

UDK: 341.181ES  
Biblid 0543-3657, 62 (2011)  
God. LXII, br. 1143, str. 51-62  
Pregledni članak  
Primljen: 12. avgust 2011.

*Slobodan ZEČEVIĆ<sup>1</sup>*

## Evropski savet kao izvedeni međudržavni organ Evropske unije

### SAŽETAK

Izvorno, ugovori o osnivanju nisu predvideli postojanje Evropskog saveta u institucionalnom sistemu Evropskih zajednica. Ovaj organ zapravo vuče korene iz prakse periodičnih sastanaka šefova država ili vlada članica Evropskih zajednica u okviru tzv. „konferencija na vrhu” koja se razvila početkom šezdesetih godina XX veka. Evropski savet je u formalnopravnom smislu priznat kao organ tek 1987, usvajanjem Jedinistvenog evropskog akta. U Ugovoru o Evropskoj uniji iz Mاستrihta Evropski savet pominje se u tzv. „zajedničkim odredbama”. Reč je o organu koji daje podsticaj za razvoj Unije i određuje opšte političke smernice delovanja. Dakle, tvorci Mاستrihtskog ugovora nisu se opredelili da izmene odredbe Ugovora o Evropskoj zajednici i da Evropski savet pridodaju spisku klasičnih institucija Zajednice, jer su ga formalnopravno odvojeno tretirali kao jednu vrstu vrhovnog organa Evropske unije hibridnog statusa, koji rešava probleme nerešive na nižim nivoima, utvrđuje opšte smernice razvoja i usvaja opšte političke stavove Unije. Ugovorima iz Lisabona od 2009. godine predviđeno je da Evropski savet postaje punopravna institucija Evropske unije. Ono što je predstavljalo najveću novinu u predlogu Evropskog ustava iz 2004, a što je preuzeto i ugovorima iz Lisabona, jeste uvođenje stalnog mesta predsednika Evropskog saveta.

*Ključne reči:* Evropski savet, Evropska unija, Evropska zajednica, Ugovor iz Mاستrihta, Ugovor iz Lisabona.

<sup>1</sup> Prof. dr Slobodan Zečević, redovni profesor prava Evropske unije na Evropskom univerzitetu u Beogradu.

## Osnivanje Evropskog saveta

Izvorno, ugovori o osnivanju nisu predvideli postojanje Evropskog saveta u institucionalnom sistemu Evropskih zajednica. Ovaj organ zapravo vuče korene iz prakse periodičnih sastanaka šefova država ili vlada članica Evropskih zajednica u okviru tzv. „konferencija na vrhu” koja se razvila početkom šezdesetih godina XX veka.<sup>2</sup> U to vreme se naime javila potreba da se na nivou najviših rukovodilaca država članica razmene mišljenja i kada je to moguće postignu dogovori o rešavanju spornih pitanja. Ove dogovore potom bi formalizovale klasične institucije Zajednice svojim aktima i odlukama.<sup>3</sup> Konferencije na vrhu predstavljale su oblik „međudržavne saradnje” i kao takve odgovarale tadašnjim pogledima francuske Vlade na evropsku integraciju. Francuski predsednik De Gol (*De Gaulle*) nameravao je da sastanke na vrhu ozvaniči i institucionalizuje ugovorom o političkoj uniji.<sup>4</sup> Međutim, zbog dubokih razlika među članicama Zajednice u vezi sa „planom Fuše (*Fouchet*)” 1962. godine i sporova oko primene načina odlučivanja 1965, sastanci na vrhu nisu održavani sve do maja 1967. kada je u Rimu postignut dogovor o stupanju na snagu ugovora o spajanju izvršnih organa Zajednica. U istorijskom smislu, značajni samit na vrhu održan je posle odlaska sa vlasti predsednika De Gola, 1. i 2. decembra 1969. godine u Hagu, na kojem su donete odluke o početku pregovora o prijemu sa Velikom Britanijom i drugim državama kandidatima, uvođenju sopstvenih izvora prihoda Zajednice, i pripremi studije o uspostavljanju političke i izveštaja o stvaranju ekonomske i monetarne unije.<sup>5</sup> Posle toga, konferencije šefova država ili vlada članica Zajednice održavane su jednom godišnje (Pariz – 1972, Kopenhagen – 1973).

