

УДК 341.217.04(4-672EU)''2007''
341.176(4-672EU)''2007''

Др Зоран Радивојевић

редовни професор Правног факултета Универзитета у Нишу

НОВА ИНСТИТУЦИОНАЛНА РЕФОРМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Нова институционална реформа спроведена Лисабонским уговором доноси са собом значајне измене у саставу, надлежности и међусобним односима главних и саветодавних органа Европске уније. Као главни добитници у тој реформи могу се означити Европски парламент, који постаје равноправни законодавац у Унији, и Европски савет, чији је положај значајно ојачан у процесу одлучивања и извршној области. Добитницима се могу сматрати и Европска централна банка, која је добила статус главног органа и значајнију улогу у Еврозони, као и Комитет региона коме је призната активна процесна легитимација. Суд правде је у Лисабонском уговору задржао своју основну функцију уз неке новине организационе природе које имају за циљ повећање ефикасности и ширење правосудног система Уније. Највећи нето губитник ове институционалне реформе је Савет, који не само да је изгубио положај главног законодавца, већ и улогу посредника између шефова држава и влада окупљених у Европском савету и правног поредка Уније. Губитником се може сматрати и Комисија чији је статус главног извршиоца делимично промењен у корист Европског савета као новог актера у функционисању извршне власти. Слабљење улоге Савета у корист Европског парламента и јачање Европског савета на рачун Комисије несумњиво ће мењати постојећи институционални баланс, мада не мора нужно да значи измену односа националног и наднационалног у Европској унији.

Кључне речи: Главни органи ЕУ. – Институционални оквир. – Лисабонски уговор. – Реформа. – Европска унија.

1. УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Неуспјавање Уговора о уставу за Европу, после неуспелих референдума у Француској и Холандији,¹ означило је почетак периода не-

¹ Текст Уговора о уставу за Европу усвојен је на састанку Европског савета у Бриселу 18. јуна 2004. године; *Treaty establishing a Constitution for Europe (CIG*

извесности не само у погледу судбине овог текста, већ и потребе измене оснивачких уговора и даљег развоја Европске уније. Излаз из те кризе пронађен је у усвајању новог Реформског уговора који је свечано потписан у Лисабону 13. децембра 2007. године.² Лисабонски уговор³ састоји се из два дела: први садржи измене и допуне Уговора о Европској унији, а други измене и допуне Уговора о оснивању Европске заједнице, који је сада преименован у Уговор о функционисању Европске уније, будући да Унија постаје једини правни субјект и наслеђује Европску заједницу. Овом Уговору придодат је већи број протокола и декларација.⁴

87/04); *Protocols and Annexes I and II (CIG 87/04 ADD 1)*; *Declarations (CIG 87/04 ADD 2)*. Уговор су највиши представници тадашњих 25 држава чланица Европске уније потписали у Риму 29. октобра исте године (за текст вид. *Official Journal of the European Union*, С 310, 2004. Више о поступку доношења и садржају, вид. З. Радивојевић, В. Кнежевић-Предић, *Институције Европске уније*, Ниш 2008, 55–62; М. Живковић, „Уговор о Уставу за Европу“, *Европско законодавство*, 10/2005, 52–57). У складу са чл. IV–447, ст. 2 Уговор је требало да ступи 1. новембра 2006. године уколико га до тада свака од 25 држава чланица ратификује у складу са својим уставним одредбама, било путем референдума или у парламенту. Литванија је као прва држава, само две недеље након потписивања, ратификовала Уговор у свом парламенту. Уследиле су ратификације у националним парламентима дванаест држава чланица (Мађарска, Словенија, Италија, Грчка, Белгија, Словачка, Аустрија, Немачка, Литванија, Кипар, Малта и Естонија). Од држава чланица које су се определиле да организују национални референдум Уговор о уставу добио је потврду у Шпанији (већина од 76,70% уз излазност од 42,30%) и Луксембургу (већина од 56,50% уз излазност од 86,80%). Међутим, Уговор није прихваћен на референдумима одржаним у Француској (против 54,80% уз излазност од 69,30%) и Холандији (против 61,60% уз излазност 62,80%), што је имало за последицу да је процес ратификације најпре настављен у преосталим државама чланицама, да би био коначно заустављен после одлуке Велике Британије да суспендује процес ратификације.

² Текст Реформског уговора усвојен је на састанку Европског савета у Лисабону 19. октобра 2007. године. Свечано потписивање Уговора обављено је 13. децембра исте године у Лисабону. Након тога уследио је процес његове парламентарне ратификације у државама чланицама (закључно са јануаром 2009. године Уговор су ратификовале: Мађарска, Словенија, Малта, Француска, Аустрија, Бугарска, Данска, Немачка, Литванија, Летонија, Естонија, Луксембург, Пољска, Португалија, Румунија, Словачка, Грчка, Финска, В. Британија, Кипар, Холандија, Белгија, Шпанија, Италија и Шведска), изузев Ирске, која је имала уставну обавезу да одржи референдум (на референдуму који је спроведен 12. јуна 2008. године 53,40% грађана се изјаснило против прихватања уговора, уз излазност од 53,10%). Очекује се да тај процес буде окончан до краја 2009. године под условом да у Ирској буде одржан нови референдум и да на њему Лисабонски уговор добије потребну већину. Више о томе, А. Чавошки, „Будућност Европе у светлости Уговора из Лисабона“, *Анали Правног факултета у Београду*, 2/2008, 237–241.

³ Уговор је објављен у *Official Journal of the European Union*, С 306, 17.12.2007, а његов консолидовани текст у *ibid.*, С 115/22, 9.5.2008. Више о овом Уговору: Н. Мисита, *Основи права Европске уније*, Сарајево 2007, 104–117; Р. Вукадиновић, *Увод у институције и право Европске уније*, Крагујевац 2008, 14–17.

⁴ Видети, на пример, Протокол о улози националних парламената у Европској унији, Протокол о примени принципа супсидијарности и пропорционалности,

Институције и органи Европске уније уређени су Насловом III Уговора о Европској унији и Насловом I у оквиру Дела VI Уговора о функционицању Европске уније који обухвата институционалне одредбе. У Наслову III побројане су и уопштено регулисане најзначајније институције Уније које чине њен институционални оквир (Европски парламент, Европски савет, Савет, Европска комисија и Суд правде Европске уније), док су детаљне одредбе о овим и другим институцијама Уније (Европска централна банка и Рачуноводствени суд), као и о саветодавним органима (Економски и социјални комитет и Комитет региона) садржане у Главама I, III и IV поменутог Наслова I.

У односу на важеће уговоре, запажа се да Лисабонски уговор и на овом начелном нивоу доноси неколико важних институционалних новина. Пре свега, Европски савет је први пут увршћен у каталог институција које сачињавају институционални оквир Уније. Исти статус добија и Европска централна банка која до сада није била укључена у институционални оквир, већ је представљала институцију Уније. Поред тога, Лисабонски уговор из неприхваћеног Уговора о уставу за Европу преузима највећи број измена у погледу састава, начина рада, одлучивања и надлежности како главних органа или институција, тако и саветодавних органа Уније.⁵ Овом приликом биће речи само о најважнијим институционалним новинама.

2. ЕВРОПСКИ ПАРЛАМЕНТ

Лисабонски уговор наставља раније започети тренд јачања улоге и значаја Европског парламента у односу на Савет, Комисију и Европски савет.⁶ Несумњиво најзначајнија новина је проширење ње-

Протокол о Еврогрупи, Протокол о сталној структурној сарадњи установљеној чл.28 А Уговора о Европској унији, Протокол у вези са чл.6 (2) Уговора о Европској унији о приступању Европске уније Конвенцији за заштиту основних права и слобода, Протокол о примени Повеље о основним правима у Европској унији на Пољску и Уједињено Краљевство, Протокол о вршењу подељених надлежности итд. Дан пре усвајања Лисабонског уговора (12. децембра 2007. године) прихваћен је у Стразбуру прилагођени текст Повеље о основним правима у Европској унији (објављен у *Official Journal of the European Union*, C 303/2, 14.12.2007).

⁵ Више о институционалним новинама које садржи Уговор о уставу за Европу: J. C. Piris, *The Constitution for Europe: A Legal Analysis*, Cambridge 2006, 87–130; D. Chalmers et al., *European Union Law, Text and Materials*, Cambridge 2006, 78–81; В. Кнежевић-Пређић, З. Радивојевић, „Нова институционална равнотежа у Европској унији“, *Правни систем Републике Србије – усаглашавање са правом Европске уније*, Ниш 2005, 47–65; З. Радивојевић, М. Живковић, „Институционалне новине у Уставу за Европу“, *Европско законодавство* 11/2005, 60–64.

