

*Проф. др Дара Миленовић,  
Правни факултет, Ниш*

## **Хармонизација (усклађивање) привредног права СР Југославије са правом Европске уније**

### **Увод**

Развијене земље Европе, сагласно достигнутом степену укупног развоја, као и нивоа међусобне сарадње, а ради остварења интеграције, пре свега економске, али и у другим доменима, кренуле су путем међусобног усклађивања и њихових правних система, у циљу подстицања и унапређења интеграционих процеса. На тај начин створен је висок степен сигурности свим учесницима у међусобном комуницирању и одвијању привредних и других активности, са основним циљем стварања бољих услова живота и рада њихових грађана. У члану 2. Уговора о оснивању Европске економске уније (у даљем тексту Уговор), истиче се да је циљ њеног оснивања да успостављањем заједничког тржишта, као и економске и монетарне уније, и спровођењем заједничких активности предвиђених члановима 3. и 3. А, унапређује складан и уравнотежен привредни развој у целој Заједници, трајан и неинфлаторан раст који ће поштовати животну средину, висок степен усклађености економских резултата, висок ниво запослености и социјалне заштите, подизање нивоа и квалитета живота, привредну и друштвену повезаност и солидарност између земаља чланица. ЕЕЗ је, дакле, у почетку, осмишљена као привредна интеграција, која је ограничена само на "успостављање заједничког тржишта", тј. на омогућавање успостављања четири велике слободе (слободу промета робе; слободу кретања лица; слободу пружања услуга и оснивања предузећа; и слободу кретања капитала) и фер или лојалну конкуренцију. У том смислу, чланом 3. Угово-

ра, поред осталог, прописује се и укидање сметњи (ограничења) за слободу кретања људи, робе, услуга, и капитала и за приближавање права до нивоа који је неопходан за правилно функционисање заједничког тржишта. Међутим, треба истаћи да је Европска унија превазишла Уговором постављени основни циљ - успостављање и функционисање заједничког тржишта (економска интеграција) и пред собом поставила развијање виших облика сарадње у другим областима: у области заједничке спољне и безбедоносне политике, као и у области правосуђа и унутрашњих послова. То значи да Европска унија, несумњиво, иде у правцу даље интеграције.

Пошто Европске заједнице почивају на праву, то су њихови органи (Европске заједнице, Европске заједнице за атомску енергију и Европске заједнице за угљ и челик ) и земље чланице створили скуп прописа (комунитарно право). Комунитарно право представља скуп материјалних правила садржаних у посебним изворима који су независни од националних права земаља чланица, а којима се регулишу тзв. комунитарни односи. С обзиром да је предмет регулација одређен (и ограничен) циљевима Европске уније, то се овај скуп материјалних правила одређује или као функционална област права, или као посебна правна дисциплина или грана права у настајању.<sup>1)</sup> Након ступања на снагу Уговора о европској унији, ово право се назива и правом Европске уније.

Систем комунитарног права чине две групе прописа: тзв. институционално право ЕУ (којим се регулишу организациона и уставно-правна питања Заједнице) и, у условном смислу, привредно право ЕУ (којим се регулише успостављање и функционисање заједничког и унутрашњег тржишта). Комунитарни правни систем чине и остали прописи трговинског и уговорног права - у мери у којој су хармонизовани односно унификовани.

Комунитарно право чине две врсте прописа. Они су садржани како у међународним уговорима које земље чланице закључују између себе (превасходно Уговори о оснивању заједница), а у складу са поступцима које регулише међународно јавно право (примарно право), тако и у прописима које надлежни органи ЕУ доносе у складу са поступцима који су тим међународним уговорима предвиђени (секундарно право). Овде треба посебно истаћи значај Суда правде за развој комунитарног права. Поред обављања функције интерпретације и примене Уговора (чл. 164.), овај Суд је проширио свој утицај на развој комунитарног права. Пошто је Заједница заснована на владавини права, то сви комунитарни прописи морају имати правни основ доношења и бити у складу са Уговором као уставном повељом заједнице.<sup>2)</sup> Комунитарни правни систем је систем строгих хијерархијских норми, где највећу снагу имају норме садржане у Уговору о оснивању и општа правна начела.

