

# Лисабонски уговор - Устав упркос Европљанима?

Проф. др Маја Лукић Радовић

Правни факултет Универзитета у Београду

- Шта је устав?

- Највиши правни акт једне државе којим се уређују
  - Вршење највише државне власти
  - Заштита основних права.

- Да ли је Европска унија таква политичка заједница која има природу државе?

# Историја устава у ЕЗ/ЕУ

- 1951. нацрт Европског федералног устава
- 1953. нови нацрт Европског устава
- Нацрт устава → Уговор о ЕЗ
- Напуштање устава = Римски уговори
- 1994. нацрт Устава ЕУ
- 2004. Устав за Европу
- 2007. Уговор из Лисабона

# Уговор из Лисабона - 1

- *Traité de Lisbonne, Treaty of Lisbon*
- свечано потписан 13. децембра 2007. г. у Лисабону од стране представника 27 држава чланица ЕУ
- ступио на снагу 1. децембра 2009. године
- познат као “Реформски уговор”
- састоји се из два уговора:
  - Уговора о Европској унији и
  - Уговора о функционисању Европске уније

# Уговор из Лисабона - 2

- Реформски уговор о измени Уговора о ЕУ и Уговора о оснивању Европске заједнице
- међународни уговор
- делимична ревизија – у форми амандмана
- декодификација устава: 2 уговора, повеља са снагом уговора
- 32 протокола, 2 анекса, 65 декларација
- не садржи уставноправне норме

# Структура после Лисабона

- **УГОВОР О ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ:**
  - ✓ 55 чланова
  - ✓ Преамбула, 6 наслова, 2 поглавља, 2 одељка
- **УГОВОР О ФУНКЦИОНИСАЊУ ЕУ:**
  - ✓ 358 чланова
  - ✓ Преамбула, 7 делова, 36 наслова, 27 одељака
- **ПОВЕЉА О ОСНОВНИМ ПРАВИМА ЕУ**



# Протоколи

- о улози националних парламената у ЕУ
- о примени принципа супсидијарности и пропорцијалности
- о Еврогрупи
- о сталној структурној сарадњи
- о приступању ЕУ Конвенцији за заштиту људских права и основних слобода
- о примени Повеље о основним правима у ЕУ на Пољску и Уједињено Краљевство
- Протокол о вршењу подељених надлежности

# Систематика и структура Устава

- концепција уставноправног акта
- чл. IV/437 Устава: “Овим Уговором о Уставу за Европу престају да важе УоЕЗ и УЕУ...”
- 465 чланова
- 4 дела, 27 поглавља, 52 одељка
- 2 преамбуле
- Недостатак јединствене нумерације чланова

# Устав за Европу v. Лисабонски уговор - 1

- Л.У. се изричито не одређује као уставни акт
- “министар иностраних послова” – “високи представник ЕУ”
- “европски закон” и “европски оквирни закон” – уредба и директива
- Одредба о предности права ЕУ је изостала
- Не помињу се симболи Уније (застава, химна, Дан Уније)
- “Заједница” и “Европске заједнице” – “Унија” и “Европска унија”, а “комунитарни” - “Унија”

