

## ПОСТУПЦИ ЗА РЕВИЗИЈУ ЛИСАБОНСКОГ УГОВОРА

Небојша Раичевић

Универзитет у Нишу, Правни факултет, Ниш, Србија  
*raicko@prafak.ni.ac.rs*

### Апстракт

Члан 48 Уговора о ЕУ садржи правила за ревизију оба дела Лисабонског уговора, као и свих протокола и анекса уз тај уговор. Поред процедуре која је уз одређене разлике постојала и у свим ранијим оснивачким уговорима, чл. 48 Уговора о ЕУ предвиђа и неке нове ревизионе поступке. У ст. 2–5 регулисана је редовна процедура, која се јавља у два облика – као пуна и скраћена, док су у ст. 6 и 7 регулисане две варијанте поједностављене процедуре. Поред тих процедура, Лисабонски уговор познаје још неколико специфичних поступака за измену појединих одредаба оснивачких уговора. Такође, ревизија оснивачких уговора може се извршити и приликом приступања или иступања држава из чланства ЕУ.

**Кључне речи:** Лисабонски уговор, члан 48 Уговора о ЕУ, ревизија, редовни поступак, поједностављени поступак.

## THE LISBON TREATY REVISION PROCEDURES

### Abstract

Article 48 of the Treaty on the EU contains rules for revision of both parts of the Lisbon Treaty, as well as all the protocols and annexes to the Treaty. In addition to the procedure which was present (with slight distinctions) in all earlier founding treaties, Article 48 of the Treaty on the EU sets out some new revision procedures. Paragraphs 2 to 5 of Article 48 of the TEU regulate the ordinary revision procedure, which emerges in two forms: a full and shortened ordinary procedure, whereas paragraphs 6 and 7 regulate two variants of the simplified revision procedures. In addition to these procedures, the Lisbon Treaty recognizes a number of other specific procedures for amending particular provisions of the founding treaties. Besides, the founding treaties can also be amended in the process of accession to the EU or withdrawal from the EU membership.

**Key words:** Lisbon Treaty, Article 48 of the Treaty on the EU, revision, ordinary procedure, simplified procedure.

## УВОД

Окончање званично покренутог поступка иступања Велике Британије из Европске уније (даље: ЕУ) нужно ће захтевати измену *Лисабонског уговора* (даље: *ЛУ*) и његово прилагођавање новонасталој ситуацији. Поред тога, поводом недавног обележавања шездесетогодишњице пописивања *Римских уговора*, Комисија ЕУ представила је *Белу књигу о будућности Европе*, у којој је предвидела пет потенцијалних сценарија за развој Европе до 2025. године, где сваки од њих захтева мање или веће измене оснивачких уговора.<sup>1</sup> Због тога је потребно размотрити на које све начине *ЛУ* може бити ревидиран.

Следећи праксу ранијих оснивачких уговора, *ЛУ* садржи правила о поступку сопствене ревизије. Та правила налазе су у чл. 48 *Уговора о Европској унији* и она се примењују за измену оба дела *ЛУ* – *Уговора о Европској унији* (даље: *УЕУ*) и *Уговора о функционисању Европске уније* (даље: *УФЕУ*), као и свих протокола и анекса усвојених уз те уговоре.

Садашњи поступак измене оснивачких уговора битно се разликује од претходних процедура. Поред процедуре која је уз одређене разлике постојала и у свим ранијим оснивачким уговорима, чл. 48 *УЕУ* предвиђа и неке потпуно нове ревизионе поступке.<sup>2</sup> Услед тих новина, чл. 48 *УЕУ* значајно је обимнији и састоји се од 7 ставова. Први став је уводног карактера и у њему само наводи да оснивачки уговори могу бити измењени применом редовне или поједностављене процедуре. У ставовима 2–5 регулисана је редовна процедура која се јавља у две варијанте – као пуна и скраћена, док су у ставовима 6 и 7 регулисане две варијанте поједностављене процедуре. Према томе, чл. 48 *УЕУ* садржи укупно четири процедуре за измену оснивачких уговора.

Поред процедура предвиђених у члану 48 *УЕУ*, *ЛУ* познаје још неколико специфичних поступака за измену појединих одредаба оснивачких уговора. Такође, ревизија оснивачких уговора може се извршити и приликом приступања или иступања држава из чланства ЕУ.

## РЕДОВНА ПРОЦЕДУРА

Редовна процедура је готово идентична са процедуром из члана IV-443 неприхваћеног *Уговора о уставу за Европу* (даље: *УВЕ*). Реч *редовна* не значи да ће она бити најчешће примењивана, већ да је у питању основна процедура која ће бити коришћена уколико нису

<sup>1</sup> European Commission, White Paper on the Future of Europe, COM(2017)2025. 1. 3. 2017.

<sup>2</sup> Ти нови поступци били су предвиђени само неприхваћеним *УВЕ*.

испуњени услови за примену неке од поједностављених процедура (Witte, 2011, p. 3). Чак би се могло рећи да ће због своје сложености ова „редовна” процедура бити прилично „ванредна” јер је државе чланице ЕУ неће често користити, чиме остале процедуре за специфичне измене оснивачких уговора добијају на значају (Piris, 2010, p. 105).

Редовна процедура има две варијанте. Код прве постоји пет фаза (иницирање, међуфаза, конвенција, међувладина конференција и ратификација) и она се може назвати пуна редовна процедура, док код друге варијанте изостаје сазивање конвенције, услед чега се може третирати као скраћена редовна процедура.

