

## EVROPSKI SAVET U INSTITUCIONALNOM OKVIRU EVROPSKE UNIJE NAKON LISABONSKOG UGOVORA

### Sažetak

*Evropski savet je jedna od institucija Evropske unije koja je zbog svog sastava i načina odlučivanja bila pod intenzivnim nadzorom javnosti od stupanja na snagu Lisabonskog ugovora. Kao najviši politički organ Unije bez zakonodavnih nadležnosti od svog nastanka do danas Savet je evoluirao u instituciju gde se države članice na najvišem nivou dogovaraju, pregovaraju i sve češće prelaze pravni okvir u kom bi trebalo da deluju. Uspostavljen sredinom 70-ih godina prošlog veka kao institucija za političko usmeravanje budućeg razvoja Zajednice, a kasnije i Unije kroz strateške smernice i zaključke predsednika država i vlada, Evropski savet tokom 15 godina primene Lisabonskog ugovora izrasta u par excellence izvršno telo. Politička težina odluka koje donosi Evropski savet posebno u kriznim situacijama utiče na institucionalni balans, odnosno disbalans koji sve više naginje ka odlučujućoj ulozi politike i interesa država članica nauštrb nadnacionalnih institucija i poštovanja prava Evropske unije.*

*Ovim radom ukazujemo na rast političke moći i širenje nadležnosti Evropskog saveta stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, osvetljavamo njegovu ulogu u određenim oblastima delovanja Unije, analiziramo Stratešku agendu za period 2024-2029. i sagledavamo međusobni odnos Evropskog saveta i Evropskog parlamenta.*

**Ključne reči:** Evropski savet, institucije Evropske unije, institucionalni okvir, nadležnosti, političke smernice.

### I Uvod

Evropski savet je jedna od institucija Evropske unije (u daljem tekstu: EU) koja je zbog sastava i načina donošenja odluka pod lupom javnosti poslednjih godina. Kao najviši politički organ Unije bez zakonodavnih nadležnosti od

---

\* Docent Poslovnog i pravnog fakulteta Univerziteta MB u Beogradu, Srbija, e-mail: vasilkov-zoranco@yahoo.com

svog nastanka do danas evoluirao je u instituciju gde se države članice na najvišem nivou dogovaraju, pregovaraju i sve češće prelaze pravni okvir u kom bi trebalo da deluju. Uspostavljen sredinom 70-ih prošlog veka kao institucija za političko usmeravanje budućeg razvoja Zajednice, a kasnije i Unije kroz strateške smernice i zaključke predsednika država i vlada, Evropski savet primenom Lisabonskog ugovora postaje sve više izvršni organ. Kontroverze oko njegovog delovanja u odnosu političkih snaga još uvek su predmet političkih debata i polemika u akademskoj zajednici. Da li je ipak kroz delovanje Evropskog saveta borba između politike i prava unutar Unije snažnija nego ikada, da li Evropski savet omogućava prevlast političkih stavova i demonstrira snagu suvereniteta država članica u sukobu sa nadnacionalnom vizijom razvoja EU, dva su krucijalna pitanja na koja institucije, države članice i pravna teorija traže odgovor. Politička težina odluka koje Evropski savet donosi posebno u kriznim situacijama utiče na institucionalni balans odnosno disbalans koji sve više naginje ka odlučujućoj ulozi politike i interesa država članica nauštrb nadnacionalnih institucija i poštovanja prava EU. Indikativni su primeri kada određene institucije pre svega Savet EU ustupa i prepušta Evropskom savetu donošenje teških odluka za koje je sam nadležan, tražeći jednoglasnost političkih lidera za pitanja koja bi mogla biti rešena glasanjem kvalifikovanom većinom. Evropska komisija i Evropski parlament su takođe sve više pod uticajem delovanja Evropskog saveta izbegavajući direktno suprotstavljanje sa liderima država članica od kojih na početku svakog novog institucionalnog ciklusa direktno zavisi, na primer izbor predsednika Evropske komisije.

## II Uloga Evropskog saveta u institucionalnoj ravnoteži EU

Institucionalni okvir EU označava mesto i ulogu institucija odnosno glavnih organa u pravnom poretku Unije. Institucionalni okvir Unije čine institucije: Evropski parlament, Evropski savet, Savet EU, Evropska komisija, Sud pravde EU, Evropska centralna banka i Revizorski sud. Institucionalni okvir definisan je primarnim pravom i zahteva od pomenutih institucija da promovišu vrednosti i slede ciljeve EU, služe interesima građana i država članica, kao i da obezbede doslednost, delotvornost i kontinuitet u politikama i delovanjima EU (član 13 UEU).<sup>1</sup>

Institucionalni okvir Unije se u teoriji prava EU često objašnjava postojanjem institucionalnog balansa ili ravnoteže u delovanju institucija. On označava

---

<sup>1</sup> Consolidated version of the Treaty on European Union, *Official Journal of the European Union*, C 202/1, 7. 6. 2016 (u daljem tekstu: UEU).

