2. Institucionalni sistem Evropske unije

Proces institucionalne izgradnje Evropske unije odvijao se u skladu sa napretkom u integraciji i postignutim jedinstvom država članica u ostvarivanju postavljenih ciljeva. Specifičnost institucionalnog sistema Unije u odnosu na druge organizacije i promene Ugovora mogu se pratiti počev od osnivanja Zajednice za ugalj i čelik (1951) i uspostavljanja organa Visoke vlasti. Rukovodeći princip rada EZUČ bio je zastupanje nad-nacionalnih interesa, pa je otuda Visoka vlast bila ovlašćena da donosi odluke koje su obavezivale države članice i individualne subjekte (fizička i pravna lica). Isto ovlašćenje imao je Savet u kome su svoje predstavnike imale države članice na ministarskom nivou, koji je imao specifičan način donošenja odluka. Obavezujuće odluke donošene su na osnovu načela suverenosti (jedna država – jedan glas) i načela ponderisanja glasova, po kome države nisu imale istu glasačku snagu. U pravosudnom sistemu primenjivano je pravilo prema kome su sporovi rešavani pre Sudom pravde EZUČ čija je nadležnost obavezna, a presude obavezne i konačne.

Kada su formirane Evropska ekonomska zajednica i Evropska zajednica za atomsku energiju (1957) kao formalno samostalne i nezavisne institucije (Knežević-Predić, 2010) one su preuzele ovaj model funkcionisanja, sa izvesnim modifikacijama. Već 1958. godine, tri Evropske zajednice su formirale jedinstveni institucionalni sistem, a nadležnost Parlamenta (Skupštine) i Suda pravde obuhvatala je oblast delovanja sve tri Zajednice. Zajednička Komisija i Savet formirani su 1967. godine posle stupanja na snagu ugovora o objedinjavanju određenih institucija. Dalji pravci razvoja Zajednice opredeliće funkcionisanje institucionalnog sistema, u skladu sa preovlađujućim teorijskim konceptom i političkim kompromisom.

Specifičnost novog oblika organizovanja evropskih zemalja u odnosu na druge međunarodne organizacije, ogleda se i u načinu finansiranja institucija i organa Zajednice. Sporovi oko njihovog karaktera i nadležnosti zahtevali su prelazak na sistem finansiranja koji obezbeđuje samostalnost u odnosu na države članice. To je podrazumevalo promene uloga njenih organa (Parlamenta) u procesu usvajanja budžeta i jačanje kontrolnih funkcija u trošenju sredstava. Širenje Zajednice od šest država osnivača do 27 članica, značilo je prilagođavanje izgrađenog institucionalnog sistema novim uslovima. Formiranje Evropske unije (Ugovor iz Mastrihta) i pravni subjektivitet Zajednica, stvorili su specifičan institucionalni sistem sa složenom strukturom.

Promene Ugovora (Amsterdam, Nica) obuhvatile su i segmente prilagođavanja novim uslovima delovanja u složenim reformskim procesima. Neuspeh

„evropskog ustava" zahtevao je odustajanje od predloženih promena u segmentu institucija, jer su one smatrane najznačajnijim smetnjama. Ugovor iz Lisabona (2007) predstavlja pokušaj uspostavljanja prihvatljivog nivoa reformi, i ne sadrži temeljne promene ranije ustanovljenog sistema. Jedna od najznačajnijih novina novog Ugovora, koja određuje delovanje Unije, je promena njene strukture, čiji pravni osnov čine Ugovor o Evropskoj uniji (UEU) i Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (UFEU). Novi institucionalni sistem čine: Evropski parlament, Savet, Evropski savet, Evropska komisija, Sud pravde, Računovodstveni sud i Evropska centralna banka. Lisabonski ugovor sadrži veći broj izmena u pogledu sastava, načina rada, odlučivanja i nadležnosti glavnih organa i institucija, i savetodavnih organa Unije.

Umesto principa podele vlasti (zakonodavna, izvršna, sudska) odnosi između organa (institucija) EU uređeni su na principu institucionalne ravnoteže. On podrazumeva da institucije deluju isključivo u okviru svojih nadležnosti, i u skladu sa ovlašćenjima koja su im poverena Osnivačkim ugovorom ili Lisabonskim ugovorom. U skladu sa tim institucije koje čine „institucionalni trougao" prilikom donošenja regulative EU u okviru redovnog postupka (saodlučivanje) su Komisija (isključivi predlagač regulative), Savet i Evropski parlament (zajedno obavljaju zakonodavne i budžetske funkcije). Prilikom ovih postupaka navedeni organi ne smeju da prekorače svoje nadležnosti, odnosno da ulaze u delokrug rada drugih institucija EU. O poštovanju ovog principa brine se Sud pravde EU, vodeći računa o kršenju i zloupotrebi nadležnosti i ovlašćenja, povredi bitnih pravila postupaka, odnosno povredi Ugovora ili bilo kog drugog propisa koji se odnosi na njegovu primenu.

