

Mr Jelena Čeranić
Istraživač saradnik
Institut za uporedno pravo, Beograd

Primljeno 01.10.2009

RATIFIKACIJA LISABONSKOG UGOVORA - REFORMA EVROPSKE UNIJE: BILANS I PERSPEKTIVE

Rad je posvećen proceduri ratifikacije Lisabonskog ugovora i osnovnim karakteristikama reforme Evropske unije koja je njime predviđena. Ovaj reformatorski ugovor je u prestonici Portugalije, 13. decembra 2007. godine, potpisalo svih dvadeset sedam država članica Evropske unije. Lisabonskim ugovorom predviđene su izmene i dopune Ugovora o osnivanju Evropske unije i Ugovora o Evropskim zajednicama.

Nakon uvodnih napomena o neophodnosti institucionalne reforme u Evropskoj uniji, u prvom delu rada razmotrena procedura stupanja na snagu Lisabonskog ugovora. Posebna pažnja posvećena je ratifikaciji Ugovora u Irskoj i Češkoj u kojima se ova procedura odužila. I dok je u Irskoj Lisabonski ugovor usvojen na ponovljenom referendumu, u Češkoj i dalje nije okončan postupak ratifikacije. Češki predsednik odbija da ratifikuje Ugovor sve dok se o njegovoj saglasnosti sa nacionalnim ustavom ne izjasni Ustavni sud Češke. Osim toga, potpisivanje Lisabonskog ugovora uslovljava i dobijanjem određenih izuzeća (klauzule opt-out) u korist Češke. U drugom delu rada autor analizira najvažnije novine, reforme predviđene Lisabonskim ugovorom. Reč je o odredbama kojima se povećava efikasnost i demokratskičnost u radu evropskih institucija. Lisabonskim ugovorom Evropskom savetu priznat status institucije i uvedena funkcija predsednika Evropskog saveta. Takođe je predviđena reforma Komisije u smislu smanjenja broja komesara, kao i novi način vođenja spoljnih poslova Unije. Proširena su ovlašćenja Evropskog parlamenta, procedura zajedničkog odlučivanja Saveta i Parlamenta postala je redovna zakonodavna procedura i predviđene su izmene vezano za sam način usvajanja odluka u Savetu. Osim toga, Lisabonskom ugovoru je priključena i Povelja o osnovnim pravima Evropske unije.

Ključne reči: *Evropska unija, Lisabonski ugovor, reforma, ratifikacija, referendum, stupanje na snagu, Povelja o osnovnim pravima.*

I UVODNE NAPOMENE

Lisabonski ugovor i njegova sudbina jedna je od tema koja u poslednje dve godine zaokuplja pažnju evropske javnosti. Reč je o aktu koji je rezultat konsenzusa svih dvadeset sedam država članica Evropske unije i kojim su predviđena rešenja za prevazilaženje niza problema sa kojim se Evropska unija susreće već više od deset godina. Budući da se tokom protekle decenije broj država članica sukcesivno povećavao, a funkcionisanje institucionalnog okvira Unije nije prilagođeno novonastaloj situaciji, jedan od ključnih problema sa kojim se suočava Unija je blokada u radu institucija. U Evropskoj uniji je i dalje na snazi izmenjena verzija Ugovora iz Nice, koji je usvojen u vreme kada je Unija imala petnaest država članica. Imajući u vidu da Unija u ovom trenutku ima dvadeset sedam zemalja u svom sastavu, potpuno je jasno zašto institucionalni aparat Evropske unije otežano radi. U tom smislu Lisabonski ugovor, čiji je ključni element upravo reforma institucija, predstavlja put za izlazak iz krize i nastavak napretka Evropske unije.

Uprkos neminovnosti institucionalne reforme, početak primene Lisabonskog ugovora se odužio. Da bi Ugovor stupio na snagu mora biti ratifikovan u svih dvadeset sedam država članica, a procedura ratifikacije se u pojedinim državama izuzetno odužila. Svakako najveći udarac Lisabonskom ugovoru bilo je irsko „ne“ na referendumu održanom u junu 2008. godine.

I taman kada je delovalo da Evropa konačno može da odahne, nakon što je 3. oktobra 2009. godine zvanično saopšteno da je na ponovljenom referendumu u Irskoj Ugovor prihvaćen, problemi oko ratifikacije Ugovora su se pojavili u drugom delu Evrope. Poljska i Češka su oklevale sa ratifikacijom Lisabonskog ugovora, insistirajući na određenim ustupcima od strane Evropske unije. Poljski predsednik je, 10. oktobra 2009. godine, samo nekoliko dana nakon pozitivnog ishoda referenduma u Irskoj, ipak ratifikovao Ugovor iz Lisabona. Međutim, češki predsednik ga i dalje nije potpisao, a situacija u Češkoj svakim danom postaje sve složenija. Uprkos tome, očekuje se da će problemi biti prevaziđeni i da će Lisabonski ugovor početi da se primenjuje u najskorijoj budućnosti. Na taj način Evropska unija dobiće novi institucionalni

okvir, a način rada evropskih institucija biće prilagođen broju država članica.

Inače, Ugovor iz Lisabona se, u velikoj meri, zasniva na rešenjima iz Predloga ugovora o Ustavu Evropske unije, koji je definitivno propao nakon što su ga Francuska i Holandija odbacile na referendumu 2005. godine. Za razliku od Predloga Ustava koji je trebalo da zameni sve postojeće Ugovore, Ugovor iz Lisabona ih samo dopunjuje. Na osnovu ovog Ugovora Unija bi trebalo da dobije pravni okvir i neophodne mehanizme kako bi mogla efikasno da se suprotstavi budućim izazovima, na unutrašnjem i na međunarodnom planu, i odgovori na očekivanja evropskih građana.

U prvom delu rada razmotreni su problemi oko ratifikacije Lisabonskog ugovora u pojedinim državama članicama Unije. Drugi deo rada je posvećen reformi tj. novim rešenjima predviđenim Lisabonskim ugovorom koja će omogućiti da se prevaziđe postojeća kriza u Evropskoj uniji. Novine sadržane u ovom aktu odnose se na povećanje efikasnosti rada evropskih institucija, njihovu demokratizaciju i jačanje uloge Evropske unije kao aktera na međunarodnoj sceni.

