

*Др Зоран Радивојевић, редовни професор
Правног факултета у Нишу*

*Др Весна Кнежевић-Предић, редовни професор
Факултета политичких наука у Београду*

НОВА АРХИТЕКТУРА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ¹

Сажетак: Лисабонски уговор донео је значајне промене у пољеду архитектуре Европске уније. Најважнију новину, свакако, представља њено значајно поједносављење чиме се практично губе три стуба на којима је до сада ЕУ почивала. Усостављање јединствене структуре Уније остварено је стварањем нових и јачањем постојећих елемената јединства. Нестанак Европске заједнице, „осамостаљивање“ Европске заједнице за атомску енергију, консолидација Европске уније као јединствене правне субјекта и увођење јединствених вредности нови су елементи њеног јединства. У исто време Лисабонским уговором ојачани су већ постојећи елементи изражени кроз јединствени институционални механизам и јединствена правила о измени оснивачких уговора и чланству. Међутим, консолидација Уније као јединствене ентитета није потпуно докинуло елементе раније просторне архитектуре. У областима које су и пре Лисабонског уговора одстојале од комуналног стуба остала су значајна одстојања у пољеду природе и домаћа овлашћења која су поверена главним органима Уније. Реч је најпре о заједничкој спољној политици и политици безбедности, којој је сада придодата и одбрамбена политика, и где је постојећи модел међудржавне сарадње ипак незнатно начеи. Насупрот томе, у области полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима, која је остала део шире области слободе, безбедности и правде, међудржавни модел је највише у неким својим најважнијим елементима, с њим што је одложена примена одређених битних елемената на државној модели сарадње.

¹ Овај чланак је резултат истраживачког рада у оквиру пројекта бр.179079 „Политички идентитет Србије у регионалном и глобалном контексту“ Факултета политичких наука у Београду који финансира Министарство науке и технолошког развоја Републике Србије.

Кључне речи: Лисабонски уговор, Евројска унија, елементи јединства и различитости, комунистички модел, метод међудржавне сарадње.

1. УВОД

Европска унија, основана уговором из Мастрихта, имала је трипартитну структуру. Она је установљена као заједнички оквир под који су смештене како постојеће европске заједнице (тзв. први или комунитарни стуб)², тако и нови облици сарадње: заједничка спољна политика и политика безбедности (колоквијално - други стуб ЕУ) и сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова (колоквијално – трећи стуб ЕУ). Отуда је архитектура Уније обично представљана сликом античког храма који почива на три самостална стуба, тек симболично наткриљена јединственим кровом.

Овако дефинисана архитектура Уније последица је суштинских разлика између европских заједница, које представљају област интеграције и друга два стуба, које представљају области сарадње. Европске заједнице, наиме, одликује надржавност или наднационални карактер³, наспрот другом и трећем стубу у којима постоји класична међудржавна сарадња⁴ и где државе не трпе никакву власт изнад себе.

Упркос трипартитној структури, Европска унија није према оснивачком уговору представљала прост збир или конгломерат различитих елемената. Основне компоненте из којих је Унија састављена имале су и неке заједничке елементе, а то су: а) јединствени циљеви; б) јединствени институ-

² Више о томе: З. Радивојевић, Први стуб Европске уније - *acquis communautaire*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, Vol. XLIV, 2004, стр. 61-83; исти аутор, Комунитарна тековина, Приручник за школу европских интеграција, Подгорица, 2005, стр. 81-100.

³ Њихова надржавност оличена је збиром следећих особина: а) у процесу одлучивања учествују органи у којима нису представљене државе чланице, а то су Европски парламент и Комисија; б) основни принцип одлучивања у органу у коме су представљене државе чланице – Савету – јесте већинско гласање и пондерација гласова, а овако донете одлуке обавезују све државе, без обзира на то како су гласале; в) одлуке институција не обавезују само државе чланице, већ стварају права и обавезе за физичка и правна лица; г) обавезна надлежност правосудних органа за решавање спорова из домена комунитарног права и обавезни и коначни карактер њихових пресуда. За даљу анализу: В.Кнежевић-Предић, *Оглед о суверености: сувереност и Европска унија*, Београд, 2001, стр. 83-84.

⁴ Међудржавни модел сарадње одликује: а) доминација органа у коме су представљене државе (Савета у односу на Комисију и Европски парламент); б) доминација принципа једногласности у доношењу одлука; в) доношење одлука које обавезују само државе чланице; и г) одсуство правосудне контроле.

ционални механизам; в) заједнички принципи; г) јединствени поступак измена и допуна оснивачких уговора; и д) јединствено чланство.⁵

Касније ревизије оснивачких уговора европских заједница и Европске уније нису измениле тростубну архитектуру Уније. Амстердамски уговор је унутар постојеће конструкције само извршио прераспodelу надлежности тако што је област која обухвата визе, азил, имиграцију и уопште слободу кретања људи, пребацио у целости из трећег у први стуб. Због тога је назив трећег стуба промењен у полицијску и правосудну сарадњу у кривичним стварима. Уговор из Нице, такође, није ништа битније изменио у архитектури Уније, пошто се углавном бавио институционалним реформама за случај повећања броја држава чланица.⁶

Први покушај поједностављења структуре Европске уније везан је за доношење Уговора о уставу за Европу.⁷ Успостављајући Унију као посебан и самосвојни ентитет који треба да замени Европску заједницу, овај документ је постојећа три стуба практично спојио и интегрисао у јединствену структуру, с тим што су остале специфичности у области заједничке спољне политике и политике безбедности. У мањој мери посебна регулатива задржана је у области полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима, која постаје део ширег простора слободе, безбедности и правде.⁸

Неприхватање Уговора о уставу, после неуспешних референдума у Француској и Холандији, није означило дефинитивни крај идеје о јединственој Унији. До формалног укидања трипартитне структуре Уније дошло је на основу Лисабонског уговора.⁹ Његовим ступањем на снагу пре-

⁵ Више о елементима јединства Европске уније: В.Кнежевић-Предић, З.Радивојевић, Како настаје и делује право Европске уније, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 21-37.

⁶ За преглед досадашњих институционалних реформи видети: З.Радивојевић, В.Кнежевић-Предић, Институције Европске уније, Свен, Ниш, 2008, стр. 27-80.

⁷ Текст Уговора усвојен је на састанку Европског савета у Бриселу 18. јуна 2004. године; 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). Уговор су највиши представници тадашњих 25 држава чланица Европске уније потписали у Риму 29. октобра исте године; за текст видети: Official Journal of the European Union, C 310, 2004. Више о новинама које садржи овај уговор у погледу структуре Уније: J.C.Pirs, The Constitution for Europe: A Legal Analysis, Cambridge, 2006, pp.91-95; D.Chalmers et al., European Union Law, Text and Materials, Cambridge, 2006, pp.78-81; М.Живковић, Уговор о Уставу за Европу, Европско законодавство, 10/2005, стр. 52-53.

⁸ Чланови I - 41-42 и III - 257-277 и 294-312 Уговора о уставу за Европу.

⁹ Текст Уговора усвојен је на састанку Европског савета у Лисабону 19. октобра 2007. године. Свечано потписивање обављено је 13. децембра исте године у Лисабону. Уговор се састоји из два дела: први садржи измене и допуне Уговора о Европској унији, а други измене и допуне Уговора о оснивању Европске заједнице, који је сада преименован у Уговор о функционосању Европске уније. Овим уговорима придодато је 37 протокола и 65 декларација.

стала је да постоји Европска заједница¹⁰, док је Европска заједница за атомску енергију задржала своју правну самосталност као посебна правна личност изван Европске уније. Тако су коначно нестала три стуба на којима је до сада почивала Унија, а она се конституисала као јединствени ентитет који ужива својство правног лица и међународноправни субјективитет.

Иако укида стубове и тиме поједностављује структуру Уније, Лисабонски уговор није докинуо битне разлике које постоје у посебним областима деловања ове организације. По узору на решења из Уговора о уставу за Европу, овај уговор посебно издваја и регулише област заједничке спољне политике и политике безбедности, као и полицијску и правосудну сарадњу у кривичним стварима. Разматрање елемената јединства у новој архитектури Уније и одступања у посебним областима њеног деловања биће предмет пажње у овом раду.

2. ПОЈЕДНОСТАВЉЕНА СТРУКТУРА УНИЈЕ

Поједностављење структуре Уније у Лисабонском уговору првенствено је остварено увођењем неких нових елемената јединства, али и задржавањем постојећих елемената заједништва. Као нови елементи предвиђени су *јединствени правни субјективитет* и *јединствене вредности Уније*, док су од већ постојећих елемената задржани *јединствени институционални механизам*, *јединствена правила о измени оснивачких уговора* и *чланству*.