⁶ Више о томе З. Радивојевић, „Европски парламент“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, 47/2006, 28–31.

гових овлашћења у законодавној и буџетској области. Поред тога, делимично је измењена и ојачана улога Парламента приликом избора председника Комисије. Надаље, уговорним одредбама измењен је број и структура чланова Европског парламента. И коначно, њему је поверена надлежност у погледу подзаконских аката које доноси Комисија на основу делегираних овлашћења.

а) Уговор предвиђа да Европски парламент заједно са Саветом врши законодавне и буџетске функције. Осим ове две функције, изричито је прописано да ће Парламент вршити политичку контролу и давати мишљења у складу са условима предвиђеним Уговором.⁷

Када је о законодавним овлашћењима реч, новина је изједначавање Парламента са Саветом, с обзиром да ће они ту функцију, по правилу, вршити у оквиру редовног законодавног поступка који се састоји од заједничког усвајања регулатива, директива и одлука од стране Парламента и Савета, а на предлог Комисије. За разлику од ове процедуре доношења аката, која у свему одговара садашњем поступку саодлучивања, у преосталим случајевима биће коришћен посебан законодавни поступак у коме Парламент или Савет самостално усвајају регулативу, директиву и одлуку уз учешће (мишљење или сагласност) другог органа.⁸

У исто време, Лисабонски уговор проширио је законодавну надлежност Парламента тиме што је предвидео нове области у којима ће се примењивати редовна законска процедура. Међу њима налазе се питања регулисана постојећим првим и трећим стубом Европске уније, као што су заједничка пољопривредна политика, трговачка материја, погранична контрола, азил, имиграција, правосудна са-

⁷ Ст. 1, чл. 14 Уговора о Европској унији (даље: Уговор о ЕУ). Истоветну одредбу садржао је ст. 1 чл. I–20 Уговора о уставу.

⁸ Ст. 1 и 2, чл. 289 Уговора о функционисању ЕУ. Неприхваћени Уговор о уставу, такође је прописивао два поступка усвајања европских закона и оквирних закона: уобичајену и специјалну законодавну процедуру (чл. I–34 и III–396). По првој процедури, која одговара сада предвиђеном редовном законодавном поступку, али је имала ширу примену, законски акт на предлог Комисије заједнички усвајају Парламент и Савет, што има за последицу да се ниједан акт не може донети док се ови органи не усагласе. У осталим случајевима користи се специјална законодавна процедура према којој сваки од ових органа сам усваја акт уз учешће другог органа. То конкретно значи да о доношењу законског акта одлучује Савет уз сагласност или мишљење Европског парламента или Парламент уз сагласност Савета, с тим да могу бити консултоване и друге институције (Комисија или Европска централна банка). Специјална законодавна процедура подразумева заправо постојеће поступке одлучивања познате као давање мишљења или сагласности од стране Парламента, док је још увек важећа процедура сарадње укинута. Више о томе В. Кнежевић-Предић, *Оглед о суверености: сувереност и Европска унија*, Београд 2001, 200–207; З. Радивојевић, „Први стуб Европске уније – *acquis communautaire*“, *Зборник радова Правног факултета у Нишу* 44/2004, 71–72.

радња у грађанским и кривичним стварима и полицијска сарадња.⁹ У случајевима када оцене да предлог законског акта може утицати на основне аспекте њиховог националног правног система, државе чланице имају право да се обрате Европском савету и тако суспендују редовни законодавни поступак. Ово се односи на предлоге аката којима се успостављају минимална правила за одређивање кривичних дела и санкција за посебно тешке врсте криминала прекограничног карактера.¹⁰

У погледу буџетских функција, новина је у томе што се укида подела на обавезне и необавезне трошкове. Уместо садашњег решења по коме буџет у целини усваја Савет уз одобрење Парламента, при чему Парламент може утицати само на необавезне трошкове, Лисабонским уговором је предвиђено да целокупни годишњи буџет усвајају заједно Парламент и Савет.¹¹

б) Улога Европског парламента ојачана је у поступку избора председника Комисије. Лисабонски уговор изричито предвиђа да Парламент „бира председника Комисије“.¹² Таква формулација, мотивисана жељом да се нагласи значај Парламента, може створити забуну, јер Парламент уистину не бира председника Комисије, већ се изјашњава „за“ или „против“ кандидата кога предложи Европски савет. Оно што је ново и што се заправо хтело нагласити јесте да Парламент према новом решењу гласа о кандидату, уместо да, као до сада, даје сагласност.

С друге стране, приликом предлагања кандидата за председника Комисије Европски савет има обавезу да „води рачуна о резултатима избора за Европски парламент“.¹³ Овом одредбом омогућено је странкама које остваре изборну победу да неформалним путем наметну Европском савету свог кандидата за председика Комисије. То ће вероватно довести до јачања положаја Парламента у односу на

⁹ Чл. 43, 51, 59, 75, 78–79, 81–85 и 87–88 Уговора о функционисању ЕУ.

¹⁰ Чл. 83 Уговора о функционисању ЕУ.

¹¹ Чл. 14 и 16 Уговора о ЕУ и чл. 314 Уговора о функционисању ЕУ. Истоветне одредбе садржали су чл. I–20, I–23 и III–404 неприхваћеног Уговора о уставу, за разлику од важећег чл. 272 Уговора о Европској заједници који предвиђа да у односу на обавезне трошкове, а то су расходи који нужно произилазе из основних уговора и аката донетих у складу са њима, Парламент може само да предложи измене, али њихово коначно усвајање зависи од Савета. Насупрот томе, Европски парламент има последњу реч када су у питању необавезни трошкови, али је то његово овлашћење ограничено максималном стопом раста трошкова које сваке године утврђује Комисија. Парламент има, такође, право да због важних разлога одбије предлог буџета у целисти.

¹² Вид. последњу реченицу ст. 1 чл. 14 Уговора о ЕУ.

¹³ Ст. 7 чл. 17 Уговора о ЕУ. Истоветно решење било је предвиђено у ст. 1 чл. I–27 неприхваћеног Уговора о уставу.

Европски савет и успостављања ближих веза између председника Комисије и Европског парламента.

в) У погледу састава Парламента Лисабонски уговор такође доноси неколико новина. Предвиђено је да максимални број посланика у Парламенту износи 750 плус председник Европског парламента (уместо садашњих 736). Притом, Уговором није извршена расподела посланичких места између држава чланица, већ се само дају критеријуми на основу којих ће Европски савет, једногласно, на иницијативу и уз сагласност Парламента, својом одлуком то учинити.

Први критеријум је да минимални број посланика које има држава чланица износи 6 (сада 5), а максималан 96 (уместо садашњих 99). Други је тзв. начело дегресивне пропорционалности по коме уколико држава има више становника, утолико ће сваки од њених европских посланика представљати већи број грађана.¹⁴

г) Лисабонски уговор уводи нову категорију правних аката Уније који немају законодавни карактер. Они се називају делегирани акти,¹⁵ а доноси их Комисија на основу овлашћења садржаног у законском акту са циљем да се измене или допуне елементи законског акта који немају суштински значај. Законодавним актом се изричито одређује циљ, садржај, обим и трајање пренете надлежности.

Приликом делегирања овог овлашћења Комисији Европски парламент, заједно са Саветом, врши двоструку контролу. С једне стране, свако од њих може одлучити да повуче делегацију, а с друге стране делегирани акт може ступити на снагу само ако они не ставе приговор у року који је предвиђен законским актом.

3. ЕВРОПСКИ САВЕТ

Лисабонски уговор укључује Европски савет међу главне органе Европске уније. До сада, Европски савет није био институција Заједница утемељена на њиховим оснивачким уговорима, већ само орган Европске уније предвиђен у оквиру заједничких одредаба.¹⁶

¹⁴ Ст. 2, чл. 14 Уговора о ЕУ. Вид. и ст. 2, чл. I–20 Уговора о уставу. Више о томе З. Радивојевић, М. Живковић, 61.

¹⁵ За ове акте у неприхваћеном Уговору о уставу коришћен је назив делегиране уредбе; „упор.“ чл. I–36 овог Уговора и чл. 290 Уговора о функционисању ЕУ.

¹⁶ Уговорну основу за свој рад Европски савет добио је усвајањем и ступањем на снагу Јединственог европског акта 1987. године који у чл. 2 регулише његов састав и број годишњих заседања. У Уговору из Мастрихта Европски савет се помиње у оквиру заједничких одредаба као орган Уније, али не и међу институцијама и телима Европских заједница. Уговори из Амстердама и Нице нису ништа битније изменили у том погледу (чл. 4 Уговора о ЕУ), тако да је овај орган остао изван

Укључујући Европски савет у јединствени институционални оквир Уније, Уговор значајно мења положај и утицај овог органа.

