

Проф. др Драган Батавeљић

Правни факултет Универзитета у Крагујевцу

Др Благоје Пушоња

Министарство унутрашњих послова Републике Србије
Полицијска управа Крагујевац

ИНСТИТУЦИОНАЛНА РЕФОРМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ И ДОПРИНОС ЛИСАБОНСКОГ УГОВОРА ОВОМ ПРОЦЕСУ

Аутори у овом раду указују на неопходност институционалних реформи унутар велике европске породице, која је постала највећа регионална организација на свету. Сам настанак Европске уније био је условљен развојем уставности после Другог светског рата, односом политичких снага, као и затегнутим односима два највећа пакта тога периода – Варшавског и Северно-атлантског. Развој светске уставности и савремене тенденције условиле су израду Устава Европске уније, чије доношење није успешно завршено, тако да је решење пронађено у Лисабонском уговору, који представља замену за овај Устав. Наведени Уговор веома је значајан за данашњу институционалну слику Уније и превазилажење тзв. „институционалне кризе“ настале после неуспелог референдума за прихватање европског Устава. Постигнути договор и прихватање Лисабонског (Реформског) уговора је било веома значајно и за уношење битних новина у институционални систем Уније, а посебно за стварање и остваривање права свих њених грађана. Аутори посебно указују на чињеницу да је овај систем изузетно сложен, компликован, спор, прескуп и веома тежак за разумевање.

Кључне речи: Уставност; Европска унија; Лисабонски (Реформски) уговор; Институционална реформа ЕУ; Глобализација; Европски федерализам.

Драган Батавeљић, bataveljic@jura.kg.ac.rs.

Благоје Пушоња, blagoje.pusonja@gmail.com.

1. УВОД

За сваку демократску државу, као и за једну велику регионалну организацију попут Европске уније, веома је битно указати на начин стварања и извршавања права Европске уније. С обзиром на то да Унија има велике шансе да једног дана постане федерација, то и њени органи, приликом стварања права, поступају у складу са правним начелима, која се примењују у истом таквом процесу једне демократске државе, која је уређена федералистички. Наравно, треба имати на уму да је стварање права Европске уније веома компликован и сложен процес, у коме централно место припада Савету. Наиме, овај орган се може сматрати правим законодавцем Европске уније, јер доноси одлуке на предлог Комисије, која има монопол законодавне иницијативе¹ и надлежност извршења правних аката које је донео Савет, као и вршење надзора над поштовањем права Европске уније.

Карактеристично је да у овом процесу, Европском парламенту припада веома ограничено право учествовања, и оно се своди само на: 1) поступак саслушања (консултације), 2) поступак саодлучивања, и 3) поступак сарадње.

2. ПРАВО ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ (ИЗВОРИ, СТВАРАЊЕ И ОСТВАРИВАЊЕ)

Када је реч о Европској унији, треба рећи да право ове регионалне организације има специфичне правне изворе и да се оно ствара изузетно сложеним поступком. Наиме, у стварању овог права, органи Европске уније имају јасно подељене улоге, с тим што се наведено право заснива на посебним структуралним принципима (што је карактеристично и за право држава чланица). Међутим, веома битно је да овде постоји „правна надмоћ права Европске уније над унутрашњим правом држава-чланица“.²

Извори права Европске уније деле се на две групе: примарне и секундарне. Примарни извори су: 1) уговори о оснивању европских заједница и Европске уније; 2) измене и допуне ових оснивачких уговора; 3) уговори о приступању нових држава-чланица; 4) општа правна начела, која су се развила у дугогодишњем раду Суда правде; 5) структурални принципи права Европске уније; 6) најважнији принципи правне државе (принцип правне сигурности, принцип законитости

¹ Слична је ситуација и у модерним државама, где парламент, као прави законодавац делује, по правилу, на предлог владе.

² Д. М. Стојановић, *Уставно право, Књига I*, SVEN, Ниш 2009, 191.

управе, принцип сразмерности, принцип основних права и други); 7) Европска конвенција о правима човека и основним слободама;³ и 8) Повеља о основним правима Европске уније.⁴ У секундарне изворе права Европске уније, спада право које доносе њени органи, а то су: 1) уредбе; 2) директиве; 3) одлуке; 4) препоруке и мишљења; 5) правни акти *sui generis* (закључци, пословници органа, правила којима се уређује поступак и друго); и 6) међународни уговори (налазе се између примарног и секундарног права).