2.1. Јединствени правни субјективитет

У почетним фазама свог развоја Европска унија није представљала посебан и самосвојан правни ентитет нити је докинула самосталност постојећих Европских заједница. Оне су сачувале свој пуни правни субјективитет заснован на посебним оснивачким уговорима, док је Унија представљала заједнички оквир који повезује суштински различите облике сарад-

ција, а дан пре усвајања Лисабонског уговора (12. децембра 2007. године) прихваћен је у Стразбуру прилагођени текст Повеље о основним правима у Европској унији (објављен у Official Journal of the European Union, 14. 12. 2007, С 303/2), која се, такође, налази међу прилозима. Уговор је објављен у Official Journal of the European Union, 17. 12. 2007, С 306, а његов консолидовани текст у Ibid., 9. 5. 2008, С 115/22. Преведени текст може се наћи у М.Јањевић, Консолидовани уговор о Европској унији, Службени гласник, Београд, 2009. Више о овом Уговору: В.Кнежевић-Предић, З.Радивојевић, Како настаје и делује право Европске уније, Београд, 2009, стр. 55-74; Р.Вукадиновић, Увод у институције и право Европске уније, Крагујевац, 2008, стр. 14-17.

¹⁰ Члан 1 Уговора о ЕУ.

ње држава чланица. Отуда и схватање преовлађујућег дела тадашње доктрине да Европска унија због своје хибридне природе није посебан субјект унутрашњег и међународног права, већ само збирно име, јединствени оквир унутар кога су Заједнице и даље задржале својство правног лица и потпуни међународноправни субјективитет.¹¹

Међутим, како се Европска унија развијала, тако су се све гласније и учесталије чули приговори да се пренаглашавањем самосталности Европских заједница занемарују елементи заједништва и јединства Уније. Процес постепеног јачања правне личности Уније заокружен је Лисабонским уговором који изричито предвиђа да Европска унија „заменеује и наслеђује Европску заједницу“ и ужива правни субјективитет.¹² Унија се тако конституише као јединствени ентитет који има својство правног лица и располаже међународноправним субјективитетом.

Насупрот томе, Европска заједница нестаје са сцене као посебна правна личност, а уговор којим је основана престаје да важи. На њено место ступа Европска унија која правни основ свог субјективитета и деловања заснива на два уговора једнаке снаге: Уговору о Европској унији и Уговору о функционисању Европске уније. На та два уговора темељи се Унија којој државе чланице поверавају овлашћења ради постизања заједничких циљева.

Јединствени правни субјективитет Европске уније, као уосталом и ранијих европских заједница, испољава се на два паралелна колосека: унутар националних правних система и на нивоу међународног правног поретка. У интерним правним системима држава чланица Унија се појављује као правно лице. У том погледу Лисабонски уговор не оставља никакву сумњу. Он садржи изричиту одредбу којом се Унији формално признаје својство правног лица са свим правима и обавезама које из тог статуса произилазе. На територији држава чланица Унија, дакле, ужива најширу правну и пословну способност која је њиховим законодавством призната националним правним лицима. Она може да закључује уговоре са другим физичким и правним лицима, да стиче и располаже покретном и непокретном имовином, укључујући и право да буде страна у поступцима пред унутрашњим судовима.¹³

За разлику од својства правног лица, статус субјекта међународног права Европске уније није изричито регулисан. Лисабонски уговор, као и ранији оснивачки уговори¹⁴, не садржи одредбу о признању њеног међуна-

¹¹ Више о томе: В.Кнежевић-Предић, *Оглед о суверености: сувереност и Европска унија*, Београд, 2001, стр. 161-162.

¹² Чланови 1 и 47 Уговора о ЕУ.

¹³ Чланови 47 Уговора о ЕУ и 335 Уговора о функционисању ЕУ.

¹⁴ Више о томе: В.Кнежевић-Предић, *Међународноправни субјективитет Европске уније*, Ревизија за европско право, 1999, бр.1, стр. 73 и даље.

родноправног субјективитета, али има одредбе којима се уређују посебни видови субјективитета Уније. На првом месту то је способност Уније да закључује међународне уговоре. Новину представља одредба којом се прописује да Унија може закључивати међународне споразуме када је то предвиђено оснивачким уговорима или када је то потребно за остваривање, у оквиру политика Уније, неког од циљева утврђених уговорима, када то предвиђа обавезујући правни акт Уније или када је вероватно да ће тај споразум утицати на заједничка правила или изменити њихову садржину.¹⁵

Изменама које доноси Лисабонски уговор изричито је признато и право представљања. Активно право представљања Унија има у односу на треће државе и међународне организације. Делегације Уније уживају привилегије и имунитете у складу са општим правилима међународног права и међународним споразумима које је Унија закључила са трећим државама. Делегацијама ЕУ, као органима представљања, руководи Високи представник за спољне послове и политику безбедности.¹⁶ У области заједничке спољне и безбедоносне политике Унију у међународним односима представља председник Европског савета.¹⁷

2.2. Јединствене вредности

Вредности на којима почива Европска унија нису биле изричито наведене у ранијим оснивачким уговорима. Уместо тога, као општи циљ предвиђено је да Унија на доследан и солидаран начин организује односе између држава чланица и њихових народа. Из овако широко дефинисаног генералног циља могле су се извести две основне организационе вредности на којима се темељило деловање Уније, а то су доследност и солидарност.¹⁸ Уз то, од ступања на снагу Амстердамског уговора као принципи на којима Унија почива и који су заједнички државама чланицама наводе се слобода, демократија, поштовање људских права и основних слобода и владавина права.¹⁹

¹⁵ Видети Наслов V Петог дела Уговора о функционисању ЕУ (чланови 216-219).

¹⁶ Видети Наслов VI истог дела Уговора о функционисању ЕУ (чланови 220-221).

¹⁷ Члан 15, став 6 Уговора о ЕУ. Више о томе: К.Кöhler, *European Foreign Policy after Lisbon: Strengthening the EU as an International Actor*, *Caucasian Review of International Affairs*, 2010, Vol. 4 (1), pp. 6-8.

¹⁸ Принцип доследности захтева да субјекти права ЕУ (државе, институције и физичка и правна лица као индивидуални субјекти) делују координирано и усаглашено при извођењу активности које истовремено спадају у домен различитих стубова. Принцип солидарности, пак, имплицира општу обавезу свих субјеката правног система ЕУ да систематски сарађују и заједнички делују када је то могуће и подесно. Више о томе: В.Кнежевић-Пређић, З.Радивојевић, *Како настаје и делује право Европске уније*, Београд, 2009, стр. 34-35.

¹⁹ Члан 6 Заједничких одредби Уговора о ЕУ.

Лисабонски уговор по први пут садржи посебну одредбу о вредности-ма на којима се темељи Европска унија. Оне су заједничке државама чланицама у којима владају плурализам, забрана дискриминације, толеранција, правда, солидарност и једнакост полова. Те јединствене вредности су: *поштовање људског достојанства, слобода, демократија, једнакост, владавина права и поштовање људских права*, укључујући и права припадника мањина.²⁰

Навођење јединствених вредности Уније у оснивачком акту има вишеструки правни значај. Пре свега, Суд правде ЕУ и национални судови дужни су да о њима воде рачуна приликом примене права ЕУ. Све институције Уније имају, такође, обавезу да поштују јединствене вредности у поступку доношења сопствених одлука.²¹ Иста обавеза наметнута је кандидатима за чланство у Унији и свим државама чланицама. Од држава кандидата захтева се да поштују основне вредности онако како су прописане оснивачким уговором и да буду посвећене њиховом унапређењу.²² С друге стране, постојање опасности од озбиљног кршења вредности Уније од стране држава чланица или њихово озбиљно и трајно кршење могу да доведу до суспензије неких чланских права која проистичу из оснивачког уговора, укључујући и право гласа у Савету.²³

Поштовање људског достојанства је не само једно од основних права човека, већ и стварна основа и претпоставка за уживање других људских права. На међународном и домаћем плану нема ниједног правног инструмента о људским правима који у свој каталог зајемчених права не увршћује људско достојанство. Поштовање достојанства сваког људског бића данас је постало општеприхваћени стандард људских права.

Иако основане превентивно ради остваривања економских циљева, европске заједнице и Европска унија у својим оснивачким актима имају бројна правила која се темеље на људском достојанству. Такве су, рецимо, одредбе о праву грађанства ЕУ, праву на заштиту личних података²⁴, забрани дискриминације²⁵, као и читав низ чланова који уређују област слободе, безбедности и правде.²⁶

²⁰ Члан 2 Уговора о ЕУ.

