

Mr Jelena Čeranić
Istraživač saradnik
Institut za uporedno pravo, Beograd

udk: 341.1.EU
Primljeno 01.04.2008.

UGOVOR IZ LISABONA- INSTITUCIONALNA REFORMA EVROPSKE UNIJE

Rad je posvećen Ugovoru potpisanom na konferenciji u Lisabonu 13. decembra 2007. godine. Ovim ugovorom, koji predstavlja konsenzus dvadeset sedam država članica Evropske unije, predviđene su izmene i dopune Ugovora o osnivanju Evropske unije i Ugovora o Evropskim zajednicama. Većina odredaba Ugovora iz Lisabona preuzeta je iz Predloga ugovora o Ustavu Evropske unije.

Nakon uvodnih napomena o načinima ratifikacije koje su predvidele države članice, autor analizira razloge za institucionalnu reformu Evropske unije. Tokom poslednje decenije, Evropska unija suočava se sa političkim izazovima kao što su: porast broja država članica Unije, zahtev za demokratizacijom načina funkcionisanja institucija i neophodnost jačanja položaja Evropske unije na međunarodnom planu. U prvom delu rada autor analizira odredbe Ugovora iz Lisabona kojima se način rada institucija usklađuje sa povećanjem broja država članica. Odredbe se odnose na preraspodelu mandata u Evropskom parlamentu, sastav Komisije i izmenjeni način donošenja odluka u Savetu ministara. Drugi deo rada posvećen je demokratizaciji Evropske unije koja se postiže povećanjem ovlašćenja Evropskog parlamenta, transparentnošću rada institucija, jačanjem uloge nacionalnih parlamenata i uvođenjem prava inicijative za evropske građane. U trećem delu rada autor ispituje novine predložene Ugovorom koje se odnose na položaj Evropske unije kao aktera na međunarodnoj sceni. Ugovorom iz Lisabona predviđeno je sjedinjenje funkcije Visokog predstavnika Evropske unije za spoljnu politiku i bezbednost sa funkcijom potpredsednika Evropske komisije, priznanje svojstva pravnog lica Evropskoj uniji i začeci Zajedničke evropske odbrambene politike.

U okviru zaključnih razmatranja, autor sumira izneta zapažanja i ističe neophodnost reforme kako bi Evropska unija, uprkos izmenjenoj situaciji, na unutrašnjem i na međunarodnom planu, mogla da nastavi da funkcioniše.

Ključne reči: *Evropska unija, Ugovor iz Lisabona, reforme, pravni poredak, evropske institucije, demokratija.*

I UVODNE NAPOMENE

Ugovor potpisan 13. decembra 2007. godine u Lisabonu, nailazi na pozitivne reakcije evropske javnosti. Budući da je ovim ugovorom postignut konsenzus između dvadeset sedam država članica, Unija bi trebalo da izađe iz perioda blokade uzrokovanog francuskim, a zatim i holandskim «ne» iz 2005. godine, kada su ove dve države na referendumu odbacile predlog Ustavnog ugovora.

Novi dokument, o kojem su lideri dvadeset sedam država članica Evropske unije postigli sporazum u prestonici Portugalije zasniva se, u najvećoj meri, na rešenjima iz odbačenog Predloga ugovora o Ustavu Evropske unije. Međutim, dok je za Predlog Ustava bilo predviđeno da zameni sve postojeće ugovore, Ugovor iz Lisabona ih samo dopunjava. Na osnovu ovog ugovora Unija će dobiti pravni okvir i neophodna sredstva kako bi mogla da se suprotstavi budućim izazovima i odgovori na očekivanja svojih građana.

Da bi stupio na snagu, Ugovor iz Lisabona mora biti ratifikovan u svih 27 država članica. Svaka država, u skladu sa svojim unutrašnjim ustavnim propisima, određuje da li će se o ratifikaciji dokumenta izjašnjavati građani na referendumu ili nacionalni parlamenti. I dok se dvadeset šest država članica opredelilo za parlamentarni put, jedino je Irska donela odluku da će se o Ugovoru iz Lisabona izjašnjavati građani putem referendumu. Ukoliko bude ratifikovan u svih dvadeset sedam zemalja, Ugovor će stupiti na snagu 1. januara 2009. godine, kako bi njegove odredbe počele da se

primenjuju pre održavanja evropskih parlamentarnih izbora u junu 2009. godine.

Dokle god sve države članice ne ratifikuju Ugovor iz Lisabona, u Evropskoj uniji će se primenjivati Ugovor iz Nice iz 2001. godine, koji je na snagu stupio 2003. godine.