II PROBLEMI OKO RATIFIKACIJE LISABONSKOG UGOVORA

Dana 13. decembra 2007. godine u prestonici Portugalije postignut je konsenzus između dvadeset sedam država članica Evropske unije i potpisan Ugovor iz Lisabona. Da bi ovaj Ugovor stupio na snagu, moraju ga ratifikovati sve države članice Evropske unije. Svaka država članica je, u skladu sa svojim unutrašnjim ustavnim propisima, izabrala način ratifikacije, tj. da li će se o dokumentu izjašnjavati građani na referendumu ili nacionalni parlamenti. I dok se dvadeset šest država opredelilo za parlamentarni put, Irska je jedina, donela odluku da se o Ugovoru iz Lisabona izjašnjavaju građani putem referenduma.

Najpre će biti ispitano kako se odvijao proces ratifikacije u Irskoj koja je na prvom referendumu u junu 2008. godine odbacila Ugovor, da bi se na ponovljenom referendumu u oktobru 2009. godine irski građani pozitivno izjasnili o Ugovoru iz Lisabona. Nakon toga, biće analizirana situacija u Češkoj, jedinoj zemlji koja i dalje nije ratifikovala Li-

sabonski ugovor. Posebna pažnja biće posvećena posledicama do kojih može doći ukoliko, usled odugovlačenja Češkog predsednika da ga potpiše, Lisabonski ugovor ne stupi na snagu do kraja 2009. godine .

1. Republika Irska

Republika Irska je jedina zemlja koja se, u skladu sa unutrašnjim uređenjem, opredelila da se o Lisabonskom ugovoru izjasne njeni građani na referendumu. Prvi referendum održan je 12. juna 2008. godine kada je 53,4% irskih građana glasalo protiv ratifikacije Ugovora. S obzirom na novonastalu situaciju, Lisabonski ugovor nije stupio na snagu 1. januara 2009. godine kako je bilo predviđeno (trebalo je da Ugovor počne da se primenjuje pre održavanja evropskih parlamentarnih izbora u junu 2009. godine).

Budući da je irskog „ne“ dovelo do paralisanja situacije u Uniji, Dablin je, uz određene garancije, prihvatio da raspiše novi referendum. Ircima je Evropska unija garantovala da ni na koji način neće biti dovedene u pitanje tzv. „keltske specifičnosti“ koje se tiču tri domena: odbrane, poreske politike i socijalne sfere. Prvo, što se tiče oblasti odbrane, Dablin je od evropskih partnera dobio garancije u pogledu očuvanja irske vojne neutralnosti. Drugo, kada je reč o poreskoj politici, Irskoj je obećano da neće biti nikakvih promena vezano za nadležnosti država članica Unije u ovoj oblasti (npr. Irskoj je dozvoljeno da zadrži veoma niske poreze). Treće, u pogledu socijalna pitanja, Irskoj je omogućeno da očuva određene odredbe irskog ustava koje se odnose na pravo na život obrazovanje i porodicu (pre svega zabrana abortusa), ali isto tako i zaštitu prava radnika, a javnih servisa, obezbeđenje odgovornosti država članica u oblasti zdravstva itd. Štaviše, Irska je uspeła da dobije garancije da će, ukoliko Lisabonski ugovor stupi na snagu, zadržati jednog komesara u novoj Komisiji.¹

S obzirom na pomenute garancije, Irska je odlučila da ponovi referendum povodom Lisabonskog ugovora i da irski građani dobiju još jednu priliku da se izjasne o novom evropskom aktu koji donosi izmene pre svega na institucionalnom planu. Nakon više od godinu dana kampanje za usvajanje akta iz Lisabona², Irci su na ponovljenom referendumu, 2. oktobra 2009.

¹ Detaljnije na Internet adresi: <http://www.robert-schuman.org/oeo.php?num=604>, 14.10.2009.

² Irska vlada i kampanja za usvajanje Lisabonskog sporazuma uložili su proteklih meseci veliki napor da se građanima objasne prednosti usvajanja ovog dokumenta, ističući da je Brisel u međuvremenu pristao na ustupke koje je od njega tražila i igrajući na kartu da će zemlja lakše izaći iz krize ukoliko dobije pomoć iz Brisela.

godine, sa 67, 13% glasova prihvatili Ugovor iz Lisabona. Zanimljivo je da od 43 izborne jedinice, od kojih se sastoji Irska, samo su dve, koje se nalaze na severozapadu države, odbile Ugovor. Što se tiče ostalih, 31 izborna jedinica koja je 2008. godine rekla „ne“, sada je prihvatila Ugovor. Takođe, u jugozapadnom Dublinu, predgrađu koje je poznato kao bastion euroskeptika i glasačkog tela protiv Ugovora iz Lisabona i u kome je 2008. godine 65% birača izjasnilo protiv ugovora, sada je 59% građana dalo podršku Lisabonsom ugovoru. Najveću podršku novi evropski Ugovor je dobio u izornoj jedinici na severu Dablina gde je čak 82% birača glasalo za Ugovor. Osim toga i stepen izlaznosti birača je porastao: sa 51% koliko ih je učestvovalo na referendumu 2008. godine na 58% koliko je izašlo na glasanje 2. oktobra 2009. godine.³

Svakako da je na pozitivan ishod referenduma uticala i nepovoljna ekonomska situacija u Irskoj koja prolazi kroz tešku ekonomsku krizu. Nivo nezaposlenosti je skoro utrostručen u toku poslednje dve godine (12,5% stanovništva je nezaposleno), javni deficit koji je u 2007. godini bio na nultom nivou, dostigao je vrednost od 11% DBP. Irci su shvatili značaj ekonomske bezbednosti i zaštite koju im je donela činjenica da su članovi Evropske unije (Evropska centralna banka je uplatila 20 milijardi evra irskim bankama). Bilo je sasvim dovoljno da uporede situaciju u Irskoj sa situacijom na Islandu, koji nije članica EU, i koga je ekonomska kriza gotovo uništila. Međunarodna ekonomska kriza, kao faktor koji nije postojao tokom prvog referenduma u Irskoj, je imao veliki uticaj na rezultate ponovljenog referenduma. Irski narod shvatio je da bi njihova zemlja bila oslabljena ukoliko bi se našla izvan Evropske unije, i da je kao država zavisna i ne može da preživi sama u globalizovanom svetu.⁴