²¹ A.M.Guerra Martins, *The Treaty of Lisbon – After all another Step towards a European Constitution*, Ceci n'est pas une Constitution – Constitutionalisation without a Constitution, I.Per-nice-E.Tanchev (eds.), Nomos, Baden-Baden, 2009, pp. 64-69.

²² Члан 49 Уговора о ЕУ.

²³ Члан 7 Уговора о ЕУ.

²⁴ Видети чланове 9 и 16 Уговора о ЕУ.

²⁵ Чланови 18-25 Уговора о функционисању ЕУ.

²⁶ Чланови 67-89 Уговора о функционисању ЕУ.

Достојанству људске личности посвећена је и прва глава Повеље о основним правима ЕУ о чијој ће правној природи касније бити речи. Она почиње речима да је људско достојанство неповредиво и да се мора поштовати и штитити. Полазећи од достојанства као суштинског чиниоца постојања саме људске личности, Повеља гарантује право на живот и лични интегритет, забрањује мучења и друге облике нечовечних или понижавајућих поступака и казни, ропство и принудни рад. Као релативно нова додата су права на подручју медицине и биологије (забрана репродуктивног клонирања, еугенске праксе или коришћење људског тела као извора финасијске добити).²⁷

Уговор из Лисабона садржи низ одредаба које су инспирисане слободом која, такође, представља једну од вредности Уније. У првом реду то је одредба која као посебан циљ Уније наводи стварање области слободе, безбедности и правде, без унутрашњих граница и уз обезбеђену слободу кретања људи. Слобода је представљала извор инспирације и приликом формулисања традиционалног циља Уније који се састоји у стварању унутрашњег тржишта и укидању препрека између држава чланица за слободно кретање добара, лица, услуга и капитала.²⁸ Поред тога, она је у основи свих одредаба које регулишу слободну конкуренцију.²⁹

С друге стране, поменута Повеља о основним правима ЕУ садржи посебно, друго поглавље које носи наслов „Слобода“. У њему су углавном преузета основна грађанска и политичка права (право на слободу и безбедност, поштовање приватног и породичног живота, слобода мишљења, изражавања, окупљања и удруживања, право на имовину), али и нека права која имају посебан значај за Унију, као што су, рецимо, слобода избора занимања и вођења послова или право на азил и заштиту приликом пресељења, протеривања или изручења.³⁰

Демократија представља још једну вредност која је увек имала утицај како на европске заједнице, тако и на Унију. Захтев за већом демократичношћу институција, стално присутан у раду ове организације, добио је на снази и значају после увођења општих и непосредних избора за Европски парламент. Уосталом и све досадашње реформе и измене оснивачких уговора тежиле су повећању демократичности и делотворности Уније.

Лисабонски уговор не представља у том погледу изузетак, будући да читав низ измена које он доноси имају управо за циљ даљу демократизацију Уније. У текст Уговора о ЕУ по први пут је унет посебан Наслов II

²⁷ Видети чланове 1-5 Повеље.

²⁸ Члан 3, ставови 2 и 3 Уговора о ЕУ.

²⁹ Чланови 101-106 Уговора о функционисању ЕУ.

³⁰ Видети чланове 6-19 Повеље.

који садржи одредбе о демократским принципима. Према овим одредбама, институције, органи и тела Уније у својим активностима поштују принцип једнакости својих грађана. Функционисање Уније засновано је на принципу представничке демократије. Грађани су на нивоу Уније представљени у Европском парламенту, а државе чланице у Европском савету и Савету. Сваки грађанин има право да учествује у демократском животу Уније. Институције своје одлуке доносе јавно и на начин што је могуће ближи грађанима. Као основни демократски принципи у раду Уније изричито су наведени јавност, транспарентност и доследност уз учешће представничких удружења и цивилног друштва.

Поштујући принцип представничке демократије, Лисабонски уговор потврђује да политичке партије на европском нивоу доприносе формирању европске политичке свести и изражавању воље грађана Уније. Сагласно том принципу, допушта се да најмање милион грађана Уније из већег броја држава чланица покрене иницијативу којом позива Комисију да у оквиру својих надлежности поднесе одговарајући предлог правног акта о неком питању за које грађани сматрају да га је неопходно регулисати. Поред тога, повећању демократичности Уније доприносе одредбе Уговора о улози националних парламента у њеном добром функционисању, као и принцип супсидијарности.³¹

Владавина права као вредност Уније има за циљ да успостави склад између потребе вршења јавних овлашћења и поштовања појединачних права.³² Неке од измена садржане у Лисабонском уговору управо су усмерене у правцу осигурања владавине права. Такав је случај са одредбама које се односе на институције, као и онима које проширују надлежност Суда правде. У истом циљу је уз овај Уговор усвојена посебна декларација о примату права ЕУ.

Кад су у питању институционалне одредбе, новина је што су по први пут јасно и прецизно дефинисане функције сваке институције и одређен начин њиховог вршења. Тако Европски парламент заједно са Саветом врши законодавне и буџетске функције. Уз то, Парламент обавља функцију политичке контроле и даје мишљена у случајевима предвиђеним уговорима. Поред законодавне и буџетске функције, Савет има задатак да утврђује политику и усклађује активности у складу са условима који су утврђени уговорима. Европски савет, пак, не може да врши законодавне функције, већ само даје подстицаје за развој Уније и утврђује њену општу политичку оријентацију и приоритете.³³

³¹ Чланови 9-12 Уговора о ЕУ. Више о томе: De Burca, *The European Union on the Road from the Constitutional Treaty to the Lisbon Treaty*, Jean Monnet Working Paper, 2008, no 9-10; доступно на сајту: www.jeanmonnetprogram.org

³² А.М. Guerra Martins, *op.cit.*, p. 67.

³³ Чланови 14-16 Уговора о ЕУ.

С друге стране, надлежност Суда правде проширена је на неке области у којима је она раније била искључена или ограничена. Ради се конкретно о полицијској и правосудној сарадњи у кривичним стварима о чему ће касније више бити речи. Поред тога, Лисабонски уговор омогућава физичким и правним лицима да лакше покрену поступак пред Судом правде против аката органа Уније. Према новом решењу они ће моћи то да чине и када се ради о актима који имају регулаторни карактер и не садрже мере имплементације, под условом да их ови акти непосредно, али више не и појединачно погађају.³⁴ На тај начин је практично олакшан приступ индивидуалних субјеката Суду правде.

Принцип надређености права ЕУ у случају сукоба са националним правом држава чланица укључен је, такође, у владавину права. Уговор из Лисабона, за разлику од неприхваћеног Уговора о уставу³⁵, не садржи изричиту одредбу која прописује примат права Уније у односу на право држава чланица. Уместо тога, у посебној Декларацији о примату подсећа се да „на основу добро установљене праксе Суда правде ЕУ уговори и право које је усвојила Унија на основу уговора имају предност у односу на право држава чланица под условима који су утврђени наведеном праксом“. Уношењем у текст ове декларације, која несумњиво нема правну снагу оснивачког уговора, пуна примена принципа надређености ипак није доведена у питање, будући да је он чврсто утемељен и широко прихваћен у судској пракси.³⁶

Једнакост као вредност има посебан значај за Европску унију јер су се европске интеграције од самог почетка заснивале на принципима једнакости и забране дискриминације. Кроз касније измене оснивачких уговора и праксу Суда правде подручје примене ових начела значајно је проширено. У Лисабонском уговору и Повељи о основним правима ЕУ једнакост, такође, добија посебно место и улогу. Као један од од циљева Уније наведена је борба против социјалног искључивања и дискриминације, као и унапређење једнакости између мушкараца и жена.³⁷ Ради постизања тог циља Унија поштује принцип једнакости својих грађана и изричито признаје једнаки третман мушкараца и жена у области запошљавања, рада, плаћања и обављања професионалних активности.³⁸

У Повељи о основним правима ЕУ, треће поглавље које носи наслов „Једнакост“, полази од опште поставке о једнакости пред законом и забра-

³⁴ Члан 263, став 4 Уговора о функционисању ЕУ.

³⁵ Члан I-6 Уговора о уставу за Европу.

³⁶ А.М. Guerra Martins, *op. cit.*, p. 68.

³⁷ Члан 3, став 3 Уговора о ЕУ.

³⁸ Члан 157 Уговора о функционисању ЕУ.