Ugovor iz Lisabona, koji je već ratifikovan u pojedinim državama, daje odgovore na tri velika problema, politička pitanja sa kojima se Evropska unija suočava još od 90-ih godina, a koje su šefovi država i vlada konstatovali još 2001. godine u Deklaraciji iz Lakena:

- Prvo pitanje vezano je za sukcesivno povećavanje broja država članica Evropske unije (od dvanaest zemalja 1995. godine na dvadeset sedam 2007. godine);
- Drugo pitanje tiče se demokratizacije Evropske unije;
- Treće pitanje odnosi se na položaj Evropske unije na međunarodnom planu.

Rešenja predložena Ugovorom iz Lisabona, u velikoj meri, su preuzeta iz Predloga ugovora o Ustavu Evropske unije. I dok su u Ugovoru iz Lisabona pojedina pitanja veoma detaljno obrađena, neka druga nisu ni pomenuta. S jedne strane, Ugovorom je predviđena reforma kompletnog institucionalnog aparata Evropske unije. Međutim, sa druge strane, Ugovor ne sadrži rešenja za određena politička pitanja koja su, takođe, od velike važnosti za budućnost Evropske unije.

II PROŠIRENJE EVROPSKE UNIJE

Ukoliko kompromis postignut na Evropskom savetu u julu 2007. godine, uobličen u Ugovoru iz Lisabona u oktobru i usvojen u decembru iste godine, ratifikuju sve države članice, na političku diskusiju, otvorenu početkom 90-ih godina, biće stavljena tačka. Tokom poslednjih desetak godina Evropska unija pokušava da nađe način za izlazak iz krize prouzrokovane proširenjem evropske konstrukcije. Naime, Evropska unija je, sledeći ideju evropskog pomirenja promovisanu još 50-ih godina prošlog veka, u svoje okrilje, u poslednjih trinaest godina, od 1995. godine do danas, primila

petnaest novih država članica. Talas proširenja uzrokovao je probleme u dosadašnjem načinu funkcionisanja evropskih institucija. Dakle, bilo je neophodno pristupiti reformama i prilagoditi rad Unije novonastaloj situaciji, tj. izmeniti i uskladiti način na koji države članice učestvuju u donošenju zajedničkih odluka, uz očuvanje legitimiteta tih odluka. U tom smislu, potpisivanje Ugovora iz Lisabona ne predstavlja samo izlazak iz političke krize izazvane dvostrukim «ne» proleća 2005. godine, već, pre svega, rešenje institucionalne krize otvorene još početkom 90-ih godina.

Nova rešenja tiču se preraspodele poslaničkih mandata u Evropskom parlamentu, promena u sastavu Evropske komisije i novog načina donošenja odluka u Savetu ministara. Na osnovu ovih odredaba, evropske institucije, uprkos porastu broja država članica Unije, moćiće da nastave da funkcionišu normalno.

1. Nova raspodela poslaničkih mandata u Evropskom parlamentu

Pitanje broja predstavnika država članica u Evropskom parlamentu, nije bilo posebno sporno prilikom redakcije odredbe Ugovora iz Lisabona. Budući da su evropski poslanici direktni predstavnici naroda, sasvim je prirodno da se njihov broj poveća ulaskom novih zemalja u sastav Evropske unije. Takođe, potpuno je legitimno da broj poslanika na koji svaka država ima pravo zavisi od broja stanovnika (npr. mnogo je više nemačkih ili francuskih poslanika od luksemburških ili malteških). S obzirom na činjenicu da Evropski parlament gotovo sve odluke donosi većinom, na povećanje broja članova Parlamenta ne gleda se kao na potencijalni izvor blokade.

Nakon manjih problema vezanih za insistiranje Italije da dobije isti broj poslaničkih mesta kao Velika Britanija, postignut je kompromis. Ugovorom iz Lisabona predviđeno je da će ubuduće Evropski parlament imati 750 poslanika plus predsednik, dakle 751 člana ukupno. Veličina delegacija država članica kretaće se od 6 (Luksemburg) do 96 (Nemačka). Ovaj kompromis zasnovan je na principu «opadajuće proporcionalnosti» koji je i predložio i usvojio sam Evropski parlament.

2. Izmenjeni sastav Evropske komisije

Drugi institucionalni problem za koji je Ugovorom iz Lisabona predviđeno kompromisno rešenje, tiče se sastava Evropske komisije. Ovo pitanje bilo je mnogo komplikovanije od pitanja sastava Evropskog parlamenta, i oko njega su se vodile duge i burne diskusije. U institucionalnom trouglu Evropske unije (Evropska komisija, Evropski parlament i Savet ministara), Komisija je institucija zadužena da zastupa opšte interese Evropske unije. Ugovorom iz Nice predviđeno je da ova institucija bude sastavljena od po jednog predstavnika iz svake države članice. Prilikom izrade Ugovora iz Lisabona, postavilo se pitanje da li se i dalje može nastaviti sa praksom da svaka država članica ima po jednog predstavnika u Evropskoj komisiji. S jedne strane, u slučaju da je odgovor pozitivan, moramo se suočiti sa mogućnošću da jednog dana Evropska komisija ima tridesetak članova. Teško je zamisliti da bi rad ovog kolegijalnog organa od trideset članova mogao biti efikasan. Ali sa druge strane, podjednako je teško pretpostaviti da će dvadeset sedam država članica, kako velikih tako i malih, prihvatiti da nemaju svog predstavnika u okviru ključne zajedničke institucije, koja raspolaže monopolom u pogledu predlaganja zakona i ima velika ovlašćenja u oblasti konkurencije. I pored svih racionalnih argumenata u prilog revidiranju broja članova Komisije, čini se da, ipak, 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?