2.1. Institucije EU

Ugovor iz Lisabona doneo je značajne izmene u institucionalnom sistemu Unije[89] u poređenju sa ranijim rešenjima. Pored Evropskog parlamenta, Saveta, Evropske komisije, Suda pravde i Računovodstvenog suda, status glavnih organa dobili su i Evropski savet i Evropska centralna banka. Pored toga, on sadrži veći broj konkretnih izmena u sastavu, načinu rada, načinu odlučivanja i nadležnosti institucija i savetodavnih organa.

2.1.1. *Evropski parlament* (EP)[90] čine predstavnici zemalja članica Unije, koji se od 1979. godine biraju na opštim i neposrednim izborima svake pete godine. Do usvajanja Ugovora iz Lisabona u Parlamentu je bilo 736 poslanika, sa različitim

---

[89] U izradi teksta korišćena je publikacija Miščević, T. (urednik), (2010), *Ugovor iz Lisabona – sigurna luka ili početak novog putovanja*?, Zbornika radova, Beograd: Službeni glasnik.

[90] Članovi 10, 14, 16, 48 do 50 Ugovora o Evropskoj uniji (UEU) i čl. 223 do 234, 289, 294 do 297 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (UFEU).

brojem predstavnika država (od 99 – Nemačka, do 5 – Malta). Evropski parlament zastupa interese EU-građana, njegovo sedište je u Strazburu, i to je jedina supranacionalna organizacija u svetu. Članovi EP nisu predstavnici svojih zemalja, i grupišu se prema političkim opredeljenjima, ali glasaju u svoje ime i u skladu sa ličnim stavovima. Oni ne mogu biti poslanici i u svojim nacionalnim parlamentima, a njihov mandat je nespojiv i sa vršenjem bilo koje funkcije u vladi države članice. Pored toga, članovi EP ne mogu imati funkcije u drugim organima Unije, a države članice mogu svojim nacionalnim zakonodavstvom predvideti i druge slučajeve nespojivosti sa mandatom u Parlamentu. Evropski poslanici tokom svog mandata uživaju odgovarajuće privilegije i imunitete.

„Nadležnost EP obuhvata učešće u usvajanju obavezujućih akata, budžetska ovlašćenja i politički nadzor nad drugim institucijama. Uključivanje EP u tzv. zakonodavni postupak rezultat je duge i uporne borbe ove institucije. Ipak, zaključno sa Nicom, to pregnuće nije rezultiralo pozicioniranjem EP kao jedinog, a ni kao glavnog organa. Štaviše, EP se nije pojavljivao samostalno, već uvek zajedno sa Savetom i to u ograničenom broju slučajeva.[91] Modaliteti učešća Parlamenta kretali su se od savetodavne uloge, preko odobrenja kao neophodnog proceduralnog preduslova za odlučivanje u Savetu, postupka saradnje sa Savetom i saodlučivanja sa njim.

Budžetska ovlašćenja EP, takođe plod teških pregovora između država članica, uključivala su konačno odlučivanje o neobaveznim troškovima, pravu EP da u celosti odbije predlog budžeta i odobravanju izvršenja budžeta. Na kraju, funkciju političkog nadzora nad ostalim institucijama EP ostvaruje kroz primanje i razmatranje njihovih izveštaja, postavljanje pitanja, obrazovanje anketnih odbora, primanja peticija i imenovanje Ombudsmana. Ipak, politički nadzor i kontrola EP prvenstveno su usmereni prema Komisiji, a u mnogo manjoj meri na Savet i Evropski savet. On je nadzornu funkciju Parlamenta ostvarivao odobravanjem kandidata za predsednika Komisije, davanjem saglasnosti na izbor Komisije i izglasavanjem nepoverenja Komisiji“ (Knezević-Predić, 2010: 38).

Ugovorom iz Lisabona nastavljen je započeti trend jačanja uloge i značaja Parlamenta, što je rezultiralo proširenjem ovlašćenja u zakonodavnoj i budžetskoj oblasti. Ugovor predviđa da EP i Savet zajedno vrše zakonodavnu i budžetsku funkciju, a pored toga Parlament vrši političku kontrolu i daje mišljenja u skladu sa uslovima predviđenim Ugovorom. Lisabonski ugovor je takođe ojačao ulogu EP i primenom „redovnog zakonodavnog postupka“ na nove oblasti, kao što su: zajednička poljoprivredna politika, tržišna pitanja, pogranična kontrola, azil, migracije, pravosudna saradnja u građanskim i krivičnim stvarima i policijska saradnja. U delu poslova koji se tiču budžeta, Lisabonski ugovor predviđa da

[91] Članovi 192, 261 i 252. Ugovora o EZ. Više o tome: Radivojević, Z. Knezević-Predić, V. *Institucije Evropske unije*, Niš 2008. str. 131–133.

celokupni godišnji budžet usvajaju Parlament i Savet. Novina je i u odnosu na izbor predsednika Komisije, koga sada prema najnovijem ugovoru, bira EP time što se izjašnjava o kandidatu koga predloži Evropski savet. Sastav EP prilagođen je promenama u odnosu prema Evropskom savetu, a ukupan broj predstavnika ograničen je na 750 plus predsednik EP. Raspodela mesta ne vrši se prema državama članicama, već na osnovu jednoglasne odluke Evropskog saveta i usvojenih kriterija koji predviđaju da minimalni broj predstavnika država može biti 6, a maksimalni 96 (princip „degresivne proporcijalnosti").

