

Др Зоран Радивојевић,*
Редовни професор Правног факултета,
Универзитет у Нишу

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК

doi:10.5937/zrpfni1673025R

UDK: 341.645.2(4-672EU)

Рад примљен: 30.09.2016.

Рад прихваћен: 27.11.2016.

СУД ПРАВДЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПОСЛЕ ЛИСАБОНСКОГ УГОВОРА**

Апстракт: Створен Париским уговором као правосудни орган који треба да се стара о поштовању права приликом тумачења и примене тог уговора, Европски суд правде је до данас више пута реформисан. Најновије измене правосудног система Европске уније извршене Лисабонским уговором могле би се, *grosso modo*, поделити у неколико основних категорија. Најпре, то су новине организационе природе које се односе на промену назива и састав судова, као и начин избора судија и општих правобранилаца. Нова терминологија и организација има за циљ да омогући јасно разликовање Суда правде ЕУ, који је збирни појам или генеричка ознака за целокупни правосудни систем Уније, и посебних правосудних органа који улазе у његов састав. Друга категорија обухвата промене којима се проширује надлежност Суда на неке нове области захваљујући укидању дотадашње стубовске структуре Европске уније и престанку постојања Европске заједнице. На основу тога дошло је до судске интеграције ранијег првог и трећег стуба, па је Суд правде добио општу и обавезну надлежност над целокупним правом Уније, изузимајући заједничку спољну и безбедносну политику. Трећа врста измена проширује делокруг поступка оцене ваљаности аката које доносе институције Уније и омогућава овлашћеним субјектима лакши приступ Суду. Њихов је циљ да се учврсти принцип владавине права у оквиру правног система Уније, будући да тужба за поништај представља основни начин и средство у вршењу судске контроле законитости рада институција. Последња група промена које доноси Лисабонски уговор своди се на брже одвијање поступка одлучивања о претходном питању у одређеним областима када се

* zoranr@prafak.ni.ac.rs

** Рад је припремљен у оквиру пројекта „Заштита људских и мањинских права у европском правном простору“ бр. 179046, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

заинтересовано лице чији положај зависи од тумачења права Уније налази у притвору. Коначно, омогућена је ефикаснија правосудна контрола у случајевима неизвршења пресуда или неиспуњења обавеза од стране држава чланица кроз убрзање и поједностављење процедуре за изрицање финансијских санкција.

Кључне речи: Суд правде, Општи суд, специјализовани судови, Лисабонски уговор, судска интеграција, хитан поступак, контрола законитости, приступ суду, правосудна контрола.

1. Увод

Створен Париским уговором као правосудни орган који треба да се стара о поштовању права приликом тумачења и примене тог уговора¹, Суд правде је до данас више пута реформисан. Већ после закључења Римског уговора, он прераста у јединствени Суд на основу Конвенције о одређеним институцијама које су заједничке Европским заједницама (даље: ЕЗ)². Тада добија назив Суд правде ЕЗ и постаје надлежан према сваком од три оснивачка уговора.

Суд правде је у првим деценијама свог рада деловао као суд прве и последње инстанце. Ступањем на снагу Јединственог европског акта у правосудни систем ЕЗ уведена је могућност двостепеног одлучивања. На основу тога, одлуком Савета из 1988. године³ основан је Првостепени суд, који је почео са радом наредне године. Уговорни правни основ са своје деловање Првостепени суд добио је после измена и допуна извршених Уговором из Мастрихта⁴. Реформа правосудног система Европске уније (даље: ЕУ) настављена је Амстердамским уговором који проширује надлежност Суда изван оквира ЕЗ. Његовим одредбама створена је могућност за деловање Суда и у трећем стубу, тј. области полицијске и правосуде сарадње у кривичним стварима, али уз много мања овлашћења у поређењу са надлежношћу у комунитарној сфери⁵.

Уговор из Нице донео је значајне измене у правосудни систем ЕУ. Највећу новину свакако је представљало даље гранање правосудне структуре увођењем судских панела као нове инстанце за решавање одређених врста спорова у првом степену. Њих је могао да оснива Савет једногласном

1 Чл. 31 и 32 Уговора о оснивању Европске заједнице за угал и челик (даље: ЕЗУЧ)

2 Чл. 3 и 4 Конвенције.

3 Council Decision 88/591/ECSC, EC/EURATOM, *Off. Journal* L 215/1, 21.8.1989.

4 Чл. 168а Уговора о ЕЗ, чл. 140а Уговора о ЕВРОАТОМ-у и чл. 32д Уговора о ЕЗУЧ.

5 Чл. К.7 Уговора о ЕУ.

одлуком на предлог Комисије или Суда правде и после консултовања Европског парламента⁶. Користећи то право, Савет је образовао Службенички трибунал који се од 2005. године у институционалном и организационом смислу придодаје Првостепеном суду⁷. С друге стране, ојачан је положај Првостепеног суда који престаје да буде „придружен“ Суду правде. Његова су овлашћења проширена тако да је могао да одлучује о претходним питањима у одређеним случајевима, као и о жалбама против одлука судских панела чиме је постао и апелациона инстанца⁸.

Нова реформа правосудног система ЕУ извршена је Лисабонским уговором. Она се углавном ослања на решења садржана у неприхваћеном Уговору о уставу за Европу. Промене које доноси Лисабонски уговор могле би се, *grosso modo*, поделити у неколико основних категорија. Најпре, то су измене организационе природе које се односе на промену назива и састав судова, као и начин избора судија и општих правобранилаца. Друга категорија обухвата промене којима се проширује надлежност Суда на неке нове области захваљујући укидању дотадашње стубовске структуре ЕУ и престанку постојања ЕЗ. Трећа врста измена омогућава субјектима лакши приступ Суду код тужбе за поништај, док се последња своди на брже одвијање поступка одлучивања о претходном питању у одређеним областима и ефикаснију правосудну контролу у случајевима неизвршења обавеза од стране држава чланица.

