

*Др Родољуб Ејшински, редовни професор
Правног факултета у Новом Саду*

ОСНОВНЕ СЛОБОДЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ У ЛИСАБОНСКОЈ ВЕРЗИЈИ

Сажетак: *Текст указује на промене конститутивних пројиса о основним слободама Европске Уније, које су учињене Лисабонским уговором. Ове промене су усмерене на усклађивање текста поменутих пројиса са променама које су се дојодиле и које се дојађају у процесу развоја Уније као и на усклађивање текста ових пројиса са већ постојећом праксом институција Уније. Поред тога, нека индивидуална права која се заснивају на основним слободама Уније сада се појављују и као основна људска права у Повељи о основним Правима Европске Уније.*

Кључне речи: *Лисабонски уговор, слобода кретања робе, радника, услуга и калитала, слобода предузетништва, људска права*

Пошто Уговор којим се установљава Устав за Европу из 2004. године није прошао на референдумима у Француској и Холандији, он је замењен Лисабонским уговором којим се мења Уговор о Европској Унији и Уговор о оснивању Европске Заједнице, а који је потписан у Лисабону 13. децембра 2007. године¹ (даље Лисабонски уговор). Лисабонском уговору је придодато неколико протокола и декларација.² Европски Савет је 14. децембра 2007.

¹ Објављен у Official Journal of the European Union, 17. 12. 2007, С 306

² Протокол о улози националних парламента у Европској Унији, Протокол о примени принципа супсидијарности и пропорционалности, Протокол о ЕВРО групи, Протокол о сталној структурној сарадњи установљеној чл. 28 А Уговора о Европској Унији, Протокол у вези чл. 6(2) Уговора о Европској Унији о приступању Европске Уније Конвенцији за заштиту основних права и слобода, Протокол о унутрашњем тржишту и конкуренцији, Протокол о примени Повеље људских права Европске Уније на Пољску и Уједињено Краљевство, Протокол о вршењу подељених надлежности, Протокол о услугама од општег

године позвао државе чланице на брзо ратификовање Лисабонског уговора, тако да овај ступи на снагу 1. јанура 2009. године. Члан 2 Лисабонског уговора је посвећен изменама и допунама Уговора о оснивању Европске Заједнице. Лисабонским уговором је предвиђено да Европска Заједница наставља убудуће да постоји и делује као Европска Унија. Сагласно овој промени име Уговора о оснивању Европске Заједнице је промењено у „Уговор о функционисању Евројске Уније“. Излагање о изменама и допунама прописа о основним слободама Уније не може да буде потпуно без осврта на Повељу основних права Европске Уније, усвојене у облику политичког докуманта 7. децембра 2000. године у Ници и адаптиране за потребе Лисабонског уговора у Страсбуру 12. децембра 2007. године. Чланом 6 Уговора о Европској Унији, у Лисабонској верзији, Унија признаје права, слободе и принципе из изложене у Повељи основних права Европске Уније, која има исту правну вредност као Уговори. Дакле, Европска Унија ће се заснивати на три конститутивна акта: Уговору о Европској Унији, Уговору о функционисању Европске Уније и Повељи основних права Европске Уније.

Лисабонским уговором, који је назван и Реформски уговор, наставља се и даље продубљује процес европских интеграција који је почео Уговором о оснивању Европске Заједнице за Угаљ и Челик, који је потписан у Паризу 18. априла 1951. године, ступио на снагу 23. јула 1952. године и престао да важи 23. јула 2002. године, пошто је протекао рок од педесет година који је предвиђен као рок важења Уговора. Уговор којим је основана Европска Економска Заједница и Уговор којим је основана Европска Заједница за Атомску Енергију су потписани у Риму 27. марта 1957. године, ступили су на снагу 1. јанура 1958. године и уз многе измене и допуне, од којих су последњу учињене Лисабонским уговором, и даље су на снази.

