

UDK:327.82:061.1

Biblid 1451-3188, 9 (2010)

Год IX, бр. 33–34, стр. 72–88

Изворни научни рад

Невена ПРОЛОВИЋ¹

ЛИСАБОНСКИ СПОРАЗУМ: ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ ИЗМЕНЕ У ВЕЗИ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА, ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ И НАЧИНА ОДЛУЧИВАЊА У САВЕТУ ЕУ

ABSTRACT

The Treaty of Lisbon, as well as The Draft Constitutional Treaty, has been widely discussed under the objectives of the Laeken Declaration, aimed at improving the effectiveness, transparency and democratic accountability of the EU. This paper analyses institutional changes introduced by The Treaty, referred to the European Parliament, the Commission and the Council. Although to different degrees, all these institutions are to be strengthened in their respective position through institutional and procedural innovations. The most extensive innovations refer to the working of the Council and decision – making process. This process is significantly facilitated, by introducing new voting weight in the Council, as well as the system of double majority. The position of the European Parliament is improved by extending its legislative and budgetary powers and by giving it right to elect the Commission president. Finally, three not unimportant steps are taken regarding the Commission: reducing the number of Commissioners with one third, electing its president by Parliament on a proposal of the Council, and giving the Commission President the right to dismiss a single Commissioner. The paper also highlights the new role of National Parliaments in monitoring the EU legislative process.

Key words: European Union, the Treaty of Lisbon, institutional changes, reform, the Commission, the European Parliament, the Council.

¹ Невена Проловић, истраживач приправник, Институт за међународну политику и привреду, Београд. E-mail: nevena@diplomacy.bg.ac.rs

УВОД

Уговор из Лисабона представља документ од кључног значаја за развој Европске уније. Одмах након што је потписан, 13. децембра 2007. године у Лисабону, отворен је и процес ратификације Уговора у свим земљама чланицама. Иако је Лисабонски уговор садржао бројне препреке, овај процес је окончан позитивним исходом референдума у Пољској и Чешкој.² Тиме је омогућено његово ступање на снагу 1. децембра 2009. године, а такође, отворен је и простор за даљу институционалну реформу Уније. Процес је условљен проширењем броја чланица ЕУ, али и изменама амбијента унутар којег ова организација делује. Као и сви конститутивни уговори Европске уније и Уговор из Лисабона презентирају се у облику амандмана на претходне уговоре. Садржи две промене суштинског карактера. Прва је она којом је Уговор о Европској унији сачувао ранији назив, док је назив Уговора о оснивању ЕЕЗ промењен у Уговор о функционисању Уније. Ова два нова уговора представљају основна документа на којима се заснива Унија, која супституише и наслеђује Заједницу.³ Затим, предвиђено је да Унија добије својство правног лица, док је термин „Заједница“ замењен у свим случајевима новим називом „Унија“. Институционалне измене које овај уговор уноси, интегрисане су и у Уговор о ЕУ, и у Уговор о функционисању ЕУ. Нови наслов 3 Уговора из Лисабона даје увид у целину институционалног система и промена којима се мења садашњи систем, а које су проистекле из потребе унапређења институционалне структуре.⁴

ПРАВНИ КОНТЕКСТ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ (ОД НИЦЕ ДО ЛИСАБОНА)

Европска комисија представља највећу новину институционалног система Европске уније. Са одговорношћу да штити интерес Уније, Комисија представља основни метод европског интеграционог процеса, а њена позиција традиционално одражава меру у којој су државе чланице спремне да се посвете интензивирању европске интеграције. Она уједно

² У даљем тексту: Унија

³ Милутун Јањевић, *Консолидовани Уговор о Европској унији, Од Рима до Лисабона*, ЈП Службени гласник, Београд, 2009.

⁴ Лисабонски споразум замењује Уговор из Нице, те се у односу на њега анализирају промене које нови Реформски уговор предвиђа.