Odluka o osnivanju specifičnog organa pod nazivom „Evropski savet” doneta je na konferenciji šefova država ili vlada članica Zajednice održanoj u Parizu 9. decembra 1974. Na predlog francuskog predsednika Valeri Žiskar Destena (*Valéry Giscard d'Estaing*), konferencije na vrhu ustupile su mesto redovnim sastancima šefova država ili vlada članica Zajednice u okviru organa nazvanog „Evropski savet”.<sup>6</sup> U Pariskom saopštenju osnivanje Saveta objašnjeno je potrebom za „globalnim pristupom” u cilju usklađivanja aktivnosti Evropskih zajednica sa saradnjom u oblasti spoljne politike. U tom smislu, odlučeno je da se šefovi država ili vlada članica Zajednice u pratnji ministara inostranih poslova, sastaju redovno tri puta

<sup>2</sup> L. Cartou, J.-L. Clergerie, A. Gruber, P. Rambaud, *L' Union européenne*, Dalloz, 6 edition, Paris, 2006, p. 111; J. Rideau, *Droit institutionnel de L' Union et des Communautés européennes*, L.G.D.J., Paris, 1994, p. 217; D. Simon, *Le system juridique communautaire*, PUF, 3 edition, Paris, 2001, p. 215. Sastanci na vrhu održani su u Parizu i Bonu 1961, Rimu 1967, Hagu 1969, Parizu 1972, Kopenhagenu 1973. i u Parizu 1974. godine.

<sup>3</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 2 edition, Paris, 1996, p. 179.

<sup>4</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, Pedone, N 6, Paris, 2005, p. 221.

<sup>5</sup> “L' elargissement et l' achievement de la Communauté, L' Europe de Yalta à Maastricht”, *Le Monde* editions, Paris, 1993, p. 64 i 65.

<sup>6</sup> V. Giscard d' Estaing, *Le pouvoir et la vie*, Compagnie, Paris, 1988, p. 117 i dalje.

godišnje i „onda kada je to neophodno”. Ova značajna institucionalna novina je, međutim, počivala na krhkoj pravnoj osnovi s obzirom na to da je osnivanje Evropskog saveta ustanovljeno običnim saopštenjem.<sup>7</sup> Još spornije je bilo što je prema Pariskom saopštenju nagovešteno da bi Evropski savet mogao da preuzme ulogu Saveta ministara, legalne institucije Zajednice predviđene odredbama osnivačkih ugovora, čime bi se izvršio problematični prenos nadležnosti od jednog organa ka drugom mimo odredbi ugovora. Pored toga, postavilo se pitanje – na koji bi način šefovi država u Evropskom savetu donosili odluke u oblasti Zajednice, ako imamo u vidu da je ovaj organ po pravilu odlučivao konsenzusom?

Po završetku sastanka Evropskog saveta održanog u Londonu 29–30. januara 1977. objavljeno je saopštenje u kojem su naznačene njegove nadležnosti i pravila o organizaciji rada.<sup>8</sup> Prema Londonskom saopštenju, Savet vrši tri funkcije:

1) Omogućava učesnicima da razmene mišljenja o različitim temama bez usvajanja odluka ili zauzimanja stavova. U tom slučaju razgovori su neformalni i o njima se ne vodi zapisnik;

2) Omogućava učesnicima da vode raspravu u cilju donošenja odluka, davanja smernica za buduće akcije i usvajanja političkih stavova koji predstavljaju poglede Zajednice. Prilikom ove vrste sastanaka vodi se zapisnik. Ova druga funkcija Saveta posvećena je u stvari delatnosti u oblasti spoljnopoličke saradnje; i

3) Ima zadatak da reši one probleme koji nisu mogli da budu rešeni na nižim nivoima. S tim u vezi, Savet je dužan da poštuje relevantne odredbe ugovora i drugih sporazuma.

Treća funkcija potvrđuje činjenicu da je Evropski savet smatrao da po potrebi može da odigra ulogu Saveta ministara Zajednice, odnosno da usvoji odluke koje nisu mogle da budu usvojene na ministarskom nivou, s tim da se pridržava postupka predviđenog ugovorima. Naravno, s tim u vezi postavilo se pitanje – na osnovu kojeg pravnog akta Evropski savet sam sebi dodeljuje ovu nadležnost.

U Štutgartskoj deklaraciji iz 1983. o Evropskoj uniji, šefovi država ili vlada zemalja članica podvlače da „kada deluje u oblasti Zajednica, Evropski savet to čini u smislu Saveta predviđenog ugovorima”.<sup>9</sup>

U praksi međutim, iako se detaljno bavio pitanjima iz oblasti koje su u nadležnosti Zajednica, Evropski savet nikada nije usvajao komunitarne akte odnosno nije prisvojio ulogu klasične institucije Zajednice.<sup>10</sup> Njegova aktivnost svodila se na traženje rešenja koja bi bila saopštena javnosti u obliku „zaključaka Evropskog saveta”. Potom bi se Evropski savet povukao

<sup>7</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, op. cit., p. 129.

