

Др Маја Лукић,*
Доцент на Правном факултету
Универзитета у Београду

ОРИГИНАЛАН НАУЧНИ ЧЛАНАК
doi:

UDK: 341.645.2(4-672EU)

Рад примљен: 30.09.2016.
Рад прихваћен: 25.10.2016.

РАЗУМЕВАЊЕ УЛОГЕ ОПШТИХ ПРАВОБРАНИЛАЦА У ОКВИРУ ПРАВОСУДНОГ СИСТЕМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Апстракт: У овом раду се првенствено разматра улога општих правобранилаца Суда Европске уније у правном оквиру Европске уније после Лисабонског уговора. Поменута улога је до сада еволуирала напоредо са развојем улоге самог Суда Европске уније. Након кратког историјског увода, посебна пажња је усмерена на постављање општих правобранилаца и, на ширем плану, на значај општих правобранилаца у архитектури правосуђа Европске уније након Лисабонског уговора. Друго жариште овог рада усмерено је на утврђивање одговора на питање да ли су општи правобраниоци и даље потребни, као и да ли ће они остати потребни у будућности имајући у виду оне изазове за које је разумно очекивати да ће се поставити пред Судом Европске уније. Предметно промишљање обухвата и процену тежине аргумената у прилог и против задржавања института општих правобранилаца.

Кључне речи: Суд Европске уније, општи правобранилац, панел из чл. 255 УФЕУ, реформа Суда Европске уније.

1. Увод

Вишедеценијско напредовање Европске уније (ЕУ) ка „чвршћем савезу“ у највећој мери се заснивало на праву ЕУ, које се пак управо на плану учвршћивања заједнице, затим Уније, мењало првенствено захваљујући пракси Суда ЕУ¹ (Azoulai, Dehousse, 2015: 350–364). У стварању те праксе значајну улогу одиграла су управо мишљења општих правобранилаца Суда.

* maja.lukic@ius.bg.ac.rs

1 У овом раду се под Судом ЕУ подразумева Court of Justice of the European Union, судска институција ЕУ која обухвата три посебна суда, од којих сваки има посебна правила поступка, а који ће у овом раду бити означени као: Суд (*Court of Justice*), Општи суд (*General Court*) и Службенички суд (*Civil Service Tribunal*).

У историји Суда ЕУ истиче се низ општих правобранилаца који су ауторитетом својих мишљења осигурали место те функције у правосуђу ЕУ. Међу првима су се истакли Морис Лагранж (*Maurice Lagrange*) и Карл Ремер (*Karl Roemer*), сер Френсис Џејкобс (*Francis Jacobs*) и Мигуел Поареш Мадуро (*Miguel Poiares Maduro*). Џејкобс је за осамнаест година, колико је обављао дужност општег правобраниоца, написао преко четири стотине и педесет мишљења (Tamm, 2013: 21–22).

Изражено смањење броја пресуда Суда ЕУ донетих у поступку у коме је општи правобранилац изнео мишљење отвара питање судбине и оправданости тог института.

2. Место и улога општих правобранилаца у Суду ЕУ после Лисабонског уговора

2.1. Институт општег правобраниоца данас

При Суду постоји једанаест правобранилаца. Од тог броја, на основу неформалног договора међу државама чланицама, шест места увек припада кандидатима које предложи Немачка, Француска, Италија, Шпанија, Уједињено Краљевство и Пољска, док се кандидати осталих држава чланица ротирају на преосталих пет места (Schiemann, 2008: 14).

Одредба оснивачких уговора о општим правобраниоцима – чл. 252 УФЕУ – је релативно широка: њоме се налаже да они „поступајући потпуно непристрасно и независно, пред судом и јавно дају образложена мишљења у предметима у којима се то од њих захтева у складу са Статутом Суда ЕУ“.² Статут предвиђа да општи правобранилац по правилу даје мишљење већу Суда на усменој јавној расправи,³ и то на самом њеном крају,⁴ осим уколико веће не одлучи да такво мишљење није потребно јер се у предмету не отвара ниједно ново правно питање, с тим да такву одлуку веће може да донесе тек након што о тој могућности саслуша и изјашњење општег правобраниоца.⁵ Такође, Статут дозвољава да Правилима поступка у

2 Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union* 326, 26. 10. 2012, p. 158, Art. 252,

3 *Court of the Justice of the European Union*, Statute of the Court of Justice of the European Union (consolidated version), преузето 31. 8. 2016, http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7031/en/, Art. 20. para. 3.

4 Rules of Procedure of the Court of Justice of 25 September 2012, *OJ L* 265, 29.9.2012, as amended on 18 June 2013, *OJ L* 173, 26. 6. 2013, Art. 82.

