

УДК: 327+327.56(4-672EU)  
341.645.2:328(4-672EU)  
Biblid 1451-3188, 17 (2018)  
Год XVII, бр. 63, стр. 250–268  
Изворни научни рад

## ЈАЧАЊЕ УЛОГЕ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА У ОБЛАСТИ ЗАЈЕДНИЧКЕ СПОЉНЕ И БЕЗБЕДНОСНЕ ПОЛИТИКЕ КРОЗ ПОСТУПКЕ ПРЕД СУДОМ ПРАВДЕ ЕУ

*Јелена ПЕЈИЋ<sup>1</sup>*

*Abstract:* This paper seeks to contribute to a wider explanation of the deepening of European integration manifested through a gradual strengthening of the supranational European Union (EU) institutions during the periods between the formal treaty revisions. The case study explains the evolution of the European Parliament's role in the area of Common Foreign and Security Policy (CFSP), which has remained intergovernmental. Rational choice institutionalist presumptions are used as a theoretical basis. In the interinstitutional fight for power, the European Parliament (EP) is seen as a rational actor who uses its locus standi to achieve a favorable and authoritative interpretation of treaty norms from the Court of Justice of the European Union. An analysis of four litigation cases initiated by the EP regarding the CFSP showed that it applied two alternative strategies – first, attacking the choice of the legal basis for individual acts in order to reduce, in the long run, the sphere of application of this policy in favor of community policies where it plays a far greater role; second, insisting on an extensive interpretation of general procedural rules aiming at their broader application, and with a more detailed parliamentary participation. Whilst the first strategy had a very promising start before the Lisbon treaty, afterwards it suffered a complete failure and became even counterproductive. The other strategy, however, brought about an absolute empowerment of the European Parliament in the procedure leading to the conclusion of EU's international agreements, not only in the CFSP area. The duty to keep the EP immediately and fully

---

<sup>1</sup> Факултет политичких наука Универзитета у Београду. Е-маил: [jelenapejic.do@hotmail.com](mailto:jelenapejic.do@hotmail.com). Чланак је настао у оквиру научно-истраживачког пројекта „Политички идентитет Србије у регионалном и глобалном контексту“ (евиденциони број: 179076), који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

informed at all stages of the procedure also applies to the CFSP. Moreover, its content is largely specified in the EP's favor.

*Key words:* European Parliament, Court of Justice of the European Union, Common Foreign and Security Policy, inter-institutional litigation, institutionalism.

## 1) УВОД

Развој европских интеграција обележио је константан раст надлежности Европског парламента као представничког органа грађана Европске уније. Тврдимо да ова тенденција није само последица покушаја да се отклони недостатак демократске легитимности Европских заједница (ЕЗ), данас Европске уније (ЕУ), већ и резултат упорне институционалне борбе Европског парламента (ЕП). Претпостављамо да свака институција ЕУ има засебан институционални интерес који промовише као монолитни рационални актер наспрам других институционалних актера и држава чланица.<sup>2</sup> Структура, начин деловања и надлежности свих актера прописани су оснивачким уговорима. Но, у једном све сложенијем политичком систему ови уговори, настали погађањем све већег броја чланица, нужно или намерно остављају низ недоречености и вишезначја са којим су актери суочени у свакодневном функционисању система.<sup>3</sup> Они су, стога, упућени да постојеће нејасноће и празнине основног скупа правила надоместе њиховим тумачењем или стварањем допунских неформалних правила. Тиме се отвара простор за развој интеграције и у периоду између ревизија уговора. Управо у њему различити актери настоје да институционализују оно тумачење основних правила које максимизује њихове интересе, односно њихове надлежности, буџет и моћ. У овом раду анализираћемо једно од средстава за институционално јачање којим се служио Европски парламент, изворно најслабији актер у троуглу Савет–ЕП–Комисија.<sup>4</sup> Реч је о обраћању Суду правде ЕУ (Суд), ауторитативном тумачу

---

<sup>2</sup> Simon Hix, "Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam", *British Journal of Political Science*, 2002, No. 32, pp. 259-280.

<sup>3</sup> Henry Farrell, Adrienne Heritier, "Introduction: Contested Competences in the European Union", *West European Politics*, 2007, Vol. 30, No 2, p. 231; Jeffrey Stacey, Berthold Rittberger, "Dynamics of formal and informal institutional change in the EU", *Journal of European Public Policy*, 2003, Vol. 10, No 6, pp. 858-883; Paul Pierson, "The Path to European Integration: An Historical Institutional Analysis", *Comparative Political Studies*, 1996, Vol. 29, No 2, pp. 135-142.

<sup>4</sup> Richard Corbett, *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*. Palgrave MacMillan, Basingstoke, 1998. О активизму наднационалних органа ЕУ уопште видети: David Howarth, Mechthild Roos, "Pushing the Boundaries: New Research on the Activism of EU Supranational Institutions", *Journal of Contemporary European Research*, 2017, Vol. 13, Issue 2, 2017, pp. 1007-1024.

европских норми са историјом проинтегративне јуриспруденције.<sup>5</sup> Наиме, значај судских пресуда не зауставља се на решењу конкретног спора, већ се потенцијално протеже и на будућност интеграција обезбеђењем формалног тумачења спорних правила. Зато ниједан спор није изолован од осталих и наше је становиште да се ради о смисленом низу који Европском парламенту, најслабијем актеру који има најмање да изгуби, може да донесе дугорочне користи. Управо је Суд, екстензивно и телеолошки тумачећи одредбе оснивачких уговора, још 1980-их постепено признао Парламенту активну и пасивну процесну легитимацију и снабдео га *de facto* моћи одуговлачења у законодавном поступку консултације.<sup>6</sup> С друге стране, борба ЕП у тужилачкој клупи за широку примену клаузуле о хармонизацији и отпор маргинализацији у области спољног деловања ЕЗ/ЕУ били су делимично успешни, док су напори против коминологије пред Судом доживели потпуни крах.<sup>7</sup> Трећину својих тужби против Савета и Комисије ЕП је поднео након ступања на снагу Лисабонског уговора, што сведочи колико о новим приликама за институционалну борбу које је овај уговор донео, толико и о ревности европарламентараца да их искористе. У предмет рада, међутим, улазе само међуинституционални спорови пред Судом у којима је ЕП био умешач или тужилац, а у вези са Заједничком спољном и безбедносном политиком (ЗСБП). Прво ћемо предочити улогу ЕП у области ЗСБП, која се, као последњи забран међувладине сарадње у ЕУ, чини најмање вероватном ареном за овај вид институционалне борбе. У другом делу изложићемо стратегије ЕП за јачање у овој политици коришћењем активне процесне легитимације, и то тужбама за поништај услед погрешног правног основа аката и/или битне повреде поступка. Најзад, даћемо оцену успешности изложених стратегија у досадашњој судској пракси.