Nakon dugih i bezuspešnih pregovora vođenih tokom 90-ih godina, Ugovorom iz Lisabona postignut je kompromis u pogledu sastava Komisije. Odlučeno je da se, određeno vreme, zadrži rešenje predviđeno važećim ugovorom i na taj način izađe u susret malim i srednjim državama koje žele i dalje da imaju svoje predstavnike u ovoj veoma uticajnoj instituciji. Međutim, predviđeno je da, od 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 18 članova. Članovi Evropske komisije biće određivani između 27 država članica sistemom rotacije, uz garancije da

će svaka država imati predstavnika u 2 od 3 Komisije. Izmenama sastava Evropske komisije, zasnovanim na principu ravnopravne rotacije, garantuje se efikasnost i legitimnost rada ove institucije u okviru institucionalnog sistema Evropske unije.

3. Novi način donošenja odluka u Savetu ministara

Procedura donošenja odluka u Savetu ministara je, tokom deset godina, bila tema međuvladinih pregovora. Ukoliko bi se nastavilo sa jednoglasnim odlučivanjem, usvajanje odluka u Uniji od 27 država članica bilo bi veoma teško, neefikasno pa čak i paralizovano. Međutim, postavlja se pitanje da li su države spremne da se odreknu svog uticaja prilikom usvajanja evropskih odluka koje sve više i više utiču na njihovu ekonomiju, društvo i diplomatiju?

Ugovor iz Lisabona predlaže novi način obračunavanja glasova u Savetu ministara, kada se odluke donose kvalifikovanom većinom. Ovaj način uzima u obzir demografsku, ekonomsku i političku važnost svake države članice Evropske unije. Umesto sistema predviđenog Ugovorom iz Nice, Ugovor iz Lisabona preuzima rešenje Predloga ugovora o Ustavu Evropske unije koje se zasniva na *dvostrukoj većini*- država i stanovništva. Savet ministara može doneti odluku većinom ukoliko je sa njom saglasno najmanje 55% država (ili 15 država članica u Uniji od 27) koje predstavljaju najmanje 65% stanovništva. Kompromis postignut na Evropskom savetu u Lisabonu, predviđa da će novi sistem računanja početi da se primenjuje od 2014. godine, ili na zahtev određenih država, od 2017. godine. Ovom odloženom primenom, prelazak na jasniji i adekvatniji način obračuna glasova u Savetu ministara nije dovođen u pitanje. Novim mehanizmom obračuna glasova prilikom glasanja u Savetu ministara rešeno je pitanje koje je, više od jedne decenije, predstavljalo veliki problem.

Takođe, Ugovorom iz Lisabona predviđeno je povećanje broja oblasti u kojima će se odluke donositi većinom. Sistem usvajanja odluka većinom proširen je na 33 nova člana. Neki od ovih članova tiču se novih ovlašćenja Unije (npr. funkcionisanje ekonomskih usluga od opšteg interesa, energetska politika, civilna zaštita, itd.), dok se neki odnose na oblasti za koje je Unija već nadležna i gde bi trebalo olakšati proceduru odlučivanja

u smislu da odbijanje jedne ili dve države ne može predstavljati prepreku za usvajanje određene odluke (npr. kontrola spoljnih granica, politika azila, upravljanje strukturalnim fondovima, itd.).

Iako Ugovor iz Lisabona predstavlja novi korak na putu političke integracije Evrope, jednoglasno donošenje odluka zadržano je u određenom broju oblasti kao npr. porezi ili spoljna politika, a različiti oblici odstupanja i *opt-out* predviđeni su u određenim oblastima (npr. policijska i pravosudna saradnja za Veliku Britaniju).

Ugovor iz Lisabona preuzima odredbe Predloga ugovora o Ustavu Evropske unije u oblasti ubrzanih saradnji. Ovaj mehanizam, predviđen još Ugovorom iz Amsterdama, koji nije upotrebljen do današnjih dana, omogućava državama koje to žele, da otpočnu zajedničke aktivnosti u određenoj oblasti, ostavljajući otvorena vrata onima koji bi hteli da im se priključe kasnije, kao što je slučaj sa zajedničkom monetom (evro) ili pravnom tekovinom Šengena. Dakle, uzeta je u obzir heterogenost interesa u okviru Evropske unije od 27 država članica, uz očuvanje prostora za zajedničke aktivnosti u perspektivi. Ovakav vizionarski pristup predstavlja jednu od velikih zasluga koja se mora priznati Ugovoru iz Lisabona.