2.1.2. Evropska komisija[92] *(EK)* ima veoma važno mesto u institucionalnom sistemu Unije, i nju čine članovi (komesari) i brojna administracija. Komesari su državljani država članica Unije, a članovi EK se biraju na osnovu svojih sposobnosti za obavljanje funkcije i „nesumljive nezavisnosti", a njihov mandat traje pet godina. Članovi Komisije su u svom radu nezavisni i uživaju čitav niz privilegija i imuniteta. Nezavisnost Komisije i njenih članova je veoma važna za obavljanje poslova koji su joj povereni u procesu evropskih integracija, i pojavljuje se kao predlagač odluka koje se podnose Savetu ili Savetu i Parlamentu. Komisija takođe vrši funkciju nadzora na primenu prava Evropske unije, stara se o izvršenju odredba ugovora i drugih akata, kao što su odluke Saveta i Parlamenta i presude Suda pravde. Pored toga, ona ima izvršnu funkciju i funkciju koordinatora, a povereni su joj i poslovi u oblasti spoljne politike pri zaključivanju ugovora, kada se pojavljuje kao ovlašćeni pregovarač. Komisija predstavlja Uniju na međunarodnom planu i upravlja finansijama (Radivojević, Knežević-Predić, 2008; Knežević-Predić, 2010; Pollak, Slominski, 2006; Lieb, Mauer, 2009).

Ugovor iz Lisabona donosi niz novina koje se tiču EK, koje podrazumevaju promene sastava, uslova za imenovanje i postupka izbora njenih članova, kao i ovlašćenja predsednika Komisije. Veoma značajna promena tiče se pozicija Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku, a došlo je i do izmena u delu poslova koji se tiču zakonodavnih inicijativa. Broj članova EK će do kraja 2014. godini biti jednak broju država članica, a zatim bi trebalo da se smanji na dve trećine od broja država članica, ukoliko Evropski savet ne promeni takav sastav. Novi uslov za imenovanje je evropska angažovanost člana Komisije, ali su zadržane faze izbora, sa promenama nadležnosti pojedinih organa u tom procesu. Postavljanje članova Komisije vrši Evropski Savet kvalifikovanom većinom i Evropskom parlamentu predlaže i predsednika. Ukoliko predlog ne dobije većinu u Parlamentu, Evropski savet je dužan da predloži novog kandidata u roku od mesec dana, vodeći računa o rezultatima parlamentarnih izbora. Predsednik Komisije je ovlašćen da vrši imenovanje potpredsednika, i ima diskreciono pravo da zatraži ostavku članova Komisije.

---

[92] Čl. 13, 17, 18 UEU i čl. 244–250 UFEU.

Značajna novina u institucionalnom sistemu Unije koju donosi Ugovor iz Lisabona je uvođenje funkcije Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku[93] u cilju prevazilaženja dualizma sa članom Komisije zaduženog za spoljne poslove. Uprkos tome on je i dalje član Komisije i Saveta, a vezan je i za Evropski savet koji ga bira i razrešava, kao i za Evropski parlament u čijoj je nadležnosti davanje saglasnosti ili izglasavanje nepoverenja celoj Komisiji. Ugovorom iz Lisabona uvodi se i Evropska služba za spoljne poslove koja je na raspolaganju Visokom predstavniku i svoje zadatke obavlja u saradnji sa diplomatskim službama država članica.

„U Komisiji, Visoki predstavnik ima funkciju potpredsednika koji je zadužen da obezbedi koheziju spoljnih aktivnosti Unije. U njegovu nadležnost spada oblast spoljnih odnosa Komisije i usklađivanje drugih aspekata spoljnih aktivnosti Evropske unije. Vršeći ovu funkciju, Visoki predstavnik mora da poštuje načelo kolegijalnosti u radu Komisije, koje ga obavezuje da osigura podršku ostalih komesara pre nego što preduzme bilo koju inicijativu ili akciju.[94] Kao član Saveta, Visoki predstavnik predsedava sednicama Saveta za spoljne poslove. Njegov zadatak je da vodi Zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku i Zajedničku politiku bezbednosti i odbrane. Svojim predlozima doprinosi razvoju te politike i njenom sprovođenju u okviru mandata Saveta" (Knežević-Predić, 2010: 53).

Komisija je predlagač u postupku donošenja zakonskih akata, a usvajanje regulative (uredbe), direktiva i odluka moguće je samo na njen predlog. U posebnim slučajevima koji su predviđeni Ugovorom, zakonski akti se mogu doneti na inicijativu država članica ili Evropskog parlamenta, kao i na preporuku Evropske centralne banke ili na zahtev Suda pravde ili Evropske investicione banke.