Мир, стабилност и сугурност је био и остао први циљ европских интеграција. Прво средство за постизање тог циља су биле економске интеграције, односно стварање заједничког, касније јединственог, односно унутрашњег тржишта. Касније ће интеграције да обухвате и социјалне и политичке аспекте друштвеног живота. Ово промена у ширењу области интеграције, односно у продубљавању интеграције је, на изванстан начин, назначена изменом текста чл.23 Уговора о оснивању Европске Заједнице

интереса, Протокол о Одлуци Савета која се односи на имплементацију чл. 9 Ц (4) Уговора о Европској унији и чл. 205 (2) Уговора о функционисању Европске Уније између 1. новембра 2014. и 31. марта 2017. са једне стране и од 1. априла 2017, са друге, Протокол о транзиционим прописима, Протокол бр. 1 којим се мењају протокола придодати Уговору о Европској Унији, Уговору о оснивању Европске Заједнице и(или) Уговора о оснивању Европске Заједнице за Атомску Енергију,

Протокол бр.2 којим се мења Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију.

који постаје чл. 28 Уговора о функционисању Европске Уније³. Дакле, стара верзија текста каже да се Заједница „*заснива на царинској унији*“ а нова верзија текста каже да Унија „*укучује царинску унију*“. Без обзира на ове промене, економска интеграција јесте и остаће темељ Уније.

Економска интеграција се остварује преко унутрашњег тржишта а суштински садржај овог чине слобода кретања радника, робе, услуга, капитала и слобода предузеништва. Нормативна структура Уговора, дакле повезивање правних правила у веће целине, је остала непромењена. Дакле, Уговор о функционисању Европске Уније је структуриран у делове, као највеће целине, наслове и главе. Правила о основним слободама су остала у Делу Три Уговора⁴ који је промени име. Трећи део се раније звао „*Политике Заједнице*“ а сада се зове „*Политике и унутрашње акције Уније*“. Активности Уније се деле на унутрашње и спољне. Овим последњим је посвећен Пети део Уговора. Трећи део Уговора је најопсежнији. Обухвата од 26. члана до 197. члана. Претрпео је извесне структуралне промене у смислу боље систематизације постојећег текста и додавања нових одредби. Одредбе о основним слободама су изложене у Другом наслову који се односи на слободно кретање роба, у Четвртом наслову који се односи на слободу кретања лица, услуга и капитала и на слободу предузетништва. Оне су се, у односу на раније позиције, помериле за наслов навише (раније су биле у Првом и Трећем наслову) јер је сада Први наслов посвећен унутрашњем тржишту. Унутар Четвртог наслова, распоред глава је остао исти, као што је раније био у Трећем наслову. До промене је дошло у Првом наслову јер је глава о царинској сарадњи премештена из Десетог наслова Трећег дела Уговора у Други наслов. Тако су прописи о забрани квантитативних ограничења који су, некада били у Другој глави, сада у Трећој глави Другог наслова. Ове промене имају за циљ да редослед прописа учине логичнијим и текст Уговора прегледнијим и разумљивијим.

Друга група промена тиче се поступака коришћених за легислацију у области основних слобода. Раније је коришћена процедура са-одлучивања, која је била предвиђена чл. 251 Уговора о Европској Заједници. Она остаје без суштинских промена али је сада преименована у обичну легислативну процедуру.⁵ Карактерише је равноправно учешће Европског парламента и Савета у процесу доношења легислативног акта. Без пристанка Парламента, Савет не може да донесе акт. Оно што се мења јесте већина потребна за одлучивање. Од 1. новембра 2014. године, квалификовану већину којом Савет одлучује

³ У Лисабонском уговору је овај члан означен, такође, бројем 23.

⁴ Први део се односи на начела, други на недискриминацију и држављанство Уније, четврти на асоцијацију са прекоморским земљама и територијама, пети на спољну акцију Уније, шести на институционалне и буџетске прописе и седми на опште и завршне прописе.

⁵ Чл. 294 Уговора о функционисању Европске Уније.