<sup>5</sup> Џозеф Вајлер, *Устав Европе*, Филип Вишњић, Београд, 2002, стр. 32-85. Walter Mattli, Anne-Marie Burley, "Europe before the Court: A political theory of legal integration", *International Organization*, 1993, Vol. 47, no. 3, pp. 41-76. Martin Shapiro, Alec Stone Sweet, *On Law, Politics & Judicialization*, Oxford University Press, New York, 2002.

<sup>6</sup> В. *Roquette Frères v Council*, C-138/79, пресуда 20.10.1980. *Parliament v Council* C-13/83, пресуда 22.5.1985. *Les Verts v. Parliament* C-294/83, пресуда 23.4.1986. *Parliament v Council* C-70/88 (*Chernobyl*), *interim* пресуда 22.5.1990. Уговор из Мастрихта 1992. институционализовао је судско тумачење, а Уговор из Нице 2001. уврстио је ЕП најзад у групу привилегованих тужилаца.

<sup>7</sup> Holly Cullen, Andrew Charlesworth, "Diplomacy by other means: The use of legal basis litigation as a political pp. 1243-1270. Klaus Offerman, *European Parliament and European Court of Justice*, Working Document, European Parliament, 1997; Kieran Bradley, "The European Parliament and Comitology: On the Road to Nowhere", *European Law Journal*, 1997, Vol. 3, no. 3, pp. 230-254.

## 2) УЛОГА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА У ОБЛАСТИ ЗАЈЕДНИЧКЕ СПОЉНЕ И БЕЗБЕДНОСНЕ ПОЛИТИКЕ

Од увођења Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ Уговором из Мастрихта 1993. године, ова област је обележена међувладином сарадњом са минималном улогом наднационалних институција. Комисија је делила право предлагања аката са државама чланицама, и морала је да буде повезана са функционисањем ове политике у мери у којој је, заједно са Саветом, била задужена за јемчење доследности спољног деловања Уније. Надлежност Суда није била предвиђена, а улога Европског парламента се сводила на доста неодређену обавезу Председништва ЕУ да се с њим саветује о главним аспектима и основним опредељењима ЗСБП и размотри изнесене ставове са дужном пажњом, као и обавезу Савета и Комисије да га редовно обавештавају о развоју ове политике. Такође, ЕП је имао право да Савету поставља питања и даје препоруке, те да једном годишње расправља о напретку у примени ЗСБП. Савет је минималистички тумачио своју обавезу према ЕП, који је био огорчен због обавештавања које се састојало из пуког набрајања информација без икаквих политичких процена или истакнутих приоритета.<sup>8</sup> Европска безбедносна и одбрамбена политика била је, као део ЗСБП, обухваћена овим неким овлашћењима, изузев низа органа ове политике који су у међувремену развијени и остали ван уговора. Прозор за утицај отвориле су одредбе о финансирању ЗСБП и Парламент их је ревностно користио.<sup>9</sup> Наиме, у мери у којој се ова политика финансирала из буџета ЕЗ, примењивао се уобичајени буџетски поступак са учешћем ЕП.<sup>10</sup> Лисабонски уговор је срушио стубове, а ипак задржао посебност међувладине ЗСБП; увећао је надлежности ЕП уопште, па и у овој области, али уз изричита ограничења. Прво, обавезу редовног консултовања сада имају Високи представник за спољне послове и

---

<sup>8</sup> Udo Diedrichs, "The European parliament in CFSP: More than a marginal player?" *The International Spectator*, 2004, 39, no. 2, p. 35.

<sup>9</sup> Низом међуинституционалних споразума регулисана су питања од значаја за улогу ЕП у оквиру ЗСБП и његово учешће је битно увећано и прецизирано, иако на мање формалној основи. Видети: "Interinstitutional Agreement of 16 July 1997 between the European Parliament, the Council and the European Commission on provisions regarding financing of the common foreign and security policy", OJ C 286, 22.9.1997; "Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure", OJ C 172, 18.06.1999, articles 39-40; "Annex III. Interinstitutional Agreement of 17 May 2006 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management", OJ C 139, 14.6.2006, Part II B.

<sup>10</sup> За усвајање административних трошкова ЗСБП, а касније и оперативних трошкова цивилних мисија.

безбедносну политику (ВП) и специјални представници за одређена питања.<sup>11</sup> Друго, сада су предвиђене две (уместо једне) годишње парламентарне расправе о напретку у спровођењу ЗСБП, а први пут је изричито наглашено да је њима обухваћена и Заједничка безбедносна и одбрамбена политика (ЗБОП).<sup>12</sup> Треће, Савет је дужан да консултује ЕП пре доношења одлуке којом уређује поступке за бржи приступ средствима из ЕУ буџета у случају потребе за хитним финансирањем активности ЗСБП.<sup>13</sup> Четврто, консултовање ЕП је обавезно и за оснивање Европске службе за спољно деловање (EEAS), што су европарламентарци одмах зграбили као згодну прилику за јачање утицаја.<sup>14</sup> Пето, ЕП мора да буде обавештен о успостављању појачане сарадње у оквиру ЗСБП, о примени клаузуле солидарности и увођењу рестриктивних мера.<sup>15</sup> Наведене промене у позитивном смеру малог су домета, дотле да унеколико потврђују а можда и јачају маргинализацију ЕП у области ЗСБП.<sup>16</sup> Његова улога своди се на право да буде обавештаван и саветован, а реалан утицај на креирање ове политике и надзор над њеним спровођењем и даље проистиче само из његових буџетских овлашћења. Поучене досадашњом праксом стихијског растезања значења уговорних норми у правцу наднационалности, државе чланице су предупредиле потенцијално јачање наднационалних институција у овој области. У Декларацији бр. 14 уз Лисабонски уговор стоји: „Одредбе које обухватају заједничку спољну и безбедносну политику не дају нова овлашћења Комисији за доношење одлука и не јачају улогу Европског парламента“. Иако се ЕП сматра једним од највећих институционалних добитника Уговора из Лисабона, тренд јачања његових надлежности заустављен је на рубу ЗСБП. Државама чланицама је очигледно било стало да задрже њену посебност у односу на остатак деловања ЕУ, чак и након рушења

<sup>11</sup> Члан 36 Уговора о ЕУ. Штура одредба оставља нејасноће у погледу форме и рокова ових консултација, нарочито услед аналогичности са законодавном процедуром, а није ни сасвим јасно која су то најважнија питања и опредељења која су превиђена као њихов предмет.

<sup>12</sup> Ibid.

<sup>13</sup> Члан 41(3) УЕУ.