#### *Пуна редовна процедура*

Измену оснивачких уговора по овој процедури могу предложити Комисија, државе чланице и Европски парламент (даље: ЕП). По ранијем режиму, ревизију су могле иницирати једино Комисија и државе чланице, док је ЕП само неформално могао подстицати покретање тог поступка. Право ЕП да сада самостално предлаже ревизију допринеће повећању демократичности тог поступка. Па ипак, *ЛУ*, као ни *УВЕ*, не допушта да се поступак ревизије покрене народном иницијативом.<sup>3</sup>

Члан 48 *УЕУ* експлицитно предвиђа да предлагачи могу захтевати измене којима се „повећавају или смањују надлежности додељене ЕУ”, по чему се разликује од свих ранијих оснивачких уговора. Такву одредбу није садржао чак ни *УВЕ*, чија су правила о ревизији готово дословно пренета у *УЕУ*. Изричито допуштање смањења овлашћења ЕУ сматра се кораком уназад јер „противречи начелу прогресивности и иреверзибилности у процесу европских интеграција” (Quesada, 2012, p. 328). Претпоставља се да је таква клаузула унета ради давања додатних гаранција различитим учесницима у појединим државама чланицама који страхују да ће интегрисање у ЕУ постати незаустављив процес који води стварању Сједињених Држава Европе (Blanke & Mangiameli, 2013, p. 1347), нарочито ако се има у виду одредба о „увек све чвршћем јединству народа Европе”, садржана у преамбули и члану 1 *УЕУ* (Peers, 2010, p. 28).

Иницијатива за измену оснивачких уговора подноси се Савету, који је прослеђује Европском савету (даље: ЕС). Иако чл. 48(2) у овој међуфази не додељује Савету никакву другу улогу осим прослеђивања амандмана, тај орган ће служити као нека врста предсобља за почетне расправе о предложеним амандманима (Broin, 2010, p. 2). О

<sup>3</sup> На конвенцији организованој ради дискусије о *УВЕ* било је таквих предлога (*The European Convention, Summary sheet of proposals for amendments relating to the general and final provisions*, CONV 673/03, 14 April 2003, p. 12).

поднетим амандманима обавештавају се и парламенти држава чланица.<sup>4</sup> Иако није прописано која институција њима шаље обавештење, сматра се да то треба учинити Савет (Hartley, 2014, p. 89).

Одлуку о покретању поступка ревизије доноси ЕС простом већином,<sup>5</sup> након што консултује ЕП и Комисију, а ако се ради о „институционалним променама у монетарној области”, онда мора затражити и мишљење Европске централне банке (даље: ЕЦБ). Уколико ЕС донесе одлуку да се размотре предложени амандмани, његов председник ће сазвати конвенцију, а ако таква одлука изостане, поступак ревизије биће окончан већ у овој фази.

У предлисабонском периоду, ЕС и национални парламенти нису формално учествовали у овој фази ревизије. Ипак, тешко је поверовати да су шефови држава или влада држава чланица у потпуности стајали по страни у процесу реформе оснивачких уговора (Barrett, 2008, p. 4). Могло би се рећи да је чл. 48(3) УЕУ само озаконио улогу ЕС у процесу ревизије. За разлику од шефова држава или влада, национални парламенти у овој фази раније нису имали никаква овлашћења. ЛУ им сада даје одређену улогу, мада се мора признати да она није превелика, али свакако доприноси већој транспарентности и демократизацији ревизионог процеса (Barrett, 2008, p. 4).

Трећу фазу код пуне редовне процедуре представља конвенција чије је укључивање у чл. 48(3) УЕУ извршено по узору на конвенције сазване приликом израде нацрта *Повеље ЕУ о основним правима* и *УУЕ* (Dashwood et al., 2011, p. 28). ЛУ предвиђа да се конвенција састоји од шефова држава или влада држава чланица, представника Комисије, ЕП и националних парламената. Међутим, није прописан број представника који ће представљати те органе.

Задатак конвенције је разматрање предложених амандмана и сачињавање препоруке за међувладину конференцију. Дакле, сада се о амандманима преговара и у оквиру једног ширег политичког форума, а не само на међувладиној конференцији (Lenaerts & Van Nuffel, 2011, p. 76), чиме је укинута ранија монопол влада држава чланица да једино оне расправљају о предложеним амандманима. Укључивањем представника националних парламената, ЕП и Комисије у процес дискусије о амандманима, ЛУ је начинио још један искорак ка повећању демократичности поступка ревизије.

Члан 48(3) УЕУ не садржи процедурална правила за рад конвенције. Њиме се само прописује да конвенција усваја препоруке

---

<sup>4</sup> По томе се ова процедура битно разликује од процедура за измену осталих међународних уговора, где национални парламенти у почетним фазама ревизионог поступка нису упознати са амандманима (Blanke et al., 2013, p. 1343).

<sup>5</sup> У пракси не треба очекивати да ће о тако важном питању ЕС одлучивати простом већином (Blanke et al., 2013, p. 1343).

консензусом и тако задржава начин одлучивања примењиван код две конвенције које су му биле узор. *ЛУ* не предвиђа шта ће се десити у случају изостанка консензуса унутар конвенције. Раније, док тај корак формално није био саставни део ревизионог процеса, међувладине конференција могла је приступити одлучивању о амандманима и без препоруке конвенције. Сада ситуација није баш тако јасна. Код пуне редовне процедуре конвенција је предвиђена као обавезна фаза и питање је да ли се може прећи на гласање о амандманима уколико о њима претходно није постигнут консензус унутар конвенције. С друге стране, у члану 48(3) *УЕУ* стоји да конвенција усваја „препоруку” за међувладину конференцију, што указује на то да се не ради о обавезујућој одлуци, па се екстензивним тумачењем може закључити да међувладине конференције може одлучивати и без тог акта. До истог закључка може се доћи и циљним тумачењем јер је тешко прихватити да су творци *ЛУ* хтели сваком учеснику конвенције дати право да својим противљењем спречи ревизију уговора.