# Симболи ЕУ

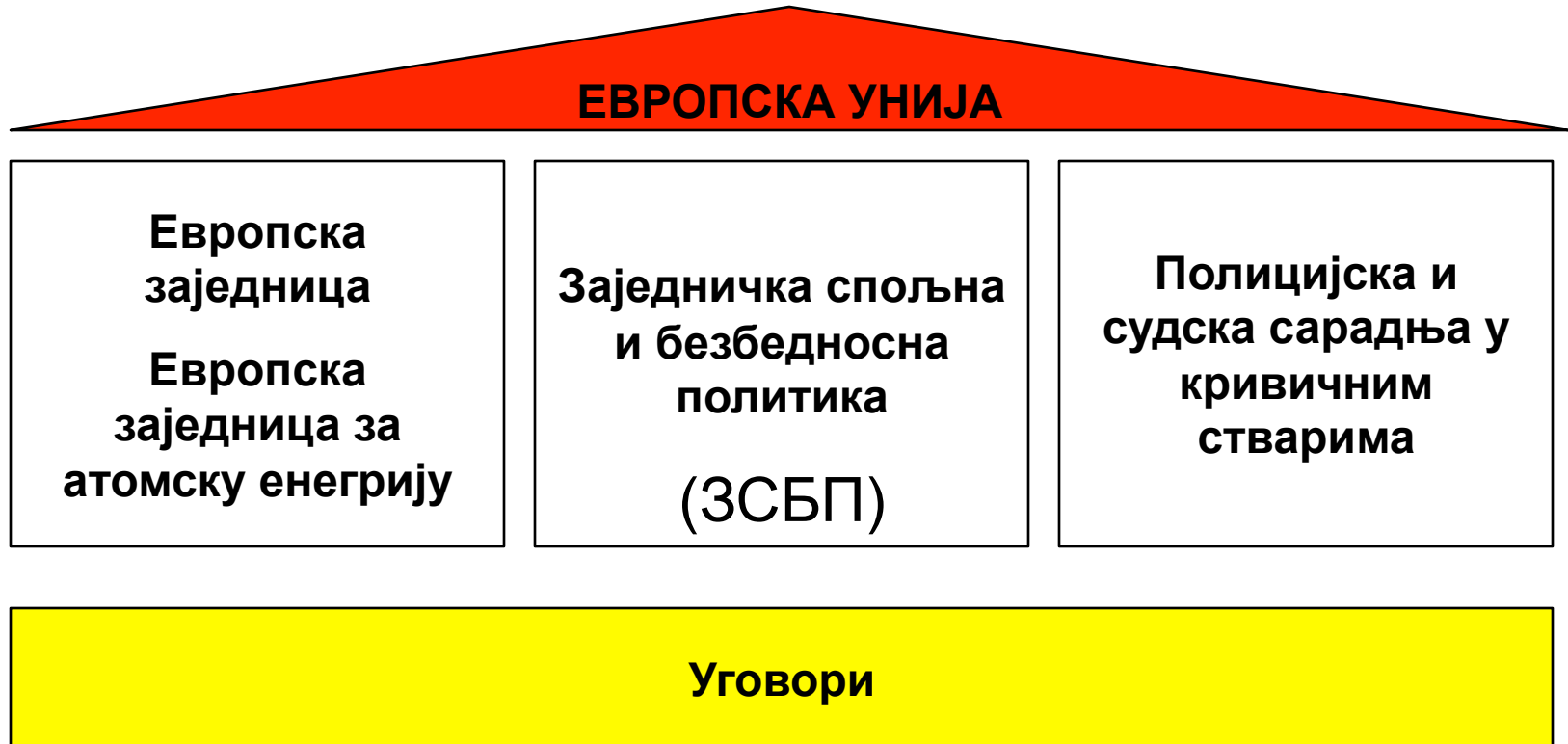


- 16 држава чланица ЕУ је усвојило Декларацију о симболима ЕУ:
  - “застава коју чини круг од 12 звездица на плавој подлози, химна ‘Ода радости’ из Девете симфоније Лудвига ван Бетовена, мото: ‘Уједињени у различитости’, евро као валута Европске уније, Дан Европе 9. мај, настављају да за њих буду симболи припадности заједници грађана Европске уније и њихове везаности за њу”.

# Устав за Европу v. Лисабонски уговор - 2

- обавезност Повеље о основним правима ЕУ
- учешће националних парламената у ЕУ
- ЕУ постаје правни субјект – чл. 47. УЕУ/Л
- мањи број комесара у Европској комисији;
- уклоњен је модел три стуба Европске уније;
- не постоји више термин “заједница” ни њихов правни субјективитет
- поступак саодлучивања = редовни легислативни поступак – примењује се на материју бившег трећег стуба