<sup>8</sup> J. Rideau, *Droit institutionnel de L' Union et des Communautés européennes*, L.G.D.J., 4 edition, Paris, 2002, p. 299.

<sup>9</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, op. cit., p. 222.

<sup>10</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, op. cit., p. 180.

i prepustio klasičnim institucijama Zajednice da dogovoreno sprovedu u delo, tj. da sve pretvore u komunitarne pravne akte.

Evropski savet je kao organ u formalnopravnom smislu priznat tek 1987. usvajanjem Jedinštenog evropskog akta.<sup>11</sup> U ugovoru su naznačeni njegov sastav i periodičnost sastajanja (inače smanjena na dva puta godišnje), ali se nije ulazilo u pitanje njegovih nadležnosti.

U Ugovoru o Evropskoj uniji iz Mاستrihta Evropski savet pominje se u tzv. „zajedničkim odredbama”.<sup>12</sup> Reč je o organu koji daje podsticaj za razvoj Unije i određuje opšte političke smernice delovanja. Dakle, tvorci Mاستrihtskog ugovora nisu odlučili da izmene odredbe Ugovora o Evropskoj zajednici i da Evropski savet pridodaju spisku klasičnih institucija Zajednice, jer su ga formalnopravno odvojeno tretirali kao jednu vrstu vrhovnog organa Evropske unije hibridnog statusa, koji rešava probleme nerešive na nižim nivoima, utvrđuje opšte smernice razvoja i usvaja opšte političke stavove Unije.<sup>13</sup> Doduše, prema odredbama ugovora iz Mاستrihta i Amsterdama, Evropski savet je izuzetno mogao da deluje i u oblasti Zajednice, jer je bio ovlašćen da na osnovu izveštaja Saveta ministara utvrđuje zaključke o „pravcima ekonomske politike i zapošljavanja” država članica i Zajednice. Ti zaključci nisu bili obavezujući akti, već su služili Savetu ministara u formaciji „ecofin” da formuliše preporuke o pravcu ekonomske politike.<sup>14</sup> Sa donošenjem ugovora iz Lisabona 2009, Evropski savet postaje punopravna institucija Evropske unije, s obzirom na to da je uvršten u spisak njenih najvažnijih organa.<sup>15</sup>

### *Sastav i način rada Evropskog saveta*

U sastav Evropskog saveta ulazili su šefovi država ili vlada članica Unije, i predsednik Komisije.<sup>16</sup> Šefovima država ili vlada pomagali su ministri inostranih poslova, a predsedniku Komisije jedan od njenih članova – međutim, ova lica nisu bila članovi Evropskog saveta i nisu učestvovala u donošenju odluka.<sup>17</sup> Sednicama Evropskog saveta posvećenim pitanjima iz oblasti ekonomske i monetarne Unije prisustvovali su ministri ekonomije i finansija.<sup>18</sup>

U većini država članica šefovi država prema nacionalnim ustavima imaju samo protokolarna ovlašćenja, tako da su u sednicama Evropskog saveta u najvećem broju učestvovali predsednici vlada. Izuzetak u tom

<sup>11</sup> Član 2 Jedinštenog evropskog akta.

<sup>12</sup> Član D, tj. današnji član 4 Ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>13</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, 1997, op.cit., p. 129; J. Rideau, *Droit institutionnel de L' Union et des Communautés européennes*, 1994, op. cit., p. 222; Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 édition, Paris, 1998, p. 209.

<sup>14</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, op. cit., p. 210.

<sup>15</sup> Član 13 stav 1 Ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>16</sup> Nekadašnji član 4 Ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>17</sup> Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, op. cit., p. 182.

<sup>18</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, op. cit., p. 224.

pogledu predstavljaju Francuska i donekle Finska, čiji predsednici imaju značajnu ulogu u političkom životu tih država.<sup>19</sup>

