

Проф. др Гордана Гасми¹

Оригинални научни рад
UDK: 061.1EU:341.217
061.1EU:341.176

ПРАВНО - ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ ПЕРСПЕКТИВЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

„Honeste vivere, alterum non laedere, suum cuique tribuere“.

ULPIJAN²

Апстракт

Рад се фокусира на институционалне перспективе Европске уније (ЕУ) кроз анализу релевантних делова конститутивног Лисабонског Уговора о реформи ЕУ (2009). Посебан акценат је стављен на специфичност статуса ЕУ у међународном праву, имајући у виду да је ЕУ добила правни субјективитет тек недавно, ступањем на снагу Лисабонског споразума. То подразумева способност Уније да закључује међународне споразуме у име целине ентитета Уније и да постигне статус чланства у међународним организацијама. Осим тога, јасна подела компетенција између држава чланица и европских институција је у великој мери постигнута, заједно са навођењем заједничких надлежности. Циљ је да се обезбеди ефикасно и несметано функционисање ЕУ. Међутим, крајњи циљ институционалних побољшања је да омогуће ефикасно проширење Уније. У закључку, ауторка процењује да процес институционалних реформи ЕУ није завршен, већ ће зависити од постизања политичког јединства путем процеса сталних преговора држава чланица у оквиру Уније.

Актуелна монетарна криза која потреса Унију у последњих неколико година указује да су неопходни даљи правци реформе

¹ Виши научни сарадник, Институт за упоредно право Београд, чланица Савета Владе Р. Србије за равноправност полова, чланица Српске Краљевске Академије Иновационих наука, СКАИН, ванредни професор, Факултет за медије и комуникације Београд, експерт Савета Европе, mail: gordana.gasmi@gmail.com

²Честито живети, другога не вређати, свакоме своје дати.

права ЕУ, тј. њених конститутивних уговора, али и реформе у смеру трансформације ЕУ као важног политичког фактора, а не само економског гиганта. У мери у којој ЕУ буде успела да помири ове супротности и сопствени јаз између економских успеха и атрактивности за земље нечланице, с једне стране и политичке минорности и одсуства кохерентности у ЕУ, с друге, зависиће даљи економски просперитет и будућа правна доградња Уније.

Кључне речи: Институције, Европска унија, перспективе, демократски дефицит

1. Специфичности Европске уније као субјекта у међународним односима

Европска унија (ЕУ) представља потпуно нову творевину у међународном праву и међународним односима, која се разликује од класичних међународних организација по својим елементима наднационалности. Наднационалност ЕУ превасходно носе кључне институције Уније: Европска комисија, Европски парламент и Европски суд правде.

Без обзира на различите улоге наведених органа у институционалној структури ЕУ и различите надлежности, свима је заједничко да заступају интересе Уније као целине, као и да су у свом раду независни од утицаја националних органа држава чланица³. Истовремено, ове институције снажно кроз своје активности утичу на даље јачање надлежности Уније, као целине, на уштрб суверених овлашћења њених држава чланица. Основни циљ овог регионалног економског и политичког уједињавања⁴ јесте одрживи економски просперитет и препознатљив међународни идентитет чланица ЕУ у савременим међународним односима.

У теорији европских интеграција често се наводи да је ЕУ економски гигант и политички пагуљак⁵, па је питање куда иде Унија једно је од кључних питања данашњице, тим више имајући у виду да се ради о једном од највећих трговинских блокова у глобалним оквирима. Текући процеси ширења чланства ЕУ указују да је то незауостављив процес, истовремено праћен продубљивањем интерне интеграције и реформама институција ЕУ.

До ступања на снагу Лисабонског уговора (01.12.2009.) ЕУ није имала својство правног лица у међународном праву, јер су

³ R Barrass, M. Shobhana, *European Economic Integration and Sustainable Development – Institutions, Issues and Policies*, McGraw-Hill Book Company, London 1998, 31.

⁴ L. Cartou, *Communautes europeennes*, Dalloz, Paris 1991, 44.

⁵ Г. Гасми, *Право и основи права Европске уније*, Београд 2013, 104.

тада постојеће Европске заједнице (Европска Заједница и ЕУРАТОМ), установљене Римским уговорима из 1958. године, задржале правни субјективитет. Тек је важећим Уговором о функционисању ЕУ из Лисабона Унија стекла статус правног лица. То значи да ЕУ ужива пословну способност у државама чланицама, да може стицати и располагати покретном и непокретном имовином и може бити странка у поступку (судском и др). У области закључивања међународних уговора, статус правног лица ЕУ омогућава јединствену процедуру преговарања и закључивања ових уговора, уместо претходне две процедуре које су постојале пре ступања на снагу Лисабонског уговора.

Подсећамо да је у неуспелом Уговору о Уставу Европе (који је пропао на референдуму у Француској маја 2005. и затим у Холандији, јуна 2005.), изричито било предвиђено креирање правне личности Уније. Темељи правног субјективитета Уније као целине били су постављени још у Уговору из Амстердама (1999) и Уговору из Нице (2003), у одредбама о закључивању међународних уговора. Ипак, тада у овим конститутивним уговорима, својство правног лица није било експлицитно дефинисано. Иста одредба је преузета из неуспелог предлога „Устава ЕУ“ и уграђена у важећи Уговор о ЕУ из Лисабона, на основу којег ЕУ има експлицитно својство правног лица у међународном праву од 2009. Отуда је, *inter alia*, велики значај проучавања институционалног система и права ЕУ, тј. комунитарног права⁶, које је добило име по Европским заједницама (European Community), а представља темељ функционисања ове специфичне регионалне међународне организације која одише наднационалним карактеристикама, па је многи аутори с правом сврставају у пост-суверени модел наднационалног уједињавања⁷.

