
Prof. dr Aleksandra Čavoški
Pravni fakultet Univerziteta UNION

PRAVOSUDNI SISTEM EVROPSKE UNIJE U SVETLOSTI REFORMSKOG UGOVORA

Autor je ovom prilikom predstavio osnovne novine u pravosudnom sistemu Evropske unije predviđene Ugovorom iz Lisabona. Deo izmena je organizacione prirode i ogleda se u promeni naziva sudova, načinu izbora sudija i opštih pravozastupnika i obrazovanju specijalizovanih sudova. Druge vrste izmena tiču se određenih postupaka pred Evropski sudom pravde i Prvostepenim sudom i to su postupak po tužbi za poništaj, postupak za sakcionisanje država članica i postupak davanja prethodnog mišljenja.

Ključne reči: Sud pravde Evropske unije, Opšti sud, specijalizovani sudovi, Ugovor iz Lisabona, nadležnost, izbor sudija, sudski postupci

1. Pravosudni sistem EU i Ugovor iz Lisabona

Pravosudni sistem Evropske zajednice je takođe pretrpeo određene izmene donošenjem Reformskog ugovora¹. Iako u poređenju sa ostalim organima izmene nisu „dramatične“ neophodno je upoznati stručnu javnost sa promenama koje ovaj Ugovor donosi. Na samom početku treba istaći činjenicu da su odredbe o Evropskom sudu pravde i Prvostepenom sudu delimično izmeštene i sada se nalaze u okviru Naslova III Ugovora o Evropskoj Uniji „Odredbe o organima“. Radi se o promeni koja se odnosi na sve organe Evropske unije, budući da je pravna priroda Ugovora o Evropskoj uniji suštinski izmenjena utoliko što je on preuzeo načelne institucionalne odredbe iz Ugovora o Evropskoj zajednici, odnosno Ugovora o funkcionisanju Evropske unije². Takođe je značajno izmenjena nadležnost Evropskog suda

¹ Autor će podjednako koristiti termine *Ugovor iz Lisabona* i *Reformski ugovor*.

² Ugovorom iz Lisabona menja se naziv Ugovora o Evropskoj zajednici u Ugovor o funkcionisanju Evropske unije.

pravde u odnosu na pitanja koja su trenutno regulisana u okviru drugog i trećeg stuba.

Konačno, promene predviđene Ugovorom iz Lisabona odnose se i na samu organizaciju suda i postupke pred sudovima EU. Organizacione promene ogledaju se u promeni naziva sudova, načinu izbora sudija i opštih pravoastupnika Evropskog suda pravde i sudija Prvostepenog suda, kao i načina imenovanja sudskih veća pod čijim okriljem je 2004. formiran Službenički tribunal. Značajne izmene tiču se određenih vrsta postupaka pred Evropskim sudom pravde i Prvostepenim sudom i to postupka po tužbi za poništaj, postupka za sakcionisanje država članica i postupka davanja pret hodnog mišljenja.

2. Nadležnost Evropskog suda pravde prema Ugovoru iz Lisabona

Ugovorom iz Lisabona poznata tripartitna struktura se napušta, iako je jasno istaknuta posebnost saradnje u okviru zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Materija iz trećeg stuba prebačena je u prvi stub, dok je u vezi sa drugim stubom Unija na više načina istakla osobenost ove vrste saradnje. Tako član 11 (1) Ugovora iz Lisabona jasno predviđa da je zajednička spoljna i bezbednosna politika podvrgnuta posebnim pravilima i postupcima. Štaviše, posebnost ove politike je izražena u dvema deklaracijama od kojih jedna ističe da „odredbe o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici ne ovlašćuju Komisiju da predlaže odluke niti se njima povećava uloga Evropskog parlamenta”.