увек, изузев кад Уговор тражи другачије, чини 55% чланова Савета, што укључују најмање њих 15 који представљају државе чланице које обухватју најмање 65% становништва Уније.⁶ Међутим, ако се акт доноси без предлога Комисије, квалификовану већину чини 72% чланова Савета који представљају државе које укључују 65% становништва.⁷ До 31. октобра 2014. године остаје на снази постојећи прописи о већини сагласно којим је потребно 255 гласова, који укључују већину чланова Савета, за одлуку Савета о акту на предлог Комисије и исти број гласова чланова Савета за одлуку о акту без предлога Комисије али сада тај број мора да буде постигнут од две трећине чланова Савета. Члан Савета може да тражи да дати гласови репрезентују 62% становништва Уније.⁸ Ако то није случај, тада одлуке нема. Сагласно Протоколу о транзиционим прописима, између 1. новембра 2014. године и 31. марта 2017. године, члан Савета може да тражи да се примењује већина која се примењује до 31. октобра 2014. године.

Трећа група промена се састоји у испуштању оних одредби које је време учинило неактуелним. Наиме, неки задаци Заједнице су били временски орочени старим прописима Уговора. Она је, тако, чл. 14 Уговора о оснивању Европске Заједнице била обавезана да предузме мере за постепено успостављање унутрашњег тржишта у периоду до 31. децембра 1992. године. Јасно је да 2007. године овај датум више није актуелан. Јасно је, такође, да је успостављање унутрашњег тржишта један процес који није окончан и који траје и даље. Зато је поменута обавеза замењена новом. Дакле, Унија је сада обавезана да усваја мере са циљем установљавња и обезбеђивања функционисања унутрашњег тржишта.⁹ Одредба о унутрашњем тржишту није мењана. То је област без унутрашњих граница у којој се обезбеђује слобода кретања роба, лица, услуга и капитала. У том смислу су учињене и неке друге измене. Тако, је Комисија, приликом остваривања циљева у оснивању унутрашњег тржишта била дужна да узме у обзир тешкоће које због различитог развоја имају неке економије у периоду успостављању унутрашњег тржишта. Ова обавеза је остала на Комисији али сада се не говори о тешкоћама које неке економије имају у периоду оснивања унутрашњег тржишта већ „збој унутрашњег тржишта“.¹⁰

⁶ Чл. 9 Ц у Лисабонском уговору, односно чл. 16 Уговора о Европској Унији у Лисабонској верзији

⁷ Чл. 205 у Лисабонском уговору, односно чл. 238 Уговора о функционисању Европске Уније

⁸ Протокол о транзиционим прописима уз Лисабонски уговор

⁹ Чл. 22 А у Лисабонском уговору, односно чл. 26 Уговора о функционисању Европске Уније

¹⁰ Чл. 22 Б у Лисабонском уговору, односно чл. 27 Уговора о функционисању Европске Уније

Други наслов је посвећен слободној циркулацији роба. Промена, која је већ поменута, а према којој Унија није заснована на царинској унији као што је то била Заједница већ укључује царинску унију више изражава промену која се догодила у природи европских интеграција него што је значајна за слободну циркулацију роба. Ова слобода је изложена сада као и раније прва по реду и она је, са економског становишта, прва по значају за унутрашње тржиште Уније. Суштина ове слободе јесте укидање свих увозних и извозних царина и дажбина са истим дејством у трговини између држава чланица Уније.¹¹ Следећи елеменат је усвајање заједничких царинских тарифа у трговини са трећим земљама.¹² Као што је већ речено, Десета глава која је односи на сарадњу у области царина је премештена напред и постала је Друга глава Другог наслова. Европски Парламент и Савет су обвезани да делући сагласно обичној легислативној процедури предузму мере у циљу јачања царинске сарадње између држава чланица самих као и између држава чланица и Комисије.¹³ Стара одредба је предвиђала да се ове мере неће тицати примене националног кривичног права и националне администрације правде. Међутим, нова одредба испушта ово ограничење. Ово се може разумети у светлу уношења одредби о судској сарадњи држава чланица у Трећи део Уговора у Четвртој глави Петог наслова који се односи на област слободе, безбедности и правде и који отварају могућност за легислацију Уније у тој области. Уосталом неки први кораци у том правцу су већ учињени. Тако Оквирном одлуком Савета од 13. јуна 2002. године почела да се реализује „слобода кретања судских одлука у кривичним стварима“ тако што је уведено међусобно признавање судских налога за хапшења као и тако што се уводи поједностављен поступак екстрадиције за одређена кривична дела међу која спадају и нека од значаја за царинску сарадњу држава чланица као што је нпр. илегални транспорт опасног отпада.¹⁴