Главни разлог оснивања Заједнице, као претече данашње ЕУ био је превасходно успостављање дуготрајног мира у разореној Европи после Другог светског рата, а затим и поступна изградња унутрашњег тржишта и обезбеђивање одрживог привредног развоја, заснованог на уравнотеженом економском расту, стабилним ценама и високо конкурентној тржишној привреди, која доприноси пуној запослености и друштвеном напретку. Отуда је у ЕУ успостављена царинска, економска и монетарна унија. Даља изградња ЕУ превазишла је овај почетни економски мотив удруживања, јер је Уговором из Маастрихта (1993) било предвиђено да државе чланице спроводе заједничку спољну и безбедносну политику, укључујући ту и постепено утврђивање заједничке одбрамбене политике. Унија

⁶ P. Mathijsen, *A Guide to European Union Law*, London 1995, 17; K. D. Borchardt, *The ABC of Community Law*, Brussels - Luxembourg 2000, 21.

⁷ С. Самарџић, *Европска унија као модел супранационалне заједнице*, Београд 1999, 54.

је, сходно званичним формулацијама чл. 2. Уговора из Лисабона⁸, утемељена на вредностима поштовања достојанства, слободе, једнакости, демократије, владавине права и поштовања људских права и права мањина.

Евидентно је да је ЕУ превазишла класичне особине међународне организације и уобичајене типологије, али с обзиром да још увек није постала федерација или конфедерални модел уједињења држава, упркос томе што велики број њених чланица (али не све земље чланице) користи Евро као јединствену валуту, остаје епитет *sui generis* (односно специфичност) приликом анализе система права и институција ЕУ. Институције ЕУ су комплексне и као такве их је окарактерисао Комесар ЕУ задужен за регионалну политику и реформу институција (М. Барниер), приликом заседања Европске конвенције о будућности Уније (марта 2002). Европска унија ће остати једна оригинална конструкција, где организација и подела овлашћења следе сложеном логику вишеслојног управљања⁹. Упркос томе, постоји простор за могући напредак на пољу демократизације одлучивања и смањења демократског дефицита, у области децентрализације и побољшања ефикасности читавог система.

Посебно је значајно питање креирања институционалне структуре економског система ЕУ након увођења јединствене валуте (2002). Разлози леже у једноставној чињеници да привреда ЕУ има потребу колективног управљања. Европска централна банка је, стога само почетак будућег условно реченог „четвртог стуба“, јер фискална димензија не сме бити занемарена у контексту институционалне и правне реформе ЕУ¹⁰. Томе у прилог јасно говори актуелна монетарна криза која потреса Унију у последњих неколико година. Проблем системске неефикасности заједничке европске економске политике лежи, осим у недовољним компетенцијама Европске централне банке, *inter alia*, и у чињеници да не постоји јединствена пореска политика на нивоу Уније.

СледедаљиправциреформеправаЕУ, тј, њених конститутивних уговора из педесетих година, али и реформе у смеру трансформације ЕУ као важног политичког фактора, а не само економског гиганта. У мери у којој ЕУ буде успела да помири ове супротности и сопствени јаз између економских успеха и атрактивности за земље нечланице,

⁸ Чл. 2. говори о вредностима Уније и многи аутори сматрају да основна људска права представљају темељ Лисабонског уговора за разлику од ранијих конститутивних уговора, вид. Код J.C. Piris, *The Lisbon Treaty – A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press 2010, 71.

⁹ J. Shaw, *The Law of the EU*, 3rd Edition, London 1999, 31.

¹⁰ European Central Bank, *The Monetary Policy of the ECB*, Frankfurt am Main 2004, 41 – 45.

с једне стране и политичке минорности и одсуства кохерентности у ЕУ, с друге, зависиће даљи економски просперитет и будућа правна доградња Уније¹¹.

Данас је евидентна својеврсна правна и институционална криза ЕУ (fr. „Fatigue de l’Europe“). То је пре свега последица убрзаног ритма ширења чланства ЕУ која данас броји двадесет осам чланица, затим различите економске моћи и правних система, посебно имајући у виду земље нове чланице, њих десет од 2004. године са подручја Централне и Источне Европе, којима су се почетком 2007.године придружиле и Румунија и Бугарска, а затим и Хрватска (2013).

У тим околностима ЕУ је потребна правна и политичка конзистентност, као и даље економско снажење у оштрој међународној трговинској утакмици са САД, Јапаном, Канадом, Кином и осталим конкурентима. Стога је даља правна и институционална реформа ЕУ *conditio sine qua non* будућег економског развоја Уније. Ефикасно функционисање Уније садржано је у потреби очувања степена интерне интеграције са још увек упоредо присутним класичним схватањем суверенитета држава чланица. У том контексту је још на Европској Конвенцији (2002– 2003) истицано да једино модел интеграције, а не једноставне сарадње међу државама, омогућава чланицама ЕУ да сачувају своју сувереност уз истовремено поштовање њихове националне разноликости. *In varietate concordia!*¹²

Правне и институционалне реформе Уније предуслов су њеног даљег привредног снажења у међународним економским односима. У том смислу улога Европског парламента (ЕП) је нарочито значајна као јединог представничког тела које обезбеђује демократски легитимитет ЕУ¹³, али и органа који је *spiritus movens* институционалне трансформације ЕУ и ширења надлежности комунитарних институција на уштрб националних компетенција чланица. Уговор из Лисабона (2009) је утемељио статус ЕУ као правног лица, те такође и означио правце даљег развоја институција и хармонизације права.