ни дискриминације на основу пола, расе, боје коже, етничког или социјалног порекла, језика, вере, политичких убеђења или имовинског стања. Поред ових већ познатих облика дискриминације, изричито се забрањује разликовање на основу генетских особина, уверења, инвалидитета, година старости и сексуалне оријентације. Још једном је потврђена класична забрана дискриминације на основу држављанства и ближе разрађена једнакост између мушкараца и жена у свим областима професионалног живота уз допуштање могућности за предузимање афирмативне акције.³⁹

Уговор из Лисабона посвећује посебну пажњу поштовању људских права и чини значајне кораке у правцу прецизнијег регулисања како садржаја, тако и места и улоге људских права у правном поретку ЕУ. Њиме је коначно отклоњена дилема у погледу правног карактера Повеље о основним правима ЕУ. Повеља је, наиме, прихваћена у форми међуинституционалног споразума Европског парламента, Савета и Комисије 2000. године у Ници. Чињеница да она није представљала међународни уговор између држава чланица стварала је значајне сумње у погледу правне обавезности њених одредаба, а самим тим и недоумице о њиховом месту и улози у правном поретку ЕУ.

За разлику од творца неприхваћеног Уговора о уставу за Европу, који су у сам текст Уговора унели комплетан каталог људских права⁴⁰, аутори Лисабонског уговора определили су се за својеврстан *come back* Повељи⁴¹, али уз значајно појашњење. Члан 6 Уговора о ЕУ изричито прописује да права, слободе и принципи садржани у Повељи, како је она прилагођена 12 децембра 2007. године у Стразбуру, имају исту правну снагу као и одредбе оснивачких уговора. Међутим, постоји једно ограничење: одредбе Повеље, каже се у ставу 2 овог члана, неће ни на који начин проширити овлашћења ЕУ која остају одређена уговорима. Иако у значајној мери појашњава правни основ заштите људских права и олакшава тумачење њихове садржине, оваква формулација⁴² оставља бројне недомуце, које ће, као и у низу случајева раније, добити свој одговор у јуриспруденцији Суда правде, до сада иначе не баш склоном да се на Повељу ослања⁴³

³⁹ Видети чланове 20-25 Повеље.

⁴⁰ Видети чланове од II-61 до II-114 неприхваћеног Уговора о уставу за Европу.

⁴¹ Повеља није укључена у интегрални текст Лисабонског уговора, већ је дата у једном од анекса.

⁴² Став 3 члана 6 Уговора о ЕУ.

⁴³ Овом питању посвећена је обимна литература из које препоручујемо J.D. de la Rochère, *Protection of Fundamental Rights in the EU: Community of Baluesh Opt-Out, Ceci n'est pas une Constitution – Constitutionalisation without a Constitution*, I.Pernice-E.Tanchev (eds.), *Nomos*, Baden-Baden, 2009, pp. 119-129.

Наредна недоумица коју Лисабонски уговор отклања јесте однос ЕУ према Европској конвенцији за заштиту људских права и основних слобода. Приступање овој Конвенцији, које је деценијама било извор расправа у оквиру европских заједница, а потом и ЕУ, изричито је дозвољено, уз ограду да то неће утицати на овлашћења која су дефинисана уговорима. Као потврду дубоко укорене судске праксе, Лисабонски уговор предвиђа да основна права, онако како су зајемчена Европском конвенцијом и како проистичу из заједничке уставне традиције држава чланица, представљају опште начело права ЕУ које њени правосудни органи штите.⁴⁴

Са своје стране Савет Европе се потрудио да створи уговорни правни основ у систему Конвенције за приступање ЕУ. Пошто је 1. јуна 2010. године ступио на снагу Протокол бр.14 уз ову Конвенцију, који у чл. 59 изричито прописује могућност приступања ЕУ, уследиле су и оперативне активности на том плану. Наиме, већ 4. јуна исте године Савет је овластио Комисију да започне преговоре са Саветом Европе о приступању Уније Конвенцији. У преговорима који се започели 7. јула са представницима Комитета министара пред преговарачима нашла су се бројна отворена питања, од којих је вероватно најзначајније питање правосудне контроле, односно разграничења надлежности између Суда правде ЕУ и Европског суда за људска права у овој области.⁴⁵

Политички механизам надзора над поштовањем јединствених вредности није претрпео битне измене. Као и до сада, централно место у поступку утврђивања опасности од кршења вредности ЕУ има Савет који је овлашћен да упуту одговарајућу препоруку држави. За утврђивање масовног и озбиљног кршења јединствених вредности и изрицање мере суспензије државе чланице надлежан је Европски савет.⁴⁶

⁴⁴ Члан 6, ставови 2 и 3 Уговора о ЕУ. Више о томе: А.М.Guerra Martins, *op.cit.*, pp. 71-73.

⁴⁵ Резултат тих преговора треба да буде усвајање текста споразума о приступању ЕУ Европској конвенцији који ће закључити Комитет министара Савета Европе и Савет ЕУ, а одобрити Европски парламент. За ступање на снагу тог споразума биће потребна ратификација свих 47 држава уговорница Европске конвенције извршена у складу са њиховим уставним прописима.

⁴⁶ Члан 7 Уговора о ЕУ. Поред ових начелних одредаба, Лисабонски уговор садржи низ одредаба које су посвећене појединим правима физичких лица, на пример, праву на једнакост и праву грађанства ЕУ (члан 9 Уговора о ЕУ), праву на учешће у демократском животу (члан 10, став 3), праву на приступ документима (члан 15, став 3) и праву на заштиту података (члан 16). Забрани дискриминације и грађанству ЕУ посвећен је Део II Уговора о функционисању ЕУ (чланови 18-25).

2.3. Јединствени институционални механизам

Јединствени институционални механизам којим располаже ЕУ треба да обезбеди усклађеност, ефикасност и континуитет политика и акција ради унапређења њених вредности, остваривања циљева и очувања интереса, као и интереса њених грађана и држава чланица.⁴⁷ Окосницу сложеног институционалног механизма ЕУ чини седам главних органа или институција, како их називају оснивачки уговори. То су Европски парламент, Европски савет, Савет, Комисија, Суд правде ЕУ, Европска централна банка и Рачуноводствени суд. Како видимо, статус главног органа сада су стекли Европски савет и Европска централна банка, док је Рачуноводствени суд поново увршћен у каталог органа који сачињавају институционални оквир Уније, пошто му је тај статус био одузет према неприхваћеном Уговору о уставу.⁴⁸ У остале органе Уније спадају Економски и социјални комитет и Комитет региона као њени саветодавни органи, као и Европска инвестициона банка која се првенствено бави финансијским питањима.⁴⁹

Свака институција дужна је да делује у оквиру надлежности које су јој поверене оснивачким уговорима и у складу са предвиђеним процедурама и условима. Поред тога, институције имају обавезу да међусобно остварују коректну сарадњу.⁵⁰

Лисабонски уговор садржи већи број конкретних измена у погледу састава, начина рада, одлучивања и надлежности како главних органа или институција, тако и саветодавних органа Уније. Овим уговором настављен је раније започети трен јачања улоге Европског парламента у односу на друге органе. Несумњиво најзначајнија новина је проширење његових овлашћења у законодавној и буџетској области. У погледу састава новина је да максимални број посланика износи 750 плус председник Парламента, с тим што није унапред извршена расподела посланичких места између држава чланица, већ су само дати критеријуми на основу којих ће то учинити Европски савет својом одлуком.⁵¹

Укључујући Европски савет у јединствени институционални систем Уније, Лисабонски уговор је значајно ојачао његов положај и утицај. У том погледу важну новину представља увођење функције председника

⁴⁷ Члан 13, став 1 Уговора о ЕУ.

⁴⁸ Чланови I-19 и I-31 Уговора о уставу за Европу.

⁴⁹ Више о томе: З.Радивојевић, Институционалне новине у Лисабонском уговору, Правни живот, 2009, бр.14, Том VI, стр. 56-59.

⁵⁰ Члан 13, став 2 Уговора о ЕУ.

⁵¹ Чланови 14 и 16 Уговора о ЕУ и 223-234, 289 и 314 Уговора о функционисању ЕУ. Више о томе: В.Кнежевић-Пређић, З.Радивојевић, Како настаје и делује право Европске уније, Београд, 2009, стр. 63-64.