Трећи наслов је посвећен пољопривреди и рибарству. Заједничко пољопривредно тржиште је проширено на рибарство. Унија дефинише и примењује, дакле, заједничку политику у области пољопривреде и рибарства.¹⁵ Овим је текст Уговора усаглашен са већ постојећом праксом

¹¹ Чл. 25 у Лисабонском уговору, односно чл. 30 Уговора о функционисању Европске Уније

¹² Чл. 26 у Лисабонском уговору, односно чл. 31 Уговора о функционисању Европске Уније

¹³ Чл. 27 А у Лисабонском уговору, односно чл. 33 Уговора о функционисању Европске Уније

¹⁴ 2002/584/ЈНА: Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States

¹⁵ Чл. 32 у Лисабонском уговору, односно чл. 38 Уговора о функционисању Европске Уније

Заједнице јер је ова већ вршила легислацију у области рибарства. Циљеви заједничке политике у пољопривреди нису мењани. Први је повећавање продуктивности унапређивањем техничког прогреса, обезбеђивањем рационалног развоја ових сектора и оптималним коришћењем фактора производње, нарочито рада. Следећи циљ је обезбеђивање одговарајућег стандарда живота пољопривредне и рибарске заједнице, повећавањем зарада људи ангажованих у тим секторима. У циљеве спадају и стабилизација тржишта, обезбеђивање поузданог снабдевања и снабдевања по разумним ценама.¹⁶ У зависности од производа, заједничко тржиште се у овим секторима организује у облику заједничких правила о конкуренцији, кроз обавезну координацију различитих националних организовања тржишта или кроз Европску организацију тржишта.¹⁷ Легислативни задаци у вези установавања заједничке организације пољопривредних тржишта и остваривања циљева заједничких политика у области пољопривреде и рибарства су поверени Европском Парламенту и Савету да их врше у обичној легислативној процедури уз консултовање Економског и социјалног комитета. Раније је легислативна функција била поверена Савету да је врши квалификованом већином, на основу предлога Комисије уз консултовање Парламента. Савет је овлашћен да на предлог Комисије одређује цене, дажбине, помоћ, квантитативна ограничења и расподељује риболовне квоте.

Четврти наслов обухвата слободу кретања лица, услуге и капитал. Прва глава садржи прописе о слободи кретања радника. У дефинисању садржаја и обима ове слободе нема промена. Она је обезбеђена у оквиру Уније.¹⁸ Ову слободу чини укидање дискриминације на основу држављанства између радника држава чланица у погледу запошљавања, награђивања и других услова рада и запошљавања. Она укључује право на прихватање стварно учињене понуде за запошљавање, право на слободно кретање у оквиру територије држава чланица због тог разлога, право на боравак у држави чланици ради запошљавања сагласно националним прописима који важе за домаће раднике и право на останак на територији државе чланице и после престанка запослености сагласно правилима које донесе Комисија. Ова права могу бити ограничена због разлога јавног поретка, јавне безбедности и јавног здравља. Такође, поменута права се не односе на запошљавање у јавном сектору. До извесних промена је дошло у

¹⁶ Чл. 33 у Лисабонском уговору, односно чл. 39 Уговора о функционисању Европске Уније

¹⁷ Чл. 34 у Лисабонском уговору, односно чл. 40 Уговора о функционисању Европске Уније

¹⁸ Чл. 39 у Лисабонском уговору, односно чл. 45 Уговора о функционисању Европске Уније

погледу обавезе Уније да усваја мера социјалног осигурања које су нужне за обезбеђивање слободе кретања радника. Савет је био обавезан да, делујући једногласно у складу са процедуром из чл. 251 Уговора о Европској Заједници, усвоји такве мере у области социјалног осигурања које су нужне за обезбеђивање слободе кретања радника, и у том циљу он је био обавезан да сачини аранжмане којима би осигурао за раднике мигранте и чланове њихове породице а) обједињавање свих периода времена који се на основу закона неколико држава узимају у обзир ради стицања или задржавања социјалне помоћи или рачунања помоћи, и б) плаћање социјалне помоћи лицима који имају пребивалиште на територији држава чланица.¹⁹ У вези ових одредбу учињене су две промене. Ова обавеза легислације у области социјалног осигурања не важе више у погледу свих радника миграната већ само у погледу запослених радника миграната и чланова њихових породица. При томе, радници мигранти могу бити запослени код неког послодавца или обављати неку самосталну делатност.