Новине везане за Европски савет крећу се у неколико праваца. Прва од њих односи се на институционализацију самог Европског савета кроз увођење функције председника, регулисање начина рада и његов састав. Други правац измена представља директну последицу признавања Европском савету статуса органа Уније и огледа се у његовом овлашћењу да доноси одлуке. Последњи и можда најзначајнији правац у коме се новине испољавају јесте проширење његове надлежности увођењем потпуно нових функција.

а) Установљење функције председника Европског савета, уместо досадашњег председавајућег који се по систему ротације мења на сваких шест месеци са променом државе која председава Саветом, представља важну новину.¹⁷ Тиме се потврђује да функције и обим рада Европског савета превазилазе систем ротирајућег председавања, као и неопходност јединственог представљања Уније према трећим субјектима, пре свега на нивоу мултиполарне међународне заједнице.

Председника из реда своји чланова бира Европски савет на период од две и по године уз могућност поновног избора. Избор се врши квалификованом већином гласова држава чланица. Ова дужност је неспојива са било којом националном функцијом, чиме се из круга потенцијалних кандидата за ову функцију елиминишу актуелни шефови држава и влада, иначе чланови Европског савета. У складу са тим, Европски савет чине шефови држава или влада земаља чланица, председник Комисије и новоустановљени председник овог органа.

Председнику Европског савета поверена су следећа овлашћења: председавање Европским саветом и руковођење његовим радом, припрема састанака и обезбеђење континуитета рада, подстицање кохезије и консензуса у Европском савету, подношење извештаја Европском парламенту после сваког заседања и представљање Уније у области заједничке спољне и безбедоносне политике. Уочљиво је да овде преовлађују овлашћења процедуралног карактера која нису непозната у досадашњој пракси Европског савета. Новина је заправо овлашћење репрезентативног карактера и начин на који ће се то ов-

институционалне структуре Заједница. Тек је неприхваћеним Уговором о уставу (чл. I–19) Европски савет по први пут укључен међу главне органе Европске уније. Више в. З. Радивојевић, „Садашњи и будући положај Европског савета“, *Европско законодавство* 15–16/2006, 101–102.

¹⁷ Чл. 13 Уговора о ЕУ, упор. чл. I–19 неприхваћеног Уговора о уставу; вид. и N. Foster, *Foster on EU Law*, Oxford 2006, 61.

лашћење вршити. Тим поводом поставља се проблем јасног дефинисања и разграничења мандата председника Европског савета и Високог представника Уније за спољне послове и безбедоносну политику. У Лисабонском уговору то питање није изричито регулисано, изузев одредбе по којој представљање Уније на спољном плану од стране председника Европског савета не сме да се врши на штету надлежности Високог представника.¹⁸

Кад су у питању одредбе о саставу и начину рада Европског савета, Лисабонски уговор не предвиђа неке значајније промене. У његовом раду и даље могу учествовати министри иностраних послова држава чланица и један члан Комисије. Новина је учешће Високог представника Уније за спољне послове и безбедоносну политику на састанцима овог органа. Њега иначе поставља и разрешава Европски савет уз сагласност председника Комисије. Према Уговору, Европски савет се састаје два пута сваких шест месеци на сазив његовог председника. Тиме је озакоњена досадашња пракса да се његови састанци одржавају четири пута годишње.¹⁹

б) Европском савету је по први пут у историји његовог развоја поверено овлашћење да сам доноси обавезујућа акта. То право ипак је дато уз једно ограничење које се односи на природу акта. Према слову Лисабонског уговора, Европски савет није овлашћен да доноси акте законодавног карактера, односно не обавља законодавну функцију.²⁰ Ово негативно одређење овлашћења Европског савета у процесу одлучивања је свакако битно, али је можда важније позитивно дефинисање аката које је он овлашћен да доноси и области у којима има право одлучивања. Другим речима, иако се изричито искључује законодавна функција, Уговором се Европски савет овлашћује да доноси одлуке које нису акти законодавног карактера, али су обавезујуће у целини и непосредно за онога коме су упућене.

Својом одлуком Европски савет изабраће, када Лисабонски уговор ступи на снагу, свог првог председника, као и Високог представника Уније за спољне послове и безбедоносну политику који је истовремено члан Комисије и њен потпреседник. Актом истог назива он ће утврдити распоред ротације држављана држава чланица који улазе у састав Комисије, евентуално изменити одредбе о броју чла-

¹⁸ Ст. 5 и 6, чл. 15 Уговора о ЕУ; вид. и чл. I–22 Уговора о уставу.

¹⁹ Ст. 2 и 3, чл. 15 Уговора о ЕУ. Истоветну одредбу садржао је чл. I–21 Уговора о уставу. Када то захтева ситуација постоји могућност одржавања ванредног заседања Европског савета. Такве састанке сазива председавајући на сопствену иницијативу, на захтев држава чланица или Комисије.

²⁰ Ст. 1, чл. 15 Уговора о ЕУ, упор. ст. 1, чл. I–21 неприхваћеног Уговора о уставу.

нова Комисије и одлучити о расподели места у Европском парламенту у оквирима које је прописао Уговор.²¹ На овај начин Европски савет постаје доносилац правних аката Европске уније, што до сада није био случај, пошто су његови закључци и ставови добијали обавезујући карактер тек када их Савет усвоји као сопствене одлуке.

Као основни начин одлучивања у Европском савету предвиђен је консензуис, чиме постојећа пракса добија уговорну потврду. Као изузетак Лисабонским уговором уведе се још два метода одлучивања: квалификована већина у случајевима који су изричито прописани и једногласност за посебно важна питања. Приликом одлучивања председник Европског савета и председник Комисије не учествују у гласању. Европски савет одлучује простом већином о процедуралним питањима, као и о усвајању пословника о раду.²²

в) Поред задатка да подстиче развој Европске уније и утврђује опште политичке смернице, Европском савету придодато је овлашћење које не треба подценити, а то је да дефинише приоритете у деловању Уније.²³ Лисабонским уговором њему су поверене и неке потпуно нове функције. На првом месту то је право да одлучује о формацијама у којима ће се састајати министри држава чланица окупљени у Савету и доносити законодавна акта. У Уговору су као основни начини деловања овог органа предвиђени Савет за опште послове и Савет за спољне послове, али је остављена могућност да Европски савет одлучи о оснивању других формација Савета.²⁴

Најзначајнију новину представља овлашћење Европског савета да мења Уговором прописан законодавни поступак, као и начин одлучивања у Савету. Реч је о поједностављеном и олакшаном поступку измена текста уговора без формалне ревизије његових одредаба (тзв. пасарела). Тако је Европском савету дато право да донесе одлуку о преласку са посебног на редовни законодавни поступак. Практично то значи да регулативу, директиву или одлуку на предлог Комисије доносе Савет и Европски парламент заједнички и на равноправној основи уместо да то чини само Савет уз учешће Европског парламента.

С друге стране, Европски савет може донети одлуку о преласку са једногласности у Савету на одлучивање квалификованом већи-

²¹ Вид. ст. 2, чл. 14, ст. 5, чл. 15, ст. 5, чл. 17 и ст. 1 чл. 18 Уговора о ЕУ. Исто решење било је предвиђено ст. 2, чл. I–20, ст. 1, чл. I–22, ст. 6, чл. I–26 и ст. 1, чл. I–28 неприхваћеног Уговора о уставу.

²² Ст. 4, чл. 15 Уговора о ЕУ и чл. 235 Уговора о функционисању ЕУ.

²³ Ст. 1, чл. 15 Уговора о ЕУ, упор. ст. 1, чл. I–21 неприхваћеног Уговора о уставу.

²⁴ Чл. 236 Уговора о функционисању ЕУ у вези са ст. 6, чл. 16 Уговора о ЕУ.

ном. Из тога се изузимају одлуке које имају војне последице или спадају у област одбране.

За овакву надлежност Европског савета потребно је да буде испуњено неколико услова. Пре свега, одлука да се посебна процедура замени редовним законодавним поступком, а једногласност у Савету квалификованом већином, мора се донети једногласно у Европском савету. То се надаље може учинити само уз сагласност Европског парламента који одлучује већином од укупног броја чланова. И коначно, потребно је да се у року од шест месеци таквом решењу изричито не успротиви ниједан национални парламент.²⁵ Ови услови јасно показују да је управо Европском савету, коме је иначе изричито ускраћена законодавна функција, поверена улога да мења Уговором прописани законодавни поступак.

4. САВЕТ

Лисабонски уговор садржи измене које суштински мењају досадашњи статус и нека овлашћења Савета.²⁶ Реч је о новинама у погледу формација и председавања, положаја Савета у поступку усвајања законодавних аката и буџета, начина одлучивања и јавности рада овог органа.