postupanje institucija EU i njihovu međusobnu povezanost u donošenju političkih odluka i usvajanja legislative u EU. Tačnije, radi se o interakciji institucija u političkom uobličavanju budućnosti Unije, pripremi, pregovorima, donošenju i kontroli njenog zakonodavstva, uz neizostavno uspostavljanje neformalne prakse u međuinstitucionalnom odnosu snaga i moći unutar Unije.<sup>2</sup> Pitanje institucionalne ravnoteže povezano je sa ustavnim principima Unije i opštim pravnim načelima EU koja izviru iz Osnivačkih ugovora. Ova načela inkorporirana u institucionalnom balansu Unije dozvoljavaju institucijama Unije zastupanje drugačijih interesa sa stanovišta legitimiteta u kreiranju politika, imajući u vidu da pravni sistem EU nije zasnovan na konvencionalnom konceptu podele vlasti.<sup>3</sup> Tačnije, primarnim pravom su jasno definisane nadležnosti EU na osnovu kojih deluje i donosi zakonodavne akte za ostvarivanje zajedničkih ciljeva. Drugačiji interesi u ostvarivanju zajedničkih ciljeva su ispoljeni kroz institucionalni okvir EU i proističu iz načela prenošenja nadležnosti čime se suštinski reguliše odnos između EU i država članica (član 5(2) UEU). Prema ovom načelu, EU će delovati samo u granicama nadležnosti koje su joj prenele države članice bez zadiranja i raspodele nadležnosti iz korpusa nadležnosti država članica.<sup>4</sup> Nadležnosti država članica i nacionalni interesi su ono što Evropski savet i Savet EU veoma uporno brane u političkim odlukama i prilikom usvajanja zakonodavstva Unije gde Savet EU odlučuje zajedno sa Evropskim parlamentom (EP).

Posebno mesto u ovakvom institucionalnom okviru zauzima Evropski savet. Evropski savet je najviši politički organ EU. Kao neformalni samit odnosno neformalni organ tada Evropske ekonomske zajednice počinje da funkcioniše 1975. godine, da bi njegova formalna uloga kao institucije sa pravnim osnovom u primarnom pravu bila potvrđena izmenama Osnivačkih ugovora, odnosno usvajanjem Jedininstvenog evropskog akta 1986. godine. Evropski savet je postao formalna institucija Evropske unije sa stalnim predsednikom, 2009.

---

<sup>2</sup> Z. Vasilkov, *Unutrašnji poslovi i bezbednost u pravu Evropske unije nakon Lisabonskog ugovora*, Zadužbina Andrejević, Beograd 2023, 24.

<sup>3</sup> J. Monar, "The AFSJ Two Decades After Tampere: Institutional Balance, Relation to Citizens and Solidarity", in: *20 Year Anniversary of The Tampere Programme Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice* (eds. S. Carrera, D. Curtin, A. Geddes), European University Institute, Florence 2020, 28.

<sup>4</sup> R. Böttner, *Special legislative procedures in the Treaties Institutional balance and sincere cooperation*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/738331/IPOL\\_STU\(2022\)738331\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/738331/IPOL_STU(2022)738331_EN.pdf), posećeno: 11. 8. 2024.

godine, stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora.<sup>5</sup> Ros (*Roos*) ističe da je od početka izbora stalnog predsednika sa mandatom od dve i po godine, uloga Evropskog saveta dodatno ojačana kao izrazito međuvladina institucija uz istovremeno značajno smanjenje uticaja države članice koja predsedava u okviru šestomesečnog rotirajućeg predsedavanja EU.<sup>6</sup> Evropski savet se sastoji od šefova država ili vlada 27 država članica EU, predsednika Evropskog saveta i predsednika Evropske komisije koji učestvuje u radu ove institucije. Uloga predsednika Evropskog saveta je da u saradnji sa predsednikom Komisije obezbedi pripremu i kontinuitet rada, da predsedava sastancima Evropskog saveta, da omogući koheziju i konsenzus unutar institucije kao i da obezbedi „spoljno predstavljanje Unije o pitanjima koja se tiču njene zajedničke spoljne i bezbednosne politike, bez dovođenja u pitanje ovlašćenja Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku”.<sup>7</sup> U radu Evropskog saveta učestvuje i Visoki predstavnici Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku. Predsednik EP može biti pozvan da se obrati Evropskom savetu izražavajući stav EP po važnim pitanjima koja su na dnevnom redu sastanka predsednika država ili vlada.<sup>8</sup>

Evropski savet nema zakonodavnu nadležnost, sastaje se najmanje četiri puta godišnje i oblikuje budućnost EU kroz zaključke donete konsenzusom. Zaključci imaju za cilj identifikaciju prioriteta politika i akcija koje Unija treba da preduzme u hitnim slučajevima, kratkoročno i srednjoročno. Srednjoročni prioriteti i akcije su zapravo opšte političke smernice koje sadrže osnovne političke odluke ili uputstva i smernice upućene Savetu EU ili Evropskoj komisiji.<sup>9</sup> Evropski savet nastaje institucionalizacijom samita šefova država i vlada, odnosno sastanaka koji su ranije organizovani *ad hoc* u državama članicama. Danas Evropski savet, kao potvrđena institucija EU i najviše političko telo Unije, svoje sastanke prvenstveno održava u Briselu

<sup>5</sup> S. Anghel et al. Key issues in the European Council: State of play in March 2023, European Parliamentary Research Service, 2023, I, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740230/EPRS\\_STU\(2023\)740230\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740230/EPRS_STU(2023)740230_EN.pdf) posećeno: 20. 7. 2024.

<sup>6</sup> C. Roos, “The Council and European Council in EU Justice and Home Affairs Politics”, in: *The Routledge handbook of justice and home affairs research* (eds. R. A. Servent, F. Trauner), Routledge, New York 2018, 421-433.

