

Lisabonski ugovor

Neusvajanje Ugovora o Ustavu za Evropu, posle neuspelih referenduma u Francuskoj i Holandiji, označilo je početak perioda nezvesnosti ne samo u pogledu sudbine ovog teksta, već i potrebe izmene osnivačkih ugovora i daljeg razvoja Evropske unije.¹³⁴ Izlaz iz te krize pronađen je u usvajanju novog Ugovora u Lisabonu, 13. decembra 2007. godine (Lisabonski ugovor).¹³⁵ Ovom Ugovoru pridodat je veći broj protokola i deklaracija.¹³⁶ Ovom prilikom nećemo analizirati sve promene koje donosi

134 Tekst Ugovora o Ustavu za Evropu usvojen je na sastanku Evropskog saveta u Briselu 18. juna 2004. godine (*Treaty establishing a Constitution for Europe (CIG 87/04); Protocols and Annexes I and II (CIG 87/04 ADD 1); Declarations (CIG 87/04 ADD 2)*). Ugovor su potpisali najviši predstavnici tadašnjih 25 država članica Evropske unije u Rimu 29. oktobra iste godine (za tekst videti: *Official Journal of the European Union*, C 310, 2004; više o postupku donošenja i sadržaju: Radičević, Z. i Knežević-Predić V., „Institucije Evropske unije, NIŠ 2008, 55–62; Živković, M., „Ugovor o Ustavu za Evropu“, *Evropsko zakonodavstvo*, 10/2005, 52–57). U skladu sa članom IV–447, st. 2. 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 referenduma ili u parlamentu. Litvanija je, kao prva država, samo dve nedelje nakon potpisivanja, ratifikovala Ugovor u svom parlamentu. Usledile su ratifikacije u nacionalnim parlamentima dvanaest država članica (Mađarska, Slovenija, Italija, Grčka, Belgija, Slovačka, Austrija, Nemačka, Litvanija, Kipar, Malta i Estonija). Od država članica koje su se opredelile da organizuju nacionalni referendum Ugovor o ustavu došlo je potvrdu u Španiji (za Ugovor je glasala većina od 76,70 %, uz izlaznost od 42,30 %) i Luksemburgu (za Ugovor je glasala većina od 56,50 %, uz izlaznost od 86,80 %). Međutim, Ugovor nije prihvaćen na referendumima održanim u Francuskoj (protiv Ugovora je glasala većina od 54,80 %, uz izlaznost od 69,30 %) i Holandiji (protiv Ugovora je glasala većina od 61,60 %, uz izlaznost od 62,80 %), što je imalo za posledicu najpre nastavak procesa ratifikacije u preostalim državama članicama, koji je konačno zaustavljen posle odluke Velike Britanije da suspenduje proces ratifikacije.

135 Tekst ugovora usvojen je na sastanku Evropskog saveta u Lisabonu 19. oktobra 2007. godine. Svečano potpisivanje Ugovora obavljeno je 13. decembra iste godine u Lisabonu. Nakon toga usledio je proces njegove parlamentarne ratifikacije u državama članicama (zaključno sa januarom 2009. godine Ugovor su ratifikovale: Mađarska, Slovenija, Malta, Francuska, Austrija, Bugarska, Danska, Nemačka, Litvanija, Letonija, Estonija, Luksemburg, Poljska, Portugalija, Rumunija, Slovačka, Grčka, Finska, Velika Britanija, Kipar, Holandija, Belgija, Španija, Italija i Švedska), izuzev u Irskoj koja je imala ustavnu obavezu da održi referendum (na referendumu koji je sproveden 12. juna 2008. godine 53,40 % građana se izjasnilo protiv prihvatanja ugovora, uz izlaznost od 53,10 %). Očekuje se da taj proces bude okončan do kraja 2009. godine pod uslovom da u Irskoj bude održan novi referendum i da na njemu Lisabonski ugovor dobije potrebnu većinu. Više o tome: Čavoški, A., „Budućnost Evrope u svetlosti Ugovora iz Lisabona“, *Analiz Pravnog fakulteta u Beogradu*, 2/2008, 237–241. Ugovor je objavljen u *Official Journal of the European Union*, 17. 12. 2007, C 306, a njegov konsolidovani tekst u *Official Journal of the European Union*, 9. 5. 2008, C 115/22. Više o samom Ugovoru: Misić, N., *Osnovi prava Evropske unije*, Sarajevo 2007, 104–117; Vukadinović, R., *Uvod u institucije i pravo Evropske unije*, Kragujevac 2008, 14–17.

136 Videti, na primer, Protokol o ulazi nacionalnih parlamenata u Evropskoj uniji; Protokol o primeni principa supsidijarnosti i proporcionalnosti; Protokol o Evrogrupi; Protokol o stalnoj strukturnoj saradnji ustanovljenoj članom 28 A Ugovora o Evropskoj uniji; Protokol u vezi sa članom 6 (2) Ugovora o Evropskoj uniji o pristupanju Evropske unije Konvenciji za zaštitu osnovnih prava i sloboda; Protokol o primeni Povelje o osnovnim pravima u Evropskoj uniji na Poljsku i Ujedinjeno

Lisabonski ugovor. Zadržaćemo se na najznačajnijim promenama koje se odnose na strukturu, vrednosti, ciljeve, oblast delovanja, institucionalni mehanizam, proceduru izmene osnivačkih ugovora, članstvo i ostale vidove subjektiviteta Unije.

1. Struktura EU

Ugovor iz Lisabona donosi značajne novine u pogledu strukture EU. Najpre, njegovim stupanjem na snagu pretače da važi Ugovor o osnivanju Evropske zajednice, dok će ugovor o osnivanju Evropske unije pretrpeti reviziju. Pravni osnov delovanja EU postaću dva ugovora jednake pravne snage: Ugovor o EU i Ugovor o funkcionisanju EU.¹³⁷ Na ta dva ugovora temelji se EU, kojoj države članice poveravaju ovlašćenja zarad postizanja zajedničkih ciljeva.¹³⁸ Ona „zamenjuje i nasleduje Evropsku zajednicu“¹³⁹ i uživa pravni subjektivitet.¹⁴⁰ Nestaje, dakle, stubovska struktura i EU se konstituiše kao jedan jedinstveni entitet koji uživa status pravnog lica, kao i međunarodnopravni subjektivitet. EVROATOM zadržava svoju pravnu samostalnost budući da ugovor o njegovom osnivanju ostaje na snazi.