Друга промена односи се на процедуру легислације. Уместо једногласног одлучивања Савета у складу са процедуром из чл. 251 Уговора о Европској Заједници, уводи се обична легислативна процедура. Међутим, обична легислативна процедура је допуњена следећим прописима. Када члан Савета изјави да нацрт легислативног акта погађа важне аспекте његовог система социјалног осигурања, укључујући његов обим, трошкове или финансијску структуру или би погодио финансијску равнотежу тог система, он може да тражи да се ствар упути Европском Савету. У том случају ће се обична легислативна процедура суспендовати. У року од четири месеца од суспензије, после расправе, Европски Савет може да врати нацрт акта Савету који ће тада наставити са обичном легислативном процедуром. Европски Савет може, међутим, да не предузме ништа или да позове Комисију да припреми нови предлог акта. У том случају ће се сматрати да првобитни предлог акта није усвојен. Европски Савет чине шефови држава и влада држава чланица као и председник Европског Савета, кога бира сам Европски Савет али не из реда актуелних шефова држава или влада држава чланица и председник Комисије. Европски Савет одлучује консензусом, изузев када Уговор тражи једногласност, квалификовану или просту већину. Када одлучује гласањем, у гласању не учествују председник Европског Савета и председник Комисије. Поменути прописи о легислацији у области социјалног осигурања не наводе на који начин Европски Савет одлучује те се, у том случају, примењује опште правило о консензусу. Дакле, председник Савета ће настојати да постигне сагласност

¹⁹ Чл. 42 у Лисабонском уговору, односно чл. 48 Уговора о функционисању Европске Уније

чланова у вези спорног нацрта акта. Ако у томе успе, нацрт акта се враћа у обичну легислативну процедуру. Ако не успе, нацрт акта неће бити усвојен али Комисија може бити позвана да припреми нови нацрт. Уколико држава чланица остане истрајна у свом ставу да је нацрт акта неприхватљив за њу због наведених разлога, акт неће бити донет. У овој ствари се није, дакле, одустало од једногласног одлучивања али је остављена могућност да се на највишем нивоу покуша са тражењем консензуса.

Наведеним променама у вези обавезе легислације Уније у области социјалног осигурања које је значајно за остваривање слободе кретања радника текст Уговора се, у ствари, усаглашава са постојећом праксом. У остваривању ове обавезе Савет се и до сада ограничавао на запослене раднике мигранте и чланове њихових породица.²⁰ Међутим, то не значи да социјална права незапослених радника миграната остају ван домашеја комунитарног права, односно сада права Уније. Суд Европских заједница је захтевао примену начела једнакости и у односима незапослених радника миграната и домаћих радника у области социјалне заштите. У случају Јоанидис, белгијски суд за спорове у вези рада упутио је питање Суду Европских заједница да ли је супротно комунитарном праву ускратити помоћ држављанину друге државе који тражи своје прво запослење а која се даје у случајевима социјалне невоље само зато што своје средњошколско образовање није завршио у Белгији.²¹ Суд се позвао на забрану дискриминације радника миграната, која чини елеменат слободе кретања радника, утврђен ставом 2 члана 39 Уговора о оснивању Европске заједнице и нашао је да је белгијски пропис који условљава примање социјалне помоћи у случају социјалне невоље завршавањем средњошколског образовања у Белгији дискриминаторан и, зато, супротан комунитарном праву. Суд је и у другом случајевима сматрао да, имајући у виду установљавње држављанства Уније и тумачење права на једнаки третман које уживају држављани Уније, није више могуће искључити из области примене става 2 члана 39 Уговора о оснивању заједнице давања финансијске природе умерене на олакшавање приступања запошљавању на тржишту рада државе чланице.²²

²⁰ Council Regulation (EEC) No 1660/85 of 13 June 1985 amending Regulation (EEC) No 1408/71 on the application of social security schemes to employed persons, to self-employed persons and to members of their families moving within the Community and Regulation (EEC) No 574/72 laying down the procedure for implementing Regulation (EEC) No 1408/71 *Official Journal L 160*, 20/06/1985 P. 0001 - 0006

²¹ Case C-258/04, *Office national de l'emploi v. Ioannis Ioannidis*, Judgment of the Court (First Chamber), 15 September 2005

²² Case C-138/02 *Collins* [2004] ECR I-2703, paragraph 63.