# Три стуба ЕУ пре Лисабона



# Последице укидања 3 стуба

- редован законодавни поступак – не примењује се на ЗСБП, нити се у њој доносе законодавни акти
- наднационална метода одлучивања проширена је и на сарадњу у кривичним стварима
- акти предвиђени у бившем III стубу ЕУ престају да постоје – ДИРЕКТИВЕ
- надлежност Суда правде ЕУ шири се на све предмете из области сарадње у правосуђу и унутрашњим пословима
- Суд правде нема надлежности у области ЗСБП

# Примарно право ЕУ

- Уговори о оснивању европских заједница и ЕУ (међ. уговори):
  - ✓ Уговор о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик, од 18. априла 1951. (Париски уговор) – ступио на снагу 23. јула 1952. г. и престао да постоји 2002. г.
  - ✓ Два Уговора из Рима од 25. марта 1957:
    - ✓ Уговор о оснивању Европске економске заједнице (1992.г. постала ЕЗ) и
    - ✓ Уговор о оснивању Европске заједнице за атомску енергију
  - ✓ Јединствени европски акт 17. и 28. фебруар 1986. (ступио на снагу 1. јула 1987)
  - ✓ Угов. о Европској унији - 7. фебруар 1992. (Уговор из Маастрихта)
  - ✓ Уговор из Амстердама - 2. октобар 1997.



# Примарно право ЕУ

- ✓ Уговор из Нице - 26. фебруар 2001. г. – ступио на снагу 1. фебруара 2003.г.
- ✓ Уговор из Лисабона - 13. децембар 2007. г. – ступио на снагу 1. јануара 2009.г.
- - бројни анекси и протоколи европских конститутивних уговора
- - Акт о непосредним изборима Европског парламента из 1976. г.
- - Уговори о придруживању
- - Протокол уз Амстердамски уговор у вези са седиштем институција ЕУ из 1997. г.
  
- Општи правни принципи (начела) аутономног правног поретка ЕУ развијени од Суда европских заједница

# ИНСТИТУЦИЈЕ ЕУ - 1

- **Европски парламент**
- **Европски савет**
- **Савет**
- **Европска комисија**
- **Суд правде ЕУ**
- **Европска централна банка**
- **Финансијски суд**

# ИНСТИТУЦИЈЕ ЕУ - 2

- **Економски и социјални комитет**
- **Комитет региона**
  - имају саветодавну улогу и помажу Европском парламенту, Савету и Комисији
  - одредбе о овим институцијама, као и оне које се односе на ЕЦБ и Рачунски суд, садржане су у Уговору о функционисању Уније.

# Седиште институција ЕУ

## У Бриселу:

- седиште Савета,
- седиште Комисије,
- одржавају се додатне планарне седнице Парламента,
- седиште Социјално-економског комитета,
- седиште Комитета региона.

## У Стразбуру:

- одржава се 12 редовних заседања Европског парламента
- **Франкфурт:**
- седиште Европске централне банке

## У Луксембургу је седиште:

- Европског суда правде,
- Основног суда,
- Рачунског (финансијског) суда,
- Европске инвестиционе банке,
- Генералног секретаријата Парламента,
- одржавају се седнице Савета у априлу, јуну и октобру,
- Финансијски ресор Комисије.

# Органи Европске уније

<b>Европски савет</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Шефови држава или влада држава чланица и Председник Комисије;</li><li>■ Даје подстицај и смернице за даљу интеграцију.</li></ul>
<b>Савет</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Министри држава чланица који заступају интересе својих држава;</li><li>■ Савет је главни законодавац.</li></ul>
<b>Европска комисија</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Чине је 28 чланова или комесара који заступају интересе ЕУ, а не интересе држава из којих долазе;</li><li>■ Искључиви је предлагач законодавних аката.</li></ul>
<b>Европски парламент</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Чине га представници грађана ЕУ који су изабрани на директним изборима у свим државама чланицама ЕУ;</li><li>■ Учествује у доношењу законодавних аката и врши политичку контролу над Комисијом.</li></ul>
<b>Европски суд правде</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>■ Састављен је од 28 судија и 11 општих правобранилаца;</li><li>■ Обезбеђује поштовање европског права</li></ul>

