извештај у Службеном листу ЕУ и доставља га свим европским институцијама. Мишљења и извештаји Ревизорског суда ЕУ се доносе (усвајају) већином гласова.

6.10. Европска централна банка

Европска централна банка представља монетарну власт Европске уније, са седиштем у Франкфурту. Основана је 1998. године. Њено оснивање је предвиђено Уговором из Мастрихта, чиме је покренут пројекат стварања монетарне уније као надоградње унутрашњег тржишта ЕУ. Одговорност за спровођење европске монетарне политике преузела је почетком 1999. године. Главни разлог њеног оснивања био је стварање монетарне уније с јединственом валутом - евром. Државе у монетарној унији пренеле су овлашћење над монетарном политиком на европски ниво, чиме је формулација и спровођење такве заједничке монетарне политике припала Европској централној банци.

6.11. Европска инвестициона банка

Европска инвестициона банка је финансијска институција ЕУ која има улогу обезбеђивања средстава за инвестициона улагања намењена развоју и интеграцији земаља чланица. Банка одобрава кредите за развој недовољно развијених региона, модернизацију саобраћајне, телекомуникационе и енергетске инфраструктуре, конкурентност европске индустрије, развој малих и средњих предузећа, заштиту животне средине и слично, уз минималне годишње камате.

6.12. Европска банка за обнову и развој

Европска банка за обнову и развој, са седиштем у Лондону, основана је Споразумом о успостављању ЕБРД, 1991. године, са циљем олакшавања и финансијског подржавања транзиције планских привреда бивших социјалистичких земаља на тржишну привреду. Такође, учествује у припреми нових кандидата за чланство у Европску унију.

Банка усмерава највећи део својих средстава на кредите за приватизацију, уз политику условљавања попут поштовања људских права, развијања вишепартијског демократског система, изградње правне државе и тржишне привреде. Помоћ Банке остварује се директним улагањима у приватна или јавна предузећа, приватне или државне банке, профитне и непрофитне институције, суфинансирањем улагања, пружањем техничке помоћи за припрему, као и финансирањем одређених инвестиционих или развојних пројеката. Банка данас спроводи активности у државама Европе и Азије.

6.13. Европски омбудсман

Европски омбудсман прима жалбе грађана ЕУ када сматрају да су им комунитарне установе повредиле одређено право. Омбудсман је установљен уговором из Мастрихта у циљу унапређивања демократичности и транспарентности у раду комунитарне управе. Омбудсман, самоиницијативно или на основу пријаве, разматра одређене случајеве кршења права у поступку рада органа ЕУ, врши улогу посредника у споровима између лица која подносе притужбу и органа ЕУ на чију повреду се притужба односи. Омбудсман несметано врши испитивање повреде права, а орган на који се притужба односи дужан је да на захтев омбудсмана достави сва релевантна документа која се односе на тај случај. Омбудсману се могу обратити држављани ЕУ, држављани трећих земаља који бораве у ЕУ, компаније, удружења и организације са седиштем у ЕУ.

Институције Европске уније често имају потребу за стручном и техничком подршком како би могли компетентно да одлучују. Стога Унија, поред хиљада истраживача ангажованих широм ЕУ, од 1970.-тих почиње да образује специјализоване агенције.