



DATE DOWNLOADED: Thu Oct 27 07:24:29 2022

SOURCE: Content Downloaded from [HeinOnline](#)

Citations:

Bluebook 21st ed.

Jelena Ceranic, Institutionalization of the European Council, 2007 Strani PRAVNI ZIVOT 36 (2007).

ALWD 7th ed.

Jelena Ceranic, Institutionalization of the European Council, 2007 Strani Pravni Zivot 36 (2007).

APA 7th ed.

Ceranic, J. (2007). Institutionalization of the european council. Strani Pravni Zivot (Foreign Legal Life), 2007(3), 36-47.

Chicago 17th ed.

Jelena Ceranic, "Institutionalization of the European Council," Strani Pravni Zivot (Foreign Legal Life) 2007, no. 3 (2007): 36-47

McGill Guide 9th ed.

Jelena Ceranic, "Institutionalization of the European Council" [2007] 2007:3 Strani Pravni Zivot 36.

AGLC 4th ed.

Jelena Ceranic, 'Institutionalization of the European Council' [2007] 2007(3) Strani Pravni Zivot (Foreign Legal Life) 36

MLA 9th ed.

Ceranic, Jelena. "Institutionalization of the European Council." Strani Pravni Zivot (Foreign Legal Life), vol. 2007, no. 3, 2007, pp. 36-47. HeinOnline.

OSCOLA 4th ed.

Jelena Ceranic, 'Institutionalization of the European Council' (2007) 2007 Strani Pravni Zivot 36

-- Your use of this HeinOnline PDF indicates your acceptance of HeinOnline's Terms and Conditions of the license agreement available at
<https://heinonline.org/HOL/License>

-- The search text of this PDF is generated from uncorrected OCR text.

-- To obtain permission to use this article beyond the scope of your license, please use:
[Copyright Information](#)

INSTITUCIONALIZACIJA EVROPSKOG SAVETA

U ovom radu analizira se Evropski savet kao ključni organ institucionalne organizacije Evropske unije i njegova reforma prema Predlogu ugovora koji menja ugovor o Evropskoj uniji i ugovor koji ustanovljava Evropsku zajednicu.

Nakon uvodnih napomena vezanih za istoriju nastanka Evropskog saveta, autor u prvom delu rada ispituje položaj, sastav i ovlašćenja Evropskog saveta prema važećim ugovorima i prema Predlogu ugovora koji menja ugovor o Evropskoj uniji i ugovor koji ustanovljava Evropsku zajednicu. Predlog o izmenama osnivačkih ugovora sadrži novinu vezanu za Evropski savet – priznaje mu status institucije. Takođe predviđa, suprotno važećim ugovorima, gde postoji sistem rotirajućeg predsedništva i predsednik se menja na svakih šest meseci, da će jedna ličnost obavljati funkciju predsednika u periodu od dve i po godine. Drugi deo rada bavi se uzrocima uvođenja ovakvog predsedništva Evropskog saveta, položajem i ovlašćenjima budućeg predsednika i odnosom između predsednika Evropskog saveta i predsednika Komisije.

U okviru zaključnih razmatranja, autor sumira izneta zapažanja i ističe važnost reorganizacije Evropskog saveta kako bi se rad ove institucije prilagodio novonastaloj situaciji u EU koja broji dvadesetsedam država članica.

I UVODNE NAPOMENE

Evropski savet je nastao neformalno još 1974. godine, na inicijativu francuskog predsednika Giscard d'Estainga. Još od nastanka evropske konstrukcije, organizovani su sastanci šefova država i vlada, ali odluka da se održavaju redovno, umesto s vremena na vreme, doneta je tokom samita u Parizu, 9–10. decembra 1974. Prema tekstu kominikea, objavljenom nakon *konferencije na vrhu*, „šefovi država su odlučili da se sastaju, zajedno s ministrima spoljnih poslova, tri puta godišnje, i svaki put kada je to potrebno, u Savetu zajednica i u cilju političke saradnje“. Prvi zvanični sastanak Evropskog saveta održan je u martu 1975. godine u Dablinu. U početku, njegova uloga je bila da ubrza donošenje određenih važnih odluka o kojima su odlučivali ministri u Savetu ministara.

Ideju francuskog predsednika Giscard d'Estainga svesrdno je podržao tadašnji nemački kancelar Helmut Schmidt, dok su se vlade zemalja Beneluksa dugo protivile organizovanju redovnih sastanaka na vrhu. I nakon nastanka Evropskog saveta, diplomatičke malih država članica pokazivale su svojevrstan otpor prema međuvladinom karakteru ovog tela. Takođe su se bojali dominantnog položaja velikih zemalja u Evropskom savetu.

