

Prof. dr Gordana Gasmi*

PRAVNI OKVIR EU - DECENIJA OD USVAJANJA LISABONSKOG UGOVORA O EU I CRNI MOMENTUM UNIJE

Apstrakt

Fokus ovog rada je pravna analiza konstitutivnog Lisabonskog Ugovora o Evropskoj uniji (EU) iz 2009. godine, kako bi se razmotrio jaz između relevantnih normativnih koncepata i stvarne dimenzije funkcionisanja EU u oblasti upravljanja migrantskom krizom, situaciji Brexita i pandemije. Ovi krizni događaji pokazali su se prekretnicom za EU i proizveli su mračne perspektive EU. Iako su Lisabonskim ugovorom predviđeni pravni okviri efikasnog funkcionisanja EU kroz jasnu definiciju tri vrste nadležnosti i mnoga institucionalna poboljšanja, stvarni faktori aktivnosti EU u mnogim krizama pokazali su se nesavladivim za efikasnost EU. Budući razvoj EU zavisiće od odgovora na pitanje sprovođenja potrebnih pravnih i institucionalnih reformi i još više, od potrebe jačanja kohezije i solidarnosti među državama članicama.

Ključne reči: Evropska unija, Lisabonski ugovor, migrantska kriza, Brexit, pandemija, solidarnost.

1. Uvod

Evropska unija (EU) se nalazi u negativnoj fazi svog razvoja već duže vreme, a posebno posle istupanja Velike Britanije¹ i naročito usled pandemije korona virusa, što je sveukupno pogoršalo loše aspekte monetarne krize Unije, koja je počela još 2008. godine. Istovremeno EU je obeležila deceniju od usvajanja Reformskog Ugovora o EU iz Lisabona (1. decembra 2009), koji je Uniji dodelio status pravnog lica u međunarodnim odnosima i uneo mnoge institucionalne novine. Pored toga, Lisabonski ugovor je ustanovio pravnu obaveznost EU Povelje o osnovnim pravima iz 2000. godine.

* Institut za uporedno pravo u Beogradu, email: ggasmi@iup.rs

¹ Referendum o istupanju Velike Britanije iz članstva EU – Brexit, održan je 23. juna 2016. sa rezultatom 51,9% u korist izlaska iz EU i 48,11% za ostanak u članstvu EU. To se desilo posle 43 godine članstva. Detaljnije kod G. Gasmi, "Quo Vadis EU?" *Relevantni pravni i institucionalni faktori* (Beograd 2016) 235-243.

Danom Evrope, 9. maja 2020. obeležena je sedamdeseta godišnjica Deklaracije Roberta Šumana iz 1950. godine, koja je označila početak francusko-nemačke saradnje posle Drugog svetskog rata i reintegraciju Zapadne Nemačke u zapadnu Evropu. Bio je to snažan izraz namere za ujedinjenje Evrope, posle razaranja koje je doneo Drugi svetski rat kroz stvaranje *de facto* solidarnosti. Sedamdeset godina kasnije, nakon više decenija mira, današnja Evropska unija, koja predstavlja najveći svetski eksperiment u istoriji integracija suverenih država - našla se na uzburkanom raskršću. Šumanovom snu o ujedinjenoj Evropi je neophodno oživljavanje posle pandemije početkom 2020. godine, uzimajući u obzir fundamentalne promene globalnog geopolitičkog poretka.

Prema istraživanju Eurobarometra iz decembra 2019. nepoverenje građana zemalja članica EU u Uniju se povećalo i iznosi 47 % ispitanih. To je praćeno visokim procentom nepoverenja u nacionalne vlade (61 %) i parlamente članica EU (60 %). U samo četiri države članice, relativna većina kaže da "imaju tendenciju da veruju EU": Nemačkoj, Poljskoj, Belgiji (49 %), kao i Slovačkoj (45%). Najniži nivo poverenja u EU imaju građani u Velikoj Britaniji (29%), Francuskoj (32%) i u Grčkoj (34%).²

2. Priroda pravnog sistema EU

Prenos suvereniteta država članica na organe EU širi se na sve veći broj oblasti, u cilju ekonomskog i političkog prosperiteta država članica EU. Na taj način komunitarne institucije dobijaju autohtona (samostalna) pravna ovlašćenja za regulisanje različitih oblasti privrednog, a u novije vreme i političkog života (oblast zajedničke spoljne politike). Time je stvoren zasebni pravni sistem koji reguliše način funkcionisanja EU, njen odnos prema državama članicama i drugim subjektima, međusobni odnos organa i položaj pravnih i fizičkih lica na teritoriji država članica. Osnivanje Evropskih zajednica početkom 50-tih godina označilo je istovremeno stvaranje novog pravnog sistema tzv. komunitarnog prava u okviru tekovina Zajednice (*Acquis Communautaire*)³, danas poznatog kao prava Evropske unije (EU), posle prerastanja Zajednice u EU.

² Press release 20 December Brussels, "Jesen 2019. - standardni Eurobarometar" sproveden je intervju licem u lice između 14. novembra i 13. decembra 2019. u 28 država članica EU i u zemljama kandidatima. 27.382 intervjua obavljeno je u državama članicama EU28 između 14. i 29. novembra 2019. godine. <<https://ec.europa.eu/commission/presscorner>>, pristupljeno 15. maja 2020.

³ Komunitarno pravo u okviru komunitarnih tekovina od francuske reči: *Acquis Communautaire* (komunitarne tekovine) ili engleskog izraza: Community Law, koji oba označavaju pravni sistem nastao pod okriljem i delovanjem institucija Evropskih

Brojna su bila teorijska sporenja i dileme oko karaktera pravnog sistema EU, odnosno da li se radi o: 1) međunarodnom pravu jedne međunarodne organizacije (EU)⁴, 2) o dvojnog karakteru pravnog sistema EU sa elementima međunarodnog i nacionalnog prava ili pak, 3) o *sui generis* tj. specifičnom pravnom sistemu. Shvatanje o pretežno međunarodno-javnopravnom karakteru komunitarnog pravnog sistema zasnivalo se na tradicionalističkom pristupu da ovaj pravni sistem bazira prevashodno na međunarodnim ugovorima o osnivanju Evropskih zajednica između suverenih država osnivača. Tom pristupu, međutim nedostaje objašnjenje o ulozi institucija stvorenih ovim međunarodnim ugovorima, na koje su države osnivači preneli deo svojih suverenih ovlašćenja, posebno u ekonomskim pitanjima. Na taj način su stvoreni komunitarni organi sa posebnim autonomnim ovlašćenjima u delovanju, te propisi koje oni stvaraju nisu tipični propisi međunarodnog javnog prava, polazeći od njihovih osnovnih karakteristika primata komunitarnog nad nacionalnim pravima država članica. Upravo fundamentalne osobine pravnog sistema EU: 1. princip neposredne primene i direktnog dejstva i 2. princip nadnacionalnosti, tj. primata nad nacionalnim pravima država članica ukazuju na opravdanost shvatanja o specifičnom karakteru pravnog sistema EU (*sui generis*).

Stoga u teoriji preovlađuje shvatanje o *sui generis* karakteru pravnog sistema EU⁵, imajući u vidu da se radi o dinamičkoj kategoriji, u procesu transformacije u propise svojevrsnog ustavno-pravnog karaktera paralelno sa produbljivanjem integracije u pravcu stvaranja posebne evropske tvorevine federalističkog karaktera. Imajući, pak u vidu da se radi o još nedovršenom projektu, proizilazi da upravo neoinstitucionalizam u izučavanju prava EU pokazuje logičan pristup izučavanju značaja institucija EU. Naime institucije EU poseduju samostalna pravna ovlašćenja i stvaraju pravni sistem EU, ali ga i transformišu. Sa druge strane, delovanje ključnih institucija EU, Evropskog Parlamenta, Komisije, Evropskog suda pravde,

zajednica, kasnije Evropske unije. Evropojmovnik (Beograd 2005) 108: "Pravne tekovine – Community Acquis su skup zajedničkih prava i obaveza koji povezuju u jednu celinu sve države članice u EU. One se neprestano razvijaju."

⁴ Vid. P. S. R. F. Mathijsen, *A Guide to European Union Law*, (Sixth Edition, Sweet & Maxwell, London 1995) 148. On objašnjava pristup komunitarnom pravu kao međunarodnom javnom pravu činjenicom da ono potiče sklapanjem međunarodnih osnivačkih ugovora o Evropskim zajednicama između država osnivača.