5 *Court of the Justice of the European Union*, Statute of the Court of Justice of the European Union (consolidated version), преузето 31. 8. 2016, http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7031/en/, Art. 20. para. 4,

одређеним случајевима буде предвиђено убрзано и хитно поступање, што може да подразумева и искључење улоге општег правобраниоца.⁶

Пре него што упуту неки предмет на одлучивање пред пленарну седницу Суда због његове „изузетне важности“,⁷ као и пре него што донесе одлуку да у поступку по жалби против пресуде Општег суда укине усмени део поступка, тј. да поступак сведе само на писани део,⁸ редовно веће Суда мора саслушати изјашњење општег правобраниоца о том питању. Такође, Правила поступка Суда налажу да се општи правобранилац мора саслушати о низу битних процесних одлука: случају захтева да у поступку буде употребљен језик различит од оног који је изабрао тужилац,⁹ искључења адвоката или саветника странке због непоштовања Суда, његових правила и недоличног понашања,¹⁰ одбацивања тужбе *a limine*,¹¹ спајања предмета,¹² обустављања¹³ и одлагања поступка,¹⁴ захтева да странке обезбеде доказивање чињеница путем сведока,¹⁵ неодржавању усмене расправе,¹⁶ њеном поновном отварању,¹⁷ додељивању правне помоћи странци,¹⁸ као и о другим сличним питањима када Суд одлучује било у првом, било у другом степену.

Слично томе, изјашњење општих правобранилаца захтева се и за низ процесних одлука у поступку по захтеву за претходно мишљење – за одбијање захтева образложеном наредбом (са упутством да је питање већ решено у ранијој пракси Суда или да не оставља простора за тумачење), за тражење разјашњења захтева од његовог упутиоца, одлуку о техничкој исправци пресуде, поступање по убрзаном или хитном поступку¹⁹ и сл.

6 *Ibid.*, Art. 23a para. 2.

7 *Ibid.*, Art. 16. para. 5.

8 *Ibid.*, Art. 59.

9 Rules of Procedure of the Court of Justice of 25 September 2012, *OJ L* 265, 29. 9. 2012, as amended on 18 June 2013, *OJ L* 173, 26.6.2013, Art. 37.

10 *Ibid.*, Art. 46.

11 *Ibid.*, Art. 53. para. 2.

12 *Ibid.*, Art. 54. para 2.

13 *Ibid.*, Art. 55.

14 *Ibid.*, Art. 56.

15 *Ibid.*, Art. 66. para. 1.

16 *Ibid.*, Art. 76. para. 2.

17 *Ibid.*, Art. 83.

18 *Ibid.*, Art. 116.

19 *Ibid.*, Art. 99, 101, 103, 105, 108.

Општи правобранилац, једнако као и судије, може постављати питања сведоцима,²⁰ вештацима²¹ и правним саветницима и заступницима странака.²²

Првог општег правобраниоца поставља Суд из реда општих правобранилаца на период од годину дана, а након што саслуша њихова мишљења о томе.²³ Основна улога Првог општег правобраниоца је да предмете додељује конкретним правобраниоцима.²⁴ Такође, Први општи правобранилац поседује битно овлашћење којим је обезбеђена контрола рада Општег суда у предметима од посебног значаја за интегритет правног система ЕУ – када Општи суд одлучује у другом степену по жалби против одлуке неког од посебних судова (надлежност из члана 256(2) УФЕУ), као и када Општи суд донесе одлуку по захтеву за претходно мишљење на основу члана 267 УФЕУ²⁵ (надлежност из члана 256(3) УФЕУ).²⁶ У тим случајевима Први правобранилац може, уколико сматра да „постоји озбиљан ризик“ да том одлуком „буде нарушено јединство или доследност права Уније“ предложи да исту одлуку размотри веће Суда.²⁷

Услед реформи правосудног система Уније, учешће броја закључених предмета у оквиру целог Суда ЕУ у поступку у коме је општи правобранилац дао мишљење смањило се са седамдесет процената у 2004. години (Vobek, 2015: 167) на око двадесет и седам процената у 2014. години. Док је описана промена условљена растом броја предмета Општег суда, пред којим општи правобраниоци не поступају, приметно је да је чак и у поступцима пред Судом изражен проценат предмета закључених на основу поступка у коме није изнето мишљење јавног правобраниоца – на основу чл. 20 Статута

20 *Ibid.*, Art. 67. para. 3.

21 *Ibid.*, Art. 70. para. 3.

22 *Ibid.*, Art. 80.

23 *Ibid.*, Art. 14.

24 *Ibid.*, Art. 16.

25 Чл. 267 УФЕУ гарантује да ће национални суд „у најкраћем року“ од Суда ЕУ добити претходно мишљење о питању које се односи на тумачење оснивачких уговора, као и на важење или тумачење аката институција, тела, служби и агенција Уније. Art. 267. para. 1, Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union* 326, 26. 10. 2012, p. 164.

26 Требало би имати у виду да до дана предаје овог рада Статутом Суда ЕУ није предвиђен ниједан случај када је Општи суд овлашћен да доноси претходна мишљења, тако да је Суд једини надлежан за такве захтеве.

27 *Court of the Justice of the European Union*, Statute of the Court of Justice of the European Union (consolidated version), преузето 31. 8. 2016, http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7031/en/, Art. 62.

Суда ЕУ, а услед непостојања новог правног питања у предмету – такви предмети чинили су отприлике трећину свих предмета закључених пред Судом у 2014. години (Court of Justice of the European Union, 2015).

