

*Јелена Тодоровић**

Институт за политичке студије, Београд

ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ НОВИНЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ НАКОН УСВАЈАЊА ЛИСАБОНСКОГ УГОВОРА**

Сажетак

Предмет овог рада јесте институционални изглед Европске уније након ступања на снагу Лисабонског уговора. Аутор представља измене које се односе на Европски парламент, Комисију, Савет министара, Европски савет и Суд правде. Циљ рада је да опише и објасни новине у институционалном систему ЕУ које доноси Лисабонски уговор. Користећи анализу садржаја, заједно са компаративно - дескриптивном методом, аутор покушава да одговори на неколико питања. Прво питање које се намеће јесте колико се институционално устројство ЕУ по Лисабонском уговору разликује од оног из Уговора о Уставу. Поред тога, треба дати одговор на питање о тешкоћама које су постојале приликом усаглашавања Лисабонског уговора. На крају, имајући у виду изложене институционалне иновације, треба одговорити на питање које логички следи, - каква је будућност овог уговора.

Кључне речи: Лисабонски уговор, Европска унија, институције Европске уније.

* Истраживач-сарадник Института за политичке студије, Београд

** Рад је настао у оквиру научног пројекта „Друштвене и политичке претпоставке изградње демократских институција у Србији“ (149057), који се реализује у оквиру Института за политичке студије у Београду, а финансира Министарство за науку и технолошки развој Републике Србије.

УВОД

Лисабонским уговором завршава се скоро деценијски процес конституционализације Европске уније који је започео одмах по потписивању Уговора из Нице (децембар 2000. године) када је било очигледно да су реформе које је тај уговор донео кратког домета. Декларација из Лакена (2001. године) отворила је врата Конвенцији о будућности Европе на којој је усаглашен предлог Уговора о Уставу који никад није ступио на снагу будући да су га две државе чланице (Француска и Холандија) одбациле на референдумима. Када је било јасно да се од Уговора о Уставу мора одустати, челници држава чланица усмерили су сву своју вештину и енергију у стварање једног новог и како се у први мах мислило мини уговора који ће имати мање уставне амбиције али који ће очувати дух Уговора о Уставу. Једно од решења које је Лисабонски уговор преузео из Уговора о Уставу јесте и институционални дизајн Европске уније.

НЕУСПЕХ УГОВОРА О УСТАВУ И ПРИПРЕМЕ ЗА ЛИСАБОНСКИ УГОВОР

Предлог Уговора о Уставу који је разматран током Конвенције о будућности Европе током 2002. и 2003. године, коначно је уобличен на међувладиној конференцији 2004. године а потписан 29. октобра 2004. године на самиту у Риму. Било је предвиђено да Уговор ступи на снагу 1. новембра 2006. године, након ратификације свих држава чланица. Државе су појединачно одлучивале да ли ће уговор ратификовати национални парламенти или ће се организовати референдум за његово потврђивање. Занимљивост везана за потврђивање уговора на референдумима јесте да сваки пут у историји европских интеграција када би се организовао референдум, најмање једна држава би тај уговор одбацила (Ирска–Уговор из Нице, Данска- Уговор из Мастрихта). Овога пута од 27 држава, референдум је требало да се одржи у 10 држава. Распоред ратификације је био такав да су земље са потенцијалним негативним одговором остављене за крај. Али пре него што је дошао ред на „проблематичне земље“, неочекивано „не“ дошло је као одговор са референдума у Француској и Холандији (мај, јун 2005.). Са

54.67% гласова против усвајања Уговора о Уставу у Француској¹⁾ и чак 61.8% у Холандији, Европска унија нашла се у непријатној ситуацији. Након толико времена и енергије уложених у стварање овог документа, било је јасно да је ЕУ запала у ћорсокак.

На самиту у Бриселу јуна 2005. године, шефови држава и влада разматрали су кораке које треба даље предузети тј. да ли наставити са ратификацијом или признати да је Уговор мртав. Како је за време луксембуршког председавања саопштено, ЕУ се нашла у периоду преиспитивања и дискусије и све државе чланице су позване да размисле о будућности овог уговора. Наставило се са ратификацијом али је било јасно да се од предложеног Уговора мора одустати. Коначан биланс ратификације био је је 18 потврђених, 2 одбијене а 7 ратификација није ни одржано.²⁾

Несумњиво је да је одбијање Уговора о Уставу од стране земаља оснивача оставило негативан утисак. Био је то сигнал да неке државе нису спремне на даљу конституционализацију. У литератури је прихваћен широк спектар објашњења француског и холандског „не“. Једно од њих се заснива на претпоставци да предлог није прошао због своје свеобухватности. Наиме, неки аналитичари тврде да се није требало бавити „великим пројектима већ предложити реформе само оног што је тренутно неопходно“.³⁾ Такође, пропаст Уговора о Уставу услед ускраћења подршке двеју држава дотадашњих поборника продубљења европске интеграције посматра се још као криза легитимитета и очигледан тријумф еуроскептика.⁴⁾