2.1.3. Evropski savet[95] (ES) je najmlađa institucija EU koja je nastala iz neformalnih, a nakon usvajanja Jedinstvenog evropskog akta, i formalnih susreta šefova država i vlada zemalja članica, zajedno sa predsednikom Komisije. Do Lisabonskog ugovora oni nisu donosili obavezujuće odluke već su utvrđivali dalje pravce delovanja EU, koje je usvajao Savet. I pored svih formalnih ograničenja praksa je pokazala da su ovlašćenja koja se zasnivaju na „davanju impulsa evropskim integracijama" bila veoma značajna za dalja širenja EU, i da je upravo Evropski savet bio odlučujući organ u donošenju političkih odluka. U osnivačkim ugovorima je bilo veoma malo odredbi o Evropskom savetu, i odnosile su se na njegov sastav, predsedavanje i minimalni broj zasedanja.

Ugovor iz Lisabona je u značajnoj meri promenio mesto Saveta u institucionalnom sistemu Unije. On je formalno svrstan u red glavnih organa, i strukturno je ojačan kako bi mogao da donosi, sada poverene mu, obavezujuće

---

[93] Čl. 18, 22(2), 27, 30(1), 34, 36 UEU, čl. 221 UFEU.

[94] Stav 4. člana 18. Ugovora o EU.

[95] Čl. 13, 15, 18 i 26 UEU i čl. 68, 121, 148, 222, 235, 236 UFEU.

odluke. Novina je i ustanovljenje funkcije predsednika ES koji se bira iz redova članova Saveta na period od dve i po godine, uz mogućnost ponovnog izbora. Za izbor predsednika potrebna je kvalifikovana većina glasova država članica, i ova dužnost isključuje obavljanje bilo kojih funkcija na nacionalnom nivou, što znači da je ne mogu obavljati šefovi država ili vlada. Ovlašćenja predsednika su proceduralne i reprezentativne prirode, i njemu su povereni sledeći zadaci: predsedavanje Evropskim savetom i rukovođenje njegovim radom, priprema sastanaka i obezbeđenje kontinuiteta rada, podsticanje kohezije i konsenzusa u Evropskom savetu, podnošenje izveštaja Evropskom parlamentu posle svakog zasedanja i predstavljanje Unije u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike.

2.1.4. Savet[96] (Savet ministara) su od njegovog osnivanja činili predstavnici država članica na ministarskom nivou, koji su ovlašćeni da preuzmu obaveze u ime svojih vlada u oblastima koje su u njihovoj nadležnosti. Sastav Saveta zavisi od pitanja koja su na dnevnom redu, a pored sektorskih postoji i opšti Savet koji čine ministri inostranih poslova. Važnu ulogu u Savetu ima Komitet stalnih predstavnika država članica (COREPE) koji razmatra sva pitanja koja će biti na njegovom dnevnom redu. Savet je i pored svih promena u institucionalnoj strukturi i nadležnostima pojedinih organa, ostao glavni „zakonodavac", a poverena mu je i izvršna funkcija, kao i funkcija usklađivanja ekonomskih politika država članica. Posebna ovlašćenja Saveta tiču se predloga budžeta i sklapanja međunarodnih ugovora.

Ugovorom iz Lisabona promenjeni su način rada Saveta i neka ovlašćenja, tako da su predviđene dve obavezne formacije u kojima radi, a to su Savet za opšte poslove i Savet za spoljne poslove. Odlučivanje kvalifikovanom većinom ostaje i dalje osnovni način rada, ali je napušten sistem odmeravanja glasova, već je uvedeno pravilo: „jedna država-jedan glas". Ugovor povećava broj pitanja kojima se odluke u Savetu donose kvalifikovanom većinom, tako da se vremenom broj pitanja o kojima Savet donosi odluku jednoglasno smanjio. Sednice Saveta su ranije bile zatvorene za javnost, ali je Lisabonskim ugovorom predviđeno da one budu javne kada se na njima raspravlja i glasa o predlogu zakonodavnih akata.

2.1.5. Sud pravde Evropske unije[97] prema Ugovoru iz Lisabona (ranije samo Sud pravde) predstavlja takođe instituciju EU i označava celokupni pravni sistem Unije. U njegov sastav ulaze Sud pravde, Opšti sud (ili Sud opšte nadležnosti) i specijalizovani sudovi. „Sud pravde će i dalje činiti po jedan sudija iz svake države članice. Pomoć u radu mu pruža osam opštih pravobranilaca. Posebnom Deklaracijom koja je usvojena uz Lisabonski ugovor predviđena je mogućnost da se broj

---

[96] Čl. 16 UEV i čl. 235, 238 UFEU.

[97] Čl. 19 UEU i čl. 251–281 UFEU.

opštih pravobranilaca sa postojećih osam poveća na jedanaest.[98] Odluku o tome na zahtev Suda pravde donosi Savet jednoglasno[99]" (Knežević-Predić, 2010: 54).

Statut Suda pravde usvojen je u vidu Protokola 3 uz Lisabonski ugovor, i njime je predviđena mogućnost imenovanja pomoćnika izvestioca. Pomoćnici se biraju iz reda lica čija je nezavisnost izvan svake sumnje i koji imaju sve neophodne pravničke kvalifikacije. Njih imenuje Savet prostom većinom, a oni polažu zakletvu pred Sudom pravde.