Sam nestanak tripartitne strukture uticao je i na proširenje nadležnosti Evropskog suda, budući da prema važećim ugovorima ovaj Sud nema nikakvu nadležnost u drugom stubu i vrlo ograničenu nadležnost u trećem stubu. Prema članu 24 Ugovora o Evropskoj uniji (sadašnjem članu 11 Ugovora o Evropskoj uniji) i članu 275 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (ovaj član ne postoji u Ugovoru o Evropskoj zajednici, već je dodat Ugovorom iz Lisabona), Sud pravde nema nikakvu nadležnost u odnosu na odredbe o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici, niti u odnosu na akte donete shodno ovim odredbama, izuzev nadležnosti da vrši nadzor nad poštovanjem člana 40 Ugovora o Evropskoj uniji i da ispituje zakonitost određenih odluka shodno drugom stavu člana 275 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Međutim, ako se analiziraju članovi 40 i 275 pomenutih ugovora dolazi se do zaključka da Evropski sud pravde nema nikakvu nad-

ležnost, već samo da osigura da ne dolazi do poklapanja između nadležnosti organa EU u materiji bivšeg prvog stuba i oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike.

Kada govorimo o trećem stubu, važno je istaći da je Evropski sud pravde dugo vremena bio isključen iz trećeg stuba, jer je postojao veliki strah država članica od donošenja precedentnih odluka kojima bi se utvrdili standardi rada i poštovanja osnovnih ljudskih prava u ovoj oblasti koji su viši nego nacionalni standardi. Prema važećim odredbama³ Ugovora o Evropskoj uniji Sud pravde je nadležan za donošenje preliminarne odluke o valjanosti i tumačenju okvirnih odluka i odluka, o tumačenju pripremljenih konvencija, kao i o valjanosti i tumačenju propisa kojima se primenjuju te konvencije⁴. Donošenje preliminarne odluke se ovde razlikuje utoliko što nacionalni sud ili tribunal protiv čijih odluka nije dozvoljen pravni lek nisu obavezni, nego imaju mogućnost da podnesu zahtev za dobijanje prethodnog mišljenja. Sud pravde je takođe nadležan da se izjašnjava o zakonitosti okvirnih odluka i odluka u tužbama koje podnesu države članice ili Komisija koje se odnose na nenadležnost, povredu bitnih pravila postupka, povredu ovog Ugovora ili bilo kog drugog propisa koji se odnosi na njihovu primenu ili zloupotrebu ovlašćenja organa koji je doneo akt⁵.

Sud pravde ne može da razmatra valjanost ili obim svrsishodnosti operacija koje obavljaju policijski ili drugi organi represije u državama članicama, niti da odlučuje u pitanjima koja se odnose na nadležnost država članica u pogledu održavanja javnog reda i osiguravanja unutrašnje bezbednosti.

Prema Ugovoru iz Lisabona, nadležnost Evropskog suda pravde je značajno proširena, budući da bivše poglavlje VI Ugovora o Evropskoj uniji o policijskoj i pravosudnoj saradnji postaje deo poglavlja IV Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Instrumenti iz trećeg stuba (okvirne odluke, zajednički stavovi, odluke i konvencije), koji su se koristili u oblasti policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima, napuštaju se i Ugovor iz Lisabona predviđa primenu tradicionalnih instrumenata, odnosno „zakonodavnih akata”⁶ Unije. Posledica ovoga leži u činjenici da tzv. nadnacionalni pri-

³ Član 35 Ugovora o Evropskoj uniji.

⁴ Ovde je bitno da država članica u trenutku potpisivanja Ugovora iz Amsterdama ili nakon njegovog potpisivanja jednostranom izjavom prihvati nadležnost Suda za rešavanje prethodnog pitanja.

⁵ Član 35, stav 6 Ugovora o Evropskoj uniji.

⁶ Prema Ugovoru iz Lisabona tradicionalni instrumenti - i to uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja - dobijaju naziv zakonodavni akti Unije.

stup počinje da se primenjuje i na materiju iz trećeg stuba, što za sobom povlači proširenje nadležnosti Evropskog suda pravde da tumači i ispituje zakonitost akata donetih pod okriljem oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova.

Jedna od ključnih izmena u odnosu na nadležnost Evropskog suda pravde u odnosu na materiju policijske i pravosudne saradnje u krivičnim stvarima jeste proširenje nadležnosti Suda prema članu 234 Ugovora o Evropskoj zajednici. Ugovor iz Lisabona predviđa da će Evropski sud pravde postupiti u najkraćem mogućem roku kada se prethodno pitanje, postavljeno pred sudom ili tribunalom u državi članici, odnosi na lice u pritvoru. Štaviše, vode se razgovori o propisivanju ubrzanog postupka u ovakvim slučajevima. Ipak, prema članu 276 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, kao što je i do sada bio slučaj, Evropski sud pravde nije nadležan da razmatra valjanost ili obim svrsishodnosti operacija koje obavljaju policijski ili drugi organi represije u državama članicama⁷.