1. K. Mortelmans: Community Law: More than a Functional Area of Law, Less than a Legal System, LIEI, 1, 1996, pp, 48-49
2. 1/91, Opinion on the Draft/Agreement on a European Economic Area (1991) ECR I-6079.

Остваривање циљева постављених пред Европску унију подразумева доношење и примену у свим земљама чланицама Уније јединствених комунитарних прописа, или примену усклађених националних прописа. У првом случају комунитарним прописима замењује се национално право, тако да се они непосредно примењују и производе правно дејство. То значи да се сва права и обавезе настале на основу комунитарног права не примењују само на институције Заједнице, и на земље чланице, него и на грађане Заједнице. У другом случају доносе се комунитарни прописи, а земље чланице које су обавезне да поштују те прописе то остварују тако што доносе имплементирајуће мере.

Предмет наше пажње је хармонизација (усклађивање) привредног права СР Југославије са правом Европске уније. Пре него што пређемо на излагање, одредимо појам хармонизације (усклађивање).

### Хармонизација (усклађивање)

Под хармонизацију (*harmonization, Angleichung, Rapprochement*) подразумева се посебан поступак или метод којим се врши усклађивање националних прописа или усклађивање суштине њихових политика.<sup>3)</sup>

Општи правни основ за хармонизацију националних законодавстава у мери у којој је то неопходно за исправно функционисање заједничког тржишта садржан је у одредби члана 3. х Уговора о оснивању. Међутим, у одредбама садржаним у основним уговорима користи се више различитих израза за које се може сматрати да спадају у оквирни појам "хармонизације" или "усаглашавање". Између тих израза може се правити разлика, како би се на тај начин означили различити степени усаглашености која се предузима у разним областима интеграције у оквиру Европске уније. Тако, у Уговору о оснивању ЕЗ (како је измењен и допуњен, укључујући и Мастрихтски уговор) у Делу II ("Основи Заједнице") користи се израз "координација" (*coordination*), док се у Делу III ("Политика Заједнице") користи израз "апроксимација" (*approximation*). Кад говоримо о економској интеграцији израз хармонизација значи стварање јединственог правног система Заједнице; апроксимација усвајање таквих прописа на нивоу земаља чланица који ће бити признати на територији целе Заједнице; и /или координација-настојање да се дође до еквивалентних одредби.

Обавеза земаља чланица на усклађивање конкретних националних прописа предвиђена је Уговором о оснивању. Прописи са којима се хармонизују правни системи земаља чланица са правом Европске уније садржани су у основним уговорима (примарно право) и у инструментима који спадају у секундарно право. Комунитарно право је, дакле, право којим су земље чланице ограничиле своја суверена права, мада у ограниченим областима. Тако је створено право које обавезује и држављане и саме земље чланице.<sup>4)</sup> Посебно је значајно и интересантно схватање

3. J. Basedow: A Common Contract Law for the Common Market, 33, 1996, CMZ Rev., 1171.

Суда правде који истиче да је за разлику од класичних међународних уговора, Уговор о оснивању ЕЕЗ креирао свој сопствени правни систем, који, након ступања Уговора на снагу, постаје интегрални део правног система земаља чланица, који су њихови судови дужни да примењују. Право које потиче из Уговора, због своје посебне изворне природе, не може да буде подређено правним прописима земаља чланица. Уговором о оснивању земље чланице не могу доводити у питање статус комунитарног права, као систем униформно и генерално применљив у целој Заједници.<sup>5)</sup> Тако, Суд правде својим пресудама подржава тенденцију јачања елементарна наддржавности (надређености) комунитарног права праву земаља чланица.

Као правна средства хармонизације користе се комунитарна упутства. Комуитарна упутства обавезују сваку земљу чланицу којој су упућена само у погледу резултата које треба постићи, док је националним органима земаља чланица остављено да изаберу облике и методе којима дати резултат треба постићи. У упутствима је, чак, наведен и рок њиховог ступања на снагу. За свако упутство органи Заједнице морају наћи одговарајући правни основ у конкретном члану Уговора о оснивању. У одређеним случајевима и упутства могу имати непосредно дејство.