Нова архитектура Европе обухвата како процес продубљивања европских интеграција, тако и проширење чланства ЕУ укључењем нових држава¹⁴. Након пријема Хрватске (2013) следи могуће

¹¹ Г. Гасми, 104.

¹² Уједињени у различитостима (гесло ЕУ).

¹³ J. Peterson, M. Shackleton, *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press 2002, 102 – 105.

¹⁴ M. Brusis M, J.A. Emmanouilidis, Editors, *Thinking Enlarged - The Accession Countries and the Future of the European Union*, Europa Union Verlag, Munich Contributions to European Unification, edited by Werner Weidenfeld, Volume 7, Bonn 2002, 27.

разматрање апликације коју је поднела Македонија¹⁵ (преговори о приступању нису започети због спора са Грчком око назива државе), затим отварање преговора о приступању са Србијом, као и осталих балканских држава. Посебно важно место има Турска која је већ дуго година кандидат за пријем у ЕУ (од 2008), јер је у питању земља са изузетним потенцијалима (геостратегијски положај, величина територије, број становника и др).

Неспорно је да је еволуција Заједнице од почетне економске интеграције до савремене ЕУ важан процес, који је обухватио институционалне реформе и отворио многа питања у погледу карактера и правног статуса. Витално питање будућег развоја ЕУ односи се на капацитет доношења ефективних одлука ЕУ како на спољно-политичком плану, тако још и више на интерном плану у погледу подстицања економског раста, запослености и одрживог развоја.

2. У сусрет новој дефиницији националног суверенитета - надлежности у ЕУ

Принцип делегиране надлежности, односно додељених надлежности је принцип на основу којег у великој мери функционише Унија у савременом тренутку. Области у којима су државе чланице ЕУ данас спремне да уступе своје надлежности једној наднационалној заједници и њеним институцијама као што је ЕУ, постају данас све бројније. Национални суверенитет држава чланица ЕУ више није недељива и заувек дефинисана појмовна категорија¹⁶, јер је све већа међузависност држава на глобалном и још више на регионалном нивоу у савременом свету.

Државе чланице ЕУ мотивисане су превасходно идејом и предностима економског заједништва, као нужности у високо глобализованој међународној привреди. Услед тога је на сцени непрекидан процес усавршавања институционалне структуре ЕУ у виду сукцесивних ревизија конститутивних Уговора о ЕУ, затим предлога Уговора о Уставу Европе и коначно недавног усвајања и ступања на снагу Лисабонског уговора о реформи ЕУ (2009). Органи

¹⁵ Македонија је стекла статус земље кандидата за чланство у ЕУ још децембра 2005. на заседању Европског савета у Бриселу, али преговори нису отпочели због вета Грчке услед спора око назива: Бивша Југословенска Република Македонија. Грци називају северни део Грчке именом Македонија.

¹⁶ Д. Сиђански, *At the heart of the European Constitution: a two-headed presidency and bicameral legislative power*, Geneva, www.eurofederalism.com, May 2003. Такође вид. код: В. Кнежевић - Предић, *Оглед о суверености - сувереност и Европска унија*, Институт за политичке студије, Београд 2001.

ЕУ не могу ширити своја овлашћења на штету држава чланица, већ је потребна претходна сагласност чланица ЕУ.

Постоје три врсте надлежности у ЕУ:

- 1) искључива надлежност Уније,
- 2) подељена надлежност са државама чланицама и
- 3) искључива надлежност држава чланица, где Унија може испољити подршку и координацију у погледу европских аспеката одређених питања (нпр. туризам), али без хармонизације политика.

Заједничка спољна и безбедносна политика представља засебни систем у ЕУ¹⁷. Државе чланице такође међусобно усклађују своје националне економске политике и политике запошљавања у оквиру механизма ЕУ.

У области подељених надлежности ЕУ функционише на основу принципа супсидијарности који дефинише да Заједница предузима мере, само уколико циљеви предвиђене акције не могу бити остварени у потребној мери од стране држава чланица, односно могу бити успешније остварени од стране Заједнице, имајући у виду величину или учинак предвиђене акције. Мере Заједнице неће прелазити оквире онога што је неопходно да би се постигли циљеви Уговора о ЕУ. То чини принцип пропорционалности, који допуњава принцип супсидијарности. Државе чланице предузимају све неопходне мере за остваривање задатака ЕУ и уздржавају се од свих мера које могу угрозити остваривање циљева ЕУ.

Процес институционалних промена Европске заједнице паралелно је праћен процесом ширења ЕЗ. Заједница је прошла многе сложене етапе свог развоја до данашње Европске уније (ЕУ) од двадесетосам земаља чланица са тенденцијама даљег ширења чланства¹⁸. Европска унија (ЕУ) данас обухвата двадесетосам европских држава које имају преко пола милијарде становника и унутрашње тржиште. Чланице су шест земаља оснивача: Француска, Немачка, Италија, Холандија, Луксембург, Белгија (Европа шесторице основана Париским уговором 1952.) и преостале земље које су sukcesивно приступале ЕУ у процесу проширења чланства: Велика Британија и Северна Ирска, Данска и Ирска (Европа деветорице, 1973.), Грчка (1981.), Португал и Шпанија (1986.), Аустрија, Шведска и Финска (1995.), Кипар, Малта, Чешка

¹⁷ Детаљније о историјату, структури и функционисању заједничке спољне политике ЕУ код: Р. Стојановић, *Спољна политика ЕУ*, Досије, Београд 1998.