2. Vrednosti EU

EU počiva na vrednostima koje su zajedničke državama članicama u kojima vladaju pluralizam, zabrana diskriminacije, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost polova. Te vrednosti su:

- a) poštovanje ljudskog dostojanstva,
- b) sloboda,
- c) demokratija,
- d) jednakost,
- e) vladavina prava i
- f) poštovanje ljudskih prava, uključujući i prava pripadnika manjina.¹⁴¹

Kao i Ugovor iz Nice, Ugovor iz Lisabona poklanja posebnu pažnju poštovanju ljudskih prava i čini značajne korake u pravcu preciznijeg pravnog regulisanja kako sadržaja, tako i mesta i uloge ljudskih prava u pravnom poretku EU. On najpre otklanja dilemu u pogledu pravnog karaktera Povelje o osnovnim pravima EU i to tako što obavezuje EU da poštuje prava, slobode i principe koji su u njoj sadržani. Povelji o osnovnim pravima EU koja je usvojena 7. decembra 2000, a prilagođena 12. decembra 2007. godine

Kraljevstvo, Protokol o vršenju podeljenih nadležnosti itd. Dan pre usvajanja Lisabonskog ugovora (12. decembra 2007. godine) u Strazburu je prihvaćen prilagođeni tekst Povelje o osnovnim pravima u Evropskoj uniji (objavljen u *Official Journal of the European Union*, 14.12.2007, C-303/2).

137 Član 1. Ugovora o EU i član 1.2. Ugovora o funkcionisanju EU.

138 Član 1, stav 1. Ugovora o Evropskoj uniji.

139 Isto.

140 Član 47. Ugovora o Evropskoj uniji.

141 Član 2. Ugovora o EU.

u Strazburu, priznata je ista pravna snaga kao i Ugovoru o EU i Ugovoru o funkcionisanju. Međutim, postoji jedno ograničenje: njene odredbe ni na koji način neće proširiti ovlašćenja EU koja ostaju definisana ugovorima. Prava, slobode i principi Povelje tumače se u skladu sa opštim odredbama Naslova VII Povelje o tumačenju i primeni Povelje o osnovnim pravima EU i uz dužno poštovanje napomena koje ukazuju na izvor odredbi, a koje su date u Povelji.

Naredna dilema koju Lisabonski ugovor otklanja jeste odnos EU prema Konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, zaključenoj u okviru Saveta Evrope 1950. godine. Pristupanje ovoj konvenciji, koje je decenijama bilo izvor rasprava u okviru evropskih zajednica, a potom i EU, Izrekom je dozvoljeno, uz konstataciju da to neće uticati na ovlašćenja koja su definisana ugovorima.

Na kraju, a kao potvrda duboko ukorenjene pravosudne prakse, ugovor potvrđuje da osnovna prava, onako kako su zagarantovana Evropskom konvencijom i kako proističu iz zajedničke ustavne tradicije država članica, predstavljaju opšte načelo prava EU koje pravosudni organi EU štite.¹⁴²

Inače, politički mehanizam nadzora nije pretrpeo bitne izmene. Kao i do sada, centralno mesto u postupku utvrđivanja opasnosti od kršenja vrednosti EU ima Svet, dok je za utvrđivanje masovnog i ozbiljnog kršenja presudna reč Evropskog saveta.¹⁴³

Osim ovih načelnih odredaba, Ugovor o EU i Ugovor o funkcionisanju EU sadrže niz odredaba koje su posvećene pojedinim pravima fizičkih lica, na primer, pravu na jednakost,¹⁴⁴ pravu građanstva EU,¹⁴⁵ pravu na učesće u demokratskom životu EU,¹⁴⁶ pravu na pristup dokumentima EU,¹⁴⁷ pravu na zaštitu ličnih podataka,¹⁴⁸ zabranu diskriminacije i građanstvu EU posvećen je Deo drugi Ugovora o funkcionisanju EU (čl. 18=25).

3. Ciljevi i oblast delovanja EU

Kada je o ciljevima reč, oni nisu pretrpeli korektnu reformu. U velikoj meri su ostali isti ili slični. Prema članu 3. revidiranog Ugovora o EU, radi ostvarenja svojih ciljeva Unija treba da:

- a) unapredi mir, sopstvene vrednosti i blagostanje svih,
- b) svojim građanima ponudi oblast slobode, bezbednosti i pravde, bez unutrašnjih granica i uz obezbeđenu slobodu kretanja ljudi, zajedno sa odgovarajućim merama koje se odnose na kontrolu spoljnih granica, azil, imigraciju i sprečavanje i borbu protiv kriminala i,
- c) stvoriti unutrašnje tržište, i deluje u pravcu održivog razvoja Evrope zasnovanog na uravnoteženom ekonomskom razvoju, stabilnosti cena, visoko konkurentnoj

142 Član 6. Ugovora o EU.

143 Isto, član 7.

144 Obaveza je EU da u svim svojim aktivnostima poštuje pravo na jednakost građana, a sve njene institucije, tela, službe i agencije da im posveta podjednaku pažnju (član 9. Ugovora o EU).

145 Svi državljani država članica su državljani EU (član 9. Ugovora o EU).

146 Član 10.3. Ugovora o EU.

147 Član 15.3. Ugovora o funkcionisanju EU.

148 Isto, član 16.

socijalnoj tržišnoj ekonomiji koja teži punoj zaposlenosti i socijalnom napretku, kao i da obezbedi visoki nivo zaštite i unapređenja kvaliteta životne sredine, i to putem:

- unapređenja naučnog i tehnološkog napretka;
 - borbe protiv socijalnog isključivanja i diskriminacije radi postizanja socijalne pravde i zaštite, jednakosti polova, solidarnosti među generacijama i zaštite prava deteta;
 - unapređenja ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije i solidarnosti država članica;
 - poštovanja svoje bogate kulturne i jezičke raznolikosti i očuvanja i unapređenja evropskog kulturnog nasleđa;
- d) stvoriti ekonomsku i monetarnu uniju čija je moneta evro i

e) podržava i unapređuje svoje vrednosti i interese u odnosima sa svetom, doprinosi zaštiti svojih građana i daje svoj doprinos miru, bezbednosti, održivom razvoju planete, solidarnosti i uzajamnom poštovanju naroda, slobodnoj i fer trgovini, iskorenjivanju siromaštva i poštovanju ljudskih prava, a posebno prava deteta, kao i strogo poštovanju i razvoju međunarodnog prava, uključujući i poštovanje principa Povelje Ujedinjenih nacija.