Ispostavilo se da, nakon četvrt veka rada Evropskog saveta, početni strahovi malih zemalja nisu bili osnovani. Iako su smatrali da će ova međuvladina instanca više ograničavati nego što će razvijati komunitarne aktivnosti, ona ipak nije pretvorila Zajednicu u jednu međuvladinu strukturu. Štaviše, nadnacionalni karakter Evropske unije mnogo je očigledniji danas, nego sedamdesetih godina prošlog veka. Svi elementi koji su doprineli evoluciji EU u jednu specifičnu nađnacionalnu organizaciju (zajedničko tržiste, zajednička valuta, procedura saodlučivanja, evropsko građanstvo) potekli su iz Evropskog saveta i on je njima odlučivao. Dakle, jedna veoma moćna međuvladina instanca je doprinela jačanju nadnacionalnog karaktera Unije. To je samo jedan od brojnih paradoxa ovog organa.

Druga bojazan bila je da će nova instanca postati instrument dominacije u rukama velikih država. „Čak ukoliko je tačno da razlike u veličini i moći država članica više dolaze do izražaja u raspravama na vrhu, nego u klasičnim institucionalnim debatama i da je francusko-nemački par oduvek imao značajnu ulogu, činjenica je da nikada nijedna grupa zemalja nije imala dominantan položaj u Evropskom savetu.”¹

Uticaj Evropskog saveta na funkcionisanje Unije uvideli su još članovi Konvencije. Konvencija je telo koje je osnovano 2001. godine na međuvladinoj konferenciji u Laekenu, sa zadatkom da analizira osnovne probleme u Evropskoj uniji i predloži reformu osnivačkih ugovora u skladu s povećanjem broja država članica. Svoje predloge formulisali su u ugovoru koji ustanovljava Ustav Evropske unije, među kojima se našao član koji se odnosi na priznanje statusa institucije Evropskom savetu. Ustav je doživeo neuspeh nakon što je u Francuskoj i Holandiji odbačen na referendumu. Međutim, reforma osnivačkih ugovora i njihovo prilagođavanje sadašnjoj situaciji s dvadeset sedam država članica je neophodna. Tako je na međuvladinoj konferenciji u Briselu, 23. jula 2007. godine, usvojen Predlog ugovora koji menja ugovor o Evropskoj uniji i ugovor koji ustanovljava Evropsku zajednicu (u daljem tekstu Predlog o izmenama osnivačkih ugovora). Veliki broj odredbi, naročito onih koje se tiču institucionalne organizacije, preuzet je iz predloga Ustava, a među njima i ona o institucionalizaciji Evropskog saveta.

II MESTO EVROPSKOG SAVETA U INSTITUCIONALNOM SISTEMU EU

1. Evropski savet prema važećim ugovorima

Evropski savet je teško proučavati, opisati i klasifikovati kao instancu EU zbog ambivalentnosti i paradoxa koji su obeležili njegov razvoj tokom jedne

¹ De et Wallace H., „Le Conseil européen”, *Notre Europe, Étude et Recherches*, n° 19, septembre 2002, str. 5.

četvrtine veka. „Bez sumnje, postoji niz ambivalentnosti i paradoksa vezanih za ovo telo: oni su odraz prošlosti i plod sukcesivnih političkih odluka i moraju biti uzeti u obzir kada se razmišlja o budućnosti. Jedan od najvećih paradoksa tiče se pravnog osnova sastanaka Evropskog saveta.”²

Prvi put Evropski savet je pomenut u Jedinstvenom evropskom aktu 1986, a s vremenom njegova uloga je jačala. Ali, i kada mu je posvećen poseban član ugovorom iz Maastrichta 1992. godine (član 4 ugovora EU), nije dobio status ravноправne institucije. Značaj njegove uloge nikada nije dovođen u pitanje, zato što sastanci Evropskog saveta, koji se nazivaju i „sastanci na vrhu”, daju ritam evropskom životu.

Evropski savet čine predsednici država i vlada i predsednik Komisije, kao i ministri spoljnih poslova i jedan član Komisije. Evropskim savetom predsedava predstavnik države koja u tom trenutku predsedava Savetom. Za pripremu sastanaka zaduženi su specijalizovani saveti, Savet za opštne poslove, koji ima ulogu koordinatora, Komitet stalnih predstavnika, Generalni sekretarijat Saveta, instance za političku saradnju, kao i Predsedništvo koje organizuje bilateralne razmene mišljenja i u određenim slučajevima multilateralne susrete o pitanjima s dnevnom redom. Sastanci su se nekada održavali u zemlji koja je predsedavala Savetom, a u poslednje vreme održavaju se u Briselu. Tok sastanaka odvija se prema već utvrđenom ritualu. Najpre se na jednom neformalnom sastanku okupljaju šefovi država i vlada i predsednik Komisije, dok se ministri spoljnih poslova sastaju odvojeno s članom Komisije. Nakon toga sledi plenarna sednica koja je mnogo formalnija, sa utvrđenim dnevnim redom i usvajanjem odluka. Zapisnik s debata i odluke koje su donete dobijaju formu „zaključaka predsedništva”. Ti zaključci se predstavljaju na konferenciji za štampu, a kasnije ih predsednik izlaže pred parlamentom.