2. Нови називи и организација Суда

Задржавајући постојећу правосудну структуру, Лисабонски уговор доноси значајне измене терминолошке и организационе природе. Одредба којом се на општи начин дефинишу правосудни органи први пут је унета у Уговор о ЕУ, док су устројство судова и начин избора судија и правобранилаца детаљно регулисани Уговором о функционисању ЕУ (даље: УФЕУ).

Према општој одредби, Суд правде ЕУ састоји се од Суда правде, Општег суда и специјализованих судова. Његов је задатак да се стара о поштовању права приликом тумачења и примене овог уговора. Истом одредбом прописана је обавеза држава чланица и њихових националних судова да обезбеде правна средства којима се гарантује делотворна правна заштита у областима на које се примењује право ЕУ⁹.

6 Чл. 220 Уговора о ЕЗ, измењен Уговором из Нице.

7 Council Decision 2004/752/EC, EURATOM, *Off. Journal* L333/9-11, 9.11.2004.

8 Чл. 225, ставови 2 и 3 Уговора о ЕЗ, измењен Уговором из Нице.

9 Чл. 19 Уговора о ЕУ (даље: УЕУ)

Нова терминологија коју користи Лисабонски уговор има за циљ да омогући јасно разликовање између Суда правде као институције (Arnull, 2012: 35) и посебних правосудних органа који улазе у његов састав. Током преговора о Уговору о уставу за Суд правде као институцију предлаган је назив „правосуђе ЕУ“¹⁰. Тај термин стекао је право грађанства у новијој јуриспруденцији¹¹ уместо ранијег израза комунитарно правосуђе. Иако су се на крају творци Лисабонског уговора определили за званични назив Суд правде ЕУ, њега треба схватити као збирни појам или генеричку ознаку (Radivojević, 2007: 224) за целокупни правосудни систем Уније (Vataman, 2015: 3).

Суд правде представља највишу инстанцу у правосудној структури Уније. Он је заменио дотадашњи Суд правде ЕЗ. До брисања ознаке “ЕЗ” у његовом називу дошло је првенствено због укидања стубовске структуре Уније. Међутим, тај назив и пре Лисабонског уговора није био најприкладнији пошто је Суд правде поред пуне надлежности у комунитарној области (тзв. први стуб) имао ограничена овлашћења у некадашњем трећем стубу, тј. полицијској и правосудној сарадњи у кривичним стварима (Radivojević, Knežević-Predić, 2008: 195–197).

Општи суд је заправо преименовани Првостепени суд. Промена назива била је нужна због оснивања Службеничког трибунала 2005. године када је овај суд престао да буде првостепена инстанца у свим случајевима. Њему је од тада поверена надлежност да у другом степену одлучује о жалбама против одлука које у службеничким споровима доноси Трибунал. Нови назив, *prima facie*, може да наведе на погрешан закључак да је реч о суду опште надлежности који одлучује о било ком спору из домена права ЕУ. Међутим, такву надлежност у садашњем правосудном систему ЕУ имају само национални судови држава чланица (Ћарета, 2009: 92).

Успостављањем специјализованих судова Лисабонски уговор употпуњује постојећу архитектуру правосудног система ЕУ. Ови судови заменили су судске панеле уведене Уговором из Нице. Назив специјализовани судови много боље изражава њихову природу. Иако су они и даље придодати Општем суду, очито је да се не ради о посебним већима у саставу овог суда, што је сугерисао ранији назив, већ су у питању самостални судови (Lenaerts, Maselis, Gutman, 2014: 15) који уживају потребан степен независности.

10 Final report of the discussion circle on the Court of Justice, CONV 636/03, Brussels, 25 March 2003

11 Видети: case C-537/08 *Kahla Thüringen Porzellan GmbH v. Commission* (2010); case C-90/09 P *General Química v. Commission* (2011); case T-362/08, *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds v. Commission* (2011)

Другу новину представља начин оснивања специјализованих судова. Лисабонски уговор предвиђа да предлог за њихово формирање могу да поднесу или Комисија после консултовања Суда правде или сам Суд правде после консултовања Комисије. Специјализоване судове заједно оснивају Европски парламент и Савет у редовном законодавном поступку у форми регулативе¹². На овај начин повећава се надлежност Европског парламента који сада постаје равноправни одлучилац (Џавошки, 2009, 79), док Савет више не одлучује једногласно, већ квалификованом већином.

Суд правде се и даље састоји од по једног судије из сваке државе чланице и општинских правобранилаца који му пружају помоћ у раду¹³. Посебном Декларацијом која је усвојена уз Лисабонски уговор¹⁴ отворена је могућност за повећање броја општинских правобранилаца. Њоме су државе чланице прихватиле обавезу да се број правобранилаца са ранијих осам повећа на једанаест. Оне такву одлуку могу да донесу једногласно у Савету на захтев Суда правде. У питању је заправо политички договор чији је циљ да се Пољској као великој држави омогући да добије сталног општег правобраниоца чиме би се придружила групи од пет чланица које већ уживају ову привилегију. У том случају би се број преосталих ротирајућих правобранилаца који се смењују по утврђеном редоследу са ранијих три повећао на пет¹⁵.