У случајевима кад су разлике између прописа земаља чланица велике, правилници који се доносе на нивоу Заједнице су обавезни, како на нивоу Заједнице, тако и на националном плану, и имају непосредно дејство. Само на тај начин може се непосредно применити основно начело о четири слободе које представља основу на којој Заједница почива.

Земље чланице Европске уније имају, дакле, правну обавезу да своје националне прописе хармонизују (усагласе) са правом ЕУ, ради успостављања и функционисања заједничког тржишта. Пошто су земље чланице ЕУ превазишле домен економске интеграције и кренуле путем развијања виших облика сарадње, са тенденцијом даље, шире интеграције (заједничка спољна и безбедоносна политика, као и сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова), то се и области које покривају разни нивои хармонизације шире.

Поступак уношења комунитарних упутстава у домаћи правни систем означава се као поступак имплементације или транзиције. Пошто усклађивање националних прописа може бити остварено на активан и на пасиван начин, то се имплементација комунитарних упутстава у национална права земаља чланица може извршити на два начина. Први, доношењем нових хармонизованих (усклађених) прописа или променом и усаглашавањем постојећих прописа са комунитарним упутствима (поступак активног усаглашавања националних прописа). Други, признавањем директног дејства појединим одредбама Уговора о оснивању, које испуњавају потребне услове за то, уколико садрже одређене забране земљама чланицама-нпр., да доносе нове прописе и мере (поступак пасивног усклађивања националних прописа).

---

4. Случај 6/64 *Flamino Costa i ENEL* (1964) ECR. 585.

5. *Ibid.*

Уговором о оснивању предвиђају се два узајамно допуњавајућа метода за усклађивање постојећих прописа и стварање новог права: метод хармонизације и метод унификације.

Методом хармонизације одстрањују се непожељне разлике у одређеним областима система права и на тај начин врши се приближавање и координација интерних правних прописа у оној мери у којој је то потребно за функционисање заједничког тржишта.

Питање хармонизације може се посматрати: 1. са аспекта земаља чланица; 2. са аспекта земаља које су у неком облику придруживања и очекују да у блиској будућности буду примљене у ЕУ; 3. са аспекта земаља чије се, евентуално, учлањење, може очекивати у даљој перспективи.

Када су у питању земље чланице ЕУ, као што смо већ истакли, оне су у правној обавези да своје унутрашње право усагласе са правом Европске уније. Према Уговору о оснивању-члан 189. (3), комунитарно упутство обавезује сваку земљу чланицу којој је упућено у погледу циљева које треба постићи, док је властима земаља чланица остављено да изабере облике и средства којима дати циљ треба постићи.

Комисија Европских заједница донела је "Белу књигу 2", о припремању придружених земаља централне и источне Европе за улазак у Европску унију. У питању су државе у којима је извршена промена система, односно прелаз са планске на тржишну привреду крајем осамдесетих година, и са тим повезани изгледи за интеграцију њихових привреда у међународну поделу рада. Поред тога, у овим земљама остварио се и одговарајући привредни раст, макроекономска и политичка стабилност, као и одговарајући институционални оквир. У Белој књизи 2 садржана су, дакле, упутства о припремама ових земаља за пријем у чланство Европске уније.

Наша земља спада у трећу групу земаља. У питању су земље чије се учлањење може очекивати у некој даљој перспективи.

Унификација унутрашњих прописа се постиже директном применом и директним дејством комунитарних правила у односима између земаља чланица у самој Европској унији. У међународним односима Заједнице унификација права се, по правилу, остварује закључивањем међународних конвенција.

### **Хармонизација привредног права СР Југославије са правом Европске уније**

Као што је већ истакнуто, учлањење наше земље у Европску унију може се очекивати у даљој перспективи. Пре тога неопходно је остваривање одговарајућих економских и политичких услова.

Поновно успостављање институционалних односа Европска унија условљава тзв. регионалним приступом. Европска унија пристаје да са тзв. суседним земљама са простора бивше Југославије успостави институционалне односе, квалитативно и

квантитативно исте какве те земље успоставе међусобно. Комисија Европске уније је фебруара 1997. године поднела Савету извештај под називом "Примена условљености на развој односа између ЕУ и земаља на које се односи регионални приступ". На основу извештаја Комисије, Савет је исте 1997. године донео конкретне закључке о стратегији Европске уније у односима са земаљама региона. "Стратегијом испуњавања (политичких и економских) услова" Европска унија условљава развој билатералних односа са државама региона. Тек након испуњења постављених услова (десет општих и три посебна услова), СР Југославија може да очекује ступање у институционалне односе са Европском унијом.

