

T. C. Hartley, *Osnovi prava Evropske zajednice*, Beogradski centar za ljudska prava, Beograd 1998, str. 89.

Treaty Establishing a Constitution for Europe, 2004, *Official Journal of the EC*, C 316/1.

Treaty of Amsterdam, *Official Journal of the EC*, C 340.

Treaty of Nice, *Official Journal of the EC*, C 80.

Treaty on European Union, The Maastricht Treaty, *Official Journal of the EC*, C 191.

Vesna Knežević-Predić, *Ogled o suverenosti: Suverenost i Evropska unija*, Beograd 2001, str. 255.

Wfgang Wessels, *Problems and Perspectives of the EU: Political and Institutional Options*, in: *Problems of Integration* (ed. Karl Kaiser, Martin Bruning), Boner Schriften zur Integration Europas, 1996.

Vesna Knežević-Predić

Institucionalni sistem Evropske unije pre i posle Lisabona

Apstrakt

Lisabonski ugovor nije doneo temeljnu reformu institucionalnog sistema EU. Nesumnjivo dograđen uvođenjem Evropske centralne banke i Evropskog saveta u red glavnih organa, on i dalje čvrsto počiva na dobro poznatim akterima: Komisiji, Evropskom parlamentu i Savetu. Ipak, značajni pomaci učinjeni su putem novela koje obogaćuju njihove uzajamne odnose. Tri od njih su posebno bitne. Prva, struktuiranje i pozicioniranje Evropskog saveta unutar institucionalnog sistema EU; druga, transformacija EP u zakonodavni organ po pravilu, a ne kao izuzetak; i, treća, struktuiranje pravosudne funkcije u višestepeni sistem pravosudne kontrole koji treba da omogući pronalaženje ravnoteže između načela efikasnosti i načela jednoobraznosti i koherentnosti u tumačenju i primeni prava EU. To nisu jedini novine koje je Lisabon doneo. Niz značajnih dilema koje se odnose na institucije pojedinačno je razrešeno ili je, bar, propisana procedura koja će do razrešenja dovesti.

Ključne reči: Lisabonski ugovor, institucionalna reforma, Evropski parlament, Evropski savet, Sud pravde EU

Abstract

Lisbon Treaty has not made a thorough reform of the EU institutional order. Undoubtedly enlarged by introducing the European Central Bank and the European Council in order of the institutions, it is still firmly based on well-known actors: the Commission, the European Parliament and the Council. However, significant advances have been made through the novelties that enhance their mutual relations. Three of them are particularly important: first, structuring and positioning of the Council of Europe within the EU institutional system, the second, the transformation of EP in the legislative body as a rule, not as an exception, and, third, the structuring of the judicial function in the multi-stage system of judicial control which should make finding a balance between the principles of efficiency and principles of uniformity and coherence in the interpretation and application of EU law possible. That are not the only novelties that were brought by Lisbon. A series of significant dilemma concerning institutions individually have been solved or, at least, the prescribed procedure that will lead to their dismissal have been prescribed.

Key words: Lisbon treaty, institutional reform, European Parliament, European Council, EU Court of Justice

• Nastanak i razvoj jedinstvenog institucionalnog sistema Evropske unije

Proces institucionalizacije evropskih integracija započinje ranih pedesetih godina prošlog veka sa formiranjem Evropske zajednice za uglj i čelik (EZUČ), organizacije čiji su institucionalni sistem krasile odlike koje se nisu često sretale ili se nisu opšte sretale kod drugih međunarodnih organizacija.¹

Za početak, EZUČ je raspolagala organom koji su činili državljani država članica, ali im je bilo zabranjeno da zastupaju interese ne samo svoje države, već bilo koje države i bilo kog drugog subjekta osim same EZUČ. U svom radu oni su se rukovođili isključivo ciljevima EZUČ. Pri tome – i to je bio pravi raritet – Visoka vlast, kako je ovaj organ zvao, bila je ovlašćena da donosi odluke koje su obavezivale ne samo države članice, već i individualne subjekte (fizička i pravna lica) tradicionalno podvrgnute isključivo nacionalnom pravu. Isto ovlašćenje uživao je i Savet, organ u kome su države bile predstavljene, i to na ministarskom nivou. Ono što je njega izdvajalo od organa sličnog karaktera bio je način donošenja odluka. Obavezujuće odluke Saveta je donosio sledeći kako načelo suverene jednakosti (jedna država – jedan glas), ako i načelo ponderisanja glasova po kome države raspolažu napred određenom i azličitom glasačkom snagom. Naročito značajnu karakteristiku EZUČ predstavljao je način rešavanja sporova. Naime, svi sporovi iz domena organizacije rešavani su pred pravosudnim organom, Sudom pravde EZUČ, čija je nadležnost bila obavezna, a prede obavezne i konačne.

Kasnije formirane Evropska ekonomska zajednica (EEZ) i Evropska zajednica za atomsku energiju (Euroatom),² formalno samostalne i nezavisne organizacije, preuzeće, uz izvesne modifikacije, ovaj model organizovanja.³ Već na samom početku njihovog rada, 1958. godine, tri Evropske zajednice (u daljem tekstu EZ) delom će formirati jedinstveni institucionalni sistem.⁴ Nadležnosti Parlamenta (koji se u to doba još uvek oficijelno zove Skupština) i Suda pravde obuhvatiće oblast delovanja sve tri Zajednice. Zajednička Komisija i Savet formiraće se kasnije, 1967. godine, kada će na snagu stupiti Ugovor o objedinjavanju određenih institucija.⁵

Zajednice će se nadalje razvijati u nekoliko pravaca i svaki od njih će uticati na razvoj institucionalnog sistema EZ i buduće Evropske unije (EU). Prvi od njih jeste jačanje njihove samostalnosti, pre svega finansijske, u odnosu na države članice. EZ će se svrstati u red malobrojnih međunarodnih organizacija koje se finansiraju iz sopstvenih izvora. Prelazak na sistem samofinansiranja pratiće rastuća uloga Parlamenta

¹ Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik potpisan je 1951. godine u Parizu, a stupio je na snagu 1952. godine. Videti: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm#founding>

² Ugovori o osnivanju EEC i EAEC potpisani su 1957. godine u Rimu, a stupili na snagu 1958. godine. Videti: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm#founding>

³ Nesumnjivo najznačajnija razlika bilo je jačanje uloge Saveta ministara u dve kasnije formirane evropske zajednice. Detaljnije o tome videti: Knežević-Predič, V., Radivojević, Z., *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd 2009, str. 17–19.

⁴ Konvencija o određenim zajedničkim organima zaključena je i stupila na snagu kada i Rimski ugovor. Videti: *Journal officiel des Communautés Européennes*, 152/5/676.

⁵ Ugovor o objedinjavanju određenih institucija potpisan je 1965. godine. Videti: *Journal officiel des Communautés Européennes*, 152/2/67 <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm#founding>

u procesu usvajanja budžeta i drugih obavezujućih odluka i, kao rezultat toga, jačanje njegove uloge u odnosu na ostale glavne organe zajednica.⁶

Drugi pravac razvoja biće širenje članstva EZ. Od organizacija šest država osnivača (Belgija, Francuska, Holandija, Italija, Luksemburg i Savezna Republika Nemačka), EZ će prerasti u devetočlanu (Danska, Irska i Velika Britanija), desetočlanu (Grčka), dvanaestočlanu (Portugal, Španija) i petnaestočlanu organizaciju (Austrija, Finska, Švedska). To značajno proširenje prostornog domena evropskih integracija postavilo je institucionalni sistem pred ozbiljna iskušenja, koja će biti sve ozbiljnija kako se trend širenja članstva bude nastavljao.

Treći pravac razvoja jeste širenje materijalnog domena evropskih integracija. Komunitarni model, začet sa relativno skromnom idejom da omogući stvaranje i funkcionisanje carinske unije za proizvode uglja i čelika, a potom i za industrijske i poljoprivredne proizvode, svoju kulminaciju doseže potpisivanjem Jedinstvenog evropskog akata (JEA) 1987. godine.⁷ Pokazaće se da institucionalizacija saradnje država članica u oblastima kao što je spoljna politika, saradnja u građanskim, a potom i krivičnim stvarima, iako neophodna, ne može slediti taj model. Stoga će države članice, istovremeno sa komunitarizacijom monetarne unije i državljanstva, kreirati međudržavni model saradnje, a komunitarno i međudržavno povezati u jedinstveni funkcionalni okvir pod nazivom Evropska unija (EU).⁸

Novonastala tvorevina, Evropska unija, nije, međutim, dokinula samostalnost tri postojeće Zajednice. One su sačuvali svoj pravni subjektivitet zasnovan na posebnim osnivačkim ugovorima. Prema Ugovoru o formiranju EU, koji se kolokvijalno naziva i Ugovor iz Mastrihta, budući da je potpisan u ovom holandskom gradu, EU su činila dva, odnosno tri segmenta:

1. Evropske zajednice, a to su Evropska zajednica (EZ) i Euroatom; EZUČ je prestala da postoji kao samostalni entitet 2002. godine, a ovlašćenja koja su joj bila poverena preneti su na Evropsku zajednicu;⁹

2. oblasti saradnje, a to su:

a. **Zajednička spoljna politika i politika bezbednosti**, kolokvijalno **drugi stub EU**, (ZSBP);

b. **Policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima** (*Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters*, u daljem tekstu PJC), kolokvijalno **treći stub EU**, koja je rezultat ozbiljne reforme Mastrihtom uvedene Saradnje u pravosuđu i unutrašnjim poslovima.¹⁰

⁶ Videti: Ugovor kojim se menjaju određene budžetske odredbe potpisan 1970. godine (<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm#founding>) i Ugovor kojim se menjaju određene finansijske odredbe iz 1975. godine (<http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm#founding>)

⁷ Videti: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm#other>.

⁸ O razvoju evropskih zajednica i nastanku i razvoju Evropske unije videti: Radivojević, Z. i Knežević-Predič, V., *Institucije Evropske unije*, Niš 2008, str. 12–80.

⁹ Ugovor o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik zaključen je 1951. godine na rok od 50 godina. Budući da je stupio na snagu 1952, prestao je da važi 2002. godine. Podrobnije informacije http://europa.eu/ecsc/index_en.htm

¹⁰ Ugovorom iz Amsterdama značajan deo materije iz oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova – zapravo, sva pitanja vezana za kontrolu spoljnih granica država članica i postupanje sa državljanima trećih država, kao i pravosudnu kontrolu u građanskim stvarima prebačen je u nadležnost EC (novi naslov IV trećeg dela), kako se to kolokvijalno kaže – komunitarizovan je; Naslov VI je u celini posvećen policijskoj i pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima.