иницира легислативни процес, али обавља и извршне и регулаторне функције. Величина и састав Европске комисије су одувек били једно од политички најосетљивијих аспеката функционисања ЕУ. У пракси, мање државе чланице су место у Европској Комисији доживљавале као главно упориште свога утицаја на процес одлучивања унутар Уније, упркос уговорној одредби о „потпуној независности Комесара и забрани примања и тражења инструкција од националних влада.“ Многе државе чланице, у овоме виде главни показатељ њихове једнакости и привржености фундаменталним принципима на којима почива и сама идеја интеграционих процеса. Уговор из Нице (2001) донео је извесне промене које су се тичале Европске комисије, на чијем темељу се наставило и приликом доношења Уговора из Лисабона. Након политике „великог праска“, 2004. године, Уговор из Нице је требао да регулише ситуацију каснијег ширења ЕУ, у случају учлањења Турске, Молдавије, Белорусије и Западног Балкана. Као прво, промењена је процедура наименовања чланова Комисије, те је предвиђено да се почев од 2004. године о именовању Комисије одлучује квалификованом већином, како би се Савет Министара овластио да именује чланове Комисије.⁵ Основни разлог ове измене састоји се у спречавању да нека држава чланица блокира именовање будућег председника Комисије, као што је то учинила Велика Британија 1994. године. Садашња Комисија има 27 чланова, сагласно принципу по један члан из сваке државе чланице и има мандат до 31. октобра 2014. године.⁶ Овај принцип представља другу новину Уговора из Нице, али и привремено решење, до окончања процеса проширења. Његова примена од 2004. године, значила је и одрицање петорке највећих држава ЕУ од ексклузивног права да именују по два члана Комисије.⁷ Протокол о проширењу ЕУ, који је анексиран уз Уговор из Нице, установљава смањење броја чланова Комисије у односу на број држава чланица, које је требало да

⁵ До тада, наименовање чланова Комисије је у надлежности држава чланица, које одлучују једногласно у оквиру Европског Савета, доношењем једногласне политичке одлуке.

⁶ Европски парламент је изабрао нову Европску Комисију са 488 гласова „за“, 137 „против“ и 72 уздржана гласа, 10. фебруара 2010. Гласало се по систему избора у једном кругу за целокупан Колегијум комесара, сачињен од по једног комесара из 27 држава чланица. Гласању су претходиле расправе са именованим комесарима које организују одбори Парламента.

⁷ Решења која су била на снази пре 2004. године, омогућила су Немачкој, Великој Британији, Француској, Италији, Шпанији да именују по два члана Комисије.

ступи на снагу 2009. година.⁸ Промена је произишла из убеђења да претерано повећање броја чланова Комисије прети ефикасном обављању њених функција и процесу одлучивања. На овој позицији се остало и приликом потписивања Лисабонског споразума, који је задржао, али и додатно прецизирао одредбу о смањењу броја чланова Комисије, одлажући ступање ових промена на снагу за 2014. годину. Разлози леже између осталог и у проблемима насталим око ратификације Лисабонског уговора. У погледу састава, величине и именовања Комисије, следеће одредбе Лисабонског уговора завређују посебну пажњу. Комисија именована између ступања на снагу Лисабонског уговора и 31. октобра 2014. године, састављена је од представника сваке државе чланице, укључујући њеног председника и високог представника Уније за спољну политику и политику безбедности, који је при том један од њених потпредседника.⁹ У ставу пет истог члана наводи се да почев од 1. новембра 2014. године Комисија је састављена од одређеног броја чланова, укључујући њеног председника и високог представника Уније за спољне послове и политику безбедности, који одговара броју од две трећине држава чланица, осим ако Европски савет, одлучујући једногласно, донесе одлуку да промени овај број. Чланови Комисије се бирају између држава чланица на основу апсолутно равноправног система ротације земаља чланица, који дозвољава да се одрази демографска и географска целина држава чланица. Овај систем утврђује једногласно Европски савет у складу са чланом 244. Уговора о функционисању Европске уније. Примену принципа ротације за именовање чланова Комисије предвидео је најпре Уговор из Нице, у тежњи да се чланство не повећава са повећањем броја држава чланица, већ да се оно смањи на један разуман ниво неопходан за функционисање Комисије. Примећује се да Лисабонски уговор додатно јача позицију председника Комисије, на трагу оног што је и Уговор из Нице имао у виду, дајући му и посебно право да разреши дужности поједине чланове Комисије. Председник Комисије: а) утврђује смернице у оквиру којих Комисија врши

⁸ Према Протоколу којим је анексиран Уговор из Нице предвиђа се да када ЕУ буде имала 27 држава чланица, број Комесара ће бити мањи од броја држава чланица. То би значило да увек седам држава неће имати своје представнике унутар Комисије, јер ће број чланова Комисије бити ограничен на 20, а држава чланица неће моћи да буде одсутна из Комисије дуже од једног мандата. Видети оригинални текст: "Protocol on the Enlargement of the European Union annexed to the Treaty of Nice", Appendix 1.