Четврта фаза ревизије одвија се на међувладиној конференцији, у чијим рукама је и даље коначна одлука о измени уговора, упркос уметању конвенције. Међувладину конференцију сазива председавајући Савета ради постизања заједничке сагласности о предложеним амандманима. Треба рећи да међувладине конференције није везана амандманима предлагача (Geiger, Khan & Kotzur, 2015, p. 177), нити предлогом конвенције (Meškić & Samardžić, 2012, стр. 112). Међутим, свако значајно одступање од ставова конвенције озбиљно би нарушило улогу тог форума и несумњиво изазвало отпоре у даљој процедури ревизије (Wroin, 2010, p. 3).

Усвојени амандмани ступају на снагу тек када их ратификују све државе чланице, што представља пету фазу ове редовне процедуре. У неким чланицама довољна је ратификација националног парламента, док је негде неопходан и позитиван исход на референдуму (Benz, 2008, p. 14).

Пошто је код ранијих ревизија изостанак ратификације од стране мањег броја чланица спречавао ступање амандмана на снагу,<sup>6</sup> *ЛУ* садржи једну новину за превазилажења таквих ситуација. Члан 48(5) *УЕУ* предвиђа да уколико у року од две године након пописивања уговора о измени оснивачких уговора 4/5 држава чланица ратификују усвојене амандмане, а једна или више чланица западну у тешкоће са процесом ратификације, проблем ће бити прослеђен ЕС.

У таквој ситуацији, консултације у ЕС могу допринети стварању адекватне политичке климе да држава приступи ратификацији

<sup>6</sup> На пример, изостанак данске ратификације код *Уговора из Матрихта* или ирске ратификације код *Уговора из Нице* и *ЛУ*.

(Lenaerts et al., 2011, p. 78). Том приликом у ЕС чланици може се изаћи у сусрет корекцијом амандмана (Benz, 2008, p. 6), или нуђењем других бенефиција, или пак неком врстом претње како би преиспитала своје уздржавање и приклонила се ставу већине (Blanke et al., 2013, p. 1346). Међутим, њој се не може запрепити искључењем из чланства или ступањем на снагу амандмана само између држава које су их ратификовале<sup>7</sup> јер ЛУ не допушта такве могућности. Треба рећи да овај нови став ни на који начин не ублажава услове за ступање на снагу усвојених амандмана, већ само отвара могућност за додатне преговоре ради постизања недостајућих ратификација.

Због изостанка било каквих назнака о мерама које ЕС може предузети на основу члана 48(5) УЕУ, неки му приписују „енигматски” карактер (Lenaerts & Gerard, 2004, p. 304). Други му пак замерају да је непрактичан јер према њему ЕС треба да реагује тек када 4/5 чланица оконча поступак ратификације, а не одмах чим уочи проблем у некој држави чланици (Witte, 2012, p. 121).

Дакле, као и раније, измене усвојене у редовној процедури ступиће на снагу једино уколико их ратификују све чланице ЕУ. Није искључена могућност да код неких измена буду заступљене и тзв. орт-оут клаузуле, које ће омогућити државама да упркос извршеној ратификацији не буду везане свим изменама оснивачких уговора.

#### *Скраћена редовна процедура*

Скраћена процедура разликује се од пуне једино по изостанку конвенције, док су остале четири фазе потпуно исте. Одлуку о изостављању конвенције доноси ЕС простом већином, након добијања сагласности ЕП. ЕС може поступити на тај начин уколико обим предложених амандмана не оправдава сазивање конвенције.<sup>8</sup> Сагласност ЕП код овог поступка служи као заштита од злоупотребе дискреционих овлашћења ЕС, јер он увек може ставити вето на одлуку о изостављању конвенције (Barrett, 2008, p. 5). На тај начин ЕП је гарант да ће значајне измене бити предмет разматрања на конвенцији (Misita, 2010, стр. 230).<sup>9</sup> У случају изостављања конвенције, ЕС предложене амандмане директно прослеђује међувладиној конференцији.

<sup>7</sup> Опште међународно право допушта такву могућност, али се она не може користити код оснивачких уговора ЕУ јер њене институције не могу истовремено функционисати и по старим и по новим правилима, тако да се ревизија мора односити на све државе чланице или ни на једну од њих (Witte, 2004, p. 8).

<sup>8</sup> ЕС није обавезан да у тој ситуацији изостави конвенцију, већ је то његово дискреционо право.

<sup>9</sup> Претпоставка је да ће ЕП увек фаворизовати сазивање конвенције јер ће његови посланици имати могућност да на њој изнесу своје ставове (Benz, 2008, p. 5).

Ова процедура примењена је код прве измене *ЛУ*, када је повећан број представника држава чланица у ЕП у прелазном периоду. Амандманом, заправо, нису измењени сами оснивачки уговори, већ *Протокол бр. 36 о прелазним одредбама*. Изменама је омогућено да 12 држава чланица добију већи број посланика у ЕП, на које би имале право да је *ЛУ* ступио на снагу пре јунских избора 2009. године (како је и било планирано). Без ове измене, оне би то право оствариле тек након избора за ЕП 2014. године. Скраћена процедура примењена је и за усвајање *Протокола о забринутости ирског народа због Лисабонског уговора*, којим је дато појашњење неких одредаба *ЛУ* о надлежностима ЕУ (European Council Decision 2013/106/EU of 11 May 2012).

#### *Домен примене редовне процедуре*

У вези са доменом примене редовне процедуре, постављају се два значајна питања. Прво, да ли се њоме могу изменити све одредбе оснивачких уговора или пак постоји неко чврсто језгро које не може бити мењано и, друго, да ли она може бити примењена и за измену *Повеље ЕУ о основним правима*.