Лисабонски уговор не доноси измене у погледу моралних и стучних услова за избор судија и општинских правобранилаца. Међутим, начин избора судија и општинских правобранилаца је делимично измењен. Најважнију новину свакако представља оснивање посебног комитета или панела који учествује у поступку избора. Комитет се састоји од седам чланова изабраних из реда ранијих судија Суда правде и Општег суда, судија националних врховних судова, као и правника опште признате стручности, од којих једног предлаже Европски парламент. Одлуку о именовању чланова Комитета доноси Савет квалификованом већином на предлог председника Суда правде. На исти начин Савет усваја правила о начину рада овог Комитета¹⁶. Ова правила Савет је донео у форми анекса уз своју одлуку од 25. фебруара

12 Чл. 257, став 1 Уговора о функционисању Европске уније (даље: УФЕУ)

13 Чл. 19, став 2 УЕУ

14 Declaration (No.38) on Article 252 of the Treaty on the Functioning of the European Union regarding the number of Advocates-General in the Court of Justice, *Off. Journal* C 326/352, 2012

15 Поступајући у складу са одредбама поменуте Декларације, Савет је једногласно усвојио одлуку да од јула 2013. број правобранилаца најпре буде повећан на девет, да би почевши од октобра 2015. достигао бројку од једанаест (Council Decision 2013/336/EU, *Off. Journal* L 179/92, 25. 6. 2013)

16 Чл. 255 УФЕУ

2010. године¹⁷. Према том анексу чланови Комитета именују се на период од четири године уз могућност поновног избора, док је кворум потребан за пуноважан рад пет чланова.

Новоосновани Комитет није надлежан да предлаже кандидате за судије и опште правобраниоце нити да врши њихов избор. Поред тога, за разлику од Комитета који се образује код избора судија специјализованих судова¹⁸, он није овлашћен да сачињава ранг-листу пријављених кандидата. Задатак овог Комитета ограничен је на давање мишљења о подобности кандидата за обављање функције судије и општег правобраниоца. Ова мишљења нису обавезујућа, већ представљају само препоруку државама чланицама пре него што изврше званично именованье. Као и до сада, оне задржавају пуну слободу и самосталност приликом уређења начина предлагања својих кандидата за судије и опште правобраниоце¹⁹.

Упркос томе, сматра се да рад овог Комитета значајно унапређује и побољшава квалитет поступка именовања. У првом реду долази до деполитизације и већег степена транспарентности (Petrlik, 2012: 163). Само постојање Комитета сигурно ће утицати на државе да приликом кандидовања предност дају стручним критеријумима у односу на разлоге политичке природе. Веома је тешко замислити ситуацију у којој би владе држава чланица именовале кандидата за кога је Комитет дао негативно мишљење (García, 2010: 7). Такво мишљење не само да ставља под сумњу кредибилитет и ауторитет предложене личности и његово будуће прихватање од стране колега судија, већ постоји реална опасност да се нека од држава чланица не сагласи са именовањем кандидата и тако својим негативним гласом блокира постизање заједничког споразума. Суоченој са могућношћу да до тога дође, држави у питању не преостаје ништа друго него да повуче свој предлог и понуди новог кандидата (Jacobs, 2012: 210). Негативно мишљење о подобности предложеног кандидата које је Комитет у досадашњем раду дао неколико пута увек је представљало разлог да заинтересована држава самоиницијативно изврши његову замену (Bobek, 2015: 28).

Лисабонски уговор ништа не говори о јавности поступка давања мишљења нити о томе коме се оно упућује. Радна група образована током преговора о Уговору о уставу залагала се да комитет одлучује иза затворених врата

17 Council Decision 2010/124/EU, *Off. Journal* L 50/18, 25. 2. 2010.

18 Чл. 3 Анекса I Статута Суда правде о Службеничком трибуналу

19 Док су у неким државама такви избори политички условљени и под контролом тренутне владе (Немачка, Грчка, Шпанија или Италија), друге чланице примењују искључиво стручне критеријуме (нпр. В. Британија).

и да не обавља јавна саслушања потенцијалних кандидата²⁰. Овај предлог највећим делом је прихваћен у анексу о начину рада Комитета. Према његовим одредбама, када добије информацију о предложеном кандидату, Комитет има право да од државе у питању затражи евентуалне допуне. После тога, предложени кандидат се саслушава на затвореној седници. Изузетак постоји у случају поновног избора судије и општег правобраниоца када саслушање изостаје. Све расправе у Комитету се, такође, одвијају иза затворених врата. После спроведеног поступка Комитет усваја мишљење о подобности кандидата које мора бити образложено. Мишљење се, затим, директно доставља представницима влада свих држава чланица, али се не објављује. Због оваквог степена поверљивости рада Комитета, сматра се да је деполитизација поступка избора судија и правобранилаца једним делом остварена на уштрб јавности и транспарентности (Brisard, 2011: 8).

3. Шира надлежност Суда

Лисабонски уговор практично укида поделу на три стуба Уније, али и даље задржава неке разлике у погледу надлежности Суда правде. После његовог ступања на снагу област заједничке и безбедносне политике остаје и даље изван надлежности Суда правде. Међутим, нестанком стубовске структуре и престанком постојања ЕЗ дошло је до судске интеграције дотадашњег првог и трећег стуба (Radivojević, Knežević-Predić, 2016: 156), те је Суд правде добио општу и обавезну надлежност над целокупним правом насталим у новоустановљеној области слободе, безбедности и правде (Ђорђевић, 2009: 332).