⁹ Члан 17. Уговора о Европској унији, измењеним и допуњеним Уговором из Лисабона, *op. cit.*, стр. 36.

своје послове б) одлучује о унутрашњој организацији Комисије да би обезбедио кохерентност, ефикасност и колегијалност њеног деловања в) именује, из састава Комисије потпредседника, као и високог представника Уније за иностране послове и политику безбедности.¹⁰ Члан Комисије подноси оставку када од њега то затражи председник. Ово се такође односи и на високог представника Уније, а сама процедура разрешења регулисана је чланом 18 консолидованог Уговора о ЕУ. Процедура именовања садашње Европске Комисије објединила је три фазе, чији правни оквир поставља Уговор из Лисабона, с обзиром да је нова Комисија формирана два месеца након ступања на снагу новог Реформског уговора (фебруара 2010). Прва фаза се односи на избор председника Комисије, кога предлаже Европски савет квалификованом већином, а бира Европски парламент, већином укупног броја својих чланова.¹¹ У другој фази, изабрани председник Комисије у договору са Саветом, утврђује листу личности које намерава да именује за чланове Комисије, а које се бирају уз сугестије држава чланица. У последњој фази, председник, високи представник Уније за спољну политику и заједничку безбедност и остали чланови Комисије подлежу изгласавању поверења у Европском парламенту. Пажљива анализа ових одредби показује да се раније одобравање председника Комисије од стране Европског парламента, претвара у избор кандидата кога предлаже Европски савет, на основу парламентарне већине.

БУДУЋНОСТ ЕВРОПСКЕ КОМИСИЈЕ - ИЗАЗОВИ И РИЗИЦИ ИНСТИТУЦИОНАЛНИХ ИЗМЕНА

Повећање броја чланова Комисије, условљено самим ширењем чланства ЕУ, изазавало је бројне мањкавости у раду Комисије, због чега је крајем деведесетих година иницирана дебата о начину побољшања ефикасности овог органа, а питање могућег метода за расподелу одговорности, добило је на значају током међувладиних конференција. Најрационалније решење се нашло у смањењу броја чланова Комисије. Одредбе о редукцији броја њених чланова, као што је раније поменуто, садржане су у Уговору из Нице, а преузео их је Уговор из Лисабона (и пре

¹⁰ Члан 17, став 6, Ibid., стр. 36.

¹¹ Уколико предложени кандидат не добије већину, Европски савет, одлучујући квалификованом већином, предлаже Европском парламенту новог кандидата у року од месец дана, кога Европски парламент бира по истом поступку. Видети детаљније о именовању Комисије: члан 17 Уговора о ЕУ, измењеним и допуњеним Уговором из Лисабона.

њега неуспели предлог Уставног уговора). Смањење броја Комесара значило би у пракси да се одређена чланица ЕУ одриче места у Комисији, на период од пет година, а све у циљу повећања колегијалности и ефективности самог тела. Преовлађујуће је мишљење да Комисија од 30 чланова не може функционисати као извршно тело, те је је њена редукција била управљена ка јачању извршних функција.¹² Међутим, могући нежељени ефекти које би овакво смањење Комисије изазвало у пракси, отварају бројне сумње поводом оправданости ових одредби, указујући тиме и на чињеницу да се расположење унутар европског друштва променило, у односу на време када су се ови предлози заговарали. Најбољи показатељи тога су негативни исходи референдума у Француској и Холандији 2005. године, као и проблеми који су настали приликом ратификације Лисабонског споразума. Кључна примедба на одредбе о смањењу Комисије односи се на непоштовање принципа једнакости.¹³ Упркос правилу о „независности Комисије“, која је уједно и њена кључна карактеристика, државе чланице су одувек веровале да њихови интереси могу бити боље схваћени ако унутар овог органа имају барем једног представника.¹⁴ Стога би, немогућност Комисије да обезбеди представљане свих држава чланица довело у питање и њену улогу у представљању интереса Уније, што би могло произвести оптужбе на рачун легитимности њених одлука. С’ друге стране, често се упућује на чињеницу да би смањен број Комесара могао ослабити имиџ Комисије као независне и аутономне институције, што би могло да произведе пад поверења у „главног чувара комунитарног поретка“. У том случају, постојали би изгледи за преношење центра одлучивања из Комисије у органе у којима је обезбеђена пуна представљеност држава чланица. Редуковање броја Комесара нарочито изазива сумњу међу мањим државама чланицама, узроковану страхом да ће се њихов утицај на процес одлучивања нужно смањити.¹⁵ Иако се са

¹² Katarzyna Smyk, Ewa Górnicz, “Treaty of Lisbon - provisions, evaluations, implications”, *UKIE Analytical Paper Series*, No 20, November 2008, Internet, <http://www.ukie.gov.pl/HLP/banOpen>, pristup: 20. 4 2010, p. 140.