Složenost strukture EU, zajedno sa konstantnim povećanjem broja država članica, pretila je – smatralo se – da ugrozi nesmetano funkcionisanje institucija.¹¹ Stoga je tokom devedesetih godina XX veka i u prvoj deceniji XXI, države članice u nekoliko navrata pokušali da reformišu EU, a posebno njen institucionalni sistem. Ipak, usvajanje ugovora iz Amsterdama i Nice¹² pratiće svečano obećanje članica, pa i onih koji su se članstvu nadali, da će u narednom navratu ozbiljno reformisati institucije. Otkuda će se institucionalna reforma naći i na agendi Konvencije koja će sačiniti Ugovor o ustavu EU. Neslavna sudbina dugo očekivanog „evropskog ustava“¹³ navešće šefove država i vlada okupljene u Evropskom savetu da sačine smernice za uklanjanje konstitucionalnih elemenata iz odbačenog dokumenta koji su smatrani glavnim uzrokom odbijanja Ugovora o ustavu. Rezultat tog procesa oličen je u Ugovoru iz Lisabona koji je potpisan 2007. godine i, posle značajnih poteškoća pri ratifikaciji u nekim od država članica, stupio na snagu 01. decembra 2009. godine.¹⁴

Značajan deo doktrine evropskih integracija laticće se rešavanja enigme da li je Ugovor iz Lisabona zaista izvršio reformu institucionalnog sistema ili ne. Iako traganje za odgovorom na ovo pitanje nije primarni cilj ovog teksta, i mi ćemo se delom priključiti matici. U to ime najpre ćemo oslikati institucionalni sistem kakav je on bi zaključno sa Ugovorom iz Nice, a zatim dati prikaz najznačajnijih izmena koje je sa sobom doneo Ugovor iz Lisabona. Zajedno sa nalazima koje će ponuditi komparacija dva modela, prikazaćemo i na eventualne implikacije koje Lisabonski model proizvodi po status Republike Srbije u procesu pripreme za sticanje statusa kandidata i učlanjenje u EU.

1. Institucionalni sistem EU pre Lisabona

Prema slovu Ugovora o EU kako je izmenjen i dopunjen Ugovorom iz Nice, jedinstveni institucionalni mehanizam činili su Evropski parlament, Komisija, Savet, Računovodstveni sud i Sud pravde, kao i Evropski savet, iako on nije izričito stavljen

Ugovor iz Amsterdama kojim se menja Ugovor o Evropskoj uniji, ugovori o osnivanju Evropskih zajednica i neki drugi akti potpisan je 02. oktobra 1997. godine. Stupio je na snagu 01. maja 1999. godine. Videti: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html> O strukturi EU do stupanja na snagu ugovora iz Lisabona videti detaljnije: Knežević-Predić, V., Radivojević, Z., *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd 2009, str. 17–49.

11 Za ponešto drugačije viđenje uticaja proširenja na funkcionisanje EU videti: Settembri, P., *The surgery succeeded. Has the patient died? The impact of enlargement on the European Union*, Jean Monnet Working Paper 04/07.

12 Ugovor iz Nice je potpisan 26. februara 2001, a stupio je na snagu 01. februara 2003. godine.

13 Konvencija je počela sa radom u maju 2002. godine, a 240 strana dug Ugovor o ustavu za Evropu završen je u julu naredne, 2003. godine. Šefovi država i vlada članica potpisali su ga u Rimu 29. oktobra 2004. godine (za tekst videti: *Official Journal of the European Union*, C 310, 2004). Ugovor je trebalo da stupi na snagu 1. novembra 2006. godine ukoliko ga do tada svih 25 država članica ratifikuju u skladu sa svojim ustavnim odredbama, bilo putem referendumu ili u parlamentu. Iako ga je ratifikovao značajan broj članica, procedura njegove ratifikacije je obustavljena pošto nije prihvaćen na referendumima održanim u Francuskoj i Holandiji, a Velika Britanija je postupak ratifikacije suspendovala.

14 Detaljnije o procesu izrade i usvajanja videti: Craig, P., *The Lisbon Treaty: Process, Architecture and Substance*, 2008, 33 EL Rev., 137. Za konsolidovani tekst cf. *Official Journal of the European Union*, 9.5.2008, C 115/22.

u taj kontekst.¹⁵ Uz glavne organe – institucije – deo institucionalnog sistema su brojni pomoćni organi čiji je pravni status, kao i sastav i funkcije, veoma raznolik. Oni na žalost, zbog ograničenog prostora koji nam ovom prilikom stoji na raspolaganju neće biti predmet našeg razmatranja. Izostavićemo, takođe, i Računovodstveni sud čija je funkcija u sistemu značajna, ali ograničena na finansijsku kontrolu i, uz to, nije pretrpela značajnije izmene u lisabonskom procesu.¹⁶

2.1. Evropski parlament

Evropski parlament (u daljem tekstu EP) danas čine predstavnici naroda okuplje njih u Uniji,¹⁷ koji se od 1979. godine biraju na opštim i neposrednim izborima svake pete godine. Do usvajanja Ugovora iz Lisabona u njemu je sedelo ukupno 736 poslanika, s tim da se broj parlamentaraca po državama kretao od 99 do 5.¹⁸ Ova preraspodela mesta bila je predmet brojnih rasprava, kako u doktrini, tako i u političkom životu Unije i zapravo je plod složenog kompromisa, a ne unapred utvrđenih kriterijuma. Mandat poslanika se može obnoviti.

Članovi EP, kako smo rekli, nisu predstavnici svojih država, te se oni u Parlamentu grupišu po svojim političkim opredeljenjima, a ne prema nacionalnoj pripadnosti. Ovo partijsko organizovanje se ostvaruje osnivanjem i delovanjem različitih političkih grupa unutar Parlamenta. Ipak, oni glasaju u svoje ime i u skladu sa ličnim stavovima, što znači da nije u pitanju imperativni, nego predstavnički mandat, koji potvrđuje nadnacionalni i nezavisni karakter ovog organa.

Članovima EP nije dozvoljeno da istovremeno budu poslanici u svojim nacionalnim parlamentima. Mandat poslanika nespojiv je i sa vršenjem funkcije u vladi države članice. Pored toga, članovi EP ne mogu obavljati dužnosti u institucijama i drugim organima Unije.¹⁹

15 Videti čl. 4. i 5. Ugovora o EU.

16 Računovodstveni sud je organ spoljne finansijske kontrole. Sastavljen je od po jednog predstavnika iz svake države članice. Članovi Suda biraju se među ličnostima koje pripadaju, ili su u svojim zemljama pripadale, spoljnim ustanovama računovodstvene kontrole ili koje su posebno stručne za ovu funkciju. Njih imenuje Savet na osnovu liste kandidata koje su predložili države članice. Mandat im traje šest godina i mogu biti ponovo imenovani. Nezavisnost člana Računovodstvenog suda mora da bude izvan svake sumnje. Oni svoje funkcije obavljaju potpuno samostalno i u opštem interesu Unije. U izvršenju zadataka ne smeju tražiti niti primati uputstva od vlada članica ili bilo kog drugog organa. Moraju se uzdržavati od svake radnje koja nije u skladu sa prirodom njihove funkcije. Položaj članova Računovodstvenog suda načelno odgovara statusu koji imaju članovi Komisije i sudije Suda pravde.

17 Član 189. Ugovora o EC, izmenjen Ugovorom iz Nice.

18 Najviše poslanika je imala Nemačka (99), zatim V. Britanija, Francuska i Italija (72), Španija, Poljska (50), Rumunija (33), Holandija (25), Grčka, Belgija, Portugalija, Češka i Mađarska (22), Švedska (18), Bugarska i Austrija (17), Slovačka, Danska i Finska (13), Irska i Litvanija (12), Letonija (8), Slovenija (7), Estonija, Kipar i Luksemburg (6) i Malta (5).

19 Oni, recimo, ne mogu biti članovi Komisije, Suda pravde, Računovodstvenog suda, Ekonomskog i socijalnog komiteta, Komiteta regiona, organa i tela koji upravljaju fondovima, zaposleni u Evropskoj investicionoj banci ili funkcioneri i službenici Unije i specijalizovanih agencija koje su sa njom povezane. Države članice imaju mogućnost da svojim nacionalnim zakonodavstvom predvide i druge slučajeve nespojivosti mandata u EP.

Evropski poslanici tokom svog mandata uživaju odgovarajuće privilegije i imuniteta. U najvažnije privilegije i imunitete spadaju sloboda kretanja do i od mesta zasedanja i imunitet u odnosu na izraženo mišljenje ili dati glas. U svojoj državi oni uživaju iste imunitete kao i poslanici nacionalnog parlamenta, a na teritoriji drugih država članica imunitet od hapšenja i gonjenja tokom parlamentarnih zasedanja. Poslaničke imunitete može im oduzeti samo Parlament u slučaju da su izvršili teško krivično delo.²⁰

Nadležnost EP obuhvata učešće u usvajanju obavezujućih akata, budžetska ašćenja i politički nadzor nad drugim institucijama. Uključivanje EP u tzv. zakonodavni postupak rezultat je duge i uporne borbe ove institucije. Ipak, zaključno sa ovom, to pregnuće nije rezultiralo pozicioniranjem EP kao jedinog, a ni kao glavnog aktera. Štaviše, EP se nije pojavljivao samostalno, već uvek zajedno sa Savetom i to u ograničenom broju slučajeva.²¹ Modaliteti učešća Parlamenta kretali su se od savetodavne uloge, preko odobrenja kao neophodnog proceduralnog preduslova za odlučivanje u Savetu, postupka saradnje sa Savetom i sa odlučivanja sa njim.²²

Budžetska ovlašćenja EP, takođe plod teških pregovora između država članica, uključivala su konačno odlučivanje o neobaveznim troškovima, pravu EP da u celosti bude predlog budžeta i odobravanje izvršenja budžeta. Na kraju, funkciju političkog nadzora nad ostalim institucijama EP ostvaruje kroz primanje i razmatranje njihovih izveštaja, postavljanje pitanja, obrazovanje anketnih odbora, primanje peticija i imenovanje Ombudsmana. Ipak, politički nadzor i kontrola EP prvenstveno su usmerene prema Komisiji, a u mnogo manjoj meri na Savet i Evropski savet. On je nadzornu funkciju Parlamenta ostvarivao odobravanjem kandidata za predsednika Komisije, dajući saglasnost na izbor Komisije i izglasavanjem nepoverenja Komisiji.

Ova ovlašćenja EP je vršio u oblasti EZ. U druga dva stuba njegova pozicija je bila uporedivo slabija. Ona je uključivala primanje izveštaja, konsultacije, kao i pravo postavlja pitanja i daje preporuke Savetu, ali bez mogućnosti odlučivanja.

1. Komisija

Komisiju čine članovi komisije (komesari), ali i brojna administracija podeljena u generalne direktorate, direktorate i druge službe. Komesari moraju biti državljanin država članica, prema pravilu koje je izazivalo brojne komentare i kritike, najmanje jedan član mora biti državljanin svake države članice. Članovi Komisije biraju se na osnovu opšte sposobnosti za obavljanje ove funkcije i nesumnjive nezavisnosti. Njihov mandat je pet godina i može se obnoviti.

Članovi Komisije nisu u svom radu vezani za vlade država članica, nego svoje dužnosti izvršavaju potpuno nezavisno i isključivo u opštem interesu Unije. Oni ne mogu tražiti niti primati uputstva od bilo koje vlade ili nekog drugog tela i moraju

²⁰ Članovi 8–10. Protokola o privilegijama i imunitetima uz Ugovor o spajanju iz 1965. godine.

²¹ Članovi 192, 251. i 252. Ugovora o EZ. Više o tome: Radivojević, Z. i Knežević-Predić, V., *Institucije Evropske unije*, Niš 2008, str. 131–133.

²² O tome videti šire: Knežević-Predić, V., Radivojević, Z., *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd 2009, str. 98–115.

se uzdržavati od svake radnje koja nije u skladu sa njihovim dužnostima. Za uzvrat, države članice su dužne da poštuju načelo nezavisnosti njihovog rada i da se uzdržavaju od pokušaja da utiču na članove Komisije u izvršavanju njihovih zadataka. Razume se da uputstva ne smeju tražiti niti primati ni od drugih subjekata – fizičkih ili pravnih lica.