III DEMOKRATIZACIJA EVROPSKE UNIJE

Samo postojanje Predloga Ustava Evropske unije svedoči o volji da se evropska konstrukcija prilagodi proširenju i da se demokratizuje. Tekst Predloga Ustava predlagao je da se filozofski i politički ciljevi Evropske unije pojednostave i definišu na takav način da ih mogu razumeti građani Evropske unije. Da bi se političke ideje jednog kompleksnog entiteta kao što je Evropska unija približile građanima, potrebno je dosta vremena. Međutim, već i sama činjenica da se radi na približavanju evropskih tekovina evropskim građanima, predstavlja veliki napredak u odnosu na prve decenije evropske konstrukcije. Na početku razvoja Evropskih zajednica, samo je intelektualna elita bila angažovana i podržavala evropsku ideju. Ovaj, relativno uzak krug ljudi, nije shvatao koliko je važno da evropska tvorevina, pored rezultata koje daje, uživa i legitimitet. Uprkos činjenici da Evropska unija postiže konkretne rezultate, ti rezultati ne mogu biti odgovor na zahtev evropskih građana za demokratizacijom

i politizacijom Evropske unije. Demokratizacija evropske konstrukcije ostvaruje se putem mehanizama kao što su reprezentativna demokratija, participativna demokratija, građanska inicijativa.

Ugovor iz Lisabona predlaže povećanje ovlašćenja Evropskog parlamenta, izmene u samoj institucionalnoj strukturi (javnost rada institucija i uvođenje funkcije predsednika Evropskog saveta izabranog na mandat od dve i po godine), povećano učešće evropskih građana u zakonodavnim procedurama i jačanje uloge nacionalnih parlamenata u pravnom poretku Evropske unije.

1. Povećanje ovlašćenja Evropskog parlamenta

Ugovorom iz Lisabona predviđeno je proširenje kruga ovlašćenja evropskih poslanika, čime se doprinosi jačanju demokratskog karaktera Evropske unije. Naime, evropski poslanici su jedini zajednički predstavnici koji se, još od 1979. godine, biraju neposredno na direktnim izborima.

Što se tiče procedure zajedničkog odlučivanja, Ugovorom je predviđeno da se ona primenjuje na još 40 novih članova. Na osnovu procedure zajedničkog odlučivanja Evropski parlament ima zakonodavna ovlašćenja koja se mogu porediti sa ovlašćenjima Saveta ministara. Ova procedura najviše će se primenjivati u oblastima za koje je Unija već nadležna prema važećim ugovorima (npr. unutrašnje tržište, ekonomsko upravljanje, itd.). 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 nelegalne imigracije). Takođe, na osnovu Ugovora iz Lisabona, Evropski parlament može se konsultovati u slučajevima koji se tiču međuvladine saradnje, što važećim ugovorima nije predviđeno.

Ugovorom iz Lisabona Evropskom parlamentu su povećane nadležnosti koje se tiču kontrole. Parlament donosi odluku o predsedniku Evropske komisije koga su predložili šefovi država i vlada, a zatim i o kolegijumu komesara koji će predsednik formirati. Da bi dobili saglasnost Evropskog parlamenta, šefovi država i vlada moraju se unapred dogovoriti sa evropskim poslanicima, vodeći računa o rezultatima parlamentarnih izbora i većini u Parlamentu. Anticipirajući uvođenje ovog pravila, Evropski parlament je

već odigrao ključnu ulogu prilikom izbora Komisije Baroso (Barosso) u jesen 2004. godine, koju je pre toga odbio da odobri. Ova odredba uticaće na dodatnu politizaciju evropskih parlamentarnih izbora čime će glasanje evropskih građana dobiti na značaju. Dakle, evropski građani će moći direktno, birajući svoje predstavnike u Evropskom parlamentu, da utiču na pravac evropske politike.