¹³ Katarzyna Smyk, Ewa Górnicz, *Ibid.*, p. 140.

¹⁴ Независност чланова Комисије гарантује најпре члан 213. Уговора о ЕЗ, који је преузет у свим конститутивним уговорима, као и Уговором из Лисабона (нови члан 9д). Односи се на забану примања и тражења упутства од било које владе, институције, органа или тела.

¹⁵ Мандат Европске комисије проистиче из права која су јој делегирале државе чланице. Оне могу утицати на форму легислативних аката, које је предложила Комисија или евентуално блокирати даљи процес доношења аката.

ступањем нових уговорних одредби на снагу очекује порицање репрезентативности Комисије, још је реалније очекивати повећање непристрасности у раду овог органа, нарочито у случајевима мешања држава чланица, које је одолевало правним забранама, садржаним у свим оснивачким уговорима. Новине које се односе на председника Комисије, такође имплицирају извесне промене у односу на постојећи систем. Познато је да је још Уговор из Нице трансформисао састав и функционисање Комисије у једну врсту председничког система, у коме је положај председника Комисије сличан по функцијама позицији премијера.¹⁶ Право председника Комисије да разреши дужности поједине чланове Комисије, упућује на јачање његове лидерске, управљачке улоге, чиме је направљен велики корак ка омекшавању принципа колегијалности. У вези са тим, извесно је очекивати да у будућности, председник Комисије изабран од стране Европског парламента, мање одговара Савету, а више Парламенту, што ће водити даљој политизацији односа између наведених органа. У пракси би то значило да нови председник Европске комисије треба да потиче из политичке партије (тачније идеологије) која има већину у Парламенту, што је Парламент успео да издејствује и примени 2004. године, а Европски савет би у том случају имао ограничен избор.¹⁷ Аналитичари оцењују да се опсег промена које се тичу Комисије не чини великим, али у пракси даје могућност великог утицаја Парламенту при избору њеног председника, пребацујући терет одлучивања на њега. Ово решење омогућава и већу укљученост јавности и дебату око избора за кључне позиције у ЕУ. Други ефекат, тј. последица би била политизација Европске комисије, која би нужно водила промени њеног радног профила и пребацила фокус са заштите интереса Европске заједнице на ефикасност у постављању циљева ЕУ.¹⁸

РЕФОРМА САСТАВА ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА (ЕП)

Европски парламент је годинама био највећи бенефиционар свих напора да се учврсти демократски легитимитет интеграционог процеса. Иако учешће на изборима за Европски парламент и даље опада, ова институција

¹⁶ Гордана Илић-Гасми, *Реформе Европске уније – институционални аспекти*, ИГП „Прометеј“, Београд, 2004. стр. 60.

¹⁷ Уговор експлицитно наводи да би Европски савет требало да узме у обзир изборе за Европски парламент, када предлаже кандидата за председника Комисије.

¹⁸ Katarzyna Smyk, Ewa Gómicz, “Treaty of Lisbon – provisions, evaluations, implications”, *op. cit.*, p. 141.