За разлику од поступка пред Судом, улогу општег правобраниоца у поступку пред Општим судом обавља неки од судија тог суда. Такву могућност Статут пружа,²⁸ а Правила поступка пред Општим судом изричито прописују.²⁹ Док се у поступцима пред Судом мишљење општег правобраниоца не прибавља само изузетно, у поступцима пред Општим судом важи обрнуто правило: општи правобранилац се одређује за неки предмет само уколико „правне тешкоће“ или „чињенична сложеност“ то захтевају,³⁰ и то одлуком пленума судија која се доноси на захтев конкретног већа.³¹ Такође, за разлику од поступка пред Судом, у поступку пред Општим судом општи правобранилац има право да мишљење поднесе у писаном облику.³²

2.2. Битне тачке историјског развоја

У литератури се најчешће узори за институт општег правобраниоца Суда ЕУ везују за француско и белгијско право (Wathelet, Wildemeersch, 2010: 52). У француском систему најближи институт је *Commissaire du gouvernement* у оквиру француског Државног савета (Радивојевић, Кнежевић-Предић 2016: 145; Scharpston, 2008: 22).

Суд ЕУ усложњен је издвајањем Првостепеног суда од Суда ЕУ 1988. године у циљу растерећења Суда у ужем смислу, с тим што је надлежност Првостепеног суда постепено проширивана све док практично није постала општа, што је Лисабонским уговором признато променом назива те инстанце у Општи суд. Усложњавање је настављено 2004. године оснивањем Службеничког суда, као првог и до сада јединог специјализованог суда (Vobek, 2015: 154–155). Институт општих правобранилаца у свом пуном обиму остао је специфичност Суда у ужем смислу. У поступку пред Општим судом општи правобранилац учествује по изузетку, и у том поступку

28 *Ibid.*, Art. 49, para. 1.

29 Rules of Procedure of the General Court of 4 March 2015, *OJ 2015 L 105*, p. 1, as amended on (1) 13 July 2016, *OJ 2016 L 217*, p. 71, (2) 13 July 2016, *OJ 2016 L 217*, p. 72, (3) 13 July 2016, *OJ 2016 L 217*, p. 73, Art. 31 (2).

30 *Ibid.*, Art. 30.

31 *Ibid.*, Art. 31(1).

32 *Court of the Justice of the European Union*, Statute of the Court of Justice of the European Union (consolidated version), преузето 31. 8. 2016, http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7031/en/, Art. 53. para. 3.

судски правобранилац није засебан судски орган, већ се тај институт своди само на процесну улогу коју врши неки од судија.³³ У поступку пред Службеничким судом институт општег правобраниоца не постоји.³⁴

Када је основан као орган Европске заједнице за угаљ и челик 1952. године, Суд ЕУ је имао седам судија и два општа правобраниоца, дакле укупно девет судија и правобранилаца. У тренутку предаје овог рада, Суд ЕУ има двадесет и осам судија и једанаест општих правобранилаца у Суду, тридесет и пет судија у Општем суду (именовање још пет се непосредно очекује),³⁵ и седам судија у Службеничком суду – укупно осамдесет један судија и правобранилац.

Процес реформе Суда, усмерен на повећање броја судија Општег суда због његове преоптерећености предметима, инициран је још 2011. године, а озакоњен Уредбом из децембра 2015.³⁶ Кључна тачка реформе састоји се у удвостручавању броја судија Општег суда. Уредба прописује да се реформа спроводи у три корака: у првом, у децембру 2015. је број судија Општег суда требало да порасте за дванаест, а у другом, у септембру 2016. Службенички суд, са својих седам судија би требало да буде интегрисан у Општи суд, док је трећи корак одређен крајњим циљем – да до септембра 2019. године свака држава чланица има по две судије у Општем суду. У току консултативног поступка који је претходио доношењу Уредбе, Суд ЕУ је захтевао само дванаест нових судија за Општи суд. Међутим, услед немогућности усаглашавања начина на који би се одредило којим државама чланицама ће припасти нова судијска места, прибегнуто је увођењу по једног новог судије за сваку државу чланицу. Решење је критиковано као непотребно и прескупо (Robinson, 2015). Критику да се ради о скупом решењу оповргао је сам Суд ЕУ објавивши пројекцију трошкова према којој

33 Видети фн. 29.

34 Rules of Procedure of the European Union Civil Service Tribunal of 25 July 2007, *OJ L* 225 of 29.8.2007, p. 1, with corrigendum *OJ L* 69 of 13.3.2008, p. 37, as amended by Amendments to the Rules of Procedure of the European Union Civil Service Tribunal of 14 January 2009, *OJ L* 24 of 29.01.2009, p. 10; Amendments to the Rules of Procedure of the European Union Civil Service Tribunal of 17 March 2010, *OJ L* 92 of 13. 4. 2010, p. 17; Amendments to the Rules of Procedure of the European Union Civil Service Tribunal of 18 May 2011, *OJ L* 162 of 22.06.2011, p. 19.