Другу главу Четвртог наслова односи се на слободу предузетништва, дакле слободу оснивања и вођења предузећа или вршења самосталних делатности.²³ Суштина ове слободе је обезбеђивање националног третмана за оснивање и вођење предузећа, односно компанија и њихових подружница односно за бављење самосталним делатностима.²⁴ Дакле, држављанин државе уговорнице може да оснива предузећа, компаније, фирме или делове ових на територији било које државе чланице чије држављанство нема под условима који су одређени за домаће држављане и без дискриминације. Ову слободу уживају не само појединци, физичка лица већ и компаније или фирме основане по праву државе чланице које имају регистровану пословницу (офис), централну адиминстрацију или главно пословно седиште у оквиру Уније.²⁵ Европски Парламент и Савет су дужни да делујући сагласно обичној легислативној процедури донесу директиве којима ће олакшати остваривање ове слободе као и регулисати ограничења која могу да се заснују на основу интереса јавног поретка, националне безбедности или јавног здравља. У овој материји нема значајнијих промена. Једино је одредба о националном третману држављана државе чланице у погледу учествовања у капиталу компанија и фирми основаних у другој држави чланици премештена из Шестог дела Уговора у ову главу.²⁶

Трећа глава Четвртог наслова Трећег дела Уговора односи се на услуге. У њој, такође, нема значајних промена. Услуге укључују активности индустријског и комерцијалног карактера, активности занатлија и активности самосталних професија али нису на њих ограничене. Слобода се односи на услуге корисницима из других држава чланица, а састоји се у забрани националних ограничења на давање или примање ових услуга.²⁷

Горе наведене слободе, дакле слобода кретања радника, слобода предузетништва и слобода пружања и коришћења услуга су основ одгова-

²³ Реч је о *“the right of establishment”* што се код нас преводи као *„право наснивањања“* Види нпр. Уговор о Европској унији, Рим-Мастрихт-Амстердам, приредио Др. Душко Лопандић, Међународна политика и СЈП „Службени лист“, Београд, 1999, стр. 89 или Р. Вукадиновић, Право Европске уније, Крагујевац, 2006, стр. 351. Међутим, користе се и други преводи. Нпр. *„право успостављања власишће делатности“*. Б. Ракић, „Четири велике слободе“ у праву Европске уније, у Право Европске уније, Зборник радова, припрема и редакција Д. Митровић и О. Рачић, Службени гласник, Београд, 1996, стр.33

²⁴ Чл. 43 у Лисабонском уговору, односно чл. 49 Уговора о функционисању Европске Уније

²⁵ Чл. 48 у Лисабонском уговору, односно чл. 54 Уговора о функционисању Европске Уније

²⁶ Чл. 48А у Лисабонском уговору, односно чл. 55 Уговора о функционисању Европске Уније

²⁷ Чл. 49-55 у Лисабонском уговору, односно чл. 56-62 Уговора о функционисању Европске Уније

рајућих основних права грађанина Уније која су изражена у чл. 15 Повеље основних права Европске Уније.²⁸ Став 1 чл. 15 Повеље каже да свако има право да ради и да се бави слободно изабраном или прихваћеном професијом. Сагласно ст. 2 чл. 15, сваки грађанин Уније има слободу тражења запослења, да ради, да остварује право на предузетништво и да пружа услуге у свакој држави чланици. Став 3 чл. 15 предвиђа да држављани трећих држава, који имају дозволу да раде у држави чланици, имају право на услове рада једнаке оним које уживају грађани Уније. Ставом 2 члана 15 Повеље основних права Европске Уније нису конституисана нова права. Релевантни прописи Уговора о оснивању Европске Заједнице о основним слободама производе непосредно дејство и на основу њих се конституишу индивидуална права. Поред тога, ове одредбе Уговора производе дејство у хоризонталним односима, дакле у односима између субјеката унутар Уније, док Повеља људских права производи дејство у вертикалним односима, дакле у односима Уније и грађана Уније. Појављивања ових права у облику основних људских права значи, међутим, једну нову димензију у њиховом тумачењу. Она ће се сада тумачити и у контексту људских права.