3. Organizacione promene pravosudnog sistema EU

Prema Ugovoru iz Lisabona pravosudni sistem se i dalje sastoji od Evropskog suda pravde, Prvostepenog suda i sudskih veća pod čijim okriljem je 2004. godine i osnovan Službenički tribunal. Njihova uloga jeste da se brinu o poštovanju prava prilikom tumačenja i primene ovog Ugovora. Međutim, Ugovorom iz Lisabona se po prvi put u okviru odredbi kojima se utvrđuju pravila vezana za pravosudni sistem EU propisuje i obaveza država članica, odnosno njihovih nacionalnih sudova da obezbede pravna sredstva kojima se garantuje delotvorna pravna zaštita u oblastima uređenim komunitarnim pravom⁸. Kao što je to na početku rečeno, osnovne tri organizacione izmene koje se tiču pravosudnog sistema odnose se na promenu naziva sudova, načina izbora sudija i na formiranje sudskih veća.

Evropski sud pravde, čije je pravo ime Sud pravde Evropskih zajednica, menja svoj naziv u Sud pravde Evropske unije⁹, a Prvostepeni sud dobija na-

⁷ Pod ovim se podrazumeva i nadležnost država članica u pogledu održavanja javnog reda i osiguravanja unutrašnje bezbednosti.

⁸ Član 19 Ugovora o Evropskoj uniji - konsolidovana verzija Ugovora iz Lisabona, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>

⁹ Član 19 Ugovora o Evropskoj uniji - konsolidovana verzija Ugovora iz Lisabona, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>

ziv Opšti sud¹⁰. Broj sudija i u Evropskom sudu pravde¹¹ i Opštem sudu ostaje nepromenjen, tačnije oba suda su sastavljena od po jednog sudije iz svake države članice. Međutim, broj opštih pravozastupnika pri Sudu pravde je povećan sa 8 na 11, a Poljska je dobila stalnog opšteg pravozastupnika¹² i pridružila se Nemačkoj, Francuskoj, Italiji i Španiji, zemljama koje uživaju ovu privilegiju. Što se tiče same unutrašnje organizacije Suda, ona ostaje ista. Sud pravde zaseda u većima, u Velikom veću i u plenarnom sastavu.

Sledeća izmena tiče se promene načina izbora sudija i opštih pravozastupnika. Prema Ugovoru iz Lisabona, sudije i pravozastupnici takođe moraju da ispunjavaju moralne i stručne uslove koji se ogledaju u tome da nezavisnost kandidata mora da bude izvan svake sumnje i moraju da ispunjavaju uslove za izbor na najviše pravosudne funkcije u svojim državama ili da su istaknuti pravници priznate stručnosti¹³. Međutim, način izbora je delimično promenjen. Sudije i opšti pravozastupnici se i dalje imenuju sporazumom vlada država članica na period od šest godina, ali se prema Ugovoru iz Lisabona zahteva da se prethodno konsultuje veće koje se osniva posebno u tu svrhu.¹⁴ Radi se o veću koje je dužno da da mišljenje o podobnosti kandidata da obavlja funkciju sudije i opšteg pravozastupnika u Sudu pravde ili sudije u Opštem sudu, pre nego što vlade država članica izvrše imenovanje.¹⁵ Sastav samog veća je donekle sporan. Veće će se sastojati od sedam članova koji se biraju iz reda bivših sudija Evropskog suda pravde i Opšteg suda, članova nacionalnih vrhovnih sudova i priznatih pravnikā, od kojih jednog predlaže Evropski Parlament. Savet donosi odluku kojom se utvrđuju pravila rada veća, kao i odluku kojom se imenuju članovi veća.

Značaj ovog tela je veliki. Vrlo je teško zamisliti situaciji gde bi vlade država članica izabrale kandidata za kojeg je veće dalo negativno mišljenje. Štaviše, samo negativno mišljenje dovodi u pitanje sam autoritet sudije i nje-

¹⁰ Na engleskom jeziku General Court, Član 19 Ugovora o Evropskoj uniji - kosolidovana verzija Ugovora iz Lisabona, <http://eurlex.europa.eu/en/treaties/index.htm>

¹¹ Autor će koristiti naziv Evropski sud pravde, iako je on promenjen, budući da se radi o opšte prihvaćenom nazivu u stručnoj literaturi.