¹⁸ J.-D. Mouton, J. Vandamme, *L'Avenir de l'Union Européenne: Elargir et Approfondir*, Bruxelles 1995, 43.

Република, Естонија, Мађарска, Летонија, Литванија, Пољска, Словачка, Словенија (2004.), Бугарска и Румунија (2007.) и Хрватска (2013.). Државе са статусом кандидата за чланство су: Турска, Македонија, Албанија, Србија и Црна Гора. Босна и Херцеговина има статус потенцијалног кандидата за чланство, који се разликује у односу на могућност коришћења средстава финансијске помоћи из ИПА фонда ЕУ за приступање¹⁹.

Конфедерација Швајцарска и Краљевина Норвешка су на својим националним референдумима одбиле приступање ЕУ. Норвешка је имала статус кандидата за чланство и у два наврата кроз историју евро-интеграција успешно завршила преговоре о приступању, први пут 1973, а други пут 1993. али је на националном референдуму учлањење било одбијено. Поставља се питање актуелне атрактивности Уније за будућа учлањења, имајући у виду да је Велика Британија најавила за 2017/18. одржавање референдума о иступању из ЕУ, које је правно омогућено увођењем посебне излазне клаузуле у Лисабонски уговор о ЕУ. То је огромна правна новина²⁰, која до његовог ступања на снагу није постојала у претходним конститутивним уговорима. Истовремено, то је и одраз последица савремених економских потреса кроз које пролази Унија.

3. Уместо неуспеле конституционализације ЕУ – правне новине у Уговору о ЕУ из Лисабона

После неуспеха предлога Уговора о Уставу ЕУ (2005) у процесу његове ратификације у Француској и Холандији, напуштена је идеја конституционализације ЕУ и замењена стварањем Лисабонског уговора о реформи ЕУ. На Самиту ЕУ 21-22. јуна 2007. донета је политичка одлука о сазивању нове међувладине конфееренцији ради формулисања усаглашеног текста Уговора о реформи ЕУ. Међувладина конференција је отворена почетком октобра 2007. Први нацрт Уговора о реформи ЕУ је угледао светлост дана 17 - 18. октобра 2007. Тада је потписан Лисабонски уговор о ЕУ, чиме је окончана вишегодишња динамика преговора држава чланица о институционалним реформама у ЕУ. На Самиту ЕУ у Лисабону постигнут је договор око преосталих одредби Уговора о реформи ЕУ 13. децембра 2007. Уговор о реформи ЕУ је добио име према месту одржавања Самита шефова држава и влада чланица ЕУ у Лисабону, на крају завршетка председавања Португала на челу ЕУ.

¹⁹ ИПА – Програм предприсупне финансијске подршке ЕУ за земље потенцијалне кандидате и кандидате за чланство ЕУ

²⁰ Чл. 35. Лисабонског Уговора о реформи ЕУ

За ступање Лисабонског уговора о ЕУ на снагу било је неопходно да га ратификују свих тадашњих двадесет седам држава чланица. Првобитни амбициозни план је био да се процес ратификације заврши током 2008. год, како би Уговор о реформи ЕУ ступио на снагу од 1. јануара 2009. пре одржавања избора за Европски парламент у јуну 2009. Основна разлика у односу на предлог Устава ЕУ је у томе што Лисабонски уговор о ЕУ нема форму устава и не укида постојеће примарно законодавство, него се надовезује и допуњава претходне конститутивне уговоре - Оснивачки уговор о европским заједницама (Рим) и Уговор о оснивању ЕУ (Мастрихт, Амстердам Ница).

Нови Уговор о ЕУ је потписан 13. децембра 2007. године на Самиту ЕУ у Лисабону. Уследио је процес ратификације током 2008. и 2009. који је прошао уобичајени бурни ток, као и претходни поступци ратификације уговора о ЕУ из Мастрихта па до Нице. Главни ударац ратификацији Лисабонског уговора десио се у Ирској одбијањем на референдуму одржаном 13. јуна 2008., када се више од половине Ираца изјаснило негативно о Лисабонском уговору. Упркос томе, процес ратификације је настављен усвајањем Лисабонског уговора у Парламенту Велике Британије 18. јуна 2008. Процес ратификације је трајао током 2008. и почетком октобра 2009. дошло је до поновљеног референдума са позитивним исходом у Ирској, али су томе претходили политички притисци на Ирску, Чешку и Пољску као земље тадашње противнице Лисабонског уговора о ЕУ. Услови за ступање на снагу Лисабонског уговора стекли су се крајем 2009. године када је председник Чешке (В.Хавел), ставио потпис на текст Уговора. Томе је претходило разматрање да ли је предлог Лисабонског уговора о ЕУ у складу са Уставом Чешке и позитивна одлука највише судске инстанце у Чешкој о том документу. Ступање на снагу Лисабонског уговора је сходно томе одређено почев од 1. децембра 2009. године.

Продубљивање интеграције у оквиру ЕУ показује понекад своје падове и закашњења, али се упркос томе одвија непрекидно и на иреверзибилан начин. Политички уступци и интерни преговори међу чланицама ЕУ интегрални су део процеса усвајања примарног законодавства – реформи оснивачких уговора. Институције ЕУ у таквим условима морају испунити захтеве ефикасности одлучивања, али под условом да не изгубе легитимитет и демократичност деловања. Такав контекст је наметнуо неопходне институционалне реформе Уније у циљу њеног ефикаснијег функционисања.