Inače, za Irsku, koja je u evropskom miljeu već duže vreme poznata kao *nestašno dete* evropske porodice, ova situacija sa ponavljanjem referenduma nije nova. Naime, kada je trebalo da se usvoji Ugovor iz Nice (koji je još uvek na snazi), Irska ga je prvobitno odbila na referendumu 2001. godine. I tek nakon što su dobili određene garancije u pogledu vojne neutralnosti, nezavisnosti poreske politike i zabrane abortusa, irski građani su se, na ponovljenom referendumu 2002. godine, pozitivno izja-

³ Detaljnije na Internet adresi: <http://www.rtbf.be/info/monde/europe/victoire-convaincante-du-oui-irlandais-pour-le-traite-de-lisbonne-147409#>, 14.10.2009.

⁴ Detaljnije na Internet adresi: <http://www.robert-schuman.org/oe.php?num=604>, 14.10.2009.

snili o Ugovoru iz Nice. Na taj način stvoreni su uslovi da 2003. godine Ugovor iz Nice stupi na snagu.

Gotovo identičan scenario ponovljen je na referendumima 2008. i 2009. godine. Međutim, ovoga puta, i pored pozitivnog ishoda na referendumu u Irskoj, još uvek se nisu stekli potrebni uslovi da Lisabonski ugovor stupi na snagu.

2. Republika Češka

Nakon irskog „da“ za trenutak je delovalo da Evropa može da odahne i da je izvesno da će evropska konstrukcija napokon dobiti novi institucionalni okvir. Irska je bila 25. država koja je ratifikovala Lisabonski ugovor. Svega nekoliko dana kasnije, Ugovor je ratifikovala i 26. zemlja., kada je 10. oktobra poljski predsednik potpisao Lisabonski ugovor. Dakle, ostala je još samo jedna država koja ga nije ratifikovala, Republika Češka.

Iako se češki parlament još 26. novembra 2008. godine pozitivno izrazio o Lisabonskom ugovoru, na osnovu češkog ustava ratifikacija nije validna sve dok je ne potpiše predsednik države. Međutim, češki predsednik, Vaclav Klaus, poznat po svojim evroskeptičnim stavovima, odbija da ratifikuje Lisabonski ugovor iz dva razloga.

Sa jedne strane, Češki ustavni sud bi trebalo da se izjasni povodom zahteva grupe senatora (pripadnika političe partije Vaclava Klause) o saglasnosti Lisabonskog ugovora sa Ustavom ove zemlje. Predsednik Češke ne želi da ratifikuje ugovor, sve dok Ustavni sud ne zauzme stav po ovom pitanju. Inače, rasprava u ustanom sudu je u toku i trebalo bi da se Sud izjasni 27. oktobra 2009. godine.⁵

Sa druge strane, predsednik Češke je izneo još jednu prepreku za ratifikaciju Ugovora, tražeći da se Češka izuzme iz Povelje o osnovnim pravima (klauzula *opt-out*). Poučen primerima, Velike Britanije i Poljske koje su, uslovljavajući ratifikaciju Lisabonskom ugovora dobijanjem određenih izuzeća iz Povelje, uspele da privole Evropsku uniju i ostvare svoje ciljeve, češki predsednik odlučan je da istraje u svojoj nameri. S tim u vezi, formirana je *ad hoc* grupa koja naporno radi na tekstu kojim bi ovi posebni češki uslovi bili formalizovani

⁵ Detaljnije na Internet adresi: <http://www.euractiv.com/fr/avenir-europe/mise-garde-republique-tchque-representant-commission/article-186363#>, 15.10.2009.

Prema tumačenju koje preovladava u političkim krugovima bliskim češkom predsedniku, striktna primena Povelje o osnovnim pravima bi mogla da ima ozbiljne posledice na imovinske odnose u ovoj zemlji. Predsednik Češke i njegovi politički sledbenici smatraju da Republika Češka mora da dobije izuzeće iz Povelje o osnovnim pravima jer bi, u suprotnom, potomci Sudetskih Nemaca proterani iz Čehoslovačke posle Drugog svetskog rata mogli, na osnovu Povelje, da traže povraćaj imovine. Iako većina stručnjaka ova strahovanja češkog predsednika odbacuje kao neosnovana, Vaclav Klaus ističe da se plaši da bi Nemci, pozivajući se na Povelju, mogli da zaobiđu češke sudove i preko evropskih sudova ostvare pravo na povraćaj konfiskovane imovine.⁶

Predsednik Češke, kao uslov za potpisivanje Ugovora zahteva snažne i obavezujuće garancije Evropske unije da Lisabonskim ugovorom neće biti ugrožena postojeća imovinska prava. Pritom, ne prihvata, tj. neće se zadovoljiti samo deklaracijom sličnom onoj koju je EU usvojila da bi umirila irska strahovanja da Ugovor neće uticati na neutralnost, poreze i zakon o abortusu, već želi jače garancije za svakog građanina Češke.

Inače, sva poglavlja Povelje o osnovnim pravima su obavezujuća za sve zemlje EU izuzev za Veliku Britaniju i Poljsku, čiji su prigovori usvojeni. Britanija se protivila pojedinim odredbama poput široko definisanog prava na štrajk radnika⁷, dok je Poljska insistirala da dobije garancije da usled primene sporazuma neće morati da menja svoje porodične i običajne zakone. S obzirom na to da je Evropska unija udovoljila zahtevima ove dve zemlje, predsednik Vaclav Klaus insistira da i Češka (poput Poljske i Velike Britanije) dobije pravo na izuzeće (klauzula *opt-out*). Dakle, predsednik Češke zahteva da Češka bude izuzeta iz primene Povelje o osnovnim pravima koja je sastavni deo Lisabonskog ugovora.