Evropski savet sastajao se najmanje dva puta u šest meseci pod predsedništvom države članice koja predsedava i Savetom ministara.<sup>20</sup> Jedan od dva sastanka koji bi bili održani u šest meseci bio je neformalne prirode, te nekadašnji predsedavajući s tim u vezi po pravilu nisu objavljivali zaključke.<sup>21</sup> Sednice Evropskog saveta su se ranije održavale na teritoriji države članice koja je vršila funkciju predsedavajućeg. Međutim, Ugovorom iz Nice bilo je predviđeno da će od 2002. polovina sastanaka Evropskog saveta biti održana u Briselu, a kada Unija bude brojala 18 članova, da će svi njegovi sastanci biti u ovom gradu.<sup>22</sup> Od 1. maja 2004. svi sastanci Evropskog saveta održavaju se u Briselu, što olakšava pripremu sednica. Sastanke Evropskog saveta pripremao je Savet ministara u formacijama opštih i spoljnih poslova.<sup>23</sup> Sastanak Saveta ministara na kojem se utvrđuje nacrt dnevnog reda za sednicu Evropskog saveta održavan je najmanje četiri nedelje unapred. Dan pre sastanka Evropskog saveta, Savet ministara utvrđivao je konačni dnevni red sa mogućnošću dopune isključivo jednoglasnom odlukom članova Evropskog saveta.<sup>24</sup>

S obzirom na to da je Evropski savet dugo počivao na neformalnoj osnovi, nije bilo pravne regulative koja bi se odnosila na pravila o radu i odlučivanju. U praksi, rad Saveta odvijao se u dva dela.<sup>25</sup> U prvom delu šefovi država ili vlada i predsednik Komisije koji bi stigli u popodnevним časovima dan pre sastanka, vodili bi neformalne razgovore, dok bi ministri inostranih poslova uz predstavnika Komisije odvojeno pregovarali i pripremali odluke. Zatim bi se sutradan održavala plenarna sednica Saveta koja bi tekla po prethodno utvrđenom dnevnom redu. Predsedavajući Evropskog saveta vodio bi raspravu i pravio sintezu diskusija i predloga oko kojih bi mogao da se postigne konsenzus. Iako nije postojala pravna odredba u tom smislu, Evropski savet je odluke po pravilu usvajao konsenzusom.<sup>26</sup> Izuzetno je u dva slučaja došlo do preglasavanja i to prilikom donošenja odluke – 1985. o izmeni osnivačkih ugovora, i odluke iz 1994. o određivanju kandidata za predsednika Komisije.<sup>27</sup> Na kraju

<sup>19</sup> Ibid.

<sup>20</sup> Nekadašnji član 4 Ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>21</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, op. cit., p. 225.

<sup>22</sup> Deklaracija br. 22 aneksirana za Ugovor iz Nice. Ovde je reč o kompenzaciji datoj Belgiji za manji broj glasova njenog ministra prilikom odlučivanja kvalifikovanom većinom u Savetu u odnosu, npr., na Holandiju.

<sup>23</sup> J. Rideau, *Droit institutionnel de L' Union et des Communautés, europeennes*, 2002, op. cit., p. 299.

<sup>24</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, op. cit., p. 225.

<sup>25</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, op. cit., p. 216; J. Rideau, *Droit institutionnel de L'Union et des Communautés européennes*, 1994, op. cit., p. 220.

<sup>26</sup> J. Rideau, *Droit institutionnel de L' Union et des Communautés, europeennes*, 2002, op. cit. p. 300; Ph. Manin, *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, op. cit., p. 183.

<sup>27</sup> Ph. Manin, *L' Union europeenne*, op. cit., p. 226.

sastanka Evropski savet usvajao je i objavljivao zaključke.<sup>28</sup> Zaključci nisu morali da sadrže sve aspekte diskusije i sve teme koje bi bile predmet razgovora. Kao aneksi zaključaka mogli su da se pojave rezolucije ili pak izveštaji predsedavajućeg koje bi odobrio Evropski savet, a u kojima je često bila sadržana suština donetih odluka. Odluke sa neformalnih sastanaka Evropskog saveta mogle su da dovedu do usvajanja i objavljivanja *deklaracija*. Predsedavajući je bio dužan da posle svake sednice obavesti Evropski parlament o rezultatima rada.<sup>29</sup>

### ***Sastav i način rada Evropskog saveta prema predlogu Evropskog ustava i odredbama ugovora iz Lisabona od 2009.***

Predlogom ugovora koji uspostavlja Evropski ustav iz 2004. utvrđene su promene u pogledu sastava i načina rada Evropskog saveta koje su gotovo u potpunosti prenete u ugovore iz Lisabona od 2009. Tako je Evropskim ustavom,<sup>30</sup> ali i ugovorom iz Lisabona, predviđeno da Evropski savet postaje punopravna institucija Evropske unije.<sup>31</sup> Imajući u vidu tu činjenicu, utvrđeno je da Evropski savet mora da ima potpuniju i precizniju regulativu u pogledu načina rada. Stoga bi Evropski savet trebalo da usvoji unutrašnji pravilnik o radu prostom većinom glasova svojih članova.<sup>32</sup>