Za sprovođenje ovih ciljeva EU na raspolaganju stoje mere koje odgovaraju ovlašćenjima poverenim joj Ugovorom o EU i Ugovorom o funkcionisanju EU.¹⁴⁹ Kao i ranije, EU raspolaže samo onim ovlašćenjima koje su na nju prenele države članice. Sva ostala ovlašćenja ostaju državama članicama.¹⁵⁰

Ugovor o EU uređuje odnos EU kao celine i njenih država članica tako što propisuje načela kojima se oni rukovode u svom delovanju. Tako obavezuje EU da poštuje:

- a) jednakost država članica pred Ugovorom o EU i Ugovorom o funkcionisanju EU;
- b) nacionalne identitete država članica na kojima počivaju njihove osnovne političke i ustavne strukture, uključujući regionalnu i lokalnu samoupravu;
- c) suštinske državne funkcije država članica uključujući: obezbeđenje teritorijalnog integriteta, održavanje reda i poretka i zaštitu nacionalne bezbednosti koja, kako se posebno ističe, ostaje u oblasti isključive odgovornosti država članica.

Kada je o državama članicama reč, Ugovor o EU:

a) ističe princip iskrene saradnje koji nalaže EU i državama članicama da, uz puno uzajamno poštovanje, pomažu jedni drugima u ostvarivanju zadataka koji proističu iz ugovora;

b) obavezuje države članice da preduzmu sve potrebne mere, opšte ili pojedinačne, kako bi obezbedile ispunjavanje obaveza koje proističu iz osnivačkih ugovora ili akata institucija Unije;

c) obavezuje države članice da olakšaju izvršavanje zadataka EU i da se uzdrže od preduzimanja svake mere koja bi mogla ugroziti ostvarenje ciljeva EU.¹⁵¹

EU, kako je izričito zapisano u Ugovoru o EU, raspolaže samo onim ovlašćenjima koje su na nju, ugovorima o EU, prenele države članice da bi se postigli ciljevi definisani

ugovorima. Ta ovlašćenja nisu ista u svim oblastima delovanja EU. Ugovor o funkcionisanju EU razlikuje sledeće kategorije:

- a) oblasti u isključivoj nadležnosti EU;
- b) oblasti podeljene ili konkurentne nadležnosti;
- c) oblasti u kojima EU vrši koordinaciju politika država članica;
- d) oblast spoljne politike i politike bezbednosti koju EU definiše i sprovodi;
- e) oblasti u kojima EU pomaže, koordinira ili dopunjuje delovanje država članica ne dirajući u njihova ovlašćenja.¹⁵²

U oblastima pod isključivom nadležnošću EU, samo EU uživa zakonodavna ovlašćenja i samo ona može usvajati obavezujuće akte. Država može donositi obavezujuće akte isključivo po izričitom ovlašćenju EU ili ako je reč o aktima kojima se implementiraju mere EU.¹⁵³ U isključivu nadležnost EU spadaju:

- carinska unija;
- pravila konkurencije neophodna za delovanje unutrašnjeg tržišta;
- monetarna politika država članica čija je valuta evro;
- očuvanje biološkog bogatstva mora u okviru zajedničke politike ribarstva;
- zajednička trgovinska politika;
- zaključivanje međunarodnog ugovora kada je to predviđeno legislativnim aktima Unije ili je neophodno da bi Unija ostvarila svoja unutrašnja ovlašćenja ili ukoliko bi zaključenje međunarodnog ugovora zadiralo u zajednička pravila ili menjalo njihov domen primene.¹⁵⁴

U oblastima podeljene ili konkurentne nadležnosti pravo regulisanja pripada i EU i državama članicama. Pravo države da uređuje ove oblasti je ograničeno legislativnim delovanjem EU: legislativne mere EU isključuju pravo države članice da uređuje oblasti odnosa na koje se te mere odnose. Nađalje, država može usvajati samo one mere koje regulišu materiju nepokrivenu merama EU ili su potrebne za implementaciju mera EU. Država će, takođe, ponovo steći pravo da uređuje te oblasti ukoliko EU odluči da u njima više ne vrši svoja ovlašćenja.¹⁵⁵ U oblasti podeljene nadležnosti Ugovor o funkcionisanju EU svrstava:

- unutrašnje tržište;
- socijalnu politiku, preciznije one njene aspekte koji su definisani Ugovorom;
- ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju;
- poljoprivredu i ribarstvo, isključujući zaštitu biološkog bogatstva mora;
- životnu sredinu;
- zaštitu potrošača;
- transport;
- trans-evropske mreže;
- energiju;
- oblast slobode, bezbednosti i pravde;
- one aspekte bezbednosti u oblasti javnog zdravlja koji su predviđeni Ugovorom.

¹⁵² Član 2. Ugovora o funkcionisanju EU.

¹⁵³ Isto, član 2.1.

¹⁵⁴ Isto, član 3.

¹⁵⁵ Isto, član 2.2.

¹⁴⁹ Član 3. Ugovora o EU.

¹⁵⁰ Članovi 5.1 i 5.2 Ugovora o EU i član 7. Ugovora o funkcionisanju EU.

¹⁵¹ Članovi 4.2 i 4.3. Ugovora o EU.

EU je ovlašćena da donosi mere, a naročito da definiše i sprovodi akcione programe, u oblasti istraživanja i tehnološkog razvoja, ali to neće lišiti države članice prava da usvajaju sopstvene mere u datim oblastima. To važi i za oblast saradnje u cilju pomoći u razvoju i pružanja humanitarne pomoći.¹⁵⁶

Kako smo već napomenuli, EU koordinira ekonomske politike svojih država članica. U tom cilju Savet usvaja mere kojima daje široke smernice državama članicama, s tim što za države koje su prihvatile euro kao svoju valutu važe posebna pravila. EU usvaja mere, posebno smernice, i u cilju koordinacije politika zapošljavanja. Kada je o socijalnim politikama reč, EU može pokretati inicijative kako bi se osigurala koordinacija.¹⁵⁷

U oblasti u kojima EU pruža podršku, koordinira ili dopunjava aktivnosti država članica, Ugovor o funkcionisanju EU ubraja:

- zaštitu i unapređenje zdravlja ljudi;
- industriju;
- kulturu;
- turizam;
- obrazovanje, stručno osposobljavanje, omladinu i sport;
- civilnu zaštitu;
- administrativnu saradnju.¹⁵⁸

Delovanje EU uređuju tri bazična principa:

- princip prenetih nadležnosti ili prenetih ovlašćenja;
- princip subsidiarnosti;
- princip proporcionalnosti.