Evropski savet ima tri karakteristične funkcije koje su bile motiv za njegovo stvaranje: on je mesto za slobodnu i neformalnu razmenu mišljenja između glavnih upravljača država članica (razgovori na najvišem nivou), u njemu se raspravlja o pitanjima koja spadaju u komunitarnu nadležnost, o pitanjima koja se tiču političke saradnje ili o bilo kom drugom pitanju koje se odnosi na interes Zajednice, on daje opšti impuls, podstrek za napredak Zajednice. Još od prve sednice, Evropski savet je prihvatio ono što je zapravo njegova četvrta funkcija – da deluje kao organ koji će razmatrati značajna pitanja o kojima nisu uspele da se dogovore neke inferiornе instance, naročito Savet ministara.

Ugovor iz Maastrichta predviđa da „Evropski savet daje Uniji neophodne impuse za njen razvoj i definiše opštu političku orientaciju”. Dakle, ovom odlodbom Evropski savet zvanično postaje organ Evropske unije u sva tri stuba. To znači da ima „transferzalnu odgovornost: obezbeđuje koherentnost i kontinuitet aktivnosti preduzetih kako bi se ostvarili ciljevi Unije zajednički za sva tri stuba, ali i vertikalnu odgovornost za svaki stub pojedinačno”.³

2 De et Wallace H., „Le Conseil européen”, *Notre Europe, Étude et Recherches*, n° 19, septembre 2002.

3 Isaak, G., Blanquet, M., „Droit communautaire général”, Dalloz, 8e édition, 2001, str. 92.

Evropski savet je međuvladino telo kada deluje kao vrhovni organ spoljne politike i zajedničke bezbednosti i saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Dakle, na njega se primenjuju jedino pravila i procedure V i VI poglavlja osnivačkih ugovora.

Pravna priroda akata koje usvaja Evropski savet je odraz mnoštva njegovih funkcija. Kada deluje kao vrhovni organ političke saradnje, najčešće usvajaju odluke političkog karaktera koje nemaju obavezujuću pravnu snagu, a ponekad i stavove koji izražavaju međuvladin konsenzus i koji se mogu posmatrati kao međudržavni sporazumi pojednostavljene forme. Kada deluje na polju komunitarnih nadležnosti, Evropski savet donosi akte koji ne spadaju u zvaničnu nomenklaturu akata institucija, ali mogu, prema jurisprudenciji Suda pravde, u određenim slučajevima imati pravnu snagu. Iako Evropski savet može da se posmatra kao jedna posebna formacija Saveta, sastavljena od šefova država i vlada, on ipak nije predodređen da donosi komunitarne akte. Imajući u vidu opseg njegovih ovlašćenja, nesumnjivo je da je uvođenje Evropskog saveta u institucionalne komunitarne odredbe, poremetilo ustavnu ravnotežu predviđenu osnivačkim ugovorima. „Teško je opovrgnuti da je stvaranje i razvoj Evropskog saveta doprinelo jačanju međuvladine dimenzije u institucionalnoj komunitarnoj konstrukciji, kao i povećanju broja međuvladinskih ministarskih organa. O tome svedoči ugovor iz Maastrichta, a još više ugovori iz Amsterdama i Nice, koji se pozivaju na jednu formaciju koja se razlikuje od Evropskog saveta, a to je Savet sastavljen od šefova država i vlada.”⁴

Što se tiče odnosa Evropskog saveta sa ostalim institucijama, mora se imati u vidu da je uvođenje jednog ovakvog organa, čiji se metodi rada zasnivaju na međuvladinoj saradnji, imalo veliki uticaj na komunitarnu institucionalnu arhitekturu. Savet ministara je prestao da bude organ koji ima vrhovnu vlast odlučivanja, pošto postoji istanca koja može menjati njegove odluke. S tim u vezi postoji rizik da Savet ministara neće ulagati sve neophodne napore i da će se proces komunitarnog odlučivanja produžiti. Važno je istaći da je ugovorom iz Amsterdama formalno potvrđeno pravo na žalbu Evropskom savetu (koji sada odlučuje jednoglasno, a ne konsenzusom) kada se neka država protivi uspostavljanju ubrzane saradnje „zbog važnih razloga nacionalne politike”.

Komisija kao institucija koja bi, prema osnivačkim ugovorima, trebalo da буде organ inicijative, našla se u drugom planu u odnosu na organizam koji uživa ugled i autoritet i preduzima političke inicijative. Na primer, usvajanje Monetarnog evropskog sistema je zapravo nastavak francusko-nemačke inicijative koja je nastala u Evropskom savetu. Kada god se radi o najznačajnijim pitanjima ili kada treba doneti neku odluku koja prevazilazi okvire osnivačkih ugovora, prethodna saglasnost Evropskog saveta je neophodna da bi Evropska unija napredovala. Dakle, što se tiče odnosa Komisije i Evropskog saveta, „Komisija je više pomoćni organ, nego organ inicijative: generalno, ona ne daje Evropskom savetu na uvid formalne predloge, ali mu predstavlja izveštaje, memorandume, saopštenja”.⁵