⁵ R. Vukadinović, *Pravo EU*, (Kragujevac, 2006) 73; Lasok & Bridge, *Law and Institutions of the European Communities* (London 1987) 149; L. Cartou, *The Community Legal Order* (Luxembourg 1990) 72; T. Hartley, *The Foundations of European Community Law*, (Oxford 1988) 85.

Evropskog saveta i Saveta ministara, suštinski utiče na produblјivanje integracionističkih kretanja u okviru EU i njenog pravnog sistema.

Pravni sistem EU tj. komunitarni propisi imaju prednost nad nacionalnim pravima država članica i to: osnivački ugovori, sekundarno komunitarno zakonodavstvo (direktive, uredbe i odluke), međunarodni sporazumi i opšti principi komunitarnog prava. Da bi pojedinci mogli imati koristi od principa neposredne primene i direktnog dejstva komunitarnih propisa, moraju postojati garancije da nacionalni sudovi država članica EU daju prednost primeni komunitarnom pravu u odnosu na nacionalne propise. Otuda potiče princip primata tj. nadnacionalnosti komunitarnog pravnog sistema. Mnogi autori ga s pravom nazivaju i princip superiornosti.⁶ Ovaj princip proističe i čvrsto je vezan za principe neposredne primene i direktnog dejstva komunitarnih normi⁷.

3. Pravni okvir EU - Reformski Lisabonski ugovor o EU

Posle neuspeha Predloga Ugovora o Ustavu EU (2005) u procesu njegove ratifikacije u Francuskoj i Holandiji, napuštena je ideja konstitucionalizacije EU i zamenjena stvaranjem Lisabonskog ugovora o reformi EU. Na Samitu EU 21-22. juna 2007. godine, doneta je politička odluka o sazivanju nove međuvladine konferencije radi formulisanja usaglašenog teksta Ugovora o reformi EU. Međuvladina konferencija je otvorena početkom oktobra 2007. Prvi nacrt Ugovora o reformi EU je ugledao svetlost dana 17 - 18. oktobra 2007. Tada je potpisan Lisabonski ugovor o EU, čime je okončana višegodišnja dinamika pregovora država članica o institucionalnim reformama u EU. Na Samitu EU u Lisabonu postignut je dogovor oko preostalih odredbi Ugovora o reformi EU. 13. decembra 2007. godine Ugovor o reformi EU je dobio ime prema mestu održavanja Samita šefova država i vlada članica EU u Lisabonu, na kraju završetka predsedavanja Portugala na čelu EU. Za stupanje Lisabonskog ugovora o EU na snagu bilo je neophodno da ga ratifikuju svih tadašnjih 27 država članica. Prvobitni ambiciozni plan je bio da se proces ratifikacije završi tokom 2008. god, kako bi Ugovor o reformi EU stupio na snagu od 1. januara 2009. godine, pre održavanja izbora za Evropski parlament u junu 2009. godine.

Osnovna razlika u odnosu na Predlog Ustava EU je u tome što Lisabonski ugovor o EU nema formu ustava i ne ukida postojeće primarno zakonodavstvo, nego samo dopunjava ugovore - Osnivački ugovor o

⁶ R. Vukadinović n 5) 156; Mathijsen, (n 4) 153; K. Borchardt, *The ABC of Community Law*, (Brussels, Luxembourg 2000) 100-103.

⁷ Detaljnije kod R. Vukadinovic, (n 5).

evropskim zajednicama (Rim) i Ugovor o osnivanju EU (Mastriht, Amsterdam, Nica)⁸. Novi Ugovor o EU je potpisan 13. decembra 2007. godine na Samitu EU u Lisabonu. Usledio je proces ratifikacije tokom 2008. i 2009. godine, koji je prošao uobičajeni burni tok, kao i prethodni postupci ratifikacije ugovora o EU iz Mastrihta do Nice. Glavni udarac ratifikaciji Lisabonskog ugovora desio se u Irskoj odbijanjem na referendumu održanom 13. juna 2008. godine, kada se više od polovine Iraca izjasnilo negativno o Lisabonskom ugovoru. Uprkos tome, proces ratifikacije je nastavljen usvajanjem Lisabonskog ugovora u Parlamentu Velike Britanije 18. juna 2008. godine. Proces ratifikacije je trajao tokom 2008. i početkom oktobra 2009. godine došlo je do ponovljenog referenduma sa pozitivnim ishodom u Irskoj, ali su tome prethodili politički pritisci na Irsku, Češku i Poljsku kao zemlje protivnice Lisabonskog ugovora o EU. Uslovi za stupanje na snagu Lisabonskog ugovora stekli su se krajem 2009. godine kada je Predsednik Češke (V. Havel), stavio potpis na tekst Ugovora. Tome je prethodilo razmatranje da li je Predlog Lisabonskog ugovora o EU u skladu sa Ustavom Češke i pozitivna odluka najviše sudske instance u Češkoj o tom dokumentu. Stupanje na snagu Lisabonskog ugovora je shodno tome određeno počev od 1. decembra 2009. godine. Produblјivanje integracije u okviru EU pokazuje ponekad svoje padove i zakašnjenja, ali se uprkos tome odvijalo neprekidno i na ireverzibilan način. Politički ustupci i interni pregovori među članicama EU integralni su deo procesa usvajanja primarnog zakonodavstva - reformi osnivačkih ugovora. U vreme zaključivanja Rimskih ugovora članstvo Zajednice je brojalo samo šest članica, a u vreme potpisivanja Lisabonskog ugovora EU je narasla na 27 članica, sa tendencijom dalje ekspanzije članstva. Institucije EU u takvim uslovima moraju ispuniti zahteve efikasnosti odlučivanja, ali pod uslovom da ne izgube legitimitet i demokratičnost delovanja.

Takav kontekst je nametnuo neophodne institucionalne reforme Unije u cilju njenog efikasnijeg funkcionisanja. Ukidanje tripartitne strukture Unije i status pravnog lica EU utvrđen je Ugovorom iz Lisabona i po prvi put predviđena je mogućnost istupanja države iz članstva Unije ("izlazna klauzula"). Svojstvo pravnog lica podrazumeva kapacitet EU za zaključivanje međunarodnih ugovora i članstvo u međunarodnim organizacijama. Do sada je to bilo rezervisano za dve evropske zajednice (EEZ i EURATOM) koje su imale svojstvo pravnog lica, što je u praksi međunarodnih odnosa dovodilo do problema i nejasnoća. Lisabonskim

⁸ J. C. Piris, *The Lisbon Treaty - A Legal and Political Analysis*, with a Foreword by Angela Merkel (Cambridge University Press, 2010) 63-64.

ugovorom EU je promenila raniju tripartitnu strukturu iz Maastrichta (1993) i nekadašnja tri stuba spojeni su u jedan, pa je Unija celina koja ima svojstvo pravnog lica. U literaturi prevladuje stav da je Ugovor o reformi EU iz Lisabona u velikoj meri zadržao mnoga rešenja iz neuspešnog ugovora o Ustavu EU⁹, ali se izbegava termin Ustav EU u zvaničnim dokumentima i u političkim proklamacijama. Predlog Ustava EU trebalo je da ukine i zameni sve prethodne osnivačke ugovore Evropskih zajednica i EU, dok se Lisabonski ugovor na njih naslanja i menja postojeće ugovore i u tom smislu postoji pravni kontinuitet primarnog zakonodavstva EU. Promene Ugovora o EU (Maastricht, Amsterdam, Nica) odnose se na institucije EU, poboljšanu saradnju članica, spoljnu politiku, bezbednost i odbrambenu politiku EU. U pogledu Rimskog ugovora o osnivanju EEZ (1957), modifikacije predviđene Lisabonskim ugovorom su usmerene na razgraničavanje nadležnosti između EU i država članica.

U Lisabonskom ugovoru bivši Rimski Ugovor o EEZ biva zamenjen Ugovorom o funkcionisanju Evropske unije, dok prvi zadržava svoje ime, uz određene sadržinske promene (Ugovor o EU). Postavlja se pitanje zašto je uspostavljena ovakva kompleksna pravna konstrukcija. To je učinjeno kao ustupak zahtevima određenih zemalja članica EU (Češka, Velika Britanija i Holandija), koje su tražile da se izričito odustane od ustavnih simbola, kao što su izrazi: "ustav", "Evropski ministar inostranih poslova", "zakoni" i "okvirni zakoni" i tome slično, kao i simbola Unije (zastava, himna, moto, itd.).