Kako smo već istakli, prema principu prenete nadležnosti, EU deluje u granicama ovlašćenja koje su na nju prenele države članice osnivačkim ugovorima kako bi se postigli ciljevi propisani tim ugovorima. Za razliku od ovog principa čije je polje delovanja celokupna oblast delovanja EU, princip subsidiarnosti se, kao i do sada, primenjuje u ograničenom domenu - u onim oblastima delovanja EU u kojima ona nema isključivu nadležnost. Princip subsidiarnosti nalaže EU da svoje aktivnosti ograniči na one aktivnosti čiji se ciljevi, obzirom na obim i dejstvo predložene mere EU, ne mogu postići delovanjem država članica na centralnom, regionalnom ili lokalnom nivou. Princip proporcionalnosti, koji se primenjuje na sve aktivnosti EU, nalaže da mere EU, po svom sadržaju i formi, ostanu u granicama onog što je neophodno da bi se postigli ciljevi propisani ugovorima.¹⁵⁹

Nestanak stubovske strukture EU nije, kako smo videli, otklonio razlike u ovlašćenjima koje Institucije EU uživaju u različitim oblastima njenog delovanja. To se posebno odnosi na oblast *zajedničke spoljne politike i politike bezbednosti*. Ugovor iz Lisabona ovu oblast inkorporira u širu oblast spoljnih aktivnosti EU koja obuhvata:

156 Član 4. Ugovora o funkcionisanju EU.

157 Isto, član 5.

158 Isto, član 6.

159 Član 5. Ugovora o EU. Kao i do sada, detaljnija pravila propisuje poseban Protokol o primeni principa subsidiarnosti i proporcionalnosti.

- zajedničku trgovinsku politiku;¹⁶⁰

- saradnju sa trećim državama i humanitarnu pomoć;¹⁶¹

- restriktivne mere;¹⁶²

- međunarodne ugovore;¹⁶³

- odnose EU sa međunarodnim organizacijama, trećim državama i delegacijama EU.¹⁶⁴

- zajedničku spoljnu politiku i politiku bezbednosti.¹⁶⁵

Odredbama Ugovora o EU definisani su principi i ciljevi zajednički za celokupnu spoljnu aktivnost EU. U svom spoljnjem delovanju EU se rukovodi principima „koji su inspirisali njen nastanak, razvoj i proširenje i koje želi da unapredi u široj zajednici: demokratija, vladavina prava, univerzalnost i nedeljivost ljudskih prava i sloboda, poštovanje ljudskog dostojanstva, principi jednakosti i solidarnosti i poštovanje osnovnih principa Povelje Ujedinjenih nacija i međunarodnog prava.“

EU će razvijati i uspostavljati partnerske odnose sa državama nečlanicama i međunarodnim organizacijama koje dele ove vrednosti i promovisati multilateralna rešenja zajedničkih problema, naročito kroz sistem Ujedinjenih nacija.¹⁶⁶

Ciljevi u ovoj oblasti su:

- zaštita sopstvenih vrednosti, osnovnih interesa, bezbednosti, nezavisnosti i integriteta;
- konsolidacija i podrška demokratiji, vladavini prava, ljudskim pravima i načelima međunarodnog prava;
- zaštita mira, sprečavanje sukoba i jačanje međunarodne bezbednosti, u skladu sa ciljevima i načelima Povelje Ujedinjenih nacija, Završnog akta iz Helsinkija i Pariske povelje, uključujući one koji se odnose na spoljne granice;
- podsticanje održivog ekonomskog i društvenog razvoja, kao i razvoja životne sredine u zemljama u razvoju sa prevashodnim ciljem da se iskoreni siromaštvo;
- ohrabrenje uključivanja svih država u svetsku ekonomiju, između ostalog i progresivnim ukidanjem ograničenja u međunarodnoj trgovini;
- pomoć razvoju međunarodnih mera za zaštitu i povećanje kvaliteta životne sredine i održivog upravljanja svetskim prirodnim bogatstvima da bi se osigurao održivi razvoj;
- pomoć narodima, državama i regionima koji su suočeni sa prirodnim katastrofama ili katastrofama koje su rezultat delovanja čoveka;
- unapređenje međunarodnog sistema zasnovanog na snažnijoj multilateralnoj saradnji i dobrom globalnom upravljanju.

160 Članovi 206. i 207. Naslova II Petog dela Ugovora o funkcionisanju EU.

161 Naslov III Petog dela Ugovora o funkcionisanju EU. Ovdje spadaju saradnja u cilju pomoći u razvoju (čl. 208-211); ekonomska, finansijska i tehnička saradnja sa trećim državama (članovi 212 i 213); humanitarna pomoć (član 214).

162 Član 215. Naslova IV Petog dela Ugovora o funkcionisanju EU.

163 Čl. 216-219. Naslova V Petog dela Ugovora o funkcionisanju EU.

164 Članovi 220. i 221. Naslova VI Petog dela Ugovora o funkcionisanju EU.

165 Čl. 23-46. Ugovora o EU.

166 Isto, član 21.

EU definiše i sprovodi zajedničke politike i delatnosti zarad ostvarenja ovih ciljeva. Pri tome, nezavisno od toga da li deluje na bazi odredaba Ugovora o funkcionisanju EU ili deluje na osnovu odredaba o ZSPPB, EU je dužna da obezbedi poštovanje ovih principa i da deluje u pravcu ostvarenja pomenutih ciljeva. Doslednost delovanja EU u tom smislu obezbeđuju Savet i Komisija uz pomoć Visokog predstavnika za spoljnu politiku i politiku bezbednosti.¹⁶⁷

U nameri da ukažu na bitnu razliku ovlašćenja EU u ZSPPB i ostalim delatnostima iz domena spoljnog delovanja, tvorcima Ugovora iz Lisabona su se opredelili da samo ZSPPB uredi Ugovorom o EU. Relevantna pravila o preostalim oblastima nalazimo u Ugovoru o funkcionisanju EU. Sam Ugovor o EU naglašava da ZSPPB podleže posebnim pravilima i procedurama. Unija, u granicama koje određuju principi i ciljevi njenog spoljnog delovanja, definiše i ostvaruje ZSPPB zasnovanu na unapređenju političke solidarnosti država članica, utvrđivanju pitanja od opšteg interesa i skladnijem delovanju država članica. Na državama članicama je da aktivno i bezrezervno podržavaju ZSPPB u duhu lojalnosti i uzajamne solidarnosti i poštovanja i da se uzdrže od svakog akta koji je suprotan interesima Unije ili bi mogao da ugrozi delotvornost njenog delovanja.