Остајући верне моделу међудржавне сарадње, државе чланице су искључиле надлежност Суда у области заједничке спољне и безбедносне политике²¹. Од тога су, међутим, предвиђена два изузетка. Као прво, Суд је добио надлежност да контролише разграничење између овлашћења Уније у заједничкој спољној и безбедносној политици и осталим подручјима њеног деловања²². У овом случају Суд има задатак да осигура да не дође до преклапања између надлежности органа у материји бившег првог и трећег стуба и области заједничке спољне и безбедносне политике.

Ова надлежност није потпуно нова, будући да је и пре Лисабонског уговора Суд имао могућност да оценује утицај мера усвојених на основу

20 Final report of the discussion circle on the Court of Justice, CONV 636/03, Brussels, 25 March 2003

21 Чл. 275, став 1 УФЕУ

22 Чл. 40 УЕУ

те заједничке политике на надлежност у комунитарној области²³. Суд је, наиме, могао да на основу директних тужби овлашћених субјеката поништава акте донете у области заједничке спољне и безбедносне политике уколико утврди да они задиру у подручје резервисано за први стуб²⁴. Међутим, новину представља одредба која омогућава Суду да одлучује о утицају одлука донетих у наднационалној сфери на област заједничке спољне и безбедносне политике²⁵. Лисабонски уговор на овај начин не штити само остале области деловања Уније од утицаја класичног међудржавног модела сарадње, већ у исто време пружа заштиту заједничкој спољној и безбедносној политици од уплитања политика из наднационалне сфере (Šaltinyté, 2010: 267). Том приликом се ниједној од ових политка не даје примат (Сарета, 2009: 106), за разлику од ранијег решења које је бар посредним путем давало предност првом стубу.

Прва искуства после ступања на снагу Лисабонског уговора не показују спремност држава чланица да искористе могућност коју им пружа нова одредба о разграничењу надлежности. Исти је случај и са институцијама које до сада нису Суду поднеле ниједну тужбу за поништај акта искључиво по овом основу, што следи ранију праксу у којој је био само један случај ове врсте²⁶.

С друге стране, Суд је постао надлежан да по тужбама физичких и правних лица контролише ваљаност одлука Савета којима се у оквиру заједничке спољне и безбедносне политике уводе рестриктивне мере према овим лицима²⁷. О законитости рестриктивних мера на захтев индивидуалних субјеката Суд је могао одлучивати и пре доношења Лисабонског уговора, али посредним путем. Таква надлежност дата му је када имплементација таквих мера захтева усвајање комунитарних аката²⁸. У том случају овлашћени индивидуални субјекти могли су да подношењем директне тужбе захтевају поништај акта који је донет у оквиру првог стуба у циљу имплементације неке мере из другог стуба²⁹. Новина је што се сада даје могућност појединцима да директно оспоравају ваљаност рестриктивних

23 Чл. 47 Уговора о ЕУ, измењен Уговором из Нице

24 Case C-170/96 *Airport Transport Visas - Commission and European Parliament v. Council* (1998)

25 Чл. 40, став 2 УЕУ

26 Case C-91/05 *Small Arms and Light Weapons - Commission v. Council* (2008)

27 Чл. 275, став 2 УФЕУ

28 Чл. 60 и 301 Уговора о ЕЗ, измењен уговором из Нице

29 Joined cases C-402-05 P and C-415/05 P *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission* (2008)

мера усвојених у области заједничке спољне и безбедносне политике без условљавања доношењем имплементационог акта. У прве две године примене Лисабонског уговора забележен је релативно скроман број тужби ове врсте, да би се након тога њихов број увећао три, а затим скоро осам пута³⁰.

Иако проширује надлежност Суда на сва подручја деловања Уније, Лисабонски уговор предвидео је два ограничења у некадашњем трећем стубу (Раићевић, 2012: 108). Пре свега, Суд је надлежан само за акте који су донети после ступања на снагу Лисабонског уговора. У односу на акте и мере који су усвојени пре тог датума надлежност Суда остаје и даље ограничена у прелазном периоду од пет година³¹. У том временском раздобљу требало је све акте некадашњег трећег стуба (оквирне одлуке, заједничке ставове, одлуке и конвенције) укинати или заменити актима првог стуба (регулативе, директиве или одлуке), који сада добијају карактер законодавних аката. Тај прелазак из старог у нови режим остварен је појединачно и универзално, те је почевши од датума истека петогодишњег периода Суд успоставио општу надлежност за све правне акте Уније, укључујући и акте некадашњег трећег стуба који нису преведени у нови режим (Ђорђевић, 2009: 336). На основу посебног Протокола који је придодат Лисабонском уговору, Велика Британија и Ирска задржале су право да се изузму из јурисдикције Суда и после протеча пет година. Ове државе, наиме, могле су најмање шест месеци по истеку прелазног периода обавестити Савет да не прихватају надлежност Суда у односу на акте трећег стуба³².

Друго ограничење проширене надлежности Суда у области правосудне и полицијске сарадње у кривичним стварима тиче се функције одржавања реда и мира и унутрашње безбедности држава чланица. Према изричитој одредби Лисабонског уговора Суд није надлежан да оцењује ваљаност или сразмерност операција које спроводи полиција или друге службе задужене за примену закона држава чланица нити за извршавање одговорности држава чланица у погледу реда, мира или очувања унутрашње безбедности³³.