¹² Deklaracije 38 uz Ugovor iz Lisabona.

¹³ Član 223, stav 1 Ugovora o Evropskoj zajedici, član 253 Ugovora iz Lisabona;

¹⁴ Član 253, stav 1 Ugovora iz Lisabona;

¹⁵ Član 255, stav 1 Ugovora iz Lisabona;

govo prihvatanje od strane kolega sudija u budućnosti.¹⁶ Međutim, sastav samog veća je unekoliko začuđujući. Postavlja se pitanje da li je dobro rešenje da u veću sede bivše sudije Evropskog suda pravde i Prvostepenog suda kada se može očekivati da te sudije imaju interes da „čuvaju svoje nasleđe“¹⁷ time što će možda birati sudije koji neće donositi presude u korak sa vremenom i time paralisati rad Suda koji je uvek bio nosilac promena u Evropskoj uniji.

Konačno, određene promene učinjene su u vezi sa imenovanjem sudskih veća koja se mogu obrazovati ukoliko postoji potreba u određenim oblastima. Tako je pravosudna struktura Evropske unije 2004. godine postala bogatija za još jednu sudsku ustanovu otelovljenu u Službeničkom tribunalu. Ovaj tribunal je obrazovan odlukom Saveta od 2. novembra 2004. godine na osnovu članova 225a i 245 Ugovora o Evropskoj zajednici,¹⁸ kojima se predviđa obrazovanje sudskih veća radi saslušanja i obavljanja u prvom stepenu određene vrste delatnosti ili postupaka predviđenih u određenim slučajevima. Prema važećim odredbama, sudska veća obrazuje Savet, koji odlučuje jednoglasno i na predlog Komisije i posle konsultovanja Evropskog parlamenta i Suda pravde ili na zahtev Suda pravde i posle konsultovanja Evropskog parlamenta i Komisije.

Dve su promene učinjene u odnosu na Službenički tribunal, odnosno sudska veća pod čijem okriljem je i osnovan Tribunal. Prva se tiče same promene naziva, te shodno odredbi člana 257 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije¹⁹ sada se sudska veća nazivaju specijalizovani sudovi pri Opštem sudu. Mnogo značajnija promena tiče se organa koji ih formiraju. Reformski Ugovor predviđa da Evropski Parlament i Savet, shodno redovnom zakonodavnom postupku,²⁰ zajedno mogu da obrazuju specijalizovane sudove putem odluke, bilo na zahtev Komisije, uz prethodno konsultovanje sa Sudom pravde, bilo na zahtev Suda pravde, a nakon konsultovanja Komisije. Razlika se pre svega odgleda u zakonodavnom postupku koji se primenjuje prilikom donošenja odluke o obrazovanju suda. Ugovor iz Lisabona pro-

¹⁶ Više o tome u Chalmer, D and Monti G, *European Union Law*, Updating Supplement, Cambridge University Press, 2008, p. 29,

¹⁷ Ibidem;

¹⁸ Ova dva člana uneti su izmenama usvojenim Ugovorom iz Nice, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>;

¹⁹ <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>

²⁰ U pitanju je postupak saodlučivanja koji je prema Ugovoru iz Lisabona postao redovni zakonodavni postupak.

pisuje postupak saodlučivanja u kome Evropski Parlament i Savet zajedno odlučuju, dok Ugovor iz Nice, kojim je uneta mogućnost osnivanja sudskih veća, predviđa da Savet, odlučujući jednoglasno, donosi odluku. Samim tim, Ugovor iz Lisabona zahteva samo konsultovanje Suda pravde nakon što Komisija podnese zahtev. Čini se da je u pitanju vrlo značajna izmena kojom se povećava nadležnost Evropskog parlamenta u odnosu na ovo pitanje.