Саветодавно мишљење Суда правде о *Уговору са ЕФТА*<sup>10</sup> послужило је неким ауторима као аргумент за закључак да постоји „темељ Уније”, односно неко чврсто уставно језгро оснивачких уговора, оличено пре свега у начелу демократије, владавине права и заштите људских права, које се не може мењати чак ни применом редовне ревизионе процедуре (Misita, 2008, стр. 441). Међутим, чл. 48, ст. 2–5 *УФЕУ* не садржи никакво ограничење за примену редовног поступка ревизије, што значи да се може применити за измену било које одредбе оснивачких уговора. Као додатни аргумент за такво схватање може послужити и одредба из члана 48(2), која експлицитно каже да се амандманима могу „повећати или смањити надлежности” Уније. Дакле, државе чланице ЕУ као „господари уговора” могу изменити свако правило садржано у оснивачким уговорима, уколико поштују прописану процедуру.

Друго важно питање везано је за могућност примене редовне процедуре за ревизију *Повеље ЕУ о основним правима*. Према члану 6(1) *УЕУ*, „Повеља Европске уније о основним правима од 7. децем-

<sup>10</sup> У том мишљењу Суд је истакао да постоји „темељ Заједнице”, што бисмо могли протумачити као круг правила која имају посебан значај за ту организацију. У конкретном случају, Суд је такав карактер дао правилу које прописује да он има надлежност да се стара о поштовању права приликом тумачења и примене *Уговора о ЕЕЗ* (Court of Justice, Opinion 1/91 of 14 December 1991 relating to the creation of the EEA, §46, 71, 72).

бра 2000. године, онако како је измењена у Стразбуру 12. децембра 2007. године” има исту правну снагу као и Уговори, али, за разлику од анекса и протокола, не чини њихов саставни део.

Као што је познато, сама Повеља не садржи одредбе о својој измени, а посебна правила о томе нису садржана ни у *ЛУ*. Ни *УУЕ* није садржао посебне одредбе о измени Повеље, али за тим и није било потребе пошто је Повеља била његов саставни део (Део II), што је подразумевало да подлеже истој процедури ревизије као и сви остали делови *УУЕ*.

Чини се да је приликом конципирања правила о ревизији *ЛУ* изгубљена из вида чињеница да је Повеља остала изван тог уговора. Творци *ЛУ* искључили су Повељу из текста уговора, а готово дословно преузели одредбе *УУЕ* о ревизији оснивачких уговора, чиме је настала правна празнина у погледу начина измене тог акта, боље речено, у погледу давања обавезујућег карактера тим изменама.

Институцијама ЕУ које су усвојиле Повељу не може се одузети право да тај акт измене.<sup>11</sup> Међутим, та измена не може аутоматски добити правну снагу какву има верзија Повеље наведена у члану 6(1) *УЕУ*. Она такав карактер може добити једино изменом члана 6(1) *УЕУ*, што захтева примену редовне ревизионе процедуре. Свако друго тумачење било би противно *ЛУ* и правилима међународног уговорног права. Државе чланице сигурно неће прихватити да амандмани на Повељу, сада када она има карактер примарног извора и намеће им многе дужности, постану обавезујући без њиховог пристанка.

#### *ПОЈЕДНОСТАВЉЕНЕ ПРОЦЕДУРЕ ИЗ ЧЛАНА 48 УЕУ*

Члан 48 *УЕУ* предвидео је и неке процедуре за измену оснивачких уговора које су једноставније од редовне процедуре, и то ради лакше и брже измене одредаба које немају уставни и политички карактер. Оне се називају и квазиаутономне процедуре пошто институције ЕУ имају значајну улогу у њиховом спровођењу, али не и једину будући да је за ступање амандмана на снагу неопходна и сагласност држава чланица (Corres, 2007, p. 20). Члан 48 *УЕУ* предвиђа две такве процедуре, од којих је једна регулисана у ставу 6, а друга у ставу 7.

<sup>11</sup> Повеља је до сада једном ревидирана, али је то било пре усвајања *ЛУ*. Комисија, Савет и ЕП прокламовали су измену Повељу 12. 12. 2007. године у Стразбуру, која је донела мале новине у односу на првобитни текст из 2000. године.



*Процедура из члана 48(6) УЕУ*

Члан 48(6) УЕУ<sup>12</sup> регулише поједностављену процедуру за измену оснивачких уговора, изостављајући неке фазе редовне процедуре. Међутим, њена примена ограничена је садржински и квантитативно. Најпре, она се може користити једино за измене дела III УФЕУ (политике Уније и унутрашње акције). Треба рећи да се тај део не односи на нека мање важна питања пошто он представља готово половину УФЕУ (чл. 26–197). Рецимо, у њему су регулисане неке значајне области, попут унутрашњег тржишта, економске и монетарне уније, правосуђа и унутрашњих послова и низа других политика (Peers, 2012, pp. 32–33). Друго, овом процедуром се „не могу повећати надлежности” ЕУ, што имплицитно значи да се може користити само за смањење овлашћења Уније.<sup>13</sup> Ово ограничење може довести до практичних проблема јер неће увек бити јасно да ли се амандманима повећава или смањује надлежност Уније.

Ревизију код ове врсте поједностављене процедуре могу иницирати исти субјекти као и код редовне (државе чланице, Комисија и ЕП). Међутим, за разлику од редовне процедуре, национални парламенти се не обавештавају о поднетим амандманима, а не организује се ни конвенција нити међувладина конференција, тако да се преговори о амандманима и њихово усвајање врше искључиво у оквиру ЕС. Одлуку о усвајању амандмана ЕС доноси једногласно, након прибављања мишљења ЕП и Комисије, а ако се амандманима предлажу институционалне промене у монетарној области, онда и ЕЦБ.