30 Тако је у току 2007. и 2008. године било по седам предмета ове врсте, да би се 2009. њихов број повећао на 21, а 2011. на 54 (Annual report of the Court of Justice, 2011: 12)

31 Чл. 9 Протокола о прелазним одредбама. Овај рок истекао је децембра 2014. године

32 Чл. 2 Протокола о положају Уједињеног краљевства и Ирске у односу на простор слободе, безбедности и правде

33 Чл. 276 УФЕУ

4. Олакшани приступ Суду

Измене које предвиђа Лисабонски уговор у вези са тужбом за поништај проширују делокруг поступка оцене ваљаности аката које доносе институције ЕУ и олакшавају овлашћеним субјектима приступ Суду. Ширење круга аката чија ваљаност подлеже контроли Суда прва је важна промена у овој области. Предмет тужбе за поништај од сада могу да буду и акти Европског савета који су усвојени са циљем да производе правна дејства према трећим³⁴. Ово представља значајан корак напред, будући да су до сада одлуке овог органа биле изван система судске контроле. Према новом решењу, Европски савет први пут може доћи у ситуацију да буде тужена страна пред Судом правде. Пасивна легитимација у поступку произашла је из одредбе Лисабонског уговора која му даје овлашћење да доноси правно обавезујуће акте без законодавног карактера³⁵. На основу тога Суд правде стекао је надлежност да контролише акте Европског савета у поступку по тужби за поништај које подносе овлашћени субјекти.

Занимљиво је, међутим, да Европски савет није стекао активну легитимацију у овом поступку (Meškić, Samardžić, 2012: 435). Њему није дато право на тужбу чак ни као полупривилегованом тужиоцу, па не може тражити поништај аката који задиру у његову надлежност. У том погледу Европски савет је у неповољнијем или, како поједини аутори кажу, асиметричном положају (Craig, 2013: 127) не само у односу на друге институције ЕУ, већ и неке помоћне органе којима је Лисабонским уговором призната активна легитимација.

Суд је, такође, добио овлашћење да контролише законитост аката органа, тела или агенција Уније под условом да производе правна дејства према трећим. Подвргавање ових аката судској контроли законитости последица је наглог пораста броја агенција и тела (Čavoški, 2009: 80). Други разлог за њихово укључење у листу аката који могу бити предмет тужбе за поништај везан је за Повељу о основним правима у ЕУ чије су одредбе упућене свим органима, телима и агенцијама независно од извора и врсте акта који производи правно дејство према трећим (Arnull, 2012: 42).

Контрола законитости аката агенција Уније била је могућа и пре Лисабонског уговора. Наиме, Суд правде сматрао се надлежним да контролише ваљаности и других аката који нису изричито поменути у оснивачким уговорима уколико ти акти производе правне последице по права и обавезе трећих³⁶. Примењујући тај начелни став, он је у неколико

34 Чл. 263 УФЕУ

35 Чл. 15 УЕУ

36 Видети: case 294/83 *Partie écologiste „Les Verts“ v. European Parliament* (1986); case 34/86 *Council v. European Parliament* (1986)

наврата прихватио као допуштене тужбе за поништај аката агенција које су подносили индивидуални субјекти³⁷. Стога одредба Уговора која изричито предвиђа ову врсту надлежности представља само потврду и кодификацију постојеће и добро утемељене праксе (Petrlík, 2012: 150).

С друге стране, формално признање пасивне легитимације агенцијама створило је додатно оптерећење за Суд. Већ у првим годинама после ступања на снагу Лисабонског уговора, број тужби за поништај аката ових тела готово је удвостручен у односу на читав претходни период³⁸. Како би се Суд заштитио од потенцијалне навале случајева ове врсте у Уговор је унета одредба која предвиђа могућност да се у оснивачким актима агенција пропишу посебни услови под којима физичка и правна лица могу подносити тужбе ради оспоравања ваљаности њихових правно обавезујућих аката³⁹.

Проширење круга активно легитимисаних субјеката друга је новина код тужбе за поништај. Према Лисабонском уговору Комитет региона стекао је право да поднесе тужбу за поништај под условом да се актом другог органа ЕУ задире у његову надлежност⁴⁰. Поред тога, Протоколом бр. 2 овај Комитет добио је овлашћење да поднесе тужбу за поништај због повреде начела супсидијарности приликом доношења свих законодавних аката код којих је оснивачким уговором предвиђено његово консултовање⁴¹. У оба случаја активна легитимација Комитета резултат је његове функције заступника интереса локалних и регионалних власти на нивоу ЕУ и права да по том основу учествује у законодавном поступку у саветодавном својству.

После ступања на снагу Лисабонског уговора пред Судом није било ниједне тужбе за поништај овог Комитета. То се тумачи као могућа последица његовог успешног ангажовања на плану поштовања начела супсидијарности у предзаконодавним консултацијама. Друго објашњење је да Суд правде до сада никада није поништио неку меру због повреде начела супсидијарности, због чега је Комитет можда више био усмерен на *ex ante* надзор (Petrašević, 2016: 40).

37 Видети: case T-70/05 *Evropaiki Dynamiki v. European Maritime Safety Agency* (2010); case T-411/06 *Sogelma v. European Agency for Reconstruction* (2008)

38 Тако је само у току прве две године примене Лисабонског уговора било седамнаест предмета ове врсте (Annual Report of the Court of Justice, 2011: 22)

39 Чл. 263, став 5 УФЕУ

40 Чл. 263, став 3 УФЕУ

41 Чл. 8, став 2 Протокола

Национални парламенти држава чланица формално немају активну легитимацију у овом поступку, иако је њима призната значајна улога у контроли поштовања начела супсидијарности. Поменути Протокол бр. 2 изричито предвиђа да због повреде тог начела у неком законском акту тужбу за поништај може поднети држава чланица или је може нотификовати у складу са сопственим правним поретком у име националног парламента или неког његовог већа⁴².