Европска унија је на самиту у јуну 2006. године дала задатак Немачкој да у време свог председавања ЕУ током прве половине 2007. године, направи извештај који би садржао процену шта даље радити са Уговором о Уставом. Очита је била подела у ставовима између оних држава које су подржале Уговор о Уставу („максималисти“) и оних које су му подршку или ускратиле или одложиле (оне које су стопирале процес ратификације - „минималисти“). Ова подела посебно је била уочљива када је јануара 2007. године као одговор на предлог француског председника Николе Саркози-

1) http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/resultats-elections/rf2005/000/000.html.

2) Miroslav Prokopiјеviћ, „Evropska unija-uvod“, Službeni glasnik, Beograd, 2009., стр. 653.

3) Gráinne de Búrca, „The EU on the road from the Constitutional Treaty to Lisbon Treaty“, Jean Monnet Working Paper, 03/08

4) Ibid.

ја да уместо Уговора о Уставу треба усвојити један мини - уговор, заказан састанак присталица европског устава у Мадриду (група која је саму себе крстила називом пријатељи Устава) које су захтевале да се Уговор о Уставу задржи.⁵⁾ Група минималиста је тврдила да би било довољно само увести одређене амандмане на Уговор из Нице. У групи минималиста нашле су се поред Француске, Велика Британија, Холандија, Шведска и Данска. За време немачког председавања ова дебата се захуктала. Немачка се посебно ангажовала да текућу уставну кризу разреши тако што ће посредовати међу државама чланицама како би се усагласиле о будућем изгледу Европске уније.

Иако су на неформалном самиту у Берлину поводом педесетогодишњице постојања Европских заједница и даље биле очигледне поделе између минималиста и максималиста, изгледа да су промене у унутрашњим системима држава чланица попут промена власти у Холандији и Француској, повољно утицале на позитиван исход интензивног Немачког посредовања. Договор је постигнут тако да решење не буде ни макси ни мини већ нешто између што ће задржати дух устава, а опет уважити појединачне захтеве држава чланица које су се припадале минималистичкој групи.

Мисија коју је водила немачка канцеларка Ангела Меркел добила је потврду успешности када је на самиту јуна 2007. године одлучено да се сазове нова међувладина конференција чији би задатак био усвајање реформског уговора. Треба укратко поменути појединачне ставове неких држава чланица на међувладиној конференцији. Чак десет држава (Чешка, Финска, Немачка, Мађарска, Луксембург, Пољска, Ирска, Словенија, Шведска, Велика Британија) имало је посебан интерес за промену статуса Повеље о људским правима. Према Уговору о Уставу, Повеља је била његов саставни део и стога је обавезујућа њена примена. Све државе, осим Велике Британије, захтевале су да Повеља има мање обавезујућ статус јер су се бојале какав ће бити њен утицај на осетљива национална питања. Велика Британија, пак, тражила је изузеће из ове повеље. На крају конференције договорено је да Повеља не буде саставни део реформског уговора и да самим тим има нешто слабији статус. Великој Британији је дозвољено да буде изузета из

5) Maurizio Carbone, „From Paris to Dublin: domestic politics and the treaty of Lisbon“, Journal of Contemporary European Research, University Association for Contemporary European Studies, London, Vol.5, No.1, 2009, p. 8.

примене Повеље о људским и мањинским правима и тако осигура своје интересе. Државе су углавном биле сагласне да не треба увести функцију министра спољних послова јер је назив те функције у њима будио страх од претварања ЕУ у државу а тај спор је откљоњен променом његовог назива. Уместо назива министар спољних послова Лисабонски уговор уводи Високог представника Европске уније за спољне послове и безбедносну политику.⁶⁾ На конференцији је поред поменутих, било и спорова око смањења броја чланова Комисије, увођења функције председника Европског савета али је највише спорова избило око начина одлучивања у Савету министара.

Октобра 2007. године представљен је текст новог уговора који је коначно договорен на неформалном самиту у Лисабону где је и обављено потписивање децембра 2007. године и због тога назван Лисабонски уговор. Пун назив овог уговора јесте Уговор из Лисабона који допуњује Уговор о оснивању Европске уније и Уговор о функционисању ЕУ.⁷⁾

Лисабонски уговор представља последњу епизоду процеса конституционализације Европске уније који је започео 2001. године Декларацијом из Лакена. Један од кључних спорова приликом усаглашавања реформског уговора био је став Пољске према предложеном моделу одлучивања у Савету министара. Систем одлучивања двоструком већином (већина гласова држава чланица и већина становништва) није одговарао Пољској. Пољска је предлагала да се гласачка снага држава чланица израчунава као квадратни корен броја становника (ова метода је у литератури позната као Пенроз метода⁸⁾). Иако није обезбедила подршку за свој предлог, водиле су се оштре дискусије о томе.