Institucionalnim novinama koje je definisao Lisabonski ugovor o EU postignuta je bolja ravnoteža između malih i velikih država članica EU, kao i poboljšana demokratska kontrola funkcionisanja institucija EU. Lisabonskim ugovorom su ojačane demokratske vrednosti EU i ciljevi Unije. U pogledu osnovnih ljudskih prava i sloboda, Lisabonski ugovor dodeljuje pravnu snagu obavezne primene (*ius cogens*) Povelji o osnovnim pravima EU, koja obuhvata građanska, ekonomska, socijalna i politička prava. Povelja važi za sve zemlje EU kada primenjuju propise EU, osim za Veliku Britaniju i Poljsku koje su tada tražile izuzimajuću ("opt-out") klauzulu kroz Protokol o primeni Povelje¹⁰.

Uvedeno je pravo inicijative građana Unije za pokretanje zakonodavnog postupka. Time se doprinosi poboljšanju demokratije u odlučivanju i jača participativna demokratija u EU. Tako građani u EU mogu zatražiti od Komisije da pripremi predlog propisa (uredbe, direktive

⁹ *Ibid.*, 328-329.

¹⁰ *Ibid.*, 160-161.

ili odluke), ukoliko se prikupi najmanje milion potpisa građana iz većeg broja članica EU. Pored toga, Lisabonski ugovor prepoznaje važnost dijaloga između građana, nevladinih organizacija i institucija EU (posebno Komisije). Time se doprinosi učešću civilnog društva u procesu odlučivanja EU, posebno u domenu socijalnog dijaloga gde se predviđaju konsultacije između partnera (koncept evropskog građanstva).

Nastavljena je pozitivna evolucija uloge Evropskog parlamenta u institucionalnoj strukturi EU. U tom smislu široko je primenjena zakonodavna procedura saodlučivanja sa Savetom ministara za većinu propisa, pa je tako Evropski parlament donekle doveden u jednak položaj sa ostalim organima u legislativnom postupku EU. Zakonodavni postupak i dalje karakteriše monopol Komisije da predloži tekst propisa, koji zajednički usvajaju Evropski parlament i Savet ministara u postupku saodlučivanja. U okviru Saveta ministara preovlađuje sistem glasanja putem kvalifikovane većine glasova, na koji način Unija sprovodi ovlašćenja u osetljivim oblastima kao što su: pravosudna saradnja, zajednička politika azila, migraciona politika i kontrola spoljnih granica EU, energetika i dr. Predviđeno je smanjenje broja poslanika u Evropskom parlamentu na ukupno 751 (za ovog poslednjeg se izborila Italija kako bi imala 73 poslanika kao Britanija, ali bez prava glasa predsedniku Parlamenta), odnosno od 6 (Luksemburg) do najviše 96 (Nemačka) poslanika. Evropski parlament dobija još veći značaj:

- na planu zakonodavnog uticaja kroz proširenje saodlučivanja sa Savetom ministara na oko pedeset novih oblasti,
- u domenu budžetskih ovlašćenja putem dodeljivanja jednakih prava odlučivanja kao i Savet ministara, posebno u usvajanju godišnjeg budžeta EU¹¹,
- u oblasti političke kontrole u EU, posredstvom mehanizma biranja Predsednika Komisije na predlog Evropskog saveta. Parlament treba da uzme u obzir rezultate izbora za poslanike, kako bi Predsednik Komisije bio predstavnik političke volje većine birača u EU.

Savet ministara čine predstavnici članica EU, ali se broj glasova utvrđuje shodno broju stanovnika država (ponderacija glasova). Uvodi se novo pravilo dvostruke većine za glasanje u Savetu ministara: odluka se može doneti samo ukoliko se za nju izjasni 55% predstavnika zemalja članica (npr.

¹¹ Do Lisabonskog Ugovora o EU, Savet ministara je imao pravo konačne odluke u oblasti obaveznih budžetskih rashoda, koji čine pretežni deo budžeta EU (naročito rashodi za poljoprivredu). Detaljnije kod G. Gasmi, *Pravo i osnovi prava Evropske unije*, (Beograd 2013) 352.

15 članica glasa pozitivno u odnosu na ukupno 28), koji istovremeno predstavljaju 65% ukupnog stanovništva EU. U poređenju sa prethodnim modelom kvalifikovane većine prema Ugovoru iz Nice, ovaj sistem omogućava brže formiranje potrebne većine za donošenje propisa u EU i veću efektivnost zakonodavnog postupka. Na intervenciju Poljske, koja je smatrala da ovakav sistem kažnjava male zemlje, novi sistem glasanja se primenjuje od 2014. godine, sa prelaznim periodom do 2017. godine.

U Lisabonski ugovor je uvršćen i tzv. kompromis iz Janjine (1994). Mehanizam poznat pod nazivom "Janjina kompromis" omogućava da, ukoliko trećina zemalja članica EU ili 25% ukupnog stanovništva glasa protiv određene odluke EU, u tom slučaju zamrzava se odluka EU dok se ne nađe prihvatljivo rešenje. Zemlje koje se protive traže preispitivanje takve odluke usvojene preglasavanjem u Savetu ministara. Međutim, moguće je glasanje o spornoj odluci u bilo koje doba, da se ne bi blokiralo donošenje odluka. Lisabonska metodologija odmeravanja glasova u Savetu ministara je zasnovana na poštovanju dvostrukog principa: s jedne strane, uvažavanja jednakosti država i, s druge strane, poštovanja broja stanovnika prilikom distribucije glasova¹². Time je uspostavljen mehanizam donošenja odluka u EU na jednostavniji i efikasniji način, ali i više demokratski. Pravilo konsenzusa ostaje, prema Lisabonskom ugovoru, samo za mali broj pitanja: u fiskalnoj oblasti, socijalnoj zaštiti, spoljnoj i odbrambenoj politici, koje se tradicionalno smatraju osetljivim oblastima i u isključivoj nadležnosti država članica.

Među najvažnijim izmenama su i veće nadležnosti za nacionalne parlamente koji stiču pravo da zaustave nacrt nekog zakona, ulažući "narandžasti karton" kao prigovor. Lisabonskim ugovorom EU je odustala od niza simbola usaglašenih u odbačenom predlogu Ustava EU (npr. zastava i himna) i izbegnuto je ujednačavanje zakonodavnih akata Unije kroz zajednički termin "zakoni". Smatra se da je nametanje zajedničkih simbola EU izazvalo najveći talas otpora, posebno evroskeptika, prilikom ratifikacije Ustava EU. Time su države članice EU dobile veći suverenitet, nego da je usvojen Ugovor o ustavu EU. I pored toga što se odluke uglavnom donose (pre)glasavanjem, a ne konsenzusom, države članice su zadržale suverenitet u oblastima unutrašnjih poslova, socijalne sigurnosti, oporezivanja, u spoljnoj politici i odbrani.

Predsednik EU na čelu Evropskog saveta je funkcija ustanovljena odredbama Lisabonskog ugovora, umesto dotadašnjeg rotirajućeg

¹² G. Gasmi, (n 11), 352.

predsedavajućeg koji se menjao svakih pola godine¹³. Predviđeno je da Predsednika EU biraju premijeri i predsednici država članica na sednicama Evropskog saveta, kvalifikovanom većinom, na vreme od 30 meseci i uz mogućnost još jednog mandata (reizbor). Time treba da se osigura kontinuitet spoljno-političkih akcija EU i stabilnost političkog vođstva institucija EU. Sistem po kome se države članice smenjuju na položaju predsedavajućeg na svakih šest meseci ostaje i dalje na snazi, ali daleko manjeg dometa i značaja. Predsednik EU ne sme imati nacionalnu funkciju u državi članici iz koje potiče. Osnovne funkcije Predsednika EU su da personifikuje politike Unije, posebno zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku; da predstavlja EU na međunarodnoj sceni i predsedava zasedanjima Evropskog saveta u duhu obezbeđivanja konsenzusa i kohezije visokih predstavnika država članica.

Komisija EU je zadržala centralnu ulogu nadležnog inicijatora zakonodavnog postupka u EU, što povećava njen politički značaj. Počev od 2014. godine bilo je predviđeno smanjenje broja evropskih komesara za jednu trećinu. Princip rotacije podrazumeva da dve trećine zemalja članica bude zastupljeno preko svojih državljana u svojstvu komesara, ali uz pojačanu nezavisnost i nadnacionalnost Komisije. Smatralo se da redukovani sastav Komisije sprečava podložnost nacionalnim interesima pojedinih država članica i doprinosi efikasnosti Komisije u realizaciji interesa Unije kao celine. Uprkos tome, u praksi nije došlo do primene ove odredbe - saziv Komisije pod predsedništvom Ž. Junkera ostao je u sastavu od 28 komesara, po principu "jedna članica - jedan komesar", iako oni ne predstavljaju nacionalne interese država iz kojih potiču. Ista situacija je i sa tekućim sastavom Komisije pod predsedništvom U. Fon der Lajen, koja ima 27 komesara posle istupanja Velike Britanije. Pokazalo se da je redukovani sastav Komisije bio "tvrd orah" za primenu, te je posle neuspeha ratifikacije Lisabonskog ugovora u Irskoj (2008), Evropski savet odlučio da odustane od principa rotacije u cilju obezbeđivanja uspeha drugog referenduma o ratifikaciji u Irskoj¹⁴.