4 Simon, D., „Le système juridique communautaire”, Puf Droit, 3e édition, 2001, str. 217.

5 Isaak, G., Blanquet, M., „Droit communautaire général”, Dalloz, 8e édition, 2001, str. 93.

Kada je reč o Evropskom parlamentu, njegova politička kontrola nad Komisijom i opseg dijaloga sa Savetom su znatno umanjeni. Evropski savet, kao organ koji donosi odluke, nalazi se van domaćaja parlamentarne kontrole. On se „smestio u političku stratosferu kojoj je praktično nemoguće prići”⁶, uprkos izveštaju koji predsednik Evropskog saveta predstavlja parlamentu nakon svakog sastanka i godišnjem pisanom izveštaju o napretku koji je Unija ostvarila.

2. Evropski savet prema Predlogu o izmenama osnivačkih ugovora

Jedna od najvećih novina koju donosi Predlog ugovora koji menja ugovor o Evropskoj uniji i ugovor koji ustanovljava Evropsku zajednicu je priznanje Evropskom savetu statusa institucije, potpuno ravnopravne s tri koje već postoje. Upisivanje Evropskog saveta na listu institucija naročito su kritikovale male države. Osnovni argument protiv je bio da se institucionalizacijom Evropskog saveta ojačava njegov uticaj u odnosu na ostale institucije, posebno u odnosu na Komisiju. Ostali, uključujući i projekat „Penelope”, smatrali su da je Evropski savet samo emanacija, na najvišem nivou, Saveta ministara. Ova argumentacija može lako biti osporena, jer „ne uzima u obzir specifičnu prirodu Evropskog saveta čiji legitimitet počiva na učešću na najvišem nivou šefova država ili vlasta”⁷, a predsednik Komisije je, pravno gledano, član Evropskog saveta, ali ne i Saveta ministara.

Čak je i pozicija Evropskog saveta u članu 9 Predloga ugovora, koji menja ugovor o Evropskoj uniji i ugovor koji ustanovljava Evropsku zajednicu, bila predmet debate. Neki su smatrali da bi mu trebalo dodeliti prvo mesto, ističući da institucija koja daje politički impuls EU zaslužuje da bude na početku člana. Međutim, u finalnoj verziji Predloga o izmenama osnivačkih ugovora ipak se nalazi na drugom mestu, dok je na prvom Parlament, uz objašnjenje da je on direktna emanacija volje evropskih građana.

Predlog ugovora koji menja ugovor o Evropskoj uniji i ugovor koji ustanovljava Evropsku zajednicu opisuje sadašnje zadatke i misije Evropskog saveta. To je institucija koja je dužna da daje neophodne impulse razvoju Evropske unije i da definiše njenu orijentaciju i političke prioritete. Postojala je ideja da se unese odredba prema kojoj je Evropski savet „vrhovna instanca Evropske unije”, što je odbačeno. Uprkos činjenici da ova formulacija samo odražava realnost, uzimajući u obzir važnost odluka Evropskog saveta, predlog je bio provokacija za one koji smatraju da je Komisija institucija koja je pokretač Evropske unije. Kako bi se razuverili oni koji su se plašili da će Evropski savet zadirati u ovlašćenja Komisije i Saveta ministara, u tekstu Predloga o izmenama osnivačkih ugovora uneto je da Evropski savet ne vrši zakonodavnu vlast.

6 Isaak, G., Blanquet, M., „Droit communautaire général”, Dalloz, 8e édition, 2001, str. 93.

7 Poncins, E., „Vers une Constitution européenne”, Text commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention, éd. 10/18, 2003, str. 130.

Predlog ugovora koji menja ugovor o Evropskoj uniji i ugovor koji ustanovljava Evropsku zajednicu sadrži novinu koja se tiče članova Evropskog saveta. U buduće će biti sastavljen samo od šefova država ili vlada, dok su danas i ministri inostranih poslova ravnopravni članovi. Razlog za ovu promenu sastava Evropskog saveta je u tome što bi u Uniji, koja sada broji dvadeset sedam država članica, prisustvo pedesetak osoba na sastancima kočilo rad ove institucije i onemogućilo donošenje odluka. Prema članu Konvencije M. Lamassoureu, Evropski savet koji je zamišljen kao „evropski direktorijum” („razgovori na najvišem nivou”), s vremenom se zbog broja članova pretvorio u „nadzorni savet”. Upravo zbog toga odlučeno je da se smanji broj članova Evropskog saveta. Prema članu 9B, stav 2 Predloga ugovora koji menja ugovor o Evropskoj uniji i ugovor koji ustanovljava Evropsku zajednicu, Evropski savet je sastavljen od šefova država ili vlada, predsednika Evropskog saveta i predsednika Komisije. Predviđeno je da radu Evropskog saveta prisustvuje i Visoki predstavnik za spoljnu politiku i bezbednost. Da bi se na neki način ublažilo smanjenje broja članova pomenuto je da, „kada dnevni red to zahteva”, šefove država ili vlada prati „jedan ministar”, bez drugih pojedinosti. Što se tiče predsednika Komisije, njega može pratiti jedan od članova Komisije. Kada situacija to zahteva, predsednik Evropskog saveta može sazvati vanredni sastanak Evropskog saveta. Dakle, očigledno je da ministri spoljnih poslova, prema tekstu Predloga o izmenama osnivačkih ugovora, gube mogućnost da učestvuju u radu Evropskog saveta, koju imaju prema važećim ugovorima. Neki autori smatraju da je ovaj gubitak „znak da se Evropa postepeno sklanja od diplomata, kako bi se sve više i više bavila unutrašnjim pitanjima svake države”.⁸