4. Vrste postupaka pred Evropskim sudom pravde i Prvostepenim sudom

Ugovorom iz Lisabona predviđene su i određene izmene koje se tiču samih postupaka pred Evropskim sudom pravde i Opštim sudom (bivšim Prvostepenim sudom). Članom 19 Ugovora o Evropskoj uniji (ovaj član je dodat Ugovorom iz Lisabona) Sud pravde imaće, shodno ugovorima, sledeću nadležnost:

- a. da odlučuje po tužbi države članice, organa, fizičkog ili pravnog lica;
- b. da donosi odluke o prethodnim pitanjima na zahtev sudova ili tribunala država članica u vezi sa tumačenjem komunitarnog prava ili valjanošću akata koje su doneli organi Unije;
- c. da odlučuje u drugim slučajevima predviđenim ugovorima²¹.

Ovim članom je po prvi put tačno navedena nadležnost Evropskog suda pravde zajedno sa odredbama o tome koji sudovi čine pravosudni sistem Evropske unije. Postupci pod tačkom a) su postupci konkretne pravne zaštite, dok je pod b) navedena nadležnost Suda po indirektnoj tužbi. Ovom prilikom biće prikazane izmene u odnosu na sledeće postupke pred Sudom. U okviru konkretne pravne zaštite to su tužba za poništaj, tužba za ponavljanje postupka u cilju sankcionisanja država članica i postupak davanja prethodnog mišljenja kao postupka po indirektnoj tužbi.

4.1. Tužba za poništaj

Tužba za poništaj je jedan od postupaka koji je delimično izmenjen Ugovorom iz Lisabona²². Nekoliko izmena valja pomenuti. Prva se tiče kruga organa čiji akti su podložni oceni zakonitosti koji je prema Reformskom

²¹ <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>

²² Ovaj postupak je sada regulisan članom 263 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

ugovoru znatno proširen. Sud pravde „kontrolira zakonitost zakonodavnih akata, akata Saveta, Komisije, Evropske centralne banke, osim onih koji imaju karakter preporuke ili mišljenja, i akata Evropskog parlamenta i Evropskog saveta koji proizvode pravna dejstva na treća lica”.²³ On takođe može da kontrolira zakonitost akata tela, kancelarija ili agencija Unije koji proizvode pravna dejstva na treća lica. Ako se uporedi ova lista zaključuje se da je na prvom mestu pridodat Evropski savet, što znači da se odluka, koju su zajednički doneli predstavnici 27 država članica, podvrgava kontroli zakonitosti. Ovo je veliki korak napred koji ima i simbolički značaj, a ogleđa se u činjenici da odluke ovakvog jednog tela nisu nedodirive. Nadalje, Ugovor iz Lisabona dodaje na listu i tela, kancelarije ili agencija Unije, čiji se akti takođe podvrgavaju kontroli zakonitosti. Ideja dodavanja ovih organa nastala je kao posledica hiper obrazovanja ove vrste organa kojima se poveravaju vrlo značajne nadležnosti.

Takođe postoji i jedna mala jezička promena koje ne predstavlja nikakvu suštinsku izmenu. Ugovor iz Lisabona koristi sintagmu “Sud ispituje zakonitost zakonodavnih akata”, dok se prema važećim propisima koristi sintagmu “zakonitost akata koje zajednički donose Evropski parlament i Savet”. Radi se o istim aktima koje zajednički usvajaju Savet i Parlament u postupku saodlučivanja koji se, prema Ugovoru iz Lisabona, naziva redovnim zakonodavnim postupkom, a akti doneti prema tom postupku zakonodavni akti Unije. Otuda je i nastala ova jezička izmena.

U vezi sa gore pomenutim organima i telima EU postavlja se pitanje da li se akti Evropskog saveta i tela, kancelarije ili agencija Unije mogu smatrati zakonodavnim aktima obavezujuće pravne snage. Štaviše, da li akti Evropskog saveta proizvode pravna dejstva na treća lica. Međutim, imajući u vidu prethodnu sudsku praksu Evropskog suda pravde, kao i sam pristup Suda u rešavanju ovakvih pitanja, lako se može očekivati da će Sud pribeći širokom tumačenju pojma zakonodavnih akata i podvrgnuti i akte ovih organa sudskoj kontroli zakonitosti.