Општепозната чињеница је да је за сваку државу најважнији правни акт њен устав. То је за европске заједнице њихов оснивачки уговор. С обзиром на то да примарно право има јачу правну снагу од секундарног права, оно се сматрало уставом Европске уније, које је од 2006. године било кодификовано у Уставу који није усвојен и који је замењен Лисабонским уговором. Оно што у овом делу анализе права Европске уније треба да нагласимо, јесте и податак да у примарно право спадају, као што смо напред навели, и структурални принципи права Уније, из којих произлази да национално државно право треба тумачити у складу са правом Европске уније. У ове принципе спадају: 1) принцип аутономног и непосредног важења; и 2) принцип примата над државним правом.

У напред наведеном тексту, анализирајући *структуралне принципе права Европске уније*, указали смо на однос права Уније и права држава-чланица, тј. на постојање примата права Уније над државним правом. Такође, примат права Европске уније постоји и према уставном праву држава-чланица. Наиме, уколико се дође у ситуацију у којој постоји колизија, тј. сукоб права Уније и права држава-чланица (узајамно супротне норме регулишу супротно чињенично стање), примењује се правно становиште које је заузео и Суд правде. Према овом становишту, првенство над правом држава чланица има читаво право Европске уније, и то како примарно, тако и секундарно и тај примат је Суд ближе одредио као „првенство примене“.⁵ То значи, да уколико је право неке државе-чланице (национално право) супротно праву Европске уније, оно се не укида, него се само, у том конфликтном случају, не примењује. Слична ситуација је и са уставним правом држава-чланица, чија примена се потискује у односу на примену права Европске

³ Ова Конвенција представља заједнички именитељ европске уставне традиције.

⁴ Свечано проглашена децембра 2000. године у Ници, а израђена од стране Конвенције, у чијем саставу је било 15 представника шефова држава и влада (као и други чланови).

⁵ Д. М. Стојановић, 198.

уније.⁶ За овај однос је битно да се ови уставни на различите начине прилагођавају праву Европске уније, сагласно напред наведеном принципу његовог примата, тј. првенства примене. То се чини како би се ови уставни и државни у којима се они примењују лакше прилагодили убрзаним процесима европских интеграција и бројним променама у оснивачким уговорима.

Коначно, треба указати и на веома значајан принцип, који регулише поделу надлежности између Европске уније и држава-чланица. Ова подела произлази из чињенице да су овлашћења за стварање права, а једним делом и за његово вршење, са држава-чланица пренета на Европску унију. То значи да Унија не располаже изворним (оригинерним) овлашћењима, него да има једино компетенције које су јој државно-чланице изричито пренеле. Према томе, Европска унија нема државни квалитет и у томе се, управо, види битна разлика између Уније и државе. Европска унија нема *Kompetenz-Kompetenz* (надлежност надлежности),⁷ већ она остаје државама чланицама. Отуда, веома је битан *принцип супсидијарности*⁸ за поделу надлежности између Европске уније и држава-чланица. У складу са *принципом подељене надлежности*, а пре свега, са наведеним принципом супсидијарности, у областима које не спадају у њену искључиву надлежност, Унија интервенише „само и у мери у којој циљеви разматране акције не би могли бити остварени на задовољавајући начин од стране држава чланица, како на централном, тако и на регионалном и локалном нивоу“.

3. ГЛОБАЛИЗАЦИЈА (САВРЕМЕНИ СВЕТСКИ ПРОЦЕС) И ЕВРОПСКА УНИЈА

Глобализација (интернационализација, мондијализација) је процес који често има негативну конотацију. Због тога, код многих антиглобалиста се јавља оправдани страх од тзв. интернационализације, иако сам глагол „глобализовати“, „интернационализовати“ и сл. није увек имао ружан призив и није изазивао бојазан код људи. Наиме, супротно таквом схватању, кроз историју смо имали читав низ примера глобали-

⁶ Треба нагласити да у теорији има доста спорења између аутора о томе да ли тај примат постоји и према основним принципима (темељним начелима) устава држава-чланица, чиме се омогућава да, макар и у теоријским размишљањима, постоје другачија решења. Наравно, морамо указати на чињеницу да је овде ситуација нешто другачија, јер се у једном већем броју држава тај примат не признаје.

⁷ Способност одређивања граница надлежности између држава и централне владе је оно што немачко уставно право назива *Kompetenz-Kompetenz*, а то је судски надзор сукоба надлежности.

⁸ Овај принцип је садржан у Уговору из Мадрихта.