Ugovorom iz Lisabona predviđeno je da se Evropski savet sastaje dva puta u šest meseci na poziv svog predsednika.<sup>33</sup> Sastanku uz predsednika Evropskog saveta, šefove država ili vlada država članica i predsednika Komisije može da prisustvuje, kada to zahteva dnevni red, po jedan ministar iz država članica i član Komisije.<sup>34</sup> Visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednosnu politiku učestvuje u radu Evropskog saveta bez prava glasa.<sup>35</sup> Evropski savet donosi odluke i akte koji su osporivi pred Sudom pravde.<sup>36</sup>

Ono što je predstavljalo najveću novinu u predlogu Evropskog ustava, a što je preuzeto i ugovorima iz Lisabona, jeste uvođenje stalnog mesta predsednika Evropskog saveta. Naime, Ugovorom o Evropskoj uniji iz Lisabona, predviđeno je da Evropski savet bira svog predsednika kvalifikovanom većinom<sup>37</sup> i da ga smenjuje po istom postupku.<sup>38</sup>

<sup>28</sup> D. Simon, *Le système juridique communautaire*, op. cit., 2001, p. 216.

<sup>29</sup> Član 4 Ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>30</sup> Član I-19 Predloga Evropskog ustava.

<sup>31</sup> Član 13 stav 1 Ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>32</sup> Član 235 stav 3 Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

<sup>33</sup> Član 15 stav 3 Ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>34</sup> Ibid.

<sup>35</sup> Član 15 stav 2 Ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>34</sup> J.-L. Sauron, *Comprendre le traité de Lisbonne*, Gualino editeur, Paris, 2008, p. 48.

<sup>37</sup> Član 15 stav 5 Ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>38</sup> Ibid.

Predsednik Evropskog saveta ne može da obavlja nijednu nacionalnu funkciju, što znači da više nije nosilac izvršne vlasti u jednoj od država članica.<sup>39</sup> Takođe, mandat predsednika nije rotirajući na svakih šest meseci, već stalan i iznosi dve i po godine, a može da se obnovi jednom. Praksa će pokazati da li će postati uobičajeno da se predsedniku Evropskog saveta produži mandat, ili će poput predsednika Evropskog parlamenta po isteku dve i po godine biti izabran drugi. Na mesto prvog stalnog predsednika Evropskog saveta imenovan je bivši belgijski premijer Herman Van Rompuy (*Herman Van Rompuy*).<sup>40</sup>

Inače, oko stalnosti funkcije predsednika koja predstavlja značajnu institucionalnu novinu vođene su rasprave u okviru evropske konvencije koja je pripremala predlog Evropskog ustava.<sup>41</sup> Pristalice tradicionalnog sistema rotacije smatrale su da izabrani predsednik Evropskog saveta ne bi raspolagao dovoljnim autoritetom u odnosu na predsednike država i vlada članica Evropske unije. Oni koji su bili skloni rešenju uvođenja mesta stalnog predsednika su pak isticali da rotirajući predsedavajući nije bio dovoljno nespristrasan u arbitriranju, kao i da nije raspolagao neophodnim vremenom za obavljanje zadataka koji su mu povereni. Izbor je na kraju izvršen u korist stalnosti predsedničke funkcije, koja bi trebalo da dovede do efikasnijeg zastupanja stavova Unije na međunarodnoj sceni. Pored prethodno iznetog argumenta potrebno je imati u vidu da bi u Uniji sa 27 članica primenom sistema rotacije velike države poput Nemačke i Francuske na predsedavanje čekale 14 godina.<sup>42</sup> Stoga je za njih možda i bilo bolje rešenje da pokušaju da nametnu svog kandidata za stalnog predsednika Evropskog saveta. U štampi se pominjalo da dobar profil za mesto predsednika predstavlja lice koje je već obavljalo funkciju šefa države ili predsednika vlade na nacionalnom nivou.<sup>43</sup> Tako je novembra 2009. i došlo do kandidature bivšeg belgijskog premijera Van Rompuja za koga se smatra da je imao podršku vlada Nemačke i Francuske.<sup>44</sup>

U nadležnost predsednika Evropskog saveta spada predstavljanje Unije u oblasti spoljne i bezbednosne politike.<sup>45</sup> Pored toga, predsednik predsedava svim sednicama Evropskog saveta, posreduje u iznalaženju konsenzusa za donošenje odluka, uspostavlja dijalog sa drugim institucijama i podnosi izveštaj Evropskom parlamentu posle svakog sastanka Evropskog saveta.