35 European Council, Council of the European Union, *Judges appointed to the General Court* 23/03/2016, преузето 31. 8. 2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/23-judges-general-court/>

36 Regulation (EU, Euratom) 2015/2422 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2015 amending Protocol No 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union, *OJ L* 341 of 24. 12. 2015, p. 14.

ће удвостручење броја судија Општег суда условити повећање од само 0,34% укупног буџета Суда ЕУ.³⁷

Након измена извршених Лисабонским уговором, УФЕУ предвиђа да постоји осам општих правобранилаца Суда, с тим што је истом одредбом прописано да Савет може једногласном одлуком повећати број правобранилаца уколико Суд то затражи.³⁸ Декларацијом бр. 38 уз Завршни акт Међудржавне конференције на којој је Лисабонски уговор основан, државе чланице су гарантовале сагласност Савета за евентуални захтев Суда за повећање броја општих правобранилаца, као и да ће, уколико то повећање буде за најмање три нова правобраниоца, Пољској бити признато право да има сталног општег правобраниоца.³⁹ У јануару 2013. године Суд је упутио захтев за повећање броја правобранилаца за три, тако да је повећање ступило у дејство почев од октобра 2015. године.⁴⁰

2.3. Како се постаје општи правобранилац?

Као и судије Суда, опште правобраниоце бирају државе чланице једногласно, са мандатом од шест година. Будући да правобранилачких места нема онолико колико и држава чланица, неформалним договором је утврђено да одређене чланице, тренутно њих шест, увек имају право да њихов кандидат буде изабран, док се на остале примењује систем ротације. У литератури је заступљено мишљење да је мандат шест година, као такав, угрожава непристрасност и независност судија и правобранилаца. Тај проблем посебно угрожава институт правобранилаца, пошто у садашњем тренутку систем ротације правобранилачких функција међу мањим чланицама, које немају сталног правобраниоца, подразумева да правобраниоци из тих држава користе само један мандат (Schiemann, 2008: 14; Jacobs, 2013: 59).

Сваке три године бира се најмање половина општих правобранилаца.⁴¹ Према УФЕУ, правобраниоци, као и судије, бирају се из реда особа „чија

37 Court of Justice of the European Union, October 2014, *Estimated Cost of increasing the number of Judges at the General Court*, преузето: 31. 8. 2016, <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-05/8-en-annexe-coutestimatif-364.pdf>

38 Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union* 326, 26. 10. 2012, p. 158, Art. 252, para. 1.

39 Declaration No. 38, Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007, *OJ L* 326, p. 337.

40 Court of Justice of the European Union, Press Release No. 139/13, Luxembourg, 23 October 2013, *Entry into office of new Members at the Court of Justice and the General Court*, преузето 31. 8. 2016. http://europa.eu/rapid/press-release_CJE-13-139_en.htm

41 *Court of the Justice of the European Union*, Statute of the Court of Justice of the European Union (consolidated version), преузето 31.08.2016. <http://curia.europa.eu/jcms/jcms/>

независност је изван сумње и које поседују квалификације потребне за обављање највиших судских функција у њиховим земљама, или који су признати правни стручњаци“.⁴² Не постоје услови у погледу држављанства. У литератури се такође истиче да за разлику од Европског суда за људска права, за правобраниоце и судије Суда не постоје услови ни у погледу година старости, као и да на њихов избор Европски парламент нема никакав утицај (Von Bardeleben, Donnat, Siritzky, 2012:18).

Битна новина у поступку избора правобранилаца и судија Суда уведена је Лисабонским уговором: утврђена је обавеза прибављања мишљења од саветодавног панела, чији састав је прописан чланом 255 УФЕУ. Панел даје мишљење о подобности кандидата за обављање функције судије, односно општег правобраниоца. Мишљење је тајно и упућује се само овлашћеним представницима држава-чланица (Kokott, Sobotta, 2014: 6). Панел чини седам лица изабраних из реда бивших судија Суда и Општег суда, чланова врховних судова држава чланица и признатих правних стручњака, од којих једног предлаже Европски парламент. Чланове панела поставља Савет.⁴³ У Извештају о раду за 2010. годину панел је изнео групе елемената према којима оцењује кандидате: правничка способност, професионално искуство, способност за обављање судијске дужности, гаранције непристрасности и независности које кандидат пружа, познавање језика; при чему је знање француског обавезно, као и способност за тимски рад у међународном окружењу у коме су заступљене различите правне традиције (Von Bardeleben, Donnat, Siritzky, 2012: 19).

Значај панела из чл. 255 УФЕУ тешко је потценити. Будући да је критеријум подобности претпоставио вољи државе чланице поводом конкретног кандидата, тај институт је, као и многе друге одредбе Лисабонског уговора, увео супранационалност у избор судија и општих правобранилаца. По Бобеку, пракса је показала да је тај панел позитивно утицао на селекцију вршилаца судских функција – панел је негативним мишљењем блокирао сваког петог кандидата, при чему су негативна мишљења, иако формално необавезујућа, у пракси увек поштована (Von Bardeleben, Donnat, Siritzky, 2012: 18; Bobek, 2015: 164). Бобек такође истиче и друге позитивне утицаје тог института: подигнути су критеријуми за избор судија и правобранилаца, доминантним учешћем чланова националних врховних судова у панелу омогућено је чвршће повезивање националних и Суда ЕУ, а сам панел је утицао на подизање процесних и материјалних критеријума

Jo2_7031/en/, Art. 9.