зације у одређеним областима и нико се тога није плашио.⁹ Отуда, за *глобализацију* може се рећи да представља процес који је супротан индивидуализацији и, као такав, захтева одређен, мањи или већи, степен интеграције. Наравно, за такву интеграцију су потребни одређени мотиви, тј. потребно је постојање одређених интереса за улазак у одређену организацију, савез, унију и слично. Такви мотиви, тј. интереси нису исти у свим земљама, већ се разликују од једне до друге земље, али као најважнији мотиви за европско уједињење, може се навести шест универзалних (општеприхваћених), а то су: 1) обезбеђење мира; 2) припадност једној вредносној заједници; 3) раст економског стандарда; 4) више утицаја у спољној политици и политици безбедности; 5) изгледи на већи успех при решавању проблема који превазилазе границе (на пример, при заштити човекове околине), као и 6) јачање пријатељства међу народима.¹⁰

С обзиром на то да се национализам и национална држава руководе, пре свега, националним (а не универзалним) интересом, и да теже затворености својих нација у своје границе, глобализам их види као своје главне противнике. Он то оправдава чињеницом да национална држава има своје прописе, царине, границе и др., што спутава кретање робе, услуга, људи и капитала и, на тај начин, смањује профит великих мултинационалних компанија. Међутим, говорећи о „новом светском поретку“, можемо рећи да он није осмишљен до краја, и не представља у потпуности материјализовани концепт, иако постоје јасно формулисани циљеви и методи његовог успостављања. Због тога, може се и у овој фази само рећи да постоје настојања да се он успостави,¹¹ а не и да је успостављен, па се, управо због тога, овај појам обележава знацима навода, што уопште не умањује његов значај.¹² Посебно је значајно указати на чињеницу да „нови светски поредак“ и његово

⁹ Најпознатији пример таквог глобализовања (класичан пример глобализације) је трговање свилом од Кине до Европе („Пут свиле“), а у овом сусретању Истока и Запада, народи тога времена су размењивали и производе материјалне и духовне културе, стицали нова искуства, проширивали своја знања и учили једни од других. То је било омогућено појавом морепловаца и остваривањем живих контаката становника два континента – Европе и Азије (повезујући, притом, и бројне друге земље на том, веома важном и доста дугом путу).

¹⁰ Када је реч о европским интеграцијама, а самим тим и о процесу глобализације, треба рећи да је, на пример, само до почетка Другог светског рата поднето око 200 скица, планова и нацрта за европско уједињење.

¹¹ Веома темељну студију о „новом светском поретку“ и, за сада, код нас најопсежнију, можемо наћи у делу: Д. Симић, *Поредак света*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд 1999.

¹² О овоме, шире вид. Д. Симеуновић, *Нација и глобализација*, ЗОГРАФ, Београд 2009, 96.

успостављање нису само жеља једне државе, једног центра моћи,¹³ него постоје и друге регионалне и континенталне новонастале светске силе, које имају тенденцију и жељу да увећају своју моћ, ресурсе и позиције у свету, а самим тим и степен доминације.¹⁴

За Европску унију се, у ствари, може рећи да је ћерка глобализације.¹⁵ Наиме, уколико упоредимо значење речи „унија“ некад и сад, одмах пада у очи да Срби то схватају као „унијаћење“ њихових предака, које је спровођено од стране Ватикана, уз свесрдну помоћ Хабзбурга и Млетака. То је био покушај да се потомци првог српског архиепископа, Светог Саве, натерају да признају римског папу за врховног верског поглавара. Притом су се бројни латински мисионари служили разним лукавствима и подлостима да би Србе превели у другу веру, па отуда, реч „унија“ за Србе има негативну конотацију и непријатно значење. Наиме, од Срба је тражено да признају врховну власт римског папе ради сједињавања са тзв. „универзалном црквом“, а заузврат би могли да сачувају свој „грчко-источњачки литургијски обред“. Све то је чињено уз помоћ обмана, нуђења материјалних вредности и бољег комфора, а када то није било довољно, примењивано је и насиље, све ради „унијаћења“ („унијатства“).

Због наведеног процеса глобализације, који је данас веома актуелан и представља покрет глобалног нивоа, предвођен најмоћнијим земљама „Запада“, као и због велике институционалне кризе која је настала у функционисању Европске уније, крајем XX и почетком XXI века, од стране оснивача Европске уније и носилаца највиших политичких функција у Бриселу, постављено је питање неопходности реформе ове велике европске породице. Наиме, отежано функционисање ове велике регионалне организације, изузетно велика сложеност рада, немогућност спровођења одлука донетих на највишем нивоу, страх од губитка идентитета држава-чланица и држава кандидата за улазак у ову Унију, нејединствена монетарна унија (неколико држава-чланица немају евро као своју валуту), претња неких чланица да иступе из чланства због неслагања са политиком Европске уније (на пример, Велика Британија),

¹³ Ту се мисли на САД.

¹⁴ Ту мислимо, пре свега, на СР Немачку, Јапан, Француску, Велику Британију, Бразил, Кину, Турску, Нигерију, Пакистан, Индију и друге земље.