<sup>14</sup> Члан 27(3) УЕУ. Употребивши моћ одуговлачења, ЕП се активно наметнуо у преговорима са јасном визијом политички и финансијски одговорне EEAS у оквиру административних структура Комисије. Добио је низ уступака који су се тицали информисања и саслушања функционера, те увођења функције генералног директора за буџет и администрацију. Anna Herranz-Surrallés, *The Contested 'Parliamentarisation' of EU Foreign and Security Policy*. PRIF-Report No. 104, Peace Research Institute Frankfurt, 2011, pp. 9-12.

<sup>15</sup> Чланови 329(2), 222(3) и 215(2) Уговора о функционисању ЕУ, респективно.

<sup>16</sup> Дејана Вукчевић, *Европска унија као стратешки актер*, Институт за политичке студије, Београд, 2013, стр. 103.

структуре стубова. Ово је најјаче изражено у другом ставу члана 24 Уговора о ЕУ који истиче да се на њу примењују посебна правила и поступци, преовлађују органи међувладиног типа који углавном одлучују једногласно, акти немају законодавни карактер, а учешће органа наднационалног типа је изричито ограничено. Посебност се огледа и томе што надлежност Уније у области ЗСБП не спада ни у једну од три категорије њених надлежности.<sup>17</sup> Такође, тзв. *клаузула флексибилности* не сме да се користи за циљеве ЗСБП.<sup>18</sup> Најзад, надлежност Суда правде ЕУ, која је Лисабонским уговором добила општи карактер, изричито је искључена у овој области. Изузеци су контрола законитости рестриктивних мера по тужби погођеног лица и надзор над поштовањем члана 40 УЕУ.<sup>19</sup> Први изузетак пружа заштиту основним правима и слободама, а други обезбеђује судски надзор над разграничењем између ЗСБП и осталих политика ЕУ. Речена надлежност је тим важнија што ово разграничење постаје све теже. Најпре, ЗСБП одувек користи јединствен институционални оквир ЕУ и део је јединственог правног поретка који је од Лисабонског уговора заснован на јединственој правној личности ЕУ. Друго, циљеви ЗСБП су интегрисани у заједничке циљеве спољног деловања ЕУ, који су остали подједнако уопштено дефинисани као и пре четврт века.<sup>20</sup> С обзиром на испреплетаност европских политика и потребу за доследним спољним деловањем, кристалисање правних основа за конкретне инструменте је отежано. Најзад, савремене безбедносне претње опиру се разграничењу домена унутрашње и спољне безбедности, а они су у ЕУ одвојено регулисани – у Простору слободе, безбедности и правде (ПСБП), с једне, и у ЗСБП, с друге стране. Комунитаризација бившег трећег стуба Лисабонским уговором додатно је повећала, у процедуралном смислу, значај мутне границе између питања међународног мира и безбедности (ЗСБП) и питања азила и миграција, надзора над спољним границама Уније, као и полицијске и правосудне сарадње у борби против криминала (ПСБП). Наиме, док се у домену ПСБП углавном примењује редовни законодавни поступак у коме је ЕП равноправни саодлучилац, дотле је из усвајања ЗСБП аката ЕП сасвим искључен.

---

<sup>17</sup> То су искључива и подељена надлежност, те надлежност за подршку, координацију или допуну мера држава чланица. Члан 2 УФЕУ.

<sup>18</sup> Став 4 члана 352 УФЕУ који, уз захтевну процедуру али без потребе за ревизијом Уговора, омогућава деловање ЕУ у областима које нису Уговором предвиђене, а које је неопходно за остваривање неког од циљева ЕУ.

<sup>19</sup> Чланови 24(2) УЕУ и 275 УФЕУ.

<sup>20</sup> Члан 21(2) УЕУ.

### 3) СТРАТЕГИЈЕ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА ЗА ИНСТИТУЦИОНАЛНО ЈАЧАЊЕ У ОБЛАСТИ ЗАЈЕДНИЧКЕ СПОЉНЕ И БЕЗБЕДНОСНЕ ПОЛИТИКЕ ПРЕД СУДОМ ПРАВДЕ ЕУ

Услед маргиналних надлежности и Парламента и Суда у области ЗСБП коришћење активне процесне легитимације за ЕП било је и остало отежано, али не и немогуће. Своју борбу за освајање тог последњег упоришта међувладиног облика сарадње повео је имајући у виду неколико научених лекција из свог претходног искуства пред Судом. Прво, Суд је већ потврдио своју надлежност за разграничење комунитарних мера од аката бившег међувладиног трећег стуба на основу члана 47 УЕУ, који штити надлежности Заједнице у односу на Унију. Штавише, предност је у досадашњој јуриспруденцији јасно дата Заједници.<sup>21</sup> Позивање на исту одредбу могло би да отвори надлежност Суда и у односу на акте ЗСБП уколико би се доказивало да њихов правни основ заправо спада у неку од комунитарних политика. Друго, при неопходности слагања више правних основа за акте који пресецају границе политика ЕУ, степен парламентарног учешћа у одлучивању је препознат као битан чинилац.<sup>22</sup> Уколико законодавни поступци које ти правни основи подразумевају нису међусобно ускладиви, Суд је давао предност оном поступку (а самим тим и политици) који максимализује учешће ЕП, или је стварао дотад незамисливе процедуралне комбинације којима ЕП не би био оштећен.<sup>23</sup> Треће, Суд се показао знатно пријемчив за инсистирање на процедуралним правилима, а нарочито када се тиме штити тек минимална улога европског представничког органа у поступку усвајања аката, нпр. у законодавном поступку консултације.<sup>24</sup> Услед немогућности директног напада

<sup>21</sup> Парламент је успешно интервенисао на страни Комисије у споровима: *Commission v. Council C-170/96 (Airport Transit Visas)*, 12.5.1998. *Commission v. Council C-176/03*, 13.9.2005. и *C-440/05*, 23.10.2007. Изузетак представљају спојени случајеви *Parliament v. Council C-317/04* и *Parliament v. Commission C-318/04 (EU-US PNR Agreement)*, 30.5.2006, када је Суд утврдио надлежност да штити и трећи стуб од наметања првог стуба, а не само обрнуто.

<sup>22</sup> Степен учешћа Парламента у законодавном поступку тумачен је као израз „основних демократских начела да народи треба да учествују у вршењу власти преко представничке скупштине као посредника.“ В. *Commission v. Council C-300/89*, 11.6.1991, para. 19-20.

<sup>23</sup> Нпр. спајање саодлучивања и једногласности у Савету. *Parliament v. Council C-166/07 (International Fund for Ireland)*, 3.9.2009, para. 69. Видети: *Commission v. Parliament and Council C-178/03*, 10.1.2006., para. 57-59. *Parliament v. Council C-155/07 (EIB)*, 6.11.2008, para. 76-83.

<sup>24</sup> О еволуцији улоге ЕП у поступку консултације видети: Raya Kardasheva, “The Power to Delay: The European Parliament’s Influence in the Consultation Procedure”, *Journal of Common Market Studies*, 2009, Vol. 47, no. 2, pp. 385-409.