"Ako hoću da razgovaram sa Evropom, kome da telefoniram?" Ovo pitanje je u duhu političke simbolike svojevremeno postavio Zbignjev Bžežinski, nekadašnji državni sekretar za bezbednost SAD, aludirajući na odsustvo centralizovanog političkog odlučivanja u EU, posebno na polju spoljne politike i bezbednosti. Unija i posle stupanja na snagu Lisabonskog ugovora o EU u tekućem periodu zadržava, simbolično rečeno, "više

¹³ J. Fairhurst, *Law of the European Union* (Pearson Education Limited, England 2010) 90.

¹⁴ J. C. Piris, (n. 8), 226.

telefonskih linija". Razlog je činjenica da je diplomatski kapacitet Unije i dalje podjeljen između više institucionalnih aktera koje čine: Predsednik Evropskog Saveta (sa mandatom od dve i po godine), aktuelna zemlja predsedavajući EU (mandat od šest meseci), Predsednik Komisije i Visoki Predstavnik za spoljnu politiku i bezbednost (kao Potpredsednik Komisije i Predsedavajući Saveta ministara za spoljne poslove). U tom smislu mogući su institucionalni rivaliteti koji ukazuju na nesavršenost Lisabonskog ugovora o EU, uprkos njegovom nespornom pravnom značaju. Ključ uspeha diplomatije EU nalazi se u sposobnosti usklađivanja nacionalnih interesa država članica, a posebno uticajnih velikih zemalja (Francuske, Nemačke, kao i Italije), bez čije saglasnosti u praksi nije moguće sprovesti nijednu zajedničku spoljno-političku akciju EU. Spoljno-političko usklađivanje podrazumeva što manje jednostranih inicijativa, više interne koordinacije među članicama EU i zajedničkog nastupa u saradnji sa Visokim Predstavnikom i Predsednikom Evropskog Saveta¹⁵, kako to predviđa Lisabonski ugovor o EU.

EU ima i svog ministra spoljnih poslova, koji se zvanično naziva Visoki predstavnik za spoljne poslove i bezbednost i spaja funkciju koja već postoji pod tim nazivom i funkciju komesara za spoljne poslove (K. Ešton, zatim F. Moggerini i aktuelni J. Borrell). Pomenuta funkcija je trebalo da ojača zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku EU u smislu većeg jedinstva. U proteklom periodu je često bio izražen disparitet delovanja Komesara za spoljne odnose i Visokog predstavnika za spoljne poslove i bezbednost (primer je H. Solana), što je dodatno uticalo na složenost sprovođenja zajedničke spoljne politike EU. Novi "ministar spoljnih poslova EU" ne određuje samostalno spoljnu politiku EU, već mora u formulisanju i sprovođenju politike da se oslanja na dogovor država članica. Zato se i dalje naziva "Visoki predstavnik za spoljnu i bezbednosnu politiku", a ne Evropski ministar spoljnih poslova. Države članice imaju svoje nacionalne spoljno-političke prioritete i osetljive interese, naročito na polju bezbednosti. Visokog predstavnika imenuje Evropski savet uz saglasnost Evropskog parlamenta. Istovremeno je ovoj poziciji dodeljena funkcija Potpredsednika Komisije, koji predsedava Savetom ministara za opšte i inostrane poslove. Visoki predstavnik je, u svojstvu Potpredsednika Komisije, istovremeno politički odgovoran Evropskom Parlamentu za vođenje spoljne politike EU.

¹⁵ Sličnu ocenu iznose i autori: C. Thierry, L. Maxime, 'After the Lisbon Treaty: Does the European Union finally have a telephone number?', 30th November 2009, <<http://www.robert-schuman.eu>> (15.05.2020).

Evropska diplomatska služba¹⁶ treba da obezbedi veću koordinaciju na spoljno-političkom planu Unije, ali ambasade država članica nisu ukinute. Ove normativne izmene je trebalo da pojačaju međunarodnu poziciju i politički uticaj Unije kao celine, ali ostaje otvoreno pitanje do kog nivoa može biti izgrađena jedinstvena spoljna politika EU u praksi primene ovih odredbi.

U ovom procesu od velikog pozitivnog značaja je sticanje statusa pravnog lica Unije, koji omogućava zaključivanje međunarodnih ugovora u ime EU kao celine i pristupanje međunarodnim organizacijama i konvencijama. U odnosu na zajedničku politiku odbrane i bezbednosti, Lisabonski ugovor je načinio napredak u smeru formiranja tzv. Evropske zajedničke odbrane. Uvedena je klauzula o uzajamnoj odbrani (čl. 42, st 7), koja znači da ako jedna država članica bude napadnuta, ostale članice imaju obavezu da joj pomognu u odbrani. To je uobičajeni princip kolektivne bezbednosti u međunarodnim odnosima, koji je uobličen u glavi VII Povelje UN.

Uvedena je takođe i klauzula solidarnosti (čl. 222), koja podrazumeva pružanje pomoći od strane organa EU i ostalih članica EU državi članici ugroženoj prirodnim ili drugim vrstama katastrofa čiji je uzrok ljudski faktor ili pak, terorističkim napadima. Takva pomoć treba da bude omogućena svim raspoloživim sredstvima EU u borbi protiv terorizma, u merama prevencije konflikta, post-konfliktnih misija mirenja i tome slično, u zavisnosti od konkretnog slučaja. Značaj odredbe o solidarnosti, međutim, nije došao do izražaja tokom pandemije korona virusa. Naprotiv, većina država članica je početkom marta 2020. uvela jednostrane mere zatvaranja granica i svojih tržišta, bez ikakve solidarnosti prema najugroženijim zemljama, Italiji, Španiji i Francuskoj.

Lisabonskim ugovorom uspostavljena je tzv. stalna strukturisana saradnja, koja je otvorena za sve članice EU koje se obavežu da učestvuju u EU programima razvoja vojne opreme i da šalju svoje borbene jedinice spremne za hitne akcije na nivou EU. Takve države članice su takođe spremne i da odgovore zahtevima UN za slanje svojih jedinica u vojne misije u ime Unije. Lisabonski ugovor učvršćuje funkcionisanje ustanovljene Evropske odbrambene agencije (2004) sa ciljem razvoja EU politike naoružanja i koordinacije različitih nacionalnih politika naoružanja država

¹⁶ Više: Interview of Europe with Elmar Brok: The European External Action Service, (Deutsch MEP, Group of the European People's Party - Christian Democrats), Dec. 2009, <<http://www.robert-schuman.eu>> (15.05.2020).

članica, što predstavlja veliku novinu u ovoj oblasti. Ipak, učešće zemalja članica je fakultativno¹⁷.

Evropski sud pravde ostaje nadležan za tumačenje propisa EU i za rešavanje sukoba nadležnosti između država članica, zatim između organa EU i država članica, kao i između organa EU međusobno i organa i građana EU. Što se tiče razgraničenja nadležnosti između Unije i država članica u EU, Lisabonski ugovor uvodi pojašnjenja u ovoj oblasti u smislu odgovora na pitanje ko je i za šta odgovoran. Reafirmisan je princip dodeljenih nadležnosti EU koji podrazumeva da organi EU ne mogu širiti svoja ovlašćenja na štetu država članica, već je potrebna prethodna saglasnost članica EU. Ugovor jača pretpostavke u korist nadležnosti država članica u situacijama kada one nisu eksplicitno dodeljene organima EU¹⁸. Predviđena je čak i mogućnost vraćanja kompetencija državama članicama.

Kroz ojačanu ulogu nacionalnih parlamenata država članica i uvođenjem njihovog nadzora nad delovanjem institucija EU, data je pravna osnova za viši stepen legitimiteta odlučivanja u EU i jaču demokratičnost funkcionisanja Unije¹⁹. Lisabonski ugovor ne predviđa nove oblasti isključive nadležnosti organa EU. Predviđen je određen broj novih ovlašćenja EU koja spadaju u podeljene nadležnosti sa državama članicama (npr. energetika i prostorno planiranje) i u oblasti koordinacije i komplementarne akcije (intelektualna svojina, turizam, sport, administrativna saradnja). U oba područja primenjuje se klasičan zakonodavni postupak, što znači saodlučivanje Saveta ministara sa Evropskim parlamentom i kvalifikovana većina kod glasanja u Savetu ministara.