Пољска је након дугог убеђивања пристала на формулу двоструке већине приликом потписивања Уговора о Уставу. Након његовог неуспеха, а паралелно са иницијативом за доношење новог уговора, Пољска је затражила преиспитивање овакве формуле двоструке већине. Залагањем за примену Пенроз метода рачунања гласова, Пољска је тражила повећање гласачке снаге у односу на друге велике државе. Неки аутори тврде да разлог томе лежи у то-

6) Treaty of Lisbon, čl. 9e, http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm

7) Treaty of Lisbon, http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm.

8) Lionel Penrose, „The elementary statistics of Majority voting“, Journal of Royal Statistical Society, Royal Statistical Society, London, Vol.109, No. 1, 1946, p. 55.

ме што је Пољска себе видела више у коалицијама са малим државама па је стога тражила да има гласачку снагу која је приближно једнака снази великих држава. Анализом реалног стања приликом гласања дошло се до закључка да то не одговара сасвим реалности. Наиме, најчешћи партнери Пољске били су Немачка, Италија, Белгија и Грчка – две велике и две мале државе.⁹⁾ Анализирајмо сада колико се разликује исход гласања применом метода гласања према Уговору о Уставу и применом Пенроз метода. То се чини упоређивањем броја коалиција које према једном и другом методу остварују квалификовану већину. Мика Видгрен је израчунао да је „разлика мања од 10% што даље имплицира да примена Пенроз метода не би битно променила исход гласања“.¹⁰⁾ И поред тога што није прихваћен пољски предлог за израчунавање гласачке снаге, Пољској је учињено неколико уступака о чему ће бити речи у даљем току рада.

ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ НОВИНЕ ЛИСАБОНСКОГ УГОВОРА

Лисабонски уговор у великој мери подсећа на неуспели предлог Уговора о Уставу али постоје суштинске разлике када је реч о степену конституционализације.

Прво, Лисабонски уговор нема велике конститутивне амбиције попут Уговора о Уставу. Он не замењује све претходно донете уговоре већ их само допуњује. Тако се Европска унија враћа доношењу уговора ревизија чиме одустаје од претходно постављених циљева да се правни оквир ЕУ учини кохерентнијим и транспарентнијим. Стога Лисабонски уговор, као и Уговори из Амстердама и Нице, само додаје амандмане на Уговор о оснивању Европске заједнице и Уговор о Европској унији.

Ревидирани Уговор о оснивању Европске уније подељен је на 6 делова од којих су два наслова преузета из Уговора о Уставу – глава II која се односи на демократске принципе и глава III о институцијама, са посебним акцентом на нови систем гласања у Савету и увођење система двоструке већине. Остала четири наслова представљају измењене наслове претходних верзија уговора.

9) Daniel Gross, Sebastian Kurpas, Mika Widgren, „Weighting votes in the Council: Toward a Warsaw compromise?“, CEPS Commentary, 20 June 2007, p.1.

10) Daniel Gross, Sebastian Kurpas, Mika Widgren, „Weighting votes in the Council: Toward a Warsaw compromise?“, op. cit., p. 2.

Повеља о људским правима није у потпуности инкорпорирана у Лисабонски уговор као што је то био случај у Уговору о Уставу али ће она „имати исту правну вредност као и Уговори“.¹¹⁾ Такође, оно што се односи на прву главу уговора јесте да нема одредаба о симболима ЕУ као ни дела који експлицитно помиње супрематију европског права над националним. Друга глава се односи на демократске принципе. Један од нових принципа представља увођење принципа партиципативне демократије по коме бар милион грађана Европске уније може затражити од Комисије да започне одређену иницијативу.¹²⁾

Трећи део Лисабонског уговора посвећен је институцијама и он је у великој мери сачувао изглед из Уговора о Уставу. Једно од образложења за очување институционалног дизајна какав је предвидео Уговор о Уставу лежи у чињеници да „никада није била главна брига грађана како ће изгледати Европска комисија или колико ће чланова и Европски парламент“.¹³⁾

Положај и утицај Европског савета значајно је ојачан. Не само да је Европски савет коначно добио статус институције уније, већ је и добио и овлашћења која превазилазе ово некада неформално политичко тело које је усмеравало и давало подстицај развоју уније. Европски савет, на основу Лисабонског уговора, стиче право да доноси обавезујућа акта. То су акта која немају законодавну снагу али „обавезују у целини и непосредно оног коме су упућене.“¹⁴⁾ Међу обавезујућим актима које доноси Европски савет, могу се издвојити одлука о избору председника Европског савета, Високог представника уније за спољне послове и безбедносну политику, као и одлука о избору председника Европске комисије. Поред ових одлука о именовањима, Европски савет доноси и одлуке којима се мења број чланова осталих институција попут Комисије или Европског парламента.¹⁵⁾ Европски савет добија важну улогу у процесу делимичне ревизије уговора, када се његовом једногла-

11) Treaty of Lisbon, čl. 6 st.1, http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm.