# Савет Европе, Европски савет и Савет

- **Европски савет ≠ Савет Европе ≠ Савет**
- **Савет Европе** – није институција ЕУ, већ међ. организација рег. карактера, основана 1949. г. Седиште је у Палати Европа у Стразбуру. Има 47 држава чланица. Р. Србија је приступила 3. априла 2003. године
- **Европски савет – орган ЕУ**
- **Савет ЕУ = Савет министара = Савет (орган ЕУ)**

# ЕУ и Устав Републике Србије

- 1992. уставна декларација СРЈ: намера о придруживању ЕЗ
- 1996. одлука о хармонизацији права СРЈ са правом ЕУ и СЕ
- 2003. Уставна повеља СЦГ: укључење у ЕУ као циљ
- “Митровдански устав” (2006): шта треба прилагодити?

# Текући проблем

- Институционална неравнотежа
  - Заједничка монетарна политика
  - Нема заједничке фискалне политике
    - Не постоји европски порез
    - Не постоји европска обвезница
- Опстанак постојеће неравнотеже немогућ
  - предстоји криза Шпанског дуга
    - Економија Шпаније већа од ирске, португалске и грчке заједно
- Решење?



- Шта је за вас, у правном смислу, Европска унија?

# Парадокс

- Међународни уговори – између држава чланица – су средство којим се организује целокупан систем ЕУ,
- С друге стране, врло рано је преовладала тврдња да је право ЕУ *sui generis* правни поредак који се не уклапа у традиционалну дихотомију на
  - Државе, и
  - Међународне организације – дакле то није!

# Држава

- 3 конститутивна елемента државе:
  - ✓ постојано становништво
  - ✓ утврђена територија
  - ✓ суверена власт (*suprema potestas*)

# Међународна организација

“Израз међународна организација означава облик повезивања држава, успостављен међународним уговором, који поседује устав и заједничке органе, који имају различиту личност од личности његових држава чланица и који је субјект међународног права са способношћу закључења уговора”.

сер Џералд Фицморис

# Међународна организација

“Међ. организације су вишестраним уговорима основани трајни облици институционализованог општења три или више држава, са посебним статусом и сталним органима, у оквиру којих се, на начин предвиђен статутима и другим основним документима организација, одвијају процеси мултилатералног преговарања и заједничког одлучивања држава-чланица у одговарајућим областима међувладине сарадње”.

О. Рачић и В. Димитријевић

# Битне одлуке ЕСП - 1

- *Van Gend & Loos* 1963 – непосредна примена европског права пред националним судовима
- *Costa v ENEL* 1964 – “надмоћност”
- (првенство/предност) европског права над националним правом држ.чланица
- “аутономија” као сувереност на унутрашњем плану

# *Van Gend and Loos*

Суд правде Европских заједница у пресуди од 5. фебруара 1963. године, у предмету број 26/62, *Van Gend and Loos*, окарактерисао је правни поредак Заједнице као: “нови правни поредак међународног права” (“*nouvel ordre juridique de droit international*”)

# Costa c./ENEL

Непуних годину и по дана касније, суд је у пресуди од 15. јула 1964. године, у предмету број 6/64, *Costa c./ENEL*, тај исти правни поредак квалификовао као “посебан правни поредак, интегрисан у правни систем држава чланица” (“*un ordre juridique propre, intégré au système juridique des Etats membres*”).



# Битне одлуке ЕСП: Кади

- Кади, лице са сталним пребивалиштем у ЕУ, стављено од стране Савета безбедности УН на листу терориста према којима се имају применити “циљане санкције”, на основу Главе 7 Повеље УН (претње миру, повреде мира, агресија)

# Преглед критика циљаних санкција

- 1/ основе за критику на нивоу УН:
  - СБ УН није одговарајуће тело за њихову примену (одлучивање о одговорности појединаца)
  - Повељу УН треба тумачити тако да она придаје једнаку тежину безбедности и поштовању људских права
- 2/ на националном / европском нивоу
  - Поступак њиховог доношења и примене у супротности је са уставним стандардима људских права поредака који треба да их примењују

# Замерке у односу на СБУН

- Сувише удаљен од оперативне реалности
- Има мандат да доноси политичке одлуке, а не да решава о правима појединаца
- Не постоји прописан поступак прикупљања података о појединцима
- Не постоји механизам да појединци заштите своја права пред тим органом

# Људска права и Повеља УН - против

- Да ли је СБУН везан уопште било каквим стандардима људских права када поступа по основу Главе 7?
  - Људска права се не помињу у глави 7, нити у читавој Повељи
- СБУН је задужен да чува мир и безбедности у свету, у том примарном задатку не може бити ограничен стандардима људских права?