Статус правног лица ЕУ утврђен је Уговором из Лисабона и по први пут предвиђена је могућност иступања државе из чланства Уније („излазна клаузула“). Лисабонским уговором ЕУ је променила

ранију трипартитну структуру из Мастрихта (1993) и некадашња три стуба спојени су у један, па је Унија целина која има својство правног лица. Уговор о реформи ЕУ из Лисабона је у великој мери задржао многа решења из неуспелог уговора о Уставу ЕУ, али се избегава термин Устав ЕУ у званичним документима и у политичким прокламацијама. Предлог Устава ЕУ требало је да укине и замени све претходне оснивачке уговоре Европских заједница и ЕУ²¹, док се Лисабонски уговор на њих наслања и мења постојеће уговоре и у том смислу постоји правни континуитет примарног законодавства ЕУ. Промене претходних Уговора о ЕУ (Мастрихт, Амстердам, Ница) односе се на институције ЕУ, побољшану сарадњу чланица, спољну политику, безбедност и одбрамбену политику ЕУ.

У погледу Римског уговора о оснивању ЕЕЗ (1957), модификације предвиђене Лисабонским уговором су усмерене на разграничавање надлежности између ЕУ и држава чланица. Уговор из Нице (2003) састоји се, практично, из два уговора – о Европској унији и о Европској заједници, а у Лисабонском уговору бивши Римски Уговор о ЕЕЗ бива замењен Уговором о функционисању Европске уније, док први задржава своје име, уз одређене садржинске промене. Поставља се питање зашто је успостављена оваква комплексна правна конструкција. То је учињено као уступак захтевима одређених земаља чланица ЕУ (Чешка, Велика Британије и Холандија), које су тражиле да се изричито одустане од уставних симбола, као што су изрази: „Устав”, „европски министар иностраних послова”, „закони” и „оквирни закони” и томе слично, као и симбола Уније (застава, химна, мото, итд.).

Институционалним новелама које је дефинисао Лисабонски уговор о ЕУ постигнута је боља равнотежа између малих и великих држава чланица ЕУ, као и побољшана демократска контрола функционисања институција ЕУ²².

Лисабонским уговором правно су ојачане демократске вредности ЕУ и циљеви Уније. У погледу основних људских права и слобода, Лисабонски уговор додељује правну снагу обавезне примене (*ius cogens*) Повељи о основним правима ЕУ, која обухвата грађанска, економска, социјална и политичка права. Повеља о основним правима важи за све земље ЕУ. Међутим, Велика Британија и Пољска су тражиле изузимајућу („*opt-out*“) клаузулу у односу на Повељу. То је проузороковало драматичне правне дискусије о дOMETИМА протокола са „*opt-out*“ клаузулом, односно да ли се заиста

²¹ A. M. Dobre, Gistelinck, M.M. Polacek, R. Hunink, edit., *Handbook on EU affairs*, EU Project, European Institute of Romania, Bucharest Sept. 2005, 56.

²² S. Niks, *Политички систем ЕУ*, Службени гласник, Београд 2007, 83.

изузима надлежност Европског суда правде у питањима људских права у овим земљама. Преовладало је правно становиште да заправо ови протоколи немају правну снагу, већ само декларативну, јер Европски суд правде већ има установљену надлежност самим конститутивним Уговором²³. Касније је и сам Европски суд правде својом пресудом потврдио овакво тумачење²⁴.

Уведено је право иницијативе грађана Уније за покретање законодавног поступка, на који начин се доприноси побољшању демократије у одлучивању и јача партиципативна демократија у ЕУ. Тако грађани у ЕУ могу затражити од Комисије да припреми предлог прописа (уредбе, директиве или одлуке), уколико се прикупи најмање милион потписа грађана из већег броја чланица ЕУ. Посебну улогу у том оквиру имају организације цивилног друштва у земљама чланицама, јер је институцијама ЕУ немогуће да ступе директно у контакт са око 500 милиона грађана, те ова правна новина заслужује посебну похвалу у духу партиципативне демократије.

Поред тога, Лисабонски уговор препознаје важност дијалог између грађана, невладиних организација и институција ЕУ (посебно Комисије). Тиме се доприноси учешћу цивилног друштва у процесу одлучивања ЕУ, посебно у домену социјалног дијалога где се предвиђају консултације између партнера (концепт европског грађанства, Мастрихт).

Настављена је позитивна еволуција²⁵ улоге Европског парламента у институционалној структури ЕУ. У том смислу широко је примењена законодавна процедура саодлучивања са Саветом министара за већину прописа, па је тако Европски парламент донекле доведен у једнак положај са осталим органима у легислативном поступку ЕУ. Законодавни поступак и даље карактерише монопол Комисије да предложи текст прописа, који заједнички усвајају Европски парламент и Савет министара у поступку саодлучивања. У оквиру Савета министара преовлађује систем гласања путем квалификоване већине гласова, на који начин Унија спроводи овлашћења у областима као што су: правосудна сарадња, заједничка политика азила, миграциона политика и контрола спољних граница

²³ P. Craig, G. de Burca, *EU Law: Text, Cases and Materials*, 5th ed., 395.

²⁴ Joined Cases C-411/10 and C-493/10, *N.S. v Home Secretary and M.E. v. Refugee Applications Commissioner* [2011] EUECJ C-411/10 (21 December 2011), <http://www.bailii.org/eu/cases/EUECJ/2011/C41110.html>, 18.9.2015.

²⁵ R. Corbett, *The European Parliament's Role in Closer EU Integration*, Foreword by Klaus Hansch, President of the European Parliament, 1994-97, Palgrave, Great Britain, 2001., Илић – Гасми Г., *Реформе ЕУ – Институционални аспекти*, Friedrich Ebert Stiftung, Prometej, Београд 2004, 204 – 215.