Opšti sud je sastavljen od najmanje jednog sudije iz svake zemlje članice (ranije Prvostepeni sud). Specijalizovani sudovi osnivaju se uredbom koju donose Savet i Evropski parlament, a predlog o njegovom osnivanju može da uputi i Komisija. Postupak imenovanja sudija i pravobranilaca vrši poseban komitet (panel), a pravila njegovog rada utvrđuju se odlukom koju donosi Savet Evropske unije. Komitet daje mišljenja o podobnosti kandidata za obavljanje funkcija sudija i opštih pravobranioca Suda pravde i Opšteg suda, pre nego što ih države zvanično predlože.

2.2. Socijalna dimenzija Ugovora iz Lisabona

Ugovor iz Lisabona[100] je „ojačao" socijalnu dimenziju Evropske unije, uvodeći nove vrednosti i nove ciljeve u oblasti socijalne politike. Uvođenje socijalnih ciljeva u osnivačke ugovore nema samo simbolički karakter, jer obezbeđuje njihovo učešće u utvrđivanju i sprovođenju evropske politike. U skladu sa čl. 3 Ugovora o Evropskoj uniji, puna zaposlenost, društveni razvoj, borba protiv socijalne isključenosti, socijalna zaštita i borba protiv diskriminacije, pripadaju ciljevima Unije. Uvođenje Povelje o osnovnim pravima EU u red obavezujućih prava Unije obezbeđuje bolju zaštitu socijalnih prava, dok je podeljena nadležnost između EU i država članica u oblasti socijalne politike, zasnovana na principu supsidijarnosti.

Povelja o osnovnim pravima EU koja je potpisana 7. decembra 2000. godine[101] Luksemburškim ugovorom je postala obavezujući element pravnog poretka Unije. Prema čl. 6 Ugovora, EU priznaje prava, slobode i principe Povelje kao odredbe istog značaja kao što su Ugovori. U tom pogledu Ugovorom je predviđen izuzetak za Veliku Britaniju i Poljsku, a u oktobru 2009. godine i Češku Republiku.

---

[98] Deklaracija (38) o članu 252 Ugovora o funkcionisanju EU koji se odnosi na broj opštih pravobranilaca u Sudu pravde.

[99] Deklaracija o članu 252 Ugovora o funkcionisanju EU koji se odnosi na broj opštih pravobranilaca u Sudu pravde, videti stav 1. člana 252 Ugovora o funkcionisanju EU.

[100] Razvoj socijalne dimenzije od Rima do Luksemburga videti tekstove: Perišić, N. *Razvoj socijalne politike Evropske unije* i Treib, O. *Ustavni ugovor EU i budućnost države blagostanja u Evropi.*

[101] Stupila na snagu 1. decembra 2009. godine.

Posebnim protokolom uz ugovor je predviđeno da Povelja neće omogućiti Evropskom sudu pravde, niti bilo kom sudu ili tribunalu u ovim zemljama, da odluče da su zakonski ili podzakonski akti u ovim zemljama u suprotnosti sa osnovnim pravima i slobodama.

I pored toga što predstavlja novi dokument, Povelja sadrži prava i slobode koja se već nalaze u drugim evropskim i međunarodnim dokumentima, što izaziva različita tumačenja njenog značaja. Ona objedinjuje opšta ljudska, građanska, ekonomska i socijalna prava, i prvobitno je bila pridodata Ugovoru o ustavu EU,[102] a kasnije Ugovoru iz Lisabona u nešto izmenjenoj verziji. Povelja se sastoji iz Preambule i sedam poglavlja, i počiva na univerzalnim vrednostima – dostojanstvu čoveka, slobodi, jednakosti i solidarnosti, uz poštovanje principa demokratije i vladavine prava.

„Povelja potvrđuje prava koja su garantovana Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Saveta Evrope), Evropskom socijalnom poveljom (Saveta Evrope), Poveljom Zajednice o osnovnim socijalnim pravima radnika (Socijalnom poveljom) i sudskom praksom Suda pravde EU i Evropskog suda za ljudska prava (Saveta Evrope). Polje primene Povelje utvrđeno je članom 51 na način da su odredbe upućene institucijama, telima, kancelarijama i agencijama Unije, uz poštovanje principa supsidijarnosti, kao i državama članicama samo kada primenjuju pravo Unije“ (Sekulović, 2010: 101).

Prvo poglavlje Povelje nosi naslov „Dostojanstvo“ i ono proklamuje pravo na život, zabranu torture, ropstva, smrtne kazne, i druga prava. U drugom poglavlju „Slobode“ sadržana su osnovna građanska i politička prava koja predviđa i Evropska konvencija o ljudskim pravima, kao što su sloboda udruživanja, sloboda govora, pravo na imovinu, poštovanje privatnog i porodičnog života. U ovom poglavlju su i prava na obrazovanje, pravo na rad, azil, pravo na zaštitu podataka. Od socijalnih prava Poglavlje II proklamuje pravo na izbor zaposlenja i zapošljavanje (čl. 15) i pravo na poslovanje (čl. 16). Poglavlje „Jednakost“ sadrži osnovne garancije jednakosti pred zakonom i nediskriminaciju (čl. 21), poštovanje kulturnih, verskih i jezičkih različitosti (čl. 22), jednakost muškaraca i žena (čl. 23) i prava deteta (čl. 24). Od socijalnih prava Poglavlje III predviđa i prava starih ljudi (čl. 25), pravo na integraciju osoba sa invaliditetom (čl. 26).