Европског савета, уместо досадашњег председавајућег који се по систему ротације мењао на сваких шест месеци. Председник се бира на период од две и по године и њему су углавном поверена овлашћења процедуралне и репрезентативне природе. Друге новине везане су за овлашћење Европског савета да доноси обавезујућа акта и неке његове потпуно нове функције, као што је право да одлучује о формацијама Савета или да мења уговором прописан законодавни поступак и начин одлучивања у овом органу.⁵²

Лисабонски уговор садржи одредбе које суштински мењају досадашњи статус и нека овлашћења Савета. Реч је о изменама у погледу формација и председавања, положаја у поступку усвајања законодавних аката и буџета, начина одлучивања и јавности рада овог органа. Битну новину представља напуштање система одмеравања гласова, тј. пондерисаног гласања који је примењиван у овом органу више од пет деценија. Уместо тога, усвојено је начело једна држава – један глас, уз задржавање квалификоване већине као основног начина гласања и увођење система „двоструке већине“.⁵³

У односу на Комисију, Лисабонски уговор доноси промене састава, услова за именовање и поступка избора њених чланова, као и кандидовања и овлашћења председника Комисије. Најочљивију новину представља увођење функције Високог представника Уније за спољне послове и политику безбедности који треба да превазиђе досадашњи дуализам између ранијег Високог представника ЕУ за спољну политику и политику безбедности и комесара задуженог за спољне послове. Међутим, упркос спајању ових функција у једној личности Високи представник се опет појављује у двострукој улози, јер је истовремено члан Савета и потпредседник Комисије. Поред тога, уводи се Европска служба за спољне послове која стоји на располагању Високом представнику.⁵⁴

Лисабонски уговор предвиђа одређене новине у погледу организације правосудног система ЕУ. Оне се односе на назив и састав правосудних органа, број општих правобранилаца и поступак именовања судија и правобранилаца. Кад је реч о називу, највећу промену представља преименовање досадашњег Суда правде у Суд правде ЕУ, јер је тај нови назив заправо

⁵² Чланови 15 и 48 Уговора о ЕУ и 235-236 Уговора о функционисању ЕУ. Ближе о томе: З.Радивојевић, *Нова институционална реформа Европске уније*, *Анали Правног факултета у Београду*, 2009, бр.1, стр. 196-200.

⁵³ Чланови 16 Уговора о ЕУ и 237-243 Уговора о функционисању ЕУ. Видети о томе: З.Радивојевић, *Институционалне новине у Лисабонском уговору*, *Правни живот*, 2009, бр.14, Том VI, стр. 48-52.

⁵⁴ Чланови 17-18 и 27 Уговора о ЕУ и 244-250 Уговора о функционисању ЕУ. Више о томе: В.Кнежевић-Предић, З. Радивојевић, *Како настаје и делује право Европске уније*, *Београд*, 2009, стр. 68-69.

заједничка ознака за целокупни правосудни систем Уније. Према Лисабонском уговору само Суд правде ЕУ има статус институције Уније. У његов састав, као посебни правосудни органи, сада улазе Суд правде, Општи суд и специјализовани судови.⁵⁵

Кад су у питању друге институције, најзначајнију измену представља укључење Европске централне банке у листу главних органа ЕУ. Признајући Банци тај статус, Лисабонски уговор је изменио начин именовања председника, потпредседника и чланова Извршног одбора, као и њен процесни положај у поступку пред Судом правде. Уз то, по први пут је у Уговор унет одељак који садржи посебне одредбе о државама чланицама чија је валута евро.⁵⁶

С друге стране, Економски и социјални комитет и Комитет региона задржали су саветодавни статус, уз нешто другачије одређен састав и дужи мандат њихових чланова и функционера. У исто време ојачан је њихов утицај и положај у поступку пред Судом правде и у односу на Европски парламент.⁵⁷

2.4. Јединствена правила о измени оснивачких уговора и чланству

Уговор из Лисабона разликује уобичајени, односно редовни и поједностављени или упрошћени поступак измене оснивачких уговора. Уобичајени поступак измене и допуне може иницирати влада било које државе чланице, Европски парламент или Комисија. Предлог измена може се односити на повећање или смањење овлашћења ЕУ. Тај предлог упућује се Савету који га прослеђује Европском савету и о томе обавештава парламенте држава чланица. Пошто прибави мишљење Европског парламента и Комисије, Европски савет о предлогу одлучује простом већином.

Уколико прихвати предлог да се размотре предложене измене, председник Европског савета сазива Конвенцију коју чине: представници парламента држава чланица; шефови држава или влада чланица; представници Европског парламента и представници Комисије. Европска централна банка биће консултована уколико се предложене измене односе на монетарну област.

Задатак Конвенције је да размотри предлоге измена и допуна и консенсусом усвоји препоруке за конференцију представника држава чланица. Ову

⁵⁵ Чланови 13 и 19 Уговора о ЕУ и 251-257 Уговора о функционисању ЕУ. Ближе о томе: З.Радивојевић, Организација правосудног система Европске уније према Лисабонском уговору, Изазови европских интеграција, 2009, бр.4, стр. 117-129.

⁵⁶ Члан 13, ставови 1 и 3 Уговора о ЕУ и чланови 127-141 и 282-284 Уговора о функционисању ЕУ. Детаљна правила о њеном раду и функционисању налазе се у Протоколу бр. 4 о Статуту Европског система централних банака и Европске централне банке.

⁵⁷ Чланови 13, став 4 Уговора о ЕУ и 300-307 Уговора о функционисању ЕУ.

конференцију, по завршетку рада Конвенције, сазива председник Савета и њен је задатак да се постигне општа сагласност о амандманима на уговоре. Да би амандмани ступили на снагу потребно је да их усвоје све државе чланице у складу са својим уставним прописима. Ако две године по потписивању уговора којим се мења Уговор о ЕУ и Уговор о функционисању ЕУ четири петине држава чланица ратификују измене, а једна или више чланица наиђе на препреке у том процесу, о томе се обавештава Европски савет.

Европски савет може, простом већином и по добијеном одобрењу Европског парламента, одлучити да не сазива Конвенцију уколико то не захтевају размере предложених измена. У том случају он ће утврдити мандат конференције представника влада држава чланица за измене које је потребно извршити у уговорима.⁵⁸

Поједностављену процедуру измена иницира исти круг субјеката: влада било које државе чланице, Европски парламент и Комисија. Предлог измена се упућује Европском савету, с тим да се он може односити само на унутрашње политике и деловање Уније. Пошто прибави мишљење Европског парламента и Комисије, као и Европске централне банке уколико је реч о изменама у монетарној области, Европски савет једногласном одлуком усваја све или неке од предложених измена. Измене ступају на снагу када их одобре све државе чланице у складу са својим уставним прописима.⁵⁹

Лисабонски уговор предвиђа неке посебне ситуације у којима се може применити поједностављена процедура измене оснивачких уговора. Први је случај када Уговор о функционисању ЕУ или наслов V Уговора о ЕУ прописују једногласност у Савету и тада Европски савет може својом одлуком овластити Савет да пређе на квалификовану већину. Изузетак у том погледу представљају одлуке везане за војна питања и одлуке из области одбране. Поред тога, у случајевима за које Уговор о функционисању ЕУ прописује да Савет усваја законски акт у посебном законодавном поступку, Европски савет може својом одлуком предвидети прелазак на редовни законодавни поступак.

Европски савет дужан је да обавести националне парламенте о постојању иницијативе да се донесе нека од ових одлука. Уколико било који од националних парламената изрази несагласност у року од шест месеци од обавештења, одлука неће бити донета. Само ако ниједан од парламената не изрази своје противљење, Европски савет може једногласно, пошто прибави одобрење Европског парламента за које је потребна већина његових чланова, усвојити такву одлуку.⁶⁰

⁵⁸ Члан 48, ставови 1-5 Уговора о ЕУ.

⁵⁹ Ibid., став 6 члана 48.

⁶⁰ Ibid., став 7 члана 48.

Лисабонски уговор детаљније регулише поступак учлањења у Унију. Када је о условима за чланство реч, они су слични са до сада важећим уговорима. Уговор, наиме, захтева да је кандидат европска држава и да поштује основне вредности Уније, као и да је посвећен њиховом унапређењу. Држава кандидат подноси молбу за учлањење Савету, о чему се обавештавају Европски парламентар и парламенти држава чланица. Савет одлучује о молби једногласно, пошто консултује Комисију и прибави одобрење Европског парламента. При одлучивању се узимају у обзир и критеријуми о погодности кандидата које утврђује Европски савет.

Услови пријема и нужна прилагођавања оснивачких уговора регулишу се, као и до сада, посебним споразумом који се закључује између државе која приступа ЕУ и држава чланица. Тај споразум ступа на снагу пошто га потврде све стране уговорнице у складу са својим уставним процедурама.⁶¹

Новина коју доноси Лисабонски уговор тиче се иступања из чланства. Не само да се овај институт по први пут појављује у оснивачким уговорима, већ је доста детаљно регулисан и сам поступак иступања. Право је сваке чланице да, у складу са поступком који прописује њен правни поредак, одлучи да иступи из ЕУ. Она о тој намери обавештава Европски савет који утврђује смернице за преговоре о иступању. Споразум који проистекне из ових преговора закључује у име ЕУ Савет, квалификованом већином и пошто прибави одобрење Европског парламента. Представник државе која жели да иступи из ЕУ не учествује у гласању у Савету и Европском савету. Оснивачки уговори престаће да се примењују на ту државу даном ступања на снагу споразума о иступању или, ако до његовог ступања на снагу не дође, две године после саопштавања намере о иступању. Међутим, Европски савет може једногласно и уз сагласност са државом о којој је реч одлучити да тај рок продужи.⁶² Држава која је иступила из ЕУ може поново постати њен члан по поступку који је прописан за пријем нових чланица.