Члан 16 Повеље основних права Европске Уније прокламује слободу вођења послова (бизниса). Признаје се слобода вођења послова (бизниса) сагласно право Уније и националним правима и пракси. Овде је реч о вршењу економских и комерцијалних активности. Питање је по чему се ово право разликује од права на предузетништво или права на пружање услуга из ст. 2 чл. 15 Повеље. Службена објашњења става 1 члана 15 Повеље упућују на случајеве Нолд, Хауер и Келер.²⁹ Став 2 члана 15 Повеље, у коме се наводи право на предузетништво и право на пружање услуга, изричито упућује на основне слободе Уније, дакле слободу кретања радника, слободу предузетништва и слободу пружања услуга. Службено објашњење члана 16 Повеље упућује, такође, на праксу Суда Европских заједница, и то на случајеве Нолд, Еридиана, Сукерфабрик и Шпанија п. Комисије.³⁰ Овде нема упућивање на основне слободе Уније. У случају Нолд, Суд Европских заједница упућује на слободу предузетништва. Случајеви Хауер и Келер се односе на мере које је Заједница предузела ради заједничког

²⁸ Charter of Fundamental Rights of the European Union, Explanations relating to the complete text of the Charter, Council of the European Union, December 2000, Office for official publications of the European Communities, Luxembourg, 2001

²⁹ Case 4/73 Nold [1974] ECR 491, para. 12 до 14; Case 44/79 Hauer [1979] ECR 3727; Case 234/85 Keller [1986] ECR 2897, para. 8.

³⁰ Case 4/73 Nold [1974] ECR 491, para. 14, Case 230-78 SPA Eridiana and others [1979] ECR 2749, para. 20, Case 151/78 Sukkerfabriken Nykøbing, [1979] ECR 1, para. 19, C-240/97 Spain v Commission, para. 99.

организовања тржишта вина и у њима Суд потврђује постојања права на трговину и вршење професије као основног људског права. Случајеви Еридиана и Сукерфабрик се односе на мере које је Заједница предузела ради заједничког организовања тржишта шећера и у њима Суд потврђује постојање стечених права, односно права на склапање трговачких уговора. У случају Шпанија п. Комисије, ствар се односи, такође, на заједничко организовање пољопривредног тржишта и у том случају Суд потврђује постојање слободе склапања трговачких уговора. Ради се, очигледно, о основним правима која су међусобно тесно повезана. Сигурно је да су права на предузетништво или право на пружање услуга посебни облици права на вођење послова (бизниса).

Четврта глава Четвртог наслова је посвећена капиталу и плаћањима. Овим прописима су забрањена сва ограничења на кретање капитала и плаћања између држава чланица и између држава чланица и трећих држава.³¹ Међутим, овим нису укинуте националне као и комунитарне рестрикције које су постојале 31. децембра 1993. године у погледу кретања капитала у или из трећих земаља, укључив директне инвестиције – и оне у некретности – предузећа, вршења финансијских услуга или изношења финансијских гаранција на тржиште капитала.³² Европски Парламент и Савет треба да делујући по обичној легислативној процедури усвоје мере којима ће регулисати кретање капитала између држава чланица Уније и трећих држава. Међутим, ако ће те мере бити корак назад у односу на постигнут ниво либерализације у кретању капитала између држава чланица Уније и трећих држава, тражи се једногласност у Савету. Једногласност ради таквих мера је тражена и раније. Слобода кретања капитала не спречава државе чланице да примењују пореске прописе на пореске обвезнике који се не налазе у истој ситуацији у погледу места пребивалишта или у погледу места инвестирања капитала.³³ Оне су, такође, овлашћене да предузму мере потребне за спречавање повреда националног права у погледу опорезивања и разбојног надзора финансијских институција или да успоставе процедуре за пријављивање кретање капитала ради административног или статистичког праћења или да предузму мере оправдане јавним поретком или јавном сигурношћу. Ове мере и поступци не сму да се претворе у арбитрерну дискриминацију или прикривена ограничења за кретање капитала. Међутим, овде је додата једна допуна. У одсуству мере Савета којом се