У току десетак последњих година, односе ЕУ – СРЈ карактерише знатно заостајање са сарадњом коју је Европска унија развила са земаљама средње и источне Европе. Шта више, период 1992-2000. карактеристичан је по томе што је Република Србија – СРЈ била под одређеним економским санкцијама од стране Европске уније. Међутим, без обзира на такво стање у односима ЕУ-СРЈ, а посматрајући Европску унију као високо интегрисани и хомогенизовани простор утемељен на јединственим вредносним, политичким, развојним и геостратешким постулатима<sup>6)</sup>, Савезна влада је маја 1996. године усвојила закључак о потреби и програму рада на хармонизацији домаћег права са правном регулативом Европске уније, Савета Европе и трговинске организације.<sup>7)</sup> Ради праћења и подстицања сложеног и дуготрајног процеса хармонизације нашег правног система са правом Европске уније, формирана је и посебна Комисија за хармонизацију.<sup>8)</sup> Наша Савезна влада је закључила да не постоји алтернатива давању приоритета европској опцији у циљу повратка наше земље у светске привредне токове. Користи које би наш унутрашњи правни систем добио хармонизацијом нашег права са правом Европске уније биле би вишеструке. Прво, домаћи правни систем био би модернизован. Друго, хармонизовани унутрашњи правни систем омогућио би лакшу правну и сваку другу комуникацију са земаљама Европске уније. Треће, хармонизацијом домаћег права са правом Европске уније олакшао би се и убрзао поступак закључења споразума о асоцијацији или стицања пуноправног чланства, јер би значајан део неопходне активности већ био завршен. Хармонизација домаћег права са правом Европске уније значајно би допринела побољшању њене међународне позиције.<sup>9)</sup>

О праву Европске уније водило се рачуна приликом доношења неких наших прописа из привредног права. Овде се, пре свега, мисли на Закон о предузећима из 1996. године и на Антимонополски закон из 1996. године. Поред ова два значајна

6. Поповић: Европска опција и Југославија: Обострани стратешки интерес Европске уније и Југославије, у: Ковач-Поповић: Прилагођавање привреде условима пословања на тржишту Европске уније, Београд 1995, стр. 24.
7. "Сл. лист СРЈ", бр. 45/96.
8. Решење о именовању чланова Комисије објављено је у "Сл. листу СРЈ", бр. 14/98.
9. Р. Вукадиновић: Прилагођавање домаћег законодавства прописима Европске уније, у: Евро-медитерански простор: оквири и нове форме националног повезивања, Подгорица, Центар за медитеранске студије, 1996.

закона, донета је и група закона из области права интелектуалне својине. И приликом доношења ових закона, водило се рачуна о праву Европске уније. Међутим, правна теорија ставља приговоре у погледу квалитета урађеног посла у вези хармонизације нашег (привредног) права са правом Европске уније. Тако, нпр. истиче се да хармонизација домаћег права не може да се сведе на механичку рецепцију прописа Европске уније, (а посебно не искључиво одредаба Уговора о оснивању) у домаће право. При том се мисли на Антимонополски закон СРЈ. Хармонизација не подразумева дословну транскрипцију норми права ЕУ у домаће правне прописе, већ тражи њихово усаглашавање у контексту целокупног правног система ЕУ, као и у светлу нових сазнања правне науке на одређеном пољу, како би домаћа решења могла бити усклађена са одговарајућим решењима права ЕУ и прилагођена домаћим условима.<sup>10)</sup> Сигурно је да, посматрано са аспекта привредног права, као друштвено-економске и правне категорије, тржишни услови привређивања, без двоумљења, неминовно захтевају целовиту и консеквентну реафирмацију класичног привредног (трговинског) права на науци заснованој, чија је сврсисходност и профитабилност верификована дугом праксом демократски и економски најразвијенијих земаља и међународне заједнице. Да би се то постигло, неопходно је уложити велике напоре и реализовати бројне задатке различите природе (пре свега економске и политичке).