а) За разлику од актуелног решења, по коме састав Савета није сталан и зависи од питања на дневном раду, Уговор унапред прописује две обавезне формације, уз могућност да о другима одлучи Европски савет. Савет за опште послове (Генерални савет) обезбеђује усклађеност у раду различитих формација. На овај начин Лисабонски уговор коначно успоставља хијерархију у односима између различитих формација деловања Савета, поверавајући изричито Савету за опште послове овлашћење да врши координацију.²⁷ Поред тога, ње-

²⁵ Ст. 7, чл. 48 Уговора о ЕУ. Истоветну одредбу садржао је чл. IV-444 неприхваћеног Уговора о уставу.

²⁶ Више о томе З. Радивојевић, „Савет министара Европске уније између садашњег положаја и будуће институционалне реформе“, *Правни живот* 12/2006, 673–675.

²⁷ Према слову важећих уговора Општи савет није овлашћен да усклађује рад секторских савета нити да на било који начин утиче на процес одлучивања, а посебно да мења или укида њихове одлуке. У вези са тим Ј. Pinder (*European Community, The Building of a Union*, London 1992, 25), убеђени и декларисани федералиста, пише: „Далеко од тога да је јединствена група министара, Савет представља седмоглавим чудовиштем предвођен конгломерат више од двадесет функционалних Савета, од којих сваки обухвата министре са одређеном одговорношћу“. Закључком Европског савета који је усвојен на самиту у Хелсинкију 1999. године предвиђено је да се тадашњих двадесетак формација Савета сведу на највише петнаест. Спрово-

гов је задатак да припрема и обезбеђује подршку састанцима Европског савета, заједно са председником Европског савета и Комисијом.

Друга формација је Савет за спољне послове у који, поред министара иностраних послова држава чланица, улази Високи представник Уније за спољне послове и безбедоносну политику. Овај Савет надлежан је да разрађује спољну активност Уније на основу стратешких смерница које утврђује Европски савет и да обезбеђује доследност међународне активности Уније.²⁸

Намера да се обезбеди континуитет и стабилност у раду Савета огледа се и у флексибилности решења које Уговор предвиђа за председавање овим органом. Председавање Саветом за спољне послове поверено је Високом представнику Уније за спољне послове и безбедоносну политику. Осталим формацијама Савета председавају министри држава чланица на основу система једнаке ротације. Облике и начин његове примене треба да ближе одреди Европски савет одлуком коју доноси квалификованом већином.²⁹

Лисабонском уговору придодата је посебна декларација која садржи нацрт те одлуке. Према предложеном тексту, председавање Саветом се поверава претходно установљеним групама од три државе, при чему се узимају у обзир разлике и географска равнотежа чланица у оквиру Уније. Председавање траје 18 месеци и унутар тог периода свака држава врши дужност председавајућег 6 месеци уз помоћ две преостале чланице групе, а на основу заједничког програма.³⁰

б) Процес претварања Савета од искључивог у главног законодавца Европске уније, уз стално јачање улоге Европског парламента у законодавном процесу, настављен је Лисабонским уговором. Кулминацију таквог развојног пута представља одредба Уговора која, чини се, поставља Савет и Парламент на потпуно једнаке основе када је у питању законодавни поступак. Наиме, редовни законодавни поступак, који Уговор прописује као правило, заправо је садашњи поступак саодлучивања у коме се Савет и Европски парламент појављују као равноправни законодавци.

дећи у живот тај став, Савет је одлуком о усвајању Пословника о раду из јуна 2000. године број својих формација ограничио на 16 (*Official Journal of the European Union*, L 149/21/100, Annex).

²⁸ Ст. 6, чл. 16 Уговора о ЕУ; вид. и чл. I-24 неприхваћеног Уговора о уставу.

²⁹ Ст. 9, чл. 16 Уговора о ЕУ, у вези са чл. 236 Уговора о функционисању ЕУ. Исто решење било је предвиђено у ст. 7, чл. I-24 Уговора о уставу.

³⁰ Вид. Декларацију о чл. 16 (9) Уговора о Европској унији, у вези са одлуком Европског савета о вршењу функције председавајућег Савета. Текст ове Декларације у свему одговара садржини Декларације о чл. I-24, ст. 7 неприхваћеног Уговора о уставу који се односи на одлуку Европског савета о вршењу функције председавајућег Савета.

Постављајући то правило, Уговор истовремено предвиђа допуштене изузетке. У тим случајевима биће коришћена посебна законодавна процедура, по којој сваки од ових органа одлучује самостално о доношењу законодавних аката уз учешће другог. Овде спада и већ позната и коришћена процедура прибављања мишљења или давања сагласности од стране Парламента. Сви ови изузеци, који заправо значе да ће пре свега Савет самостално доносити регулативе, директиве или одлуке, уз евентуално мишљење или одобрење Парламента, нису баш тако ретки, а још мање безначајни.³¹

Сличан процес слабења овлашћења Савета у корист Парламента може се уочити и у буџетској области. Уместо актуелног решења, по коме буџет у целини усваја Савет уз одобрење Парламента, при чему Парламент може утицати само на необавезне трошкове, Уговор предвиђа да ће целокупни годишњи буџет усвајати заједно Савет и Парламент.³²

в) У погледу начина одлучивања квалификована већина остаје и даље основни начин гласања у Савету. Међутим, битну новину представља напуштање система одмеравања гласова, тј. пондерисаног гласања, који је био примењиван у овом органу пуних пет деценија.³³ Уместо тога, код одлучивања квалификованом већином уведено је начело једна држава – један глас.

Лисабонски уговор другачије дефинише структуру квалификоване већине, а уноси и неке новине у погледу блокирајуће мањине и супервећине. Поред тога, код одлучивања квалификованом већином уводи, мада у нешто измењеном облику, могућност примене тзв. компромиса из Јонине.

Када Савет доноси правни акт на основу предлога Комисије квалификована већина подразумева 55% чланова Савета који обухватају најмање 15 држава чланица под условом да оне представљају 65% становништва Уније. Овај нови режим одлучивања назива се систем „двоструке већине“ будући да се заснива на два критеријума: броју држава чланица и проценту становништва. Блокирајућа мањина мора укључити најмање четири државе и она спречава постизање

³¹ Чл. 289 Уговора о функционисању ЕУ. Више о томе В. Кнежевић-Предић, З. Радивојевић, 56.

³² Чл. 314 Уговора о функционисању ЕУ.

³³ Према важећем решењу распоред гласова је следећи: Немачка, В. Британија, Италија и Француска имају по 29 гласова, Шпанија и Пољска 27, Румунија 14, Холандија 13, Белгија, Грчка, Португалија, Чешка и Мађарска 12, Аустрија, Шведска и Бугарска 10, Данска, Финска, Ирска, Словачка и Литванија 7, Летонија, Словенија, Естонија, Кипар и Луксембург 4 и Малта 3. То укупно чини 345 гласова, а квалификована већина потребна за доношење одлуке износи 255, док број од 90 негативних пондерисаних гласова може спречити одлуку. Ближе о начелу одмеравања гласова у Савету З. Радивојевић, В. Кнежевић-Предић, 104–105.

квалификоване већине. Изузетак од овакве структуре квалификоване већине предвиђен је у случајевима када Савет одлучује без предлога Комисије или Високог представника Уније за спољне послове и безбедоносну политику. Тада квалификовану већину (тзв. супервећину) чини 72% чланова Савета који представљају државе у којима живи најмање 65% становништва Уније.³⁴

Лисабонски уговор на сцену враћа „Јонина компромис“,³⁵ укинут Уговором из Нице, који се примењује у случају када мањи број држава од оних који чине блокирајућу мањину најави противљење одлучивању квалификованом већином. Тада Савет треба да учини све да се у разумном року, не угрожавајући временска ограничења предвиђена Уговором, дође до компромисног решења. У супротном, приступа се доношењу одлуке квалификованом већином. Према посебној декларацији уз Лисабонски уговор, која садржи нацрт одлуке Савета, поступак на основу овог компромиса до 31.марта 2017. године може да покрене група чланова Савета која у оквиру прописане блокирајуће мањине представља најмање три четвртине становништва или три четвртине броја држава чланица. После тог датума, биће потребно најмање 55% становништва или 55% држава чланица од оних које чине блокирајућу мањину.³⁶

Предвиђајући нове области у којима се редовна законска процедура примењује, Уговор истовремено повећава и број питања о којима ће се одлуке у Савету доносити квалификованом већином. Овај систем гласања примењиваће се у четрдесетак нових области,

³⁴ Чл. 16 Уговора о ЕУ и чл. 238 Уговора о функционисању ЕУ. Упор. са чл. 1–25 неприхваћеног Уговора о уставу који садржи сличну, али не и истоветну због неслагања владе Пољске. Овај систем гласања ће се примењивати од 2014. године, са прелазним периодом до 2017. године у складу са чл. 3 Протокола о прелазним одредбама.