¹⁵ Суштина данашње Европске уније састоји у томе да се управо она представља као та права и потпуна Европа, која нема алтернативу, јер су „Романо-германи своју цивилизацију прогласили најбољом, највишом и једином достојном човека и почели ту и такву цивилизацију (названу ‘Европа’) да намећу остатку човечанства.“ То управо примећује и аустријски социолог Ханес Хофбауер, који у својој студији о проширењу Европске уније на Исток, наводи да „романо-германска европеизација лежи у основи савремене идеје стварања Европске уније“.

као и бројни други разлози, утицали су на доношење одлуке о сазивању Европске конвенције (конвента) о будућности Европске уније. Радни налог за овај Европски конвент, гласио је „*Европску унију учинити способном за будућност*“.

4. ЛИСАБОНСКИ УГОВОР – ЗАМЕНА ЗА НЕУСПЕЛИ УСТАВ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

За право Европске уније било је веома значајно доношење Устава Европске уније, што, међутим, није успешно завршено, тако да је решење пронађено у доношењу Лисабонског (Реформског) уговора, који је представљао замену за неуспели европски устав. Наиме, процес конституционализације правног поретка Европске уније и њених политичких институција окончан је усвајањем споразума њених чланица о Уставу Европске уније. Децембра 2001. године, Европски савет је сазвао Конвенцију о будућности Европе, коју је сачињавало 105 представника држава-чланица Уније и кандидата за чланство у овој великој европској породици. Председник Конвенције је био бивши председник Француске, Валери Жискар д’Естен, који је после пуних 16 месеци рада,¹⁶ у јулу месецу 2003. године, уручио тадашњем председавајућем Европске уније, готов документ (Устав Европске уније). Пошто је прошао целокупну процедуру, као и Европску комисију и Међувладину конференцију, Устав је, од 27 земаља-чланица Европске уније, потписало 25 шефова европских држава, 28. октобра 2004. године, у Риму. Међутим, овај Устав није могао да ступи на снагу 1. новембра 2006. године (како је то било предвиђено), јер су његово ступање на снагу блокирали негативни исходи референдума у Француској и Холандији.

После неприхватања Устава Европске уније, на снази је остао Уговор из Нице, који није био прилагођен трендовима у развоју Европске уније и потребама њених грађана. Да би у потпуности реализовала своје потенцијале, Унија је морала нужно да се модернизује и реформише, пре свега, због повећања броја чланица, проширења надлежности Уније, сусретања са новим проблемима (на пример, климатске промене, међународни тероризам и слично), због проблема у функционисању постојећег система, делотворности институција, тзв. „пондерисања гласова“ (поједине земље су имале већу важност у доношењу одлука) и др.

¹⁶ Овај период израде нацрта Уговора о Уставу за Европу, трајао је од 28. фебруара 2002. до 10. јула 2003. године.

Према томе, основна сврха доношења Реформског уговора потписаног у Лисабону је, пре свега, потреба за модернизацијом институција, као и за променом њиховог функционисања, јер је било потребно донети нова правила за проширену европску породицу од 27 чланова. Сва досадашња проширења довела су до прерастања Европске уније у комплекснију и свеобухватнију организацију, која дотиче све сфере социјалних односа. Међутим, треба нагласити да Лисабонски уговор не мења институционалну слику Уније и не укида постојеће институције, већ да су три основна циља његовог потписивања следећа: 1) више ефикасности код доношења одлука; 2) више демократије кроз повећање улоге Европског парламента и националних парламената држава чланица; и 3) повећање повезаности (кохерентности) са спољног аспекта (редефинисање политике спољних послова).¹⁷

Договором и прихватањем новог Уговора о Европској унији требало је, дакле, коначно пребродити „институционалну кризу“ у Унији, изазвану пропашћу европског устава. Међутим, око овог значајног документа и даље се „ломе копља“, јер га једни сматрају историјским споразумом, великим успехом и достојном заменом за европски устав, а други недореченим и непрецизним. Отуда се оправдано поставља питање, шта је то ново што је донео Лисабонски уговор, тако да се, најпре, може рећи да се Европска унија његовим доношењем помакла напред у односу на Уговор из Нице. Одређене измене треба да омогуће даље реформе, као и проширење ЕУ. Међутим, важније од свега тога (можда и најважније) у новом уговору Европске уније, јесте то што се њиме омогућује да се одлуке у ЕУ доносе већински (а не једногласно) у 50 нових области, међу којима су и области правосуђа и полицијске сарадње, образовања и привреде.¹⁸

Поред тога, као најважније новине овог Уговора могу се навести следеће чињенице:

1. У 50 чланова набраја чврсто загарантована права чланица, у која спадају и слобода говора и вероисповести;

¹⁷ Лисабонски уговор је међународни уговор потписан 13. децембра 2007. године у Лисабону, као резултат вишегодишњих преговора о, првенствено, институционалним питањима, који би требало да донесе политичке, економске и социјалне промене. Он је веома значајан за будућност Европе и, као такав, *не укида*, већ *надопуњује* постојећи Уговор о оснивању Европске заједнице (Римски уговор) и Уговор о Европској унији (Мастрихтски уговор). Службени назив Уговора је „Уговор из Лисабона о измени Уговора о Европској унији и Уговора о оснивању Европске заједнице“ (Документ 2007/Ц 306/01). О овоме, шире вид. М. Јањевић, *Реформски уговор ЕУ из Лисабона*, Службени гласник, Београд 2007, 7.