2. Transparentnost rada institucija

Jedan od stubova demokratije je javnost rada organa koji donose odluke. Dakle, da bi se Evropska unija mogla smatrati demokratskom organizacijom država, neophodno je da njeni građani imaju mogućnost uvida u rad institucija, tj. da rasprava i izglasavanje zakona budu dostupni javnosti. Ugovorom iz Lisabona predviđeno je da sastanci Saveta ministara budu javni onda kada se Savet sastaje radi donošenja zakonodavnih odluka. Ova novina, predviđena Ugovorom iz Lisabona, predstavlja raskid sa višedecenijskom praksom Evropske unije da je proces odlučivanja tajan. Budući da direktive i uredbe Evropske unije imaju sve veći uticaj na narod, ekonomiju i društvo, nejasna i komplikovana procedura donošenja odluka morala bi biti zamenjena. Još na Evropskom savetu u Edinburgu (decembar 1992. godine) i u Sevilji (juna 2002. godine) predloženo je da sastanci Saveta ministara, od početne do završne faze procedure zajedničkog odlučivanja (kada Savet zajednički sa Parlamentom odlučuje o evropskim zakonima), budu otvoreni za javnost. Uprkos zahtevima za transparentnost rada evropskih institucija, a naročito Saveta ministara, o direktivama i uredbama koje je predložila Evropske komisija, Savet i dalje raspravlja i glasa iza zatvorenih vrata. Ugovor iz Lisabona preuzima predlog iz Ugovora o Ustavu Evropske unije. Predviđeno je da su sednice Saveta, kada on raspravlja ili glasa o predlozima zakonodavnih akata, javne. Dakle, novinarima će biti omogućeno da informišu građane o zakonodavnim predlozima o kojima se raspravlja u Savetu ministara. Time će, u određenoj meri, biti ublažen tzv. «deficit informacija» koji se često pominje kao jedan od velikih nedostataka evropskog institucionalnog sistema.

Javnost sednica Saveta ministara može biti jedan od argumenata u prilog

prenošenja odgovornosti sa nacionalnog nivoa vlasti na evropski nivo. Protivnici prenošenja određenih nadležnosti sa nacionalnog na evropski nivo smatraju da je, na taj način, nacionalnim vladama omogućeno da izbegnu izvršenje vlastitih odgovornosti, jer građani nemaju mogućnost uvida u način rada evropskih institucija. Ugovorom iz Lisabona predviđeno je da su sastanci Saveta ministara otvoreni za javnost. Dakle, građani i mediji su u mogućnosti da se upoznaju sa načinom rada ove institucije. S obzirom na javnost sastanaka Saveta ministara, pretpostavka je da će, makar delimično, biti ublaženo nepoverenje građana u odluke koje se usvajaju u Briselu.

Ugovor iz Lisabona predviđa «novo lice Unije»¹ uvođenjem funkcije predsednika Evropskog saveta koji će, u očima evropskih građana, biti neka vrsta personifikacije «Evrope». Evropski savet čine dvadeset sedam predsednika država i vlada koji se formalno sastaju tri, četiri puta godišnje i predsednik se bira sistemom rotacije na mandat od šest meseci. Dakle, jedan predsednik, tokom svog šestomesečnog mandata, predsedava svega jednom ili dva puta međuvladinim sastancima. Samim tim ne postoji određeni kontinuitet u radu predsednika Evropskog saveta, a evropski građani ne doživljavaju bliskim jedan od glavnih evropskih izvora moći. Izborom jedne ličnosti koja će obavljati funkciju predsednika 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 da bude reizabran jedanput, predsednik će koordinirati rad Evropskog saveta i davati smernice evropskoj politici. Na međunarodnom planu, predstavljaće identifikovanog sagovornika partnerima Evropske unije, a na unutrašnjem planu, figuru kojoj će evropski građani moći da upute svoje kritike i sugestije.

Dakle, pored predsednika Evropske komisije i predsednika Evropskog parlamenta, Ugovor iz Lisabona predviđa postojanje treće ličnosti čiji će rad u Evropskoj uniji biti nezavisan od političke karijere u državi iz koje potiče. Naime, do sada je predsednik Evropskog saveta bio, po definiciji, u isto vreme šef države ili vlade jedne od zemalja članica, tako da je njegov nacionalni politički identitet imao primat nad evropskim. Uбудuće, za predsednika Evropskog saveta biće birana politička ličnost sa bogatim

1 Thierry Chopin, Yves Bertoincini: « Le Traité de Lisbonne: des réponses utiles, mais partielles, aux défis politiques lancées à l' Union européenne », www.robert-schuman.org

iskustvom (najverovatnije neko ko je tokom karijere obavljao funkciju predsednika države ili vlade u svojoj zemlji) koja u tom trenutku ne vrši nikakvu političku funkciju u svojoj zemlji. Budući da će biti odvojen od unutrašnjeg političkog života svoje zemlje, predsednik Evropskog saveta, baviće se isključivo politikom Evropske unije. Predsednik Evropskog saveta neće zavisiti od rezultata izbora u sopstvenoj državi, već će morati da se potruži da obezbedi kvalifikovanu većinu u okviru Evropskog saveta i da se nametne i pored Evropskog parlamenta koji je ojačan i Evropske komisije koja je politizovana.

3. Pravo građanske inicijative

Ugovorom iz Lisabona predviđeno je veće učešće evropskih građana u javnom životu Evropske unije. Dijalog između, sa jedne strane, građana i udruženja civilnog društava i, sa druge strane, institucija Unije, pre svega Evropske komisije, zauzima značajno mesto u Ugovoru.