³⁵ Повод за његово усвајање била је околност да се проширењем Уније са 12 на 15 држава чланица (после пријема Аустрије, Финске и Шведске) блокирајућа мањина попела са 23 на 26 гласова. На састанку Савета на грчком острву Јонина марта 1994. године постигнут је споразум да ако се некој одлуци противе државе које имају од 23 до 25 гласова, Савет треба да учини све да се у разумном року, не угрожавајући временска ограничења предвиђена Уговором, дође до решења које ће омогућити да одлука буде донета са 65 гласова. Исход оваквог поступка могао је да буде тројак: а) број гласова против одлуке се повећава на 26 и одлука се не доноси; б) број гласова против одлуке се смањује испод 23 и одлука се усваја, в) број гласова против одлуке остаје између 23 и 25, па се после истека разумног рока одлука усваја. Више о томе З. Радивојевић, В. Кнежевић-Предић, 107–108.

³⁶ Мањи број држава од оних које чине блокирајућу мањину фактички значи мање од 45% од држава чланица и мање од 35% од становништва Уније или, другачије речено, нешто више од трећине држава или нешто више од четвртине становништва. Видети предлог одлуке Савета о примени чл. 16 Уговора о Европској унији и чл. 238(2) Уговора о функционисању Европске уније између 1. новембра 2014. и 31. марта 2017. године, с једне стране, и од 1. априла 2017. године, с друге стране.

укључујући пољопривреду и рибарство, енергетику, туризам, цивилну заштиту, спорт, структурне фондове, социјално осигурање радника миграната и samozапослених миграната или слободу кретања samozапослених лица.³⁷ Код неких питања остављена је могућност држави која се противи оваквом начину одлучивања да се обрати Европском савету као највишем политичком арбитру Уније.³⁸

С друге стране, Уговором је настављен раније започети тренд да се смањи број правних аката које Савет доноси једногласно. Иако потиснута, једногласност је задржана за нека најбитнија питања о којима овај орган одлучује. Она су углавном везана за област заједничке спољне и безбедоносне политике, опорезивање, фискалну и социјалну политику.³⁹

г) Седнице Савета су до сада биле углавном затворене за јавност. Постојала је једино обавеза Савета да у случају када делује као законодавни орган објави резултате гласања и образложења унета у записник.⁴⁰ Лисабонски уговор иде корак даље и предвиђа да седнице Савета морају да буду јавне када се на њима расправља и гласа о предлогу законодавног акта.⁴¹ Према, томе, убудуће ће јавности бити доступан највећи део законодавног поступка, а не као до сада само начин гласања у Савету.

5. КОМИСИЈА

Лисабонски уговор садржи значајне измене у погледу састава Комисије, услова за именовање и поступка избора њених чланова, кандидовања и овлашћења председника Комисије. Новину представља увођење јединствене функције Високог представника Уније

³⁷ Чл. 43, 46, 48, 50, 165, 175, 194–196 Уговора о функционисању ЕУ.

³⁸ Тако држава која сматра да је предлогом законског акта повређен неки од основних елемената њеног система социјалног осигурања може затражити да се питање проследи Европском савету, што има за последицу обуставу редовног законског поступка. Након расправе, у року од четири месеца, Европски савет може: а) да врати предлог Савету, што значи наставак законодавног поступка; б) да затражи од Комисије подношење новог предлога; в) да ништа не предузме, односно да се држи потпуно пасивно. Последња два случаја значе неусвајање предложеног законског акта; вид. чл. 48 Уговора о функционисању ЕУ.

³⁹ Чл. 24, 31 и 42 Уговора о ЕУ и 113, 153, 155 и 311–312 Уговора о функционисању ЕУ.

⁴⁰ Чл. 207, ст. 3 (ранији чл. 147) важећег Уговора о ЕЗ. Овај текст у целости преузима чл. 7 Пословника о раду Савета; вид. и Резолуцију Европског парламента о транспарентности у Европској унији од 11. јануара 1999. године. Више, З. Радивојевић, В. Кнежевић-Пређић, 92–93.

⁴¹ Ст. 8, чл. 16 Уговора о ЕУ. Исту одредбу садржао је ст. 6, чл. I–24 неприхваћеног Уговора о уставу.

за спољне послове и безбедоносну политику. Поред тога, проширена је и делимично измењена надлежност иницијативе Комисије у законодавном поступку, као и у областима заједничке спољне и безбедоносне политике и полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима.

а) Број чланова Комисије до краја октобра 2014. године треба да буде једнак укупном броју држава чланица. После тог датума број чланова биће две трећине од броја држава чланица, осим ако Европски савет једногласно не одлучи да измени такав састав. Тада ће свака држава чланица имати свог комесара у току два од три петогодишња периода, односно биће одсутна из Комисије највише један мандатни период. Чланови Комисије бираће се на основу система једнаке ротације који треба да на задовољавајући начин изрази демографске и географске карактеристике држава чланица.⁴²

Као нови услов за именовање уведена је европска ангажованост (посвећеност, преданост) члана Комисије. Уговором су задржане постојеће фазе у поступку избора, али се мења надлежност у неким од њих. Тако, постављење чланова Комисије више неће вршити Савет, већ Европски савет квалификованом већином. Уговором је измењена надлежност за кандидовање председника Комисије. Уместо Савета, сада је Европски савет овлашћен да Европском парламенту предложи председника. Он то чини квалификованом већином после обављених потребних консултација, водећи притом рачуна о резултатима парламентарних избора. Уколико кандидат не добије већину у Парламенту, Европски савет је дужан да у року од једног месеца предложи новог кандидата.

С друге стране, председник је добио овлашћење да именује потпредседнике комисије. Уз то, он има дискреционо право да затражи оставку члана Комисије. У том случају члан ће поднети оставку, не чекајући да захтев председника подржи већина осталих чланова.⁴³

б) Увођење функције Високог представника Уније за спољне послове и безбедоносну политику⁴⁴ треба да превазиђе постојећи дуализам између садашњег Високог представника Уније за спољну политику и безбедност и комесара задуженог за спољне послове. Међутим, упркос спајању ових функција у једној личности, Високи пред-

⁴² Ст. 4 и 5, чл. 17 Уговора о ЕУ, упор. чл. I–26 Уговора о уставу. Више о томе З. Радивојевић, (2005), 97–98.

⁴³ Ст. 3, 6 и 7 чл. 17 Уговора о ЕУ. Видети и чл. I–27 Уговора о уставу.

⁴⁴ Ова функција заправо је преузета из неприхваћеног Уговора о уставу, с том разликом што је устав користио назив „министар за спољне послове“ (вид. чл. I–28).

ставник се опет појављује у двострукој улози, јер је истовремено члан Комисије и Савета. Томе треба додати његову везаност за Европски савет који га бира и разрешава, као и за Европски парламент у чију надлежност спада давање сагласности или изгласавање неповерења целој Комисији.⁴⁵

У Комисији Високи представник има функцију потпредседника који је задужен да обезбеди кохезију спољне активности Уније. У његову надлежност спада област спољних односа Комисије и усклађивање других аспеката спољних активности Европске уније. Вршећи ову функцију, Високи представник мора да поштује начело колегијалности у раду Комисије, које га обавезују да осигура подршку осталих комесара пре него што предузме било коју иницијативу или акцију.⁴⁶

Као члан Савета, Високи представник председава седницама Савета за спољне послове. Његов је задатак да води заједничку спољну и безбедоносну политику и заједничку политику безбедности и одбране. Својим предлозима доприноси развоју те политике и њеном спровођењу у оквиру мандата Савета.⁴⁷

Уговором се уводи европска служба за спољне послове. Ова служба стоји на располагању Високом представнику, а чине је службеници одговарајућих одељења генералних секретаријата Савета и Комисије, као и особље националних дипломатских служби држава чланица. Своје задатке обавља у сарадњи са дипломатским службама држава чланица.⁴⁸

в) Монопол иницијативе који данас има Комисија у оквиру првог стуба Европске уније, Лисабонски уговор проширује на поступак доношења свих законских аката. Тако се Комисија појављује као искључиви предлагач у редовном законодавном поступку, пошто се регулативе, директиве и одлуке могу усвојити само на њен предлог. Међутим, у случајевима који су посебно предвиђени Уговором, законски акти могу се донети на иницијативу групе држава чланица

⁴⁵ Према Уговору (ст. 7, чл. 17 Уговора о ЕУ) Високи представник, заједно са председником и члановима Комисије, подлеже поступку добијања сагласности од Европског парламента. Уколико, пак, Парламент изгласа неповерење Комисији као колективном органу (чл. 234 Уговора о функционисању ЕУ) Високи представник подноси оставку, али само на дужности које обавља као члан Комисије (ст. 8, чл. 17 Уговора о ЕУ).