Да би усвојени амандмани ступили на снагу, неопходно је да буду „одобрени” (енгл. *approved*) од стране свих држава чланица. За разлику од редовне процедуре, где се за коначни пристапак држава користи термин *ратификација*, овде је употребљен термин *одобрење*. У акедемским круговима има схватања да се одобрење из члана 48(6) не треба изједначавати са ратификацијом, већ се мора сматрати „аутономном” процедуром, тако да, уколико то национални уставни прописи допуштају, оно може бити дато од стране државних представника у Савету или ЕС (Quesada, 2012, p. 329).<sup>14</sup>

Процедура из члана 48(6) УЕУ примењена је приликом измене члана 136 УФЕУ ради омогућавања стварања Европског стабилиза-

<sup>12</sup> Он се подудара са чланом IV-445 УУЕ, с тим што је очишћен од уставне реторике, тако да се уместо ранијег термина *европска одлука*, користи *одлука*.

<sup>13</sup> Повећање надлежности Уније у овим областима може се постићи само приликом редовне ревизионе процедуре.

<sup>14</sup> Неки су чак сматрали да се код ове процедуре уопште није требало тражити позитивно изјашњење држава уговорница о усвојеним амандманима, већ да је било довољно непостојање њиховог противљења, као што је то предвиђено чланом 48(7) УЕУ (Corres, 2007, p. 27).

ционог механизма. Том приликом се поставило питање да ли је предложени амандман, с обзиром на своју садржину, уопште могао бити усвојен према процедури из члана 48(6). Ирски Врховни суд је у претходном поступку, *inter alia*, упитао Суд правде „да ли предложени амандман на чл. 136 УФЕУ повећава надлежности Уније које су јој дате Уговорима”. Суд правде је у својој пресуди закључио да се амандманом не повећавају надлежности ЕУ пошто она „неће моћи да предузме ниједну акцију коју није могла предузети пре ступања амандмана на снагу” (Case Pringle, C-370/12, §73–76).

#### *Процедура из члана 48(7) УЕУ*

Члан 48(7) УЕУ<sup>15</sup> регулише другу врсту поједностављене процедуре, код које су одступања од редовне процедуре још израженија. И њена примена је ограничена, тако да ЕС поступајући на основу члана 48(7) УЕУ може изменити оснивачке уговоре једино доношењем одлуке којом овлашћује Савет: а) да секундарне акте усвоји квалификованом већином у случајевима када су УФЕУ или наслов V УЕУ прописали да се њихово усвајање врши једногласношћу (осим за акте који имају војне или одбрамбене импликације);<sup>16</sup> или б) да законодавне акте усвоји у редовном уместо у посебном законодавном поступку, како то сада прописује УФЕУ. Треба додати да је чланом 353 УФЕУ изричито искључена примена ове процедуре за измену члана 311(3–4) УФЕУ (одлучивање о сопственим средствима Уније); чл. 312(2), т. 1 УФЕУ (усвајање регулатива о регулисању вишегодишњег финансијског оквира); чл. 352 УФЕУ („клаузула флексибилности”); и чл. 354 УФЕУ (процедура суспензије чланских права).

Процедура за измену уговора предвиђена чланом 48(7) УЕУ позната је и под називом пасарела клаузуле (фр. *passerelle clause*) (Радивојевић & Кнежевић-Предић, 2016, стр. 66). Сликвито речено, оне служе као погодан мост или пречица за прелазак са једне позиције установљене уговором где се захтевају сложени процедурални услови на другу позицију код које су ти услови лакши (Barrett, 2008, р. 6).

Клаузуле о премошћивању појединачно су постојале и у ранијим оснивачким уговорима,<sup>17</sup> али је ЛУ њихово коришћење генера-

<sup>15</sup> Он представља репродукцију члана IV-444 УВЕ, уз елиминисање уставне реторике, тако да се уместо израза „европски закони или оквирни закони” користи израз „законодавни акти”.

<sup>16</sup> Ово ограничење сасвим је разумљиво јер се ради о питањима која дубоко задиру у сувереност држава чланица.

<sup>17</sup> На пример, чл. 67(2), 137(2) и 175(2) Уговора о ЕЗ. Један од ретких примера употребе пасарела пре усвајања ЛУ је одлука Савета 2004/927/ЕЗ донета на основу члана 67(2) Уговора о ЕЗ, којом је омогућена примена процедуре

лизовао увођењем јединственог поступка измене који се може применити на већи број ситуација (Misita, 2008, стр. 233). Пошто се пасарелама из чл. 48(7) УЕУ може изменити већи број одредаба оснивачких уговора, оне се квалификују као опште пасареле, за разлику од неких специјалних пасарела, о којима ће касније бити речи.

На основу члана 48(7), ЕС приступа изменама уговора на сопствену иницијативу, о чему је дужан да обавести националне парламенте. Уколико неки од њих у року од шест месеци од момента обавештења изрази противљење таквом предлогу, ЕС не може донети одлуку о измени уговора, чиме је сваки парламент добио право вета.<sup>18</sup> ЕС за измену уговора мора добити и сагласност ЕП за коју је неопходна апсолутна већина, а не уобичајена већина прописана чланом 231 УФЕУ. Уколико су испуњена ова два услова, ЕС усваја измене једногласном одлуком, које ступају на снагу након објављивања у *Службеном листу ЕУ*.

Процедура из члана 48(7) УЕУ једноставнија је од редовне процедуре јер нема конвенције, међувладине конференције, нити ратификације (одобрења) амандмана. Међутим, процедура је и даље доста ригидна јер државама чланицама стоји на располагању могућност „душлог вета” – први пут преко својих представника у ЕС, а други пут противљењем националних парламената (Vidal Prado, 2011, р. 77).

Из напред реченог произлази да се применом ове верзије поједностављеног поступка мењају само процедуралне одредбе оснивачких уговора које се односе на начин доношења одлука у којима учествује Савет. Када се одлучивање једном „премости”, у будућности се одлучује по тим новим правилима (Meškić et al., 2012, стр. 113–114).

### ОСТАЛЕ ПОЈЕДНОСТАВЉЕНЕ ПРОЦЕДУРЕ

ЛУ предвиђа и неке поједностављене процедуре које се примењују за измену тачно наведених одредаба оснивачких уговора. Прва врста тих процедура омогућава измену поступка одлучивања у Савету (специјалне пасареле), док се другом мењају нека материјална правила оснивачких уговора и протокола.