⁶ Detaljnije na Internet adresi: <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/czech-president-wants-lisbon-treaty-optout-1800218.htm>, 15.10.2009.

⁷ Pravo na štrajk bilo je predmet brojnih sukoba između Velike Britanije i ostatka Unije tokom osamdesetih godina prošlog veka. Socijalna politika Velike Britanije oduvek se razlikovala od socijalne politike država članice kontinentalnog dela Evropske zajednice. Stoga velika Britanija nije ni pristupila Socijalnom protokolu koji je 1989. godine potpisalo 11 od tada 12 država članica EU.

U ovom trenutku, pravni stručnjaci okupljeni u okviru *ad hoc* radne grupe tragaju za legitimnim načinom da se u Lisabonski ugovor unese odredba da Povelja o osnovnim pravima ne važi za Češku, a da se pri tom tekst Ugovora ne promeni u meri koja bi implicirala ponovnu ratifikaciju Ugovora u državama članicama Evropske unije.

3. Posledice nestupanja na snagu Lisabonskog ugovora

Evropski zvaničnici su zauzeli stav da bi Lisabonski ugovor trebalo da počne da se primenjuje najkasnije do kraja 2009. godine, tačnije od 1. januara 2010. godine. Dakle, do tada bi trebalo da se nađe rešenje i da se prevaziđu problemi oko potpisivanja Ugovora od strane češkog predsednika.

Budući da mandat Evropske komisije ističe 31. oktobra 2009. godine, očekuje se da će joj na sastanku u Briselu 29. i 30. oktobra mandat biti produžen na određeno vreme, dok se ne formira nova Komisija. Taj prelazni period, do formiranja nove Komisije ne bi trebalo dugo da traje i zato se vode intenzivni pregovori između evropskih zvaničnika i češkog predsednika kako bi se on što pre privoleo da potpiše Lisabonski ugovor. da S obzirom na to da sastav nove Komisije u velikoj meri zavisi od toga koji će se Ugovor primenjivati, sasvim je jasno zašto su oči evropske javnosti uprte u pravcu Češke i insistira se da Češka što pre ratifikuje Lisabonski ugovor.

Ukoliko stupi na snagu i nova Komisija bude formirana na osnovu Lisabonskog ugovora, svaka država članica će i dalje imati svog predstavnika u okviru ovog kolegijalnog organa. Međutim, ukoliko se situacija iskomplikuje i Lisabonski ugovor ne stupi na snagu, Komisija će morati da se formira na osnovu Ugovora iz Nice. U tom slučaju, njen sastav će izgledati potpuno drugačije- Ugovorom iz Nice predviđeno je da bi Komisija trebalo da ima manje komesara nego što je država članica (za razliku od Lisabonskog ugovora na osnovu koga svaka država članica ima po jednog komesara⁸). Dakle, ukoliko bi se nastavilo sa primenom Ugovora iz Nice pojedine zemlje izgubile svoje predstavnike u Komisiji.

⁸ Član 9D stav 4. Lisabonskog ugovora:“ Komisija imenovana između datuma stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona i 31. oktobra 2014. godine sastoji se od predstavnika svake države članice, uključujući njenog predsednika i visokog predstavnika Unije za inostrane poslove i politiku bezbednosti , koji je jedan od njenih potpredsednika.“

Kao jedan od razloga za stupanje na snagu Lisabonskog ugovora početkom 2010. godine, često se pominje i činjenica da Veliku Britaniju očekuju izbori u proleće 2010. godine. Inače, šef konzervativne partije izjavio da, ukoliko njegova stranka pobedi, Lisabonski ugovor će morati da se preispita na referendumu u Velikoj Britaniji. Stoga se i insistira na ubrzanju procesa ratifikacije Ugovora u Češkoj. U slučaju da u Lisabonski ugovor ne stupi na snagu pre proleća, njegova sudbina postaje krajnje nezvesna, a funkcionisanje Evropske unije na osnovu Ugovora iz Nice, dodatno otežano.

S obzirom na to da je reforma, pre svega institucionalnog sistema Unije, neophodna, stupanje na snagu Lisabonskog ugovora bilo bi veoma korisno za funkcionisanje i budućnost Evropske unije uopšte. Imajući u vidu da su rešenja predviđena Lisabonskim ugovorom pre svega usmerena na povećanje efikasnosti u radu institucija i demokratičnosti Unije, ne postoje opravdani razlozi za odlaganje stupanja ovog akta na snagu. Ugovorom iz Lisabona predviđene su izmene u načinu rada evropskih institucija i prilagođen je sadašnjem sastavu Evropske unije koju čine dvadeset sedam država članica.

III REFORMA PREDVIĐENA LISABONSKIM UGOVOROM

Reforma predviđena Lisabonskim ugovorom zasniva se, u velikoj meri, na rešenjima iz Predloga ugovora o Ustavu Evropske unije. Među najvažnijim novinama sadržanim u Lisabonskom ugovoru izdvajaju se: institucionalna reforma i unapređenje zaštite osnovnih ljudskih prava. Osim toga ovim Ugovorom je predviđeno i priznanje pravnog subjektiviteta Evropske unije⁹, ukidanje razlika između stubova Evropske unije¹⁰, izmena naziva zakonodavnih akata¹¹, mogućnost izlaska država članica

⁹ Osnivačkim ugovorima Evropskoj uniji nije priznato svojstvo pravnog lica. Pravni subjektivitet imaju samo Evropske zajednice.

¹⁰ Na osnovu Lisabonskog ugovora izjednačeni su stubovi, uz očuvanje određenih specifičnosti u 2. stubu (Zajednička spoljna i bezbednosna politika).

¹¹ Ugovorom iz Lisabona izmenjeni su nazivi akata koje donosi Evropska unija. Klasični nazivi *uredba* i *direktiva* zamenjeni su terminima *zakon* i *okvirni zakon*. Radi se o terminološkoj promeni, pošto nema nikakvih izmena u pogledu definicije i posledica koje ovi pravni akti proizvode.

iz Unije¹², pravo građanske inicijative¹³, pojednostavljenje pokretanja mehanizma bliže saradnje¹⁴ itd.