<sup>39</sup> Član 15 stav 6 Ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>40</sup> Internet, <http://www.europa.eu>, 10/03/2010.

<sup>41</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, op. cit., pp. 230, 231.

<sup>42</sup> A. Pecheul, *Le traité de Lisbonne – La constitution malgré nous?*, Editions Cujas, Paris, 2008, p. 29.

<sup>43</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, op. cit., p. 231.

<sup>44</sup> Internet, <http://www.lefigaro.fr>, 11/03/2009.

<sup>45</sup> Član 15 stav 5 i 6 Ugovora o Evropskoj uniji.

### Nadležnosti Evropskog saveta

Evropski savet kao vrhovni organ Unije ima zadatak da obezbedi sklad i kontinuitet aktivnosti koje se vode u različitim oblastima delovanja Evropske unije (privreda, spoljna politika i bezbednost, i pravosuđe i unutrašnji poslovi). Evropski savet daje neophodne podsticaje za razvoj Unije i određuje opšte političke pravce i prioritete njenog delovanja.<sup>46</sup> Politički autoritet daje Savetu mogućnost da razreši probleme nastale na nižim nivoima. Reč je o razlikama koje se, na primer, javljaju u Savetu ministara u okviru privredne integracije, čime se sprečava blokada institucionalnog sistema Unije.

Na sastanku održanom u Sevilji 21. i 22. juna 2002. Evropski savet je bliže objasnio svoj način rada. Dnevni red Evropskog saveta sadrži dve vrste tačaka dnevnog reda. O jednim se raspravlja radi određenja opštih političkih smernica, a o drugim se pregovara kako bi se usvojile odluke.<sup>47</sup> Opšte političke smernice sadržane su u zaključcima Evropskog saveta. Neke od njih su toliko široke i neodređene da nemaju trenutnu primenu. Zaključci međutim mogu da sadrže podsticaj za delovanje drugih institucija Unije, ili pak osnovna načela na osnovu kojih bi ostale institucije trebalo da deluju.<sup>48</sup> Odluke Evropskog saveta nisu pravni akti u klasičnom smislu, već odražavaju politički dogovor šefova država ili vlada članica Unije. Neke od njih se predočavaju Savetu ministara kako bi poštujući odredbe ugovora o osnivanju preduzeo konkretne aktivnosti. Druge odluke Evropskog saveta imaju neposrednu primenu. Reč je, na primer, o odlukama o proširenju Evropske unije na nove članice; ili o pristupanju izmenama ugovora o osnivanju.

U oblasti spoljnopolitičke saradnje država članica Unije Evropski savet nadležan je da usvoji opšte pravce delovanja.<sup>49</sup> Stoga se posle gotovo svakog sastanka Evropskog saveta objavljuju deklaracije koje se odnose na aktuelne međunarodne probleme. Evropski savet usvaja i „zajedničke strategije” u oblastima u kojima države članice imaju zajedničke interese.

Ugovori iz Lisabona iz 2009. predviđaju da Evropski savet usvaja odluke u oblasti spoljne politike jednoglasno na predlog države članice, visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku ili visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku uz podršku Komisije.<sup>50</sup> Prema ugovoru iz Lisabona, Evropski savet ima pravo da jednoglasno donese odluku kojom Savet ministara ovlašćuje da usvoji odluku u oblasti spoljnih poslova kvalifikovanom većinom iako ugovor

<sup>46</sup> Nekadašnji član 4 Ugovora o Evropskoj uniji. Sadašnji član 15 stav 1 Ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>47</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, op. cit., pp. 226, 227.

<sup>48</sup> Zaključci o, na primer, prelasku na neposredni izbor poslanika Evropskog parlamenta, uvođenju monetarne Unije, ili aktivnostima u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova.

<sup>49</sup> Član 13 Ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>50</sup> Član 31 stav 1 Ugovora o Evropskoj uniji.

predviđa primenu konsenzusa.<sup>51</sup> Ovo pravo Evropskog saveta ne primenjuje se na odluke koje dotiču oblast odbrane.