⁴⁶ Ст. 4, чл. 18 Уговора о ЕУ; упор. ст. 4, чл. I–28 неприхваћеног Уговора о уставу. Више, З. Радивојевић, М. Живковић, 62–64.

⁴⁷ Ст. 2 и 3, чл. 18 и чл. 24 и 26 Уговора о ЕУ; вид. и чл. I–40 и I–41 Уговора о уставу.

⁴⁸ Ст. 3 чл. 27 Уговора о ЕУ. Истоветно решење било је предвиђено ст. 3 чл. III–296 неприхваћеног Уговора о уставу

или Европског парламента, на препоруку Европске централне банке или на захтев Суда правде или Европске инвестиционе банке.⁴⁹

У области заједничке спољне и безбедоносне политике надлежност иницијативе подељена је између држава чланица и Високог представника. Том приликом Високи представник предлоге може подносити самостално или уз подршку и заједно са Комисијом. Овде је, међутим, искључено усвајање законских аката, већ се доносе само одлуке. Исти је случај и код заједничке политике безбедности и одбране.⁵⁰

Кад је у питању полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима, Уговор садржи значајну новину у поређењу са садашњим трећим стубом Европске уније. Према овом решењу, право законске иницијативе имају паралелно Комисија и државе чланице, али не више на равноправној основи. За разлику од Комисије, државе то право не могу користити појединачно, већ је потребно да предлог законског акта поднесе група састављена од најмање једне четвртине укупног броја држава чланица.⁵¹

6. СУД ПРАВДЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Задржавајући највећи део постојећих решења, Лисабонски уговор предвиђа значајне новине у погледу организације правосудног система Европске уније. Оне се односе на назив и састав правосудних органа, број општих правобранилаца и поступак именовања судија и правобранилаца.

а) Кад је реч о називу, најуочљивију промену представља преименовање садашњег Суда правде у Суд правде Европске уније. Тај нови назив заправо представља збирни појам или генеричку ознаку за целокупни правосудни систем Уније.⁵² Према Лисабонском уговору само Суд правде Европске уније има статус институције Уније.⁵³ У његов састав, као посебни правосудни органи, улазе Суд правде,

⁴⁹ Ст. 2, чл. 17 Уговора о ЕУ и чл. 289 Уговора о функционисању ЕУ; упор. ст. 2, чл. I–26 и чл. I–34 Уговора о уставу.

⁵⁰ Чл. 22 и 42 Уговора о ЕУ; вид. и чл. I–40 и I–41 неприхваћеног Уговора о уставу.

⁵¹ Чл. 76 Уговора о функционисању ЕУ. Истоветну одредбу садржао је чл. III–264 Уговора о уставу.

⁵² У овом смислу Б. Кошутић, *Увод у европско право*, Београд 2006, 142–143; Ph. Manin, *L'Union européenne: institutions – ordre juridique – contentieux*, Paris 2005, 387; J. C. Pirs, 115; 3. Радивојевић, „Новине у организацији Европског суда правде“, *Правни живот* 16/2007, 224–226.

⁵³ Чл. 13 Уговора о ЕУ.

Општи суд (или Суд опште надлежности)⁵⁴ и специјализовани судови.⁵⁵

Суд правде замениће постојећи Суд правде Европских заједница. Састављен је и даље од по једног судије из сваке државе чланице. Помоћ у раду му пружа осам општих правобранилаца. Посебном Декларацијом која је усвојена уз Лисабонски уговор предвиђена је могућност да се број општих правобранилаца са постојећих осам повећа на једанаест. Одлуку о томе на захтев Суда правде доноси Савет једногласно.⁵⁶

Уговор не предвиђа никакве услове у погледу држављанства судија и правобраниоца, али су они до сада увек били држављани неке од држава чланица Уније. Неписано је правило да свака чланица има право да именује једног судију. Тај принцип је изричито утврђен Лисабонским уговором.⁵⁷

С друге стране, обичај је био да пет највећих држава (Немачка, Италија, Француска, Велика Британија и Шпанија) именују по једног, док остале чланице именују три правобраниоца, који се смењују по утврђеном редоследу. Поменутом Декларацијом уз Лисабонски уговор предвиђена је могућност да Пољска као шеста држава добије стално место општег правобраниоца, док би се број ротирајућих правобранилаца са садашњих три повећао на пет.

б) Као другу новину Статут Суда правде Европске уније,⁵⁸ усвојен уз Лисабонски уговор, предвиђа могућност именовања помоћника известиоца. Њихов је задатак да учествују у припремном истраживању у случајевима који се налазе пред Судом и да сарађују са судијом известиоцем. Акт којим се уводи могућност именовања помоћника известиоца и уређује њихов рад доносе на захтев Суда правде Европски парламент и Савет по редовном законодавном поступку. Помоћници известиоца бирају се из реда лица чија је независност

⁵⁴ Постоје одређене разлике у називима овог Суда у текстовима Лисабонског уговора на енглеском, француском и немачком језику. Тако се у енглеској верзији користи назив *the General Court*, док је у француском тексту употребљен термин *le Tribunal de grande instance*. На немачком језику назив овог Суда је *das Gericht*; вид. чл. 19 Уговора о ЕУ. Истоветне разлике постојале су у чл. I-28 Уговора о уставу.

⁵⁵ Чл. 19 Уговора о ЕУ. Новину представља одредба унета у ст. 1 овог члана којом је државама чланицама наметнута обавеза да пружају неопходу правну помоћ да би се обезбедила ефикасна правна заштита у областима које су покривене правом Уније.

⁵⁶ Декларација о чл. 252 Уговора о функционисању ЕУ који се односи на број општих правобранилаца у Суду правде; вид. и ст. 1, чл. 252 Уговора о функционисању ЕУ.

⁵⁷ Ст. 2, чл. 19 Уговора о ЕУ. Идентично решење предвиђао је чл. I-28 неприхваћеног Уговора о уставу.

⁵⁸ Вид. чл. 13 Протокола о Статуту Суда правде Европске уније.

изван сваке сумње и који поседују све неопходне правничке квалификације. Именије их Савет одлуком коју доноси простом већином. Они полажу заклетву пред Судом да ће своје дужности вршити непристрасно и савесно и да ће чувати тајност расправа приликом одлучивања у Суду.

Општи суд је састављен од најмање по једног судије из сваке државе чланице. Овај Суд је у ствари преименовани садашњи Првостепени суд. У погледу надлежности Лисабонским уговором остављена је могућност да Општи суд одлучује о претходном питању које му је поднето на основу чл. 267 у специфичним областима предвиђеним у Статуту Суда правде ЕУ.⁵⁹ Према овој одредби, приликом доношења одлуке о претходном питању, надлежност Општег суда сужена је у корист Суда правде. Тако се одлучивање о претходном питању уступа Суду правде уколико Општи суд сматра да одређени случај захтева доношење начелне одлуке због могуће повреде јединства или кохерентности права Уније. Из сличних разлога одлука о претходном питању коју донесе Општи суд може изузетно бити предмет преиспитивања од стране Суда правде⁶⁰. Предлог за преиспитивање одлуке и овде подноси први општи правобранилац у року од месец дана од њеног достављања, а Суд правде своју одлуку доноси у даљем року од месец дана од подношења предлога.⁶¹

в) Успостављањем специјализованих судова, Лисабонски уговор продубљује постојећу организацију правосудног система Европске уније. Они треба да замене садашње судске панеле.⁶² Специјализовани судови биће придодати Општем суду и имаће надлежност да поступају у првом степену у одређеним областима.

Специјализовани судови оснивају се регулативом коју доноси Савет и Европски парламент по редовном законодавном поступку. Предлог за оснивање специјализованих судова могу да упуте или Комисија после консултовања Суда правде или сам Суд правде после консултовања Комисије.⁶³ Ови судови образују се ради поступања и

⁵⁹ Ст. 2 и 3, чл. 256 (ранији чл. 225 Уговора о ЕЗ) Уговора о функционисању ЕУ. Више о томе З. Радивојевић, „Индиректна и саветодавна надлежност Европског суда правде“, *Правни живот* 14/2008, 7–10.

⁶⁰ На основу истоветне одредбе коју садржи Уговор из Нице до сада Статутом Суда правде није пренета ова врста надлежности постојећем Првостепеном суду. Тако је Суд правде остао и даље искључиво надлежан да доноси одлуке о претходним питањима која су му упућена од стране националних судова држава чланица у вези са применом и тумачењем комунитарног права, вид. З. Радивојевић, В. Кнежевић-Предић, 147.