Najpre će biti razmotreno priključenje Povelje o osnovnim pravima Lisabonskom ugovoru. Iako nije bilo očekivano, pozivanje na ovu Povelju izazvalo je brojne posledice, tačnije komplikacije prilikom ratifikacije Lisabonskog ugovora. Nakon toga, biće analizirana institucionalna reforma, koja svakako, predstavlja ključni aspekt Lisabonskog ugovora. Evropska unija danas ima dvadeset sedam država članica, a da institucije funkcionišu na osnovu izmenjene verzije Ugovora iz Nice (koji je usvojen u momentu kada je Unija imala petnaest država članica). Reforma institucionalnog okvira Unije odnosi se, pre svega, na povećanje efikasnosti u radu institucija, kao i na demokratizaciju *komunitarnog* sistema. Lisabonskim ugovorom ne narušava se jedinstveni institucionalni okvir Unije, već se samo prilagođava aktuelnim potrebama Evropske unije koju čini dvadeset sedam država članica.

1. Povelja o osnovnim pravima

Lisabonskim ugovorom ostvaren je veliki napredak kada je u pitanju zaštita osnovnih prava u okviru Evropske unije. Ovim Predviđeno je da Povelja o osnovnim pravima ima istu pravnu snagu kao i sami Ugovori i na taj način stavljena je tačka na dugotrajni proces evolucije zaštite ljudskih prava u okviru Evropske unije.

Zanimljivo je da Evropska unija nije potpisnica Evropske konvencije o zaštiti osnovnih ljudskih prava, tako da ona, formalno nikada nije ni bi-

¹² Lisabonskim ugovorom je po prvi put u istoriji Evropske unije ugovorom predviđena mogućnost da država članica istupi iz Unije.

¹³ Na osnovu ovog prava milion evropskih građana može da zahteva da evropske institucije uvrste određeni zakonodavni ili politički predlog na dnevni red. Cilj ove mobilizacije građana je da Komisija iznese njihov predlog u Savetu ministara i u Evropskom parlamentu

¹⁴ Mehanizam bliže saradnje, predviđen još Ugovorom iz Amsterdama (koji formalno nije upotrebljen do današnjih dana) omogućava određenom broju država članica Unije da otpočnu zajedničke aktivnosti, tj. unaprede saradnju u određenoj oblasti u okviru institucionalnog okvira Unije. Ostale države članice mogu naknadno, kada se steknu uslov, da se priključe saradnji (kao što je slučaj sa zajedničkom monetom i Šengenskom saradnjom; u oba slučaja nisu sve države članice učestvovala od samog početka, već su se naknadno uključivale).

la izvor prava u Uniji. Zaštita osnovnih prava u Uniji osigurana je posredno. Iako formalno nije izvor prava, Evropska konvencija o ljudskim pravima, kao i ustavne tradicije zajedničke za sve države članice Unije, predstavljaju izvor inspiracije. Zaštita prava sadržanih u Konvenciji i ustavnim tradicijama, je obezbeđena preko opštih pravnih principa koji su formalno izvor prava Evropske unije. Na osnovu člana 6. stav 2. Ugovora EU: „ Unija poštuje osnovna prava, koja su garantovana Evropskom konvencijom o očuvanju ljudskih prava i osnovnih sloboda, potpisanom u Rimu 4. novembra 1950. godine i koja, kao opšta pravna načela Zajednice, proizilaze iz ustavnih tradicija koje su zajedničke državama članicama.“ Sud, naravno, može da se poziva i druge izvore inspiracije, pre svega na međunarodne konvencije čiji su članovi države članice.¹⁵

Dakle, Povelja o osnovnim pravima nije formalni izvor prava na koji se poziva *komunitarni* sudija, već samo izvor inspiracije. Prvi put je kao izvor prava predviđena Predlogom ugovora o Ustavu Evropske unije, a slično rešenje sadrži i Lisabonski ugovor. Međutim, za razliku od Ustavnog ugovora, u okviru Lisabonskog ugovora, Povelja o osnovnim pravima ne predstavlja sastavni deo samog teksta Ugovora, ali joj je priznata ista pravna snagu kao i Ugovorima. Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona, Povelja i zvanično postaje deo primarnog prava Evropske unije. Budući da je član 6. Ugovora EU i dalje važi, opšti pravni principi će imati određeno mesto u pravnom sistemu Evropske unije, samo će izgubiti ekskluzivnost u meri u kojoj će Povelja o osnovnim pravima predstavljati osnovni instrument zaštite.

Inače, Ugovor iz Lisabona ne poziva se na originalnu verziju Povelje koju su države članice potpisale u Nici, već na verziju koja je revidirana za potrebe ovog Ugovora, i koju su institucije potpisale 12. decembra 2007. godine.

Povelja o osnovnim pravima Unije reafirmiše prava koja, naročito, proizilaze iz ustavnih tradicija i zajedničkih međunarodnih obaveza država članica, iz Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, iz Socijalne povelje, koju su usvojili Unija i Savet Evrope, kao i iz pravosudne prakse Suda pravde Evropske unije i Evropskog suda za ljud-

¹⁵ Ovakav pristup pokazao se kao naročito uspešan kada je reč o socijalnim pravima koji nisu zagarantovani Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Zahvaljujući Sudu pravde Evropska povelji o socijalnim pravima, zaključena pod okriljem Saveta Evrope, dobila je poseban značaj u okviru pravnog sistema Evropske unije.

ska prava. Povelja o osnovnim pravima Evropske unije sadrži 54 člana koji su podeljeni u okviru sedam naslova, a to su: dostojanstvo, slobode, jednakost, solidarnost, pravo građanstva, pravda i opšte odredbe o tumačenju i primeni Povelje.

Iako su prvobitno sve države članice podržave priključenje Povelje Lisabonskom ugovoru, vremenom se ispostavilo da Povelja predstavlja prepreku za ratifikaciju Ugovora u pojedinim zemljama. Da bi pristale da ratifikuju Lisabonski ugovor, Velika Britanija i Poljska dobile određena izuzeća iz Povelje, a Češka ga i dalje nije ratifikovala, uslovljavajući ratifikaciju dobijanjem klauzule *opt-out* iz Povelje.