<sup>7</sup> Član 15(5) UEU.

<sup>8</sup> Član 235(2) Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union*, C 202/1, 7. 6. 2016 (u daljem tekstu: UFEU).

<sup>9</sup> K. Borchardt, *The ABC of EU law*, EU Publications Office, Luxembourg 2017, 64.

koristeći administrativne usluge Unije, napuštajući tako ideju o Evropskom savetu kao „putujućem cirkusu“ u organizaciji države članice koja preuzima predsedavanje Unijom.<sup>10</sup>

### III Procedure odlučivanja, način rada i interakcija Evropskog saveta i Evropskog parlamenta

Evropski savet ima specifična ovlašćenja koja čine da kao institucija bude daleko više od protokolarnog samita političkih lidera država članica. Evropski savet je ovlašćen da utvrdi kršenje zajedničkih vrednosti Unije od strane države članice (član 7 UEU), da promeni veličinu i sastav Komisije (član 17 UEU), da odredi prioritete u oblasti spoljne i bezbednosne politike (članovi 22, 24, 26 UEU) i oblasti slobode, bezbednosti i pravde (član 68 UFEU), da pokrene procedure revizije ugovora (član 48 UEU), da usvoji široke smernice o ekonomskoj politici (član 121 UFEU), ili monetarnoj uniji (član 141 UFEU). Ishodi Evropskog saveta se ogledaju u odlukama, često predstavljenim kao „zaključci“, koji se u principu usvajaju jednoglasno, mada se u izuzetnim slučajevima mogu doneti i odlukom većine (članovi 235 i 236 TFEU). Primer donošenja odluka kvalifikovanom većinom je izbor stalnog predsedavajućeg ili predsednika Evropskog saveta.<sup>11</sup>

Evropski savet je zadužen za identifikaciju strateških interesa Unije, postavljanje ciljeva i definisanje opštih smernica za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku (član 26 TEU). U svojoj ulozi kreatora spoljnopolitičkog delovanja EU, Evropski savet je pre dve godine zatražio od visokog predstavnika/potpredsednika da predstavi Strateški kompas, koji će sadržati sadašnje i buduće bezbednosne pretnje i izazove, kao i ambiciozan akcioni plan za jačanje zajedničke bezbednosne i odbrambene politike EU do 2030. Na zahtev lidera EU, Strateški kompas je revidiran kako bi Rusija nakon vojne intervencije u Ukrajini decidno bila apostrofirana kao pretnja po evropsku bezbednost.<sup>12</sup> Jedna od uloga koju Evropski savet dobija nakon stupanja na snagu Lisabonskog ugovora je takođe, mogućnost da definiše strateške smernice za zakonodavno i operativno planiranje u oblasti unutrašnje bezbednosti, tačnije slobode, bezbednosti i pravde (član 68 UFEU) uz njegovo postavljanje kao krajnju instancu odlučivanja za

<sup>10</sup> R. Wessel, V. Szép, *The implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the use of Qualified Majority Voting: Towards a more effective Common Foreign and Security Policy?*, Publications Office of the European Union, 2022, 16.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> S. Anghel *et al.*, *op. cit.*, III.

policijsku i krivičnopravnu saradnju. Radi se o značajnom pomeranju institucionalne ravnoteže u oblasti slobode bezbednosti i pravde u kojoj Evropski savet od institucije koja usvaja smernice i opšte prioritete za razvoj EU postaje institucija uključena u dnevno donošenje odluka.<sup>13</sup> Uspostavljanje ovog prilično institucionalnog disbalansa označava „davanje otkaza“ Komisiji kao nadnacionalnom kriznom menadžeru jer većina država članica više preferira integraciju izvan nego unutar nadnacionalnog modela saradnje, kada je u pitanju osetljiva materija po nacionalni suverenitet iz oblasti slobode bezbednosti i pravde.<sup>14</sup> Uloga Evropskog saveta kao kriznog menadžera nije predviđena odredbama Lisabonskog ugovora. I pored toga, Evropski savet preuzima tu ulogu i od 2009. do danas najčešće deluje na političkom rešavanju kriza, pozicionirajući se u centar institucionalnog okvira EU.<sup>15</sup>

Nesporno je da Evropski savet ima ovlašćenja da donosi brze, dalekosežne odluke koje prevazilaze postojeće okvire, s tim što u poslednje vreme takav postupak sve više podseća na uzurpaciju nadležnosti i kao da postaje normalan, opravdan i nephodan u kriznim situacijama. Postoji i teorija koja više „kuketira“ sa političkom teorijom moći koja kao opravdanje ističe da samo ova institucija može da mobiliše sav diplomatski i birokratski aparat Unije za postizanje određenog cilja jer se za šefove država i vlada pretpostavlja da kao najviši predstavnici država mogu obavezivati svoje vlade i parlamente evropskim odlukama. U institucionalnom smislu, predsednici i premijeri su u mogućnosti da izađu iz formalnog okvira Ugovora u vanrednim situacijama, odnosno na neformalnim sastancima lidera država članica mogu izaći iz okvira samih Osnivačkih ugovora.<sup>16</sup> Ovo je prilično poražavajuće iz perspektive institucionalne ravnoteže i nadležnosti svake pojedinačne institucije, kao

---

<sup>13</sup> S. Anghel, R. Drachenberg, R. Torpey, European Council conclusions A rolling check-list of commitments to date, Publications Office of the European Union, 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730310/EPRS\\_STU\(2022\)730310\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730310/EPRS_STU(2022)730310_EN.pdf), posećeno: 15. 7. 2024

<sup>14</sup> U. Puetter, Europe's Deliberative Intergovernmentalism: The Role of the Council and European Council in EU Economic Governance, *Journal of European Public Policy* 19(2021)2, 161-178.