Poglavlje IV pod naslovom „Solidarnost“ od posebnog je značaja za socijalna prava i predviđa: pravo radnika na informisanje i konsultovanje (čl. 27), pravo na kolektivno pregovaranje i kolektivnu akciju (čl. 28), pravo na besplatan pristup službama zapošljavanja (čl. 29), pravo na zaštitu u slučaju nezakonitog otkaza (čl. 30), pravo na poštene i pravedne uslove rada (čl. 31), zabranu dečjeg rada i zaštitu mladih na radu (čl. 32), pravo na zaštitu od otkaza zbog razloga povezanih sa materinstvom i pravo na plaćeno porodiljsko odsustvo na osnovu rođenja ili

[102] Videti opširnije u Treib, O. *Ustavni ugovor EU i budućnost države blagostanja u Evropi.*

usvojenja deteta (čl. 33), pravo na socijalnu sigurnost i socijalne usluge (čl. 34), pravo na zdravstvenu zaštitu (čl. 35), pravo na pristup uslugama od opšteg ekonomskog značaja (čl. 36) i zaštitu potrošača (čl. 38).

Poglavlje V „Građanska prava" propisuje prava koja se odnose samo na građane EU, u koja spadaju: pravo glasa na izborima za Evropski parlament (čl. 39), aktivno i pasivno pravo izbora na lokalnom nivou (čl. 40), pravo na dobru administraciju (čl. 41), pravo na pristup dokumentima (čl. 42), pravo na peticiju (čl. 44) i druga prava. Poglavlje VI pod naslovom „Pravda" sadrži pravo na pravično suđenje, poštovanje pretpostavke nevinosti i pravo na odbranu, poštovanje principa zakonitosti i proporcionalnosti između kaznenih dela i ostala prava. Poslednje, VII poglavlje, odnosi se na opšte odredbe koje se tiču primene Povelje, subjekata na koje se odnosi, njen odnos sa drugim pravnim instrumentima i standarde zaštite.

I pored obavezujućeg karaktera koji je Povelja dobila ugovorom iz Lisabona, njen značaj i uticaj su i dalje neizvesni. Dilema ima i u pogledu namera tvoraca ka stvaranju kataloga postojećih prava ili propisivanju novih. Poveljom je takođe stvoren osnov da se „sudovi u svojim odlukama mnogo više pozivaju na nju, kako u predmetima u kojima se tvrdi da je predviđeno konkretno ljudsko pravo, tako i u davanju tumačenja o značenju i primeni evropskog prava. S druge strane, mogući negativni efekat može biti zauzdavanje Evropskog suda pravde i nacionalnih sudova u tumačenju toga šta su sve generalni principi prava EU i smanjenje mogućnosti da oni nova prava uvrštavaju u generalne principe i da ih kao takve zaštite" (Ignjatović, 2010: 78).

2.3. Ugovor iz Lisabona i socijalna politika

Razvojni put „socijalne Evrope" i teškoće u kreiranju „evropskog socijalnog modela" obeležile su pet decenija integracionih procesa u Evropi. Od Rima (1957) do Luksemburga (2007) socijalna politika se razvijala kao „pastorče" ekonomske i ostalih politika, i sa manje ili više uspeha u stvaranju zajedničkih ciljeva, ostala podeljena između država članica i Unije. Osnivački ugovori iz Luksemburga ne donose značajne promene u socijalnoj sferi, ako se izuzme „konsolidacija postojećih nadležnosti", ali se kao novine mogu predstaviti i proširenje vrednosti na kojima počiva EU, uvođenje novih socijalnih ciljeva Evropske unije u sve oblasti evropske politike, pozicioniranje socijalnih partnera, dugo očekivano priznanje službi od opšteg interesa i implicitno uvođenje metoda otvorene koordinacije (Schomann, 2010).

Ugovor iz Luksemburga proširio je listu vrednosti (raniji čl. 6) kao što su sloboda, demokratija, vladavina prava i ljudska prava, tako što su im pridodati ljudsko dostojanstvo i jednakost (novi član 1a). Kao novi socijalni ciljevi definisani su: socijalna tržišna privreda, puna zaposlenost i socijalni razvoj, borba protiv soci-

jalne isključenosti i diskriminacije, solidarnost među generacijama, promovisanje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije i solidarnost između država članica. Jedan broj takozvanih horizontalnih društvenih klauzula predviđa, da sve oblasti politike Evropske unije treba da uzmu u obzir socijalne i ekološke zahteve, kako bi se obezbedila njihova koherentnost. Socijalna dimenzija ugrađena je u i u politike i mere na polju borbe protiv nejednakosti muškarca i žena i diskriminacije, kako bi se obezbedilo funkcionisanje „jedinstvenog tržišta na osnovu konkurentne socijalne tržišne ekonomije" (čl. 3 UEU).