ЕУ, енергетика и др. Предвиђено је смањење броја посланика у Европском парламенту на укупно 751 (за ово последње се изборила Италија како би имала 73 посланика као Британија, али без права гласа председнику Парламента), односно од шест (Луксембург) до највише деведесет шест (Немачка) посланика.

Европски парламент добија још већи значај: на плану законодавног утицаја кроз проширење саодлучивања са Саветом министара на око педесет нових области, у домену буџетских овлашћења путем додељивања једнаких права одлучивања као и Савет министара, посебно у усвајању годишњег буџета ЕУ²⁶, у области политичке контроле у ЕУ, посредством механизма бирања председника Комисије на предлог Европског савета.

Парламент треба да узме у обзир резултате избора за посланике у смислу која је политичка опција победила, како би председник Комисије био представник политичке воље већине бирача у ЕУ и тиме подигнут ниво демократије у овом наменованом телу ЕУ. У текућем сазиву Комисије под председништвом Jean-Claude Juncker из Луксембурга, ово правило Лисабонског Уговора је спроведено (чл. 17, став 7) гласањем о његовом наменовању у Парламенту у јулу 2015., после званичног предлога од стране Европског савета на нивоу шефова држава и влада. Тиме је омогућено да председник Комисије постане директно одговоран Европском парламенту у Стразбуру. То је примењено по угледу на националне моделе парламентарне демократије, где је влада одговорна националним скупштинама и подлеже механизму смењивања услед изгласавања могућег неповерења.

Савет министара чине представници чланица ЕУ, али се број гласова утврђује сходно броју становника држава (пондерација гласова). Уводи се ново правило двоструке већине за гласање у Савету министара: одлука се може донети само уколико се за њу изјасни 55% представника земаља чланица (нпр. 16 чланица гласа позитивно у односу на укупно 28 земаља чланица), који истовремено представљају 65% укупног становништва ЕУ.

У поређењу са претходним моделом квалификоване већине²⁷ према Уговору из Нице (2003), овај систем омогућава брже формирање

²⁶ До Лисабонског уговора о ЕУ, Савет министара је имао право коначне одлуке у области обавезних буџетских расхода, који чине претежни део буџета ЕУ (нарочито расходи за пољопривреду). Детаљније код Г. Гасми, *Право и основи права Европске уније*, Београд 2010, 352.

²⁷ R. Dehousse, F. Deloche-Gaudez, *Vers une banalisation du vote au Conseil?, Elargissement – Comment l'Europe s'adapte*, Dehousse R., Deloche-Gaudez F. et Duhamel O. (dir.), Centre d'études européennes, Paris 2006, 57-59.

потребне већине за доношење прописа у ЕУ и већу ефективност законодавног поступка. На интервенцију Пољске, која сматра да овакав систем кажњава мале земље, нови систем гласања се примењује од 2014. године, са прелазним периодом до 2017. године. У Лисабонски уговор је увршћен и тзв. Компромис из Јањине (1994). Механизам познат под називом „Јањина компромис“ омогућава да, уколико једна трећина земаља чланица ЕУ или 25% укупног становништва гласа против одређене одлуке ЕУ, у том случају замрзава се одлука ЕУ док се не нађе прихватљиво решење. Земље које се противе, тада траже преиспитивање такве одлуке усвојене прегласавањем у Савету министара. Међутим, могуће је гласање о спорној одлуци у било које доба, да се не би блокирало доношење одлука.

Лисабонска методологија одмеравања гласова у Савету министара је заснована на поштовању двоструког принципа: с једне стране, уважавања једнакости држава и с друге стране, поштовања броја становника приликом дистрибуције гласова.²⁸ Тиме је успостављен механизам доношења одлука у ЕУ на једноставнији и ефикаснији начин, али и више демократски. Правило консензуса остаје, према Лисабонском уговору, само за мали број питања и то у фискалној области, социјалној заштити, спољној и одбрамбеној политици, које се традиционално сматрају осетљивим областима и у искључивој су надлежности држава чланица.

Међу најважнијим изменама су и веће надлежности за националне парламенте који стичу право да зауставе нацрт неког закона, улажући „норанцасти картон“ као приговор.

Лисабонским уговором ЕУ је одустала од низа симбола усаглашених у одбаченом предлогу Устава ЕУ (пр. застава и химна), као и избегнуто је уједначавање законодавних аката Уније кроз заједнички термин - „закони“. Сматра се да је наметање заједничких симбола ЕУ изазвало највећи талас отпора, посебно евроскептика, приликом ратификације Устава ЕУ. Тиме су државе чланице ЕУ добиле већи суверенитет, него да је усвојен Устав ЕУ. Из Лисабонског уговора избачени су сви симболи (химна, застава), који би могли да сугеришу да ЕУ постаје држава у правом смислу речи. И поред тога што ће се одлуке углавном доносити (пре)гласавањем, а не консензусом, чланице су задржале суверенитет у областима унутрашњих послова, социјалне сигурности, опорезивања, у спољној политици и одбрани.

Председник је функција установљена одредбама Лисабонског уговора, уместо досадашњег ротирајућег председавајућег који се мењао сваких пола године. Предвиђено је да председника ЕУ бирају

²⁸ Г. Гасми, 352.