42 Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union* 326, 26.10.2012, p. 158, Art. 253. para 1.

43 *Ibid.*, Art. 255.

за кандидате за највише судијске функције у државама чланицама (Bobek, 2015: 165).

Једнако као и за престанак функције судије Суда, тако је и за престанак функције општег правобраниоца услед неиспуњења обавеза које односна функција намеће, неопходна једногласна одлука свих судија и општих правобранилаца Суда.⁴⁴

2.4. Улога општих правобранилаца

Општи правобранилац се не сматра везаним аргументима које су изнеле стране у спору. Суд није везан мишљењем општег правобраниоца. Скорашња економетријска анализа утицаја правобранилачких мишљења на одлуке Суда потврдила је општеприхваћену тезу да је тај утицај снажан (Arrebola, Mauricio, Portilla, 2016: 34–35, 38–39). Такође, често ставови изнети у мишљењима општих правобранилаца остају боље упамћени и имају већи утицај на формирање касније праксе од самих пресуда.

Може се издвојити низ особина по којима се мишљења општих правобранилаца разликују у односу на пресуде Суда. Хартли наглашава да су мишљења правобранилаца по правилу писана једноставнијим језиком него пресуде, логички кохерентнија, што је последица да су дело једног аутора, а не компромис судског већа (Hartley, 2014: 52). Авангардност ставова изнетих у мишљењима правобранилаца може се објаснити и чињеницом да је ауторство мишљења општег правобраниоца недвосмислено и јавно познато, будући да се мишљења објављују једнако као и пресуде, за разлику од пресуда за које се не зна који судија је аутор ког става.

У вези са околношћу да Суд често одлучује у првом и последњем степену, без могућности жалбе, Хартли предлаже виђење мишљења општег правобраниоца као својеврсне одлуке у првој инстанци (Hartley, 2014: 52). Уколико се инстанца у поступку дефинише као могућност за размену аргумената, а не као прилика за исказ слободног судијског става, онда се Хартлијев став не може прихватити, будући да стране у спору немају прилику да се изјасне о мишљењу општег правобраниоца, које се износи на самом крају другог (усменог) дела поступка.

Неки аутори виде улогу општих правобранилаца у обезбеђивању јавног дијалога до кога долази између Суда и јавних правобранилаца, који сматрају најбољим правцем у коме би право ЕУ требало да се развија.

⁴⁴ *Court of the Justice of the European Union, Statute of the Court of Justice of the European Union (consolidated version)*, преузето 31. 8. 2016. http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7031/en/, Art. 6.

Општи правобраниоци имају задатак да преиспитују постојећу праксу Суда. Они ту улогу могу да обављају боље од судског већа, с обзиром на то да је оно под притиском журбе да што пре реши конкретан случај (Scharpston, 2008: 32, 33). Правобранилачка мишљења, по правилу, у већој мери преносе аргументе страна у спору, као и упоређење националних система држава чланица (Vaughan, Grey, 2008: 56).

2.4.1. Примери утицајних правобранилачких мишљења

Међу многим мишљењима Френсиса Џејкобса, по свом утицају посебно се истиче мишљење из 1992. године којим је истакао значај могућности позивања на статус грађанина Заједнице – *civis europaeus sum* – будући да лице које то може да каже има право на поштовање својих основних права широм Заједнице.⁴⁵ Без обзира на то што је заштита основних права као таква неспорна, њено везивање непосредно за статус „европског грађанина“, уместо за статус држављанина државе-чланице Заједнице, јасно је најавило пут развоја ЕУ од 1993. године до данас: успостављање непосредне правне и уставне везе између ЕУ и њених грађана.

Истичући разлику између Суда и Европског суда за људска права у мишљењу у поступку по жалби против првостепене пресуде у предмету *Кадџи против Европске комисије*, Мигуел Поареш Мадуро је изрекао неколико ставова који су ушли у историју права Европске уније и за које се већ сада може рећи да су уграђени у темељ уставности ЕУ: „Уговором о Европској заједници заснован је аутономан правни поредак, у оквиру кога како државе тако и појединци непосредно уживају права и имају дужности. Дужност Суда је да поступа као уставни суд домаћег правног поретка (*municipal legal order*), који јесте Заједница.“⁴⁶ Полазећи од таквог одређења улоге Суда, али и виђења јединствене везе правног система и политичке природе Европске заједнице, Мадуро је у истом мишљењу закључио да основно право појединца гарантовано „уставним начелима“ права ЕУ има првенство чак и над садржином резолуције Савета безбедности УН донете по основу главе VII Повеље УН. Истанчанам, али чврстим повезивањем

45 Мишљење је дато у предмету по тужби држављанина Грчке на раду у Немачкој против Немачке због поступања државних органа Немачке, које се састојало у транслитерацији његовог имена као *Hrestos* уместо *Christos*, чиме је по наводима тужбе повређено основно право на име, будући да је спорном транслитерацијом изгубљена веза са стварним именом тужиоца, као и са везом тог имена са хришћанском вером. Opinion of Advocate General Jacobs, delivered on 9 December 1992, Case C-168/91 *Christos Konstantinidis v. Stadt Altensteig-Standesamt*, para. 46.