Nezavisnost članova Komisije u odnosu na države članice obezbeđuje i načelo neopozivosti. Naime, tokom trajanja mandata države članice ne raspolažu ovlašćenjem da člana Komisije opozovu sa funkcije, već je razrešenje u isključivoj nadležnosti Unije. Pravo da pokrenu ovaj postupak imaju Savet i Komisija. Postupak se vodi pred Sudom pravde koji donosi odluku o razrešenju ako utvrdi da član Komisije više ne ispunjava uslove za vršenje dužnosti ili da je odgovoran za ozbiljne propuste u radu.

Članovi Komisije uživaju čitav niz privilegija i imuniteta. Među njima su najvažniji imunitet od postupaka pred nacionalnim sudovima za dela učinjena u obavljanju zvaničnih funkcija i imunitet od nacionalnog oporezivanja plata koje primaju u Uniji. Imuniteti i privilegije dati su članovima Komisije isključivo u interesu Unije. Odluku o oduzimanju imuniteta može da donese samo Komisija ako to nije protivno interesima Unije.²³

Nezavisnost Komisije i njenih članova neophodna je zbog prirode zadataka i funkcija koje su joj poverene. Ponekad se kaže da ona predstavlja osnovnu pokretačku snagu evropskih integracija, iako joj nije poverena legislativna funkcija. Naime, Komisija se pojavljuje kao organ odlučivanja samo izuzetno, najčešće kada je na to izričito ovlasti Savet. Pa i tada Savet osniva pomoćna tela – komitete – koji prate, a ponekad i kontrolišu da li Komisija u procesu donošenja odluka postupa u skladu sa ovlašćenjima koja su na nju preneti (tzv. komitologija).²⁴

Daleko značajnija, verovatno najznačajnija, jeste njena uloga ovlašćenog predlagача odluka. Uz par izuzetaka, samo je ona bila ovlašćena da predloži usvajanje obavezujućih odluka u okviru Evropskih zajednica. To monopolsko pravo predstavlja moćno sredstvo na raspolaganju Komisiji u procesu donošenja odluka. Komisija, naime, ostaje „gospodar“ svog predloga i nad njim zadržava punu kontrolu sve do usvajanja ili odbacivanja. Predlog koji je podnela Savetu ili Parlamentu, Komisija može menjati sve do konačnog izjašnjavanja o njemu. Taj predlog može menjati i Savet, ali svaka takva izmena poštova zahtev za usvajanje akata. Ako se Savet odluči da menja ili dopunjava predlog koji mu je uputila Komisija, za usvajanje odluke potrebna je jednoglasnost njegovih članova. Uz to, Komisija je ovlašćena da svoj predlog povuče i time onemogući donošenje odluke.

Komisiji su poverene i druge značajne funkcije. Među njima se posebno ističe nadzorna uloga koja se sastoji u obezbeđenju primene prava Evropske unije. Njena je obaveza, ali i pravo, da se stara o izvršenju odredaba ugovora i drugih mera usvojenih u skladu sa tim odredbama. U te druge mere spadaju zapravo odluke Saveta, Saveta i Parlamenta zajedno i presude Suda pravde čije izvršenje ona prati i kontroliše, uz mogućnost da

²³ Detaljnije o tome videti: Korać, S., *Integritet nadnacionalnog službenika Evropske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 2010.

²⁴ Detaljnije videti: Bergstorm, C.F., *Comitology Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*, Oxford 2008.

u slučaju neizvršenja pokrene postupak pred Sudom i predloži iznos kazne. U ovoj ulozi Komisija se pojavljuje ka „savest“ Unije ili „čuvar“ njenog pravnog poretka.

Pored toga, Komisija ima izvršnu funkciju i funkciju koordinatora. Njoj je zatim poverena spoljnopolitička nadležnost u procesu zaključenja ugovora gde se pojavljuje kao ovlašćeni pregovarač. Ona ima ovlašćenje da predstavlja Uniju na međunarodnom planu, uključujući aktivno i pasivno pravo poslanstva. Ostale nadležnosti obuhvataju različita zaduženja Komisije, kao što su upravljanje finansijama Unije, izvršenje budžeta i upravljanje strukturnim i drugim fondovima.

2.3. Savet

Osobenost Saveta, odnosno Saveta ministara kako se on kolokvijalno naziva da bi se apostrofirala razlika između ovog organa i Evropskog saveta, drugog organa u kome su okupljeni zvaničnici država članica, ne leži u njegovom sastavu. Savet su od samog početka činili predstavnici država članica na ministarskom nivou, ovlašćeni da preuzmu obaveze u ime svojih vlada u oblastima koje se nalaze u njihovoj nadležnosti. To, drugim rečima, znači da sastav u kome radi Savet zavisi od pitanja koja su na dnevnom redu. Osim ovih – tzv. sektorskih (funkcionalnih ili tehničkih) Saveta – postoji i opšti (generalni) Savet sastavljen od ministara inostranih poslova i njemu je povereno razmatranje pitanja od opšteg značaja i svih ostalih pitanja koja ne spadaju u delokrug nekog od sektorskih saveta. Uz, to on je obavljao i koordinaciju rada sektorskih saveta, kojima, međutim, nije bio nadređen ni u kom pogledu. Broj sektorskih saveta menjao se tokom godina i povremeno dosezao čak brojku od dvadeset, što je dovelo u pitanje usklađenost procesa odlučivanja.²⁵

Važnu ulogu u radu Saveta oduvek je igrao Komitet stalnih predstavnika država članica, poznat po francuskoj skraćenici COREPER (*Comité de représentants permanents*), u kome su se razmatrala sva pitanja koja će doći pred Savet. Ukoliko se u COREPER-u postigne saglasnost o nekom pitanju, to se pitanje svrstava u prvi deo dnevnog reda Saveta (A tačke) i on o njemu odlučuje bez rasprave. U drugom delu dnevnog reda (B tačke) nalaze se pitanja o kojima COREPER nije postigao saglasnost, te se o njima vodi rasprava u Savetu. Otuda se COREPER konstituisao kao važna kari-ka u složenom procesu pregovaranja između država članica i Unije i njenih institucija, ali i između samih članica.²⁶

Savet je, uz sve značajne promene koje su se dešavale u okviru Evropske unije, do usvajanja ugovora iz Lisabona, ostao glavni „zakonodavac“.²⁷ Njegov osnovni zadatak je da donosi odluke koje obavezuju države članice, institucije Unije i fizička i pravna lica i, kako smo već pomenuli, to čini ponekad sam, a ponekad u postupku

saodlučivanja sa Parlamentom. No, osim zakonodavne, Savetu je samim osnivačkim ugovorima poverena i izvršna funkcija, kao i funkcija usklađivanja ekonomskih litika država članica međusobno i u odnosu na zajedničku ekonomsku politiku. Neke ovlašćenja ovog organa vezana su za budžetsku oblast, spoljne odnose Unije i neka organizaciona pitanja. Savet ima pravo da utvrđuje predlog budžeta Unije i lučuje o obaveznim troškovima.²⁸ U oblasti spoljnih poslova ovlašćen je da zaključuje međunarodne ugovore sa trećim državama i međunarodnim organizacijama, a tađe ima pravo predstavljanja Unije na međunarodnom planu. U nadležnost Saveta spadala neka značajna organizaciona pitanja, kao što su odluke o konstituisanju, stavu i radu drugih glavnih organa Unije.²⁹

Kako smo već istakli, Savet je glavni odlučilac u okviru EU. Drugim rečima, ne obavezujućeg akta EU ukoliko se u Savetu ne kumulira potrebna većina. A upravo ta potrebna većina ono što je Savet ministara oduvek razlikovalo od sličnih organa drugih međunarodnih organizacija. Naime, postupak odlučivanja u Savetu rukovodi dva osnovna, a oprečna principa: princip poštovanja suverene jednakosti država članica, ali i princip odmeravanja glasova, odnosno princip ponderacije. Dakako, Savet nije ovlašćen da bira princip na kome će bazirati odlučivanje u konkretnom slučaju već je to propisano osnivačkim ugovorima. Generalno govoreći, moglo bi se reći se princip suverene jednakosti javljao, pretežno kod proceduralnih pitanja, u formi proste većine, ali i u formi jednoglasnosti i to kada je reč o nekim najznačajnijim, s teškim odlukama. Opšti trend, od formiranja Evropskih zajednica na ovamo, jeste mena jednoglasnog odlučivanja odlučivanjem kvalifikovane većine i to kvalifikovane većine ponderisanih glasova članica. Drugim rečima, jačanje principa ponderacije račun principa jednakosti država članica. Otuda ne čudi što je određivanje glasa snage svake države pojedinačno oduvek bilo predmet ozbiljnih rasprava i teških pregovora i značajan kamen spoticanja prilikom svake izmene osnivačkih ugovora.

U oblasti ZSBP i PJC pozicija Saveta je bila još čvršća. On je bio jedini ovlašćen donosi odluke kojima se sprovode i operacionalizuju zaključci usvojeni u Evropskom savetu. Pored usvajanja zajedničkih stavova, akcija, okvirnih odluka i odluka, njegov je zadatak da utvrđuje nacрте konvencija koje dostavlja državama članicama radi načnog prihvatanja. Inače, Savet je u ovim oblastima po pravilu sledio princip suverene jednakosti i to u formi jednoglasnosti, dok je ponderacija i kvalifikovana već uglavnom bila dopuštena za odluke izvršnog karaktera.

Različite nadležnosti koje Savet i drugi organi uživaju u domenu EZ i druga stuba EU na operativnom nivou delovanja institucija nisu se osećale u značaj meri. Tako je, na primer, metod rada Saveta u svim oblastima EU bio isti. Nacrti me bez bez obzira na pravni osnov njihovog usvajanja, prolaze istovetnu proceduru: r matraju se u okviru radnih grupa Saveta, prolaze kroz COREPER i konačno stižu

25 Na osnovu zaključka Evropskog saveta koji je usvojen na samitu u Helsinkiju 1999. godine, Savet je posebnom odlukom o usvajanju Poslovnika o radu iz juna 2000. godine broj svojih formacija sveo na šesnaest (videti: *Official Journal*, L 149/21/00, Annex).

26 Knežević-Predić, V., *Ogled o suverenosti: suverenost i Evropska unija*, Beograd 2001, str. 187.

27 Radivojević, Z., „Savet ministara Evropske unije između sadašnjeg položaja i buduće institucionalne reforme“, *Pravni život*, 2006, br. 12, str. 673–675.

28 Član 272. Ugovora o EZ.

29 Tako je Savet odlučivao o raspisivanju izbora za Evropski parlament (član 190. Ugovora o menjaio broj članova Komisije (član 213), kao i broj sudija i pravobranioca Suda pravde (čl. 2 i 222), imenovao članove Računovodstvenog suda (član 247), Ekonomskog i socijalnog kc teta (član 258) i Komiteta regiona (član 263).

ministarski nivo. Na dnevnom redu Saveta se istovremeno mogu naći predlozi za pravu i mere o kojima je saglasnost postignuta u COREPER-u i koje Savet samo usvaja, a koji pripadaju različitim stubovima. Bitno je da one spadaju u nadležnost iste formacije Saveta o čijem je dnevnom redu reč.

2.4. Evropski savet

Evropski savet je najmlađa institucija Evropske unije nastala i preko jedne deonice delovala izvan okvira osnivačkih ugovora.³⁰ Okupljala je najpre neformalno, a od usvajanja Jedinštenog evropskog akta i formalno, šefove država članica ili vlada, zajedno sa predsednikom Komisije. U radu im pomažu ministri inostranih poslova i, po pravilu, jedan potpredsednik Komisije.³¹ Šefovi država i vlada okupljeni u Evropskom savetu, do Lisabona, ne donose obavezujuće odluke, već je njihov zadatak da utvrđuju načela, smernice i pravce daljih aktivnosti EU. Da bi ovi okvirni politički akti obavezivali mora ih, po postupku koji je za to predviđen, usvojiti Savet.