на акте ЗСБП, Парламент је био приморан да тражи погодне заобилазне путеве. Један од њих је управо у надлежности коју је Суд потврдио у погледу разграничења између стубова. Међутим, за разлику од некадашњег члана 47 УЕУ, који је ставио брану на задирање Уније у послове Заједнице, нови члан 40 УЕУ предвидео је заштиту како комунитарног акија (*acquis communautaire*), тако и тековина међувладине сарадње од узајамног угрожавања. Тиме је Суд, на посредан начин, постао тумач одредаба о ЗСБП и јемац њеног интегритета.<sup>25</sup> Писци уговора су овом изменом желели да зауставе уочен тренд давања предности првом стубу. Парламент је, ипак, и даље рачунао на проинтегративни активизам Суда. Други правац напада полазио је од проширених надлежности које је Лисабонски уговор донео Парламенту изван ЗСБП. Најзначајнија прилика проистекла је из уређења поступка за закључење међународних споразума Уније на једном месту – у члану 218 Уговора о функционисању ЕУ (УФЕУ). Парламент је добио право вета на закључење међународних споразума у свим областима у којима се на унутрашњем плану примењује редовни законодавни поступак или поступак сагласности.<sup>26</sup> У осталим случајевима примењује се поступак консултације, али пажљиво коригован тако да Савет одређује рок Парламенту за давање мишљења, а овлашћен је и да донесе коначну одлуку ако се тај рок пропусти. Међутим, споразуми који се „искључиво односе на заједничку спољну и безбедносну политику“ представљају изузетак, тако да је у њиховом закључивању улога ЕП остала изричито искључена.<sup>27</sup> Парламент је видео шансу у инсистирању на уском тумачењу овог изузетка како би свео његову примену на најмању могућу меру. Надаље, структура члана 218 упућује да се ЗСБП изузетак не односи на став 10, који захтева да се ЕП „одмах и у целости обавештава о свим фазама поступка.“ Поврх свега, из одсуства изричитог искључења надлежности Суда у односу на целину члана 218 УФЕУ произилази да је могуће поднети тужбу због повреде поступка који је њиме прописан.<sup>28</sup>

Европски парламент је искористио оба правца. Изазвао је акте ЗСБП први пут 2005. године као умешач на страни Комисије у случају *ECOWAS*, а онда и

---

<sup>25</sup> Christophe Hillion, “A Powerless Court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy”, In: Marise Cremona – Anne Thies (eds), *The European Court of Justice and External Relations Law – Constitutional Challenges*, Hart Publishing, Oxford, 2014, p. 60.

<sup>26</sup> Такође, право вета је задржано и за споразуме о придруживању, споразуме који успостављају институционални оквир сарадње и оне са битним буџетским импликацијама.

<sup>27</sup> Члан 218(6) УФЕУ.

<sup>28</sup> Доктрина сматра и да овде није искључен судски надзор над поштовањем уставних начела попут искрене сарадње међу институцијама, као ни саветодавна надлежност СПЕУ у вези са закључењем међународних споразума Уније, укључујући и оне у области ЗСБП. Видети: Christophe Hillion, “A Powerless Court?”, *op.cit.*, стр. 57, 66-69.



три пута као тужилац, непосредно по ступању Лисабонског уговора на снагу, у случајевима *Листа терориста 2010*, *Пирати Маурицијус 2011.* и *Пирати Танзанија 2014.* године.<sup>29</sup> У све четири тужбе изазивао је правне основе аката Савета који су искључивали његово учешће, тврдећи да предметне мере ни превасходно ни искључиво не спадају у област ЗСБП. Његова прва стратегија је, стога, имала за циљ извојевање судског тумачења које би сузило домен ЗСБП у корист различитих комунитарних политика у којима је играо већу улогу. Парламенту је комбинација низа правних и практичних аргумената деловала обећавајуће: правило да се сви изузеци уско тумаче, избор строжег придева *искључиво* уместо *превасходно* или *преовлађујуће* у формулацији овог изузетка, као и немогућност изоловања конкретних мера ЗСБП од елемената других политика који би захтевану искључивост нарушили. Друга стратегија позивала се на повреду битних правила поступка као основ за тужбу за поништај, а све у циљу постизања екстензивног тумачења улоге Парламента у поступку, као и проширења важења општих процедуралних правила на област ЗСБП. У том смислу, Парламент се устремio на комплексну конструкцију члана 218 УФЕУ, а нарочито на издвојену и непрецизирану обавезу обавештавања ЕП о читавом процесу закључивања међународних споразума Уније из става 10. Последње две тужбе садржале су и алтернативне поднеске у вези са овим процедуралним правилом. Како је сам био лишен права да тужи, ЕП је у случају *ECOWAS 2005.* године подржао Комисију у тужби за поништење имплементационе одлуке Савета услед повреду члана 47 УЕУ. Била је то уједно и проба судске надлежности у вези са ЗСБП. Спорна одлука је предвиђала финансијску и техничку помоћ Уније Економској заједници држава западне Африке (*ECOWAS*) у оквиру Мораторијума на лако и малокалибарско оружје.<sup>30</sup> Парламент и Комисија су тврдили да ова одлука спада у развојну помоћ из првог стуба. Савет није уложио приговор, већ се бранио аргументом да до повреду члана 47 не може доћи у области која спада у подељену надлежност ЕЗ и држава чланица, као што је случај са развојном политиком.<sup>31</sup> Приговор је уложен само на други поднесак који је, без преседана, захтевао испитивање законитости заједничке одлуке ЗСБП на којој је спорна имплементациона одлука била заснована. Прва тужба Европског парламента за поништај акта ЗСБП уследила је убрзо након ступања на снагу Лисабонског уговора. У питању је била уредба Савета којом је измењена уредба ЕЗ из 2002. о наметању санкција лицима и субјектима

<sup>29</sup> *Commission v. Council C-91/05*, 20.5.2008. *Parliament v. Council C-130/10*, 19.7.2012. *Parliament v. Council C-658/11*, 24.6.2014. *Parliament v. Council C-263/14*, 14.6.2016.

<sup>30</sup> Council Decision 2004/833/CFSP of 2 December 2004 implementing Joint Action 2002/589/CFSP with a view to a European Union contribution to ECOWAS in the framework of the Moratorium on Small Arms and Light Weapons, OJ L 359, p. 65.

<sup>31</sup> *Commission v. Council C-91/05 (ECOWAS)*, op.cit., para 30, 53-54.