<sup>15</sup> S. Anghel, R. Drachenberg, The European Council as COVID-19 crisis manager: A comparison with previous crises, 2020, 1, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/642822/EPRS\\_BRI\(2020\)642822\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/642822/EPRS_BRI(2020)642822_EN.pdf), posećeno: 10. 7. 2024

<sup>16</sup> V. L. Middelaar, "The Lisbon Treaty in a Decade of Crises: The EU's New Political Executive", in: *The Lisbon Treaty 10 years on: Success or Failure?* (ed. A. Södersten), Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm 2019, 17-44.

i poštovanja pravnog poretka Unije, jer je opravdanje da se Evropskom savetu daju „blanko pokrića“ za postupanje suprotno duhu evropskih integracija, pa makar se to odnosilo i na vanredne i krizne situacije.

Način rada Evropskog saveta u pogledu forme ili formacije sastanaka prati razvoj ove institucije nakon Lisabonskog ugovora u prilagođavanju novim okolnostima u poslednjih 15 godina, a posebno kao reakcija na nove izazove i globalne krize. Trenutno se sastanci Evropskog saveta održavaju u 6 različitih formata. Prvi format su redovni sastanci na kvartalnoj osnovi. Pored njih, predsednik Evropskog saveta je ovlašćen za sazivanje posebnih, vanrednih sastanka „kada situacija to zahteva“ (član 15(3) UEU). Treći format su neformalni sastanci šefova država ili vlada, koji se tradicionalno održavaju dva puta godišnje u zemlji koja preuzima predsedavanje Savetom EU. Od formiranja Evropske političke zajednice, ovi neformalni sastanci Evropskog saveta održavaju se zajedno sa sastancima Evropske političke zajednice i nazivaju se i samitima Evropske političke zajednice. Evro samit je naziv za četvrti format sastanaka Evropskog saveta koji je nastao nakon finansijske krize 2008. kao neformalni specijalni sastanak. Ova vrsta sastanka je formalizovana kao sastanak za finansijska pitanja od 2012. godine, usvajanjem Ugovora o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u Evropskoj monetarnoj uniji (EMU). U principu, Evro samiti uključuju sadašnjih 20 država članica EU koje su usvojile zajedničku valutu. Međutim, sve više sastanaka se odvija u inkluzivnom formatu, odnosno uz učešće svih 27 država članica. Ova široka uključenost povezana je sa činjenicom da samiti evra više nisu krizni sastanci, već da sada imaju za cilj reformu i funkcionisanje EMU, što se tiče svih država članica.<sup>17</sup> Sastanak lidera ili Agenda lidera je peti format sastanka koji se organizuje od 2017. godine. Uspostavljen na inicijativu tadašnjeg predsednika Donalda Tuska (*Donald Tusk*), imao je za cilj da se o osetljivim pitanjima razgovara na neformalan način pre zvaničnog sastanka. Ideja je bila da se vodi otvorena, relativno nestrukturisana debata o kontroverznim i veoma osetljivim pitanjima, sa ciljem da se olakša dogovor na sledećem sastanku Evropskog saveta. Na taj način je pripremljena Strateška agenda 2019-2024, metodom rada razvijenom u okviru Liderskog sastanka ili Agende.<sup>18</sup> Izbijanje pandemije Covid-a 19, 2020. godine, je bio razlog

---

<sup>17</sup> R. Drachenberg *et al.*, Key issues in the European Council: State of play in September 2023, European Parliamentary Research Service, 2023, IV, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747439/EPRS\\_STU\(2023\)747439\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747439/EPRS_STU(2023)747439_EN.pdf), posećeno: 20. 7. 2024.

<sup>18</sup> R. Drachenberg, European Council Leaders' Agenda 2020-21, European Parliamentary Research Service, 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/654192/EPRS\\_ATA\(2020\)654192\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/654192/EPRS_ATA(2020)654192_EN.pdf), posećeno: 8. 8. 2024.

za uspostavljanje novog formata sastanaka šefova država ili vlada u vidu video konferencijskih sastanaka. Iako planiran kao privremeni format tokom pandemije, pretvoren je u stalni format zbog mogućnosti održavanja brzih i hitnih virtuelnih sastanaka koji omogućavaju preduzimanje radnji između fizičkih sastanaka. Međutim, video konferencije su se pokazale neprikladnim za diskusije o osetljivim pitanjima, kao što su spoljni poslovi ili budžetska pitanja, a čini se da lideri EU generalno nisu naklonjeni ovoj vrsti sastanaka. U takvom formatu, oni imaju tendenciju da budu oprezniji i drže se svoje pismene izjave, pošto poverljivost diskusija nije obezbeđena, a učešće je *de facto* šire nego na formalnim fizičkim sastancima. Video-sastanci ipak ostaju koristan instrument za konsultacije u pripremi samita lidera EU.<sup>19</sup> Posebna vrsta sastanaka održana je prilikom povlačenja Ujedinjenog Kraljevstva, kada je uspostavljen *ad hoc* formalni format Evropskog saveta za primenu člana 50 UEU.