Uprkos tome, Evropski savet se pokazao i dokazao kao središte političkog odlučivanja EU. Ta njegova pozicija u najvećoj meri počiva na naizgled benignoj odredbi Ugovora o EU koja ga ovlašćuje da daje dalji impuls evropskim integracijama. U praksi, to je značilo da upravo Evropski savet odlučuje o širenju integrativnih tokova i materijalnom, geografskom, pa i u temporalnom smislu. Naime, ključne odluke o donošenju novih oblasti odnosa u nadležnost EZ, a kasnije i EU, donete su upravo na samitima, kako se često nazivaju okupljanja država članica na vrhu. Evropski savet je donosio odluku i o sazivanju ministarskih konferencija koje su takve odluke pretakale u tekst izmena i dopuna osnivačkih ugovora, na samitima su se potpisivali ugovori o izmenama i dopunama i pronalazila nova rešenja za nesaglasnosti koje do tada nije moguće bilo razrešiti. Konačno, upravo su šefovi država i vlada bili ti koji su odlučivali o prijemu novih država članica, čime su povlačili nove granice između „ujedinjene Evrope“ i suseda. Nadalje, Evropski savet vrši i političko usmeravanje i, kada je to potrebno, koordinira rad drugih glavnih organa. Konačno, iako se o tome u osnivačkim ugovorima čuti, Evropski savet funkcioniše kao organ u kome se razrešavaju politički sporovi država članica i Evropske unije. Jednom rečju, on deluje kao vrhovni politički arbitar u odnosima između država članica, država članica i organa Unije i institucija Unije međusobno.³²

Uprkos centralnoj političkoj poziciji unutar institucionalnog mehanizma EU, Evropskom savetu su osnivački ugovori posvećivali nerazmerno malo prostora. Tek nekoliko odredaba o sastavu, predsedavanju – koje je pratilo predsedavanje Savetom i, kao i ono, trajalo šest meseci – i minimalnom broju zasedanja.

³⁰ O nastanku i funkcionisanju Evropskog saveta videti detaljnije: Knežević-Predić, V., *Ogled o suverenosti*, Institut za političke studije, Beograd 2001, str. 177–183.

³¹ Član 4. Ugovora o EU.

³² Više o tome: Radivojević, Z., „Sadašnji i budući položaj Evropskog saveta u Evropskoj uniji“, *Evropsko zakonodavstvo*, 2006, br. 15–16, str. 102–104; Radivojević, Z. i Knežević-Predić, V., *Institucije Evropske unije*, Niš 2008, str. 84–89.

2.5. Sud pravde

Bilo da njegov aktivizam posmatra sa odobravanjem³³ ili podozrenjem³⁴ doktrina jednoglasno priznaje da je uloga vrhovnog garanta poštovanja komunitarnog, a potom i prava EU bila i ostala od ogromnog značaja za razvoj EZ i EU, pa i za institucionalni sistem.³⁵ Možda je to razlog što instrumenti koji mu stoje na raspolaganju u vršenju tog zadatka – tužbe i zahtevi za pribavljanje mišljenja Suda – nisu pretrpeli suštinske izmene od osnivanja do danas.³⁶ To, naravno, nije značilo da se i Sud nije suočavao sa značajnim izazovima. Prvi od njih bila je lavina slučajeva sa kojom se Sud susreće već sedamdesetih godina. Rešenje je potraženo u formiranju novog pravosudnog organa koji će delovati kao prethodna, niža instanca, Prvostepenog suda. Njega će, na bazi odredaba Jedinštenog evropskog akta, formirati Savet ministara 1988. godine.³⁷ Pokazalo se da to nije adekvatna mera za rešavanje problema efikasnosti pravosuđa EU, osobito u sve brojnijim sporovima čije rešavanje zahteva visokospecijalizovana znanja. Stoga izmene i dopune usvojene u Nici stvaraju mogućnost formiranja specijalizovanih panela, takozvanog trećeg stuba pravosudne granice vlasti EU.³⁸ Na bazi ovih odredaba Savet ministara je 2. novembra 2004. godine doneo odluku o formiranju Tribunala za službeničke sporove koji je konstituisan i započeo sa radom 2005. godine. Prvu presudu Tribunal je doneo 26. aprila 2006. godine:

Dakako da ni iskušenje proširenja članstva EU nije mimošlo Sud. U predvečerje priprema za međuvladinu konferenciju koja će izraditi izmene i dopune usvojene u Nici, sam Sud će izneti bojazan da očuvanje postojeće prakse u pogledu broja sudija može dovesti do gubljenja granice između kolektivnog pravosudnog organa i

³³ O Sudu kao pokretaču evropskih integracija videti npr.: Alter, K., Meunier-Aitsahalia, S., *Judicial Politics in the European Community*, 1994, *Comparative Political Studies*, 26, str. 535, 52. U našoj doktrini videti: Stanivuković, M., *Pojedinac pred Sudom Evropskih zajednica*, Službeni glasnik, Beograd 2007, str. 123.

³⁴ Sir Patrick Neill sa *Warden of All Souls College* ustvrdiće da Sud „unapređujući sumnjivu do trinu sopstvene nadređenosti nad nacionalnim sudovima direktno krši Ugovor iz Rima“ (*The Times*, 19 Septembra 1994, str. 2). Ovo svoje gledište on će šire izložiti u *The European Court of Justice: a Case Study in Judicial Activism*, Minutes of Evidence, House of Lords Sub-Committee on the 1996 IGC, Session 1994–1995, 18th Report, HL Paper 88, str. 218–245.

³⁵ Izuzetno izbalansirano mišljenje nudi Timmermans, C., *The European Unions' Judicial System*, 41 CMLR, 2004, 393–404. Za mišljenje autora ovog teksta cf. e.g., Knežević-Predić, V., „Sud pravde Evropskih zajednica i oblikovanje pravnog sistema Unije“, *Pravni život* 1996, br. 12, tom IV, str. 851–869, „Praksa Suda pravde Evropskih zajednica u postupku ocene zakonitosti komunitarnih akata“, *Pravni život*, 1998, br. 12, str. 605–625.

³⁶ O tome videti detaljnije: Knežević-Predić, V., Radivojević, Z., *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd 2009, str. 159–206.

³⁷ Decision 88/591, 1988, OJ L319/1.

³⁸ Odluku o njihovom formiranju donosi jednoglasno Savet ministara na predlog Komisije, a što konsultuje Evropski parlament i Sud pravde ili na zahtev Suda pravde, a pošto konsultuje Parlament i Komisiju. Tom se odlukom utvrđuju postupci za koje je panel kao nižestepeni organ nadležan, odnosno posebne oblasti odnosa na koje je njegova nadležnost ograničena. Cf. e.g. čl. 225a Ugovora o EC kako je izmenjen i dopunjen Ugovorom iz Nice.

³⁹ Detaljna pravila o sastavu, organizaciji i načinu rada Tribunala data su u Aneksu statuta Suda pravde. Cf. *Official Journal* L 333/9–11, 9 November 2004.

savetodavne skupštine, kao i do ugrožavanja doslednosti jurisprudencije. Naime, iako osnivački ugovori nisu to pitanje regulisali, praksa da svaka država imenuje bar po jednog sudiju svog državljanina bila je više nego čvrsto etablirana.⁴⁰ Izmene i dopune usvojene Ugovorom iz Nice pokazaće čvrstu volju država ne samo da istraju na uvreženoj praksi, već i da je ozakone. Relevantne odredbe preciziraju da u sastav Suda ulazi po jedan sudija iz svake države članice i osam pravobranilaca koji uživaju isti status kao i sudije. Što se tiče pravobranilaca koji, takođe, ulaze u sastav Suda, nije bilo predloga da se njihov broj sa osam poveća. Takvu odluku, uostalom, može doneti Savet na predlog Suda.⁴¹ Ono što je bilo razmatrano u vezi sa pravobranionicima jeste njihova uloga u postupcima pred sudom.

Institucija opšteg pravobranioaca uneta je u pravni sistem Unije po uzoru na funkciju komesara vlade pri francuskom Državnom savetu. Njegova je „dužnost da, postupajući nezavisno i nepristrasno, javno predstavi obrazložene završne predloge o predmetima koji, u skladu sa Statutom Suda pravde, zahtevaju njegovo učešće“ (član 222. Ugovora o EZ, izmenjen Ugovorom iz Nice). Svoje mišljenje pravobranilac izlaže nakon okončanog usmenog saslušanja, a pre izricanja presude. Predlog za rešenje spora nema obavezujući značaj za Sud, ali uživa veliki pravni autoritet. Uloga opšteg pravobranioaca u postupku pred Sudom je zapravo trostruka: da predlaže rešenje slučaja, da ga utemelji u postojećem komunitarnom pravu i da, ako je moguće, naznači obrise daljeg razvoja komunitarnog prava, odnosno njegove izmene.⁴² Do usvajanja izmena i dopuna osnivačkih ugovora u Nici nadležnost pravobranilaca se prostirala na sve postupke pokrenute pred Sudom. U ime ekonomske postupaka i povećanja efikasnosti rada Suda, države članice će se, međutim, opredeliti za fleksibilnije rešenje. Pravobranilac iznosi svoj predlog ne o svim, već „o predmetima koji, u skladu sa Statutom, zahtevaju njegovo učešće“.⁴³ Naslanjajući se na ovu izmenu, član 20. Statuta Suda propisuje da Sud, ukoliko smatra da slučaj ne pokreće nova pravna pitanja, a pošto sasluša opšteg pravobranioaca, može u pismenoj fazi postupka doneti odluku da odlučuje o slučaju bez formalnog mišljenja pravobranioaca. U godinama koje su sledile Sud je pokazao značajnu sklonost ka korišćenju ove opcije.⁴⁴

Iako je bilo predloga da se postupak izbora sudija i pravobranilaca promeni, države su istrajale na ustaljenom postupku po kome sudije i pravobranioce zajedničkim sporazumom imenuju države članice. Svaka članica ima pravo da imenuje

jednog sudiju. Običaj je da pet većih država imenuju po jednog pravobranioaca ostale članice imenuju preostala tri, koji se smenjuju po utvrđenom redosledu. dat im traje šest godina i mogu biti ponovo birani. Oni se imenuju iz reda lica č nezavisnost izvan svake sumnje i koja ispunjavaju uslove za izbor u najviše pravne funkcije u svojim zemljama ili su istaknuti pravnici priznate stručnosti.⁴⁵

Bez obzira na nacionalnu pripadnost, nezavisnost sudija i pravobranioaca je puno zajemčena. Pri stupanju na dužnost sudije na javnoj sednici polažu zakletvu da će pravosudnu funkciju vršiti nepristrasno i savesno i da će čuvati tajnost rasprava prilikom donošenja odluka. Pravobranioci su, pak, dužni da u svom radu ne zastupaju ni Uniju niti države članice. Oni istupaju isključivo u opštem interesu i deluju celovito i nezavisno od sudija. Država članica ne može smeniti sudiju ili pravobranioaca tokom njegovog mandata. Do prestanka funkcije može doći samo na osnovu je glasne odluke ostalih kolega da lice u pitanju više ne ispunjava potrebne uslove izvršava obaveze koje proističu iz službe.⁴⁶

Sudije i pravobranioci u toku svog mandata ne smeju obavljati političke i administrativne funkcije, niti se mogu baviti bilo kakvim plaćenim ili neplaćenim poslom osim ako im to Savet posebnom odlukom ne odobri. Posle prestanka funkcije sudije se moraju ponašati časno i uzdržano u pogledu prihvatanja određenih imenovanja i koristi. Za radnje koje su preduzeli tokom trajanja mandata, ali i po njegovom isteku, sudije i pravobranioci uživaju imunitet. Ovaj imunitet, inače širi od onog koji imaju komunitarni funkcioneri i službenici, može se oduzeti samo odlukom koja je doneta na plenarnoj sednici Suda.⁴⁷

Prvostepeni sud je činio najmanje jedan sudija svake države članice. Iako je ostavljena mogućnost da se u sastav Prvostepenog suda uključe i opšti pravobranioci, ta mogućnost nije iskorišćena. Tvorci Ugovora iz Nice opredelili su se da, dok je diskretno, pooštre kriterijume za izbor sudije Prvostepenog suda, te je, osim nezavisnosti, bilo neophodno da kandidat poseduje kvalifikacije za obavljanje visokih pravosudnih funkcija u sopstvenim državama. Inače, nadležnost Prvostepenog suda isprva je bila koncipirana veoma usko i svodila se na tzv. službeničke sporove iz oblasti konkurencije koje su individualni subjekti pokretali protiv država EC i sporove iz domena EZUČ. Ali, rastući pritisak na Sud pravde i stalna potreba za njegovog rasterećenja zahtevali su da se sve veći broj postupaka iz nadležnosti Prvostepenog suda prenosi u nadležnost Prvostepenog suda. U predvečerje Lisabona ona je za niz postupaka bila ustanovljena kao pravilo u prvom stepenu.⁴⁸

45 Članovi 223. Ugovora o EZ i 139. Ugovora o EUROATOM-u.