### *Imenovanje visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku*

Prema Ugovoru iz Nice, visokog predstavnika za spoljnu i bezbednosnu politiku birao je na neodređeno vreme Savet ministara kvalifikovanom većinom, a ujedno je bio i generalni sekretar Saveta.<sup>52</sup> Predlog Evropskog ustava predviđao je uvođenje funkcije ministra spoljnih poslova Unije koji bi bio ujedno i potpredsednik Komisije. Ministra spoljnih poslova trebalo je da odredi Evropski savet kvalifikovanom većinom i uz saglasnost predsednika Komisije, na pet godina, a po istom postupku bi mogao i da ga smeni.<sup>53</sup> Dakle, ministar spoljnih poslova zavisio bi od volje Evropskog saveta kao međudržavnog organa, dok bi istovremeno bio i član Komisije kao institucije nadsudnacionalne prirode. Ovo rešenje trebalo je da omogućiti da jedno lice zastupa spoljnopolitičke stavove Unije na međunarodnoj sceni. Njime bi se izbegla do tada postojeća „konfuzija”, s obzirom na to da su stavove Unije na međunarodnom planu zastupali predsedavajući Evropskog saveta, predsedavajući Saveta ministara, visoki predstavnik za spoljnu i bezbednosnu politiku, predsednik Komisije, komesar za spoljne poslove, komesar za proširenje, a ponekad i predsednik Evropskog parlamenta. Prema Evropskom ustavu, u nadležnost ministra spoljnih poslova trebalo je da uđe i podnošenje predloga odluka u oblasti spoljne politike Savetu, sa ili bez podrške Komisije.<sup>54</sup> Predlog ministra nije imao istu težinu kao i predlozi zakonodavnih akata Komisije. Međutim, ako bi Evropski savet podržao predlog ministra spoljnih poslova, o njemu bi u Savetu ministara moglo biti odlučeno kvalifikovanom većinom.<sup>55</sup> U vezi sa iznetim, trebalo bi imati u vidu da u oblasti spoljne politike Savet po pravilu odlučuje jednoglasno.

U ugovorima o reformi institucionalnog sistema Evropske unije iz Lisabona odustalo se od uvođenja funkcije ministra spoljnih poslova Unije. Tvorci pomenutih ugovora opredelili su se za zadržavanje funkcije visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku.<sup>56</sup> Visokog predstavnika imenuje i smenjuje Evropski savet kvalifikovanom većinom uz saglasnost predsednika Komisije. Visoki predstavnik istovremeno je i

<sup>51</sup> Član 31 stav 3 Ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>52</sup> Član 207 Ugovora o Evropskoj zajednici. Imenovanje visokog predstavnika kvalifikovanom većinom uvedeno je Ugovorom iz Nice. Ugovor iz Amsterdama je, naime, predviđao primenu konsenzusa.

<sup>53</sup> Član I-28 Predloga Evropskog ustava.

<sup>54</sup> Član III 299 Predloga Evropskog ustava.

<sup>55</sup> Ph. Manin, *L' Union européenne*, op. cit., p. 334.

<sup>56</sup> Član 18 stav 1 Ugovora o Evropskoj uniji.

potpredsednik Komisije. Prema ugovorima iz Lisabona, visoki predstavnik vodi spoljnu i bezbednosnu politiku Unije.<sup>57</sup> Svojim predlozima doprinosi utvrđivanju spoljne politike i izvršava je kao ovlašćeni predstavnik Saveta.<sup>58</sup> Funkcioner o kome je reč stalno predsedava formacijom Saveta „spoljni poslovi”. Na mesto visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednosnu politiku odlukom Evropskog saveta iz 2009. postavljena je Britanka Ketrin Ešton (*Catherine Ashton*).<sup>59</sup> Smatra se da je ovo rešenje zapravo kompenzacija Velikoj Britaniji, s obzirom na to da usled protivljenja nemačke i francuske vlade njen kandidat Toni Bler (*Tony Blair*) nije izabran za predsednika Evropskog saveta. Kritičari ugovora iz Lisabona ukazivali su na činjenicu da između odredbi o nadležnostima visokog predstavnika u ugovorima iz Lisabona i odredbi o ministru spoljnih poslova u predlogu Evropskog ustava, gotovo da i nema razlike.<sup>60</sup>

### *Diplomatska služba Unije*

U vršenju funkcije visokom predstavniku Unije za spoljnu i bezbednosnu politiku pomaže diplomatska služba Unije zadužena za spoljnopolitičke aktivnosti. Službu čine funkcioneri iz službi sekretarijata Saveta i Komisije, kao i diplomatski službenici država članica otposlani u diplomatsku službu Evropske unije.<sup>61</sup> Ova služba Evropske unije deluje u saradnji sa diplomatskim službama država članica.