¹⁸ Принцип одлучивања конзенсусом остао је, пак, да важи у областима спољне политике, одбране, делом и социјалних питања, пореза и културе.

2. Уводи положај председника и јача функцију шефа дипломатије;
3. Европска комисија би, од 1. новембра 2014. године, била смањена са садашњих 27 на 2/3 чланица, тј. на 18 чланица;
4. Европски парламент би могао више да утиче на законе ЕУ;
5. Унија добија свог председника, уместо ранијег ротирајућег председавајућег (на том месту су се сваких шест месеци смењивале поједине државе ЕУ);
6. ЕУ добија и свог министра спољних послова (званични назив „Високи представник за спољне послове и безбедност“);
7. Смањује се и број посланика у Европском парламенту, са садашњих 785 на укупно 751 (750 посланика плус председник Парламента);
8. Уводи се „правило двоструке већине“ за гласање у Савету министара;
9. Европска унија добија статус правног лица, чиме стиче и могућност склапања међународних уговора, као и чланства у међународним организацијама;
10. Уводи се „излазна клаузула“, која омогућује чланицама ЕУ да иступе из ове организације.

5. НАЈВАЖНИЈЕ ИНСТИТУЦИЈЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Лисабонским уговором су извршене бројне реформе (отуда и назив „*Реформски*“). Тако се, уношењем новог члана, наглашава да је Унија заснована на „поштовању људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, правне државе, као и на поштовању права човека, укључујући и права лица која припадају националним мањинама. Ове вредности су заједничке свим државама чланицама у друштву које карактерише плурализам, недискриминација, толеранција, правда, солидарност и једнакост између жена и мушкараца“. Први члан одељка (Лисабонског уговора) који се односи на измене Уговора о Европској унији, прописује велике измене институција ЕУ. У одредбама о институцијама говори се да је Унија утврдила јединствени институционални оквир у циљу унапређења својих вредности, постизања својих циљева, циљева својих грађана и држава-чланица, као и за обезбеђење кохерентности, ефикасности и континуитета својих политика и акција. Због тога су, као институције Уније предвиђени:

1. Европски парламент (*European Parliament*);
2. Европски савет (*European Council*);

3. Савет Европске уније (*Council of the EU*);
4. Европска комисија (*European Commission*);
5. Суд правде Европске уније (*Court of Justice of the EU*);
6. Европска централна банка (*European Central Bank*);
7. Европски ревизорски суд (*European Court of Auditors*);
8. Европска служба за спољне послове (*European External Action Service*);
9. Европски економски и социјални комитет (*European Economic and Social Committee*);
10. Комитет региона (*Committee of the Regions*);
11. Европска инвестициона банка (*European Investment Bank*);
12. Европски инвестициони фонд (*European Investment Fund*);
13. Европски омбудсман (*European Ombudsman*);
14. Европски надзорник за заштиту података (*The European Data Protection Supervisor*).

Када је реч о *Европском парламенту*, састављеном од представника грађана Уније (чији број не прелази 750 посланика + председник Парламента),¹⁹ треба рећи да су и ту извршене одређене промене у погледу проширења његових овлашћења у законодавној сфери, процесу доношења буџета Европске уније и ратификацији међународних уговора. Европски парламент врши, заједно са Саветом, значајну функцију законодавног и буџетског органа. Он спроводи политичку контролу и надзор над европском егзекутивом, даје мишљења у складу са условима предвиђеним уговорима и бира председника Европске комисије на предлог Савета. Значи, Европски парламент добија законодавна овлашћења која су упоредива са оним овлашћењима која има и Савет. Европски парламент ради у три места: Бриселу (Белгија), Луксембургу (Луксембург) и Стразбуру (Француска). Луксембург је седиште административних служби Парламента (тзв. Главног секретаријата). Састанци Парламента (пленарне седнице) одржавају се у Стразбуру и Бриселу, а састанци одбора се, такође, одржавају у Бриселу.

Европски савет је установљен као посебна институција (различита од Савета ЕУ), састављена од шефова држава и/или влада државачланица, као и његовог председника и председника Европске коми-

¹⁹ Број представника у Европском парламенту је ограничен, тј. представљање грађана Уније је осигурано применом методе дегресивне пропорционалности, са минимумом од шест чланова за државу-чланицу, с тим да ниједна држава не може имати више од 96 места. Чланови Европског парламента бирају се на општим изборима, директно, слободно и тајним гласањем на период од пет година, а затим Европски парламент из својих редова бира председника и његово биро.