3. ОДСТУПАЊА У ПОСЕБНИМ ОБЛАСТИМА ДЕЛОВАЊА УНИЈЕ

Конституисање ЕУ као јединственог ентитета који замењује и наслеђује европске заједнице није уклонио све значајне разлике у посебним областима деловања Уније. Реч је о областима које су и пре Лисабонског уговора несумњиво одступале од комунитарног стуба, а то је заједничка спољна политика и политика безбедности којој је сада придодата и одбрамбена политика (у даљем тексту ЗСПБ) и полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима (у даљем тексту ППСКС).

⁶¹ Члан 49 Уговора о ЕУ.

⁶² Члан 50 Уговора о ЕУ.

3.1. Заједничка спољна и безбедоносна политика

Ступањем на снагу Лисабонског уговора ЗСППБ постала је део шире области спољњег деловања ЕУ (у даљем тексту СД). У исто време, за њу је креиран посебни правни режим. У област СД, осим ЗСППБ, спадају и заједничка трговинска политика, сарадња са трећим државама и хуманитарна помоћ, рестриктивне мере, закључивање међународних споразума и односи ЕУ са међународним организацијама и трећим државама, као и делегације ЕУ.

За тако дефинисану област Уговор о ЕУ прописује јединствене циљеве и принципе. За циљеве СД се може рећи да су то заправо значајно унапређени циљеви ЗСППБ и то: заштита вредности ЕУ, основних интереса, безбедности, независности и интегритета; консолидација и подршка демократији, владавини права, људским правима и начелима међународног права; заштита мира, спречавање сукоба и јачање међународне безбедности у складу са циљевима и начелима Повеље Уједињених нација, са принципима Завршног акта из Хелсинкија и са циљевима Париске повеље, укључујући оне које се односе на спољне границе; подстицање одрживог економског и друштвеног развоја, као и развоја животне средине у земљама у развоју са превасходним циљем да се искорени сиромаштво; охрабрење укључивања свих држава у светску економију између осталог и прогресивним укидањем ограничења у међународној трговини; помоћ развоју међународних мера за заштиту и повећање квалитета животне средине и одрживог управљања светским природним богатствима, да би се осигурао одрживи развој; помоћ народима, државама и регионима који су суочени са природним катастрофама или катастрофама које су резултат деловања човека; унапређење међународног система заснованог на снажнијој мултилатералној сарадњи и добром глобалном управљању. При остварењу ових циљева ЕУ се руководи принципима „који су инспирисали њен настанак, развој и проширење и које жели да унапреди у широј заједници: демократија, владавина права, универзалност и недељивост људских права и слобода, поштовање људског достојанства, принципа једнакости и солидарности и поштовање основних принципа Повеље Уједињених нација и међународног права“.⁶³

Полазећи од ових циљева и принципа, Европски савет утврђује стратешке интересе и циљеве ЕУ у целокупној области СД. Тим одлукама, које су донете на препоруку Савета, и то једногласношћу држава чланица, одређује се и трајање активности, као и средства ЕУ и држава чланица која ће бити ангажована. Неопходне извршне одлуке Савет доноси потом у по-

⁶³ Члан 21 Уговора о ЕУ.

ступцима који су различити за различите сегменте СД. Право да иницира процес одлучивања ужива Високи представник за спољну политику и политику безбедности у овој области, а Комисија за преостале области СД.⁶⁴ Неопходну конзистентност СД обезбеђују Савет и Комисија.⁶⁵

Да ЗСППБ није тек један сегмент СД ЕУ указује и члан 2 Уговора о функционисању ЕУ у коме налазимо можда не до краја прецизну, али дуго жељену класификацију овлашћења ЕУ. Став 4 овог члана указује, наиме, да ЗСППБ измиче класичној подели на искључива овлашћења и конкурентна или подељена овлашћења за разлику од других сегмената СД. Наиме, сви други сегменти су изричито сврстани или се дају сврстати према поменутом критеријуму анализом релевантних одредаба Уговора о функционисању ЕУ.⁶⁶ Насупрот томе, већ поменути члан 2 Уговора изреком издваја ЗСППБ и каже: „Унија је надлежна да, у складу са одредбама Уговора о Европској унији, утврђује и спроводи спољну политику и заједничку безбедност, што укључује и постепено дефинисање заједничке одбрамбене политике.» Тако се као правни основ деловања ЕУ у области ЗСППБ појављује само Уговор о ЕУ и то Глава 2 Наслова V који, како се већ да наслутити, прописује посебан правни режим деловања за институције ЕУ.

Наравно, главни органи ЕУ су и овде ти који врше овлашћења. Ипак, њихова улога је у ЗСППБ битно другачија. Тако је чак упитно да ли Комисија у овој области уопште има право иницијативе. Наиме, члан 30 Уговора о ЕУ прописује да свака држава чланица, Високи представник са спољну политику и политику безбедности или Високи представник уз подршку Комисије могу затражити од Савета да размотри одређено питање или му упутити неку иницијативу или предлог. Улога Европског парламента сведена је на његово право да буде консултован о главним аспектима и основним опредељењима у овој области. При томе је обавеза редовног консултовања наметнута не Савету, већ Високом представнику који треба да обезбеди да се мишљењу Парламента обезбеди дужна пажња. Парламент, уз то, има право да Савету упути питања везана за ЗСППБ, а Високом представнику и препоруке.⁶⁷

⁶⁴ Члан 22 Уговора о ЕУ.

⁶⁵ Ibid.

⁶⁶ Заједничка трговинска политика (чланови 3, 206, 207 Уговора о функционисању ЕУ); сарадња са трећим државама и хуманитарна помоћ (чланови 208- 211), економска, финансијска и техничка сарадња са трећим државама (чланови 212 и 213), хуманитарна помоћ (члан 214); рестриктивне мере (члан 215); међународни споразуми (чланови 216-219); односи са међународним организацијама, трећим државама и делегације ЕУ (чланови 220 и 221).

⁶⁷ Члан 36 Уговора о ЕУ.

Да процесом одлучивања доминирају органи у којима су представљене државе чланице, то јест Европски савет и Савет, изричито потврђује став 1 члана 24. Европски савет утврђује стратешке интересе и циљеве, дефинише опште смернице ЗСППБ и доноси неопходне одлуке, док Савет уобличава и, такође, доноси одлуке неопходне за њено дефинисање и спровођење.⁶⁸ При томе, они „одлучују једногласно, осим у случајевима када је то на други начин утврђено уговором“.⁶⁹

Као изричите изузетке од правила једногласности Уговор о ЕУ наводи одлуке Савета којима се, на бази одлуке Европског савета о циљевима и стратешким интересима ЕУ, дефинише акција или став ЕУ, одлуке Савета којима се дефинише акција или став ЕУ донете на предлог Високог представника, одлуке неопходне за спровођење већ дефинисане акције или става и одлуке о именовану Високог представника.⁷⁰ Дакле, не само да је представљање интереса држава чланица обезбеђено, већ је и њихова једногласност правило, а не изузетак.

Истини за вољу, Уговор о ЕУ оставља могућност државама чланицама да прошире домен примене квалификоване већине за одлуке које немају одбрамбене и безбедносне импликације. За то је, дакако, потребна њихова једногласна одлука.⁷¹ Истовремено, Уговор о ЕУ прописује и обратан механизам који омогућава држави чланица која се позове на своје образложене виталне интересе да спречи доношење одлуке квалификованом већином. У том случају, Високи представник, заједно са том чланицом, покушава да изнађе адекватно решење, а уколико у томе не успе, Савет може, квалификованом већином, одлучити да питање упути Европском савету, који о таквом захтеву одлучује једногласно.⁷² Уз све то, Уговор о ЕУ задржава институт „конструктивног уздржавања“ који је у право ЕУ увео још Уговор из Амстердама. Та установа држави чланица омогућава да се једностраном изјавом изузме из процеса одлучивања о одређеном питању. У том случају, одлука неће обавезивати ову државу, али она мора признати и поштовати њен обавезујући карактер за ЕУ.⁷³

Акти који проистичу из таквог процеса одлучивања јесу смернице, које имају несумњиво велики политички значај, док су одлуке акти који, осим политичког, имају и обавезујући правни карактер. Тиме је у великој мери поједноствљена класификација документа којима ЕУ спроводи сво-

⁶⁸ Члан 26 Уговора о ЕУ.

⁶⁹ Члан 24 Уговора о ЕУ.