Predsedništvo Evropskog saveta pretrpelo je, takođe, veliku promenu. Prema ugovoru koji je na snazi, u Evropskom savetu postoji sistem rotirajućeg predsedništva i predsednik se menja na svakih šest meseci. Predlog o izmenama osnivačkih ugovora predviđa da će jedna ličnost obavljati funkciju predsednika u periodu od dve i po godine. Figura predsednika trebalo bi da doprine stabilnosti EU. Funkcija predsednika ne može se kumulirati s nacionalnim funkcijama što je danas moguće, prema važećem ugovoru.

Prema članu 9B stav 4 Predloga o izmenama osnivačkih ugovora, odluke u Evropskom savetu donose se „konsenzusom”, osim u slučajevima kada je ugovorima nešto drugo predviđeno. Kako ova odredba nije precizno definisana, može se tumačiti na dva načina. Prema političkom tumačenju, konsenzus omogućava da se jedna odluka smatra donetom samo ukoliko jedan mali broj učesnika nije saglasan. Dakle, konsenzus bi trebalo razlikovati od jednoglasnosti. S druge strane, strogo pravno tumačenje tretira konsenzus kao formalnu saglasnost svih članova Evropskog saveta. Ovakvo tumačenje nameće jedno pravilo koje obavezuje još više od jednoglasnosti zato što se smatra da uzdržavanje ne predstavlja prepreku donošenju jednoglasne odluke. Dakle, praksa će presuditi između ova dva tumačenja.

8 Poncins, E., „Vers une Constitution européenne”, Text commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention, éd. 10/18, 2003, str. 131.

III PREDSEDNIK EVROPSKOG SAVETA

1. Uzroci reforme predsedništva

Predlog ugovora koji menja ugovor o Evropskoj uniji i ugovor koji ustavlja Evropsku zajednicu predviđa reorganizaciju Predsedništva Evropskog saveta. Prema ovom predlogu, po prvi put uloga predsednika Evropskog saveta neće biti vršena po rotirajućem principu, nego će biti stalna u trajanju od dve i po godine, s mogućnošću da ista ličnost bude ponovo birana za tu funkciju. Od samog početka, ova tema je bila predmet debata i izazivala oprečna mišljenja.

Pristalice očuvanja rotirajućeg predsedništva iznele su brojne argumente. Kao ključni ističu osećanje ponosa one države koja obavlja funkciju predsedništva i „širenja osećaja odgovornosti koji ona unosi među upravljače i javno mnjenje zemlje u pitanju”.⁹ Takođe smatraju da će predsednik Evropskog saveta, bez ikakve sumnje, dolaziti u konflikt s predsednikom Komisije. Na taj način rizikujemo da u okviru evropskog institucionalnog sistema imamo ono što se naziva „kohabitacija”, termin dobro poznat u političkom sistemu Francuske, kada predsednik republike i premijer nisu iz iste političke partije.

Pristalice novog rešenja za Predsedništvo Evropskog saveta, iznose listu razloga u korist napuštanja rotirajućeg predsedništva. Najpre, već nekoliko godina svako predsedništvo sačini listu „prioriteta” među kojima se dosta njih tiče nacionalnih interesa. Takva situacija dovela je do nedostatka kontinuiteta i menjanja prioriteta Evropske unije, shodno različitim interesima država koje su obavljale funkcije predsedništva.

Zatim, rotirajuće predsedništvo je izvor nestabilnosti. Predsednik Sjedinjenih Američkih Država ili bilo koje druge zemlje ne može voditi pregovore s jednom ličnošću koja predstavlja Evropsku uniju više od šest meseci. Kako Evropski savet menja svog predsednika svakih šest meseci, tako učesnici u pregovorima menjaju sagovornika. Evropski građani, kao i drugi zvaničnici izvan EU, nikada sa sigurnošću ne znaju ko je zadužen da zastupa interes Evropske unije. Takođe, period od šest meseci je i suviše kratak da bi se korektno mogao rešiti neki problem. Na primer, tokom krize u Iraku, tri države su bile na čelu Evropskog saveta (Španija, Danska i Grčka).