12) Treaty of Lisbon, čl. 8b st.4, http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm.

13) Hervé Bribosia, „The main institutional innovations of the Lisbon Treaty“, У: *The Lisbon Treaty - EU constitutionalism without a constitutional treaty?*, (ed.Stefan Griller, Jacques Ziller), Springer Wien New York, 2008., p.76.

14) Vesna Knežević-Predić, Zoran Radivojević, „Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije“, Službeni glasnik, Beograd, 2009., str. 65.

15) Vesna Knežević-Predić, Zoran Radivojević, „Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije“, op. cit., str. 64.

сном одлуком посебан законодавни поступак замењује редовним законодавним поступком или се уместо једногласног одлучивања у Савету уводи одлучивање квалификованом већином.¹⁶⁾

Одредбе о увођењу функције сталног председника Европског савета идентичне су одредбама Уговора о Уставу. Мандат председника Европског савета трајаће две и по године, са могућношћу реизбора. Занимљиво, ниједан од чланова Европског савета не може бити кандидат за председника пошто је та функција неспојива са било којом националном функцијом. Председник Европског савета имаће више протоколарне функције (председаваће седницама Европског савета) али ће по свему судећи од његове личности зависити хоће ли имати мањи или већи утицај на дешавања у Европској унији. Друга нова функција коју је Лисабонски уговор преузео из Уговора о Уставу јесте функција министра спољних послова којој се Лисабоном мења назив у Високи представник Европске уније за спољне послове и безбедносну политику. Стварањем ове функције покушало се спајање двеју садашњих функција - Високог представника за спољну политику и безбедност и Комесара за спољне послове. Увођење нове функције, требало је да превазиђе дуализам ових двеју функција избором једне особе. Међутим, с обзиром да је Високи представник ЕУ за спољне послове и безбедносну политику истовремено члан Савета (председава Саветом за спољне послове) и потпредседник Европске комисије, изгледа да поменути дуализам ипак није превазиђен.

Савет министара ЕУ на основу члана 9 ц Уговора о Европској унији имаће две формације: Савет општих послова и Савет за спољне послове.¹⁷⁾ Новина у вези са радом Савета јесте то што ће за разлику од честих примедби годинама упућиваних Савету на рачун тајанствености и нетранспарентности у раду, од сада рад Савета бити јаван, у ситуацијама када усваја законодавне акте.¹⁸⁾

Када је реч о председнику Европске комисије, њега бира Европски парламент на предлог Европског савета.¹⁹⁾ Око Састава Европске комисије било је доста контроверзи на међувладиним конференцијама ранијих година. Лисабонски уговор прописује да

16) Vesna Knežević-Predić, Zoran Radivojević, „Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije“, op. cit., str. 65.

17) Treaty of Lisbon, čl. 9c st.6, http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm.

18) Hervé Bribois, The main institutional innovations of the Lisbon Treaty, , op.cit., p.87.

19) Treaty of Lisbon, čl. 9d st.7, http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm.

број чланова Комисије од октобра 2014. године износи 2/3 држава чланица. Ово смањење броја чланова Комисије спровешће се по принципу једнаке ротације што значи да у сваком трећем мандату неће бити представника Малте и Луксембурга подједнако као Немачке и Француске. Да би се применио принцип једнаке ротације потребно је да Европски савет доносе једногласну одлуку о томе. Ово даље води закључку да велике државе неће баш тако лако гласати за примену принципа који ће њихове државе оставити без представника у Комисији у тренутку када буде дошао ред на њихову државу.

Европски парламент се може сматрати највећим добитником ове институционалне реформе. То је нарочито уочљиво по питању јачања моћи у односу на остале институције. Парламент постаје скоро равноправни легислатор са Саветом у оквиру редовног законодавног поступка. Овај поступак у многоме подсећа на поступак саодлучивања пошто Савет и Парламент заједнички усвајају директиве, регулативе и одлуке.²⁰⁾ Лисабонским уговором уводи се нова буџетска процедура у којој су Савет и Парламент заједно усвајају целокупан годишњи буџет, поред тога укида се разлика између обавезних и необавезних трошкова. Улога политичке контроле Комисије такође је повећана пошто Европски парламент неће давати само сагласност на име предложеног кандидата за место председника Комисије већ ће и гласати о кандидату. Када се ради о саставу, Европски парламент имаће максимално 751 члана, укључујући и председника Парламента. Уговор предвиђа минимални и максимални број посланика по држави чланица - минимум 6 а максимум 96 (до сада је било 5 и 99). Оно што Уговор не предвиђа јесте колико ће свака држава чланица имати представника у Парламенту. Ту на сцену ступа Европски савет који о томе једногласно одлучује на предлог Европског парламента и пред сваке изборе вршиће се ревизија ове одлуке.