Generalno gledano, Lisabonski ugovor razlikuje tri vrste nadležnosti u EU: 1) isključivu nadležnost Unije, 2) podeljenu nadležnost sa državama članicama i 3) isključivu nadležnost država članica, gde Unija može ispoljiti podršku i koordinaciju u pogledu evropskih aspekata određenih pitanja (npr. turizam), ali bez harmonizacije nacionalnih politika. Zajednička spoljna i bezbednosna politika predstavlja zasebni sistem u EU. Države članice takođe međusobno usklađuju svoje nacionalne ekonomske politike i politike zapošljavanja u okviru mehanizama EU. Isključiva zakonodavna nadležnost Unije obuhvata sledeće oblasti: carinska unija, propisi o

¹⁷ J. C. Piris (n 8), 278.

¹⁸ Sličnu ocenu iznose D. Gros i S. Micossi, 'Two for the Price of One?' CEPS Commentary, 22 October 2007, <<http://www.ceps.eu>>. Više: J. Giuliani, 'There's a brave new Europe to be glimpsed in the Reform Treaty', <<http://www.robert-schuman.eu>>, 2008. (15.05.2020).

¹⁹ Detaljnije kod J. Giuliani, *Ibid.*

konkurenciji na jedinstvenom tržištu, monetarna politika u Evrozoni jedinstvene valute, očuvanje bioloških resursa mora kao deo zajedničke politike ribarstva, zajednička trgovinska politika, - zaključenje međunarodnog ugovora ako je u okviru isključive nadležnosti EU, ili kada je to neophodno da doprinese izvršavanju neke od ovih nadležnosti.

U podeljene nadležnosti sa državama članicama - kada EU sprovodi nadležnosti u ovim oblastima, države članice nemaju pravo da istovremeno intervernišu, spadaju: jedinstveno tržište, socijalna politika u odnosu na specifična pitanja definisana u Ugovoru o EU, kohezija (ekonomska, socijalna i teritorijalna) u EU, poljoprivreda i ribarstvo (osim očuvanja bioloških resursa mora), zaštita životne sredine, zaštita potrošača, saobraćaj, trans-evropske mreže infrastrukture, energetika, područje slobode, pravde i bezbednosti (bivši treći stub EU), zajednički aspekti bezbednosti javnog zdravlja definisani Lisabonskim Ugovorom. U isključive nadležnosti država članica - uz mogućnost koordinacije u EU (tzv. podržavajuće nadležnosti EU), spadaju: zaštita i unapređenje zdravlja, industrija, kultura, turizam, obrazovanje, stručno usavršavanje, omladina i sport, civilna zaštita, administrativna saradnja. Pored navedenih, postoje i specifične oblasti nadležnosti, gde zemlje članice imaju primarnu jursidikciju, kao što su: zajednička spoljna i bezbednosna politika (ZSBP); koordinacija ekonomskih politika i politika zapošljavanja; istraživanje, tehnološki razvoj i prostorno planiranje i humanitarna pomoć i razvojna saradnja.

Može se oceniti da Lisabonski ugovor otvara put za formiranje nekih novih evropskih politika, kao što je energetska politika razvoja i sigurnosti snabdevanja. Ugovor pruža pravnu osnovu boljem demokratskom funkcionisanju EU, otklanjanju demokratskog deficita i jačanju odgovornosti institucija, kroz jasniju podelu nadležnosti i više nego što je to omogućavao princip supsidijarnosti. Čuvari dosledne primene principa supsidijarnosti u EU, u smislu hijerarhije nadležnosti u EU, su pre svega nacionalni parlamenti država članica i Evropski sud pravde. Posebno su ojačali nacionalni parlamenti kroz novu ulogu u zakonodavnom postupku, koja predviđa da ako dođe do negativnog stava više od trećine nacionalnih parlamenata (ili jedna četvrtina negativnih u oblasti odlučivanja o pravosuđu i policiji), Komisija mora preispitati i menjati svoj predlog propisa. Pored toga, nacionalni parlament države članice može uputiti Evropskom sudu pravde zahtev za zaštitu principa supsidijarnosti.

Iako je Lisabonski ugovor zaključen na neodređeni period, u čl. 50. Lisabonskog Ugovora o EU²⁰ po prvi put se reguliše proces istupanja

²⁰ Prvi deo Reformskog Ugovora o EU iz Lisabona

zemalja članica EU posredstvom izlazne klauzule. Budući da je za ulazak u EU neophodno sa EU potpisati Ugovor o pristupanju, za potrebe izlaska članica uvodi se kao posebna vrsta Ugovor o istupanju. Procedura izlaska iz članstva predviđa da nakon završetka pregovara o istupanju, Savet ministara odlučuje na osnovu kvalifikovane većine, posle dobijanja saglasnosti Evropskog parlamenta. Ukoliko do zaključenja Ugovora o istupanju nije došlo, istupanje postaje efektivno u roku od dve godine od prijave namere Evropskom savetu o istupanju²¹. Moguće je i da Evropski savet produži ovaj rok. Predstavnici zemlje koja ima nameru da napusti EU mogu učestvovati u radu Evropskog saveta i Saveta ministara EU, osim u delu rada ovih organa u kojem se oni bave konsultacijama o ugovoru o istupanju te članice, ili o njemu glasaju. Ukoliko zemlja koja je istupila želi ponovni prijem u EU, mora podneti novi zahtev za članstvo i ispuniti kriterijume za pristupanje. Najkritičniji odnos prema širenju Unije, Lisabonskom ugovoru i ostalim oblicima čvršćeg povezivanja unutar EU (kao što su prihvatanje zajedničke valute evra i ulazak u Šengensku zonu) pokazali su Britanci. Oni su – za razliku od većine drugih predstavnika nevladinog sektora u ostalim članicama EU, koji su se otvoreno suprotstavljali nekim odlukama svojih vlada – gotovo većinski zastupali zvaničnu politiku zemlje u smeru odvajanja od EU. Srećom po njih, Lisabonski ugovor prvi put predviđa i mogućnost izlaska iz članstva EU, što su i iskoristili tokom junskog referenduma 2016. sa negativnim ishodom po pitanju ostanka Velike Britanije u EU.

4. Jaz između normativne i realne dimenzije EU – relevantni aspekti

Prema redovnom istraživanju Eurobarometra (decembar 2019), više od trećine građana u zemljama EU (34%) smatra da je migrantska kriza najznačajniji problem sa kojim se suočava Unija još od 2014. godine²². EU je pretrpela veliki priliv izbeglica tokom burne 2015. godine. Migrantska kriza je ukazala na institucionalne probleme EU i odsustvo zajedničke migracione politike Unije. Desilo se faktičko ukidanje Šengenskog sporazuma, koji je pravno simbolizovao prostor bez granica među državama članicama, u situaciji podizanja betonskih i žičanih barijera na graničnim prelazima između tih istih država i usred njihove međusobne optužbe za nedostatak solidarnosti u zbrinjavanju izbeglica. Situacija je bila još više pogoršana s obzirom na negativnu bezbednosnu dimenziju migrantske krize, jer bez

²¹ S. Zečević, *Institucionalni sistem i pravo EU* (Beograd 2015) 155.

²² Press release, 20 December Brussels, "Jesen 2019. - standardni Eurobarometar", <<https://ec.europa.eu/commission/presscorner/>>, (15.05.2020).

transparentne registracije izbeglica niko ne može garantovati da među migrantima nema dobro obučenih terorista. Veličina napada migranata u Nemačkoj (Keln), Finskoj, Austriji, Parizu, Madridu i Londonu su dokazi. S druge strane, ova situacija je poslužila jačanju nacionalnih ekstremno-desničarskih pokreta i evroskeptika u državama članicama EU i postala je još više pokazatelj institucionalnih slabosti Unije. Šengenski sporazum (1985) pravni je odraz ideje o slobodnom kretanju ljudi, ali je takođe odraz strahova od imigracije i prekograničnog organizovanog kriminala. Šengenski sporazum je prvobitno predviđao postepeno obustavljanje kontrola na unutrašnjim, zajedničkim granicama ovih zemalja²³. Usledila je Konvencija o njegovoj primeni (1990), koja je stupila na snagu 1995. godine. Ti pravni dokumenti čine Šengenski pravni korpus, koji je od usvajanja Ugovora sa EU iz Amsterdama (1999), postao sastavni deo *Acquis Communautaire*.