46 Član 6. Statuta Suda. Ovakvo rešenje, inače preuzeto iz Statuta Međunarodnog suda pravde u Hagu, predstavlja ključnu garanciju nezavisnosti sudija.

47 Čl. 3. i 4. Statuta Suda.

48 Ona je obuhvatala tužbe za poništaj (postupak ocene zakonitosti komunitarnih akata), tužbe za nedelovanje, tužbe za naknadu štete i sporove na bazi arbitražne klauzule. Sudu pr je ostavljena mogućnost da izvesne kategorije sporova izuzme iz nadležnosti Prvostepenog suda. U nadležnosti Suda pravde ostali su postupci ocene zakonitosti komunitarnog akta stupci za nedelovanje koje pokreću države članice protiv Saveta i/ili Parlamenta i određeni postupci Komisije koje ona usvaja prema članu 11a Ugovora o EZ. Sudu pravde upućivani su sporovi ako ih pokreću institucije EZ i Evropska centralna banka.

40 Godine 1993. da bi izbegao da Sud ima paran broj sudija Evropski savet je doneo odluku da se izabere jedan sudija više koji može da postane opšti pravobranilac (cf. Bull. EC 12-1993, 1.18). Kada su u članstvo EU stupile Finska, Švedska i Austrija to se i dogodilo, a Sud je činilo 15 sudija.

41 Cf. čl. 222. Ugovora o EZ kako je izmenjen i dopunjen Ugovorom iz Nice.

42 Više o tome: Radivojević, Z. i Knežević-Predić, V., *Institucije Evropske unije*, Niš 2008, str. 140.

43 Videti član 222. Ugovora o EZ.

44 Tokom 2006. godine oko 33% presuda je doneto bez formalnog mišljenja pravobranioaca, dok je prethodne, 2005. godine taj procenat bio nešto veći, tačnije 35%. Cf. Annual Report 2006, Proceedings, A The Court of Justice in 2006: changes and Proceedings. O tome videti detaljnije: Knežević-Predić, V., „Uticao pridruživanja na razvoj i funkcionisanje pravosudnog sistema Evropske unije“, u Samardžić, S., ur., *Srbija u procesu pridruživanja Evropskoj uniji*, Službeni glasnik, Beograd 2010, str. 43–67.

3. Institucionalni sistem EU posle Lisabona

Jedna od najznačajnijih izmena koje donosi Ugovor iz Lisabona a koja strateški – iako posredno – utiče na delovanje institucionalnog sistema EU jeste izmena strukture EU. Stupanjem na snagu Ugovora nestala je čuvena struktura stubova. EZ je prestala da postoji kao nezavisan pravni entitet, a zamenila ju je i nasledila EU⁴⁹ kao edinstveni pravni subjekt. Euroatom je zadržao svoj pravni subjektivitet i ostao izvan EU, dok su nekadašnji drugi i treći stub inkorporirani u šire oblasti unutar EU. ZSBP je postala deo Spoljnog delovanja EU, dok je PJC uzglobljena u Prostor slobode, bezbednosti i pravde. Time je umnogome pojednostavljeno i pitanje pravnog osnova delovanja institucija EU. To su sada Ugovor o EU i Ugovor o funkcionisanju EU. Valja, međutim, reći da i tako reformisanoj, jedinstvenoj EU ranije postojeće razlike u ovlašćenjima institucija s obzirom na konkretnu oblast delovanja nisu nestale. One su, naprotiv, gotovo u potpunosti opstale kada je o ZSBP reč, dok su u oblasti PJC one zadržane na određeni rok.⁵⁰

Ugovor iz Lisabona izmenio je i kostur institucionalnog sistema EU. Pored Evropskog parlamenta, Saveta, Evropske komisije, Suda pravde i Računovodstvenog suda, status glavnog organa konačno je izrekom priznat i Evropskom savezu, a za njega se izborila i Evropska centralna banka. Kako ćemo videti, u slučaju Evropskog saveta to nije prosto pozakonjenje već postojeće prakse, već strateško pozicioniranje organa u kome su države članice predstavljene na najvišem nivou. Iz to, Lisabonski ugovor sadrži veći broj konkretnih izmena u pogledu sastava, načina rada, načina odlučivanja i nadležnosti kako glavnih organa ili institucija, ako i savetodavnih organa Unije.

3.1. Evropski parlament

Lisabonski ugovor nastavlja ranije započeti trend jačanja uloge i značaja Evropskog parlamenta u odnosu na Savet, Komisiju, a na izvestan način i Evropski savet. Neumjivo najznačajnija novina jeste proširenje njegovih ovlašćenja u zakonodavnoj budžetskoj oblasti. Ugovor predviđa da EP zajedno sa Svetom vrši zakonodavne i budžetske funkcije. Osim ove dve funkcije, izričito je propisano da će Parlament vršiti političku kontrolu i davati mišljenja u skladu sa uslovima predviđenim Ugovorom.⁵¹

Značajan, možda i suštinski pomak za EP u zakonodavnoj oblasti učinjen je inaugurisanjem dosadašnjeg postupka sa odlučivanja u redovni zakonodavni postupak.

9 Član 1. stav 1. Ugovora o EU.

10 O tome videti detaljnije e.g. Zemanek, J., *The criminal cooperation within the Area of Freedom, Security and Justice under the Treaty of Lisbon*, u Pernice, I., Tachev, E., ed. *Ceci n'est pas une Constitution – Constitutionalization without a Constitution*, http://www.ecln.net/documents/sofia_2008/buch/ecln_2008.pdf Herlin-Karnell, E., *The Lisbon Treaty and the Area of Criminal Law and Justice*, EPA, Sieps, 3-2008; Kaddous, C., *External Action under the Lisbon Treaty*, Pernice, I., Tachev, E., ed. *Ceci n'est pas une Constitution – Constitutionalization without a Constitution*, http://www.ecln.net/documents/sofia_2008/buch/ecln_2008.pdf

1 Ugovor o EU, član 7.

Time je, bar kada je reč o slovu ugovora, zajedničko usvajanje regulativa (uredbi), direktiva i odluka od strane Parlamenta i Saveta, a na predlog Komisije, učinjeno pravilom u procesu usvajanja obavezujućih akata. Za razliku od ove procedure donošenja akata, u preostalim slučajevima biće korišćen poseban zakonodavni postupak, tačnije, različiti postupci u kojima pravne akte usvajaju Parlament, odnosno Svet, ali uz učešće drugog organa.⁵² To učešće je, već zavisno od konkretnog slučaja, oličeno u davanju savetodavnog mišljenja ili, kao daleko jači oblik uticaja, davanje odobrenja odnosno saglasnosti.

Lisabonski ugovor je ojačao ulogu EP i time što je proširio domen primene takozvanog redovnog zakonodavnog postupka na nove oblasti. Među njima se nalaze pitanja koja su spadala kako u domen EZ, tako i u domen PJC: zajednička poljoprivredna politika, tržišna pitanja, pogranična kontrola, azil, imigracija, pravosudna saradnja u građanskim i krivičnim stvarima i policijska saradnja.⁵³ Valja, međutim, napomenuti da Lisabon dopušta suspendovanje redovnog zakonskog postupka kada je reč o predlogu akata kojima se uspostavljaju minimalna pravila za određivanje krivičnih dela i sankcija za posebno teške vrste kriminala prekograničnog karaktera. Države članice, naime, ukoliko smatraju da on može uticati na osnovne aspekte njihovog nacionalnog pravnog sistema, imaju pravo da se obrate Evropskom savetu tako suspenduju redovni zakonodavni postupak.⁵⁴

Kada je o budžetu reč, novina je u tome što se ukida podela na obavezne i neobavezne troškove. Umesto sadašnjeg rešenja, Lisabonskim ugovorom je predviđeno da celokupni godišnji budžet usvajaju zajedno Parlament i Svet.⁵⁵

Pozicija EP osnažena je u odnosu na Evropski savet prevashodno u pogledu izbora Predsednika komisije. Lisabonski ugovor izričito predviđa da Parlament „bira predsednika Komisije“. Takva formulacija, motivisana željom da se naglasi značaj Parlamenta, može stvoriti zabludu, jer Parlament uistinu ne bira predsednika Komisije, već se izjašnjava „za“ i „protiv“ kandidata kojeg predloži Evropski savet.⁵⁶ Uz to Ugovor obavezuje Evropski savet da prilikom predlaganja kandidata za Predsednika Komisije „vodi računa o rezultatima izbora za Evropski parlament“.⁵⁷ Ovom odredbom omogućeno je strankama koje ostvare izbornu pobjedu da neformalnim putem nametnu Evropskom savetu svog kandidata za predsednika Komisije. To će verovatno dovesti do jačanja položaja EP u odnosu na Evropski savet i uspostavljanja bližih veza između Predsednika Komisije i EP.

U pogledu sastava EP Lisabonski ugovor takođe donosi nekoliko novina i ukazuje na nešto drugačije relacije EP i Evropskog saveta. Predviđeno je da maksimalan broj poslanika u Parlamentu iznosi 750 plus predsednik EP. Pritom, Ugovorom nije izvršena raspodela poslaničkih mesta između država članica, niti je ostavljena sloboda

52 St. 1. i 2. člana 289. Ugovora o funkcionisanju EU.

53 Čl. 43, 51, 59, 75, 78–79, 81–85. i 87–88. Ugovora o funkcionisanju EU.

54 Isto, član 83.

55 Čl. 14. i 16. Ugovora o EU i član 314. Ugovora o funkcionisanju EU.