Суд правде Европских заједница мења назив у Суд правде Европске уније.²¹⁾ У његов састав улазе Суд правде, Општи суд и Специјализовани судови.²²⁾ Поред ове промене у називу главног

20) Vesna Knežević-Predić, Zoran Radivojević, „Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije“, str.63.

21) Vesna Knežević-Predić, Zoran Radivojević, „Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije“, str.69.

22) Treaty of Lisbon, čl. 9f, http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm.

правосудног органа уније, једна од измена која се односи на надлежност правосудних органа јесте шира надлежност у области слободе, безбедности и правде.

Наслов 4 Уговора о Европској унији говори о појачаној сарадњи оних држава које желе дубље да се интегришу у оквиру ЕУ. Таквих држава треба да буде минимум 9. Пети наслов односи се на спољну акцију и у њему се каже да у области заједничке спољне и безбедносне политике настављају да се примењују посебна правила.

Уговор о функционисању Европске уније замењује Уговор о формирању Европске заједнице. Овим Уговором се шири примена квалификоване већине и саодлучивања и они постају саставни елементи уобичајене законодавне процедуре (чл. 251 Уговора о функционисању Европске уније). Чак 40 случајева је пребачено из једногласног у квалификовано одлучивање. Област која је највише дотакнута овом изменом јесте правосуђе и унутрашњи послови а редовна законодавна процедура се уводи и у области енергије, туризма, цивилне заштите, спорта, структурних фондова, истраживања свемира и заштити здравља.²³⁾

Као и у Уговору о Уставу, нестаје стубовска структура уније па тако Лисабонски уговор дефинише ЕУ као јединствени ентитет који добија статус правне личности.²⁴⁾ Такође, Уговор доноси и клаузулу могућег напуштања уније по којој држава чланица може напустити ЕУ, уколико то најави две године унапред.²⁵⁾ Ова клаузула представља механизам заштите од исхитрених одлука неких држава у којима је нпр. у току изборне кампање партија која је дошла на власт обећала напуштање ЕУ. Временско ограничење даје могућност држави да се предомисли или ЕУ да се припреми за функционисање са једним чланом мање.

Модел гласања по Лисабонском уговору је у основи задржао предлог из Уговора о Уставу, уз неке значајне амандмане. Овај део рада посвећен је најпре представљању а затим и анализи правила гласања са освртом на ефикасност, једнакост и одрживост предложених решења.

23) Vesna Knežević-Predić, Zoran Radivojević, „Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije“, str.67.

24) Treaty of Lisbon, čl. 46a, http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm.

25) Treaty of Lisbon, čl. 49a st. 3, http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm.

Могу се разликовати три периода у погледу примене модела гласања у Савету министара. Први период до 1. новембра 2014. године у коме ће важити правила троструке већине из Нице, други - између 2014. и 2017. године у коме ће важити правила Лисабонског уговора, са могућношћу да државе чланице траже примену правила Уговора из Нице у одређеним случајевима и трећи период - након 2017. године где ће важити у потпуности правила која доноси Лисабонски уговор. Лисабонски уговор прописује да ће квалификована већина на предлог Комисије од 1. новембра 2014. године износити најмање 55% држава чланица, укључујући да гласа 15 њих и 65% становништва ЕУ, док блокирајућа мањина износи минимум 4 државе чланице.²⁶⁾ Члан 205 додатно разрађује ово правило па се каже да уколико се не одлучује о предлогу Комисије, онда је квалификована већина 72% држава чланица што представља 65% становништва уније. У случају да у гласању не учествују све државе чланице, квалификована већина износи 55% држава чланица које учествују и 65% становништва тих држава. У тој ситуацији блокирајућа мањина износи 35% популације која учествује плус још једна држава чланица.²⁷⁾

Новина која је унета на инсистирање Пољске налази се у члану 4 Декларације који даје правну основу модификованом Јањина компромису. Због овог члана, самит који је одржан јуна 2007. године, запао је у ћорсокак пошто се велики број држава чланица противио уношењу овог члана у Уговор. Суштина члана се заснива на томе да одређени број држава чланица којих нема довољно да би представљали блокирајућу мањину, може затражити преиспитивање одређене одлуке. То је у ствари модификација споразума из Јањине 1994. године. Овај члан прописује да је за додатно преиспитивање одлуке потребно да гласа $\frac{3}{4}$ популације потребне за блокирајућу мањину и $\frac{3}{4}$ држава чланица до 2017. године а након тога 55% популације и 55% чланства потребних за блокирање одлуке.²⁸⁾ Период који је предвиђен за добијање шире подршке и преиспитивање одлуке није конкретно договорен у овом уговору али се подразумева да он не треба да буде дужи од 3 месеца, колико је

26) Treaty of Lisbon, čl. 9c st.4, http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm.