Могућност да државе чланице подносе тужбе за поништај због кршења начела супсидијарности постојала је и раније (Kiiver, 2006: 247). Међутим, промена коју доноси Протокол је у томе што сада владе које заступају државе пред Судом то чине на иницијативу и у име националног парламента или једног од његових домова. Законодавству сваке државе препуштено је да уреди однос парламента и владе у вези са начином остваривања овог права. У том погледу интерни системи неких држава ово питање уносе у националне уставе (нпр. Немачка, Француска и Аустрија), док је у већини других оно регулисано законима или пословницима о раду парламента (Petrlik, 2012: 159).

Кад је у питању активна легитимација појединаца за покретање овог поступка, Лисабонски уговор делимично ублажава услове за њихов приступ Суду. Најважнију новину представља одредба која допушта појединцима подношење тужбе за поништај аката који их погађају само непосредно, дакле без захтева за појединачним дејством, али под условом да је у питању акт регулаторног карактера који не захтева доношење никаквих мера имплементације⁴³. Ова одредба потиче из неприхваћеног Уговора о уставу за Европу⁴⁴ у коме су се под актима који имају карактер регулативе подразумевали незаконодавни акти, тј. акти који нису донети у законодавном поступку.

Лисабонски уговор, међутим, не дефинише појам регулаторног акта и тако оставља теорији и судској пракси широк простор за различита тумачења. Доктрина није јединствена у погледу питања значења израза „акт регулаторне природе“. На једној страни налазе се писци који сматрају да наведени израз обухвата све акте опште природе који не захтевају мере имплементације, били они законодавне или незаконодавне природе. Већина аутора приклања се другом схватању по коме регулаторни акт подразумева само акте незаконодавног карактера (Craig, 2013: 131). Суд правде разрешио је ову дилему изричито се опредељујући за уже

42 Чл. 8, став 1 Протокола

43 Чл. 263, став 4 УФЕУ

44 Чл. III-365 став 4 Уговора

тумачење. Према његовом ставу, израз регулаторни акт обухвата све акте опште примене осим законодавних аката⁴⁵. Општа примена пак значи да се акт примењује на објективно одређене ситуације и да производи правно дејство у односу на све категорије лица у општем и апстрактном смислу⁴⁶.

5. Бржи и ефикаснији поступак пред Судом

Последња група измена које доноси Лисабонски уговор треба да омогући брже одвијање поступка одлучивања о претходним питањима у одређеним областима и ефикаснију правосудну контролу у случајевима неизвршења обавеза или пресуда од стране држава чланица. У том циљу најпре је предвиђено да Суд правде поступа у најкраћем могућем року када се претходно питање, које је поставио национални суд пред којим тече поступак, односи на лице у притвору⁴⁷.

Примена хитног претходног поступка у случајевима притворских предмета једним делом је последица укидања стубовске структуре Уније. Због спроведене судске интеграције некадашњег трећег стуба отворена је могућност за националне судове да без ранијих ограничења и условљавања упућују Суду правде питања из области кривичне сарадње. Резултат тога може бити пораст броја кривичних предмета у којима одговорност лица лишених слободе зависи од тумачења и примене права ЕУ.

Други разлог за предвиђање хитне процедуре је околност да поступак одлучивања о претходном питању уобичајено траје између шеснаест и седамнаест месеци. Притом треба имати у виду да је овај поступак само стадијум или међуфаза у поступку који се води пред националним судом, па се његовим дугим трајањем доприноси одуговлачењу главног поступка који се за то време привремено обуставља (Радивојевић, 2014: 142). Са становишта европског стандарда суђења у разумном року неприхватљиво је да лица чија слобода зависи од тумачења права ЕУ чекају толико дуго у притвору док Суд правде не реши претходно питање које му је упутио национални суд. Стога је у таквим ситуацијама Лисабонски уговор обавезао Суд правде да поступа у најкраћем могућем року.

У досадашњој пракси број случајева код којих је хитан одговор на претходно питање нужен за оцену правног положаја лица у притвору био је доста скроман. Суд је у неколико прилика одобрио примену хитног поступка

45 Case T-18/10 *Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. European Parliament and Council* (2011)

46 Case T-262/10 *Microban International and Microban (Europe) v. Commission* (2011)

47 Чл. 267, став 4 УФЕУ

позивајући се на Конвенцију о изручењу између држава чланица ЕУ од 1996. године, Оквирну одлуку о европском налогу за хапшење и Директиву о заједничким стандардима и поступку у државама чланицама за враћање илегалних емиграната из трећих држава.

Проширујући примену хитног поступка на све случајеве у којима се лице налази у притвору, Лисабонски уговор оставља на снази постојећа процесна правила. Наиме, хитан поступак се према важећем процесном праву може спровести само за случајеве који спадају у област слободе, безбедности и правде. Домањај ових правила је шири у поређењу са новом одредбом Лисабонског уговора, јер омогућава хитно поступање и у другим случајевима, а не само у притворским предметима. С друге стране, подручје примене важећих процесних правила је уже од домањаја одредбе Лисабонског уговора, пошто се хитан поступак не може спровести изван подручја слободе, безбедности и правде, чак и када се ради о притворским предметима. Да би то било могуће, неопходно је изменити садашњи Статут и Пословник Суда у делу који предвиђа област примене хитног поступка (Petrašević, 2011: 116).