Sa aspekta odgovornosti institucija u institucionalnoj ravnoteži EU, veoma je interesantan odnos Evropskog saveta kao tela koje okuplja najviše političke predstavnike država članica sa indirektnim demokratskim legitimitetom stečenim na nacionalnim izborima i Evropskog parlamenta kao jedine izvorne demokratske institucije sa potvrđenim legitimitetom građana EU na neposrednim demokratskim izborima u svim državama članicama. Lisabonski ugovor ne sadrži odredbu kojom se uspostavlja bilo kakva odgovornost tela koje okuplja šefove država i vlada pred EP, osim obaveze predsednika Evropskog saveta da podnosi izveštaj EP nakon svakog (formalnog) sastanka.<sup>20</sup> Radi se, pre svega, o formi ličnog obraćanja (izjava, deklaracija), izveštavanja, pre rasprave na plenarnoj sednici EP. Ispunjavanje obaveze izveštavanja EP nakon formalnih sastanaka Evropskog saveta variralo je tokom vremena i između različitih predsednika Evropskog saveta. Pored izveštavanja nakon formalnih sastanaka Evropskog saveta, aktuelni predsednik Šarl Mišel (*Charles Michel*) proširio je delokrug, uključujući i često izveštavanje o neformalnim sastancima za razliku od bivšeg predsednika Donalda Tuska, koji nikada nije izveštavao Evropski parlament o neformalnim sastancima Evropskog save-  
ta.<sup>21</sup> Plenarne debate o zaključcima Evropskog saveta uglavnom uključuju

---

<sup>19</sup> R. Drachenberg et al. Key issues in the European Council: State of play in March 2024, European Parliamentary Research Service, 2024, V, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/757805/EPRS\\_STU\(2024\)757805\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/757805/EPRS_STU(2024)757805_EN.pdf), posećeno: 1. 8. 2024

<sup>20</sup> Član 15(6)(d) UEU.

<sup>21</sup> R. Drachenberg, M. Sabel, Interaction between the European Parliament and the European Council, Parliament's plenary debates on European Council conclusions, European Parliamentary Research Service, Brussels 2023, 5.



dve intervencije predsednika Evropskog saveta. Prvo, predsednik daje uvodnu reč u kojoj iznosi zaključke odgovarajućeg sastanka Evropskog saveta. Drugo, on ima mogućnost da zatvori raspravu reagujući na intervencije poslanika ili odgovarajući na pitanja poslanika. Ove plenarne debate su u suštini ključni nadnacionalni forum gde se ispituju i preispituju rezultati Evropskog saveta i gde se pokušava da se Evropski savet pozove na neku vrstu odgovornosti.<sup>22</sup> Jedan od glavnih ciljeva plenarne debate o zaključcima Evropskog saveta je da se obezbedi demokratski nadzor nad aktivnostima Evropskog saveta na nivou EU. Uprkos ograničenoj odgovornosti Evropskog saveta i njegovog predsednika pred EP, ove debate predstavljaju važan element parlamentarnog nadzora. Oni predstavljaju vežbu transparentnosti kreiranja politike EU, postavljanja dnevnog reda i nadzora, a takođe nude važan mehanizam povratnih informacija, tokom kojeg direktno izabrani predstavnici građana EU mogu da daju svoju ocenu aktivnosti Evropskog saveta.<sup>23</sup> S druge strane, ne treba izostaviti još jedan mehanizam uticaja EP na rad Evropskog saveta, kroz uvodni govor predsednika EP na sastancima Evropskog saveta. Ovaj mehanizam je formalna prilika za EP da preko svog predsednika, saopšti svoje stavove o kritičnim temama u ranoj fazi političkog procesa i da istakne teme važne za Parlament koje nisu na dnevnom redu Evropskog saveta, podsećajući tako šefove država ili vlada EU na njihovu važnost.<sup>24</sup> Iako predsednik EP nije član Evropskog saveta i ne ostaje do kraja sastanka, ovaj mehanizam je veoma značajan jer predstavlja mogućnost uticaja i kontrole nadnacionalne izvorno demokratske institucije na rad međuvladinog foruma šefova država i vlada, koji neretko zastupaju interese država članica nauštrb zajedništva i jedinstva EU kao celine.

#### **IV Strateške agende Evropskog saveta kao opšti politički pravci razvoja EU**

Uloga Evropskog saveta je da „pruži Uniji neophodan podsticaj za njen razvoj i definiše opšte političke pravce i prioritete”.<sup>25</sup> Evropski savet formuliše političke prioritete svakih 5 godina u okviru dokumenta pod nazivom Strateška

<sup>22</sup> R. Drachenberg *et al.* (2024), 4.

<sup>23</sup> R. Drachenberg, M. Sabel, *op. cit.*, 22.

<sup>24</sup> R. Drachenberg, Interaction between the European Council and the European Parliament – The European Parliament President at European Council meetings, European Parliamentary Research Service, 2024, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/753196/EPRS\\_BRI\(2024\)753196\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/753196/EPRS_BRI(2024)753196_EN.pdf), posećeno: 1. 8. 2024.