27) Treaty of Lisbon, čl. 205 st. 2, http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm.

28) Declaration on Article 9c (4) of the Treaty on European Union and Article 205(2) of the Treaty on the Functioning of the European Union, http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm.

иначе потребно да се Савет министара и Парламент договоре око неке одлуке у поступку саодлучивања (упркос инсистирању Пољске да ће блокирати уговор уколико период за преиспитивање не буде продужен до две године).²⁹⁾ Како је Немачка као председајући у моменту договорања уговора објаснила, циљ овог члана није право вета како на први поглед изгледа већ добијање шире подршке за одређени предлог.³⁰⁾

Иако је систем гласања направљен као модел двоструке већине из горе наведених правила може се закључити да има више од два критеријума (становништво, чланство, блокирајућа мањина) и да не делује тако једноставно како се у први мах чинило. Задатак реформе система гласања био је да га поједностави али уместо тога изгледа да су се државе чланице, ипак, определиле да примарни циљ реформе гласања буде успостављање равнотеже између великих и малих држава. Из овако постављених критеријума може се очитати доминација једног од три критеријума а то је критеријум становништва. Када је реч о критеријуму за блокирајућу мањину, рачунањем је утврђено да постоји само 10 коалиција које би теоретски да блокирају одлуку са мање од 4 државе тако да је значај тог правила у овом контексту је ирелевантан.³¹⁾

Са становишта ефикасности, непознато је каква ће бити ефикасност између 2014. и 2017. године а посебно након 2017. Примена правила Нице и модификованог Јањина компромиса може довести до успоравања процеса одлучивања а самим тим и мање ефикасности, посебно јер се не зна колики ће бити период за добијање шире подршке.

Када је реч о једнакости, само на први поглед се укида пондерација у смислу да више државе немају различит број гласова већ се оне третирају једнако тако што свака држава има један глас. Оно што није тако очито јесте да захваљујући доминантно постављеном критеријуму становништва, број гласова које држава има зависи од њеног удела у укупном становништву ЕУ. У односу на Уговор из Нице, Уговором из Лисабона упоређујући под-представљеност и пред-представљеност држава чланица, добијају 4 нај-

29) *The Treaty of Lisbon: Implementing the institutional innovations*, Joint Study - CEPS, EGMONT, EPC, 2007., p.63.

30) *Ibid.*

31) *The Treaty of Lisbon: Implementing the institutional innovations*, op. cit., p.65.

веће и 7 најмањих док средње државе губе.³²⁾ Све земље које се налазе између Шпаније и Ирске су подпредстављене.

Држава чланица	Пред/под представљеност на основу Нице	Пред/под представљеност на основу Лисабонског уговора
Немачка	-17.8	23.1
Француска	-5.9	9.2
Велика Британија	-3.9	7.3
Италија	-2.6	6.2
Шпанија	7.5	-5.1
Пољска	15.2	-11.4
Румунија	-12.2	-14.3
Холандија	-5.6	-17
Грчка	5.8	-17.3
Португалија	8.7	-17.3
Белгија	9	-17.2
Чешка	10.3	-17.1
Мађарска	11.3	-17
Шведска	-1.5	-16.2
Аустрија	3.1	-15.5
Бугарска	6.7	-14.8
Данска	-10.2	-9.9
Словачка	-9.9	-9.8
Финска	-8.7	-9.1
Република Ирска	1.9	-4.6
Литванија	13.6	1.2
Летонија	-20.9	14.9
Словенија	-15.5	20.6
Естонија	3.3	40.3
Кипар	37.4	78.6
Луксембург	76.1	124.7
Малта	42.9	138.6