⁶¹ Вид. чл. 62 Протокола о Статуту Суда правде Европске уније.

⁶² Чл. 220 Уговора о ЕЗ, измењен Уговором из Нице

⁶³ Ст. 1, чл. 257 (ранији чл. 225А Угоора о ЕЗ) Уговора о функционисању ЕУ.

одлучивања у првом степену о одређеним питањима који им буду стављена у надлежност. Регулативом о оснивању специјализованог суда Савет и Европски парламент треба да прецизирају његову организацију и обим надлежности.

г) Кад је у питању поступак именовања судија и општих правобранилаца, Лисабонски уговор предвиђа оснивање посебног комитета или панела. Он је састављен од седам чланова изабраних из реда ранијих судија Суда правде и Општег суда, судија националних врховних судова, као и правника опште признате стручности⁶⁴, које предлаже Европски парламент. Комитет (панел) одлучује на предлог председника Суда правде. Правила о начину рада овог комитета (панела) и одређивању његових чланова утврђују се одлуком коју доноси Савет Европске уније.⁶⁵

Овај нови орган има задатак да даје мишљења о подобности кандидата за обављање функције судије и општег правобраниоца Суда правде и Општег суда пре него што их државе званично предложе.⁶⁶ Иако његова мишљења нису обавезујућа, сматра се да ће се на овај начин значајно унапредити и побољшати квалитет поступка именовања судија и општих правобраниоца,⁶⁷ пошто су до сада државе чланице имале пуну слободу приликом предлагања кандидата.

И код именовања судија специјализованих судија образује се посебан комитет са задатком да испита да ли пријављени кандидати испуњавају услове и да препоручи њихов избор. Према Анексу, који је придодат Статуту Суда правде Европске уније, овај комитет се састоји од седам чланова који се бирају из реда ранијих судија Суда правде и Општег суда и правника признате стручности. Комитет се образује на препоруку председника Суда правде одлуком коју Савет доноси квалификованом већином. Уз своје мишљење комитет прилаже и листу најподобнијих кандидата са највећим степеном искуства. Ова листа мора да садржи имена најмање двоструко више кандидата од броја судија специјализованог суда које именује Савет.

⁶⁴ Овај Комитет доста подсећа на посебан комитет који већ постоји и делује у поступку именовања судија Трибунала за службеничке спорове, вид. чл.3 Анекса Одлуке о формирању Трибунала за службеничке спорове од 2. новембра 2004. године (*Official Journal of the European Union*, L 333/9–11, 9.11.2004).

⁶⁵ Чл. 255 Уговора о функционисању ЕУ.

⁶⁶ Судије и правобраниоце и даље именују споразумно владе држава чланица, чл. 253 (ранији чл. 223 Уговора о ЕЗ) и чл. 254 (ранији чл. 224 Уговора о ЕЗ) Уговора о функционисању ЕУ.

⁶⁷ Ph. Manin, 389; J. C. Piris, 115; З. Радивојевић, М. Живковић, 64.

7. ДРУГЕ ИНСТИТУЦИЈЕ И САВЕТОДАВНИ ОРГАНИ

Кад су у питању друге институције, најзначајнију измену представља укључење Европске централне банке у листу главних органа Европске уније. До сада Банка није спадала у институционални оквир Уније, али је представљала њену институцију.⁶⁸ Лисабонским уговором Рачуноводствени суд је поново увршћен у каталог органа који сачињавају институционални оквир Уније, након што је тај положај изгубио према неприхваћеном Уговору о уставу за Европу.

а) Укључујући Европску централну банку у институционални оквир Уније,⁶⁹ Лисабонски уговор доноси неколико новина у погледу улоге и положаја ове финансијске институције. Прва од њих везана је за институционализацију монетарне сарадње држава чланица чија је валута евро и унапређење представљања евро зоне на међународном плану. Други правац измена представља директну последицу признавања Европској централној банци статуса органа Уније и огледа се у новом начину именовања чланова њеног Извршног одбора, као и проширењу могућности за добијање статуса туженог у поступцима пред Судом правде Европске уније.

У Лисабонски уговор је по први пут унет одељак који садржи посебне одредбе о државама чланицама чија је валута евро.⁷⁰ На тај начин, неформална сарадња министара финансија земаља чланица евро зоне, која се сада одвија преко Савета евра и на чијим скуповима учествују представници Европске централне банке,⁷¹ добија уговорни правни основ. Уговор изричито одређује да се начин организо-

⁶⁸ Чл. 8 (ранији чл. 4А) важећег Уговора о Европској заједници. Ни према неприхваћеном Уговору о уставу Банка није била укључена у институционални оквир Уније (чл. I–19) већ је представљала институцију (чл. I–30) која је регулисана трећим делом Уговора и Статутом који је садржан у Протоколу (чл. III – 185–202 и III – 382–383 Уговора и Протокол бр.4 о Статуту Европског система централних банака и Европске централне банке)

⁶⁹ Чл. 13, ст. 1 и 3 Уговора о ЕУ садржи начелну одредбу о Банци, док се детаљна правила о њеној организацији, раду и задацима налазе у Уговору о функционисању ЕУ и Статуту који је усвојен као посебан Протокол, вид. Део III (Политике и унутрашње акције Уније), Наслов 8 (Економска и монетарна политика), Глава 2 (Монетарна политика: чл. 127–133), Глава 3 (Институционалне одредбе: чл. 134 и 135), Глава 5 (Прелазне одредбе: чл. 134–141) и Део VI (Институционалне и финансијске одредбе), Наслов I (Институционалне одредбе), Глава I (Институције), Одељак 6 (Европска централна банка: чл. 282–284) и Протокол бр. 4 о Статуту Европског система централних банака и Европске централне банке.

⁷⁰ Део III (Политике и унутрашње акције Уније), Наслов 8 (Економска и монетарна политика), Глава 4 (Посебне одредбе које се односе на државе чланице чија је монета евро: чл. 136–138) Уговора о функционисању ЕУ.

⁷¹ Више о томе З. Радивојевић, В. Кнежевић-Предић, 237; Ж. К. Зарка, *Основи институција Европске уније* (превод), Београд 2004, 96–97.

вања састанака министара држава чланица евро зоне уређује Протоколом о Еврогрупи. Протокол усвојен на основу тог овлашћења предвиђа да се министри држава чланица Еврогрупе окупљају на неформалним састанцима који се одржавају према потреби ради разматрања питања од заједничке одговорности у области јединствене монете. На те састанке се позивају представници Европске централне банке.⁷² Том приликом се само размењују мишљења о питањима везаним за јединствену валуту, али не доносе никакве одлуке, будући да право одлучивања у овом домену има Савет састављен од представника држава чланица чија је валута евро.

Увођење функције председника Еврогрупе, уместо досадашњег председавајућег који се ротирао сваких шест месеци са променом државе која председава Саветом, представља другу новину. Циљ овог решења је да се обезбеди континуитет и стабилност сарадње у оквиру Еврогрупе. Председник се бира на две и по године већином гласова министара држава чланица чија је валута евро.⁷³

Ради обезбеђења места евра у међународном монетарном систему и јединственог представљања у међународним финансијским институцијама Лисабонски уговор овлашћује Савет да усваја заједничке ставове и доноси потребне мере. У овом случају Савет одлучује квалификованом већином на предлог Комисије и након консултовања Европске централне банке.⁷⁴ Тиме је Банка добила значајну саветодавну улогу у међународном представљању евро зоне, с обзиром да је у процесу доношења одлука неопходно прибављање њеног мишљења.

Признајући Европској централној банци статус главног органа Уније, Уговор је изменио начин именовања председника, потпредседника и чланова Извршног одбора. Њих више не именују државе чланице заједничким споразумом, већ то чини Европски савет, одлучујући квалификованом већином, на препоруку Савета и након консултовања Европског парламента и Савета гувернера Европске централне банке.⁷⁵

Друга промена везана је процесни положај Европске централне банке у поступку пред Судом правде Европске уније. Према актуелном решењу, Суд је надлежан да одлучује само о тужбама за поништај већ усвојених аката Европске централне банке, али није овлашћен да контролише да ли је она евентуално пропустила да донесе

⁷² Чл. 1 Протокола о Еврогрупи.

⁷³ Чл. 2 Протокола.

⁷⁴ Чл. 138 Уговора о функционисању ЕУ.

⁷⁵ Чл. 283 Уговора о функционисању ЕУ. Истоветну одредбу садржао је чл. III-382 Уговора о уставу, за разлику од сада важећег чл. 112 Уговора о ЕЗ.