Socijalna politika je saglasno Ugovoru iz Lisabona svrstana u oblasti u kojima Unija ima podeljene nadležnosti sa državama članicama. Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije, u Prvom delu ugovora pod Naslovom „Kategorije i oblasti nadležnosti Unije" (čl. 2) precizirana je podeljena nadležnost, dok su u čl. 4 nabrojane oblasti u kojima se to ostvaruje (unutrašnje tržište, socijalna politka u aspektima navedenim u Ugovoru, ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija, poljoprivreda i ribarstvo – osim očuvanja morskih bioloških resursa, okolina, zaštita potrošača, saobraćaj, transportne mreže, energija, itd.). Prema Protokolu o sprovođenju podeljene nadležnosti koji je pridodat Ugovoru u vidu aneksa, „kada Unija preduzima konkretnu akciju u određenoj oblasti, cilj tog sprovođenja nadležnosti obuhvata samo one elemente koji se regulišu navedenom akcijom Unije i ne pokriva celu oblast" (Sekulović, 2010: 104).

Počev od Ugovora iz Amsterdama (1997) i Ugovora u Nici (2001) odluke Evropskog saveta donose se *kvalifikovanom većinom* u oblasti: poboljšanja radnog okruženja radi zaštite zdravlja i sigurnosti radnika, radnih uslova, jednakosti prema polu na tržištu rada i na radu, i integraciji lica koja su isključena sa tržišta rada. Jednoglasno donošenje odluka Evropskog saveta potrebno je za donošenje odluka u oblasti: socijalne sigurnosti i socijalne zaštite radnika, prestanka ugovora o radu, zastupanja i kolektivnog ostvarivanja interesa zaposlenih i poslodavca, uslova zapošljavanja državljana trećih zemalja koji borave zakonito na području Unije, i finansijske podrška u zapošljavanju i otvaranju novih radnih mesta. Zahtevi evropskih sindikata da glasanje kvalifikovanom većinom bude uobičajena procedura u socijalnoj politici, nisu prihvaćeni i uneti u ugovor iz Lisabona. Izuzetak je proširenje ovog principa na socijalne naknade migranata i članova njihovih porodica (Schomann, 2010).

Za socijalnu delatnost Unije je značajno i preimenovanje Naslova XI – „Socijalna politika, obrazovanje, stručno osposobljavanje i omladina" u novi naslov (X) Ugovora o funkcionisanju EU *„Socijalna politika"*. Saglasno tome „Unija i države članice, imajući na umu osnovna socijalna prava, poput onih navedenih u Evropskoj socijalnoj povelji, potpisanoj u Torinu 18. oktobra 1961. godine, i u Povelji Zajednice o osnovnim socijalnim pravima radnika iz 1989. godine, imaće za cilj promovisanje zapošljavanja, poboljšanje uslova života i rada, kako bi se omogućilo njihovo usklađivanje, uz održavanje poboljšanja, odgovarajuću soci-

jalnu sigurnost, dijalog između menadžmenta i radnika, razvoj ljudskih resursa, u cilju trajno visoke zaposlenosti i borbe protiv isključenosti" (čl. 151, raniji čl. 136 UEZ). U sprovođenju mera u oblasti socijalne politike Unija i države članice će imati u vidu različitu nacionalnu praksu i potrebu očuvanja konkurentnosti ekonomije. Takav razvoj trebalo bi da doprinese funkcionisanju unutrašnjeg tržišta i harmonizovanju socijalnih sistema.

Odredbe o *evropskom socijalnom dijalogu* nisu pretrpele značajnije promene. Formalno priznavanje uloge socijalnih partnera predviđeno je čl. 152 UFEU koji propisuje da „Unija priznaje i promoviše ulogu socijalnih partnera na njenom nivou, uzimajući u obzir raznolikost nacionalnih sistema. Ona će olakšati dijalog između socijalnih partnera, poštujući njihovu autonomiju, a tripartitni socijalni samit za rast i zapošljavanje doprineće socijalnom dijalogu. U ostvarenju postavljenih ciljeva „Unija će podsticati i dopunjavati aktivnosti država članica u sledećim oblastima (čl. 153, ranije čl. 137 UEZ): unapređenje, naročito radne sredine, radi zaštite zdravlja i sigurnosti radnika; radnih uslova; socijalne sigurnosti i socijalne zaštite radnika; zaštite radnika u slučajevima raskida ugovora o radu; informisanja i konsultovanja radnika; predstavljanja i kolektivne odbrane interesa radnika i poslodavaca, uključujući sa-odlučivanje shodno stavu 5; uslova za zapošljavanje državljana trećih zemalja koji imaju zakonito prebivalište na teritoriji Unije; integracije osoba isključenih sa tržišta rada, ne dovodeći u pitanje član 166; jednakosti između muškaraca i žena na tržištu rada i jednakog postupanja na radu; borbe protiv socijalne isključenosti; modernizacije sistema socijalne sigurnosti, bez obzira na stavku (c)".