Jedna od najvećih novina Ugovora iz Lisabona je što je evropskim građanima priznato pravo građanske inicijative. 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. Dakle, mogućnost predviđena Ugovorom iz Lisabona je i dalje veoma daleko od građanske inicijative koja se praktikuje u pojedinim zemljama Evropske unije i predstavlja neku vrstu referenduma. Ipak, zahvaljujući ovoj novoj odredbi Ugovora iz Lisabona, po prvi put je evropskim građanima omogućen pristup u samo srce zajedničkog procesa odlučivanja, što predstavlja veliki napredak u odnosu na njihove dosadašnje pozicije u procesu odlučivanja.

4. Jačanje uloge nacionalnih parlamenata

Ugovorom iz Lisabona nacionalni parlamenti dobijaju veći značaj u procesu donošenja evropskih odluka. Nacionalni parlamenti biće direktno

obaveštavani o zakonodavnim predlozima o kojima će se odlučivati u Uniji i imaće pravo da o njima iznesu svoje mišljenje.

Takođe, na osnovu odredaba Ugovora iz Lisabona, nacionalnim parlamentima omogućeno je da kontrolišu da Evropska unija ne izlazi iz okvira svojih nadležnosti. Dakle, nacionalni parlamenti zaduženi su za kontrolu poštovanja principa supsidijarnosti. Iako je princip supsidijarnosti predviđen još Ugovorom iz Maastrichta, sve do donošenja Ugovora iz Lisabona, poštovanje ovog principa nije bilo predmet političke kontrole. Nacionalni parlamenti raspolažu pravom upozorenja ukoliko procene da Unija prevazilazi svoje nadležnosti. Isto tako imaju i pravo da se usprotive pozivanju na *prelaznu klauzulu* koja omogućava da se u nekoj oblasti za koju je predviđeno jednoglasno odlučivanje, odluka donese kvalifikovanom većinom.

IV EVROPA KAO AKTER NA MEĐUNARODNOJ SCENI

Ugovorom iz Lisabona položaj Evropske unije na međunarodnoj sceni je ojačan. Ekonomska, politička, diplomatska i humanitarna ovlašćenja Unije su povećana, uz poštovanje pojedinačnih interesa država članica u oblasti spoljne politike.

Imenovanje Visokog predstavnika Evropske unije za spoljnu politiku i bezbednost koji će istovremeno biti i potpredsednik Evropske komisije, priznanje pravnog subjektiviteta Evropske unije i nove odredbe Ugovora vezane za Evropsku odbrambenu politiku predstavljaju tri ključna elementa predviđena Ugovorom iz Lisabona kojima se jača uloga Evropske unije na međunarodnoj sceni.

1. Sjedinjenje funkcije Visokog predstavnika Evropske unije za spoljnu politiku i bezbednost i potpredsednika Evropske komisije

Ugovorom iz Lisabona predviđena je funkcija Visokog predstavnika Evropske unije za spoljnu politiku i bezbednost, koji će predstavljati Uniju na međunarodnom planu. Ova odredba identična je odredbi Predloga

ugovora o Ustavu Evropske unije koja se odnosila na ministra spoljnih poslova, samo što je naziv ministar spoljnih poslova zamenjen nazivom Visoki predstavnik Evropske unije za spoljnu politiku i bezbednost.

Visoki predstavnik obavljaće funkcije koje su do sada izvršavali Visoki predstavnik Saveta za spoljnu politiku i zajedničku bezbednost i evropski komesar za spoljne odnose. On će predsedavati Savetom ministara spoljnih poslova i biti, u isto vreme, jedan od potpredsednika Evropske komisije. Objedinjenje ovih ovlašćenja u rukama jednog čoveka, trebalo bi da doprinese koherentnosti evropske spoljne politike. Budući da će interese Evropske unije zastupati jedna ličnost, Evropa će, po prvi put, na međunarodnoj sceni «imati lice i broj telefona»². Dakle, u očima svetske javnosti, Visoki predstavnik Evropske unije za spoljnu politiku i bezbednost trebalo bi da bude personifikacija Evropske unije.

Iako Visoki predstavnik ne nosi titulu «ministra», on će biti oličenje Spoljne politike i zajedničke bezbednosti Unije. Visoki predstavnik predsedava formacijom Saveta ministara zaduženom za spoljnu politiku i zajedničku bezbednost. Shodno tome, može se zaključiti da je Ugovorom iz Lisabona predviđena jedna veoma uticajna politička funkcija. Visoki predstavnik će, kao i predsednik Evropskog saveta, biti odvojen od unutrašnjeg političkog života zemlje iz koje potiče kako bi svu svoju snagu mogao da usmeri na evropska pitanja. Prema važećim ugovorima, formacijom Saveta za Spoljne poslove predsedava ministar spoljnih poslova države koja predsedava Unijom. Po prirodi stvari, on je zaokupljen unutrašnjom političkom situacijom i problemima u svojoj zemlji. Njegova politička budućnost zavisi, u većini slučajeva, od rezultata postignutog na nacionalnim izborima. Suprotno tome, budućnost budućeg Visokog predstavnika Evropske unije za spoljnu politiku i bezbednost zavisice od političke klime u Evropskom savetu. Dakle, kreiranjem ove funkcije, reforme predviđene Ugovorom iz Lisabona, na neki način, podstiču stvaranje, u evropskim razmerama, političke scene kakva postoji u državama članicama Evropske unije.