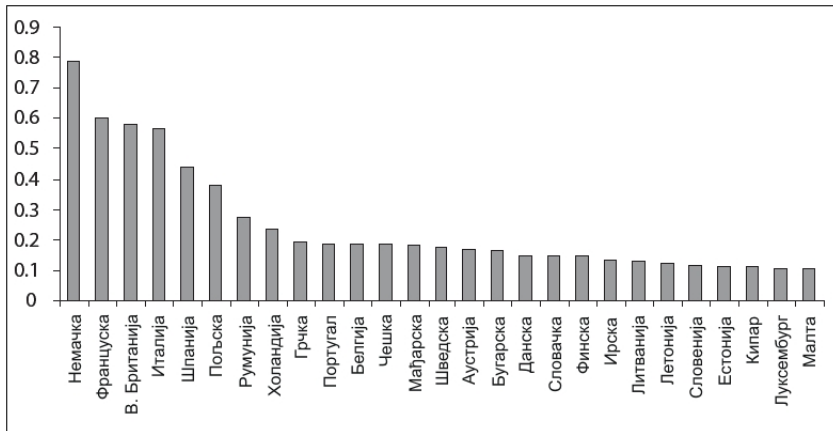
Табела 1 : Једнакост држава чланица на основу критеријума ста-
новништва

Извор: *The Treaty of Lisbon: Implementing the institutional innovations*, p.70.

Често се сматра да је моћ блокирања одлуке већи аргумент за цењкањање него гласачка снага. Претпоставка за моћ блокирања одлука није базирана на томе да ли су неке државе више склоне блокирању од осталих већ се узима у обзир колико је њена а приори моћ блокирања у односу на постављене критеријуме. Том приликом се апстрахују склоности држава чланица, област којој при-

32) *The Treaty of Lisbon: Implementing the institutional innovations*, op. cit., p.71.

пада одлука. Табела приказује колика је моћ блокирања одлука на основу правила Уговора из Лисабона.



Табела 2: Моћ блокирања одлука

Извор: *The Treaty of Lisbon: Implementing the institutional innovations*, p.73.

На основу ове табеле може се закључити да је највећа моћ блокирања код великих држава а да од Пољске она опада у смислу да су државе средње величине поново значајно на губитку, ако се упореди њихова моћ са утицајем малих држава.³³⁾

ЗАКЉУЧАК

Само формално посматрано, Лисабонски уговор је нови документ с обзиром да, како је показано у претходном делу рада, доноси незнатне измене у односу на Уговор о Уставу. Међутим, начин на који је усаглашен уговор потпуно је другачији од рада Конвенције. За разлику од стварања Уговора о Уставу када је постојао широк консензус између већине актера европске интеграције, може се рећи да је овај уговор преаковала мања група стручњака и старом паковању дала нови назив.³⁴⁾ Имајући негативних искустава са референдумима, европски званичници који су били први у реду да се овај уговор усвоји, растрчали су се по европским престоницама како би убедили поједине државе да уговор ратификују у парламентима а не на референдумима. „Са Данском су вршени чак и формални преговори да одустане од референдума“.³⁵⁾

33) *The Treaty of Lisbon: Implementing the institutional innovations*, op. cit., p.73.

34) Miroslav Prokopijevic, „Evropska unija-uvod“, str. 653.

35) Ibid.

Поменуто је да Лисабонски уговор у великој мери подсећа на Уговор о Уставу и показане су истоветности. Сада ћемо се фокусирати на оно што се први пут помиње у Лисабонском уговору. Улога националних парламената у европским интеграцијама није у формалном смислу разматрана до сада, мада је често у неформалним дебатама истицано да би и националне парламенте требало укључити како би се макар незнатно смањило демократски дефицит. Национални парламенти стичу на основу члана 8ц неколико функција (добијају нацрте докумената уније, контролишу примену начела субвенционисаности, добијају обавештења о подношењу кандидатура за чланство у ЕУ, учествују у ревизијама уговора).³⁶⁾ Када се мало боље погледају ове функције, лако је закључити да национални парламенти неће моћи значајно да утичу на дешавања у унији већ ће они бити само обавештавани.

Ток ратификације Лисабонског уговора био је унапред договорен а само једна држава чланица је из уставних разлога морала да одржи референдум – Република Ирска. Референдум је одржан јуна 2008. године и ирски бирачи су одбацили Лисабонски уговор са 53.4% гласова против. Европска унија поново је дошла у ситуацију да једна држава чланица блокира усвајање уговора. Бирокурате које су креирале овај уговор нису могле да дозволе да и он пропадне па се зато кренуло у лобирање и убеђивање Ирске да одржи други референдум након извесног времена. Притисак на Ирску је био велики и њени званичници су пристали на поновљени референдум. Други референдум потврдио је Лисабонски уговор и тако је остало само да се сачека мишљење чешког уставног суда па да се отклони и последња препрека ступању на снагу Лисабонског уговора. Ирска је прихватила споразум пошто јој је обећано изузеће из Повеље о људским правима, као и Британији и Пољској. Након ратификације уговора у Чешкој 3. новембра 2009. године, Лисабонски уговор је званично ступио на снагу 1. децембра 2009. године.