⁷⁰ Члан 31, став 2 Уговора о ЕУ.

⁷¹ Став 3.

⁷² Ibid.

⁷³ Члан 31, став 1 Уговора о ЕУ.

ју ЗСППБ, што представља значајан корак напред. Оно што, међутим, одлуку из области ЗСППБ удаљава од преосталог дела СД је изричито искључење могућности да она има законодавни карактер.⁷⁴ Ова карактеристика одлуке у ЗСППБ је веома интересантна, обзиром да правни систем ЕУ познаје поделу правних аката на законодавне и оне који тај карактер немају, при чему се законским сматрају само акти донети на основу законодавне процедуре.⁷⁵

Као што је лишена искључивог права иницирања аката у области ЗСППБ, тако Комисија не ужива ни извршну, а још мање надзорну функцију. Наиме, извршна овлашћења у области ЗСППБ поверена су Високом представнику за спољну политику и политику безбедности и државама чланицама. Што се обавеза држава у том погледу тиче, Уговор о ЕУ их дефинише као обавезу држава да активно и безрезерво, у духу лојалности и узајамне солидарности подржавају спољно деловање Уније и делују у складу са предузетим мерама. Такође, државе се обавезују да унапређују узајамну политичку солидарност и да се уздрже од активности које су супротне интересима Уније или би могле да угрозе њену ефикасност.⁷⁶ Све то је далеко од обавезе држава чланица да предузму све потребне мере како би обезбедиле извршење свих обавеза које за њих проистичу из других сегмената СД.

Имајући у виду поменуте принципе који уређују природу обавеза држава у области ЗСППБ, не чуди што је механизам политичке контроле извршавања обавеза рудиментаран, док је правосудни механизам контроле у толикој мери ограничен да се чак може довести у питање само његово постојање. Наиме, Европском парламенту је, како смо већ напоменули, допуштено да Савету поставља питања везана за ЗСППБ. Од Парламента се, такође, захтева да два пута годишње размотри напредак у спровођењу ЗСППБ, укључујући и заједничку политику безбедности и одбрамбену политику.⁷⁷ Позиција Суда правде ЕУ је још слабија. Његова надлежност у овој области је изреком искључена. Изузетак у том смислу представља тзв. заштита комунитарне баштине и контрола законитости одлука којима се уводе санкције против физичких и правних лица из домена ЗСППБ.⁷⁸ У првом случају, задатак Суда је да спречи да се поступци предвиђени у области ЗСППБ „прелију“ на преостали део СД, као и обратно.⁷⁹

⁷⁴ Чланови 24 и 31 Уговора о ЕУ.

⁷⁵ Члан 289 Уговора о функционисању ЕУ.

⁷⁶ Члан 21, став 3 Уговора о ЕУ.

⁷⁷ Члан 36 Уговора о ЕУ.

⁷⁸ Члан 39 Уговора о ЕУ.

⁷⁹ Члан 40 Уговора о ЕУ.

3.2. Полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима

Кад су у питању одредбе којима је регулисана полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима, Лисабонски уговор већ на начелном нивоу доноси значајне измене у односу на досад важеће уговоре. Пре свега, ранији наслов VI Уговора о ЕУ⁸⁰ постао је сада део ширег Наслова V под називом „Област слободе, безбедности и правде“ у оквиру Дела III Уговора о функционисању ЕУ којим су регулисане политике и унутрашње акције Уније. Детаљне одредбе о правосудној сарадњи у кривичним стварима и полицијској сарадњи садржане су у Главама 4 и 5 поменутог Наслова V, заједно са основним одредбама (Глава 1), политикама контроле спољних граница, азила и имиграције (Глава 2) и правосудном сарадњом у грађанским стварима (Глава 3).

Пребацивање материје из некадашњег трећег стуба Уније у Уговор о функционисању ЕУ утицало је у знатној мери на отклањање неких разлика у овлашћењима главних органа које су постојале између европских заједница и полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима. У томе се огледа својеврсна супранационализација⁸¹ ове области која је праћена напуштањем међудржавног модела сарадње. Елементи тог процеса могу се уочити у низу одредаба Лисабонског уговора којима је регулисана правосудна сарадња у кривичној области.⁸² Најзначајније од њих односе се на јачање улоге Европског парламента у процесу одлучивања (примена редовног законодавног поступка чија је главна одлика управо то што се Парламент појављује као равноправни законодавац са Саветом)⁸³, укидање посебних врста правних аката које су институције доносиле у овој области (уместо заједничких акција, заједничких ставова, оквирних одлука, одлука и конвенција⁸⁴ убудуће ће се доносити регулативе, директиве и одлуке) и проширењу надлежности Суда правде ЕУ (овлашћење Суда да у најкраћем року одлучује о претходном питању које је покренуто пред националним судом државе чланице, а односи се на лице у притвору).⁸⁵

⁸⁰ Чланови 29-41 Уговора о ЕУ, измењен Уговором из Нице

⁸¹ J.Zemanek, *The criminal cooperation within the Area of Freedom, Security and Justice under Treaty of Lisbon*, Ceci n'est pas une Constitution – Constitutionalisation without a Constitution, I.Pernice-E.Tanchev (eds.), Nomos, Baden-Baden, 2009, p. 168

⁸² Више о томе: А.Чавошки, Сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова према Уговору из Лисабона, Европско законодавство, 2008, бр.25-26, стр. 7-11.

⁸³ Чланови 75, 78-79, 81-85 и 87-88 Уговора о функционисању ЕУ.

⁸⁴ Чланови 30-31, 34 и 37 Уговора о ЕУ, измењен Уговором из Нице. Више о томе: В.Кнежевић-Пређић, З. Радивојевић, *Како настаје и делује право Европске уније*, Београд, 2009, стр. 122-124.

⁸⁵ Члан 267 Уговора о функционисању ЕУ. Ближе о надлежности Суда правде у области правосудне и полицијске сарадње у кривичним стварима: З.Радивојевић, В. Кнежевић-Пређић, *Институције Европске уније*, Ниш, 2008, стр. 195-197.

Међутим, нестанак стубовске, трипартитне структуре Уније није довео до успостављања пуне унутрашње кохерентности и јединства ЕУ у области полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима. Метод међудржавне сарадње још увек није дефинитивно напуштен у овој области што је највећим делом последица уважавање националних правних традиција и особености правних система држава чланица. Пре свега, шира област слободе, безбедности и правде у који је укључена полицијска и правосудна сарадња у кривичним стварима спада у оквире подељене или конкурентне надлежности где право регулисања припада и ЕУ и државама чланицама.⁸⁶ Право државе да уређује ову област ограничено је легислативним деловањем ЕУ. Државе, дакле, могу усвајати само оне мере које регулишу материју непокривену мерама ЕУ или су потребне за њихову имплементацију. Државе ће, такође, поново стећи право да уређују ову област уколико ЕУ одлучи да у њима више не врши своја овлашћења.⁸⁷

С друге стране, ојачана је улога националних парламената у законодавном процесу и политичкој контроли. Нацрте својих аката главни органи Уније (Европски парламент, Комисија, Савет, Суд правде и Европска централна банка), као и група држава чланица дужни су да достављају националним парламентима који проверавају да ли је предлог у складу са начелом супсидијарности. Ова обавеза важи и за све нацрте правних аката који се тичу правосудне сарадње у кривичним стварима и полицијске сарадње. Уколико једна четвртина националних парламената прихвати образложено мишљење о непоштовању начела супсидијарности нацрт акта мора бити преиспитан од стране предлагача који након тога може одлучити да предлог подржи, промени или да га повуче. Уз то, национални парламенти морају бити обавештени о садржају и резултатима надзора над спровођењем политике Уније у области полицијске и правосудне сарадње у кривичним стварима.⁸⁸

Државе чланице задржале су пуну надлежност у области одржавања јавног реда и мира и очувања унутрашње безбедности. У односу на правосудну сарадњу у кривичним стварима и полицијску сарадњу Суд правде ЕУ није надлежан да контролише законитост или сразмерност операција које предузимају полицијски органи у примени закона или одржавању јавног реда и мира.⁸⁹ Ради јачања и промовисања оперативне сарадње држава чланица предвиђено је оснивање Сталног комитета за унутрашњу безбед-

⁸⁶ Члан 4, став 2 ј Уговора о функционисању ЕУ.

⁸⁷ Члан 2, став 2 Уговора о функционисању ЕУ. Више о томе: В.Кнежевић-Предић, З.Радивојевић, Како настаје и делује право Европске уније, Београд, 2009, стр. 58-59.

⁸⁸ Чланови 69-70 Уговора о функционисању ЕУ и 7 Протокола о примени начела супсидијарности и пропорционалности.