56 Stav 1. člana 14. Ugovora o EU.

57 Stav 7. člana 17. Ugovora o EU.

EP da to sam učini. Ugovor propisuje kriterijume na osnovu kojih će Evropski savet, jednoglasno, na inicijativu i uz saglasnost Parlamenta, svojom odlukom raspodeliti mesta. Prvi kriterijum je da minimalni broj poslanika koje može imati država članica iznosi 6, a maksimalan 96. Drugi je tzv. načelo degresivne proporcionalnosti, koje ide na uštrb zemalja sa većim brojem stanovnika. Tako će poslanici EP koji dolaze iz država sa brojnijom populacijom predstavljati znatno veći broj građana (birača) u odnosu na poslanike koji dolaze iz zemalja sa malobrojnim stanovništvom.⁵⁸

1.2. Evropski savet

Doktrina se slaže da je drugi „neto dobitnik“ lisabonskog procesa Evropski savet. Ne samo da je i formalno svrstan u red glavnih organa, već je i strukturalno osnažen tako bi mogao da vrši poverene mu funkcije, a posebno funkciju koja ga je, posle višedecenijskog dokazivanja, svrstala u red institucija koje usvajaju obavezujuće odluke. Pogledajmo, najpre, promene koje se odnose na svojevrsnu institucionalizaciju Evropskog saveta.

Ugovor iz Lisabona ustanovljava funkciju predsednika Evropskog saveta, umesto dosadašnjeg predsedavajućeg koji se po sistemu rotacije menja na svakih šest meseci, sa promenom države koja predsedava Savetom.⁵⁹ Predsednika, iz reda svojih članova, bira Evropski savet na period od dve i po godine, uz mogućnost ponovnog izbora. Izbor se vrši kvalifikovanom većinom glasova država članica. Ova dužnost je nespojiva sa bilo kojom nacionalnom funkcijom, čime se iz kruga potencijalnih kandidata za ovu funkciju eliminišu aktuelni šefovi država i vlada, inače članovi Evropskog saveta. Tako sada Evropski savet čine šefovi država ili vlada zemalja članica, predsednik Komisije i novoustanovljeni predsednik ovog organa. Ovlašćenja predsednika uglavnom su proceduralne i reprezentativne prirode. Njemu su povereni sledeći zadaci: predsedavanje Evropskim savetom i rukovođenje njegovim radom, priprema sastanaka i obezbeđenje kontinuiteta rada, podsticanje kohezije i konsenzusa u Evropskom savetu, podnošenje izveštaja Evropskom parlamentu posle svakog zasedanja i predstavljanje Unije u oblasti ZSBP.⁶⁰

Kad su u pitanju odredbe o načinu rada Evropskog saveta, novina je učešće Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku na sastancima ovog organa. Njega inače postavlja i razrešava Evropski savet, uz saglasnost predsednika Komisije, budući da je on istovremeno i član Komisije, štaviše – njen potpredsednik. Prema Ugovoru, Evropski savet se sastaje dva puta svakih šest meseci na saziv njegovog predsednika. Time je ozakonjena dosadašnja praksa da se njegovi sastanci održavaju četiri puta godišnje.⁶¹

58 Isto, stav 2. člana 14.

59 Isto, član 15.

60 Isto, st. 5. i 6. člana 15.

61 Isto, st. 2. i 3. člana 15. Kada to zahteva situacija, postoji mogućnost održavanja vanrednog zasedanja Evropskog saveta. Takve sastanke saziva predsednik ES na sopstvenu inicijativu, na zahtev država članica ili Komisije (član 26. Ugovora o EU).

Evropskom savetu je po prvi put u istoriji njegovog razvoja povereno ovlašćenje da sam donosi obavezujuća akta. To pravo ipak je dato uz jedno ograničenje koje se odnosi na prirodu akta. Prema slovu Lisabonskog ugovora, Evropski savet nije ovlašćen da donosi akte zakonodavnog karaktera, odnosno ne obavlja zakonodavnu funkciju.⁶² Ovo negativno određenje ovlašćenja Evropskog saveta u procesu odlučivanja je svakako bitno, ali je možda važnije pozitivno definisanje akata koje je on ovlašćen da donosi u oblasti u kojima ima pravo odlučivanja. Drugim rečima, iako se izričito isključuje zakonodavna funkcija, Ugovorom se Evropski savet ovlašćuje da donosi odluke koje nisu akti zakonodavnog karaktera, ali su obavezujuće u celini neposredno za onoga kome su upućene.

Tako je Evropski savet ovlašćen da svojom odlukom izabere prvog predsednika kao i Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku.⁶³ Aktom istog naziva on će utvrditi raspored rotacije državljana država članica koji ulaze u sastav Komisije, eventualno izmeniti odredbe o broju članova Komisije i odlučiti o raspodeli mesta u Evropskom parlamentu u okvirima koje je propisao Ugovor.⁶⁴

Nadalje, Evropskom savetu je povereno da odlučuje o formacijama u kojima će se sastajati i donositi zakonodavna akta ministri država članica okupljeni u Savetu. U Ugovoru su kao osnovni načini delovanja Saveta ministara predviđeni Savet za opšte poslove i Savet za spoljne poslove, ali je ostavljena mogućnost da Evropski savet odlučuje o osnivanju drugih formacija Saveta.⁶⁵

Važna novina, kada je o ovlašćenjima Evropskog saveta reč, jeste njegovo pravo da menja Ugovorom propisan zakonodavni postupak, kao i način odlučivanja u Savetu. Reč je o pojednostavljenom i olakšanom postupku izmena teksta Ugovora bez formalne revizije njegovih odredaba (tzv. pasarela). Tako je Evropskom savetu dato pravo da donese odluku o prelasku sa posebnog na redovni zakonodavni postupak. Praktično to znači da uredbu, direktivu ili odluku na predlog Komisije donose Savet Evropski parlament zajednički i na ravnopravnoj osnovi, umesto da to čini samo Savet uz učešće Evropskog parlamenta. U isto vreme, Evropski savet može doneti odluku o prelasku sa jednoglasnosti u Savetu na odlučivanje kvalifikovanom većinom iz toga se izuzimaju odluke koje imaju vojne posledice ili spadaju u oblast odbrane.

Za ovakvu nadležnost Evropskog saveta potrebno je da bude ispunjeno nekoliko uslova. Pre svega, odluka da se posebna procedura zameni redovnim zakonodavnim postupkom, a jednoglasnost u Savetu kvalifikovanom većinom, mora se doneći jednoglasno u Evropskom savetu. To se nadalje može učiniti samo uz saglasnost Evropskog parlamenta koji odlučuje većinom od ukupnog broja članova. I konačno potrebno je da se u roku od šest meseci takvom rešenju izričito ne usprotivi nijedan nacionalni parlament.⁶⁶

62 Isto, stav 1. člana 15.

63 Vršeci ovo ovlašćenje Evropski savet je, pod vođstvom bivšeg belgijskog premijera Hermana Van Rompeja, izabrao za prvog Visokog predstavnika EU Ketrin Ašton, nekadašnju komesarku za trgovinu u britanskoj vladi.

64 Isto, stav 2. člana 14, stav 5. člana 15, stav 5. člana 17. i stav 1. člana 18.

65 Član 236. Ugovora o funkcionisanju EU, u vezi sa stavom 6. člana 16. Ugovora o EU.

66 Stav 7. člana 48. Ugovora o EU.

3.3. Savet

Lisabonski ugovor sadrži i izmene koje značajno menjaju dosadašnji način rada i neka ovlašćenja Saveta. Reč je o novinama u pogledu formacija i predsedavanja, položaja Saveta u postupku usvajanja zakonodavnih akata i budžeta, načina odlučivanja i javnosti rada ovog organa.

Po prvi put, Ugovor unapred propisuje dve obavezne formacije, uz mogućnost da o drugima odluči Evropski savet. To su Savet za opšte poslove i Savet za spoljne poslove. Savet za opšte poslove (Generalni savet) obezbeđuje usklađenost u radu različitih formacija. Na ovaj način Lisabonski ugovor konačno uspostavlja hijerarhiju u odnosima između različitih formacija delovanja Saveta, poveravajući izričito Savetu za opšte poslove ovlašćenje da vrši koordinaciju. Pored toga, njegov je zadatak da priprema i obezbeđuje podršku sastancima Evropskog saveta, zajedno sa predsednikom Evropskog saveta i Komisijom.

Druga formacija je Savet za spoljne poslove u koji, pored ministara inostranih poslova država članica, ulazi Visoki predstavnik Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku. Ovaj Savet nadležan je da razrađuje spoljnu aktivnost Unije na osnovu strateških smernica koje utvrđuje Evropski savet i da obezbeđuje doslednost međunarodne aktivnosti Unije.⁶⁷ Predsedavanje Savetom za spoljne poslove povereno je Visokom predstavniku Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku. Ostalim formacijama Saveta predsedavaju ministri država članica na osnovu sistema jednake rotacije. Oblike i način njegove primene treba da bliže odredi Evropski savet odlukom koju donosi kvalifikovanom većinom.⁶⁸ Lisabonskom ugovoru pridodata je posebna deklaracija koja sadrži nacrt te odluke. Prema predloženom tekstu, predsedavanje Savetom se poverava prethodno ustanovljenim grupama od tri države, pri čemu se uzimaju u obzir razlike i geografska ravnoteža članica u okviru Unije. Predsedavanje traje 18 meseci i unutar tog perioda svaka država vrši dužnost predsedavajućeg šest meseci uz pomoć dve preostale članice grupe, a na osnovu zajedničkog programa.⁶⁹

U pogledu načina odlučivanja kvalifikovana većina ostaje i dalje osnovni način glasanja u Savetu. Međutim, stratešku novinu predstavlja napuštanje sistema odmeravanja glasova, tj. ponderisanog glasanja, koji je primenjivan u ovom organu punih pet decenija. Umesto toga, kod odlučivanja kvalifikovanom većinom uvedeno je načelo jedna država – jedan glas. Istini za volju, novi sistem odlučivanja kvalifikovanom većinom počeo da se primenjuje 2014. godine, da bi potpuno zamenio ponderaciju 2017.⁷⁰

Lisabonski ugovor drugačije definiše strukturu kvalifikovane većine, a unosi i neke novine u pogledu blokirajuće manjine i supervećine. Pored toga, kod odlučivanja kvalifikovanom većinom uvodi, mada u nešto izmenjenom obliku, mogućnost

67 Isto, stav 6. člana 16.

68 Stav 9. člana 16. Ugovora o EU, u vezi sa članom 236. Ugovora o funkcionisanju EU.

69 Videti Deklaraciju (9) o članu 16. Ugovora o Evropskoj uniji, u vezi sa odlukom Evropskog saveta o vršenju funkcije predsedavajućeg Saveta.

70 Član 16. Ugovora o EU i član 238. Ugovora o funkcionisanju EU, kao i član 3. Protokola o prelaznim odredbama.

primene tzv. kompromisa iz Jonine. Kada Savet donosi pravni akt na osnovu predloga Komisije, kvalifikovana većina podrazumeva 55% članova Saveta koji obuhvataju najmanje 15 država članica, pod uslovom da one predstavljaju 65% stanovništva Unije. Ovaj novi režim odlučivanja naziva se sistem „dvostruke većine“, budući da se zasniva na dva kriterijuma: broju država članica i procentu stanovništva. Blokirajuća manjina mora uključiti najmanje četiri države i ona sprečava usvajanje akta. Međutim, kada Savet odlučuje bez predloga Komisije ili Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku, kvalifikovanu većinu (tzv. supervećinu) čini 72% članova Saveta koji predstavljaju države u kojima živi najmanje 65% stanovništva Unije.