<sup>25</sup> Član 15(1) UEU.

agenda. Njegovo usvajanje istovremeno označava početak novog institucionalnog ciklusa nakon izbora za EP i pre izbora nove Komisije. Strateške agende predstavljaju svojevrsni spisak političkih želja i pravaca kretanja Unije u budućnosti, sa kojim Evropski savet pokušava da uskladi i usmerava rad institucija i država članica. Konkretno, za Komisiju, Savet EU i EP ovaj dokument predstavlja svojevrsni petogodišnji plan rada za realizaciju prioriteta koje su postavili politički lideri zemalja članica. Ovde je očigledna specifičnost u kreiranju političke vizije za razvoj Unije sa znatnom dozom nedoslednosti i dualizma u određivanju prioriteta nadnacionalnim institucijama od strane predsednika država ili vlada koji, prema svom političkom opredeljenju, ne moraju biti naklonjeni ostvarivanju ciljeva i funkcionisanju Unije. Zapravo, institucionalna ravnoteža uspostavljena Ugovorom iz Lisabona dovela je do stvaranja hibridne politike u kojoj *a priori* nadnacionalni i međuvladin metod odlučivanja ne isključuju jedan drugog, već idu ruku pod ruku, odnosno postoje i funkcionišu uporedo i na mestima gde to nije predviđeno Osnivačkim ugovorima.<sup>26</sup>

Prilikom usvajanja svake nove Strateške agende obično se pokušava održati kontinuitet opštih politika kroz nove i reoblikovane predhodne prioritete koji se nastavljaju realizovati u narednom ciklusu. Postojanost ili kontinuitet definisanih pravaca i izmene nekih delova opštih politika i prioriteta može se uočiti analizom prioriteta poslednje dve Strateške agende Evropskog saveta. Strateška agenda za 2019-2024, usvojena u junu 2019. godine, definiše zaštitu građana i sloboda kao glavni prioritet delovanja institucija EU. Zatim, dolaze ekonomska pitanja, odnosno kao drugi prioritet postavljen je razvoj snažne i dinamične privredne osnove. Suočavanje sa izazovima koje nose klimatske promene kao i socijalna pitanja su treći prioritet definisan kao izgradnja klimatski neutralne, zelene, pravedne i socijalne Evrope. Delovanje Unije na zaštitu i odbrani svojih vrednosti u globalnim okvirima ili promovisanju evropskih interesa i vrednosti u međunarodnim odnosima je četvrti prioritet definisan za period 2019-2024.<sup>27</sup> Uprkos tektonskim promenama u globalnim okvirima nakon usvajanja Strateške agende, Evropski savet ističe fleksibilnost i sveobuhvatnost svoje politike, naglašavajući da prioriteti postavljeni na početku institucionalnog ciklusa ostaju u velikoj meri relevantni. S druge

---

<sup>26</sup> A. Maricut, With and Without Supranationalisation: The Post-Lisbon Roles of the European Council and the Council in Justice and Home Affairs Governance, *Journal of European Integration* 38(2016)5, 541-555.

<sup>27</sup> European Council, A new strategic agenda for the EU 2019-2024, 2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-strategic-agenda-2019-2024/>, posećeno: 5. 8. 2024.

strane, očigledna ranjivost EU navela je šefove država i vlada da se fokusiraju na jačanje kapaciteta EU za povećanje ekonomske otpornosti EU, smanjenje zavisnosti EU i dalji razvoj koncepta Evropske strateške autonomije. Evropski suverenitet ugrađen u evropsku stratešku autonomiju postaje ključni cilj Unije kao reakcija na pomenuti rat u Evropi, usmeren na razvoj i ubrzano preoblikovanje odbrambenog potencijala Unije.

Nakon izbora za EP, na sastanku u Briselu 27. juna 2024. godine, Evropski savet je usvojio Stratešku agendu za period 2024-2029. Nova agenda je nastavak prethodne i predviđa jačanje uloge EU u globalnim okvirima, sprečavanje međunarodnih pretnji po njene građane i jedinstveno tržište.<sup>28</sup> U uvodnom delu Evropski savet poziva EP, Savet EU i Komisiju da političke prioritete usvojene u novoj Strateškoj agendi sprovedu u delo tokom sledećeg institucionalnog ciklusa, poštujući institucionalnu ravnotežu, ovlašćenja utvrđena ugovorima i načela poverenja (prenosa nadležnosti), supsidijarnosti i proporcionalnosti.<sup>29</sup> Kako bi EU postala više suverena i spremnija za suočavanje s neposrednim i budućim izazovima definisana su tri strateška politička cilja i pravca delovanja i to:

1) Slobodna i demokratska Evropa, do koje će se doći ostvarivanjem prioriteta za: a) očuvanje evropskih vrednosti u okviru Unije i b) život u skladu sa evropskim vrednostima na globalnom nivou. Neki od tih konkretnih prioriteta za ostvarivanje ovog političkog cilja su poštovanje i zaštita vladavine prava, jačanje demokratske otpornosti i demokratskih debata, zaštita slobodnih i pluralističkih medija i građanskog društva, borba protiv spoljnih uticaja i pokušaja destabilizacije itd.<sup>30</sup>

2) Snažna i bezbedna Evropa. Ovaj cilj treba ostvariti prioritetima za: a) obezbeđivanje koherentnog i uticajnog spoljašnjeg delovanja, b) jačanje bezbednosti i odbrane i zaštite građana, v) pripremu za veću i jaču Uniju, i g) sprovođenje sveobuhvatnog pristupa migracijama i upravljanje granicama. Za ovaj cilj osim prioriteta jačanja podrške Ukrajini, unapređenja odbrambenih kapaciteta Unije i saradnje unutar NATO-a, predviđeni su i prioriteti koji se odnose na borbu protiv organizovanog kriminala, radikalizacije, terorizma i nasilnog ekstremizma, jačanje kapaciteta za otpornost, pripravnost, sprečavanje krize i odgovor

---

<sup>28</sup> European Council, Strategic agenda 2024-2029, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>, posećeno: 5. 8. 2024.