сије. На састанцима Европског савета учествује и Високи представник Европске уније за спољне послове и безбедносну политику. Ниме председава и његовим радом координира председник Европског савета, чији је мандат 30 месеци, односно две и по године, с могућношћу још једног реизбора. Бира се квалификованом већином чланова Европског савета, који, у начелу, одлуке усваја једногласно, осим у случајевима када је то уговорима другачије одлучено. Ова институција одређује општи смер политичког деловања и приоритете Европске уније, али нема овлашћења за доношење законодавних прописа.

Савет Европске уније врши, заједно са Европским парламентом, законодавну функцију, као и овлашћења у буџетској области, утврђује политику и координира активности, а састоји се од по једног представника сваке државе-чланице на нивоу министара.²⁰ У овом Савету, одлуке се, по правилу, доносе квалификованом већином, с тим што државе са више становника имају више гласова, али се врши *пондерисање гласова* у корист држава са мање становника.²¹ Тако, на пример, Немачка, Француска, Италија и Велика Британија имају по 29 гласова, Шпанија и Пољска по 27, док Кипар, Луксембург, Словенија, Естонија и Летонија имају по четири гласа, а Малта само три (укупно има 352 гласа). За гласање у Савету Европске уније примењује се квалификована већина, која је остварена када предлог: 1) подржи већина (понекад, чак и две трећине) од укупно 28 држава²² и 2) добије бар 260 од укупно 352 гласа. Међутим, ако се гласа о неким изузетно важним и осетљивим питањима (безбедност, спољни послови и опорезивање), одлуке овог Савета морају да буду једногласне.

Једну од главних институција у Европској унији представља и *Европска комисија*, која заступа и подржава интересе Европске уније у

²⁰ Овде треба нагласити да *Савет Европе (Council of Europe)* није институција Европске уније. Наиме, Савет Европе је регионална, међународна организација европских земаља, чије се седиште налази у Палати Европе у Стразбуру (Француска). Чланство у овој организацији није условљено чланством у Европској унији, тако да је и Србија њена чланица од 3. априла 2003. године. У оквиру Савета Европе, надлежност је подељена између шест основних институција (у које спада и Европски суд за људска права), а основни циљеви ове наднационалне организације су: 1) унапређење парламентарне демократије; 2) поштовање људских права; и 3) успостављање владавине права.

²¹ Такозвано пондерисање (одмеравање) гласова врши се ради заштите малих и средњих држава у процесу доношења одлука од хегемоније великих држава, које имају бројно становништво.

²² Овде треба нагласити да ће се од 1. новембра 2014. године, примењивати тзв. „систем двоструке већине“, што значи да ће за прихватање одређеног предлога у Савету ЕУ, бити потребна подршка две врсте већина, и то: 1) већине држава-чланица Европске уније (бар 15); и 2) већине целокупног становништва ЕУ (државе које га подржавају морају да представљају бар 65 % становништва ЕУ).

међународним односима, управља свакодневним спровођењем политика и трошењем средстава Европске уније, спроводи законодавство Уније и слично. Веома важна улога Комисије састоји се у састављању предлога за нове европске прописе. Политичко руководство ове институције састављено је од 28 чланова (по један представник из сваке државе чланице Европске уније), чији мандат траје пет година. Седиште Европске комисије се налази у Бриселу и Луксембургу, с тим што она има своја представништва у свакој држави-чланици Европске уније, као и делегације у главним градовима земаља широм света.

Такође, веома значајна институција велике европске породице јесте и *Суд правде Европске уније*, који тумачи право Уније (ради обезбеђивања његове једнаке примене у свим државама-чланицама) и решава правне спорове између влада држава-чланица и институција Европске уније.²³ Суд је састављен од по једног судије из сваке државе-чланице (укупно 28), а у раду му помаже и девет „независних адвоката“, који непристрасно и јавно износе своја мишљења о предметима. Мандат судија и независних адвоката траје шест година, с тим што могу да буду поново именовани на ту функцију, и то на основу договора између влада држава-чланица. Пресуде Суда, чије је седиште у Луксембургу, доносе се већином гласова и читају се на јавним расправама.

Најважнију финансијску институцију представља *Европска централна банка*, чије седиште је у немачком граду Франкфурту и чија се главна сврха састоји у одржавању стабилности: 1) цена – држећи инфлацију под контролом и 2) финансијског система – пружањем одговарајућег надзора финансијских тржишта и институција. Ова банка сарађује са централним банкама свих 28 држава чланица и све заједно чине Европски систем централних банака. За рад ове институције, битно је нагласити да она делује потпуно независно и да нико не може тражити од ње да прихвати упутства других тела.