повезаним са означеним терористичким мрежама.<sup>32</sup> Неопходно је било прилагођавање правног основа спорне уредбе и поступка њеног усвајања. Савет је изворни основ заменио чланом 215(2) УФЕУ који се односи на ЗСБП, док је Парламент инсистирао на примени члана 75 УФЕУ у оквиру комунитаризованог Простора слободе, безбедности и правде. Оба члана овлашћују ЕУ да усвоји рестриктивне мере, али постоји разлика у циљевима, адресатима и, што је за нас најважније, у поступку: док члан 75 прописује редовни законодавни поступак, дотле члан 215 захтева тек обавештавање ЕП. Један од аргумената ЕП полазио је од тога да мера има озбиљне последице по јединствено тржиште и заштиту основних права и стога захтева његово учешће у одлучивању. Обе стране су пружиле виђење тероризма у складу са својим интересима – док је Савет инсистирао на разлици између међународног и унутрашњег тероризма (самим тим и између ЗСБП и ПСБП), ЕП је ову разлику побијао као нереалну.<sup>33</sup> Наредне две тужбе Парламента биле су веома сличне, иако са временском разликом од три године. Тражено је поништење одлука Савета о закључењу скоро идентичних споразума ЕУ о трансферу лица осумњичених за гусарење и ухапшених у оквиру ЗБОП мисије *ЕУНАВФОР Аталанта* уз обалу Сомалије, али са различитим државама – Маурицијусом и Танзанијом.<sup>34</sup> Оба пута Парламент је, уз подршку Комисије, изашао пред Суд са два поднеска која су се тичала члана 218, ставова 6 и 10, респективно. Првим поднеском у обе тужбе Парламент је желео да наметне уско тумачење изузетка сопственог учешћа у закључењу споразума који се искључиво односе на ЗСБП. Нарочито се позвао на разлику у формулацији из ставова 3 и 6 овог члана. Док први прописује почетни део поступка (отварање преговора и именовање преговарача) који се *искључиво или преваходно* односе на ЗСБП, потоњи једино спомиње услов *искључиво* за сâмо закључење споразума и зато је ужег опсега. Пошто предметни споразум садржи и елементе полицијске и правосудне

---

<sup>32</sup> Council Regulation (EU) No 1286/2009 of 22 December 2009 amending Regulation (EC) No 881/2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaeda network and the Taliban, OJ L 346, p. 42. *Kadi and Al Barakat International Foundation v Council and Commission* (спојени случајеви) C-402/05 P and C-415/05 P, 3.9.2008.

<sup>33</sup> *Parliament v. Council* C-130/10 (Листа терориста), op. cit., para. 16, 21-22.

<sup>34</sup> Council Decision 2011/640/CFSP of 12 July 2011 on the signing and conclusion of the Agreement between the European Union and the Republic of Mauritius on the conditions of transfer of suspected pirates and associated seized property from the European Union-led naval force to the Republic of Mauritius and on the conditions of suspected pirates after transfer, OJ L 254, p. 1. Council Decision 2014/198/CFSP of 10 March 2014 on the signature and conclusion of the Agreement between the European Union and the United Republic of Tanzania on the conditions of transfer of suspected pirates and associated seized property from the European Union-led naval force to the United Republic of Tanzania, OJ L 108, p. 1.

сарадње у кривичним стварима (главнина се односи трансфер и процесуирање лица), као и развојне помоћи (јер су Маурицијус и Танзанија земље у развоју), није испуњен услов искључивости. Штавише, наведени елементи указују да правни основ споразума спада у ЗСБП, те је за његово закључење била неопходна сагласност ЕП. Без обзира што је споразум везан за операцију *Аталанта*, он надмашује њене циљеве и опсег и уређује задатке који нису војне природе.<sup>35</sup> Парламент је тврдио и да је главни циљ борбе против гусарења у ствари заштита унутрашње безбедности Уније.<sup>36</sup> Покушао је да сузи домет ЗСБП и аргументом да све активности које произилазе из једне војне мисије ЕУ не спадају аутоматски у домен ове политике.<sup>37</sup> Касније је ублажио позицију признавши да сврха споразума спада у ЗСБП, али да су присутне и друге, макар и споредне, сврхе из других политика ЕУ, што је довољно да наруши услов искључивости.<sup>38</sup> Другим поднеском ЕП је настојао да потврди и прецизира обавезу из члана 218, става 10 да буде одмах и у целости обавештен о свим фазама поступка за закључење међународног споразума ЕУ. Пошто је спорна одлука спадала у област ЗСБП, Савет је примарно оспоравао надлежност Суда по овом ставу. Алтернативно, бранио се његовим уским тумачењем. Савет је покушао и да се огради од ове обавезе тврдњом да она спада у задатке Високог представника, који је одговоран за преговоре, али не у својству председавајућег Саветом за спољне послове. Тиме би се искључила одговорност Савета чак и за проверу да ли је ВП своју обавезу испунио. С друге стране, залагао се за широко тумачење прилога *одмах* које оправдава и вишедневно закашњење, пошто је „у пракси немогуће да се, током преговора у вези са ЗСБП, Парламент одржи обавештеним о свим развојима који могу да се догоде брзо и неочекивано.“<sup>39</sup>

#### 4) ИСХОДИ ПРИМЕЊЕНИХ СТРАТЕГИЈА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА

Случај *ECOWAS* је отворио пут за даљу институционалну борбу за сужавање домена ЗСБП на основу члана 47 УЕУ, јер је Суд искористио прилику да први пут изврши разграничење између првог и другог стуба. Не само да је потврдио своју надлежност, већ је ублажио и квалификациони критеријум за оспоравање аката ЗСБП, сматравши да је довољно да буду „у стању да произведу правне последице“<sup>40</sup> (курзив Ј.П.) да би могли да наруше

<sup>35</sup> *Parliament v. Council C-658/11*, op.cit., para. 24-29, 37-38.

<sup>36</sup> *Parliament v. Council C-263/14*, op.cit., para. 32.

<sup>37</sup> *Ibid.*, пара. 38.

<sup>38</sup> *Parliament v. Council C-658/11*, op.cit., para. 44-46.

<sup>39</sup> *Ibid.*, para. 62.

<sup>40</sup> *Commission v. Council C-91/05*, op.cit., para. 33.