Još jedan od izvora slabosti Predsedništva Evropskog saveta je njegova aleatorna i automatska priroda. Poznajemo slučajeve iz prošlosti kada je jedna država morala da predsedava Evropskom unijom baš u trenutku kada je održavala izbore. Možemo navesti primer Francuske u prvom semestru 1995. godine. U to vreme, u Francuskoj su se organizovali predsednički i parlamentarni izbori, usled čega je došlo do promene ličnosti tokom predsedavanja Evropskim savetom. Ipak, situacija nije bila toliko komplikovana jer je na izborima pobedila struja koja je i prethodno bila na vlasti, tako da je politička većina ostala ista.

⁹ Poncins, E., „Vers une Constitution européenne”, Text commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention, éd. 10/18, 2003, str. 133.

Na kraju, proširenje Evropske unije, koje je praćeno usložnjavanjem evropskih problema, uzrokovalo je brojne poteškoće. Tokom poslednjih godina došlo je do povećanja obima posla predsednika Evropskog saveta. Veoma je teško obavljati ovu funkciju zajedno sa svim obavezama i odgovornostima u vlasti jedne zemlje. Iskustva poslednjih predsednika Evropskog saveta umnogome su doprinela da se shvati hitnost reorganizacije njegove uloge. Na primer, luksemburški premijer je priznao da je „tokom šest meseci ostavio po strani poslove Velikog Vojvodstva“. Imajući u vidu da je reč o jednoj maloj zemlji, ne možemo a da se ne zapitamo da li je tako nešto prihvatljivo za britanskog premijera ili nemačkog kancelara.

S prelaskom od Evrope od petnaest država na Evropu od dvadeset sedam (u perspektivi i više) država članica, pojavio se još jedan problem. Prema sistemu rotacije, jedna država predsedavaće Evropskim savetom svakih trinaest i po godina, što je neprihvatljivo i s političke i s praktične tačke gledišta. U početku, kada je Zajednica imala šest država članica, zamisao je bila da se iste ekipe iz vlada i administracija zemalja nađu više puta na čelu, s obzirom da su države predsedavale na svake tri godine.

Ova obimna argumentacija je prevagnula i Predlog ugovora koji menja ugovor o Evropskoj uniji i ugovor koji ustanovljava Evropsku zajednicu, u svojoj finalnoj verziji, usvaja koncept prema kome se predsednik Evropskog saveta bira na period od dve i po godine.

2. Položaj i ovlašćenja predsednika Evropskog saveta

Što se tiče načina izbora predsednika Evropskog saveta, prema članu 9B stav 5, predviđeno je da se bira kvalifikovanom većinom na period od dve i po godine, s mogućnošću reizbora jedanput. Dakle, reč je o ličnosti koja uživa veliku podršku u Evropskom savetu.

Pitanje načina izbora predsednika Evropskog saveta bilo je veoma aktuelno još za vreme rada Konvencije. Tada su izneseni brojni zanimljivi predlozi. Dok su, uglavnom predstavnici manjih država, zastupali teoriju – jedna zemlja jedan glas – insistirajući da se ne uzima u obzir populacija, drugi su priželjkivali da se u narednoj etapi i proširi biračko telo. Nisu isključivali mogućnost da u budućnosti evropski građani biraju predsednika. Ovu tezu podržavao je i predsednik Konvencije Giscard d'Estaing. On je predlagao da, u sledećoj fazi, predsednika bira Kongres naroda. Jednu trećinu Kongresa činili bi evropski poslanici, a druge dve trećine poslanici nacionalnih parlamenta koji bi bili određeni proporcionalno, prema broju stanovnika država članica. Iako ova ideja V. Giscard d'Estainga nikada nije prihvaćena, značajna je jer predstavlja pokušaj da se demokratizuje Evropska unija tako što bi se odluke donosile što bliže evropskim građanima.

Odredba koja se tiče nespojivosti određenih funkcija s funkcijom predsednika Evropskog saveta bila je takođe predmet debate. Pitanje je bilo da li treba zabraniti spajanje predsedničke funkcije s drugim evropskim funkcijama,

na primer, funkcijom predsednika Komisije. Sjedinjenjem ove dve funkcije „predsednik Evrope” bi imao uvećana ovlašćenja. Mišljenja su bila podeljena. Neki su smatrali da bi ova ideja, iako je preuranjena, mogla da se primenjuje u daljoj budućnosti. Drugi, među kojima je i Valery Giscard d'Estaing, odbacili su ovaj predlog kao nerealan. Interesantno je da finalni tekst Ustava i Predloga ugovora koji menja ugovor o Evropskoj uniji i ugovor koji ustanovljava Evropsku zajednicu ne zabranjuju eksplicitno ovu mogućnost. Dakle, iako je nemoguće predvideti kako će se situacija odvijati, možemo samo da konstatujemo da su jedna vrata ostala na neki način otvorena.