Regulativu u okviru šengenskog pravnog korpusa predstavljaju preporuke, tj. takozvani meki zakoni o EU standardima o migracionoj politici, pravu ulaska, boravka i povratka stranaca, kao i pitanja sprečavanja ilegalne migracije, borbe protiv trgovine ljudima i zaštite ličnih podataka. Sve ove preporuke upućene su državama članicama u cilju stvaranja i primene zajedničke migracione politike. Karakteristično je da se Šengen *acquis* postepeno teritorijalno proširio, iako se nikada nije proširio na sve države članice. Naime, Velika Britanija i Irska su ostale izvan, kao i nove članice koje su morale da prođu period usaglašavanja sa šengenskim kriterijumima (Rumunija, Bugarska i Hrvatska). Kipar je izvan Šengena zbog nerešenog pitanja turske okupacije severnog dela ostrva. Zemlje koje nisu članice EU takođe su potpisnice Šengena (Norveška i Island, 2001), zatim Švajcarska (2008), kao i Lihtenštajn²⁴. Ugovor o EU iz Maastrichta (1993) u odredbama člana 100c uvodi zajedničke liste viza i jedinstven format viza u državama članicama EU. Na ovaj način pitanja koja se odnose na vizni režim (spisak trećih zemalja čiji su državljani obavezni da zahtevaju vize) prelaze u nadležnost organa EU, tj. prvog stuba nadnacionalnog odlučivanja. To nije slučaj sa ostalim pitanjima saradnje između država članica EU u oblasti pravde i unutrašnjih poslova, koja su formirala prethodni treći stub²⁵, pre Lisabonskog ugovora i spajanja sva tri stuba u jednu celinu pravnog lica EU. Ovu oblast karakteriše međuvladina saradnja između država članica, tj. koordinacija nacionalnih politika i jednoglasno

²³ D. Lopandić i M. Janjević (prir.), *Ugovor o EU – od Rima do Maastrichta* (1995) 225.

²⁴ J. C. Piris (n 8), 192-193.

²⁵ S. Ivanda, *Schengenski sporazumi i unutarnja sigurnost* (Sveučilišna knjiga, Zagreb 2001) 17.

odlučivanje. Shodno Lisabonskom ugovoru, Savet ministara je i dalje odgovoran za utvrđivanje takozvanih belih i crnih lista viznog režima. Jedan takav primer je Uredba Saveta br. 539 iz 2001. godine²⁶. Složenost saradnje država članica u oblastima bezbednosti, pravde i unutrašnjih poslova, pored postojanja različitih nacionalnih interesa, dodatno je pogoršana migrantskom krizom. Ukidanje Šengena krajem 2015. godine dogodilo se *de facto*, što je van-institucionalno i bez formalne odluke na nivou organa Unije. Uprkos naporima na izgradnji bezbednosnog i spoljnopolitičkog identiteta Unije, stvarnost je demantovala taj poduhvat.

Mađarska je geografski prva zemlja koja je pogođena procedurom EU za azil, koja prema Dablinskoj konvenciji predviđa da prva zemlja čekaonica u kojoj se zatraži azil primenjuje postupak registrovanja azilanata i razmatra razloge za azil. Većina migranata odbila je registraciju, što je dovelo do sukoba s mađarskom policijom i pojačalo tenzije u Uniji, nakon zabrane njihovog daljeg kretanja u druge države članice EU. Stoga je Italija, preko svog ministra spoljnih poslova Paola Gentilonija, naglasila potrebu za usvajanjem jedinstvenih propisa EU o azilu. Konkretno, primećeno je da sistem za dobijanje azila u prvoj državi članici u kojoj se nalaze migranti više nije održiv, kao što to pokazuje primer Mađarske. S druge strane, potrebno je poštovati vrednosti EU koje štite ljudska prava i demokratiju i osigurati da izbeglice u duhu Ženevske konvencije UN (1951), koje beže od rata ili mračnih diktatorskih režima, budu zaštićene i odvojene od ekonomskih migranata. Italija i Nemačka su istakle da bavljenje pitanjima azila na nacionalnom nivou država članica dramatično ugrožava funkcionisanje Šengena i slobodu kretanja unutar EU²⁷. Neki autori²⁸ čak postavljaju pitanje da li se radi o novoj podeli istok-zapad unutar EU, s obzirom na protivljenje bivše Višegradske grupe (1991), Mađarske, Češke, Slovačke i Rumunije uspostavljanju dobrovoljne distribucije migranata kroz sistem kvota u EU. Poljska je u poslednjem trenutku podržala većinski stav država članica na septembarskom sastanku Saveta ministara (2015). Može se proceniti da to nije nova podela istok-zapad unutar EU, ali je primetno odsustvo jedinstva među članicama EU.

²⁶ Council regulation (EC) No 539/2001 of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement", Official Journal of EC, L 81, 21 March 2001, 1-7

²⁷ G. Gasmi i S. Zečević, 'Evropski bezbednosni i odbrambeni identitet i migrantska kriza'. Institut za uporedno pravo. (2015)2 *Strani pravni život* 57-76

²⁸ L. Macek, 'Refugee Crisis: A new East - West rift in Europe?' (Foundation Robert Schuman Paris 2015). <www.robert-schuman.eu>, 28. 04. 2016

Zemlje bivšeg Istočnog bloka nisu bile kolonijalne sile i nemaju tradiciju prihvata imigrantske populacije u svoja društva. Pored toga, demokratske tradicije se razlikuju u odnosu na zapadne države članice EU, kao i razumevanje koncepata vrednosti Unije, stepena političke kulture i percepcije identiteta EU i mesta Unije u svetu. Doza straha i odbacivanja izbeglica koje dolaze izvan Evrope može se objasniti neznanjem i znatnim nivoom zatvaranja istočno-evropskih društava zbog njihove bivše pripadnosti Istočnom bloku. Ako se ovi kulturološki i geopolitički faktori dodaju ekonomskim problemima u tim zemljama, gde tržišta rada nisu toliko atraktivna kao na zapadu Unije, situacija se lako objašnjava. Na primer, minimalna naknada (zarada) po satu u Bugarskoj i Rumuniji iznosi oko jedan evro, dok je u Nemačkoj veća od osam evra, počevši od 2015.²⁹

U ovom kontekstu, važno je napomenuti da je Evropski sud pravde 2. aprila 2020. presudio da su tri zemlje EU: Češka, Mađarska i Poljska prekršile propise EU kada su odbile da prime migrante prema sistemu privremenih kvota EU iz 2015. godine, uvedenog odlukom Saveta ministara³⁰. Sud je zaključio da tri države članice nemaju pravo da se pozivaju na: "održavanje poretka i zakona" ili "čuvanje interne bezbednosti", ili da tvrde da je program preseljenja "nefunkcionalan"³¹. Navedene činjenice ilustruju ozbiljno odsustvo ekonomske i političke kohezije u Uniji.

Još jedani zenit u kulminaciji višegodišnje agonije EU je izlazak Britanije iz članstva u EU, kao rezultat nacionalnog referenduma održanog u junu 2016. godine, sa negativnim odgovorom na pitanje o ostajanju u članstvu EU (51,9 %) ³². Sveobuhvatne ekonomske, političke i strateške posledice izlaska Velike Britanije iz članstva u EU nisu u potpunosti sagledane, niti je proces izlaska još uvek završen. Velika Britanija je napustila EU 31. januara 2020. i ušla je u 11-mesečni prelazni period. Tokom ovog perioda Velika Britanija ostaje u carinskoj uniji i jedinstvenom tržištu EU i nastavlja da se pridržava pravila EU. Međutim, Britanija više nije deo političkih institucija EU. Tako, na primer, u Evropskom parlamentu više nema britanskih evropskih poslanika³³. Rok za produženje prelaznog

²⁹ T. Schulten, 'Contours of a European Minimum Wage Policy Study', (Friedrich Ebert Stiftung, Berlin 2014) <<http://www.fes.de/international/moe>> (18. 10. 2014) 4.

³⁰ Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece (OJ 2015 L 248, 80).

³¹ ECJ Judgment in Joined Cases C-715/17, C-718/17 and C-719/17 *Commission v Poland, Hungary and the Czech Republic*, ECLI:EU:C:2020:257.

³² G. Gasmi, 'Brexit - Relevant Legal Aspects' (2016) 4 *Strani pravni život* 39-56.