Значајна улога у финансијској политици Европске уније припада и *Европском ревизорском суду*, основаном 1975. године, са седиштем у Луксембургу. Он спроводи ревизију финансија ЕУ, унапређује управљање овим финансијама, проверава сваку особу или организацију која користи фондове Европске уније и о томе саставља писмени годишњи извештај, који подноси Европском парламенту. Треба нагласити да овај Суд нема законска овлашћења, него се његова улога састоји у ревизији финансија, откривању евентуалних превара и неправилности и обавештавању о томе Европске канцеларије за борбу против превара, која је саставни део Европске комисије.

²³ Овом Суду се могу, такође, обратити физичка и правна лица, уколико сматрају да је нека од институција ЕУ прекршила њихова права.

Дипломатско представништво Европске уније чини *Европска служба за спољну политику*, која подржава и помаже у раду *Високог представника Уније за спољну политику и безбедност* (шефа иностраних послова Европске уније, популарно названог „шеф европске дипломатије“). Ова нова функција Високог представника представља спој две досадашње функције, и то: функције Високог представника за спољну заједничку политику и политику безбедности и Повереника за иностране односе. Именује га Европски савет уз сагласност председника Европске комисије, а на исти начин може и да се оконча његов мандат. Високи представник има значајна овлашћења у погледу вођења заједничке спољне и безбедносне политике Уније, председава Саветом за спољне послове,²⁴ један је од потпредседника Европске комисије задужен за иностране послове и стара се о кохерентности спољних активности Европске уније. Слободно се може рећи да је овај Високи представник Европске уније, као потпредседник Европске комисије, једна од највећих институционалних иновација коју доноси Лисабонски уговор. Замишљено је да ова нова функција осигурава уједначеност политике Европске уније у односима са страним државама и међународним организацијама. Он ће представљати Савет Европске уније у питањима заједничке спољне и безбедносне политике, а у својству нове функције, председаваће периодичним састанцима министара спољних послова (тзв. *External Relations Council*).

Европском парламенту, Савету Европске уније и Европској комисији помажу *Економски и социјални комитет* и *Комитет региона*, који имају консултативну (саветодавну) улогу. Наиме, представници европских послодаваца, радника и других интересних група могу да изразе своје ставове о питањима везаним за Унију, у оквиру напред наведеног Економског и социјалног комитета, који је основан 1957. године. Комитет региона представља локалне и регионалне власти у Унији и износи мишљења о њеном законодавству, објављивањем извештаја о предлозима Европске комисије. Отуда је улога овог Комитета веома значајна, јер Европски парламент, Европска комисија и Савет Европске уније, морају да се консултују (саветују) са њим пре доношења одлука на нивоу Уније, о питањима која су везана за локалну и регионалну управу. Очигледно, после усвајања Лисабонског уговора, појачана је улога Комитета региона.

У власништву 28 држава чланица Европске уније налази се *Европска инвестициона банка*, која обезбедбеђује и пласира новац на тржишта капитала и даље га, уз ниске камате, позајмљује за реализацију пројеката чији је циљ побољшање инфраструктуре, снабдевање енерги-

²⁴ Савет за спољне послове је саставни део Савета Европске уније, и он разрађује спољну активност Уније на основу смерница које утврђује Европски савет.

јом или унапређење еколошких стандарда. Ови пројекти се спроводе како у земљама Европске уније, тако и у суседним земљама и земљама у развоју. Седиште ове банке је у Луксембургу, као и *Европског инвестиционог фонда*, основаног 1994. године, чији је већински деоничар управо Европска инвестициона банка. Овај Фонд представља средство помоћи малим предузећима, осигурава предузетнички капитал за њих и пружа гаранције финансијским институцијама, као што су, на пример, банке које одобравају кредите новим предузећима усмереним, пре свега, на технологију.

Веома значајна функција испитивања притужби грађана, предузећа и организација Европске уније на рад институција, тела, служби и агенција Уније, припада *Европском омбудсману*. Наиме, он својим реаговањем на ове притужбе доприноси откривању „неправилности у поступању“, које настају као последица злоупотребе власти, дискриминације, незаконитих поступака, непотребног одлагања, одбијања пружања информација и слично. Седиште Европског омбудсмана је у Стразбуру, а његов избор је поверен Европском парламенту, коме једанпут годишње подноси извештај о својим активностима.