<sup>29</sup> *Ibid.*, 2.

<sup>30</sup> *Ibid.*

na njih radi zaštite građana i društava od različitih kriza, ubrzavanje procesa proširenja EU i sveobuhvatan pristup migracijama i upravljanju granicama.<sup>31</sup>

3) Prosperitetna i konkurentna Evropa. Ovaj cilj sadrži prioritete kojima treba ostvariti: a) jačanje konkurentnosti, b) ostvarivanje uspeha u zelenoj i digitalnoj tranziciji, v) promovisanje inovacija i okruženja pogodnog za poslovanje i g) zajednički napredak. Ostvarivanje ovog cilja planirano je realizacijom prioriteta kao što su: dublje jedinstveno tržište, posebno za energetiku, finansije i telekomunikacije, značajna zajednička ulaganja, održiva trgovinska politika, smanjenje štetnih zavisnosti i diversifikacija strateških lanaca snabdevanja, jačanje kapaciteta ključnih budućih tehnologija kao što su veštačka inteligencija, tehnologije s nultom neto stopom emisija, zelena i digitalna tranziciju, održiv i otporan poljoprivredni sektor, podsticajno okruženje pogodno za inovacije i poslovanje, pojačana saradnju u području zdravstva na evropskom i međunarodnom nivou, ulaganja u veštine, osposobljavanje i obrazovanje.<sup>32</sup>

## V Zaključak

Evropski savet je institucija EU sa posebnim mestom u institucionalnom okviru uspostavljenom Ugovorom iz Lisabona. Od političkog tela za političko delovanje na najvišem nivou prerastao je u nosioca međuvladine moći država članica, koji sada od Saveta EU kao tradicionalnog zastupnika nacionalnih interesa prelazi na Evropski savet. Evropski savet je u prethodnih 15 godina izrastao u kriznog menadžera i neformalno telo izvršne vlasti na nivou Unije, posebno u kriznim situacijama. To znači sve veći zaokret ka međuvladinoj saradnji, i pored uvođenja nadnacionalnog modela saradnje u gotovo svim oblastima i politikama Unije. Jednoglasnost ili konsenzus u Evropskom savetu i Savetu EU ostaju kao relikv prošlosti u spoljnoj i bezbednosnoj politici, međutim, zbog težine donošenja nadnacionalnih odluka, glasanja kvalifikovanom većinom i prihvatanja odgovornosti, poslednjih godina međuvladina saradnja se „vraća na velika vrata“ u korist političkih rešenja kriza od strane najviših političkih predstavnika država članica. Za svoju ojačanu ulogu kriznog menadžera, Evropski savet je uspostavio praksu delovanja kroz različite formacije sastanaka na kojima se donose zaključci od presudnog značaja za budući razvoj Unije. Kriza Covid-19, ruska vojna intervencija u Ukrajini i eskalacija izraelsko-palestinskog sukoba takve su promene u Evropi i svetu

---

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> *Ibid.*

da je liderima država članica u okviru Evropskog saveta prepušteno da donose odluke čak i za pitanja koja mogu rešiti ministri u Savetu EU, kao, na primer, migracije i azil u okviru Pakta o migracijama. U petogodišnjem ciklusu, nakon izbora za EP, Evropski savet usvaja strateške agende koje predstavljaju političke pravce i prioritete Unije i njenih država članica za budući razvoj Unije i postizanje zajedničkih ciljeva. EP ima indirektan, ali značajan uticaj na rad Evropskog saveta. Od izveštaja koje podnosi predsednik Evropskog saveta, preko plenarnih debata, postavljanja pitanja parlamentaraca do usvajanja rezolucija kao i prava predsednika EP da govori na početku rada Evropskog saveta, samo su neki od oblika međusobne interakcije u pokušajima EP da utiče na rad Evropskog saveta i da uspostavi neku vrstu nadzora nad radom političkih predstavnika država članica. U ovoj konstelaciji važan je budući odnos u institucionalnoj ravnoteži i da li će Unija nastaviti da se kreće ka ponovnom uvođenju konsenzusa i prepustiti donošenje odluka političarima ili će Komisija predlagati, a Savet EU i EP zajedno donositi nadnacionalno zakonodavstvo na način predviđen Osnivačkim ugovorima, bez traženja od Evropskog saveta rešavanje osetljivih i teških pitanja od kojih zavisi budućnost EU.

Zorančo Vasilkov\*

### **The European Council in the institutional framework of the European Union after the Lisbon Treaty**

#### **Summary**

The European Council is one of the institutions of the European Union which, due to its composition and decision-making methods, has been under intense public scrutiny since the entry into force of the Treaty of Lisbon. As a higher political body of the Union and an institution without legislative competences, since its inception until today, it has evolved into a place where the member states at the highest level agree, negotiate and more often exceed the legal framework in which they should act. Established in the mid-70s of the last century as an institution for political guidance of the future development of the Community, and later of the Union through strategic guidelines and conclusions of the presidents of states and governments, the European Council, during the 15 years of implementation of the Treaty of Lisbon, has grown into an executive body *par excellence*. The political weight of decisions made by

---

\* Faculty of Business and Law, University MB, Belgrade, Serbia.

the European Council, especially in crisis situations, affects the institutional balance, that is, an imbalance that is increasingly leaning towards the decisive role of the politics and interests of member states at the expense of supranational institutions and respect for the rights of the European Union.