Lisabonski ugovor na scenu vraća „Jonina kompromis“, ukinut Ugovorom iz Nice, koji se primenjuje u slučaju kada manji broj država od onih koji čine blokirajuću manjinu najavi protivljenje odlučivanju kvalifikovanom većinom. Tada Savet treba da učini sve da u razumnom roku, ne ugrožavajući vremenska ograničenja predviđena Ugovorom, dođe do kompromisnog rešenja. U suprotnom, pristupa se donošenju odluke kvalifikovanom većinom. Prema posebnoj deklaraciji uz Lisabonski ugovor, koja sadrži nacrt odluke Saveta, postupak na osnovu ovog kompromisa do 31. marta 2017. godine može da pokrene grupa članova Saveta koja u okviru propisane blokirajuće manjine predstavlja najmanje tri četvrtine stanovništva ili tri četvrtine broje država članica. Posle tog datuma, biće potrebno najmanje 55% stanovništva ili 55% država članica od onih koje čine blokirajuću manjinu.⁷¹

Ugovor istovremeno povećava i broj pitanja o kojima će se odluke u Savetu donositi kvalifikovanom većinom. Ovaj sistem glasanja primenjivaće se u četrdeset. slučajeva, koji, između ostalog, spadaju u poljoprivredu i ribarstvo, energetiku, turizam, civilnu zaštitu, sport, strukturne fondove, socijalno osiguranje radnika migranata i samozaposlenih migranata, slobodu kretanja samozaposlenih lica itd.⁷² Koc nekih pitanja ostavljena je mogućnost državi koja se protivi ovakvom načinu odlučivanja da se obrati Evropskom savetu kao najvišem političkom arbitru Unije.⁷³ Uz to. Ugovorom je nastavljen ranije započeti trend da se smanji broj pravnih akata koje Savet donosi jednoglasno. Iako potisnuta, jednoglasnost je zadržana za neka najbitnija pitanja o kojima ovaj organ odlučuje. Ona su uglavnom vezana za oblast ZSPPB.⁷⁴

71 Manji broj država od onih koje čine blokirajuću manjinu faktički znači manje od 45% država članica i manje od 35% od stanovništva Unije ili, drugačije rečeno, nešto više od trećine država ili nešto više od četvrtine stanovništva. Videti predlog odluke Saveta o primeni člana 16. Ugovora o Evropskoj uniji i član 238(2) Ugovora o funkcionisanju Evropske unij između 1. novembra 2014. i 31. marta 2017. godine, sa jedne strane, i od 1. aprila 2017. godine, sa druge strane.

72 Čl. 43, 46, 48, 50, 165, 175, 194–196. Ugovora o funkcionisanju EU.

73 Tako država koja smatra da je predlogom zakonskog akta povređen neki od osnovnih elemenata njenog sistema socijalnog osiguranja može zatražiti da se pitanje prosledi Evropskom savetu, što ima za posledicu obustavu redovnog zakonodavnog postupka. Nakon rasprave u roku od četiri meseca, Evropski savet može: a) da vrati predlog Savetu, što znači nastavak zakonodavnog postupka; b) da zatraži od Komisije podnošenje novog predloga; v) da ništa ne preduzme, odnosno da se drži potpuno pasivno. Poslednja dva slučaja znače neusvajanje predložene zakonskog akta; videti član 48. Ugovora o funkcionisanju EU.

74 Čl. 24, 31. i 42. Ugovora o EU i 113, 153, 155. i 311–312. Ugovora o funkcionisanju EU.

Sednice Saveta su do sada bile uglavnom zatvorene za javnost. Postojala je jedino obaveza Saveta da u slučaju kada deluje kao zakonodavni organ objavi rezultate glasanja i obrazloženja uneta u zapisnik. Lisabonski ugovor ide korak dalje i predviđa da sednice Saveta moraju da budu javne kada se na njima raspravlja i glasa o predlošku zakonodavnog akta.⁷⁵

3.4. Evropska komisija

U odnosu na Evropsku komisiju, koja se po prvi put oficijelno pojavljuje pod ovim nazivom, Lisabonski ugovor donosi promene u pogledu sastava, uslova za imenovanje i postupka izbora njenih članova, kao i kandidovanja i ovlašćenja predsednika Komisije. Novinu predstavlja pozicioniranje Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku. Pored toga, prošireno je i delimično izmenjeno pravo inicijative u zakonodavnom postupku.

Sastav, preciznije, broj članova Komisije, jedno je od pitanja o kojima su se vodili dugi i teški pregovori. Iako je davno prihvaćeno stanovište da Komisija koju čini onoliko broj komesara koliko je i država članica preglomazna i potencijalno neoperativna, bilo je teško postići saglasnost da se taj broj smanji. Kada se, konačno, u tome uspeo, primena ove odredbe odložena je za 2014. Naime, broj članova Komisije do kraja oktobra 2014. godine treba da bude jednak ukupnom broju država članica. Posle tog datuma broj članova biće dve trećine od broja država članica, osim ako Evropski savet jednoglasno ne odluči da izmeni takav sastav. Tada će svaka država članica imati svog državljanina na poziciji komesara tokom dva od tri petogodišnja perioda. Članovi Komisije biraće se na osnovu sistema jednake rotacije koji treba da na zadovoljavajući način izrazi demografske i geografske karakteristike država članica.⁷⁶

Kao novi uslov za imenovanje uvedena je evropska angažovanost (posvećenost, predanost) člana Komisije. Ugovorom su zadržane postojeće faze u postupku izbora, ali se menja nadležnost u nekima od njih. Tako, postavljenje članova Komisije više neće vršiti Savet, već Evropski savet kvalifikovanom većinom. Ugovorom je izmenjena nadležnost za kandidovanje predsednika Komisije. Umesto Saveta, sada je Evropski savet ovlašćen da Evropskom parlamentu predloži predsednika. On to čini kvalifikovanom većinom posle obavljenih potrebnih konsultacija, vodeći pritom računa o rezultatima parlamentarnih izbora. Ukoliko kandidat ne dobije većinu u Parlamentu, Evropski savet je dužan da u roku od jednog meseca predloži novog kandidata. S druge strane, predsednik Komisije je dobio ovlašćenje da imenuje njene potpredsednike. Uz to, on ima diskreciono pravo da zatraži ostavku člana Komisije. U tom slučaju, član će podneti ostavku, ne čekajući da zahtev predsednika podrži većina ostalih članova.⁷⁷

Uvođenje funkcije Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku treba da prevaziđe postojeći dualizam između sadašnjeg Visokog predstavnika

ka EU za spoljnu politiku i politiku bezbednosti i člana Komisije zaduženog za spoljne poslove. Međutim, uprkos spajanju ovih funkcija u jednoj ličnosti, Visoki predstavnik se opet pojavljuje u dvostrukoj ulozi, jer je istovremeno član Komisije i Savet Tome treba dodati njegovu vezanost za Evropski savet koji ga bira i razrešava, ka i za Evropski parlament u čiju nadležnost spada davanje saglasnosti ili izglasavanje nepoverenja celoj Komisiji.⁷⁸

U Komisiji, Visoki predstavnik ima funkciju potpredsednika koji je zadužen da obezbedi koheziju spoljnih aktivnosti Unije. U njegovu nadležnost spada oblast spoljnih odnosa Komisije i usklađivanje drugih aspekata spoljnih aktivnosti Evropske unije. Vršeci ovu funkciju, Visoki predstavnik mora da poštuje načelo kolegijalnosti u radu Komisije, koje ga obavezuje da osigura podršku ostalih komesara pre nego što pruzme bilo koju inicijativu ili akciju.⁷⁹ Kao član Saveta, Visoki predstavnik predsedava sednicama Saveta za spoljne poslove. Njegov je zadatak da vodi Zajedničku spoljnu bezbednosnu politiku i Zajedničku politiku bezbednosti i odbrane. Svojim predlozima doprinosi razvoju te politike i njenom sprovođenju u okviru mandata Saveta.⁸⁰

Ugovorom iz Lisabona se uvodi Evropska služba za spoljne poslove. Ova služba stoji na raspolaganju Visokom predstavniku, a čine je službenici odgovarajućih odeljenja Generalnih sekretarijata Saveta i Komisije, kao i osoblje nacionalnih diplomatskih službi država članica. Svoje zadatke obavlja u saradnji sa diplomatskim službama država članica.⁸¹

Monopol inicijative koji je Komisija imala u okviru EZ Lisabonski ugovor proširuje na postupak donošenja svih zakonskih akata. Tako se Komisija pojavljuje kao i ključni predlagač u redovnom zakonodavnom postupku, pošto se regulative (urebe), direktive i odluke mogu usvojiti samo na njen predlog. Međutim, u slučajevima koji su posebno predviđeni Ugovorom, zakonski akti mogu se doneti na inicijativu grupe država članica ili Evropskog parlamenta, na preporuku Evropske centralne banke ili na zahtev Suda pravde ili Evropske investicione banke.⁸²

U oblasti ZSBP nadležnost inicijative podeljena je između država članica i Visokog predstavnika. Tom prilikom Visoki predstavnik predloge može podnositi samostalno ili uz podršku i zajedno sa Komisijom. Ovde se, međutim, donose samo odluke, dok isključeno usvajanje zakonskih akata. Isti je slučaj i kod Zajedničke politike bezbednosti i odbrane.⁸³ Kad je u pitanju policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima Ugovor sadrži značajnu novinu u poređenju sa nekadašnjim trećim stubom Evropske unije. Prema ovom rešenju, pravo zakonske inicijative imaju paralelno Komisija i država

78 Prema Ugovoru (stav 7. člana 17. Ugovora o EU) Visoki predstavnik, zajedno sa predsednikom i članovima Komisije, podleže postupku dobijanja saglasnosti od strane Evropskog parlamenta. Ukoliko, pak, Parlament izglasa nepoverenje Komisiji kao kolektivnom organu (član 23 Ugovora o funkcionisanju EU) Visoki predstavnik podnosi ostavku, ali samo na dužnosti koje obavlja kao član Komisije (stav 8. člana 17. Ugovora o EU).

79 Stav 4. člana 18. Ugovora o EU.

80 Isto, st. 2. i 3. člana 18. i čl. 24. i 26.

81 Isto, stav 3. člana 27.

82 Stav 2. člana 17. Ugovora o EU i stav 4. člana 289. Ugovora o funkcionisanju EU.

83 Čl. 22. i 42. Ugovora o EU.

75 Stav 8. člana 16. Ugovora o EU.

76 St. 4. i 5. člana 17. Ugovora o EU.

77 Isto, st. 3, 6. i 7. člana 17.

članice, ali ne više na ravnopravnoj osnovi. Za razliku od Komisije, države to pravo ne mogu koristiti pojedinačno, već je potrebno da predlog zakonskog akta podnese grupa sastavljena od najmanje jedne četvrtine ukupnog broja država članica.⁸⁴

3.5. Sud pravde Evropske unije

Predmet inoviranja Lisabonskog ugovora je i pravosudna grana vlasti EU. Novine se odnose na naziv i sastav pravosudnih organa, broj opštih pravobranilaca i postupak imenovanja sudija i pravobranilaca.

Kad je reč o nazivu, najuočljiviju promenu predstavlja preimenovanje sadašnjeg Suda pravde u Sud pravde Evropske unije. Taj novi naziv zapravo predstavlja zbirni pojam ili generičku oznaku za celokupni pravosudni sistem Unije. Prema Lisabonskom ugovoru samo Sud pravde Evropske unije ima status institucije Unije.⁸⁵ U njegov sastav, kao posebni pravosudni organi, ulaze Sud pravde, Opšti sud (ili Sud opšte nadležnosti)⁸⁶ i specijalizovani sudovi.⁸⁷

Sud pravde će i dalje činiti po jedan sudija iz svake države članice. Pomoć u radu mu pruža osam opštih pravobranilaca. Posebnom Deklaracijom koja je usvojena uz Lisabonski ugovor predviđena je mogućnost da se broj opštih pravobranilaca sa postojećih osam poveća na jedanaest.⁸⁸ Odluku o tome na zahtev Suda pravde donosi Savet jednoglasno.⁸⁹ Do sada je bio običaj da pet najvećih država (Nemačka, Italija, Francuska, Velika Britanija i Španija) imenuju po jednog, dok ostale članice imenuju tri pravobranioce, koji se smenjuju po utvrđenom redosledu. Pomenutom Deklaracijom uz Lisabonski ugovor predviđena je mogućnost da Poljska, kao šesta država, dobije stalno mesto opšteg pravobranioce, dok bi se broj rotirajućih pravobranilaca sa sadašnjih tri povećao na pet.