2. Povećanje efikasnosti u radu evropskih institucija

U cilju unapređenja efikasnosti rada Evropske unije, Ugovorom iz Lisabona predviđena je institucionalizacija Evropskog saveta i uvođenje jedne potpuno nove funkcije- predsednika Evropskog saveta. Takođe, Lisabonski ugovor sadrži novine vezano za sastav Komisije, kao i izmene u pogledu vođenja spoljnih poslova Evropske unije.

Jedna od ključnih novina predviđena Ugovorom iz Lisabona je priznavanje Evropskom savetu statusa institucije. Osim toga, Evropski savet dobio je i predsednika koji se bira na period od dve i po godine. Stoga se često, u evropskim krugovima može čuti da Evropska unija dobija „novo lice“¹⁶. Predsednika Evropskog saveta će, u očima evropskih građana, biti neka vrsta personifikacije Evrope, *Gospodin Evropa (Gospođa Evropa)*¹⁷.

Inače, Evropski savet danas čini dvadeset sedam predsednika država i vlada koji se formalno sastaju tri, četiri puta godišnje. Predsedavajući se određuje sistemom rotacije i mandat mu traje šest meseci. Dakle, predsedavajući Evropskog saveta, tokom svog šestomesečnog mandata, predse-
dava svega jednom ili dva puta međudržavnim sastancima. Stoga u njegovom radu ne postoji kontinuitet, a sukcesivni predsedavajući mogu da

¹⁶ T.Chopin, Y. Bertoncini: « Le Traité de Lisbonne: des réponses utiles, mais partielles, aux défis politiques lancées à l' Union européenne», tekst dostupan na Internet adresi: http://www.robert-schuman.org/question_europe.php?num=qe-87, 15.10.2009.

¹⁷ A. Lamassoure, „ L'Union européenne après le *non* irlandais“, tekst dostupan na Internet adresi: http://www.robert-schuman.org/entretien_europe.php?num=26, 15.10.2009.

zanemare određene zaključke donesene na prethodnim sastancima Evropskog saveta. Takođe, evropski građani se osećaju potpuno odsećenim od bilo kakvog uticaja na rad Evropskog saveta, koji predstavlja jedan od glavnih izvora moć u Evropskoj uniji.

Izborom jedne ličnosti koja će obavljati funkciju predsednika u periodu od dve i po godine i koja, tokom tog mandata, neće vršiti nikakve funkcije na nacionalnom nivou, Evropski savet će imati kontinuitet u radu i predstavnika u očima građana. Izabran na mandat od dve i po godine, sa mogućnošću reizbora, predsednik će koordinirati rad Evropskog saveta i davati smernice evropskoj politici. Na međunarodnom planu, partneri Evropske unije konačno će dobiti identifikovanog sagovornika, a na unutrašnjem planu, evropski građani konkretnu ličnost kojoj mogu da upute svoje kritike i sugestije.¹⁸ Stoga, u slučaju da se Briselu usvoji neka nepopularna odluka, više ne bi mogle da se upućuje opšte osude kao npr.: „Za to je kriva Evropa!“, već „To je greška G-dina (G-đe) tog i tog!“. Shodno tome, koliko na sledećim izborima, taj G- dina (G-đa) ne bi bili izabrani. Dakle, politika Evropske unije bila bi u skladu sa voljom njenih građana¹⁹.

Što se veličine Evropske komisije tiče, nakon dugih i burnih diskusija, Ugovorom iz Lisabona predviđeno kompromisno rešenje u pogledu njenog sastava. Budući da je u institucionalnom trouglu Evropske unije (Evropska komisija, Evropski parlament i Savet ministara), Komisija institucija zadužena da zastupa opšte interese Evropske unije, svaka država članica ima po jednog predstavnika u Komisiji. Prilikom izrade Ugovora iz Lisabona, postavilo se pitanje da li se i dalje može nastaviti sa dosadašnjom praksom. S jedne strane, u slučaju da je odgovor pozitivan, to bi značilo da će Evropska komisija jednog dana ima tridesetak članova. Teško je zamisliti da bi rad kolegijalnog organa od trideset članova mogao da bude efikasan, što jedan od osnovnih zahteva kada je u pitanju funkcionisanje organa koji predstavlja izvršnu vlast Unije. Ali sa druge strane, podjednako je teško zamisliti da dvadeset sedam država članica, kako velikih tako i malih, prihvati da nema svog predstavnika u okviru zajed-

¹⁸ Vid. J. Čeranić, „Institucionalizacija Evropskog saveta“, *Strani pravni život*, 3/2007, 36-47.

¹⁹ A. Lamassoure, „L'Union européenne après le non irlandais“, tekst dostupan na Internet adresi: http://www.robert-schuman.org/entretien_europe.php?num=26, 15.10.2009.

ničke institucije koja raspolaže monopolom predlaganja zakona i ima velika ovlašćenja u oblasti konkurencije.²⁰

Ugovorom iz Nice predviđeno je smanjenje broja komesara u trenutku kada Unija bude imala dvadeset sedam država članica.. Međutim, Ugovorom iz Lisabona smanjenje broja članova Komisije je odloženo i odlučeno da se određeno vreme, zadrži rešenje predviđeno važećim Ugovorom. Na taj način izašlo se u susret malim i srednjim državama koje žele da, i dalje imaju svoje predstavnike u ovoj instituciji. Ipak, predviđeno je da, od 1. novembra 2014. godine, broj evropskih komesara ne prelazi 2/3 broja država članica, što bi u ovom trenutku značilo da Komisija ne bi smela da ima više od osamnaest članova. Članovi Evropske komisije biće određivani između dvadeset sedam država članica sistemom rotacije, uz garancije da će svaka država imati predstavnika u dva od tri uzastopna sastava Komisije. Izmenama sastava Evropske komisije, zasnovanim na principu ravnopravne rotacije, garantuje se efikasnost i legitimnost rada ove institucije u okviru institucionalnog sistema Evropske.²¹

Kada je reč o rukovođenju spoljnim aktivnostima Evropske unije, Lisabonskim ugovorom je predviđeno da će visoki predstavnik Evropske unije za inostrane poslove i politiku bezbednosti predstavljati Uniju na međunarodnom planu.²² Njega imenuje Evropski savet, kvalifikovanom većinom, na osnovu saglasnosti predsednika Komisije. Ova odredba identična je odredbi Predloga ugovora o Ustavu Evropske unije koja se odnosila na ministra spoljnih poslova.