Пошто је Уговор наметнут одозго чини се да ће управо тај недостатак легитимитета бити узрок потенцијалног незадовољства грађана ЕУ. Грађани нису имали прилику да изразе своје мишљење о овом Уговору па управо због тога неки аутори примећују да је Лисабонски уговор као темпирана бомба за коју се не зна када ће експлодирати. На крају, треба поменути позитиван утицај Лисабонског уговора у смислу даљег

36) Treaty of Lisbon, čl.8c, http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm.

ширења ЕУ пошто њен нови институционални изглед омогућава несметано ширење ЕУ.

Jelena Todorovic

INSTITUTIONAL INNOVATIONS IN THE EUROPEAN UNION FOLLOWING THE ADOPTION OF THE LISBON TREATY

Summary

The subject of this paper is the institutional features of the European Union after the entry into force of the Treaty of Lisbon. The author presents the changes related to the European Parliament, Commission, Council of Ministers, the European Council and the Court of Justice. The aim of this paper is to describe and explain changes in the Union's institutional system that brings the Lisbon Treaty. Using content analysis, together with comparative - descriptive method, the author tries to answer the several questions. The first question that arises is how the institutional structure of the EU Lisbon Treaty differs from those in the Constitutional Treaty. In addition, it should answer the question about the difficulties that existed during the discussions of the Lisbon Treaty. Finally, bearing in mind the institutional innovations discussed in this paper, we should answer the question that logically follows about the future of this Treaty.

Key words: Lisbon treaty, European Union, institutions of the European Union.

ЛИТЕРАТУРА

- Bribosia, Hervé, „The main institutional innovations of the Lisbon Treaty“, *Y: The Lisbon Treaty - EU constitutionalism without a constitutional treaty?*, (ed. Stefan Griller, Jacques Ziller), Springer Wien New York, 2008.
- Carbone, Maurizio, „From Paris to Dublin: domestic politics and the treaty of Lisbon“, *Journal of Contemporary European Research*, University Association for Contemporary European Studies, London, Vol.5, n°1, 2009.
- De Búrca, Gráinne, „The EU on the road from the Constitutional Treaty to Lisbon Treaty“, Jean Monnet Working Paper, 03/08, <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/intro.html>.
- Gross, Daniel, Kurpas, Sebastian, Widgren, Mika, „Weighting votes in the Council: Toward a Warsaw compromise?“, CEPS Commentary, Centre for European Public Studies, 20 June 2007.
- Griller, Stefan, Ziller, Jacques, „The Lisbon Treaty - EU constitutionalism without a constitutional treaty?“, Springer Wien New York, 2008.
- Knežević-Predić, Vesna, Radivojević, Zoran, „Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije“, Službeni glasnik, Beograd, 2009.

- Penrose, Lionel, „*The elementary statistics of Majority voting*,“ Journal of Royal Statistical Society, Royal Statistical Society, London, Vol.109, n°1, 1946.
- Prokopiјеvić, Miroslav, „*Evropska unija-uvod*“, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Стојановић, Ђорђе, „*Различити теоретски приступи концепцији глобалног цивилног друштва*“, Српска политичка мисао, Институт за политичке студије, Београд, бр.2/2010.
- *The Treaty of Lisbon: Implementing the institutional innovations*, Joint Study - CEPS, EGMONT, EPC, 2007.
- *Treaty establishing Constitution for Europe*, Official Journal of the EU, C n°310, December 2004.
- Treaty of Lisbon, http://europa.eu/lisbon_treaty/full_text/index_en.htm. 23.09.2010.
- http://www.interieur.gouv.fr/sections/a_votre_service/resultatselections/rf2005/000/000.html. 23.09.2010.

Resume

Treaty of Lisbon, which provides remodeling of the European institutions came into force on 1 December 2009, after two years of signing and the numerous difficulties that have accompanied the process of its ratification. Lisbon Treaty is largely assumed institutional solutions that have been enshrined in the Treaty establishing Constitution for Europe and thus provide potential enlargement of the Union because the previous Treaty (Treaty of Nice) predicted functioning of the EU with 27 member states, as already established in January 2007.

The biggest winners in the last revision of the founding treaties are European Parliament and European Council - European Parliament because it increased its role in the legislative process while the European Council received a significant power since, among other things, can make binding documents but we should not neglect its role in simplified revision procedure.

The aim of the creators of the Lisbon Treaty in terms of institutional reform was to simplify decision-making process and modernize institutions. Bearing in mind the new way of decision making in the Council of Ministers (the elimination of weighting and the introduction of double majority), it seems that it is not the case. In addition, there is a great number of restrictions which are attached in the form of declarations and protocols. At the end, the manner in which the Treaty was agreed, without broader support of citizens, suggests that Lisbon will not long remain in force.

Овај рад је примљен 23. октобра 2010. а прихваћен за штампу на састанку Редакције 22. новембра 2010. године.