Inače, najnovije izmene odredaba o ZSPPB ne diraju suštinski u prirodu odnosa između EU i njenih članica. ZSPPB definiše i sprovodi Evropski savet i Savet, odlučujući po principu jednoglasnosti, osim kada je Ugovorima izričito propisano drugačije. ZSPPB u delo sprovodi Visoki predstavnik EU i države članice.¹⁶⁸ Ugovor izričito isključuje mogućnost usvajanja zakonodavnih akata i menja tip akata koje institucije u ovoj oblasti usvajaju, i, što je posebno važno, u uskoj, ali veoma značajnoj oblasti, uspostavljaju pravosudnu kontrolu delovanja EU. Budući da će oba ova pitanja biti detaljno razmotrena kasnije, napomenimo ovde tek da Ugovor izrekom pominje dva tipa akata: opšte smernice i odluke.¹⁶⁹ Kada je o nadležnosti Suda pravde reč, Ugovor o EU je izrekom isključuje u odnosu na odredbe o ZSPPB, ali ustanovljava dva bitna izuzetka:

- nadzor nad poštovanjem člana 40. Ugovora o EU i
- zakonitost odluka kojima se uvode ograničavajuće mere za fizička i pravna lica usvojene na bazi odredaba o ZSPPB.¹⁷⁰

Od posebnog značaja je prvi osnov nadležnosti Suda. Član 40. definiše odnos ZSPPB prema ostalim oblastima spoljnih aktivnosti EU, a time i prema ostalim oblastima delovanja EU uopšte. Implementacija ZSPPB, stoji u ovom članu, ne dira u primenu postupaka i ovlašćenja institucija u ostalim oblastima, uključujući i ostale oblasti spoljnih aktivnosti.¹⁷¹ Na taj način je očuvan primat integrativnog modela odnosa, a Sudu pravde potvrđena uloga njegovog čuvara.

167 Isto, članovi 21.2 i 21.3.

168 Isto, član 24.

169 Isto, član 25.

170 Član 24.1 Ugovora o EU i član 275. Ugovora o funkcionisanju EU.

171 Član 40. Ugovora o EU.

4. Institucionalni mehanizam EU

Institucionalni mehanizam EU čine Evropski parlament, Evropski savet, Savet, Komisija, Sud pravde Evropske unije, Evropska centralna banka i Računovodstveni sud. Kako vidimo, status glavnog organa stiče i Evropska centralna banka. U ostale institucije Unije spadaju Ekonomski i socijalni komitet i Komitet regiona kao njeni savetodavni organi. Uz to, Lisabonski ugovor sadrži veći broj konkretnih izmena u pogledu sastava, načina rada, odlučivanja i nadležnosti kako glavnih organa ili institucija, tako i savetodavnih organa Unije.

Lisabonski ugovor nastavlja ranije započeti trend jačanja uloge i značaja Evropskog parlamenta u odnosu na Savet, Komisiju i Evropski savet. Nesumnjivo najznačajnija novina je proširenje njegovih ovlašćenja u zakonodavnoj i budžetskoj oblasti. Ugovor predviđa da Evropski parlament zajedno sa Savetom 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.¹⁷²

Kada je o zakonodavnim ovlašćenjima reč, novina je izjednačavanje Parlamenta sa Savetom, s obzirom da će oni tu funkciju po pravilu vršiti u okviru redovnog zakonodavnog postupka koji se sastoji od zajedničkog usvajanja regulativa, direktiva i odluka od strane Parlamenta i Saveta, a na predlog Komisije. Za razliku od ove procedure donošenja akata, koja u svemu odgovara sadašnjem postupku sa odlučivanja, u preostalim slučajevima biće korišćen poseban zakonodavni postupak u kome Parlament ili Savet samostalno usvajaju regulativu, direktivu i odluku uz učešće (mišljenje ili saglasnost) drugog organa.¹⁷³

U isto vreme, Lisabonski ugovor proširio je zakonodavnu nadležnost Parlamenta time što je predvideo nove oblasti u kojima će se primenjivati redovna zakonska procedura. Među njima se nalaze pitanja regulisana postojećim prvim i trećim stubom Evropske unije, kao što su zajednička poljoprivredna politika, tržišna pitanja, pograđna kontrola, azil, imigracija, pravosudna saradnja u građanskim i krivičnim stvarima i policijska saradnja.¹⁷⁴ U slučajevima kada ocene da predlog zakonskog akta može uticati na osnovne aspekte njihovog nacionalnog pravnog sistema, države članice imaju pravo da se obrate Evropskom savetu i tako suspenduju redovni zakonodavni postupak. Ovo se odnosi na predloge akata kojima se uspostavljaju minimalna pravila za određivanje krivičnih dela i sankcija za posebno teške vrste kriminala prekograničnog karaktera.¹⁷⁵

U pogledu budžetskih funkcija, novina je u tome što se uklada podela na obavezne i neobavezne troškove. Umesto sadašnjeg rešenja, Lisabonskim ugovorom je predviđeno da celokupni godišnji budžet usvajaju zajedno Parlament i Savet.¹⁷⁶

Uloga Evropskog parlamenta ojačana je u postupku izbora predsednika Komisije. Ono što je novo i što se zapravo htelo naglasiti jeste da Parlament prema novom

172 Isto, član 7.

173 Stavovi 1. i 2. člana 289. Ugovora o funkcionisanju EU.

174 Članovi 43, 51, 59, 75, 78-79, 81-85. i 87-88. Ugovora o funkcionisanju EU.

175 Isto, član 83.

176 Članovi 14. i 16. Ugovora o EU i član 314. Ugovora o funkcionisanju EU.

rešenju glasa o kandidatu, umesto da, kao do sada, daje saglasnost.¹⁷⁷ S druge strane, prilikom predlaganja kandidata za predsednika Komisije Evropski savet ima obavezu da „vodi računa o rezultatima izbora za Evropski parlament”.¹⁷⁸ 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 Parlamenta u odnosu na Evropski savet i uspostavljanja bližih veza između predsednika Komisije i Evropskog parlamenta.