Analizom ovlašćenja predsednika Evropskog saveta, dolazimo do zaključka da je Predlog ugovora koji menja ugovor o Evropskoj uniji i ugovor koji ustanovljava Evropsku zajednicu institucionalizovao *status quo* i važeće funkcije predsednika, što se može posmatrati kao ustupak učinjen onima koji su se protivili uvođenju ovakvog predsedništva. Dakle, osnovna uloga predsednika ostaje da bude moralni autoritet i da daje predloge svojim kolegama. Budući da je zadužen da olakša konsenzus, uobičajeni način usvajanja odluka u ovoj instituciji, svi njegovi napori moraju biti usmereni na iznalaženje kompromisa kako bi odluka bila doneta.

Imajući u vidu sva ograničenja predsedničkih ovlašćenja, ne možemo a da se ne zapitamo da li on ustanovljava Predlog o izmenama osnivačkih ugovora jednog slabog predsednika, bez realne vlasti. Da li možda limitirana ovlašćenja predsednika Evropskog saveta čine da ovaj položaj bude manje privlačan u odnosu na funkciju predsednika Komisije? Da li će svi kvalitetni kandidati, ambiciozne ličnosti, odustati od ovog mesta i usmeriti se na poziciju predsednika Komisije? U ovom trenutku, ne može se sa sigurnošću odgovoriti na pitanje. S obzirom na to da je i sudbina Predloga ugovora koji menja ugovor o Evropskoj uniji i ugovor koji ustanovljava Evropsku zajednicu neizvesna, budućnost će presuditi.

Jedno pitanje, koje nije uzeto u obzir prilikom pisanja teksta Ustava, a kasnije i Predloga o izmenama osnivačkih ugovora, zaslužuje da bude pomenuto. Radi se o dužnosti predsednika Evropskog saveta da koordinira aktivnostima Saveta ministara. Naime, redaktori Predloga ugovora koji menja ugovor o Evropskoj uniji i ugovor koji ustanovljava Evropsku zajednicu, potrudili su se da sve sadašnje funkcije predsednika Evropskog saveta održe nepromenjenim. Kada je reč o njegovim prerogativima vezanim za funkcionisanje samog Evropskog saveta, misija je ispunjena. Međutim, nije uzet u obzir značaj uloge predsednika Evropskog saveta kao koordinatora aktivnosti različitih formacija Saveta ministara. Za sada, predsednik može da obavlja jednu takvu dužnost pošto sektorskim formacijama Saveta ministra predsedavaju ministri iz njegove vlade, pa su njegov autoritet i uticaj evidentni. Budući da oslonac za obavljanje dužnosti koordinacije predsednik Evropskog saveta nalazi u autoritetu koji uživa unutar svoje države, pitanje je da li će u budućnosti predsednik Evropskog saveta, koji nema nikakvu nacionalnu funkciju, biti u mogućnosti da izvršava ovu dužnost.

Činjenica da su svi članovi predsedničke ekipe iste nacionalnosti i političkog opredeljenja nesumnjivo olakšava razmenu informacija i učvršćuje poverenje koje postoji među njima. Sutra, kada različitim formacijama Saveta budu predsedavali pripadnici različitih nacionalnosti, gotovo je sigurno da će nestati koherentnost koja danas postoji.

3. Odnos između predsednika Evropskog saveta i predsednika Komisije

Pitanje odnosa između predsednika Evropskog saveta i predsednika Komisije, tj. da li će postojati konkurenčija između predsednika Evropskog saveta i predsednika Komisije, uzrok je brojnih diskusija na evropskoj sceni i izazvalo je veliko interesovanje javnog mnjenja. U ovom trenutku možemo samo da iznesemo različite hipoteze, a praksa će presuditi. Sigurno je da će dosta toga zavisiti i od ličnosti samih predsednika i alhemije koja će postojati među tačno određenim ličnostima. Dakle, to neće biti jedan konstantan odnos, već će se menjati svaki put kada se jedan od dva predsednika promeni.

Protivnici uvođenja predsednika Evropskog saveta koji se bira na dve i po godine, kao jedan od glavnih uzroka konkurenčije između ova dva predsednika ističu da predsednik Komisije, s obzirom na to da je biran u Evropskom parlamentu, uživa veći demokratski legitimitet i da je samim tim konflikt neizbežan. Smatraju da će u sukob doći nadnacionalna legitimnost, koja potiče od Parlamenta, i međuvladina legitimnost, koja potiče od Evropskog saveta. Kao protivargument, pristalice navode „da bi Evropa trebalo da kombinuje i pomiri ove dve vrste legitimiteta, a ne da ih suprotstavlja”.¹⁰

Trenutno, jedino što se sa sigurnošću može konstatovati jeste da konkurenčija dva predsednika nije nužna. Naime, tekst Predloga o izmenama osnivačkih ugovora jasno razgraničava njihove funkcije. Različite dužnosti koje su im dodeljene impliciraju i različite ličnosti koje bi trebalo da vrše ove funkcije. Predsednik Evropskog saveta bi trebalo da bude osoba s velikim iskustvom koja dobro poznaje način rada Evropskog saveta. Dakle, radi se o nekome ko ima šezdesetak godina, ko je već okončao političku karijeru u svojoj zemlji i spreman je da svoje napore uloži u rad u Evropskom savetu. Od njega se očekuje da čini sve da približi različita gledišta članova Evropskog saveta o nekom pitanju, kako bi kompromis bio postignut i sastanci se odvijali harmonično. Budući da je zadužen za najznačajnija pitanja, on ne bi trebalo da se bavi svakodnevnim životom Unije. Međutim, za njegovog kolegu koji predsedava Komisijom predviđeno je da se meša u sva tekuća pitanja. Radi se o osobi srednjih godina koja je u punoj snazi i zadužena je da upravlja svim unutrašnjim poslovima Unije.