постаје све ефектнији играч на политичкој сцени, способан да сачува своје интересе, и оствари значајну улогу у процесу одлучивања. Примећује се да Европски парламент јача своју позицију узастопним реформама оснивачких уговора. У поређењу са резултатима претходних институционалних реформи, нарочито оних извршених у Матрихту и Амстердаму, када је Парламент широко оцењен као главни добитник измењених уговора, резултати реформи институција из Нице нису спектакуларни.¹⁹ Резултати из Нице, када је реч о ЕП, се свode на три кључне новине: расподела седишта у Парламенту сходно принципу пропорционалности, јачање законодавних овлашћења парламента тј. ширење поступка саодлучивања на нове области и јачање положаја Парламента према Суду правде. Оно што се намеће као врло значајно јесте чињеница да је расподела места у ЕП сходно принципу пропорционалности према броју становника, извршена у Ници, показала да су државе чланице врло заинтересоване за утврђивање максималног броја посланика ЕП, с обзиром на проширење ЕУ.²⁰ То истовремено указује да је да је за чланице ЕУ веома битно да имају адекватан број представника у ЕП, како са становништа домаћих политичких циљева, тако и из разлога заступљености у институцији ЕУ која је стекла повећане законодавне компетенције у процесу одлучивања. Тако се дошло до одлуке да је потребно увести стални оквир за одређивање броја чланова ЕП, па је декларацијом у Лаекену 2002. године постављено питање дефинисања фиксног оквира за ограничавање величине Парламента. Постигнута решења била су укључена најпре у предлог Уставног уговора 2004. године, а потом пренета и у Лисабонски уговор. Могло се очекивати да ни државе чланице, као ни међувладина конференција у припремању реформе неће бринуту о ограничавању броја чланова ЕП, већ да ће се пре борити да заштите себе од даљих проширења. Било је договорено да детаљну прераспodelу места прецизно дефинише Европски савет, на основу предлога Европског парламента Одредбама које су се нашле у Уставном уговору, а сада и у Лисабонском уговору, уводи се општи оквир заснован на генералним ограничењима, по којима Европски парламент мора имати непромењив број

¹⁹ Уговором из Матрихта Европски парламент је добио знатно ојачану позицију, увођењем процедуре саодлучивања са Саветом министара и читавим корпусом овлашћења код наименовања Комисије, али је тек Уговором из Амстердама учињен покушај одређивања броја чланова ЕП. Протоколом о проширењу као саставним делом Уговора из Амстердама, број чланова ЕП је ограничен на максимално 700.

²⁰ Гордана Илић-Гасми, *Реформе Европске уније – институционални аспекти*, op. cit., стр. 259.

од 750 чланова, плус председника, при чему ниједна држава чланица не може имати више од 96 представника, нити мање од 6 представника. Даље је утврђено да се прерасподела места у Европском парламенту заснива на дигресивној пропорционалности.²¹ Ово је можда највећа промена јер су претходни конститутивни уговори ЕУ директно одређивали број места који припада државама чланицама, због чега би свака даља модификација захтевала ревизију ових уговора. Застој у ратификацији Лисабонског уговора довео је до тога се при изборима за ЕП у јуну 2009. године примене решења предвиђена Уговором из Нице. Сагласно одредбама овог Уговора, ЕП тренутно броји 736 чланова, где Немачка, сходно старом ситему, задржава право на највећи број места, у овом случају 99, а Малта најмање, односно 5 места. Са новом прерасподелом места, какву уводи Лисабонски уговор, Немачка је изгубила три места па ће имати 96 посланика, а нарушен је и паритет између Француске, Велике Британије и Италије, које су имале по 78 посланика. У новом сазиву ЕП Француска ће имати 74, Британија 73, а Италија 72 европосланика. Паритет је нарушен и између Шпаније и Пољске, које су имале по 54 посланика; прерасподелом, Шпанија је сачувала своја 54 места, док је Пољска добила 51.²² Поставља се питање шта ће наредни парламентарни избори, предвиђени за 2014. годину, донети. Постоји очекивање да би већ 2012. године предмет европске агенде могла да постане нова композиција Европског парламента.²³ Оно што се да приметити је да нови Реформски уговор решава неке од основних проблема. Прво, на универзалан начин дефинише принципе састављања ЕП чиме се потенцијално неће захтевати модификација за случај даљих проширења. Друго, Лисабонски уговор оставља простор за разраду детаља око прерасподеле места у самом Парламенту, који треба да припреми предлог једне европске одлуке, коју би коначно донео Европски савет. Коначно, дефинисано је да ће расподела места бити обрнуто пропорционална.

²¹ Члан 14, став 2, Уговора о Европској унији, измењеним и допуњеним Уговором из Лисабона, *op. cit.* стр. 34.

²² Италија, Велика Британија и Пољска запретиле су да ће због ове промене блокирати усвајање Уговора. Испоставило се међутим да је реч о променама техничког карактера, извршеним на основу члана 9. Уговора, којим се предвиђа да су у ЕП представљени држављани Уније, а не и странци, који немају право гласа приликом избора европских посланика.

²³ Одредбе уговора о приступању Бугарске и Румуније, последње две придружене чланице ЕУ, јасно дефинишу да се ова решења могу применити само у периоду од 2009. до 2014. године.