### *Zaključna razmatranja*

Iz svega iznetog uočavamo da je Evropski savet najviša instanca Evropske unije čije polje delovanja nije ograničeno, te ovaj organ ima mogućnost da se bavi kako privrednim, tako i spoljnopolitičkim i bezbednosnim pitanjima.<sup>62</sup> U praksi, sastanci Evropskog saveta predstavljaju ključni događaj za proces Evropske integracije s obzirom na to da se u okviru ovog organa postižu najvažniji politički dogovori (na primer odluke o izmeni ugovora o osnivanju ili odluka o uvođenju jedinstvene evropske valute) ili se rešavaju problemi koji su na nivou Saveta ministara bili nerešivi (na primer problem doprinosa Velike Britanije budžetu Zajednice koji se pojavio početkom osamdesetih godina XX veka). Suštinski uticaj Evropskog saveta kao tipičnog međudržavnog organa na proces odlučivanja, međutim, donekle remeti institucionalnu ravnotežu zamišljenu još ugovorima o osnivanju Evropskih zajednica, odnosno šemu

<sup>57</sup> Član 18 stav 2 Ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Internet, <http://www.lefigaro.fr>, 10/03/2010.

<sup>60</sup> A. Pecheul, *Le traité de Lisbonne – La constitution malgres nous?*, op. cit., pp. 29, 30.

<sup>61</sup> Član 27 stav 3 Ugovora o Evropskoj uniji.

<sup>62</sup> Ph. M. Defarges, *Les institutions europeennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998, p. 43.

prema kojoj najvažnije akte na predlog Komisije usvaja Savet ministara u saodlučivanju sa Evropskim parlamentom. Sa donošenjem ugovora iz Lisabona 2009. godine, Evropski savet postaje punopravna institucija Evropske unije, s obzirom na to da je uvršten u spisak njenih najvažnijih organa. Pored toga, Evropski savet dobija stalnog predsednika koga biraju njegovi članovi van svog sastava na dve i po godine, sa mogućnošću produžetka mandata za isti period.

### **Bibliografija**

1. Boulouis, J., *Droit institutionnel de L' Union europeenne*, Montchrestien, 5 edition, Paris, 1995.
2. Cartou, L., *L' Union europeenne*, Precis-Dalloz, 2 edition, Paris 1996.
3. Cartou, L., Clergerie, J. L., Gruber, A., Rambaud, P., *L' Union europeenne*, Dalloz-Precis, 6 edition, Paris, 2006.
4. Defarges, Moreau, Ph., *Les institutions européennes*, Armand Colin, 3 edition, Paris, 1998.
5. D' Estaing, Giscard, V., *Le pouvoir et la vie*, Compagnie, Paris, 1988.
6. Hiks, S., *Politički sistem Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2007.
7. Manin, Ph., *Les Communautés européennes, L' Union européenne*, Pedone, 4 edition, Paris, 1998.
8. Manin, Ph., *L' Union europeenne*, Pedone, Paris, 2005.
9. Pecheul, A., *Le traite de Lisbonne – La constitution malgres nous?*, Editions Cujas, Paris, 2008.
10. Rideau, J., *Droit institutionnel de l' Union et de communautés européennes*, LGJD, Paris, 1994; 2002.
11. Samardžić, S., *Evropska unija kao model nadnacionalne zajednice*, Institut za evropske studije, Edicija Analize, Beograd 1998.
12. Sauron, J-L., *Comprendre le traite de Lisbonne*, Gaulino editeur, Paris, 2008.
13. Simon, D., *Le système juridique communautaire*, PUF, Paris, 1997; 3 edition, 2001.

Slobodan Zečević, Ph.D.

### **EUROPEAN COUCIL AS A DERIVED INTERSTATE BODY OF EUROPEAN UNION**

#### **ABSTRACT**

Originally, Treaties on Establishing the European Communities did not provide the existence of the European Council in their institutional system. Actually, it originated from practice of periodical meetings of heads of states or governments of the European Communities within the so-called "summits" that developed in the early 1960s. Formally legally, the European Council was recognised as a body of the European Communities as late as in

1987 when the Single European Act was adopted. In the Maastricht Treaty on the European Union, the European Council is mentioned in the so-called “common provisions”. It is the body that induces the development of the Union giving political directions for its acting. Thus, the creators of the Maastricht Treaty decided not to amend the provisions of the Treaty Establishing the European Community and add the European Council to the list of the Community standards bodies. This is because they formally legally treated it as a kind of the European Union supreme body with hybrid status, which resolved the problems that could not be resolved at lower levels, also defining general directions of development and adopting the Union’s general political positions. 2009 Lisbon Treaty provided that the European Council would become a European Union lawful institution. The greatest novelty in the proposal of the 2004 EU Constitution, what was taken over from the Lisbon Treaties, was the introduction of the position of the President of the European Council.

*Key words:* European Council, European Union, European Community, Maastricht Treaty, Lisbon Treaty.