Visoki predstavnik istovremeno je i jedan od potpredsednika Komisije, čime je, u oblasti spoljnih poslova, obezbeđeno jedinstvo izvršne vlasti. Visoki predstavnik obavljaće funkcije koje su do sada izvršavali visoki predstavnik Saveta za spoljnu politiku i zajedničku bezbednost i evrop-

²⁰ Ostavljajući po strani sve racionalne argumente u prilog revidiranju broja članova Komisije, nameće se pitanje da možda ne postoje i neki drugi, prikriveni motivi za smanjenje broja komesara. Imajući u vidu da se u Komisiji odluke donose prostom većinom, postavlja se pitanje koliko je zapravo za efikasnost rada ovog kolegijalnog organa važno da se smanji broj komesara ? Ne kriju li se iza argumenata za smanjenje broja komesara neki drugi motivi kao što su želje pojedinih zemalja da povećaju svoj uticaj u ovoj instituciji?

²¹ Vid. J. Čeranić: „ Ugovor iz Lisabona- institucionalna reforma Evropske unije“, *Strani pravni život*, 2/ 2008, 45-62.

²² Član 9E Lisabonskog ugovora.

ski komesar za spoljne odnose. Spajanje ovih ovlašćenja u rukama jednog čoveka, trebalo bi da doprinese koherentnosti evropske spoljne politike. S obzirom na činjenicu da će interese Evropske unije zastupati jedna ličnost, Evropa će, po prvi put, na međunarodnoj sceni „imati lice i broj telefona“²³.

Budući da će visoki predstavnik predsedava formacijom Saveta ministara zaduženom za Spoljnu politiku i zajedničku bezbednost, može se zaključiti da je Ugovorom iz Lisabona predviđena jedna veoma uticajna politička funkcija. Visoki predstavnik, kao i predsednik Evropskog saveća, odvojen je od unutrašnje političkog života zemlje iz koje potiče kako bi svu svoju energiju mogao da usmeri na evropska pitanja.

3. Demokratizacija Evropske unije

Jedan od osnovnih ciljeva Lisabonskog ugovora je demokratizacija Evropske unije. U tom smislu ugovorom je, sa jedne strane, ojačana uloga Evropskog parlamenta i povećan broj slučajeva u kojima se odluke donese procedurom zajedničkog odlučivanja Saveta i Parlamenta, a sa druge strane, predviđene su izmene vezano za sam način donošenja odluka u Savetu.

Na osnovu Lisabonskog ugovora, Evropski parlament vrši, zajedno sa Savetom, funkciju zakonodavnog i budžetskog organa. Takođe, Parlament sprovodi političku kontrolu i daje mišljenja u skladu sa uslovima predviđenim ugovorima i bira predsednika Komisije.²⁴ Evropski parlament je sastavljen od predstavnika građana Unije koji se biraju na opštim izborima, direktno, slobodnim i tajnim glasanjem na period od pet godina. Broj poslanika Evropskog parlamenta ne prelazi sedam stotina pedeset plus predsednik. Lisabonskim ugovorom je predviđeno da je predstavljanje građana Unije osigurano primenom metode degresivne proporcionalnosti, sa minimumom od šest članova za državu članicu. Inače, nijedna država članica ne može imati više od devedeset šest poslanika u Parlamentu.

²³ T. Chopin, L. Macek: „Le traité réformateur : vers une Union européenne politique ?“, tekst dostupan na Internet adresi: http://www.robert-schuman.org/question_europe.php?num=qe-78, 15.10.2009.

²⁴ Član 9A stav 1. Lisabonskog ugovora.

Jedan od najznačajnijih aspekata reforme tiče se načina donošenja odluka u Uniji. Predviđeno je da se zakonodavni akti, osim izuzetno, donose u okviru procedure zajedničkog odlučivanja i ona postaje regularna zakonodavna procedura. Procedura zajedničkog odlučivanja počiva na sporazumu između Parlamenta i Saveta i na ovaj način Evropski parlament je postao ravnopravni zakonodavac sa Svetom. Ova procedura najviše će se primenjivati u oblastima za koje je Unija već nadležna na osnovu Osnivačkih ugovora (npr. unutrašnje tržište). Međutim, procedura zajedničkog odlučivanja predviđena je i u jedanaest novih oblasti, za koje Unija postaje nadležna tek kada Ugovor iz Lisabona stupi na snagu (npr. kontrola lica na granicama, doček i tretman lica koja traže azil, borba protiv ilegalne imigracije).

Dakle, Evropski parlament je, kao predstavnik interesa građana Evrope, postao značajan činilac prilikom donošenja zakonodavnih akata Unije. Građani Evrope, koji u poslednjih nekoliko godina često ističu problem demokratskog deficita²⁵, trebalo bi da postanu svesni činjenice da, preko svojih predstavnika u Parlamentu, mogu uticati na donošenje odluka u Uniji.

Lisabonskim ugovorom takođe je postignut sporazum oko načina donošenja odluka u Savetu ministara, pitanju koje je u proteklih deset godina bilo jedna od centralnih tema međuvladinih pregovora.. Predviđen je novi način obračunavanja glasova u Savetu ministara, kada se odluke donose kvalifikovanom većinom. Ovim novim načinom uzima u obzir demografsku, ekonomku i političku težinu svake države članice Evropske unije. Reč je sistemu koji se zasniva na tzv. *dvostrukoj većini*- država i stanovništva. Na osnovu ovog sistema Svet ministara može doneti odluku većinom ukoliko je sa njom saglasno najmanje 55% država (ili 15 država članica u Uniji od dvadeset sedam zemalja) koje predstavljaju najmanje 65% stanovništva.²⁶ Kompromisom postignutim na Evropskom savetu u Lisabonu, predviđeno je da će novi sistem obračunavanja početi da se primenjuje od 2014. godine, ili na zahtev određenih država, od 2017. godine.²⁷ Odlaganjem primene novog sistema, sam prelazak na no-

²⁵ Problem koji se u toku poslednje decenije javio u Evropskoj uniji: građani smatraju da nisu dovoljno uključeni u funkcionisanje Evropske unije, osećaju se odsečeno od procesa donošenja odluka i evropske institucije ne doživljavaju kao zastupnike svojih interesa.