---

саодлучивања код доношења неких одлука о имиграционим питањима и граничној контроли.

<sup>18</sup> У оригиналној верзији овог механизма предложеног од стране италијанског председништва на међувладиној конференцији 2003. године, стајало је да ревизију може зауставити *x* националних парламената, где би *x* било свакако веће од један. Међутим, на инсистирање Велике Британије, у каснијим предлозима стајало је да блокаду може извршити и само један парламент (Witte, 2011, р. 3).

### Специјалне пасареле

Примена специјалних (специфичних) пасарела ограничена је на тачно наведене одредбе *УЕУ* и *УФЕУ*, због чега се још називају и *мини-пасареле* (Dashwood at al., 2011, p. 29) или *секторске пасареле* (Piris, 2010, p. 108). С обзиром на такав њихов карактер, оне представљају *lex specialis* у односу на опште пасареле (Piris, 2010, p. 108), што значи да се у ситуацијама када је предвиђена њихова употреба неће примењивати општа правила из члана 48(7) *УФЕУ*.

Учинак специјалних пасарела ограничен је, такође, само на промену начина одлучивања у Савету (прелазак са посебне на редовну законодавну процедуру или са једногласности на квалификовану већину). Међутим, за разлику од општих пасарела, национални парламенти, по правилу, немају могућност стављања вета.

Код специјалних пасарела, у две ситуације промену начина одлучивања врши ЕС, а у четири Савет. Најпре, ЕС на основу члана 31(3) *УЕУ* може једногласном одлуком проширити круг питања из области заједничке спољне и безбедносне политике<sup>19</sup> о којима ће Савет одлучивати квалификованом већином. С друге стране, на основу члана 312(2), т. 2 *УФЕУ*, ЕС може овластити Савет да тако одлучује и приликом усвајања регулатива о установљењу вишегодишњег финансијског оквира.

Савет у три ситуације може одобрити доношење одлука у редовној, уместо у посебној законодавној процедури. Најпре, на основу члана 81(3), т. 2 *УФЕУ*, може изменити процедуру доношења одлука у сфери породичног права са прекограничним импликацијама.<sup>20</sup> Потом, на основу члана 153(2), т. 4 *УФЕУ*, он ту промену може одобрити приликом одлучивања о заштити неких права радника наведених у ставу 1 тог истог члана. На крају, измену исте врсте Савет може извршити и приликом одлучивања о неким питањима из области екологије (чл. 192, ст. 2, т. 2). У све ове три ситуације Савет измену врши једногласно, поступајући на основу предлога Комисије и након консултовања ЕП, с тим што у последњем случају мора консултовати и Економски и социјални комитет (даље: ЕСК) и Комитет региона. У четвртој ситуацији Савет на основу члана 333 *УФЕУ* може једногласном одлуком себи омогућити да у области појачане сарадње одлучује квалификованом већином уместо једногласно (ст. 1), односно у редовној уместо у посебној процедури (ст. 2). Међутим,

<sup>19</sup> Почетни круг питања из области ЗСБП у којима Савет одступа од једногласности (која је правило у тој области) и одлучује квалификованом већином наведен је у чл. 31(2) *УЕУ*.

<sup>20</sup> Само код ове специјалне пасареле национални парламенти имају могућност да у року од 6 месеци својим противљењем спрече измену (као код члана 48, ст. 7).

ниједна од те две измене не може се односити на област појачане сарадње која има војне или одбрамбене импликације.

*Ad hoc поједностављене процедуре*

За измену поједних одредаба (од којих већина има материјално-правни карактер), УФЕУ предвиђа специфичне поједностављене процедуре. Само у једној ситуацији за ступање тих измена на снагу потребна је активност држава чланица, док су у свим осталим довољне одлуке надлежних институција ЕУ.

Непосредно учешће држава чланица нужно је једино код измене предвиђене чланом 25(2), која се тиче увођења нових или јачања постојећих права грађана ЕУ. За усвајање тог амандмана потребна је једногласна одлука Савета и сагласност ЕП, а за његово ступање на снагу одобрење свих држава чланица.

У три случаја, ове *ad hoc* процедуре примењују се за измену одредаба из области слободе, безбедности и правде, при чему одлуку о измени једном доноси ЕС, а у остала два случаја Савет. ЕС, након консултовања Комисије и добијања сагласности ЕП, може једногласном одлуком проширити надлежност Канцеларије европског јавног тужиоца и на тешка кривична дела која имају прекограничну димензију (чл. 86, ст. 4). Савет пак, на основу чл. 82(2)д, може проширити своју и надлежност ЕП да доносе директиве и у другим сферама кривичног поступка изван оних изричито наведених у том члану, док на основу члана 83(1) УФЕУ, т. 3, овај орган може проширити листу кривичних дела за која он и ЕП утврђују њихову дефиницију и санкције. За усвајање обе врсте ових допуна неопходна је једногласна одлука Савета и сагласност ЕП.

У две ситуације УФЕУ допушта примену *ad hoc* процедура за измену појединих протокола. Члан 126(14) допушта Савету да након консултовања ЕП и ЕЦБ једногласном одлуком измени *Протокол бр. 12 о поступку код прекомерног дефицита*, док чл. 308(3) овлашћује Савет да једногласно измени *Статут Европске инвестиционе банке* (ЕИБ). Савет такву одлуку доноси на захтев ЕИБ и након консултовања ЕП и Комисије или на захтев Комисије, када мора консултовати ЕП и ЕИБ.