³³ <<https://www.bbc.com/news/uk-politics-46393399>>, P. Barnes 'Brexit - What happens now?' 3 February 2020

perioda ističe krajem 2020. U tom periodu treba da bude zaključen trgovinski sporazum između Britanije i EU. Ukoliko do toga ne dođe, Britanija će okončati izlazak bez trgovinskog sporazuma sa EU, što bi značilo uvođenje carina na britanski izvoz u EU. Pored ekonomskih odnosa, Britanija treba da reguliše modalitete saradnje sa EU u domenu bezbednosti i izvršenja sudskih presuda, kao i u drugim oblastima saradnje sa EU.

Brexit je ozbiljan udarac daljem institucionalnom i ekonomskom razvoju Unije, čije će se posledice osećati još dugo. Može se proceniti da je Unija zaista na prekretnici svog funkcionisanja. Ostanu Britanije u EU nije pomogla ni činjenica da je 19. februara 2016. godine, Evropski savet doneo odluku da dodeli poseban status Britaniji u slučaju da izglasa da ostane u Uniji³⁴. To je značilo da bi nacionalni parlament u budućnosti mogao da koristi "crveni karton" za blokiranje nacrtu uputstva tj. direktive Evropske unije. Pored toga, u pogledu socijalnih davanja za evropske imigrante, pristup određenim vrstama socijalnih davanja bio bi blokiran na neodređeno vreme ako se "javne usluge iscrpe". Međutim, ova inicijativa Evropskog saveta za jačanje nacionalnog suvereniteta Britanije je ostala bez praktičnog odjeka.

Na britanskom referendumu su pobedili euroskeptici³⁵, koji su glavnu pretnju suverenitetu Velike Britanije videli u pretećoj migrantskoj krizi, ali još više u odlukama briselske administracije, koje su okarakterisali kao ugrožavanje ekonomskog rasta zemlje. Odmah nakon referenduma usledila je ostavka britanskog komesara Lord Hill-a, člana Komisije EU zaduženog za finansijske usluge i tržište kapitala. Bivši predsednik Ž. Junker je sa žaljenjem prihvatio ostavku i imenovao potpredsednika Komisije V. Dombrovskisa, inače zaduženog za evro i socijalni dijalog, objavom posebne zvanične izjave Komisije na zvaničnom portalu EU³⁶. Posebno je negativna činjenica da je ostavka nastupila odmah nakon britanskog referenduma, uprkos činjenici da su komesari birani u ličnom svojstvu na osnovu stručnosti i s obzirom na njihov evropski angažman, što garantuje njihovu nezavisnost od nacionalnih vlada shodno članu 17, st. 3 Lisabonskog ugovora, Annex I.

Neki autori tvrde da se nakon izlaska Velike Britanije ne može isključiti takozvani domino efekat, imajući u vidu Holandiju, gde postoji

³⁴ Deloy, "43 ans après leur adhésion, les Britanniques décident de quitter l'Union européenne", Paris. Robert Schuman Foundation. Policy Paper. <<http://www.robertschuman.eu>>, (24.06. 2016) 2.

³⁵ <<http://www.electoralcommission.org.uk>>, 24th June 2016.

³⁶ <http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-16-2332_fr.htm>, 25.June 2016.

nezadovoljstvo širenjem članstva u EU. Konkretno, 6. aprila 2016, Holandija je odbacila sporazum o pristupanju između EU i Ukrajine sa 61% negativnih glasova na referendumu. Isti efekat razvio se i u Francuskoj, gde je posle britanskog referenduma izbila javna rasprava o takozvanom Frexitu, što je mogućnost da Francuska napusti EU³⁷.

Ujedinjeno Kraljevstvo je, više od četiri decenije svog članstva, trajno bilo jednom nogom izvan EU, samom činjenicom da je tokom uspostavljanja EU uspelo da dobije tzv. klauzula o odustajanju, tj. odricanje od ulaska u monetarnu uniju i od usvajanja jedinstvene valute. Drugi izuzetak je odbacivanje Socijalnog protokola o pravima radnika prilikom usvajanja Mاستrihtskog Ugovora o EU (1993). U tom je kontekstu takođe važno istaći zvanično odsustvo Britanije iz Šengenskog sistema zajedničkih viznih lista i područja slobode kretanja i boravka za građane EU³⁸. Proističe da su to vrlo ozbiljni izuzeci od obaveza prema EU članstvu, što je dovelo do konačnog kompromisnog predloga o posebnom statusu Velike Britanije u slučaju njenog ostanka u Uniji, usvojenog u februaru 2016. na sednici Evropskog saveta. Uprkos toj EU inicijativi na najvišem političkom nivou, prevladao je koncept za održanje snažnog nacionalnog političkog i ekonomskog suvereniteta Velike Britanije.

Situacija van-institucionalnog ukidanja Šengenskog sporazuma ponovila se tokom pandemije iz marta 2020. godine. Tada se ponovo desio vaninstitucionalni prekid primene Šengenskog sporazuma zbog primene nacionalnih preventivnih mera za ograničavanje kretanja u cilju borbe protiv pandemije. S jedne strane, ne može se osporiti opravdanost ograničenja slobodnog kretanja ljudi radi zaštite javnog zdravlja, ali s druge strane, zabrinjavajuće je što nije bilo prethodne odluke na nivou institucija EU. Svaka država članica uvela je, po sopstvenom nahođenju i u različitim vremenskim intervalima, preventivne mere za borbu protiv pandemije. Komisija je nakon toga predstavila "Smernice COVID-19 o graničnim merama za zaštitu zdravlja i obezbeđivanje dostupnosti osnovnih roba i usluga"³⁹, koje su legitimisale nacionalno zatvaranje unutrašnjih granica od strane država članica, ali *post festum*.

³⁷ Chopin & Jamet, 'After the UK's EU referendum: redefining relations between the "two Europe"', Paris. Robert Schuman Foundation. Policy Paper, European issues, n°399, 5. 07. 2016, <<http://www.robert-schuman.eu>>, 5

³⁸ G. Gasmi, (n 1), 238-239.

³⁹ European Commission, COVID-19 Guidelines for border management measures to protect health and ensure the availability of goods and essential services, "As regards measures linked to border management, coordination at EU level is key. Therefore, these guidelines set out principles for an integrated approach to an effective border management to protect

5. Zaključna razmatranja – mračne perspektive EU

Žan Mone je u svojim memoarima napisao da će se "Evropa kretati napred u krizama i da će to biti zbir rešenja koja su usvojena za te krize". Međutim, odsustvo solidarnosti ostalih članica EU prema Italiji, Francuskoj i Španiji, državama članicama koje su pretrpele najviše gubitaka u pandemiji, ukazalo je na direktno kršenje evropskih vrednosti koje su zakonski zaštićene i proglašene Lisabonskim ugovorom (čl. 2, 3).

Normativno posmatrano, ove odredbe Lisabonskog ugovora stavljaju naglasak na univerzalne vrednosti, kao što su: ljudsko dostojanstvo, sloboda, demokratija, jednakost, vladavina prava, solidarnost, nediskriminacija i poštovanje ljudskih i manjinskih prava. "Ove vrednosti su zajedničke državama članicama u društvu u kojem vlada pluralizam, nediskriminacija, tolerancija, pravda, solidarnost i jednakost između žena i muškaraca" (čl. 2). Stoga neki autori ističu da je Lisabonski ugovor (TEU) duboko ukorenjen u ljudskim pravima, jer te odredbe člana 2. o vrednostima Unije imaju ne samo političke, već i konkretne pravne efekte⁴⁰. U praksi EU su ove vrednosti ozbiljno narušene, što predstavlja još jedan primer jaza između normativne i realne dimenzije funkcionisanja Unije.

Lisabonski ugovor je Povelji EU o osnovnim pravima dao istu pravnu snagu kao i konstitutivnim ugovorima EU na osnovu svojih odredbi člana 6(1). Štaviše, u stavu 2 člana 6. predviđena je obaveza Unije da pristupi Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda Saveta Evrope. Kao što je to bio slučaj tokom vrhunca migrantske krize u 2015/2016. godini, solidarnost među državama članicama ponovo je nestala tokom pandemije.

Normativni koncept solidarnosti definisan je, pored odredbi člana 3. o ekonomskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji i solidarnosti među državama članicama, takođe i klauzulom o solidarnosti (čl. 222. Lisabonskog ugovora), koja predviđa zajedničko delovanje država članica u duhu solidarnosti ako je država članica predmet terorističkog napada ili žrtva prirodne nepogode ili katastrofe od ljudske ruke. Zajednička akcija EU podrazumeva mobilizaciju svih raspoloživih instrumenata kojima Unija raspolaže⁴¹.

health while preserving the integrity of the Single Market." (Prevod autorke) "U pogledu mera vezanih za upravljanje granicama, koordinacija na nivou EU je ključna. Stoga ove smernice utvrđuju principe za integrisani pristup efikasnom upravljanju granicama radi zaštite zdravlja uz očuvanje integriteta jedinstvenog tržišta", Brussels, 16.3.2020, C (2020) 1753 final

⁴⁰ J. C. Piris, (n 8), 71.