U pogledu sastava Parlamenta Lisabonski ugovor takođe donosi nekoliko novina. Predviđeno je da maksimalni broj poslanika u Parlamentu iznosi 750 plus predsednik Evropskog parlamenta. Pritom, Ugovorom nije izvršena raspodela poslaničkih mesta između država članica, već se samo daju kriterijumi na osnovu kojih će Evropski savet, Jednoglasno, na inicijativu i uz saglasnost Parlamenta, svojom odlukom to učiniti. Prvi kriterijum je da minimalni broj poslanika koje ima država članica iznosi 6 (sada 5), a maksimalan 96 umesto sadašnjih 99. Drugi je tzv. načelo regresivne proporcionalnosti koji 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.¹⁷⁹

Evropski savet je znatno ojačao položaj i uticaj. U tom pogledu važnu novinu predstavlja uvođenje funkcije predsednika Evropskog saveta,¹⁸⁰ umesto dosadašnjeg predsedavajućeg koji se po sistemu rotacije menja na svakih šest meseci sa promenom države koja predsedava Savetom. 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. U skladu sa tim, 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 ZSPPB.¹⁸¹

Kad su u pitanju odredbe o sastavu i načinu rada Evropskog saveta, novina je učešće Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbedonosnu politiku na sastancima ovog organa. Njega inače postavlja i razrešava Evropski savet uz saglasnost predsednika Komisije. Prema Ugovoru, Evropski savet se sastaje dva puta svakih šest

177 Lisabonski ugovor izričito predviđa da Parlament „bira predsednika Komisije” (stav 1. člana 14. Ugovora o EU). Takva formulacija, motivisana željom da se naglasi značaj Parlamenta, može stvoriti zablude jer Parlament ustajnu ne bira predsednika Komisije, već se izjašnjava „za” i „protiv” kandidata kojeg predloži Evropski savet.

178 Stav 7. člana 17. Ugovora o EU.

179 Isto, stav 2. člana 14.

180 Isto, član 15.

181 Isto, stavovi 5. i 6. člana 15.

meseci na saziv njegovog predsednika. Time je ozakonjena dosadašnja praksa da se njegovi sastanci održavaju četiri puta godišnje.¹⁸²

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.¹⁸³ 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 i 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 i neposredno za onoga kome su upućene.

Tako je Evropski savet ovlašćen da svojom odlukom, kada Lisabonski ugovor stupi na snagu, izabere prvog predsednika, kao i Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbedonosnu politiku koji je istovremeno član Komisije i njen potpredsednik. Aktom istog naziva on će utvrditi raspored rotacije državljanah 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.¹⁸⁴

Evropskom savetu poverene su neke potpuno nove funkcije. Na prvom mestu to je njegovo pravo 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 opšta poslove i Savet za spoljne poslove, ali je ostavljena mogućnost da Evropski savet odluči o osnivanju drugih formacija Saveta.¹⁸⁵

Drugu važnu novinu predstavlja ovlašćenje Evropskog saveta 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 regulativu, direktivu ili odluku na predlog Komisije donose Savet i 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 doneti Jednoglasno u Evropskom savetu. To se nadalje može učiniti samo uz saglasnost

182 Isto, stavovi 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).

183 Isto, stav 1. člana 15.

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

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

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.¹⁸⁶

Lisabonski ugovor sadrži i izmene koje suštinski menjaju dosadašnji status 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.

Za razliku od aktuelnog rešenja, Ugovor unapred propisuje dve obavezne formacije, uz mogućnost da o drugima odluči Evropski savet. 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 bezbedonosnu 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.¹⁸⁷ Predsedavanje Savetom za spoljne poslove povereno je Visokom predstavniku Unije za spoljne poslove i bezbedonosnu 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.¹⁸⁸ 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.¹⁸⁹

U pogledu načina odlučivanja kvalifikovana većina ostaje i dalje osnovni način glasanja u Savetu. Međutim, bitnu novinu predstavlja napuštanje sistema odmeravanja glasova, tj. ponderisanog glasanja, koji je bio primenjivan u ovom organu punih pet decenija. Umesto toga, kod odlučivanja kvalifikovanom većinom uvedeno je načelo jedna država – jedan glas.

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 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.

186 Stav 7. člana 48. Ugovora o EU.

187 Isto, stav 6. člana 16.

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

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

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.¹⁹⁰

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 broja država članica. Posle tog datuma, biće potrebno najmanje 55 % stanovništva ili 55 % država članica od onih koje čine blokirajuću manjinu.¹⁹¹

Ugovor istovremeno povećava i broj pitanja o kojima će se odluke u Savetu donositi kvalifikovanom većinom. Ovaj sistem glasanja primenjivaće se u četrdesetak slučajeva, koji, između ostalog, spadaju u poljoprivredu i ribarstvo, energetiku, turizam, civilnu zaštitu, sport, strukturalne fondove, socijalno osiguranje radnika migranata i samozaposlenih migranata, slobodu kretanja samozaposlenih lica itd.¹⁹² Kod nekih pitanja ostavljena je mogućnost državi koja se protivi ovakvom načinu odlučivanja da se obrati Evropskom savetu kao najvišem političkom arbitru Unije.¹⁹³ 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.¹⁹⁴

Sednice Saveta su do sada bile uglavnom zatvorene za javnost. Postojala je jedina obaveza Saveta da u slučaju kada deluje kao zakonodavni organ objavi rezultate

190 Član 16. Ugovora o EU i član 238. Ugovora o funkcionisanju EU. Ovaj sistem glasanja će se primenjivati od 2014. godine, sa prelaznim periodom do 2017. godine, u skladu sa članom 3. Protokola o prelaznim odredbama.

191 Manji broj država od onih koje čine blokirajuću manjinu faktički znači manje od 45 % od 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 unije između 1. novembra 2014. i 31. marta 2017. godine, sa jedne strane, i od 1. aprila 2017. godine, sa druge strane.

192 Članovi 43, 46, 48, 50, 165, 175, 194–196. Ugovora o funkcionisanju EU.

193 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 predloženog zakonskog akta; videti član 48. Ugovora o funkcionisanju EU.

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

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 predlo-
gu zakonodavnog akta.¹⁹⁵

U odnosu na Komisiju, 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 bezbedonosnu politiku. Pored toga, prošireno je i delimično izmenjeno pravo inicijative u zakonodavnom postupku.