премијери и председници држава чланица на седницама Европског савета, квалификованом већином, на време од тридесет месеци и уз могућност још једног мандата (реизбор). Тиме треба да се осигура континуитет спољно-политичких акција ЕУ и стабилност политичког вођства институција ЕУ. Систем по коме се државе чланице смеђују на положају председавајућег на сваких шест месеци остаје и даље на снази, али далеко мањег домета и значаја. Председник ЕУ не сме имати националну функцију у држави чланици из које потиче. Основне функције председника ЕУ су да персонификује политике Уније, да представља ЕУ на међународној сцени и председава заседањима Европског савета.

Комисија ЕУ је задржала централну улогу надлежног иницијатора законодавног поступка у ЕУ, што повећава њен политички значај. У периоду од 2014. до 2019. године задржан је принцип да по један комесар буде из сваке од држава чланица – укупно двадесет осам комесара, заједно са председником. То је резултат одлуке Европског Савета да се одступи од одредаба Лисабонског уговора о ЕУ. Наиме, овим одредбама почев од 2014. године било је предвиђено смањење броја европских комесара на две трећине чланова. Једна трећина земаља чланица би према томе, морала да чека свој ред. Принцип ротације подразумева да две трећине земаља чланица буде заступљено преко својих држављана у својству комесара, али уз појачану независност и наднационалност Комисије. Сматра се да такав редуковани састав Комисије спречава подложност националним интересима појединих држава чланица и доприноси ефикасности у реализацији интереса Уније као целине. Упркос томе, од тога се одступило захваљујући политичкој одлуци Европског савета.

4. Закључна разматрања

Мишљење већине европских званичника је да је превазиђена институционална криза ЕУ и отворен пут за њену већу ефикасност, боље функционисање и јачу спољно-политичку улогу на светској сцени. То је у супротности, међутим, са расположењем и ставовима јавног мњења у већини земаља чланица, које, сходно недавним истраживањима исказује повећано неповерење у институције ЕУ и растући демократски дефицит.

Присутне су јаке тенденције евроскептицизма и чак еврофобије у многим земљама чланицама, што је последица евидентног јаза између грађана и доносилаца одлука у институцијама ЕУ²⁹.

²⁹ E. Balibar, „A New Impulse – But for which Europe?“, *The Urgency of Thought II*, *Belgrade Journal of Media and Communications*, Volume III, 6/2014, 121 – 122.

Наиме, у Француској је *exempli causa*, 87% анкетираних изјавило да европске елите не воде рачуна о интересима већине, тј. обичних људи, док 69% Француза сматра да демократија лоше функционише³⁰. Један од разлога и објашњења недовољне ефикасности институција ЕУ свакако налази се и у чињеници да оне не располажу са адекватним финансијским средствима у односу на задатке који су им поверени и растућа овлашћења која су ове институције добиле важећим конститутивним Уговором о ЕУ из Лисабона. Овај процес је у супротности са федералистичким правним тенденцијама³¹ оличеним у неуспелом предлогу Устава за Европу почетком XXI века. Сведоци смо својеврсног губљења институционалног кредибилитета Уније, као последица монетарне кризе Еврозоне почев од 2009. и истовременог смањења атрактивности за учлањење у ЕУ³².

„Ако хоћу да разговарам са Европом, коме да телефонирам?” Ово питање је у духу политичке симболике својевремено поставио Збигњев Бжежински, некадашњи државни секретар за безбедност САД, алудирајући на одсуство централизованог политичког одлучивања у ЕУ, посебно на пољу спољне политике и безбедности.

Унија и после ступања на снагу Лисабонског уговора о ЕУ у текућем периоду задржава, симболично речено, „више телефонских линија“. Разлог је чињеница да је дипломатски капацитет Уније и даље подељен између више институционалних актера које чине: председник Европског Савета (Donald Tusk, са мандатом од две и по године), актуелна земља председавајући ЕУ (мандат од шест месеци), председник Комисије, Jean-Claude Juncker и Високи представник за спољну политику и безбедност, Федерика Могерини (као потпредседник Комисије и председавајући Савета министара за спољне послове). У том смислу могући су институционални ривалитети који указују и на несавршеност Лисабонског уговора о ЕУ, упркос његовом неспорном правном значају.

Кључ будућег успеха дипломатије ЕУ налази се у способности усклађивања националних интереса држава чланица, а посебно утицајних великих земаља (Француске, Немачке, Велике Британије и Италије) без чије сагласности у пракси није могуће спровести ниједну заједничку спољно-политичку акцију ЕУ. Спољно-политичко

³⁰ Истраживање је спроведено у јануару 2014. Нав. према: Fondation R. Schuman, Policy Paper No. 363, “The European Democratic Divide”, , <http://www.lecese.fr/content/les-conseils-economiques-et-sociaux-face-aux-attentes-de-la-societe-civile-europeenne-le-14-novembre-au-cese>, 20.07.2015.

³¹ Д. Сиђански, У трагању за новим европским федерализмом, Београд 2002, 38.

³² М. Прокопијевић, „Мења ли се рачуница чланства у Европској унији?“, *Култура Полиса, посебно издање: Изазови приступања Републике Србије Европској унији*, 2014, 110 – 113.,

усклађивање подразумева што мање једностраних иницијатива, више интерне координације међу чланицама ЕУ и заједничког наступа у сарадњи са Високим представником и председником Европског Савета³³, како то предвиђа Лисабонски уговор о ЕУ. ЕУ добија и свог министра спољних послова, али који се званично назива Високи представник за спољне послове и безбедност (после Кетрин Ештон, то је Федерика Могерини из Италије) и спаја функцију која већ постоји под тим називом и функцију комесара за спољне послове. Поменута функција треба да ојача заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ у смислу већег јединства. Нови „министар спољних послова ЕУ” не одређује самостално заједничку европску спољну политику, већ мора у формулисању и спровођењу спољне политике ЕУ да се ослања на договор држава чланица. Зато се и даље назива “Високи представник за спољну и безбедносну политику”, а не Европски министар спољних послова. Не треба заборавити да државе чланице имају своје националне спољно-политичке приоритете и осетљиве интересе, нарочито на пољу безбедности. Отуда многи аутори сматрају да ЕУ не постоји на глобалној сцени као спољно-политички субјекат³⁴, што је последица често супротстављених спољно-политичких интереса држава чланица.