⁴¹ J. C. Piris, (n 8), 275-276.

Organizacija implementacije klauzule solidarnosti od strane Unije utvrđuje se odlukom koju usvaja Savet ministara. Evropski parlament će biti obavešten. Pored toga, Evropski savet redovno ocenjuje pretnje sa kojima se suočava Unija, kako bi se Uniji i njenim državama članicama omogućilo efikasno delovanje. Međutim, taj normativni okvir solidarnosti bio je demantovan stvarnošću događaja tokom pandemije. Shodno tome, neki autori⁴² procenjuju da je pandemija korona-virusa pokazala krhkost društava u EU i poništila solidarnost država članica, koja je pravno etablirana Lisabonskim ugovorom.

Neke zemlje EU su zabranile izvoz neophodne medicinske opreme za vreme pandemije čak i u druge države članice Unije, što se pokazalo pogubnim posebno za Italiju i Španiju koje su imale po hiljadu smrtnih slučajeva dnevno, a takođe i Francusku i Belgiju sa značajnom kulminacijom pandemije. Angela Merkel, kancelarka SR Nemačke, u svom govoru od 6. aprila 2020. godine upozorila je da se EU suočava sa najvećim izazovom u istoriji EU⁴³, dok su drugi pro-Evropljani optužili Evropsku komisiju za izostanak akcije u izdavanju mera za upravljanje ovom zdravstvenom krizom i njenim ekonomskim posledicama. Pandemija je pogodila sve zemlje, ali je posebno snažno pogodila zemlje Juga EU, koje su već najviše pretrpele tokom migrantske krize⁴⁴. Predsednica Evropske komisije Ursula Fon der Lajen najavila je 2. aprila 2020. godine "novi instrument solidarnosti" u iznosu od 100 milijardi evra u finansijskoj pomoći, u obliku zajmova, za podršku radnicima pogođenim izbijanjem pandemije korona-virusa. Ovaj mehanizam za reosiguranje za slučaj nezaposlenosti pod nazivom SURE zahteva od država članica da kolektivno dostave garancije u iznosu od najmanje 25 milijardi EUR na "dobrovoljnoj osnovi"⁴⁵. Pored toga, "korona obveznice, obveznice za oporavak, sanitari-obveznice", vanredni investicioni plan, nazovimo to sličnim nazivima, ali Uniji je bila potrebna značajna akcija, koja bi dobrovoljno trebalo da izrazi solidarnost u vreme pandemije. Međutim, dogovor o tom pitanju nije tada postignut. Umesto toga, ministri finansija EU dogovorili su paket

⁴² N. J. Brehon, 'The European Union and the Coronavirus', Paris, Robert Schuman Foundation, Policy Paper, European issues, n°553, 7th April 2020. <<http://www.robert-schuman.eu>> (10th April 2020).

⁴³ <https://euobserver.com/coronavirus/148003?utm_source=euobs&utm_medium=email>(15.05.2020)

⁴⁴ https://euobserver.com/opinion/147954?utm_source=euobs&utm_medium=email (15.05.2020)

⁴⁵ <https://euobserver.com/coronavirus/147976?utm_source=euobs&utm_medium=email>(15.05.2020)

finansijske pomoći od milijardu evra. Stoga su neki autori dramatičnu situaciju okarakterisali kao "tada ili nikad"⁴⁶, imajući u vidu izuzetno teške ekonomske posledice pandemije. Nasuprot konsenzusu i solidarnosti zemalja članica, EU je ispoljila ogoljene funkcionalne slabosti i odsustvo političkog jedinstva.

Pravno gledano, EU ima ograničena ovlašćenja u oblasti zdravstvene zaštite, koja je u nacionalnoj nadležnosti država članica. Evropska komisija ovlašćena je da koordinira i podržava države članice u domenu zdravstva. Može davati preporuke, ali države članice nisu obavezne da ih primene. Upravo to je razlog zašto se pandemija pokazala kao prelomni trenutak za EU. Konačno, crni momentum EU podvučen je činjenicom da je koordinirano delovanje Komisije u borbi protiv pandemije bilo veoma kasno, a na tržištu neophodne medicinske opreme zavladao je kaos. Pokazalo se da je tokom pandemije EU jedinstveno tržište u potpunosti ustupilo mesto nacionalnim protekcionističkim ekonomskim merama država članica.

Geopolitički faktori koji su se dogodili u pandemiji ukazali su na to da su SAD potcenile pandemiju, a njena centralna administracija je dokazala da više nema potreban politički i moralni autoritet za efikasnu koordinaciju borbe protiv globalnog korona virusa. Stoga je EU, u kontekstu multilateralne saradnje, dobila zadatak da iskorači i otvori put za upravljanje nezapamćenom zdravstvenom krizom i njenim socijalnim i ekonomskim posledicama i da poveže osnovne vrednosti Evrope sa tehničkim i političkim kapacitetima na inovativan način, da bi ponudila svetu poruku nade i snage protiv pandemije. Međutim, to se nije dogodilo.

Visoki predstavnik EU za spoljnu politiku J. Borrell izrazio je kritike Rusiji i Kini u vezi sa njihovom humanitarnom pomoći tokom pandemije, koja je korišćena za širenje geopolitičkog uticaja u Evropi. "Postoji geopolitička komponenta, uključujući borbu za uticaj kroz politiku velikodušnosti. Sve u svemu, zadatak EU je da prkosi kritičarima i pokaže vrlo konkretno da je efikasna i odgovorna u kriznim vremenima."⁴⁷ Kina je očigledno primenila tzv. geopolitiku novca. To je posebno došlo do izražaja u balkanskim zemljama, u tzv. "Putevima svile" kroz region, posredstvom investicija značajnih suma novca balkanskim državama i kroz ulaganja u mnoge kompanije u strateškim sektorima (energija, transport, itd.), čineći ove zemlje direktno upućenim na ovu novu kinesku diplomatiju. Proističe

⁴⁶ J. D. Giuliani, "Now or never", Paris, Foundation Robert Schuman. <https://www.jd-giuliani.eu/en/article/cat-2/679_Now-or-Never.html>, 12. 04. 2020

⁴⁷ J. Borrell, <https://eeas.europa.eu/delegations/china/76401/eu-hrvp-joseph-borrell-coronavirus-pandemic-and-new-world-it-creating_en>, 20 April 2020

zaključak da je Kina ostvarila uspeh u ovoj globalnoj geopolitičkoj utakmici izazvanoj pandemijom, nasuprot krahu solidarnosti i efikasnosti Unije.

Končno, pošto nevolja u životu sobom nosi svoje pouke i smernice ka boljem, tako i pandemija, institucionalna kriza Unije, uz izlazak Velike Britanije iz članstva EU, praćeno agonijom migrantske krize i ekonomskim potresima, sveukupno jasno iznose na videlo navedena pitanja u formi putokaza daljeg razvitka Unije. To je dobra vest u mračnom momentumu postojanja EU. Opravdano je postaviti pitanje nije li ponovo došao trenutak istine za Uniju i kako će preostalih dvadeset sedam zemalja članica i institucije EU da odgovore na istorijske izazove budućeg napretka Unije. Ono što svakako proizilazi kao zaključak jeste da su institucionalne i pravne reforme Unije i jačanje solidarnosti i kohezije zemalja članica radi opstanka EU, svakako neophodni.

Gordana Gasmi*

EU Legal Framework: A decade since the adoption of the Lisbon Treaty on the European Union and the "dark times" of the Union

Abstract

The focus of this paper is a legal analysis of the constitutional Lisbon Treaty on European Union (EU) of 2009 in order to consider the gap between relevant normative concepts and real dimension of functioning of the EU in the field of migrant crisis management, Brexit and the pandemic. These crisis events have proven to be turning points for the EU and produced some of its darkest times. Although the Lisbon Treaty provided the legal framework for the effective functioning of the Union, through clear definition of the three types of competence as well as many institutional improvements, *the real factors of EU action in many of these crises have proved to be almost insurmountable challenges for its effectiveness*. Future EU development will depend on the response to the issue of implementation of needed legal and institutional reforms and, even more, on the need to strengthen cohesion and solidarity among Member States.

Keywords: European Union, Lisbon Treaty, migrant crisis, Brexit, pandemic, solidarity.

* PhD. Institute for Comparative Law, Belgrade. email: ggasmi@iup.rs