46 Opinion of Advocate General Maduro, delivered on 16 January 2008, Case C-402/05 *Yassin Abdullah Kadi v. Council of the European Union and the Commission of the European Communities*, para. 37.

Европске уније, њеног права и основних права гарантованих начелима тог права, Мадуро је поставио темеље за сувереност саме ЕУ (Лукић, 2009: 249–250; Лукић, 2013: 236–249).

Пресуда у предмету *Ротман против Баварске* сматра се кључном за актуелно разумевање статуса грађанина ЕУ (Лукић, 2012: 535–548). Износећи своје мишљење у том предмету, правобранилац Мадуро је с пророчким надахнућем описао суштину правне природе Уније:

„Статус грађанина Европе представља нешто више од скупа права која би могла бити призната и онима који тај статус немају. Он претпоставља политичку везу између грађана Европе, али то није веза која припада одређеном народу. Управо супротно, та политичка веза уједињује народе Европе. Заснована је на њиховој узајамној посвећености да отворе своје политичке заједнице осталим грађанима Европе и да изграде нови облик грађанске и политичке оданости европских размера. Не захтева постојање једног народа, али је засновано на постојању европског политичког простора из кога права и обавезе настају. ... То је чудесна особина статуса грађанина Уније: тај статус јача везе између нас и наших држава (будући да смо грађани Европе управо зато што смо грађани својих држава) и, у исто време, еманципује нас од њих (будући да смо сада грађани мимо и поврх својих држава.... То легитимизује и јача аутономију и ауторитет правног система Заједнице.“⁴⁷

3. Да ли су и зашто општи правобраниоци и даље потребни?

3.1. Разлози против задржавања општих правобранилаца

Као што је већ објашњено, услед ширења надлежности Општег суда и повећаног ослањања на могућност да се мишљење општег правобраниоца искључи из поступка пред Судом уколико се не ради о новом правном питању, из године у годину расте број поступака у којима општи правобраниоци не дају мишљење. Без обзира на то што су правобраниоци и даље незаменљиви у сложенијим предметима, природно је да тежња за униформношћу поступка ствара притисак да се од њих одустане. Таква тежња посебно долази из држава у којима не постоји никакав сличан институт, а то су пре свега нове чланице ЕУ (Wathelet, Wildemeersch, 2010: 53). Уз друге разлоге, често се наводи да би први нацрт извештаја судије известиоца могао да замени мишљење општег правобраниоца (Schiemann, 2008: 14–15).

47 Opinion of Advocate General Póitares Maduro, delivered on 30 September 2009, *Rottmann v. Freistaat Bayern*, (C-135/08), ECR I - 01449, para. 23.

Утицај који мишљења правобранилаца имају на судије на први поглед не угрожава судијску независност будући да су правобраниоци по положају и условима за избор изједначени са судијама. Међутим, поједини аутори наглашавају да је правобраниоачево мишљење јавно доступно, док је судијска одлука анонимна, што значи да заинтересована држава, нарочито држава порекла, може на правобраниоца утицати претњом, наградом и сл., уколико жели одређени исход, те да на тај начин може доћи до посредног утицаја на судије (Arrebola, Mauricio, Portilla, 2016: 35–36). Наведени аргумент не чини се убедљивим. Као што анонимно могу усвојити правобраниоачево мишљење, судије могу такође анонимно одлучити и супротно од правобраниоачеве препоруке.

3.2. Разлози у прилог задржавања општих правобранилаца

По неким мишљењима, управо чињеница да пресуде Суда не садрже издвојена судијска мишљења упућује на потребу за правобранилачким мишљењима (Vaughan, Grey, 2008: 56; Schiemann, 2008: 14). Тај аргумент се може разумети тако да правобранилац у свом мишљењу има прилику да у потпуности разради теоријску и логичку конструкцију на којој заснива своју препоруку, док неопходни компромис међу члановима судског већа често ограничава суд у доследном и потпуном образлагању става заузетог у пресуди.

Шиман наводи да постоји снажна подршка за измену према којој би општи правобраниоци своје мишљење износили пре усмене расправе уместо на њеном крају. То би, по њему, убрзало поступак, будући да сада судија известилац захтева додатно време након главне расправе како би проучио правобраниоачево мишљење, а стране би добиле прилику да се изјасне о правобраниоачевим аргументима. Исти аутор наводи да није успело оспоравање пред Европским судом за људска права правила о излагању мишљења на крају јавне расправе по основу ускраћивања права на правично и јавно суђење (Schiemann, 2008: 17). Парадоксално, чини се да је управо особина која највише доприноси значају правобранилачких мишљења у пракси Суда њихова необавезност за судско веће. Општи правобранилац своје мишљење доноси неоптерећен одговорношћу која је скопчана са доношењем пресуде, усмерен једино на утврђивање најбољег могућег решења конкретног правног питања.