Указујући на институције Европске уније, на крају овог излагања ћемо рећи нешто и о *Европском надзорнику за заштиту података* (основаног 2001. године), чији је најважнији задатак обезбеђивање поштовања права сваког појединца на приватност приликом коришћења његових података од стране свих институција и тела Европске уније. Под овим „коришћењем“ података подразумевају се активности, као што су: прикупљање података, њихово бележење, чување, приступ подацима, њихово слање, брисање, уништавање и слично. Уколико се странка не слаже са одлуком Европског надзорника за заштиту података (седиште у Бриселу), може се обратити Суду правде Европске уније.

Коначно, треба рећи да у Европској унији постоје и тзв. *међуинституционална тела*, као што су Европска управна школа (*European School of Administration*), Европска канцеларија за избор особља (*European Personnel Selection Office*), Тим за хитне интервенције код компјутерских опасности (*Computer Emergency Response Team*) и Канцеларија за издавачку делатност (*Publications Office*). Такође, унутар Уније постоје *агенције и остала тела*, која се разликују од свих наведених институција, као самостална правна лица, која се оснивају за обављање специфичних послова у области законодавства Уније. Постоји више од 40 ових агенција, подељених у четири групе: 1) децентрализоване агенције; 2) извршне агенције; 3) агенције EURATOM-а;²⁵ и 4) Европски институт за иновације и технологију.

²⁵ Енгл. *European Atomic Energy Community* – Европска заједница за атомску енергију.

Међутим, када је реч о реформама и променама предвиђеним Лисабонским уговором, треба посебно нагласити да је појачана укљученост *националних парламената*, тј. парламената држава-чланица ЕУ, чиме се учвршћује *начело супсидијарности* (редефинисан је приступ овом начелу). Наиме, национални парламенти директно добијају предлоге европских прописа, при чему могу да одлучују да ли је предлог у складу са начелом супсидијарности или не. Сваки национални парламент има овлашћење да сигнализира ако сматра да се у било којој активности Европске уније наведено начело не поштује. Национални парламенти могу то своје право да искористе на следећи начин:

1. Ако 1/3 националних парламената сматра да није уважено, тј. да је повређено начело супсидијарности, предлог прописа се враћа Комисији, која мора поново да размотри исти предлог, али не мора обавезно и да га промени („*жути картон*“);
2. Ако половина националних парламената уложи приговор, Комисија мора да образложи зашто неће да понуди нови предлог, у ком случају законодавна иницијатива Комисије може да се одбаци са 55 % гласова у Савету или простом већином у Европском парламенту („*наранџасти картон*“);
3. Поред приговора, национални парламенти имају могућност да пред Судом правде Европске уније, путем својих влада, покрену тужбу због повреде начела супсидијарности и тада, Европска комисија мора да повуче своју законодавну иницијативу, ако наведени Суд својом одлуком утврди да је прекршено ово начело („*црвени картон*“).

Национални парламенти, заједно са Европским парламентом, организују и политички надзор над Европским полицијским уредом (*EURO-POL*-ом) и Европском јединицом за правосудну сарадњу (*EUROJUST*-ом). Такође, они учествују у оцењивању политика Европске уније у области ширине слобода, права и безбедности (чл. 12).

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Јањевић, Милутин, *Реформски уговор ЕУ из Лисабона*, Службени гласник, Београд 2007;
2. Симеуновић, Драган, *Нација и глобализација*, ЗОГРАФ, Београд 2009;
3. Симић, Драган, *Поредак света*, Завод за уџбенике и наставна средства, Београд 1999;
4. Стојановић, Драган М., *Уставно право, Књига I*, SVEN, Ниш 2009.

Full Professor Dragan Bataveljić, LL.D.

Faculty of Law, University of Kragujevac

Blagoje Pušonja, LL.D.

Ministry of Interior of the Republic of Serbia

Police Department of Kragujevac

INSTITUTIONAL REFORM OF THE EUROPEAN UNION AND CONTRIBUTION OF THE LISBON TREATY TO THIS PROCESS

Summary

The author in this work points out the necessity of institutional reforms within the great European family, which became the largest regional organization in the world. The creation of the European Union was due to the development of constitutionality after the Second World War, relations between the political forces, as well as tensions between the two largest pact of that period – Warsaw and the North Atlantic. The development of the world's constitutionality and modern tendencies are caused drafting the Constitution of the European Union, whose adoption is not completed successfully, so that a solution is found in the Treaty of Lisbon, which is a replacement for this Constitution. This contract is very important for today's EU institutional image and overcoming so-called „Institutional crisis“, which occurred after an unsuccessful referendum for accepting the European Constitution. Reached agreement and acceptance of Lisbon (Reform) treaty was very important for the introduction of significant innovations in the institutional system of the Union, and in particular for the creation and realization of the rights of all its citizens. The author specifically indicates that the system is extremely complex, complicated, slow, expensive, and very difficult to understand.

Key words: *Constitutionality; European Union; Lisbon (Reform) treaty; Institutional reform of the EU; Globalization; European federalism.*