Лисабонски уговор садржи још две новине које омогућавају бржи поступак у случајевима неизвршења пресуда или неиспуњења обавеза од стране држава чланица. Њихов је циљ да поступак за досуђивање финансијских санкција против држава које не поштују обавезе из права ЕУ буде много ефикаснији.

У случају када држава није извршила пресуду поступак је убрзан изостављањем захтева да Комисија изда образложено мишљење, али је остала њена обавеза да се држави омогући изношење примедби. Уколико држава и после тога не усвоји мере потребне за извршење пресуде, Комисија може и без доношења образложеног мишљења обавестити Суд о неизвршењу и предложити висину паушалног износа или новчане казне коју, према околностима случаја, треба да плати држава у питању⁴⁸.

Поступак против државе због неиспуњења обавезе додатно је убрзан у ситуацијама када чланица пропусти да обавести Комисију о мерама предузетим ради уношења директиве ЕУ усвојене у законодавном поступку у њено национално право. Издавање ових случајева оправдава се њиховом учесталости, будући да они чине огромну већину повреда обавеза поводом којих Комисија подноси тужбе против држава чланица (Petrlík, 2012: 175). Комисија сада може одмах и без спровођења претходног поступка затражити од Суда да досуди плаћање паушалног износа или новчане казне које сматра одговарајућим у датим околностима. Износ

48 Чл. 260, став 2 УФЕУ

финансијских санкција које Суд досуди држави чланици не може прећи износ који је затражила Комисија⁴⁹.

Иако доприноси убрзању поступка за санкционисање држава чланица, ова одредба Лисабонског уговора има ограничени домашај. Она се примењује само на случајеве који се састоје у ненотификацији мера којима се у унутрашње право уграђују директиве. У пракси се сматра да су то ситуације када држава није предузела никакве мере ради њене имплементације (García, 2010: 17). Међутим, изван делокруга нове одредбе остаје ситуација када држава пропусти да на правилан начин унесе директиву. Овде се ради о томе да мере које је предузела држава нису по оцени Комисије одговарајуће за имплементацију директиве у национално право. Како се о томе ништа не каже у Лисабонском уговору, могло би се закључити да Комисија нема право да, изостављајући административну процедуру, затражи од Суда директно досуђивање финансијске санкције (Arnulf, 2012: 40). Изгледа да је за санкционисање државе због неадекватне имплементације директиве потребно спровести комплетан поступак надзора. Тај поступак ће се и даље одвијати у две релативно одвојене фазе од којих се прва завршава пресудом Суда којом је утврђен пропуст државе да на одговарајући начин спроведе директиву, а друга новом пресудом о плаћању паушалног износа или новчане казне.

Литература

Arnulf, A. (2012). The European Court of Justice after Lisbon. In: Trybus, M. Rubini, L. (ed.). *The Treaty of Lisbon and the Future of European Law and Policy*. Cheltenham – Northampton: Edward Elgar Publishing Limited. 34–54.

Bobek, M. (2015). *Selecting Europe's Judges: A Critical Review of the Appointment Procedures*.

Oxford. Oxford University Press

Brisard, S. La Cour de justice de l'Union européenne et le traité de Lisbonne: pour une justice européenne plus forte. (2011). *European Policy Institutes Network Working Paper*. 31. 1–15.

Case 294/83 *Partie écologiste „Les Verts“ v. European Parliament* (1986) ECR 1339

Case 34/86 *Council v. European Parliament* (1986) ECR 2155

49 Чл. 260, став 3 УФЕУ

Case C-170/96 *Airport Transport Visas - Commission and European Parliament v. Council* (1998) ECR I-2763

Case T-70/05 *Evropaiki Dynamiki v. European Maritime Safety Agency* (2010) ECR II-0000

Case C-91/05 *Small Arms and Light Weapons – Commission v. Council* (2008) ECR I-3651

Joined cases C-402-05 P and C-415/05 P *Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council and Commission* (2008) ECR I-6351

Case T-411/06 *Sogelma v. European Agency for Reconstruction* (2008) ECR II-2771

Case T-362/08 *IFAW Internationaler Tierschutz-Fonds v. Commission* (2011), ECR II-00011

Case C-537/08 *Kahla Thüringen Porzellan GmbH v. Commission* (2010), ECR I-1297

Case C-90/09 P *General Química v. Commission* (2011), ECR I-00001

Case T-18/10 *Inuit Tapiriit Kanatami and Others v. European Parliament and Council* (2011) ECR II-5599

Case T-262/10 *Microban International and Microban (Europe) v. Commission* (2011) ECR II-7697

Council Decision 88/591/ECSC,EC/EURATOM, *Official Journal* L 215/1, 21. 8. 1989

Council Decision 2004/752/EC, EURATOM, *Official Journal* L 333/9-11, 9. 11. 2004

Council Decision 2010/124/EU, *Official Journal* L 50/18, 25. 2. 2010

Council Decision 2013/336/EU, *Official Journal* L 179/92, 25. 6. 2013

Craig, P. (2013) *The Lisbon Treaty: Law, Politics and Treaty Reform*. Oxford. Oxford University Press

Ćapeta, T. (2009). Sudska zaštita u Europskoj uniji nakon Lisabonskog ugovora. U: Rodin, S. Ćapeta, T. Lang, I.G. (ur.). *Reforma EU: Lisabonski ugovor*. Zagreb: Narodne novine. 89–118.