Sledeća promena predviđena Ugovorom iz Lisabona sadržana je u stavu 2 člana 263 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije koji je delimično izmenjen u odnosu na stav 2 člana 230, kojim je prema važećem Ugovoru o Evropskoj zajednici regulisan ovaj postupak. Pored postupanja po tužbama Revizorskog suda i Evropske centralne banke koje se odnose na zaštitu njihovih nadležnosti, Sud je po prvi put nadležan i za tužbe koje podnese Ko-

²³ Član 263 stav 1 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

mitet regiona zarad zaštite svojih nadležnosti. Na ovaj način Komitet regiona se pridružio grupi privilegovanih tužilaca koji mogu podneti tužbu za poništaj akata Unije, bez ispunjavanja ikakvih posebnih procesnih uslova.²⁴ Ovo će u praksi značiti da Komitet uvek može da podnese tužbu ukoliko neko od organa EU propusti da ga konsultuje u slučajevima predviđenim ugovorom.

Još jedna od važnih izmena tiče se neprivilegovanih tužilaca, fizičkih i pravnih lica, koji prema važećim odredbama Ugovora o Evropskoj zajednici²⁵ mogu, pod istim uslovima, pokrenuti postupak protiv odluka donetih protiv njih. Ukoliko ovo lice želi da pokrene postupak za poništaj akta čiji nije adresat (npr. odluka upućena nekom drugom licu ili, izuzetno, neki opšti akt), potrebno je da dokaže da ga akt ‘neposredno i pojedinačno pogađa’.

Ugovorom iz Lisabona ova odredba se delimično menja, budući da se za regulatorne akte koje nisu nesporedni upućeni na fizičko i pravno lice ne zahteva obaveza dokazivanja da ga akt ‘neposredno i pojedinačno pogađa’. Jedini problem je taj što pojam regulatornih akata nije definisan. „Evropski ustav ih definiše kao ‘nelegislativne’ ali opšte po svojoj prirodi, koji primenjuju zakonodavstvo EU ili odredbe Ugovora”.²⁶ Na ovaj način, fizička i pravna lica mogu lakše da zahtevaju ispitivanje zakonitosti upravnih akata, koji se na njih najčešće nesporedno ili posredno odnose. Štaviše, na ovaj način bolje će se kontrolisati rad administracije EU.

Konačno, poslednja važna izmena koja počiva na ideji da se upravni akti organa EU podvrgavaju strogoj kontroli zakonitosti (posebno se misli na veliki broj raznorodnih agencija osnovanih u poslednje vreme) ogleda se u tome da odluke kojim se osnivaju tela, kancelarije i agencije EU moraju da predvide uslove i postupak povodom tužbi koje podnose fizička i pravna lica protiv ovih tela, a koje proizvode pravna dejstva na ta lica.

4.2. *Postupak za sakcionisanje država članica*

Članom 228 utvrđeno je ovlašćenje Suda da izriče novčane kazne, ukoliko država ne postupi po presudi Suda. Prema važećim odredbama Ugovora o Evropskoj zajednici ako odnosna država članica ne postupi po presudi

²⁴ Pored Komiteta regiona sledeći se smatraju privilegovanih tužiocima: države članice, Savet i Komisija, Evropski parlament, Revizorski sud i Evropska centralna banka.

²⁵ Član 230, stav 4 Ugovora o Evropskoj zajednici.

²⁶ Chalmer, D and Monti G, *European Union Law*, Updating Supplement, Cambridge University Press, 2008, p. 86;

Suda u roku koji odredi Komisija, Komisija o tome može da obavesti Sud pravde. Istovremeno Komisija predlaže visinu paušalnog iznosa ili novčane kazne, koju, shodno okolnostima treba da plati dotična država. Ako Sud utvrdi da se dotična država nije pridržavala njegove odluke, on može da joj naloži plaćanje paušalnog iznosa ili kazne.²⁷ U stvari radi se o nekoj vrsti ponavljanja postupka u kome Sud pravde izriče odgovarajuću sankciju državi članici koja je povredila komunitarno pravo.

Prilikom izrade Evropskog ustava stalo se na stanovište da bi se ovaj postupak, shodno članu 228 Ugovora o Evropskoj zajednici, mogao spojiti sa postupkom propisanim članom 226 istoimenog Ugovora,²⁸ kako bi se izbeglo čekanje na odluku Suda kojom se utvrđuje da je država članice povredila obavezu iz Ugovora da bi se pokrenuo postupak shodno članu 228. Međutim, ova ideja nije prihvaćena.