10 De et Wallace H., „Le Conseil Européen”, *Notre Europe, Étude et Recherches*, n° 19, septembre 2002, str. 24.

Govoreći o odnosu ovih ličnosti, predsednika Evropskog saveta, predsednika Komisije i Visokog predstavnika za spoljnu politiku i bezbednost, član Konvencije, Olivier Duhamel, zapitao je svoje kolege: „Zašto se brinuti oko ovog trojstva? U Nemačkoj, nema sukoba nadležnosti između predsednika federalne države, kancelara i ministra spoljnih poslova.”¹¹ Nije obavezno da se nemački model primenjuje unutar Evropske unije. Neki smatraju da je predloženi model samo reprodukcija francuskog modela. U Francuskoj je za odnos između predsednika Republike, premijera i ministra spoljnih poslova karakteristična dominacija predsednika Republike.

Dakle, možemo zaključiti da, ukoliko šema predviđena Predlogom ugovora koji menja ugovor o Evropskoj uniji i ugovor koji ustanovljava Evropsku zajednicu bude poštovana, konkurenčija između predsednika Evropskog saveta i predsednika Komisije može da se izbegne.

IV ZAKLJUČNI OSVRT

Nepredviđen osnivačkim ugovorima, nastao samo na osnovu političke inicijative, pre nego što mu je Jedinstveni evropski akt priznao postojanje, a Ugovor iz Maastrichta zvanično odredio ulogu, Evropski savet koji okuplja šefove država i vlasti država članica sada zauzima ključno mesto u komunitarnom institucionalnom sistemu, iako, precizno gledajući, nije ni institucija ni komunitarni organ.

Već neko vreme Evropski savet „pati” od nedostatka liderstva i odugovlačenja u rešavanju određenih pitanja. Evropski savet je opterećen poslom, njemu se prosleđuju i pitanja koja bi mogla da budu rešena i na nekom drugom nivou u institucionalnom sistemu Unije. Poslednjih godina, ovi problemi su postali očigledniji. S proširenjem Unije, neke slabosti koje su ranije mogle da se prevaziđu, sada prete da potpuno parališu rad evropskih institucija.

S povećanjem broja država članica Evropske unije, neophodna je reforma Evropskog saveta, u cilju usklađivanja načina rada ove instance. Odredbe koje se tiču reformi Evropskog saveta nalazile su se u Predlogu Ustava, a gotovo u nepromjenjenom obliku preuzeo ih je i Predlog o izmenama osnivačkih ugovora. Evropskom savetu priznaje se status institucije, što je samo formalno priznanje onoga što u praksi već davno postoji, budući da se radi o telu koje daje impulse za razvoj EU i bez koga se nijedna važna odluka ne može doneti. Druga značajna novina je da se menja način predsedavanja Evropskim savetom. Umesto sistema rotirajućeg predsedništva, tekst Predloga predviđa da predsednika bira Evropski savet na dve i po godine s mogućnošću recizbora.

Iako je sudbina ovog predloga neizvesna, reforma kompletног institucionalnog sistema (uključujući i Evropski savet) je potrebna, budući da se Evropska

¹¹ Poncins, E., „Vers une Constitution européenne”, Text commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention, éd. 10/18, 2003, str. 134.

unija nalazi u kritičnom stadijumu razvoja. Da li će reforma biti sprovedena na osnovu ovog ili nekog drugog akta, manje je važno. Bitno je da sastav i vođenje Evropskog saveta budu prilagođeni sadašnjoj situaciji u Uniji kako bi on mogao da nastavi da ispunjava svoju ulogu na evropskoj sceni, da bude instanca koja daje impulse napretku Unije.

Jelena Ćeranić, MA
Institute of Comparative Law
Belgrade

INSTITUTIONALIZATION OF THE EUROPEAN COUNCIL

This paper analyses European Council as a key body of the EU institutional framework and its reform operated by Draft Treaty amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community..

After introductory notes with regard to the history of European Council, the author examines status, composition and competences of the European Council contained in Foundation Treaty and EU Reform Treaty. This Draft of EU Reform Treaty brings up an innovation regarding the establishment of the European Council presidency. The European Council shall elect its President, by a qualified majority, for a term of two and a half year, renewable once. The second part of the paper deals with the reasons for reforming the presidency, analyses status and competences of the future President and relations between President of European Council and President of Commission as well.

Within the concluding observations, the author sums up presented observations and especially emphasizes the importance of the European Council reform in order to adapt the functioning of this institution to the enlargement of EU.