# Људска права и Повеља УН - за

- Стандарди људских права постали су у међувремену део *jus cogens*
- Повељу УН би требало тумачити тако да људска права потпадају под њена “начела”
  - Члан 24(2) Повеље обавезује СБУН да поступа у складу с “начелима” Повеље
- СБУН је обавезан садржином 2 међународна пакта о људским правима потписана под окриљем УН из 1966
  - Иако УН као такве нису потписник
- СБУН је ограничен уставним стандардима земаља чланица УН
  - Међународна правна мисао се развила у правцу веће важности људских права и на исти начин би требало унапредити тумачење Повеље УН

# Реформе система циљаних санкција

- Трпи снажне критике од 2006.
- Уведени поступци за проверу одлука о листирању појединаца
- Res. 1730 из 2006. обавезала Ген. Секретара да установи “жаришну тачку” у оквиру Секретаријата преко које погођени појединци могу да се обрате СБУН
- Уведена обавеза држава да образложе сваки захтев за стављањен некога на листу

# Одлуке ЕСП: *Kadi & al Barakaat*

- ЕСП одлучио у корист две тужбе против примене UNSC Res. 1267 из сеп. 2008: случајеви *Kadi u al Barakaat*
- Пресудио да су тела ЕУ везана стандардима људских права и да погођена лица
  - Морају бити информисана о разлозима
  - Имају права да се жале на одлуку
- Поништио одлуке Европске комисије о стављању ових лица на листу
  - Оставивши их 3 месеца на снази, и давши времена ЕК да исправи недостатке, ЕК поновила
- *Kadi, al Barakaat* поново тужили

# 2 инстанце истог суда, 2 перспективе

- Првостепени суд:
  - СБУН везан стандардима људских права као *ius cogens*
    - > огласио се надлежним да процени ваљаност одлука СБУН – сагласност са *ius cogens*
    - > нашао да је постојала сагласност са *ius cogens*
  - ЕУ обавезана одлукама СБУН, које су супериорне у односу на њене стандарде људских права
- Другостепени ЕСП – по жалби пресудио
  - Није надлежан да процењује сагласност одлука СБУН са *ius cogens*
  - Европско право “аутономно” у односу на међународно
    - Људска права која су део права ЕУ јача од обавеза поступања у сагласности са резолуцијама СБУН
  - > одговарајуће одлуке ЕК поништене по основу непоштовања ваљаног поступка по Евр. конв. о љ. правима



# Питања

- Да ли мислите да су циљане санкције у супротности са стандардима људских права по Европској конвенцији?
- Ако циљане санкције јесу у супротности са стандардима људских права и ваљаног поступка,
  - Да ли су интереси безбедности важнији од интереса поштовања људских права и ваљаног поступка?
  - Да ли ова супротност значи да ЕУ не треба да поштује резолуције Савета безбедности?
- Да ли се слажете са ЕСП да резолуције СБУН, ако су у супротности са стандардима људских права по Евр. Конвенцији, не обавезују ЕУ?
  - Како бисте ви балансирали права и вредности ЕУ са обавезама чланица УН по основу главе 7 Повеље УН

- ЕСП - од 1963. до 2008. – исти атрибут – “аутономан” упорно примењује на право ЕУ, у односу како
  - са међународним правом, тако и
  - националним правима држава чланица.
- Притом, о правној природи ЕУ Суд је до сада избегао да се изричито изјасни

- Зашто кажеш аутономност а мислиш на...

- сувереност?