Ipak, Ugovorom iz Lisabona učinjen je mali pomak time što je značajno uprošćen postupak prema članu 228, odnosno 260 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Komisija i dalje može da pokrene ovaj postupak samo ako već postoji presuda Suda kojom se utvrđuje da država članica nije ispunila neku ugovornu obavezu, ali više nije obavezna da donosi obrazloženo mišljenje o učinjenim propustima države članice. Dovoljno je da Komisija da državi mogućnost da dostavi svoje primedbe čime se u određenoj meri skraćuje postupak.

Međutim, Ugovor iz Lisabona članom 260 stavom 3 uvodi vrlo važnu izmenu kojom se delimično odgovara na ideju da se spoje postupci predviđeni važećim članovima 226 i 228, odnosno 258 i 260 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije. Ukoliko Komisija pokrene postupak shodno članu 258 (sadašnjem članu 226) Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, pošto država propusti da je obavesti o preduzetim merama zarad unošenja direktive u nacionalno pravo, ona može, ukoliko je to neophodno, da naznači visinu paušalnog iznosa ili novčane kazne, koju, shodno okolnostima, treba da plati dotična država. Ukoliko Sud uvrđi da je došlo do pomenute povrede, on može da izrekne paušalni iznos ili novčanu kaznu državi članici koji ne može biti veći od sume koju je Komisija naznačila. Iako je delokrug ove

²⁷ Član 228 Ugovora o Evropskoj zajednici.

²⁸ Ako Komisija smatra da država članica nije ispunila obavezu iz ovog Ugovora daje o tome obrazloženo mišljenje nakon što je odnosnoj državi pružila priliku da se izjasni. Ako ta država ne postupi u skladu sa mišljenjem u roku koji je odredila Komisija, Komisija može izneti predmet pred Sud.

odredbe ograničen na propuštanje države da obavesti o merama unošenja direktiva u nacionalno pravo, a ostavlja po strani situacije kada država propusti da unese direktivu ili je ne unese na pravilan način, čini se da je ipak Ugovorom iz Lisabona učinjen korak unapred u izvršenju presuda Evropskog suda pravde.

4.3. Davanje prethodnog mišljenja

Primena postupka davanja prethodnog mišljenja prema važećim propisima nije jedinstveno formulisana već ovaj postupak ima tri pravna osnova za svoju primenu. Glavna odredba Ugovora o Evropskoj zajednici, kojom je propisan ovaj postupak jeste gore pomenuti član 234 (bivši 177). Sud pravde može da donese odluku o prethodnom pitanju koje se tiče tumačenja Ugovora, tumačenja i valjanosti akata koje su doneli organi Zajednice i ECB i tumačenja statuta tela osnovanih aktom Saveta, ukoliko je to predviđeno tim statutima. Pod pravnom valjanošću se podrazumeva i zakonitost akata Zajednice i ECB. Niži sudovi imaju diskreciono pravo da odluče da li će, ako smatraju da je odluka Suda neophodna za donošenje njihove odluke, uputiti Sudu zahtev, dok je za sudove protiv čijih odluka nema pravnog leka, upućivanje zahteva Sudu pravde obavezno.

Primena člana 234 Ugovora o Evropskoj zajednici predviđena je i članom 68 istoimenog Ugovora. Član 234 se primenjuje na Naslov IV «Viza, azil, imigracija i ostale politike koje se odnose na slobodno kretanje lica» kada se pitanje tumačenja ovog naslova ili valjanosti ili tumačenja akata organa Zajednice zasnovanih na ovom naslovu pokrene u postupku pred nacionalnim sudom, čija odluka ne podleže pravnom leku unutrašnjeg prava i koji onda podnosi zahtev Sudu pravde, ukoliko smatra da je odluka o tom pitanju neophodna da bi doneo svoju presudu.

Konačno, član 35 Ugovora o Evropskoj uniji predviđa nadležnost Suda pravde za donošenje preliminarne odluke o valjanosti i tumačenju okvirnih odluka i odluka, o tumačenju konvencija na osnovu naslova “Odredbe o policijskoj i pravosudnoj saradnji u krivičnim stvarima”, kao i o valjanosti i tumačenju propisa kojima se primenjuju te konvencije, samo ako država članica u trenutku potpisivanja Ugovora iz Amsterdama ili bilo kada nakon potpisivanja jednostranom izjavom volje prihvati nadležnost Suda pravde za davanje prethodnih mišljenja.