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.¹⁹⁶

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 nekim 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.¹⁹⁷

Uvođenje funkcije Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbedonosnu politiku treba da prevaziđe postojeći dualizam između sadašnjeg Visokog predstavnika EU za spoljnu politiku i politiku bezbednosti i komesara 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 Saveta. Tome treba dodati njegovu vezanost za Evropski savet koji ga bira i razrešava, kao i za Evropski parlament u čiju nadležnost spada davanje saglasnosti ili izglasavanje nepoverenja celoj Komisiji.¹⁹⁸

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 obavezuju da osigura podršku ostalih komesara pre nego što preduzme bilo koju inicijativu ili akciju.¹⁹⁹ Kao član Saveta, Visoki predstavnik predsedava sednicama Saveta za spoljne poslove. Njegov je zadatak da vodi zajedničku spoljnu i bezbedonosnu politiku i zajedničku politiku bezbednosti i odbrane. Svojim predlozima doprinosi razvoju te politike i njenom sprovođenju u okviru mandata Saveta.²⁰⁰

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.²⁰¹

Monopol inicijative koji danas ima Komisija u okviru prvog stuba Evropske unije, Lisabonski ugovor proširuje na postupak donošenja svih zakonskih akata. Tako se Komisija pojavljuje kao isključivi predlagač u redovnom zakonodavnom postupku pošto se regulative, 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.²⁰²

U oblasti ZSPPB 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 je isključeno usvajanje zakonskih akata. Isti je slučaj i kod zajedničke politike bezbednosti i odbrane.²⁰³ Kad je u pitanju policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima, Ugovor sadrži značajnu novinu u poređenju sa sadašnjim trećim stubom Evropske unije. Prema ovom rešenju, pravo zakonske inicijative imaju paralelno Komisija i države 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.²⁰⁴

Lisabonski ugovor predviđa izvesne novine u pogledu organizacije pravosudnog sistema Evropske unije. One 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 pravosuđni sistem Unije. Prema Lisabonskom ugovoru samo Sud pravde Evropske unije ima status institucije Unije.²⁰⁵ U njegov

195 Stav 8. člana 16. Ugovora o EU.

196 Stavovi 4. i 5. člana 17. Ugovora o EU.

197 Isto, stavovi 3. i 7. člana 17.

198 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 234. Ugovora o funkcionisanju EU) Visoki predstavnik podnosi ostavku, ali samo na dužnosti koje obavlja kao član Komisije (stav 8. člana 17. Ugovora o EU).

199 Stav 4. člana 18. Ugovora o EU.

200 Isto, stavovi 2. i 3. člana 18. i članovi 24. i 26.

201 Isto, stav 3. člana 27.

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

203 Članovi 22. i 42. Ugovora o EU.

204 Član 76. Ugovora o funkcionisanju EU.

205 Član 13. Ugovora o EU.

sastav, kao posebni pravosudni organi, ulaze Sud pravde, Opšti sud (ili Sud opšte nadležnosti)²⁰⁶ i specijalizovani sudovi.²⁰⁷

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.²⁰⁸ Odluku o tome na zahtev Suda pravde donosi Savet Jednoglasno.²⁰⁹ Do sada je bio običaj da pet najvećih država (Nemačka, Italija, Francuska, Velika Britanija i Španija) imenuju po jednog, dok ostale članice imenuju tri pravobranioaca, koji se smenjuju po utvrđenom redosledu. Pomenutom Deklaracijom uz Lisabonski ugovor predviđena je mogućnost da Poljska, kao šesta država, dobije stalno mesto opšteg pravobranioaca, 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.²¹⁰ 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. Pomoćnici 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.²¹¹

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 koju donosi Savet i Evropski parlament po redovnom zakonodavnom

206 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.

207 Član 19. Ugovora o EU; Novinu predstavlja odredba uнета 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 pokrivenne pravom Unije.

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

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

210 Član 13. Statuta Suda pravde Evropske unije.

211 Stavovi 2. i 3, člana 256 (važeci član 225. Ugovora o EZ) Ugovora o funkcionisanju EU.

postupku. Predlog za osnivanje specijalizovanih sudova može da uputi Komisija, posle konsultovanja Suda pravde, ili sam Sud pravde, posle konsultovanja Komisije.²¹²

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 opštepriznate 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.²¹³ Ovaj novi organ ima zadatak da daje mišljenja o podobnosti kandidata za obavljanje funkcija sudija i opštih pravobranilaca Suda pravde i Opšteg suda pre nego što ih države zvanično predlože.²¹⁴

Kad su u pitanju druge institucije, najznačajniju izmenu predstavlja uključenje Evropske centralne banke u listu glavnih organa Evropske unije. U Lisabonski ugovor je po prvi put unet odeljak koji sadrži posebne odredbe o državama članicama čija je valuta evro.²¹⁵ Ugovor izričito određuje da se način organizovanja sastanaka ministara država članica evro zone uređuje Protokolom o Evrogrupi (Protokol 14). Protokol usvojen na osnovu tog ovlašćenja predviđa da se ministri država članica Evrogrupe okupljaju na neformalnim sastancima koji se održavaju prema potrebi radi razmatranja pitanja od zajedničke odgovornosti u oblasti jedinstvene monete. Na te sastanke se pozivaju predstavnici Evropske centralne banke.²¹⁶ Tom prilikom se samo razmenjuju mišljenja o pitanjima vezanim za jedinstvenu valutu, ali se ne donose nikakve odluke, budući da pravo odlučivanja u ovom domenu ima Savet sastavljen od predstavnika država članica čija je valuta evro. Uvođenje funkcije predsednika Evrogrupe, umesto dosadašnjeg predsedavajućeg koji se rotira svakih šest meseci sa promenom države koja predsedava Savetom, predstavlja drugu novinu. Cilj ovog rešenja je da se obezbedi kontinuitet i stabilnost saradnje u okviru Evrogrupe. Predsednik se bira na dve i po godine većinom glasova ministara država članica čija je valuta evro.²¹⁷

Radi obezbeđenja mesta evra u međunarodnom monetarnom sistemu i jedinstvenog predstavljanja u međunarodnim finansijskim institucijama, Lisabonski ugovor ovlašćuje Savet da usvaja zajedničke stavove i donosi potrebne mere. U ovom slučaju Savet odlučuje kvalifikovanom većinom na predlog Komisije i nakon konsultovanja Evropske centralne banke.²¹⁸ Time je Banka dobila značajnu savetodavnu ulogu u međunarodnom predstavljanju evro zone, s obzirom na to da je u procesu donošenja odluka neophodno pribavljanje njenog mišljenja.

212 Isto, stav 1. člana 257 (važeci član 225 A Ugovora o EZ)

213 Isto, član 255.

214 Sudije i pravobranioce i dalje sporazumno imenuju vlade država članica. Videti članove 253 (važeci član 223, Ugovora o EZ) i 254 (važeci član 224, Ugovora o EZ) Ugovora o funkcionisanju EU.

215 Videti: Treći deo (Politika i unutrašnje akcije Unije), Naslov 8 (Ekonomska i monetarna politika), Glava 4 (Posebne odredbe koje se odnose na države članice čija je moneta evro: čl. 136–138) Ugovora o funkcionisanju EU.

216 Član 1. Protokola o Evrogrupi.

217 Isto, član 2.

218 Član 138. Ugovora o funkcionisanju EU.