акт када је на то Уговором обавезна.⁷⁶ Лисабонски уговор допушта да се тужба због пропуштања поднесе и у случају уздржавања од деловања Банке.⁷⁷ Тиме је отворена могућност да се као тужени у овом поступку пред Судом појави Европска централна банка.

б) Економски и социјални комитет и Комитет региона нису ушли у ред главних органа Уније. Они су у Лисабонском уговору задржали саветодавни статус, уз нешто другачије одређен састав и дужи мандат њихових чланова и функционера. Поред тога, ојачан је њихов утицај и положај у поступку пред Судом правде и у односу на Европски парламент.

Лисабонски уговор сузио је садашње таксативно набрајање различитих категорија економских и друштвених делатности чији представници улазе у састав Економског и социјалног комитета. Уместо тога, Уговор предвиђа да овај Комитет чине представници организација послодаваца, запослених, као и други представници цивилног друштва, посебно из друштвено-економске, грађанске, професионалне и културне области.⁷⁸ Остављена је могућност да Савет у редовним интервалима разматра састав Економског и социјалног комитета, као и Комитета региона, водећи рачуна о економском, друштвеном и демографском развоју Уније. У том циљу Савет је добио овлашћење да једногласно, на предлог Комисије, усваја одлуке којима одређује састав ових Комитета.

Мандат чланова Економског и социјалног комитета и Комитета региона продужен је са четири на пет година. У исто време, избор председника и председништва ових Комитета врши се на две и по, а не више на две године.⁷⁹

Кад је реч о поступку пред Судом правде, Уговор је по први пут овластио Комитет региона да подноси тужбе за поништај правних аката које доносе институције Уније. Комитету је право да буде тужилац признато у два случаја: ради заштите сопствене надлежности и због повреде принципа супсидијарности када је Уговором предвиђена обавеза његовог консултовања.⁸⁰

⁷⁶ Чл. 232 (ранији чл. 175) Уговора о ЕЗ.

⁷⁷ Чл. 265 Уговора о функционисању ЕУ чији је текст идентичан са чл. III–367 неприхваћеног Уговора о уставу.

⁷⁸ Упор. важећи чл. 257 (ранији чл. 193) Уговора о ЕЗ, измењен Уговором из Нице, чл. I–32 неприхваћеног Уговора о уставу и чл. 300 Уговора о функционисању ЕУ.

⁷⁹ Чл. 301–302 и 305–306 Уговора о функционисању ЕУ. Ово решење преузето је из чл. III – 386–387 и III – 390–391 Уговора о уставу.

⁸⁰ Чл. 263 Уговора о функционисању ЕУ. Вид. чл. 8 Протокола о примени начела супсидијарности и пропорционалности који је приложен уз Уговор. Истоветне одредбе садржао је чл. III–365, ст. 3 Уговора о уставу и чл. 7 Протокол бр. 2 о

Коначно, саветодавна улога Економског и социјалног савета и Комитета региона у процесу одлучивања проширена је на Европски парламент. Уговором је предвиђено да Парламент, под истим условима као и Савет и Комисија, може да захтева сазивање састанака ових Комитета и да им се обраћа за мишљења.⁸¹ На овај начин Европски парламент стављен је у равноправни положај са Саветом и Комисијим кад су у питању односи са саветодавним органима Уније.

8. ЗАКЉУЧАК

Институционалне новине наведене у овом раду недвосмислено указују да су творци Лисабонског уговора извршили бројне измене када је у питању правни статус главних органа Европске уније. Те измене нису увек и свуда једнаке ни по обиму ни по материји, а вероватно ни по свом значају. Неке од њих не само да мењају састав и овлашћења органа, већ досежу до редефинисања самог правног и политичког система Европске уније.

Свакако најочљивија промена тиче се инаугурације Европског парламента у равноправног законодавца. Та дисперзија законодавне власти истовремено је веома усложнила процес доношења законских аката Европске уније.

На први поглед мање уочљива последица изједначавања Европског парламента и Савета у законодавном процесу је њихово стављање у равноправну позицију и у погледу овлашћења на делегацију. Наиме, сада важеће право Европске уније додељује Савету искључиво право да материју из своје надлежности делегира Комисији и утврди моделе праћења њеног рада у тим случајевима. Европски парламент, који се таквој пракси, популарно названој комитологија, озбиљно и упорно противио, сада и сам долази у ситуацију да путем делегираних аката преноси своја овлашћења Комисији и контролише њен рад. Из тога јасно произилази закључак о Европском парламенту као највећем нето добитнику реформе извршене Лисабонским уговором.

Друга битна промена тиче се извршне функције, односно начина на који је конципирано функционисање извршне власти у Европској унији. Оснивачки уговори који су сада на снази извршну функ-

примени принципа супсидијарности и пропорционалности. Више о томе K. Lenaerts, P. V. Nufel, R. Bray, *Constitutional Law of the European Union*, London 2005, 461; K. Lenaerts, D. Arts, I. Maselis, *Procedural Law of the European Union*, London 2006, 324–325.

⁸¹ Чл. 304 и 307 Уговора о функционисању ЕУ; вид. и чл III–388 и III–392 неприхваћеног Уговора о уставу.

цију поверавају Комисији. У ту сферу Лисабонски уговор као новог актера уводи Европски савет. Тиме се систем не само умножава, већ постаје много сложенији и то на начин који није представљао део актуелне праксе деловања органа Европске уније.

Мада таква промена није довољна да би се Комисији одузео статус главног извршиоца, она је, посебно ако се посматра у вези са неизвесном судбином праксе комитологије, довољна да оправда закључак о њеном промењеном положају у остваривању ове функције у правном систему Европске уније. Комисији, међутим, остаје у Лисабонском уговору релативно недирнута основна полуга моћи унутар законодавног процеса, њена тзв. златна полуга, односно овлашћење искључивог предлагача законских аката и то у значајно проширеном домену.

Већ само оно што је о речено о јачању позиције Европског савета на рачун Комисије оправдава закључак о њему као другом нето добитнику реформе извршене Лисабонским уговором. Уз то, овај орган постаје учесник у процесу одлучивања и главни модератор постојећих и креатор будућих измена правног и политичког система ЕУ.

Као трећи добитник ове реформе може се означити Европска централна банка која не само да је укључена у категорију главних органа Уније, већ је истовремено стекла значајнију улогу у оквиру Еврогрупе и шире процесне могућности пред Судом правде. Исто се може рећи за Комитет региона коме је, упркос саветодавном статусу, призната активна процесна легитимација пред овим Судом.

Суд правде је у Лисабонском уговору задржао своју основну функцију да „обезбеди поштовање права у тумачењу и примени основних уговора“. Новине које доноси Уговор углавном су организационе природе и имају за циљ повећање ефикасности правосудног система Европске уније у условима сталног пораста броја предмета, као и његово ширење кроз могућност успостављања специјализованих судова.

С друге стране, чини се да је највећи нето губитник извршених институционалних реформи Савет. Он не само да губи статус главног законодавца, већ и улогу посредника и предводника између шефова држава и влада окупљених у Европском савету и правног поретка Уније. То слабљење улоге Савета у корист Европског парламента као органа у коме су представљени грађани Уније и јачање Европског савета у коме су представљене државе несумњиво мења постојећи институционални баланс, мада не мора нужно да значи измену односа националног и наднационалног у ЕУ.

Zoran Radivojević, PhD

Full Professor

University of Niš Faculty of Law

THE NEW INSTITUTIONAL REFORM OF THE EUROPEAN UNION

Summary

The new institutional reform envisaged by the Treaty of Lisbon has brought substantial changes to the composition, jurisdiction and interrelation between the main and the advisory bodies of the EU. The principal winners of such reform are the European Parliament, which has been given the status of an equal legislator with the Council of the EU, and the European Council, whose decision-making and executive role has been significantly reinforced. Among the likely winners are the European Central Bank, which has been instituted as one of the main bodies in the EU and gained a more prominent role within the Eurogroup, and the Committee of Regions, which has received active procedural legitimacy. Under the Lisbon Treaty, the Court of Justice has kept its primary function but there are certain novelties aimed at improving its organization, efficiency and effectiveness, as well as broadening the EU judicial system.

The most disadvantaged body in this institutional reform is the Council, which has lost not only its position of the main legislator but also the role of intermediary between the EU legal order and the heads of states and governments assembled within the European Council. Another disadvantaged body is the Commission, whose status of the main executive body has been partially changed in favour of the European Council, which is a new player in the executive field. There is no doubt that weakening the role of the Council in favour of a more prominent role of the European Parliament, on one hand, and strengthening the role of the European Council on account of the Commission, on the other, significantly changes the existing institutional balance. It does not necessarily imply, though, a change in terms of relations of the national and supranational elements in the European Union.

Key words: *Main EU bodies. – Institutional framework. – Lisbon Treaty. – Reform. – European Union.*