У протеклих годину дана долази до "одмрзавања" политичких и економских односа са највећим бројем земаља, а међу њима и са државама бивших југословенских република, као и са земљама чланицама Европске уније. Када су у питању државе-бивше југословенске републике, успостављају се порушене економске, а самим тим и политичке везе. Резултат тога је захтев за "мекшим" границама у циљу бржег и већег протока роба и капитала. Између Европске уније и наше земље постепено се развија широка лепеза контаката и сарадње. Тако су дипломатски односи са земљама Европске уније и Комисијом Европске уније, подигнути су на амбасадорски ниво; југословенска (нова) Влада потписала је са Европском Комисијом споразум о сарадњи до 2006. године; СРЈ је укључена у примену изузетних трговинских мера.<sup>11)</sup> Европска унија предвидела је и помоћ СРЈ од 2, 5 милијарди еура, а већ у овој, 2001. години, треба да пристигне 240 милиона еура; Европска унија најавила је формирање "Саветодавне радне групе" што представља први корак у институционализацији сарадње. Међутим, треба истаћи да Европска унија и СР Југославија још увек немају институционализоване односе, јер нису закључиле билатерални споразум о сарадњи.

Пошто се не налазимо у првом кругу кандидата за пријем у чланство Европске уније, то имамо довољно времена да озбиљно размотримо присутне проблеме (економске и политичке природе) и приступимо систематски њиховом решавању.

10. Д. Марковић Бајаловић: Усклађеност југословенског права са правом Европске уније у материји антимонополског права, у: Усклађивање права СРЈ са правом ЕУ, Ниш, 1999. година, стр. 306.

11. Одлуком бр. 2863 од 23. 11. 2000. године, ове мере су на снази од 01. 12. 2000. године.

Већ започети поступак хармонизације нашег домаћег (превасходно привредног) права, са правом Европске уније, треба наставити. Уочене недостатке у донетим прописима (нарочито у области привредног права) треба отклонити, што не би требало да представља неку посебну тешкоћу. Хармонизацијом домаћег права са правом Европске уније наш правни систем ће бити модернизован у складу са провереним моделима, који у земљама Европске уније дају изузетне резултате. Наш велики проблем је примена права. Прописи се донесу, али када се постави питање њихове примене, ту се обично затаји. Узмимо нпр. Закон о предузећима из 1996. године. Просто је невероватно да се годинама одлагала обавеза наших привредних субјеката за усаглашавање њихових нормативних аката и организовања са одредбама овог Закона.

Посебно тежак проблем (и задатак) представља покретање и убрзање процеса развоја југословенске привреде. То је процес који подразумева реформу привредног система и економске политике, нову стратегију економских односа са иностранством, повећање обима инвестиционих улагања, нове технологије и знања. Између потреба наше привреде и расположивих средстава постоји огроман јаз. Постојећу ситуацију једино може да спаси брз прилив директних страних инвестиција. Директне инвестиције зависе од читавог низа фактора: од привредног раста, макроекономске и политичке стабилности, одговарајућег институционалног чланства у некој од регионалних привредних заједница. Акт будућег прикључења СР Југославије Европској унији представља прворазредни, најзначајнији, политички и економски изазов од чијег коначног исхода зависи место наше земље у свету у следећим десетлећима. Зато сву пажњу треба усмерити на усклађивање економског, политичког и правног система са захтевима Европске уније. За овај процес имамо довољно времена (ако га озбиљно схватимо), јер у научним, политичким и привредним круговима сматра се да би наша земља могла реално да удовољи захтевима Европске уније негде око 2008. године. Након тога, наша земља (и привреда) постали би атрактивни за прилив инвестиција не само из Европске уније, већ и из других развијених земаља (САД, Јапан, итд.). Директним страним инвестицијама у нашу привреду остварила би се два значајна циља. Први, дошло би до интеграције наше привреде у светску привреду. Други, допринело би се елиминисању оскудице у продуктивном капиталу, модерним технологијама и менаџментском знању (know-how).

Остварењем одговарајућег економског и политичког организовања стварају се реални услови који омогућавају реализацију жељених садржаја и облика правних норми, а које ће бити у корелацији са стварним односима.