Čavoški, A. (2009). Pravosudni sistem Evropske unije u svetlosti Reformskog ugovora. *Strani pravni život*. 1. 73–85

Declaration (No.38) on Article 252 of the Treaty on the Functioning of the European Union regarding the number of Advocates-General in the Court of Justice, *Official Journal* C 326/352, 2012

Final report of the discussion circle on the Court of Justice, CONV 636/03, Brussels, 25 March 2003

Garcia, R. A. (2010). Lisbon and the Court of Justice of the European Union. *Working Papers on European Law and Regional Integration*. WP IDEIR 1. 1–30.

Jacobs, F.G. (2012). The Lisbon Treaty and the Court of Justice. In: Biondi, A. Eeckhout, P. Ripley, S. (ed.). *EU Law After Lisbon*. Oxford: Oxford University Press. 198–212.

Kiiver, P. The Composite Case for National Parliaments in the European Union: Who Profits from enhanced Involvement? (2006). *European Constitutional Law Review*. 2. 227–250.

Lenaerts, K. Maselis, I. Gutman, K. (2014). *EU Procedural Law*. Oxford: Oxford University Press

Meškić, Z. Samardžić, D. (2012). *Pravo Evropske unije I*. Sarajevo: TDP GIZ BMZ

Petrašević, T. (2016) Postupci pred Sudom EU. U: Petrašević, T. Vuletić, I. (ur.). *Procesno-pravni aspekti prava EU*. Osijek: Pravni fakultet Sveučilišta Josipa Juraja Strossmayera. 20–65.

Petrašević, T. Ubrzani i hitni postupak pred Europskim sudom. (2011). U: Čačeta, T. Lang, I.G. Perišin, T. Rodin, S. (ur.). *Prethodni postupak u pravu Evropske unije – suradnja nacionalnih sudova s Europskim sudom*. Zagreb: Narodne novine. 103–125.

Petrlik, D. (2012) The Court of Justice of the European Union in the Post-Lisbon Era: Impact of the Treaty of Lisbon on the EU Judicature Since Its Entry Into Force. *The Lawer Quarterly*. 3. 145–184.

Radivojević, Z. Knežević-Predić, V. (2016). *Institucionalni mehanizam Evropske unije posle Lisabonskog ugovora*. Niš: Punta

Radivojević, Z. Knežević-Predić, V. (2008). *Institucije Evropske unije*. Niš: Sven

Радивојевић, З. (2014) Одступања од редовног поступка одлучивања о претходном питању. *Зборник радова Правног факултета у Нишу*. 67. 139–156.

Radivojević, Z. (2007). Novine u organizaciji Evropskog suda pravde. *Pravni život*. 16. 213–226.

Raičević, N. (2012) Lisabonski ugovor i nadležnost Suda pravde u oblasti slobode, bezbednosti i pravde. U: Dimitrijević, D. Miljuš, B. (ur.). *Harmonizacija zakonodavstva republike Srbije sa pravom Evropske unije II*. Beograd: Institut za međunarodnu politiku i privredu. 100–115.

Šaltinyté, L. (2010) Jurisdiction of the Court of Justice over Issues Relating to the Common Foreign and Security Policy under the Lisbon Treaty. *Jurisprudence*. 1 (119). 261–279.

Vataman, D. (2015). The Court of justice of the European Union after the reform established by Lisbon Treaty. *Law Review. International Journal of Law and Jurisprudence Online Semiannualy Publication*. 1(V). 1–8.

Zoran Radivojević, LL.D.

Full Professor

Faculty of Law, University of Niš

THE EUROPEAN UNION COURT OF JUSTICE AFTER THE TREATY OF LISBON

Summary

Created by the Treaty of Paris as a judicial authority which ensures respect for the law when interpreting and applying this treaty, the European Court of Justice has so far been repeatedly reformed. The latest reform of the judicial system of the European Union, put into effect by the Lisbon Treaty, largely relies on solutions contained in the unaccepted Treaty on the Constitution for Europe. Novelties that this treaty brings could be grosso modo divided into several basic categories.

First, there are organizational changes related to the different name and composition of the courts, appointment of judges and advocates-general and the formation of specialized courts. The new terminology and organization aims to provide a clear distinction between the Court of Justice of the EU, which is an aggregate term or generic designation for the entire judicial system of the Union, and special judicial bodies that enter into its composition. These are the Court of Justice as the highest authority, the General Court which is actually the renamed Court of First Instance, and specialized courts that replaced the judicial panels.

The second category includes changes that expand the jurisdiction of the Court to certain new areas owing to the abolition of the former EU pillar structure and the dissolution of the European Community. On such a basis, an integration of court jurisdiction regarding the first and third pillar ensued, as the Court of Justice was vested with general and compulsory jurisdiction over the entire law created in the newly established area of freedom, security and justice. The exception is the area of common foreign and security policy, in which the Court's jurisdiction still remains excluded.

The third type of amendment extends the scope of judicial reviews of the validity of acts adopted by EU institutions and enables authorized subjects an easier access to the Court. Their aim is to strengthen the rule of law within the legal system of the Union, given that the action for annulment is the basic means to exercise judicial review of the institutions' activities.

The last set of changes introduced by the Lisbon Treaty refers to faster proceedings in deciding on preliminary rulings in certain areas when the interested person, whose position depends on the interpretation of EU law, is in custody. In addition, it allows for more effective judicial control in cases of default judgment or failure to fulfill commitments by Member States through the acceleration and simplification of the procedure for imposing financial sanctions.

Keywords: *Court of Justice, General Court, specialized courts, Treaty of Lisbon, judicial integration, emergency procedure, control of legality, access to justice, judicial control.*