Трансформација Европске уније, па самим тим и њеног права, није завршена. Досадашња пракса је показала да су општи правобраниоци веома корисни како за стварање нових правила тако и за измену постојећих.

4. Закључак

У историји Суда ЕУ, права ЕУ и саме ЕУ као политичке заједнице, општи правобраниоци су одиграли улогу од неизмерно великог значаја. Тај значај је двострук: с једне стране, њихова улога у поступцима пред Судом у великој мери је допринела изградњи ауторитета Суда, док су, с друге стране, управо у мишљењима правобранилаца, чешће него у пресудама Суда, артикулисани ставови који су формирали право ЕУ, па самим тим и саму ЕУ, с обзиром на то да је правни систем основно везивно ткиво ЕУ од настанка европских заједница до данас.

Промишљеност постојања института општег правобраниоца састоји се у раздвајању улога општег правобраниоца од судијске улоге, које омогућава вршиоцима и једне и друге улоге да сопствену улогу боље испуне. Раздвајање улога значи раздвајање мотива, који би можда били супротстављени да се ради о јединственом процесном актеру. Општи правобранилац усресређен је на најбоље могуће решење правног питања у средишту спора. Будући да својим именом стоји иза решења које предлаже, општи правобранилац је на најбољи начин мотивисан да сачини решење које је примењиво на што већи број случајева логички доследно, сагласно правно-политичким интересима целокупне ЕУ. Правобранилац није оптерећен одговорношћу за исход конкретног спора, као ни аргументима које су сачиниле странке. Након што добију мишљење општег правобраниоца, судије могу да се усресреде на конкретан случај и да зависно од сопствене процене следе правобраниочево мишљење у мањој или већој мери.

Институт општих правобранилаца примерен је динамици која је инхерентна праву ЕУ: као интелектуална творевина, а не резултат праксе и обичаја, право ЕУ се стално суочава са новим правним питањима, за чије решавање су управо општи правобраниоци специјализовани.

Литература

Arrebola, C, Mauricio, A. J, Portilla, H. J. (2016). An Econometric Analysis of the Influence of the Advocate General on the Court of Justice. *Legal Studies Research Paper Series, University of Cambridge, Faculty of Law*, paper no. 3/2016, January 2016.

Azoulay, L, Dehousse, R. (2012). The European Court of Justice and the Legal Dynamics of Integration, у Jones, E, Menon, A, Weatherill, S. (прир). *The Oxford Handbook of the European Union*, Oxford: Oxford University Press. 350–364.

Von Bardeleben, E., Donnat, F., Siritzky, D. (2012). *La Cour de justice de l'Union européenne et le droit du contentieux européen*, Paris: La documentation Française.

Bobek, M. (2015). The Court of Justice of the European Union. у: Arnall, A, Chalmers, D. (прир). *The Oxford Handbook of European Union Law*, Oxford: Oxford University Press. 153–177.

Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union* 326, 26. 10. 2012, p. 47–198.

Court of Justice of the European Union (2015), *Annual Report 2014*.

Court of Justice of the European Union, October 2014, *Estimated Cost of increasing the number of Judges at the General Court*, преузето: 31. 8. 2016,

<http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2015-05/8-en-annexe-coutestimatif-364.pdf>

Court of Justice of the European Union, Press Release No. 139/13, Luxembourg, 23 October 2013, *Entry into office of new Members at the Court of Justice and the General Court*, преузето 31. 8. 2016. http://europa.eu/rapid/press-release_CJE-13-139_en.htm

Court of the Justice of the European Union, Statute of the Court of Justice of the European Union (consolidated version), преузето 31. 8. 2016.

http://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_7031/en/

Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007, *OJ L* 326, p. 337.

Hartley, T. (2014). *The Foundations of European Union Law*. Oxford: Oxford University Press.

Jacobs, Fr. G. (2013). The Court of Justice in the Twenty-First Century: Challenges Ahead for the Judicial System?, у Rosas, A, Levits, E, Bot, Y. (ур). *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law*. The Hague: Springer, Asser Press. 49–59.

Kokott, J, Sobotta, Ch. (2014). The CJEU – An Insiders’ View of an Integration Workshop. *Human Rights Law Journal*. Vol. 34, No. 1–6. 4–11.

Lukić, M. (2009). The Security Council’s Targeted Sanctions in the light of recent developments occurring in the EU Context. *Annals of the Faculty of Law in Belgrade – International Edition* No. 3. 239–250.

Лукић, М. (2012). Пресуда *Rottmann* (2010) Повратна веза од статуса грађанина ЕУ ка држављанству државе чланице. *Правни живот*, IV, 12. 535–548.

Лукић, М. (2013). Кади против Комисије: наслеђе три пресуде, у: *Развој правног система Србије и хармонизација са правом Европске уније, прилози пројекту 2012*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду. 236–249.