надлежност ЕЗ.<sup>41</sup> Поред тога, Суд је дозволио примену члана 47 и на заштиту надлежности које ЕЗ дели са државама чланицама. Закључио је да тип надлежности ЕЗ није пресудан чинилац – довољно је та надлежност постоји. Инструмент ЗСБП не мора нужно да спречи или ограничи надлежност ЕЗ; довољно је да има као сврху спровођење једне од политика ЕЗ и да је било могуће усвојити га у првом стубу.<sup>42</sup>

Анализом спорне одлуке Суд је утврдио да она по садржају и сврси има две неодвојиве компоненте из два различита стуба ЕУ. Пошто члан 47 УЕУ не дозвољава комбиновање правних основа из првог и другог стуба, дошло је до његове повреде јер спорна одлука *такође* спада у домен првог стуба.<sup>43</sup> Ово је битна победа за Комисију и ЕП јер Суд сугерише да у оваквим случајевима неускладивих правних основа „ЕУ елементи мера треба да буду асимиловани у ЕЗ елементе.“<sup>44</sup> Алтернативно, могло би се покушати са цепањем мере по шавовима стубова ЕУ. Суд је и јасно ставио до знања да одлука којом се спроводи заједничка акција као инструмент ЗСБП не мора нужно да спада у ову област.<sup>45</sup> Користан наук ове пресуде је и да у областима подељене надлежности могу да делују или државе чланице или ЕЗ, а у одсуству њихове акције Унија не сме да се намеће.<sup>46</sup> Имајући у виду широко дефинисан домен развојне помоћи, велике су шансе за Комисију и ЕП да за усвајање аката сличних хибридних циљева примењују законодавне поступке у којима је њихова улога далеко већа наспрам оне која им је дата у оквиру ЗСБП. Државе чланице, међутим, нису дозволиле да се потенцијал ове пресуде искористи увевши двосмерну заштиту комунитарног и међувладиног акција у новом члану 40 УЕУ, што је битно променило и судско резонување. У постлисабонском случају *Листа терориста* Суд је прво утврдио да није могуће комбиновање чланова 215 и 75 УФЕУ у правном основу за рестриктивне мере услед неускладивих поступака које прописују.<sup>47</sup> Пошто је неопходно изабрати само један од њих, упоредио је оба члана са предлисабонским троструким правним основом. Предност је дао мерама у области ЗСБП, због њихове спољне

---

<sup>41</sup> Штавише, у вези са чланом 47 дозволио је и приговор незаконитости на ЗСБП акте, али га због успешности првог поднеска на крају није разматрао.

<sup>42</sup> *Commission v. Council C-91/05*, op.cit., para. 44, 60-62.

<sup>43</sup> *Ibid*, para. 76-77, 108-109.

<sup>44</sup> Christophe Hillion, Ramses Wessel, "Competence Distribution in EU External Relations After ECOWAS: Clarification or Continued Fuzziness?", *Common Market Law Review*, 2009, Vol. 46, p. 575.

<sup>45</sup> *Commission v. Council C-91/05*, op.cit., para. 86-88.

<sup>46</sup> Christophe Hillion, Ramses Wessel, „Competence Distribution in EU External Relations After ECOWAS: Clarification or Continued Fuzziness?“, op.cit., стр. 581.

<sup>47</sup> *Parliament v. Council C-130/10*, op.cit., para. 49.

димензије. Узео је у обзир да спорна уредба представља спону ЕУ са Саветом безбедности Уједињених нација, чију листу терориста у ствари репродукује у европском правном систему и са одговарајућим правним јемцима.<sup>48</sup> Насупрот главним настојањима ЕП, судско тумачење је ограничило домет ПСБП на унутрашње мере борбе против тероризма, док борба против *међународног* тероризма служи очувању међународног мира и безбедности као циљу спољног деловања ЕУ, укључујући ЗСБП.<sup>49</sup> Један део пресуде посвећен је и разматрању последица избора правног основа на овлашћења ЕП. У контрасту према дотадашњој јуриспруденцији, Суд је одбацио положај ЕП као детерминанту правног основа, с обзиром на очигледну намеру држава чланица да у Лисабонском уговору задрже посебност ЗСБП у односу на остале надлежности и политике ЕУ. Један аспект те посебности је и „додела прилично ограничене улоге Парламенту.“<sup>50</sup> Тиме су осујећена настојања ЕП да користи судских преседана пренесе на неосвојену територију ЗСБП. Два каснија пиратска случаја запечатили су пораз прве стратегије ЕП која је циљала сужавању домена ЗСБП. Суд је опет дао предност посебности ЗСБП, коју општи карактер члана 218 мора да уважи и одрази, укључујући и маргинализацију ЕП. Такође, сматрао је да поређење формулација из различитих ставова овог члана није оправдано јер се оне односе на различите ситуације.<sup>51</sup> Након анализе члана 218(6) УФЕУ, Суд је објаснио да се њиме „успоставља симетрија између поступка за усвајање ЕУ мера на унутрашњем плану и поступка за усвајање међународних споразума“<sup>52</sup> пресликавајући улогу ЕУ органа у њима. Овај члан обезбеђује само процедурални правни основ који зависи од суштинског правног основа, који се налази другде у Уговорима. Довољно је да једини суштински правни основ спада у област ЗСБП да би се задовољио услов искључивости у смислу члана 218(6) и применио поступак за закључење споразума без учешћа ЕП.<sup>53</sup> Чињеница да неке од мера предвиђених споразумом о трансферу пирата личе, појединачно гледајући, на мере из неке друге политике ЕУ нема утицаја на избор његовог правног основа.<sup>54</sup> Наиме, предвиђене мере спроводе припадници *ЕУНАВФОР*-а а не правосудни или полицијски органи држава чланица, чак и ако оне личе на активности правосудне и полицијске сарадње у кривичним стварима. Оба споразума произилазе из операције *Аталанта* и помажу у постизању њеног (ЗСБП) циља

<sup>48</sup> Ibid, para. 67, 71-72.

<sup>49</sup> Ibid, para. 61.

<sup>50</sup> Ibid, para. 82.

<sup>51</sup> *Parliament v. Council* C-658/11, op.cit., para. 61.

<sup>52</sup> Ibid, para. 56.

<sup>53</sup> Ibid, para. 59.

<sup>54</sup> *Parliament v. Council* C-263/14, op.cit., para. 47.

тима што обезбеђују да лица ухапшена у оквиру ове операције буду изведена пред правду у случају да државе чланице не могу или не желе саме да их процесуирају у домаћим правним системима. Дакле, не само да споразуми не излазе из оквира ове ЗБОП мисије, већ би без ње били сасвим обесмишљени. Први поднесак је тако у оба случаја одбачен као неоснован.<sup>55</sup>