Priznajući Evropskoj centralnoj banci status jednog od glavnih organa Unije, Ugovor je izmenio način imenovanja predsednika, potpredsednika i članova Izvršnog odbora. Njih više ne imenuju države članice zajedničkim sporazumom, već to čini Evropski savet, odlučujući kvalifikovanom većinom, na preporuku Saveta i nakon konsultovanja Evropskog parlamenta i Saveta guvernera Evropske centralne banke.²¹⁹

Druga važna promena vezana je za procesni položaj Evropske centralne banke u postupku pred Sudom pravde Evropske unije. Lisabonski ugovor dopušta da se i protiv Evropske centralne banke podnese tužba zbog propuštanja delovanja.²²⁰ Time je otvorena mogućnost da se kao tuženi u ovom postupku pred Sudom pojavi Evropska centralna banka.

5. Pravila o izmeni osnivačkih ugovora i članstvu

Ugovor iz Lisabona razlikuje dva postupka izmene osnivačkih ugovora:

- a) uobičajeni, odnosno redovni postupak i
- b) pojednostavljeni postupak.

Uobičajeni postupak izmene i dopune može inicirati vlada bilo koje države članice, Evropski parlament ili Komisija. Predlog izmena koji se može *inter alia* odnositi na povećanje ili smanjenje ovlašćenja EU upućuje se Savetu. Savet predlog podnosi Evropskom savetu i obaveštava parlamente država članica. Evropski savet, pošto pribavi mišljenje Evropskog parlamenta i Komisije, o predlogu odlučuje prostom većinom. Ukoliko prihvati predlog da se razmotre predložene izmene, Predsednik Evropskog saveta saziva Konvenciju koju čine:

- predstavnici parlamenata država članica;
- šefovi država ili vlada država članica;
- predstavnici Evropskog parlamenta;
- predstavnici Komisije.

Evropska centralna banka će biti konsultovana ukoliko se predložene izmene odnose na monetarnu oblast. Zadatak Konvencije je da razmotri predloge izmena i konsensusom usvoji preporuke za konferenciju predstavnika država članica. Nju, po završetku rada Konvencije, saziva Predsednik Saveta i njen je zadatak da stvori opštu saglasnost o amandmanima na ugovore. Da bi amandmani koje usvoji međuvladina konvencija stupili na snagu potrebno je da ih, u skladu sa svojim ustavnim procedurama, usvoje sve države članice. Ako dve godine po potpisivanju ugovora kojim se menjaju Ugovor o EU i Ugovor o funkcionisanju EU četiri petine države članica ratifikuju izmene, a jedna ili više članica naiđe na prepreke u tom procesu, o tome se informiše Evropski savet.

Evropski savet može, prostom većinom, pošto pribavi odobrenje Evropskog parlamenta, i da odluči da ne saziva Konvenciju ukoliko to ne zahtevaju razmere predloženih izmena. U tom slučaju će utvrditi mandat konferencije predstavnika vlada država članica.²²¹

²¹⁹ Isto, član 283.

²²⁰ Isto, član 265.

²²¹ Stavovi 1-5. člana 48. Ugovora o EU.

Pojednostavljenu proceduru izmena iniciraju isti subjekti: bilo koja vlada države članice, Evropski parlament ili Komisija. Predlog izmena upućuje se Evropskom savetu, ali se on može odnositi samo na odredbe Trećeg dela Ugovora o funkcionisanju EU, to jest na unutrašnje politike i delovanje Unije. Jednoglasnom odlukom, a pošto pribavi mišljenje Evropskog parlamenta i Komisije, kao i Evropske centralne banke, ukoliko je reč o institucionalnim promenama u monetarnoj oblasti, Evropski savet će usvojiti sve ili neke od predloženih izmena. Ovakvom odlukom se ne smeju povećavati ovlašćenja EU. Izmene će stupiti na snagu kada ih odobre države članice u skladu sa ustavnim zahtevima.²²²

Ugovor o EU predviđa neke posebne situacije u kojima se može primeniti pojednostavljena procedura izmena osnivačkih ugovora:

- u slučajevima u kojima Ugovor o funkcionisanju EU ili naslov V Ugovora o EU propisuje jednoglasnost u Savetu, Evropski savet može svojom odlukom ovlastiti Savet da pređe na kvalifikovanu većinu; izuzetak u tom pogledu predstavljaju odluke sa vojnim implikacijama i odluke iz oblasti odbrane;
- u slučajevima za koje Ugovor o funkcionisanju propisuje da Savet usvaja legislativni akt u posebnom legislativnom postupku, Evropski savet može svojom odlukom predvideti prelazak na redovni legislativni postupak.

Evropski savet obaveštava nacionalne parlamente o postojanju inicijative da se donese neka od ovih odluka. Ukoliko bilo koji od nacionalnih parlamenata izrazi nesaglasnost u roku od šest meseci od obaveštenja, odluka neće biti doneta. Samo ukoliko nijedan od parlamenata ne izrazi svoje protivljenje, Evropski savet može jednoglasno, pošto pribavi odobrenje Parlamenta za koje je potrebna većina njegovih članova, usvojiti odluku.²²³

Ugovor iz Lisabona detaljnije reguliše i postupak učlanjenja u EU. Kada je o uslovima reč, oni su slični trenutno važećim uslovima. Ugovor zahteva da je država kandidat evropska država i da poštuje osnovne vrednosti EU, onako kako su propisane članom 2. Ugovora o EU i da je posvećena njihovom unapređivanju. Država-kandidat podnosi molbu za učlanjenje Savetu, o čemu se informiše Evropski parlament i parlamenti država članica. Savet odlučuje o molbi i to jednoglasno, pošto konsultuje Komisiju i pribavi odobrenje Evropskog parlamenta.²²⁴ Pri odlučivanju se uzimaju u obzir i kriterijumi o pogodnosti kandidata koje utvrđuje Evropski savet.

O uslovima prijema i nužnim prilagođavanjima osnivačkih ugovora država koja pristupa EU i države članice zaključuju, kao i do sada, poseban sporazum. Taj će ugovor stupiti na snagu pošto ga, u skladu sa svojim ustavnim procedurama, potvrde sve strane ugovornice.

Novina koju donosi Ugovor iz Lisabona tiče se istupanja iz članstva. Ne samo da se ovaj institut po prvi put pojavljuje u osnivačkim ugovorima, već je dosta detaljno regulisan i sam proces istupanja. Pravo je svake članice da, u skladu sa postupkom koji propisuje njen pravni poredak, odluči da istupi iz EU. O toj nameri ona obaveštava

²²² Isto, stav 6. člana 48.

²²³ Isto, stav 7. člana 48.

²²⁴ Evropski parlament odlučuje apsolutnom većinom članova. Videti član 49. Ugovora o EU.