Uprkos činjenici da je novi šef evropske diplomatije moćna figura, njegova ovlašćenja su ograničena u smislu da je dužan da primenjuje zajedničku politiku oko koje su se jednoglasno dogovorile države članice.

2 Thierry Chopin, Lukas Macek: «Le traité réformateur: vers une Union européenne politique ?», www.robert-schuman.org

Visokom predstavniku Evropske unije za spoljnu politiku i bezbednost u radu pomaže jedno novo telo- Evropska služba za spoljne poslove.

2. Pravni subjektivitet Evropske unije

Na osnovu odredaba važećeg ugovora, Evropskoj uniji nije priznato svojstvo pravnog lica. Pravni subjektivitet imaju samo Evropske zajednice. Predlog ugovora o Ustavu Evropske unije predviđao je da se Evropskoj uniji prizna svojstvo pravnog lica. Identično rešenje preuzeto je i u tekstu Ugovora iz Lisabona.

Na međunarodnom planu, pravni subjektivitet predstavlja sposobnost sklapanja ugovora. Pod ovim se, pre svega, podrazumeva mogućnost da određeni subjekat bude strana ugovornica međunarodnih konvencija ili član međunarodnih organizacija.

Istupajući na međunarodnoj sceni sa svojstvom pravnog lica, pregovaračka ovlašćenja Evropske unije biće proširena, a efikasnost u radu povećana. Trećim zemljama i međunarodnim organizacijama, tj. sagovornicima Evropske unije, biće jednostavnije da sarađuju sa entitetom koji ima pravni subjektivitet. Naime, Evropska unija će konačno na međunarodnoj sceni moći da istupi kao ravnopravni partner sa svojstvom pravnog lica.

3. Zajednička evropska odbrambena politika

Ugovor iz Lisabona predstavlja veliki napredak u oblasti zajedničke bezbednosti i odbrane Evropske unije i značajan korak u pogledu razvoja Evropske politike odbrane.

Ugovorom je predviđena klauzula o uzajamnoj odbrani. Na osnovu ove klauzule, ukoliko je na jednu državu članicu Evropske unije izvršena agresija, druge države članice su dužne da stanu u njenu zaštitu.

Ugovor iz Lisabona sadrži i klauzulu o solidarnosti. Evropska unija i države članice dužne su da, na sve moguće načine, pomognu državi koja je žrtva ljudske ili prirodne katastrofe ili predmet terorističkog napada. Ugovorom su proširene mogućnosti za aktivnosti Unije u borbi protiv

terorizma, misijama čiji je cilj prevencija konflikata, misijama koje se bave stabilizacijom stanja posle konflikata, itd.

I u oblasti Politike zajedničke bezbednosti i odbrane olakšani su uslovi za uspostavljanje ubrzane saradnje između uže grupacije država članica koje mogu i žele da produbljuju integracije na polju bezbednosti i odbrane. Na osnovu Ugovora iz Lisabona ubrzana saradnja u oblasti Politike zajedničke bezbednosti i odbrane ima specifičan naziv: strukturna saradnja.

Stalna strukturna saradnja, otvorena je za države koje prihvataju da učestvuju u osnovnim evropskim programima koji se tiču vojne opreme i stave Evropskoj uniji na raspolaganje borbene jedinice raspoložive u svakom trenutku.

Na taj način ove države biće u mogućnosti da ispune najzahtevnije vojne misije u korist Evropske unije, a naročito da odgovore na zahteve Ujedinjenih nacija.

U Ugovoru iz Lisabona posebna pažnja posvećena je postojanju Evropske agencije za odbranu. Agencija je zadužena za pitanja razvoja evropske politike naoružanja i usklađivanje opreme između nacionalnih vojnih formacija država članica. Ova odredba predstavlja veoma značajnu novinu na putu razvoja prave odbrambene politike Evropske unije.

Ugovorom iz Lisabona prošireno je polje aktivnosti Evropske unije i na oblast naoružanja. Ubuduće Evropska unija baviće se pitanjima vezanim za proizvodnju i trgovinu naoružanjem.