Постоје, међутим, неке ситуације где је за измену оснивачких уговора довољна квалификована већина у Савету.<sup>21</sup> Најпре, члан 300(5) прописује да Савет на предлог Комисије може донети одлуку о промени састава ЕСК и Комитета региона. Потом, Савет и ЕП, де-

<sup>21</sup> Код свих претходних измена уговора, како на основу члана 48 УЕУ тако и код посебних ситуација, било је нужно постићи једногласност макар у некој од фаза поступка.

лујући у редовној законодавној процедури, овлашћени су да мењају делове *Статута ЕЦБ* (чл. 129, ст. 3), као и *Статута Суда правде ЕУ* (чл. 281, ст. 2).<sup>22</sup> На крају, Савет, поступајући по предлогу Комисије, може квалификованом већином укинути могућност Немачке да не поштује ограничења у области транспорта (чл. 98) и државне помоћи (чл. 107, ст. 2, т. ц), која јој је дата ради превазилажења последица насталих услед раније поделе те државе.

### ИЗМЕНЕ УГОВОРА ПРИЛИКОМ ПРИСТУПАЊА ИЛИ ИСТУПАЊА ИЗ ЧЛАНСТВА ЕУ

Прилагођавање оснивачких уговора проширеном чланству врши се споразумом између нове чланице и ранијих држава чланица ЕУ (чл. 49 *УЕУ*). За разлику од редовне ревизионе процедуре, код закључења уговора о приступању не сазива се конвенција, нити међувладина конференција. Да би уговор о приступању ступио на снагу, неопходно је да га ратификују све стране уговорнице. Приликом приступања, углавном се врше промене у саставу органа ЕУ, допуњују службени језици и мења територијална примена оснивачких уговора, али се могу уносити и различите прелазне одредбе.

Пошто члан 49 *УЕУ* говори о прилагођавању уговора (енгл. *adjustments*), приликом приступања могу се вршити само модификације неопходне за остварење тог циља (Rossi, 2014, p. 14). Међутим, неки тврде да се тај израз може шире тумачити, тако да се њиме обухвате и измене примарног права које „суштински нису повезане са проширењем, али су политички прикладне” (Witte, 2012, p. 125). У сваком случају, са становишта међународног јавног права, уговори о приступању ратификовани од стране свих држава чланица ЕУ уживају исти статус као и оснивачки уговори и имају предност над њима као *lex posterior* (Rossi, 2014, p. 14).

За разлику од члана 49, нови чл. 50 *УЕУ*, који регулише иступање државе чланице из ЕУ, уопште не помиње прилагођавање уговора услед те промене. Међутим, по природи ствари, иступање једне државе чланице нужно захтева прилагођавање оснивачких уговора новонасталом стању. Међутим, пошто се уговор о иступању закључује само између одлазеће државе и ЕУ (без учешћа осталих држава чланица), њиме се не могу мењати одредбе оснивачких уговора као што се то чини код уговора о приступању (Witte, 2012, p. 126). Услед тога се након иступања мора спровести редовни поступак ревизије

<sup>22</sup> На основу тог члана, Савет и ЕП су 16. 12. 2015. године усвојили *Регулативу о измени Статута Суда правде ЕУ*, којом је, између осталог, повећан број судија у Општем суду (Regulation 2015/2422).

како би се оснивачки уговори прилагодили новонасталом стању, с тим што се може применити његова скраћена варијанта.

Дакле, кад иступање Велике Британије буде окончано, ЕУ и њених преосталих 27 чланица мораће да измене макар чл. 52 *УЕУ* и 355 *УФЕУ*, који утврђују територијални домашај примене оснивачких уговора, а вероватно и чл. 14(2) *УЕУ*, у ком је утврђен минималан и максималан број представника држава у ЕП. Поред тога, биће нужна и измена неких квазиуставних аката, пре свега одлуке о расподели места у ЕП и правила о финансирању ЕУ. Међутим, не треба искључити могућност да се у склопу те ревизије отворе и нека друга далекосежнија питања.

### ЗАКЉУЧАК

Поред поступка који су познавали сви ранији оснивачки уговори, *ЛУ* уводи неке потпуно нове ревизионе процедуре. Тиме је остварена одређена флексибилност код ревизије оснивачких уговора, која омогућава одступање од круте редовне процедуре у неким мање осетљивим областима. Ипак, и у тим ситуацијама захтева се једногласност или заједнички споразум свих држава чланица, осим за неке мање важне и прецизно одређене случајеве. Иако *ЛУ* у већој мери укључује институције ЕУ у поступак ревизије, државе чланице и даље остају „господари уговора”.

Упркос повећању броја ревизионих поступака, институционално реформисање и повећање надлежности ЕУ може бити остварено једино применом редовне ревизионе процедуре. Амандмани те врсте усвајају се заједничким споразумом представника влада држава чланица постигнутим на дипломатској конференцији, а за њихово ступање на снагу неопходна је ратификација свих држава чланица ЕУ. Тиме су државе које се залажу за *status quo* стављене у бољи положај у односу на чланице које теже променама у ЕУ (Witte, 2012, p. 110).

### ЛИТЕРАТУРА

- Barrett, G. (2008). *Final Impact: The Treaty of Lisbon and the Final Provisions of the Treaty Establishing the European Community and the Treaty on European Union*. UCD Dublin European Institute Working Paper 08-1.
- Benz, A. (2008). *Treaty amendment after Lisbon – from intergovernmentalism to supranational constitutionalism?*. Retrieved from [http://www.ecsac.ca/biennial2008/Conference%20Program\\_files/Benz.pdf](http://www.ecsac.ca/biennial2008/Conference%20Program_files/Benz.pdf).
- Blanke, H.J., & Mangiameli S. (Eds.). (2013). *The Treaty on European Union: A Commentary*. Berlin: Springer.
- Broin, P. (2010). *How to Change the EU Treaties - An Overview of Revision Procedures under the Treaty of Lisbon*. CEPS Policy Brief, No. 215.
- Case Pringle, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756.