Kao drugu novinu, Statut Suda pravde Evropske unije, koji je u vidu Protokola 3 usvojen uz Lisabonski ugovor, predviđa mogućnost imenovanja pomoćnika izvestioca. Njihov je zadatak da učestvuju u pripremnom istraživanju u slučajevima koji se nalaze pred Sudom i da sarađuju sa sudijom izvestiocem.⁹⁰ Akt kojim se uvodi mogućnost imenovanja pomoćnika izvestioca i uređuje njihov rad donose, na zahtev Suda pravde, Evropski parlament i Savet po redovnom zakonodavnom postupku. Po-

moćnici izvestioca biraju se iz reda lica čija je nezavisnost izvan svake sumnje i koji poseduju sve neophodne pravničke kvalifikacije. Imenuje ih Savet odlukom koju donosi prostom većinom. Oni polažu zakletvu pred Sudom da će svoje dužnosti vršiti nepristrasno i savesno i da će čuvati tajnost rasprava prilikom odlučivanja u Sudu.

Opšti sud je sastavljen od najmanje po jednog sudije iz svake države članice. Ovaj Sud je u stvari preimenovani sadašnji Prvostepeni sud. U pogledu nadležnosti, Lisabonskim ugovorom ostavljena je mogućnost da Opšti sud odlučuje o prethodnom pitanju koje mu je podneto na osnovu člana 267. Ugovora o funkcionisanju EU u specifičnim oblastima predviđenim u Statutu Suda pravde EU.⁹¹

Uspostavljanjem specijalizovanih sudova, Lisabonski ugovor produbljuje postojeću organizaciju pravosudnog sistema Evropske unije. Oni treba da zamene sadašnje sudske panele. Specijalizovani sudovi biće pridodati Opštem sudu i imaće nadležnost da postupaju u prvom stepenu u određenim oblastima. Specijalizovani sudovi osnivaju se regulativom (uredbom) koju donosi Savet i Evropski parlament po redovnom zakonodavnom postupku. Predlog za osnivanje specijalizovanih sudova može da uputi Komisija, posle konsultovanja Suda pravde ili sam Sud pravde, posle konsultovanja Komisije.⁹²

Kad je reč o postupku imenovanja sudija i opštih pravobranilaca, Lisabonski ugovor predviđa osnivanje posebnog komiteta ili panela. On je sastavljen od sedam članova, izabranih iz redova ranijih sudija Suda pravde i Opšteg suda, nacionalnih vrhovnih sudova, kao i pravnika opšte priznate stručnosti, od kojih će jednog predložiti Evropski parlament. Komitet (panel) odlučuje na predlog predsednika Suda pravde. Pravila o načinu rada ovog komiteta (panela) i određivanje njegovih članova utvrđuju se odlukom koju donosi Savet Evropske unije.⁹³ Ovaj novi organ ima zadatak da daje mišljenja o podobnosti kandidata za obavljanje funkcija sudija i opštih pravobranioce Suda pravde i Opšteg suda pre nego što ih države zvanično predlože.⁹⁴

3. Postignuća i izazovi Lisabona

Već na početku devedesetih godina javlja se uverenje da institucije EU ne funkcionišu dovoljno efikasno, da nisu u stanju da odgovore na unutrašnje i spoljne izazove sa kojima se EU suočava, te da je neophodna ozbiljna institucionalna reforma. Njeni pobornici pokazuju poseban aktivizam u periodu između usvajanja Ugovora iz Maastrichta i Ugovora iz Nice, da bi njihovo pregnuće kulminiralo formiranjem Konvencije i izradom i potpisivanjem Ugovora o ustavu za Evropu. Neslavna sudbina ovo dokumenta pokazala je da države članice, preciznije, glasačko telo nekih država članica, nije spremno za dramatične promene. Kao što je promptna izrada Ugovora iz Lisabona i ne tako brza, ali konačna ratifikacija teksta koji je, prema proceni analitičara

84 Član 76. Ugovora o funkcionisanju EU.

85 Član 13. Ugovora o EU.

86 Postoje određene razlike u nazivima ovog Suda u tekstovima Lisabonskog ugovora na engleskom, francuskom i nemačkom jeziku. Tako se u engleskoj verziji koristi naziv *the General Court*, dok je u francuskom tekstu upotrebljen termin *le Tribunal de grande instance*. Na nemačkom jeziku naziv ovog Suda je *das Gericht*; videti član 19. Ugovora o EU.

87 Član 19. Ugovora o EU. Novinu predstavlja odredba uneta u stav 1. ovog člana kojom je državama članicama nametnuta obaveza da pružaju neophodnu pravnu pomoć da bi se obezbedila efikasna pravna zaštita u oblastima koje su pokrivena pravom Unije.

88 Deklaracija (38) o članu 252. Ugovora o funkcionisanju EU koji se odnosi na broj opštih pravobranilaca u Sudu pravde.

89 Deklaracija o članu 252. Ugovora o funkcionisanju EU koji se odnosi na broj opštih pravobranilaca u Sudu pravde; videti i stav 1. člana 252. Ugovora o funkcionisanju EU.

90 Član 13. Statuta Suda pravde Evropske unije.

91 St. 2. i 3. člana 256 (važeći član 225. Ugovora o EZ) Ugovora o funkcionisanju EU.

92 Isto, stav 1. člana 257 (važeći član 225A Ugovora o EZ).

93 Isto, član 255.

94 Sudije i pravobranioce i dalje sporazumno imenuju vlade država članica. Videti čl. 253 (važeći član 223. Ugovora o EZ) i 254 (važeći član 224. Ugovora o EZ) Ugovora o funkcionisanju EU.

preuzeo 90% suštine odbačenog prethodnika, pokazala da postoji i svest i volja da se napravi značajan pomak u pravcu „opremanja“ EU da odgovori na spoljnje i unutrašnje izazove, između ostalog i na dalje proširenje članstva. Posebno značajan pomak u tom pravcu je nesumnjivo pojednostavljenje strukture same EU i definitivno razrešenje pitanja njenog pravnog statusa i pravnog karaktera. To je bitno pojednostavilo i olakšalo i delovanje institucionalnog sistema EU.

Lisabonski ugovor nije, međutim, doneo temeljnu reformu ovog sistema. Nesumnjivo dograđen uvođenjem Evropske centralne banke i Evropskog saveta u red glavnih organa, kao i uvođenje funkcije Visokog predstavnika za spoljnu politiku EU, on i dalje čvrsto počiva na dobro poznatim akterima: Komisiji, Evropskom parlamentu i Savetu. Ipak, značajni pomaci učinjeni su putem novela koje obogaćuju njihove uzajamne odnose. Tri od njih su posebno bitne. Prva, struktuiranje i pozicioniranje Evropskog saveta unutar institucionalnog sistema EU; druga, transformacija EP u zakonodavni organ po pravilu, a ne kao izuzetak; i, treća, struktuiranje pravosudne funkcije u višestepeni sistem pravosudne kontrole koji treba da omogući pronalaznje ravnoteže između načela efikasnosti i načela jednoobraznosti i koherentnosti u tumačenju i primeni prava EU. To, kako smo pokazali, nisu jedini novine koje je Lisabon doneo. Razrešen je niz sa stanovišta sistema možda ne tako bitnih, ali sa stanovišta funkcionisanja institucije pojedinačno strateški značajnih dilema, ili je, bar, propisana procedura koja će do razrešenja dovesti.

Državi čiji je jedan od glavnih spoljnopolitičkih ciljeva članstvo u EU Lisabon šalje nekoliko poruka. Prva, koja se može iščitati iz jačanja uloge Evropskog saveta i Evropskog parlamenta, jeste potreba da se aktivnosti vezane za učlanjenje moraju usmeriti i u njihovom pravcu, na način i sredstvima koji su tim institucijama primerene. Druga se odnosi na neiskorišćene mogućnosti pravosudne zaštite koje individualnim subjektima iz Republike Srbije koji deluju na tržištu EU oduvek stoje na raspolaganju.

Literatura:

- Arnulf A., *The European Union Law and its Court of Justice*, Oxford 2006.
- Arnulf A., Dashwood A., Dougan M., Ross M., Spavenata E., Wyatt D., *European Union Law*, London 2006.
- Bergstrom, C.F., *Comitology Delegation of Powers in the Euro'pean Union and the Committee System*, Oxford 2008.
- Craig, P., de Burca, G., *EU Law*, third edition, Oxford University Press, Oxford 2003.
- Knežević-Predić, V., *Ogled o suverenosti: suverenost i Evropska unija*, Institut za političke studije, Beograd 2001.
- Knežević-Predić, V., Radivojević, Z., *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd 2009.
- Korać, S., *Integritet nadnacionalnog službenika Evropske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 2010.
- Pernice, I., Tachev, E., ed. Ceci n'est pas une Constitution – Constitutionalization without a Constitution, http://www.ecln.net/documents/sofia_2008/buch/ecln_2008.pdf
- Radivojević, Z. i Knežević-Predić, V., *Institucije Evropske unije*, Niš 2008

Vladimir Međak

Promene u zakonodavnoj proceduri u oblasti bivše Evropske zajednice

Apstrakt

Nakon usvajanja Ugovora iz Lisabona, dogodile su se promene i u načinu donošenja odluka u bivšem komunitarnom stubu Evropske unije (stub evropskih zajednica). Konstanta koja ostaje jeste da i dalje ni jedna odluka ne može da se donese bez s glasnosti Saveta, u kom sede ministri država članica čije interese i zastupaju. To znači da su države članice i dalje te koje donose najvažnije zakonodavne akte i bez čije s glasnosti Evropska unija, kao pravno lice, ne može donositi odluke. Promene ove vrste se mogu grupisati u tri grupe: proširenje broja oblasti u kojima se odluke donose kvalifikovanom većinom na 114, proširenje korišćenja „redovne zakonodavne procedure“ (ranije procedure sa odlučivanja) na 73 i uvođenje uloge nacionalnih parlamenata u procesu donošenja odluka. Navedena je lista članova i oblasti u kojima se uvodi glasanje kvalifikovanom većinom i u kojima će se koristiti glasanje „redovne zakonodavne procedure“.

Ključne reči: glasanje kvalifikovanom većinom, redovna zakonodavna procedura, procedura sa odlučivanja, parlamenti država članica

Abstract

After the adoption of the Lisbon Treaty, changes have occurred in the decision making process of the former community pillar of the EU. The constant that remains in the decision making process even after these changes is the unavoidable role of the Council consisting of ministers of Member States. This means that Member States are the main decision making factor and the EU can not deliberate on its own without the consent of member states. Changes brought by the Treaty of Lisbon could be grouped into three main categories: the extension of the number of areas where qualified majority voting (QMV) is being used to 114, the extension of the number of areas where „ordinary legislative procedure“ (former co-decision procedure) is being used to 73 and the inclusion of the Parliaments of Member States in the legislative procedure for the first time. The list is made of articles and areas where QMV and the „ordinary legislative procedure“ are being introduced.

Key words: qualified majority voting (QMV), ordinary legislative procedure, co-decision procedure, Member states' Parliaments