Пораз прве стратегије Европског парламента углавном је компензован успехом друге, примењене у другом поднеску оба пиратска спора. Пре свега, Суд је утврдио своју надлежност по члану 218 УФЕУ и у случајевима оспоравања одлуке о закључењу споразума у области ЗСБП, иако је иначе ненадлежан за акте ЗСБП, уз образложење да изузеци од његове опште надлежности морају уско да се тумаче. Наиме, члан 218 УФЕУ је општег карактера и зато повлачи судски надзор чак и ако делом обухвата поступак усвајања аката ЗСБП.<sup>56</sup> Овај општи карактер односи се и на став 10 овог члана јер се ту, за разлику од става 6, не прави никаква разлика међу споразумима које ЕУ закључује. Суд је тиме већ у случају *Пирати Маурицијус* потврдио и општост обавезе потпуног и тренутног информисања ЕП о закључењу споразума у области ЗСБП. Штавише, дао јој је статус битног правила поступка које повлачи ништавост акта,<sup>57</sup> закључивши да чак и ограничена улога ЕП у домену ЗСБП мора да садржи његову обавештеност, иначе би био онемогућен да преиспитује избор правног основа ових аката и тако штити своје прерогативе. Потом се упустио и у тумачење садржине ове обавезе, а касније га и битно продубио у пресуди спора *Пирати Танзанија*. Наиме, супротно покушају Савета да наметне уско тумачење, Суд је установио да обавеза обавештавања ЕП не може да се сведе на обавезу објављивања одлуке и споразума у службеном гласилу ЕУ, пошто оне служе сасвим различитим сврхама – прва као услов за вршење демократског надзора, а друга као предуслов ступања на снагу споразума.<sup>58</sup> Не може ни да се ограничи само на обавештење о отварању преговора и о закључењу споразума, већ се протеже и на све фазе поступка које претходе закључењу споразума, а нарочито на преговоре и њихове посредне резултате. Штавише, како би избегао нове покушаје уског тумачења Суд изричито набраја ове фазе. То су, између осталог: „одобрење за отварање преговора, дефинисање преговарачких смерница, именовање ЕУ преговарача и, у неким случајевима, формирање посебног

---

<sup>55</sup> Суд је у другој пресуди констатовао да споразум *преовлађујуће* (а не искључиво) спада у домен ЗСБП. *Ibid.*, пара. 55. Но, сходно преседану из првог пиратског случаја, услов искључивости из члана 218(6) је тиме испуњен. Ова формулација указује и на то да је Суд спровео тзв. тест центра гравитације.

<sup>56</sup> *Parliament v. Council C-658/11*, *op.cit.*, para. 73.

<sup>57</sup> *Ibid.*, para. 85-86.

<sup>58</sup> *Ibid.*, para. 79.

комитета, завршетак преговора, одобрење за потписивање споразума, одлука о привременој примени споразума пре његовог ступања на снагу, по потреби, и закључење споразума.<sup>59</sup> Суд је одбацио и остале аргументе Савета. Обавеза обавештавања важи за сваки споразум посебно, без обзира да ли су раније закључени споразуми имали скоро идентичан текст.<sup>60</sup> Утврдио је да већину битних одлука током поступка закључења споразума доноси Савет, што га обавезује да сâм о њима обавести ЕП, уместо да одговорност пребацује на Високог представника.<sup>61</sup> Допустио је, међутим, могућност да се у одређеној ситуацији прилог *одмах* растегне на неколико дана.<sup>62</sup> Коначно, обе спорне одлуке су поништене услед повреде члана 218(10) УФЕУ.

## 5) ИЗВОРИ

Bradley, Kieran, „Maintaining the balance: the role of the Court of Justice in defining the institutional position of European Parliament.“ *Common Market Law Review* Vol. 24, no. 1, 1987.

Bradley, Kieran, „The European Parliament and Comitology: On the Road to Nowhere.“ *European Law Journal* Vol. 3, no. 3, 1997.

Corbett, Richard, *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*. Palgrave MacMillan, Basingstoke, 1998.

Council Regulation (EU) No 1286/2009 of 22 December 2009 amending Regulation (EC) No 881/2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaeda network and the Taliban, OJ L 346.

Council Decision 2004/833/CFSP of 2 December 2004 implementing Joint Action 2002/589/CFSP with a view to a European Union contribution to ECOWAS in the framework of the Moratorium on Small Arms and Light Weapons, OJ 2004 L 359, p. 65.

Council Decision 2011/640/CFSP of 12 July 2011 on the signing and conclusion of the Agreement between the European Union and the Republic of Mauritius on the conditions of transfer of suspected pirates and associated seized property from the European Union-led naval force to the Republic of Mauritius and on the conditions of suspected pirates after transfer, OJ L 254.

---

<sup>59</sup> *Parliament v. Council* C-263/14, op.cit., пара. 76. Листа чак није ни исцрпљујућа. Изузет је једино интерни припремни процес унутар Савета. Ibid., пара. 77.

<sup>60</sup> Ibid., пара. 78.

<sup>61</sup> *Parliament v. Council* C-263/14, op.cit., пара. 73.

<sup>62</sup> Ibid., пара. 82.

- Council Decision 2014/198/CFSP of 10 March 2014 on the signature and conclusion of the Agreement between the European Union and the United Republic of Tanzania on the conditions of transfer of suspected pirates and associated seized property from the European Union-led naval force to the United Republic of Tanzania, OJ L 108.
- Cullen, Holly, Charlesworth, Andrew. „Diplomacy by other means: The use of legal basis litigation as a political strategy by the European Parliament and Member States“, *Common Market Law Review* Vol. 36, no. 6, 1999.
- Diedrichs, Udo, “The European parliament in CFSP: More than a marginal player?” *The International Spectator* Vol. 39, no. 2, 2004.
- Engel, Annegret, „Delimiting Competences in the EU: CFSP versus AFSJ Legal Bases“, *European Public Law* Vol. 21, no. 1, 2015.
- Farrell, Henry, Héritier, Adrienne, “Introduction: Contested Competences in the European Union”, *West European Politics* Vol. 30, no. 2, 2007.
- Herranz-Surrallés, Anna, *The Contested ‘Parliamentarisation’ of EU Foreign and Security Policy*. PRIF-Report No. 104, Peace Research Institute Frankfurt, 2011.
- Hillion, Christophe, “A Powerless Court? The European Court of Justice and the Common Foreign and Security Policy”, In: *The European Court of Justice and External Relations Law - Constitutional Challenges*. Cremona, Marise. Thies, Anne (eds). Oxford: Hart Publishing, 2014.
- Hillion, Christophe, Wessel, Ramses, “Competence Distribution in EU External Relations After ECOWAS: Clarification or Continued Fuzziness?” *Common Market Law Review* Vol. 46, 2009.
- Hix, Simon, “Constitutional Agenda-Setting Through Discretion in Rule Interpretation: Why the European Parliament Won at Amsterdam”, *British Journal of Political Science* Vol. 32 2002.
- Howarth, David, Roos, Mechthild, “Pushing the Boundaries: New Research on the Activism of EU Supranational Institutions“, *Journal of Contemporary European Research* Vol. 13, Issue 2, 2017.
- Interinstitutional Agreement of 16 July 1997 between the European Parliament, the Council and the European Commission on provisions regarding financing of the common foreign and security policy, OJ C 286, 22.9.1997.
- Interinstitutional Agreement of 17 May 2006 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and sound financial management, OJ C 139, 14.6.2006.
- Interinstitutional Agreement of 6 May 1999 between the European Parliament, the Council and the Commission on budgetary discipline and improvement of the budgetary procedure, OJ C 172, 18.06.1999.