- Corres, M.U. (2007). *The New Treaty Revision Procedure and the Entry into Force of the Constitutional Treaty*. Retrieved from [http://www.law.nyu.edu/sites/default/files/upload\\_documents/urreacorrespaper.pdf](http://www.law.nyu.edu/sites/default/files/upload_documents/urreacorrespaper.pdf).
- Dashwood, A., Dougan, M., Rodger, B., Spaventa E., & Wyatt, D. (2011). *Wayatt and Dashwood's European Union Law*. Oxford/Portland: Hart Publishing.
- European Commission, White Paper on the Future of Europe, COM(2017)2025, 1. 3. 2017.
- European Council Decision 2013/106/EU of 11 May 2012, OJ EU, 2013, L 60/129.
- Geiger, R., Khan, D.E., & Kotzur, M. (Eds.). (2015). *European Union Treaties: A Commentary*. Munich/Oxford: C.H. Beck/Hart Publishing.
- Hartley, T.C. (2014). *The Foundations of European Union Law*. Oxford: OUP.
- Leanerts, K., & Gerard, D. (2004). The structure of the Union according to the Constitution for Europe: the emperor is getting dressed. *European Law Review*, 29(3), 289–322.
- Lenaerts, K., & Nuffel, P.V. (2011). *European Union Law*. London: Sweet&Maxwell.
- Meškić, Z., & Samardžić, D. (2012). *Pravo Evropske unije I [European Union Law I]*. Sarajevo: TDP/GIZ.
- Misita, N. (2010). *Evropska unija – osnivanje i razvoj [The European Union – Establishment and Development]*. Sarajevo: Revicon.
- Misita, N. (2008). *Osnovi prava Evropske unije [The Foundations of European Union Law]*. Sarajevo: Pravni fakultet.
- Opinion 1/91 of 14 December 1991 relating to the creation of the EEA, ECLI:EU:C:1991:490.
- Peers, S. (2012). The Future of EU Treaty Amendments. *Yearbook of European Law*, 31(1), 17–111.
- Piris, J.C. (2010). *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Quesada, L.J. (2012). The Revision Procedures of the Treaty, in: H.J. Blanke, & S. Mangiameli (Eds.). *The European Union after Lisbon: Constitutional Basis, Economic Order and External Action*. (pp. 323-342). Berlin/Heidelberg: Springer.
- Радивојевић, З. & Кнежевић-Предић, В. (2016). *Институционални механизам Европске уније после Лисабонског уговора [The European Union Institutional Mechanism After the Lisbon Treaty]*. Ниш: Пунта.
- Rossi, L.S. (2014). A New Revision of the EU Treaties After Lisbon?, in: L.S. Rossi & F. Casolari (Eds.). *The EU after Lisbon Amending or Coping with the Existing Treaties?* (pp. 3-19). Heidelberg/New York: Springer.
- The European Convention, Summary sheet of proposals for amendments relating to the general and final provisions, CONV 673/03, 14 April 2003.
- Vidal Prado, C. (2011). Anticipated or tacit EU treaty revision via simplified procedures under the control of national parliaments: the case of Spain. *Revista Universitaria Europea*, 15, 75–84.
- Witte, B. (2012). Treaty Revision Procedures after Lisbon, in: A. Biondi, P. Eeckhout & S. Ripley (Eds.). *EU After Lisbon* (pp. 107–127). Oxford: OUP.
- Witte, B. (2011). The European Treaty Amendment for the Creation of a Financial Stability Mechanism. *European Policy Analysis*, 6, 1–8.
- Witte, B. (2004). The Process of Ratification of the Constitutional Treaty and the Crisis Options: A Legal Perspective. *EUI Working Paper - Law*, 16, 1–19.



## THE LISBON TREATY REVISION PROCEDURES

**Nebojša Raičević**

University of Niš, Law Faculty, Niš, Serbia

### Summary

The United Kingdom's withdrawal from the EU and the recent adoption of the White Paper on the Future of Europe have raised the question of the Lisbon Treaty revision. It may be realistically expected that one or more of the prescribed procedures for the revision of the current founding treaties are likely to be applied in the near future.

Article 48 of the Treaty on the EU regulates two revision procedures which may be applied in amending both parts of the Lisbon Treaty, as well as all the protocols and annexes adopted along with the Treaty. Paragraphs 2 to 5 of Article 48 regulate the ordinary revision procedure, whereas paragraphs 6 and 7 regulate two variants of the simplified revision procedures.

Ordinary revision procedure emerges in two forms: a full and shortened ordinary procedure. Full ordinary procedure is comprised of five phases: the initiative for revision, the interphase, the Convention, the inter-governmental conference and the ratification. The initiative for revision should be submitted to the Council, which (in the interim stage) notifies the European Council and the national parliaments. If the European Council adopts a decision in favor of examining the proposed amendments, President of the European Council assembles the Convention, which examines the proposals for amendments and adopts a recommendation which is forwarded to the intergovernmental conference. The aim of the conference is to obtain the consent on the proposed amendments, which is followed by the ratification of all Member States. The only difference between the full and the shortened procedure is that the latter does not include the Convention stage, while the other four stages are identical. Even though the ordinary revision procedure is regulated in detail, there are some disputable issues related to its scope.

Article 48 of the Treaty on the EU also envisages some simplified revision procedures, which may facilitate and accelerate the process of amending the founding treaty provisions of non-constitutional and non-political character. The first type of a simplified revision procedure does not include some stages that are an integral part of the ordinary revision procedure. Apart from being reduced to fewer stages, the second type of the simplified procedure includes neither ratification nor approval by the Member States. However, the application of these simplified revision procedures is limited in many ways.

In addition to the revision procedures set forth in Article 48 of the Treaty on the EU, the Lisbon Treaty contains a number of special procedures for amending particular provisions of the founding treaties. Besides, the founding treaties can also be revised in the process of accession to the EU or withdrawal from the EU membership.