Најкритичнији однос према ширењу Уније, Лисабонском уговору и осталим облицима чвршћег повезивања унутар ЕУ (као што су прихватање заједничке валуте евра и улазак у Шенгенску зону) показали су Британци. Стога се захваљујући њиховим напорима, у чл. 35. Лисабонског Уговора о ЕУ³⁵ по први пут регулише процес иступања земаља чланица ЕУ посредством излазне клаузуле. Будући да је за улазак у ЕУ неопходно са ЕУ потписати Уговор о приступању, за потребе изласка чланица уводи се као посебна врста Уговор о иступању. Након завршетка преговора о иступању, Савет министара одлучује на основу квалификоване већине и након добијања сагласности Европског парламента. Представници земље која има намеру да напусти ЕУ могу учествовати у раду Европског савета и Савета министара ЕУ, осим у делу рада ових органа у којем се они баве консултацијама о уговору о иступању те чланице, или о њему гласају. Уколико земља која је иступила жели поновни пријем у ЕУ, мора поднети нови захтев за чланство и испунити критеријуме за приступање.

³³ Сличну оцену износе и аутори: Chopin Thierry, Lefebvre Maxime, “After the Lisbon Treaty: Does the European Union finally have a telephone number?”, 30th November 2009, www.robert-schuman.eu.

³⁴ М. Ђурковић, „Криза, федерализација и отпори“, А. Гајић, М. Игрутиновић, уред., *Криза ЕУ – оквири, донети и трендови*, ИЕС, Београд 2013, 57.

³⁵ Први део Реформског Уговора о ЕУ из Лисабона.

Коначно, Европска унија (ЕУ) почев од ступања на снагу новог Лисабонског уговора губи трипартитну структуру која је била уведена Уговором о ЕУ из Мастрихта (1993). Три стуба се према одредбама Лисабонског уговора стапају у један – Унију, којој је додељено својство правног лица. ЕУ тиме коначно постаје правно лице, што подразумева закључивање међународних уговора и чланство у међународним организацијама Уније као целине³⁶.

Може се закључити да упркос текућем уобличавању, остаје валидна оцена³⁷ да ЕУ још увек представља стални преговарачки процес, који тек треба да у предстојећем периоду изнедри оптималну институционалну и правну структуру Уније, а тиме и економско – монетарну конструкцију. Присутни су и позиви ка враћању на националне валуте тј. за укидање Евроzone, али још увек у форми усамљених гласова³⁸. При томе, ЕУ непрекидно тежи постизању функционалног политичког јединства, како не би дошло до стагнације у даљем економском, институционалном и правном развоју. Мишљења смо да је у том процесу институционалног јачања ЕУ неопходан есенцијални елеменат побољшане солидарности између држава чланица Уније, као и стављање грађанина у први план уместо технократских елита које владају у институцијама ЕУ. Стога су правне новине Лисабонског уговора о ЕУ у виду законодавне иницијативе грађана ЕУ и у форми јачања законодавних овлашћења Европског Парламента, само један од корака на трновитом путу враћања Уније њеним оригиналним вредностима.

³⁶ Генерална скупштина УН је 2010. одбила захтев ЕУ да постане пуноправна чланица УН, али без права гласа, нав. према М. Ђурковић, 57.

³⁷ Детаљније код Г. Гасми, 361 – 368.

³⁸ J. Sapir, *Faut-il sortir de l'euro?*, Paris, Seuil 2012, 38.

Prof. Gordana Gasmi, Ph.D
Senior Research Fellow, Institute of Comparative Law, Belgrade
Associate Professor, Faculty of Media and Communications, Belgrade

LEGAL AND INSTITUTIONAL PERSPECTIVES OF THE EUROPEAN UNION

Summary

This study focuses on the institutional perspectives of the European Union (EU) through the analysis of the relevant parts of the new Lisbon Treaty on the EU (2009). Special emphasis is put on the specific status of the EU in the international law, bearing in mind that the EU has obtained the legal personality recently, by entering into force of the Lisbon Treaty. This means its capacity to conclude various international agreements on behalf of the whole entity of the Union and to achieve the membership status in international organizations. Furthermore, clear division of the competences between the Member States and the European institutions has been made, together with listing of shared competences. The aim is to secure effective and smooth functioning of the EU. However, the final objective of the institutional improvements is to enable efficient enlargement of the EU. In concluding remarks, the author estimates that the process of the institutional reforms of the EU is not finished, but will depend on achievement of political unity through permanent negotiations within the Union.

The current monetary crisis that has shaken the Union over the past few years indicates that the further reforms of the EU law, i.e., its constituent agreements, as well as reforms in the direction of the EU transformation into an important political factor, and not just an economic giant. To the extent that the EU is able to reconcile these contradictions and to fulfill the gap between its own economic success and attractiveness to non-member countries, on the one hand and its political inferiority and a lack of coherence at the EU level, on the other hand, to that extent future economic and legal prosperity of the Union will develop.

Key words: Institutions, European Union, perspectives, democratic deficit