**Keywords:** European Council, institutions of the European Union, institutional framework, competences, political guidelines.

## Literatura

Anghel, S. *et al.* Key issues in the European Council: State of play in March 2023, European Parliamentary Research Service, 2023, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740230/EPRS\\_STU\(2023\)740230\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/740230/EPRS_STU(2023)740230_EN.pdf), posećeno: 20. 7. 2024.

Anghel, S., Drachenberg, R. The European Council as COVID-19 crisis manager: A comparison with previous crises, 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/642822/EPRS\\_BRI\(2020\)642822\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2020/642822/EPRS_BRI(2020)642822_EN.pdf), posećeno: 10. 7. 2024.

Anghel, S., Drachenberg, R., Torpey, R. European Council conclusions A rolling check-list of commitments to date, Publications Office of the European Union, 2022, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730310/EPRS\\_STU\(2022\)730310\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/730310/EPRS_STU(2022)730310_EN.pdf), posećeno: 15. 7. 2024.

Borchardt, K. *The ABC of EU law*. EU Publications Office, Luxembourg 2017. <https://doi.org/10.2775/902117>

Böttner, R. Special legislative procedures in the Treaties Institutional balance and sincere cooperation, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs, 2022. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/738331/IPOL\\_STU\(2022\)738331\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/738331/IPOL_STU(2022)738331_EN.pdf), posećeno: 11. 8. 2024.

Drachenberg, R. *et al.* Key issues in the European Council: State of play in September 2023, European Parliamentary Research Service, 2023, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747439/EPRS\\_STU\(2023\)747439\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2023/747439/EPRS_STU(2023)747439_EN.pdf), posećeno: 20. 7. 2024.

Drachenberg, R. *et al.* Key issues in the European Council: State of play in March 2024, European Parliamentary Research Service, 2024, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/757805/EPRS\\_STU\(2024\)757805\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2024/757805/EPRS_STU(2024)757805_EN.pdf), posećeno: 1. 8. 2024.

Drachenberg, R. European Council Leaders' Agenda 2020-21, European Parliamentary Research Service, 2020, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/654192/EPRS\\_ATA\(2020\)654192\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2020/654192/EPRS_ATA(2020)654192_EN.pdf), posećeno: 8. 8. 2024.

Drachenberg, R. Interaction between the European Council and the European Parliament – The European Parliament President at European Council meetings, European Parliamentary Research Service, 2024, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/753196/EPRS\\_BRI\(2024\)753196\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/753196/EPRS_BRI(2024)753196_EN.pdf), posećeno: 1. 8. 2024.

Drachenberg, R., Sabel, M. Interaction between the European Parliament and the European Council, Parliament's plenary debates on European Council conclusions, European Parliamentary Research Service, Brussels 2023. <https://doi.org/10.2861/446528>

European Council, A new strategic agenda for the EU 2019-2024, 2019, <https://www.consilium.europa.eu/en/eu-strategic-agenda-2019-2024/>, posećeno: 5. 8. 2024.

European Council, Strategic agenda 2024-2029, 2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/european-council/strategic-agenda-2024-2029/>, posećeno: 5. 8. 2024.

Maricut, A. With and Without Supranationalisation: The Post-Lisbon Roles of the European Council and the Council in Justice and Home Affairs Governance, *Journal of European Integration* 38(2016)5, 541-555.

Middelaar, V. L. "The Lisbon Treaty in a Decade of Crises: The EU's New Political Executive", in: *The Lisbon Treaty 10 years on: Success or Failure?* (ed. A. Södersten), Swedish Institute for European Policy Studies, Stockholm 2019, 17-44.

Monar, J. "The AFSJ Two Decades After Tampere: Institutional Balance, Relation to Citizens and Solidarity", in: *20 Year Anniversary of The Tampere Programme Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice* (eds. S. Carrera, D. Curtin, A. Geddes), European University Institute, Florence 2020, 27-38.

Puetter, U. Europe's Deliberative Intergovernmentalism: The Role of the Council and European Council in EU Economic Governance, *Journal of European Public Policy* 19(2021)2, 161-178.

Roos, C. "The Council and European Council in EU Justice and Home Affairs Politics", in: *The Routledge handbook of justice and home affairs research* (eds. R. A. Servent, F. Trauner), Routledge, New York 2018, 421-433.

Vasilkov, Z. *Unutrašnji poslovi i bezbednost u pravu Evropske unije nakon Lisabonskog ugovora*, Zadužbina Andrejević, Beograd 2023.

Wessel, R., Szép, V., *The implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the use of Qualified Majority Voting: Towards a more effective Common Foreign and Security Policy?*, Publications Office of the European Union, 2022. <https://doi.org/10.2861/244281>

#### Pravni izvori

Consolidated version of the Treaty on European Union, *Official Journal of the European Union*, C 202/1, 7. 6. 2016.

Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal of the European Union*, C 202/1, 7. 6. 2016.