⁸⁹ Чланови 72 и 276 Уговора о функционисању ЕУ.

ност. У раду овог саветодавног тела, задуженог за координацију акција надлежних органа држава чланица, могу да учествују представници органа Уније и њених помоћних тела, док се Европски парламент и национални парламенти обавештавају о активностима комитета. Државе чланице ипак и даље остају потпуно слободне да успостављају погодне облике међусобне сарадње и координације између надлежних служби које су задужене за националну безбедност. Савет је надлежан да усваја мере којима се обезбеђује, подржава и допуњава административна сарадња између служби држава чланица.⁹⁰

Лисабонски уговор садржи још неке одредбе које нагињу моделу међудржавног регулисања у области полицијске и правосудне сарадње. Тако право предлагања правних аката у овој области поред Комисије сада има и једна четвртина укупног броја држава чланица, за разлику од ранијег решења по коме су право законодавне иницијативе државе чланице могле да користе појединачно.⁹¹ Иако Комисија и државе чланице у погледу предлагања аката нису више равноправни, сматра се да је та промена корисна и разумљива,⁹² јер ће иницијатива иза које не стоји само једна држава имати веће изгледе да буде прихваћена у Савету и Европском парламенту.

Обавезе држава чланица у погледу приближавања својих законских и подзаконских прописа од значаја за међусобно признавање судских одлука и сарадњу полицијских и правосудних органа у кривичној области која има прекограничну димензију ограничена је на минимална правила. Европски парламент и Савет могу, наиме, утврдити минимум правила која се односе на узајамно прихватање доказа између држава чланица; права лица у кривичном поступку; права жртава кривичних дела и друге специфичне елементе кривичног поступка. При томе се води рачуна о разликама између правних традиција и система држава чланица, уз могућност да државе предвиде виши ниво заштите лица у кривичном поступку.

Кад су у питању материјални прописи кривичног права, постоји могућност да се утврде минимална правила за дефинисање кривичних дела и санкција у тој области, посебно за тешке облике криминала са прекограничном карактером (тероризам, трговина људима, сексуално искоришћавање жена и деце, илегални промет дроге и оружја, праће новца, корупција, фалсификовање средстава плаћања, дела из области информатичког и организованог криминала).⁹³ Међутим, у области превенције криминалите-

⁹⁰ Чланови 71 и 73 Уговора о функционисању ЕУ.

⁹¹ Упореди члан 76 Уговора о функционисању ЕУ са чланом 34 Уговора о ЕУ, измењен Уговором из Нице.

⁹² J. Zemanek, *op.cit.*, p.169.

⁹³ Чланови 82-83 Уговора о функционисању ЕУ.

та искључено је свако приближавање и хармонизација прописа држава чланица.⁹⁴

Поред редовног законодавног поступка који се у наведеним случајевима примењује, постоји могућност коришћења посебног законодавног поступка у коме Савет одлучује једногласно после добијеног одобрења Европског парламента. На овај начин може се, између осталог, основати канцеларија Европског јавног тужилаштва у оквиру Бироа за правосудну сарадњу (Еуројуст). Европско тужилаштво биће надлежно да покреће истрагу, кривично гони и подиже оптужнице против извршиоца кривичних дела и њихових саучесника за дела против финансијских интереса Уније. Оно ће у том својству поступати пред надлежним националним судовима држава чланица. Европски савет може да прошири надлежност Европског тужилаштва, посебно у вези са организованим криминалом који има прекогранични карактер.⁹⁵ Као други случај у коме се примењује посебна законодавна процедура предвиђено је утврђивање услова и граница у оквиру којих полицијски и правосудни органи једне државе чланице могу интервенисати на територији друге државе, заједнички и уз сагласност те државе.⁹⁶

Будући да област полицијске и правосудне сарадње обухвата и нека осетљива питања за сувереност држава, Лисабонски уговор садржи заштитне клаузуле (познате као „emergency brake“) које чланице могу користити када оцене да су им повређени национални интереси. Уколико, наиме, сматрају да предлог правног акта може утицати на основне аспекте националног правног система или правосудног система у кривичној области, државе чланице имају право да се обрате Европском савету и тако суспендују редовни законодавни поступак. После расправе и постигнутог консензуса Европски савет у року од четири месеца враћа предлог акта Савету чиме се наставља редован законодавни поступак. Уколико се, пак, не постигне договор у наведеном року, најмање девет држава које желе да наставе са сарадњом на основу предлога спорног правног акта морају да обавесте Европски парламент, Савет и Комисију који им дају одобрење за успостављање такве сарадње.⁹⁷ Овде је реч о ближој полицијској и правосудној сарадњи у кривичним стварима, што представља још једну новину предвиђену Лисабонским уговором.⁹⁸

Прелазним одредбама које су садржане у посебном протоколу одложен је почетак примене неких одредаба из области правосудне и полициј-

⁹⁴ Члан 84.

⁹⁵ Члан 86.

⁹⁶ Члан 89.

⁹⁷ Чланови 82, став 3 и 83, став 3.

⁹⁸ А.Чавошки, *op.cit.*, стр. 9

ске сарадње на период од 5 година. Оне се односе на дејство правних аката који се доносе у редовном и посебним законодавним поступцима, као и надлежност Комисије и Суда правде у овој области.⁹⁹ Најзад, посебним протоколом који се односи на став Уједињеног Краљевства и Ирске према области слободе, безбедности и правде предвиђено је ослобађање ових држава од обавеза из ове области, укључујући и оне које су постојале пре Лисабонског уговора.¹⁰⁰

4. ЗАКЉУЧАК

Анализа нове архитектуре ЕУ у светлу релевантних одредаба Лисабонског уговора указује на значајно јачање елемента њеног јединства. Ипак, то снажење кохезионих фактора није следило модел уједначеног, једносмерног и линеарног раста. Један правац снажења следио је линију установљења нових елемента јединства. Нестанак Европске заједнице, „осамостављање“ ЕВРОАТОМ-а и конституисање ЕУ као јединственог правног субјекта свакако је најзначајнији нови елемент јединства. Други правац јесте снажење већ постојећих елемената јединства, мада не подједнако по обиму и интензитету за све елементе. Промене које је Лисабонски уговор донео у области овлашћења институција или поступку усвајања обавезујућих одлука представљају речити пример у том погледу.

Исти закључак може применити и кад су у питању одступања у појединим областима деловања. Чини се да ни ту промене нису биле уједначене, линеарне нити једносмерне. Оно што је, међутим, остало исто, и што представља константу јесте метод: раније области међудржавне сарадње повезују се са комунитарним областима и тако креирају нове, шире целине. Истовремено, задржавају се особености и једног и другог модела. При томе, комунитарни модел је задржан у целини и правосудно заштићен тамо где је већ постојао. Судбина међудржавног модела је, међутим, понешто сложенија. Негде је он тек незнатно начет, као што је то случај са ЗСППБ. У области ППКС међудржавни модел је напуштен у неким својим битним – можда и најбитнијим сегментима. Међутим, а духу тако често примењиване и, упркос бројним критикама, досада успешне политике компромиса, одложена је примена одређених битних елемената комунитарног модела у овој области.

⁹⁹ Чланови 5 и 10 Протокола о прелазним одредбама.

¹⁰⁰ Члан 4 bis Протокола.

*Zoran Radivojević, Ph.D., Full Professor
Faculty of Law Niš*

*Vesna Knežević-Predić, Ph.D., Full Professor
Faculty of Political Sciences Belgrade*

The New Architecture of the European Union

Abstract

The Lisbon Treaty has brought significant changes into the architecture of the European Union. The most important novelty, however, is the establishment of a full unity of the Union structure achieved by creating new and strengthening the existing elements. The new elements of this unity are the disappearance of the European Community, the „independence“ of the European Atomic Energy Community, constituting the European Union as a single entity and the introduction of EU values. At the same time, the Lisbon Treaty has strengthened the existing elements of the common institutional mechanisms, rules on amending the founding treaties and EU membership.

However, constituting the Union as a single entity which has replaced and succeeded the European Communities has not abolished the EU elements of diversity. In the areas that differed, even before the adoption of the Lisbon Treaty, from the community pillar, there remain significant differences in the nature and the scope of competences of the Union institutions. This mainly regards the common foreign and security policy, which now includes the defense policy, where the existing model of inter-state cooperation has been only slightly interfered with. In contrast, in the field of police and judicial cooperation in criminal matters, which has become part of a larger Area of Freedom, Security and Justice, the inter-state model of cooperation has been abandoned in some of its most important elements. However, the implementation of some of the important elements of the supranational model has been postponed.

Key words: Lisbon Treaty, European Union, elements of unity, and diversity, communiti model, method of interstate cooperation.