Dugo očekivano priznavanje *javnih službi od opšteg interesa* sadržano je u Protokolu br. 9, koji je pridodat u vidu aneksa UFEU, tako da Evropska unija može utvrditi načela i uslove za njihovo sprovođenje (čl. 14 UFEU). Ugovor tako prepoznaje ključnu ulogu javnih usluga i obezbeđenje univerzalnog pristupa uslugama od opšteg interesa, kao važan deo odgovornosti država članica. On priznaje slobodu nacionalnih, regionalnih i lokalnih vlasti u osiguranju nesmetanog rada i finansiranju službi. „Time službe od opšteg interesa na evropskom nivou nisu više izuzetak ili specifičnost u dominaciji konkurentnog univerzuma. One će, sasvim suprotno, kao sastavni deo političkog projekta Evropa biti posmatrane kao neophodne za budućnost. Ovo priznanje je stvaranje regulatornog okvira u skladu sa vrednostima Evrope, koji može da obezbedi značaj usluga od opšteg interesa u utiranju tog puta. Ipak, postoji opasnost da ova institucionalna obaveza neće rezultirati potrebnom i precizn.om regulativom najmanje u srednjoročnom razdoblju, kao što su upozoravali Evropska konfederacija sindikata, pojedine federacije granskih sindikata (Evropska federacija javnih službi – EGOD) i nacionalni sindikati (Schomann, 2010: 4).

Otvoreni metod koordinacije (OMK) uveden je u Ugovor iz Lisabona (čl. 149, 156, 165 i 166 UFEU), kao fleksibilan, neobavezujući instrument za koordinaciju

nacionalnih politika. Kako su države članice u osnovi kreatori nacionalnih sistema socijalne politike, jačanje saradnje i kohezije u okviru Unije nema za cilj njihovu harmonizaciju, već viši nivo koordinacije.

Stručnjaci se uglavnom slažu u oceni da će Ugovor iz Lisabona imati mali uticaj na razvoj „socijalne Evrope" i da će socijalna politika i dalje imati podređenu ulogu u odnosu na ekonomsku i druge politike. Pritom se napominje suverenost države u socijalnoj sferi, koja prema nekim ocenama, predstavlja smetnju u procesu koordinacije i razvoju jedinstvenog sistema Unije. Uvođenje novih vrednosti i ciljeva, i naročito Povelje o osnovnim pravima EU u Ugovor iz Luksemburga, predstavlja mali napredak u odnosu na ranije osnivačke ugovore, ali je to ipak daleko od ideala evropskog socijalnog modela i evropeizacije socijalne politike.

Literatura

Bulmer, S. (2007), History and Institutions, in: Mike Artis, Frederick Nixson (eds.), *The Economics of the European Union – Policy and Analysis.* Oxford: Oxford University Press.

*Charta der Grundrechte der Europaische Union (*2000), Amtsblatt der Europaische Gemainschaften C 364/1, 18.12.2000, http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_de.pdf

Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union C83,* 30 March 2010. http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2010:083:SOM:EN:HTML

Ignjatović, D. (2010), Zaštita ljudskih prva u EU posle Lisabona – Zaokruživanje evropskog sistema zaštite ljudskih prava?, u: *Ugovor iz Lisabona – sigurna luka ili početak novog putovanja*?, Zbornika radova, Beograd: Službeni glasnik.

Knežević-Predić, V. (2010), Institucionalni sistem Evropske unije pre i posle Lisabona, u: *Ugovor iz Lisabona – sigurna luka ili početak novog putovanja*?, Zbornika radova, Beograd: Službeni glasnik.

Lieb, J. Mauer, A. (2009), *Der Vertag von Lissaon – Kurzkommentar,* 3. aktualisierte und erweterte Aufabe, Diskussionspapier der FG1, 2009/09 und FG2, 2009/04 April 2009, SWP Berlin.

Maurer, A. (2005), *Der Vertrag uber eine Verfassung fur Europa – Die neuen Handlungsemachtigungen der Organe*, Diskussionspaper der FG 1, 2005 – 03. Marz 2005. SWP Berlin.

Miščević, T. (2010), *Ugovor iz Lisabona – sigurna luka ili početak novog putovanja*?, Zbornika radova, Beograd: Službeni glasnik.

Pochet, Ph. (2010), *What's wrong with EU2020*?, ETUI Policy Brief, Issue 2/2010.

Pollak, J. Slominski, P. (2006), *Das politische System der EU*, Wien: WUV.

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

Schomann, I. (2010), *Der Vertrag von Lissabon: Wird Europa endlich sozialer?*, ETUI Policy Brief, Issue 1/2010.

Sekulović, I. (2010), Socijalni aspekti Ugovora iz Lisabona, u: *Ugovor iz Lisabona – sigurna luka ili početak novog putovanja*?, Zbornika radova, Beograd: Službeni glasnik.

The Lisbon Treaty – 10 easy-to-read fact sheets, Fondation Robert Schuman, 2007. http://www.robert-schuman.eu/doc/divers/lisbonne/en/10fiches.pdf

Treaty of Amsterdam, *Official Journal* C340, 10 November 1997. http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html

Treaty on European Union, *Official Journal C191.* 29 July 1992. http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/11992M/htm/11992M.html

Treaty of Lisbon amending the Treaty on Europena Union und Treaty establisching the European Community, 13 december 2007. *Official Journal C30/01,* 17 december 2007. http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2007:306:SOM:EN:HTML

Treaty of Nice, *Official Journal C80* 10 March 2001. http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/dat/12001C/htm/12001C.html