²⁶ Član 9C, stav 4. Lisabonskog ugovora.

²⁷ Član 9C, stav 5. Lisabonskog ugovora.

vi način obračuna glasova u Savetu ministara nije doveden u pitanje. Zahvaljujući novom sistemu obračuna glasova, obezbeđuje se ravnoteža između velikih i malih država članica. Da bi se velike države onemogućile da blokiraju usvajanje određene odluke u Savetu, predviđeno je da manjinu za blokadu, moraju činiti najmanje četiri države članice.

IV ZAKLJUČNI OSVRT

Sudbina Lisabonskog ugovora i dalje nije potpuno izvesna, ali se pretpostavlja da će se prevazići problemi oko ratifikacije u Republici Češkoj. Trebalo bi da se iznađe takvo pravno rešenje koje omogućava da, sa jedne strane, Češka dobije izuzeće iz Povelje o osnovnim pravima, a sa druge strane, tekst Ugovora ne izmeni toliko da mora da ide na ponovnu ratifikaciju u ostalih dvadeset šest država članica. U slučaju da se nađe zajednički jezik sa češkim predsednikom i on prihvati da stavi potpis na akt iz Lisabona, ovaj Ugovor bi trebalo da stupi na snagu do kraja 2009. godine, tačnije od 1. januara 2010. godine. Dakle, posle više od decenije traganja za rešenjima za prevazilaženje problema nastalih usled proširenja njenog sastava, Evropska unija bi konačno dobila institucionalni okvir koji je u skladu sa brojem država članica.

Primena Lisabonskog ugovora omogućila bi da rad evropskih institucija bude efikasniji, a Unija konačno izađe iz perioda višegodišnje stagnacije. Takođe, zahvaljujući pojedinim rešenjima Lisabonskog ugovora, evropska konstrukcija bi trebalo da bude demokratičnija, a sam proces donošenja odluka *bliži* građanima. Što se tiče afirmacije Unije kao aktera na međunarodnoj pozornici, na osnovu ovlašćenja koja su Lisabonskim ugovorom dodeljen viskom predstavniku, aktivnosti Unije na međunarodnom planu trebalo bi da budu koherentnije, a njene pozicije u svetu ojačane.

Iako je važnost Lisabonskog ugovora nesporna, pre svega kada je reč o deblokadi rada institucija, ovaj Ugovor ipak ne sadrži rešenja za mnoge probleme sa kojim se Evropska unija suočava danas. Lisabonski ugovor samo daje odgovore na određena tehnička pitanja koja omogućavaju Uniji da izađe iz perioda krize i nastavi normalno da funkcioniše. Tek tada Unija će možda biti sposobna da se uhvati koštac sa veoma delikatnim političkim pitanjima, kao što su na primer pitanje spoljnih granica Evropske unije ili nastavak demokratizacije i politizacije ove jedinstvene međunarodne tvorevine, koja je više od međunarodne organizacije, a manje od

federalne države. Odgovore na ova, veoma važna, pitanja za budućnost Unije kao u istoriji, do sada, nepoznate forme organizacije država nacija, trebalo bi potražiti van okvira Ugovora. Međutim, da bi se moglo diskutovati o svim ovim političkim aspektima Evropske unije, neophodno je da budu rešeni svakodnevni problemi vezano za funkcionisanje njenog institucionalnog okvira.

Za Lisabonski ugovor moglo bi se reći da predstavlja samo preduslov, početnu stanicu na dugom reformatorskom putu pred kojim se Evropska unija nalazi. Stoga je interesu Unije i njenih građana da Lisabonski ugovor bude ratifikovan i stupi na snagu od 1. januara 2009. godine.

Jelena Čeranić. MA

Institute of Comparative Law, Belgrade

RATIFICATION OF THE LISBON TREATY - EUROPEAN UNION REFORM: BALANCE AND PERSPECTIVES

The paper deals with the procedures of ratification of the Lisbon Treaty and the European Union reform provided by this Treaty. The reform Treaty was signed at the European Council conference in Lisbon on 13th of December 2007 with a view to enhancing the efficiency and democratic legitimacy of the Union and to improving the coherence of its action. The treaty has not yet been ratified by all EU member states, as required for it to take effect.

After introductory notes with regard to the importance of the EU institutional reform, the author analyses the problems related to the ratification of the Lisbon Treaty. The special attention is paid to the procedures of ratification in the Republic of Ireland and the Czech Republic. After the initial rejection of the Treaty in 2008 by the Irish electorate, a decision was reversed in a second referendum in October 2009. But in the meantime the situation in the Czech Republic became very complicated. On the one hand, the group of senators submitted a complaint to the co-

untry's Constitutional Court calling on it to determinate whether the Lisbon Treaty violates the country's constitution. The Czech president said that he would not sign the Treaty until the court makes its judgment. The Czech Constitutional Court is expected to deliberate on the matter on October 27. But on the other hand, the Czech president stated that he wanted a Czech opt-out clause for the European Charter of Fundamental Rights before he would provide his signature.

The second part of the article is dedicated to the prominent changes provided by the Lisbon Treaty such as: creation of a President of the European Council with a term of two and half years and a High Representative for Foreign Affairs to present a united position on EU policies, increased involvement of the European Parliament in the legislative process through extended codecision with the Council of Ministers, elimination the pillar system, reduction of the number of commissioners, incorporation of The Charter of Fundamental Rights to the Lisbon Treaty. .

Within the concluding observations, the author sums up presented observations and especially emphasizes the importance of the entering into force of the Lisbon Treaty by the end of 2009.

Key words: European Union, Lisbon Treaty, ratification, reform, referendum, entering into force, Charte of fundamental rights.