V ZAKLJUČNI OSVRT

Rad institucija Evropske unije se, poslednjih desetak godina, odvija pod otežanim okolnostima. Osnovni uzrok problema u načinu funkcionisanja institucija je njihova neprilagođenost novonastalim okolnostima. Tokom godina broj država članica Evropske unije sukcesivno se povećavao. Trenutno Unija ima dvadeset sedam država u svom sastavu. Iako je geografska karta Evropske unije pretrpela značajne promene od 1995. godine do danas, institucije i dalje funkcionišu prema odredbama Ugovora iz Nice, kada je Unija imala dvanaest zemalja u svom sastavu. Osim problema prilikom usvajanja odluka zbog povećanja broja država članica,

sve su učestaliji prigovori građana na netransparentnost rada evropskih institucija, kao i zahtevi da im se omogući da direktno utiču na proces odlučivanja. Takođe, Ugovorom iz Nice pozicija Evropske unije na međunarodnoj sceni nije jasna. Pregovaračka ovlašćenja predstavnika Evropske unije veoma su slaba, a spoljna politika Unije nekoherentna.

Predlog ugovora o Ustavu Evropske unije predviđao je mehanizme kojima bi pomenuti problemi mogli biti prevaziđeni. Međutim, nakon što je odbačen na referendumu u Francuskoj i Holandiji, Evropska unija se ponovo suočila sa problemom neprilagođenosti odredaba Ugovora sadašnjoj situaciji i bila prinuđena da što pre nađe način za izlazak iz krize. Već u julu 2007. godine predložen je tekst o izmenama Osnivačkih ugovora. Usvojen je oktobra 2007. godine, a potpisan u prestonici Portugalije 13. decembra 2007. godine. Kompromis između dvadeset sedam država članica predstavlja veliki pomak i najavljuje izlazak iz krize. Inače, veliki broj rešenja predviđenih Ugovorom iz Lisabona, preuzet je iz Predloga ugovora o Ustavu Evropske unije.

Ugovorom iz Lisabona predviđene su izmene u načinu rada evropskih institucija. Način rada prilagođen je sadašnjem sastavu Evropske unije od dvadeset sedam država članica. Ugovor iz Lisabona sadrži rešenja za institucionalne probleme, ali ne daje odgovore na pojedina politička pitanja, koja su, takođe, veoma bitna za dalji napredak Unije. Odgovori na ova pitanja morali bi da se potraže van okvira Ugovora, naročito na pitanja kao što je ono o granicama Evropske unije ili o nastavku demokratizacije i politizacije jedinstvene međunarodne tvorevine kao što je Evropska unija. U tom smislu, važno je naglasiti da reforma institucija jeste neophodan, ali ne i dovoljan uslov za «oživljavanje»³ Evropske unije.

Dakle, na Ugovor iz Lisabona bi se moglo gledati kao na jednu od stanica na dugom reformatorskom putu Evropske unije. Da bi Evropska unija nastavila da napreduje i bila spremna da se suočava sa novim političkim izazovima, reforme moraju biti nastavljene.

3 Thierry Chopin, Yves Bertoncini: « Le Traité de Lisbonne: des réponses utiles, mais partielles, aux défis politiques lancées à l' Union européenne », www.robert-schuman.org

Summury

Jelena Čeranić. MA

Institute of Comparative Law, Belgrade

THE LISBON TREATY- THE INSTITUTIONAL REFORM OF THE EUROPEAN UNUION

The paper deals with the Treaty signed at the European Council conference in Lisbon on 13th of December 2007. This reform Treaty, representing the consensus of twenty seven member states, introduces modifications both to the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community. The solutions proposed by the Lisbon Treaty are mostly taken from the Treaty establishing a Constitution for Europe.

After introductory notes with regard to the ratification procedures adopted by each member state, the author analyses the reasons for the EU reform. During the last decade, the European Union is facing challenges such as: enlargement of the European Union, democratisation of the functioning of EU institutions and strengtning of the EU external position. In the first part of the paper, the author analyses the articles of the Lisbon Treaty devoted to the adjustment of the institutional functioning to the EU enlargement such as: distribution of electoral mandates in EU Parliament, composition of EU Commission and new voting rule at the Council of Ministers to facilitate the decision making. The second part of the paper is dedicated to the democratization of European Union which should be reached by strenghtening of the role played by the European Parliament, raising the transperance of the functioning of the institutions, increasing the role of the national parliaments and creating the right of citizens' initiative. In the third part the author analyses the clauses of the Lisbon Treaty related to the the strenghtening of EU external position which would be achieved by creating the post of High representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy who becomes also the Commission's Vice-President, providing EU with a legal status and progressing towards a European Defence Policy.

Within the concluding observations, the author sums up presented observations and especially emphasizes the importance of the EU reform in order to adapt the EU functioning to the modified circumstances on the internal and international level as well.

Key words: European Union, Lisbon Treaty, reform, legal system, european institutions, democracy.