Ugovorom iz Lisabona uvodi se uniformni postupak čiji je jedini pravni osnov član 267 (bivši član 234 Ugovora o Evropskoj zajednici) kojim se

predviđa ista nadležnost Suda pravde Evropske unije. Prema ugovorima koji su trenutno na snazi sledeće se predviđa: kad se takvo pitanje postavi pred nekim sudom države članice taj sud može, ako smatra da je odluka o tome potrebna za donošenje njegove presude, da zatraži od Suda pravde da odluči o tom pitanju; kada se takvo pitanje postavi u predmetu pred nacionalnim sudom čije odluke ne podležu pravnom leku unutrašnjeg prava, ovaj sud je obavezan da zatraži prethodno mišljenje Suda pravde. Veliki značaj ove odredbe ogleda se u tome što se Ugovorom iz Lisabona uniformiše najvažiji postupak pred Evropskim sudom pravde i Ošt看 sudom i na taj način omogućuje doslednost u razvijanju i tumačenju komunitarnog prava u svim državama članicama. Štaviše, na ovaj način i pitanja iz trećeg stuba, gde je država imala diskrecioni pravo da prihvati ili ne prihvati nadležnost Suda, biće podvrgnuta autoritetu Suda. Ova činjenica je posebno važna, imajući na umu pitanja koja trenutno potpadaju pod treći stub.

Dodatna odredba koja je novina prema Ugovoru iz Lisabona jeste ona koja je već pomenuta kod nadležnosti Evropskog suda pravde u odnosu na materiju iz trećeg stuba, kojom se predviđa da Evropski sud pravde postupuje u najkraćem mogućem roku kada se prethodno pitanje, postavljeno pred sudom ili tribunalom u državi članici, odnosi se na lice u pritvoru. Međutim, neki autori²⁹ smatraju da, iako se radi o odredbi čiji je cilj da zaštiti prava lica koja su lišena slobode, ona može da otvori put ka navali predmeta i da pretvori Sud pravde u krivični sud i sud za materiju azila, pošto se procenjuje da će stranke najčešće u krivičnim predmetima i u predmetima u kojima se raspravlja o materiji imigracije i azila pribegavati ovom postupku.

5. Zaključak

Ugovor iz Lisabona doneo je značajne promene u pravosudni sistem Evropske unije. Na prvom mestu je značajno proširena nadležnost Suda pravde i Prvostepenog suda (Opšt看 suda prema Ugovoru iz Lisabona), koji je sada nadležan i za materiju iz trećeg stuba. Nadalje, Ugovorm je promenjen postupak formiranja sudskih veća, odnosno specijalizovanih sudova kako se nazivaju prema ovom Ugovoru i promenjen je naziv Prvostepenog suda kako bi se pojačao njegov autoritet. Način izbora sudija i opštih pravozastupnika je promenjen utoliko što se pre njihovog imenovanje zahteva

²⁹ Chalmer, D and Monti G, *European Union Law, Updating Supplement*, Cambridge University Press, 2008, p. 77;

mišljenje veća koje se osniva u tu svrhu. Ostaje da vreme pokaže da li će sam sastav ovog veća uticati na sudove prilikom rešavanja pitanja koja zahtevaju kreativan pristup suda u donošenju odluke. Konačno, izmenama predviđenim Ugovorom iz Lisabona poboljšani su određeni postupci pred ovim sudovima, čime će se unaprediti primena komunitarnog prava na teritoriji država članica.

Aleksandra Čavoški; PhD
Faculty of law, University UNION

EUROPEAN UNION JURISDICTIONAL SYSTEM REGARDING THE REFORM TREATY

In this paper the author presents the principal innovations in European Union Jurisdictional system envisaged by the Lisbon Treaty. The modifications related to the organization concerning the change of the name of courts, the procedure of election of judges and advocates general and the establishment of the specialized courts. The other modifications refer to the procedures in front of the European Court of Justice and The Court of the First Instance such as: actions for annulment, actions for failure or fulfill obligations and references for preliminary rulings.

Key words: *The Court of Justice of the European Communities, General Court, Specialized Courts, Lisbon Treaty, jurisdiction, election of the judges, procedures..*