³¹ Чл. 56 у Лисабонском уговору, односно чл. 63 Уговора о функционисању Европске Уније

³² Чл. 57 у Лисабонском уговору, односно чл. 64 Уговора о функционисању Европске Уније

³³ Чл. 58 у Лисабонском уговору, односно чл. 65 Уговора о функционисању Европске Уније

смањује ниво постигнуте либерализације у кретању капитала између држава чланица и трећих држава, држава чланица може да се обрати Комисији за одлуку да њене рестриктивне пореске мере у погледу једне или више трећих држава јесте у складу са Уговорима јер су оправдане циљевима Уније и сагласне исправном функционисању унутрашњег тржишта. Уколико Комисија не донесе такву одлуку у року од три месеца од обраћања државе чланице, на захтев заинтересоване државе одлуку може да донесе Савет, ако је једногласан у вези тог питања.

У материји основних слобода није било суштинских промена. Учињене промене имају за циљ да ускладе текст прописа о основним слободама са новим процесима интеграције у области кривичног правосуђа као и са већ постојећом праксом остваривања ових слобода. Унија се више „не заснива на царинској унији“ већ „обухвата царинску унију.“ Економска интеграција јесте и остаће битан садржај процеса интеграције у оквиру Европске Уније. Међутим, то више није једини садржај овог процеса, који сада укључује социјалне и политичке елементе. Из мера које Европски Парламент и Савет могу да предузму ради јачања царинске сарадње држава чланица више нису изузете мере које се тичу националног кривичног права и националне администрације правде. Обавеза легислације у области социјалног осигурања од значаја за слободу кретања радника је ограничена на запослене раднике мигранте. Овим ограничењем се, међутим, незапослени радници мигранти не изузимају из дејства праве Уније у области неких социјалних права.

*Rodoljub Etinski, Ph.D. Full Professor
Novi Sad Faculty of Law*

FUNDAMENTAL FREEDOMS OF EUROPEAN UNION IN LISBON VERSION

Abstract

Lisbon Treaty has not made substantial changes in fundamental freedoms of the European Union. Rather, it has adjusted relevant provisions of the Treaty to changes occurred in development of the Union. The Union shall not „be based upon a custom union.“ It „shall comprise a custom union.“ The amendment symbolizes a change of the nature of European integration. Economic integration has ceased to be a sole content of processes of integrations. Other aspects, like social and political, are included in some degree. Application of national criminal law or the national administration of justice will not be excluded from measures which the European Parliament and the Council shall take to strengthen customs cooperation between Member States. Before Lisbon Treaty they were excluded. The amendment is reflecting the fact that cooperation in criminal matters has been moved in Part III of the Treaty on functioning of the European Union and the fact that cooperation in criminal matters has already started in the Union. An obligation of the European Parliament and the Council to adopt measures in the field of social security, which are necessary to provide freedom of movement for workers, will be limited to „employed and self-employed migrant workers and their dependants.“ Before, the obligation comprised all migrant workers and their dependants. The amendment has adapted the text of the provision to the existing practice of the Council. However, the Court of the European Communities has held in *Ioannidis* and *Collin* that „in view of the establishment of citizenship of the Union and the interpretation of the right to equal treatment enjoyed by citizens of the Union, it is no longer possible to exclude from the scope of Article 39(2) EC a benefit of a financial nature intended to facilitate access to employment in the labour market of a Member State.“ Having in mind the position of the Court, the question is whether this limitation of legislative obligation of the Parliament and the Council will serve the best implementation of the freedom of movement of workers in the Union.

Whereas the Charter of Fundamental Rights of the European Union has been recognized as the third constitutional act of the Union, some individual rights derived from fundamental freedoms will appear in form of human rights. One of consequences will be that achieved level of those rights could not be diminished.