European Council, Council of the European Union, *Judges appointed to the General Court* 23/03/2016, преузето 31. 8. 2016,

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/23-judges-general-court/>

Opinion of Advocate General Jacobs delivered on 9 December 1992, Case C-168/91 *Christos Konstantinidis v. Stadt Altensteig-Standesamt*, ECR 1993 p. I-01191

Opinion of Advocate General Maduro delivered on 16 January 2008, Case C-402/05 *Yassin Abdullah Kadi v. Council of the European Union and the Commission of the European Communities*, ECR 2008 p. I-06351

Opinion of Advocate General Poiares Maduro, delivered on 30 September 2009, (C-135/08), Case C-135/08 *Rottmann v. Freistaat Bayern*, ECR I – 01449

Радивојевић, З., Весна Кнежевић-Предић, В. (2016). Институционални механизам Европске уније после Лисабонског уговора. Ниш: Пунта.

Regulation (EU, Euratom) 2015/2422 of the European Parliament and of the Council of 16 December 2015 amending Protocol No 3 on the Statute of the Court of Justice of the European Union, *OJ L* 341 of 24. 12. 2015, p. 14.

Robinson, D. (2015). European Court of Justice doubles number of judges. *The Financial Times*, April 12, 2015.

Rules of Procedure of the Court of Justice of 25 September 2012, *OJ L* 265, 29. 9. 2012, as amended on 18 June 2013, *OJ L* 173, 26. 6. 2013.

Rules of Procedure of the General Court of 4 March 2015, *OJ 2015 L* 105, p. 1, as amended on (1) 13 July 2016, *OJ 2016 L* 217, p. 71, (2) 13 July 2016, *OJ 2016 L* 217, p. 72, (3) 13 July 2016, *OJ 2016 L* 217, p. 73.

Rules of Procedure of the European Union Civil Service Tribunal of 25 July 2007, *OJ L* 225 of 29.8.2007, p. 1, with corrigendum *OJ L* 69 of 13.3.2008, p. 37, as amended by Amendments to the Rules of Procedure of the European Union Civil Service Tribunal of 14 January 2009, *OJ L* 24 of 29.01.2009, p. 10; Amendments to the Rules of Procedure of the European Union Civil Service Tribunal of 17 March 2010, *OJ L* 92 of 13.04.2010, p. 17; Amendments to the Rules of Procedure of the European Union Civil Service Tribunal of 18 May 2011, *OJ L* 162 of 22. 6. 2011, p. 19.

Sharpston, E. (2008). The Changing Role of Advocate General. U: A. Arnall, P. Eeckhout, T. Tridimas (Prir.), *Continuity and Change in EU Law: Essays in Honour of Sir Francis Jacobs* (str. 20–33). Oxford: Oxford University Press. 20–33.

Schiemann, K. (2008). The Functioning of the Court of Justice in an Enlarged Union and the Future of the Court. y: Arnall, A, Eeckhout, P, Tridimas, T. (yp.), *Continuity and Change in EU Law: Essays in Honour of Sir Francis Jacobs*. Oxford: Oxford University Press. 5–19.

Tamm, D., (2013). The History of the Court of Justice of the European Union Since its Origin. U: Rosas, A., Levits, E., Bot, Y. (eds.). *The Court of Justice and the Construction of Europe: Analyses and Perspectives on Sixty Years of Case-law*, The Hague: T.M.C. Asser Press. 9–48.

Vaughan, D., Gray, M. (2008). Litigating in Luxembourg and the Role of the Advocate at the Court of Justice. у: Arnall, A., Eeckhout, P., Tridimas T. (прир.), *Continuity and Change in EU Law: Essays in Honour of Sir Francis Jacobs*. Oxford, Oxford University Press. 48–69.

Wathelet, M., Wildemeersch, J. (2010). *Contentieux européen*, Bruxelles: Groupe De Boeck.

Maja Lukić, LL.D.

Assistant Professor,

Faculty of Law, University of Belgrade

UNDERSTANDING THE ROLE OF THE ADVOCATES GENERAL IN THE EU JUDICIAL SYSTEM

Summary

This paper considers primarily the role of the Advocates General of the Court of Justice of the European Union (CJEU) in the post-Lisbon Treaty environment. That role has so far evolved alongside with the evolution of the CJEU itself. After providing a brief historical overview, the author focuses on the appointment of Advocates General and the composition of their cabinets, and discusses the relevance of the Advocates General in the post-Lisbon judicial architecture of the EU. The latter assumes consideration of the ongoing transformation of the EU judicial system. The second focal point of this paper is a discussion on the question whether Advocates General are still needed, and whether they shall be needed in view of the challenges the CJEU may reasonably be expected to face in the future. The reflection comprises arguments in favor and against keeping the institute of Advocates General within the CJEU structure. Upon balancing the provided arguments, it can be concluded that the mechanism of Advocates General is indispensable to the EU since its ongoing transformation requires constant creation of legal rules. The practice so far has proved the great value of Advocates General for that particular need.

Keywords: *Court of Justice of the EU, Advocate General, TFEU 255 panel, CJEU reform.*