- Kardasheva, Raya, "The Power to Delay: The European Parliament's Influence in the Consultation Procedure", *Journal of Common Market Studies* Vol. 47, no. 2, 2009.
- Mattli, Walter, Burley, Anne-Marie, "Europe before the Court: A political theory of legal integration", *International Organization* Vol. 47, no. 3, 1993.
- McCown, Margaret, "The European Parliament before the bench: ECJ precedent and EP litigation strategies", *Journal of European Public Policy* Vol. 10, no. 6, 2003.
- Offerman, Klaus, *European Parliament and European Court of Justice*, Working Document, European Parliament, 1997.
- Ooik van, Ronald, "Cross-Pillar Litigation Before the ECJ: Demarcation of Community and Union Competences", *European Constitutional Law Review* Vol. 4, 2008.
- Pierson, Paul, "The Path to European Integration: An Historical Institutional Analysis", *Comparative Political Studies* Vol. 29, no. 2, 1996.
- Rosén, Guri, "EU Confidential: The European Parliament's Involvement in EU Security and Defence Policy", *Journal of Common Market Studies* Vol. 53, no. 2 2015.
- Shapiro, Martin, Stone Sweet, Alec. *On Law, Politics & Judicialization*. Oxford University Press, New York, 2002.
- Stacey, Jeffrey, Rittberger, Berthold, "Dynamics of formal and informal institutional change in the EU", *Journal of European Public Policy* Vol. 10, no. 6, 2003.
- Вајлер, Џозеф, *Устав Европе*, Београд: Филип Вишњић, 2002.
- Вукчевић, Дејана, *Европска унија као стратешки актер*, Институт за политичке студије, Београд, 2013.
- Радивојевић, Зоран, Кнежевић-Предић, Весна, *Институционални механизам Европске уније после Лисабонског уговора*, Пунта, Ниш, 2016.

#### *Судска пракса*

- C-130/10, CJEU Judgment, 19.7.2012.
- C-155/07, ECJ Judgment, 6.11.2008.
- C-170/96, ECJ Judgment, 12.5.1998.
- C-263/14, CJEU Judgment, 14.6.2016.
- C-316/91, ECJ Judgment, 2.3.1994.
- C-317/04 and *Parliament v Commission* C-318/04 (joined cases), ECJ Judgment, 30.5.2006.
- C-355/10, CJEU Judgment, 5.9.2012.
- C-65/90, ECJ Judgment, 16.7.1992.
- C-658/11, CJEU Judgment, 24.6.2014.
- C-70/88, Interim ECJ judgment on admissibility, 22.5.1990.
- Commission v. Council* C-300/89, ECJ Judgment, 11.6.1991.

*Commission v. Parliament and Council* C-178/03, Judgment of the European Court of Justice, 10.1.2006.

*Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission* (joined cases) C-402/05 P and C-415/05 P, 3.9.2008.

*Les Verts v. Parliament* C-294/83, ECJ Judgment, 23.4.1986.

*Parliament v Council* C-13/83, ECJ Judgment, 22.5.1985.

*Roquette Frères v Council*, C-138/79, Judgment of the European Court of Justice, 20.10.1980.

C-176/03, ECJ Judgment, 13.9.2005.

C-440/05, ECJ Judgment, 23.10.2007.

C-658/11, Opinion of the Advocate General Bot, 30.1.2014.

C-91/05, ECJ Judgment, 20.5.2008.

## 6) ЗАКЉУЧАК

Након што се постепено изборио за стицање пасивне и активне процесне легитимације пред Судом правде ЕУ Европски парламент ју је, са променљивим успехом, користио као средство за даље институционално јачање. Самостално или подржавајући Комисију тужио је Савет како би од Суда добио повољно тумачење уговорних норми. Након ступања на снагу Лисабонског уговора учестало је оспоравао акте Заједничке спољне и безбедносне политике, у којој је, за разлику од осталих области деловања ЕУ, остао сасвим маргинализован. Иако је реч о домену међувладине сарадње у којем стратешка интеракција наднационалних органа попут Европског парламента и Суда правде делује мало вероватна услед њихових незнатних надлежности, за нас је битно да оне овде нису сасвим искључене. Парламент је рачунао да ће Суд уско тумачити ЗСБП изузетак, прво у вези са оквиром сопствених надлежности, а онда и применом сличног резонувања на надлежности ЕП. У четири описана спора ЕП је нападао избор правног основа ЗСБП аката који су искључивали његово учешће у одлучивању. Стратешки је тежио проширењу првог стуба на рачун другог, позивајући се на заштиту комунитарних тековина, а након рушења стубовне структуре инсистирао је на уском тумачењу очуване посебности ЗСБП. На руку му је ишла дискрепанца између потпуне правно-процедуралне раздвојености ЗСБП од осталих политика, а нарочито од Лисабонским уговором комунитаризованог трећег стуба, и њихове стварне сложене испреплетаности. Било да је реч о рестриктивним мерама или међународним споразумима о трансферу пирата, Парламент је истицао њихову слојевитост и присуство не-ЗСБП елемената како би обезбедио своје учешће у њиховом усвајању. Но, Суд је ставио тачку на овакве покушаје огољавања ЗСБП који би у крајњој линији сасвим обесмислили њено постојање и њену истакнуту

посебност.<sup>63</sup> Након што је Лисабонски уговор осујетио прилику коју је отварао успех случаја *ECOWAS*, прва стратегија је у преостала три спора доживела вишеструки пораз. Не само да су потврђени судска заштита интегритета ЗСБП и врло ограничена улога ЕП у овој области, већ је, насупрот жељеној експанзији Простора слободе, безбедности и правде, његова спољна димензија постала угроженом врстом. Друга стратегија је била успешна и донела апсолутни добитак за ЕП у два спора о пиратима. Парламент је искористио прилику да обезбеди примену општих поступака тамо где изузетак ЗСБП није био изричито наведен, као и да те поступке разради и прецизира растежући своје минимално формално учешће, слично раним успесима у вези са поступком консултације. Суд је установио своју надлежност по члану 218 УФЕУ и за споразуме ЕУ у области ЗСБП, потврдио општост и значај обавезе тренутног и потпуног обавештавања ЕП у свим фазама поступка за њихово закључење, а потом, не остављајући простора за самовољу Савета подробно их набројао. Иако је и даље реч о тек меким овлашћењима Парламента, она су далеко шира од штуре уговорне одредбе, а нарочито од начина на који ју је Савет до тада тумачио. Штавише, иако посебно вредна као минимум у области ЗСБП, прецизирана обавеза обавештавања ЕП важи за све међународне споразуме ЕУ.

---

<sup>63</sup> В. такође *Parliament v. Council C-658/11*, Opinion of the Advocate General Bot, 30.1.2014. пара. 22-23.