ПРАВНИ КОНТЕКСТ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА ПРЕМА ЛИСАБОНСКОМ УГОВОРУ

Процесом иницираним од стране Европског савета у Лекену 2001. године, као један од прокламованих циљева наведен је и приближавање ЕУ њеним грађанима. Међу многим инструментима које Лисабонски уговор предвиђа, како би се изашло у сусрет овим очекивањима, јачање Европског парламента и његове улоге представља најадекватнији начин да се ово постигне. Овим уговором ојачана је законодавна, буџетска и контролна функција ЕП. Још од Уговора из Мастрихта, који је правно формализовао процедуру саодлучивања, присутна су настојања ЕП да се поменута процедура прошири на све легислативне активности Уније. Уступак држава чланица сводио се на само делимично проширење броја области у којима се ова процедура примењује. Са Лисабонским уговором, ЕП постаје готово равноправан учесник законодавног процеса, остварујући своју функцију „заједно са Саветом“.²⁴ Редовна законодавна процедура (*ordinary legislative procedure*) се заснива на процедури саодлучивања. Уговор проширује поље њене примене на готово све области комунитарног права, а највећа измена се односи на простор слободе, безбедности и правде (ранији трећи стуб ЕУ), па се предвиђа примена ове процедуре у политици контроле спољних граница, азила и имиграција, судској сарадњи у грађанским стварима, судској сарадњи у кривичној области, полицијској сарадњи као и активностима Еуропола и Еуроцаста (*Europol i Eurojust*).²⁵ Поред овога, неопходан је и пристанак ЕП за међународне уговоре, склопљене у областима у којима се примењује легислативна процедура. Даље је значајно то што Лисабонски уговор шири примену процедуре саодлучивања на област која се тиче годишњег буџета у потпуности (чланови 314. и 315. Уговора о функционисању ЕУ). Разлика између обавезне и необавезне потрошње је укинута, а ЕП је добио могућност да одлучује о горњим границама потрошње у свим областима. Како би ово избалансирао, Савет ЕУ ће сачувати могућност да обликује вишегодишњи финансијски оквир (за период од пет година), који годишњи буџет Уније мора поштовати. Овим планом се утврђују највећи годишњи износи средстава која се могу ангажовати по категоријама расхода и горња

²⁴ Члан 14. Уговора о Европској унији, измењеним и допуњеним Уговором из Лисабона, *op. cit.* стр. 34.

²⁵ Чланови 67-89, Уговор о функционисању Европске уније, 2008/ Ц 115/ 01, ЈП Службени гласник, Београд, 2009.

граница годишњих износа плаћања. Јача позиција ЕП се исказује и у процедури ревизије смог уговора. У складу са чланом 48. Уговора о ЕУ, измењеним и допуњеним Уговором из Лисабона, Европски парламент може, уз Комисију и сваку државу чланицу, поднети предлог за ревизију целог уговора или само дела одредби из Трећег дела Уговора о функционисању ЕУ, који се односе на политике и унутрашње активности Уније.²⁶ При том, све предложене измене од стране Европског савета, захтевају сагласност ЕП, што би могло да буде велико искушење у наредним годинама. Нови уговор показује и да је способност Европског парламента да издејствује демократску контролу, у оквирима институционалног система ЕУ, значајно порасла. У овом случају, то се огледа у праву избора председника Комисије, насталог као резултат вишегодишњих стремљења ЕП. Парламент, као тело ЕУ, одобрава и избор осталих чланова Комисије, а сама Комисија је „као тело, одговорна Европском парламенту“. Постојао је страх да би растућа очекивања према Европском парламенту могла неповољно утицати на квалитет законодавних послова, имајући у виду да се овај орган тек сусрео са последицама које је донело недавно проширење ЕУ.²⁷ Само ступање на снагу Лисабонског уговора, захтевало је нови распоред промене процедура и оперативних система у комитетима, како би се неутралисао терет, увећан новим задужењима ЕП.

ЈАЧАЊЕ УЛОГЕ НАЦИОНАЛНИХ ПАРЛАМЕНАТА

Једна од кључних новина Лисабонског уговора јесте и директна укљученост националних парламената у праћење легислативног процеса Европске уније, тј право да се баве законском регулативом Уније и да дају мишљење о њеним правним актима. То је посебно значајно у случајевима када постоји сумња да право Уније прелази уговорима утврђене лимите и улази у национална законодавства више него што је дозвољено. Тиме је на конкретан начин потврђена обавеза свих органа и тела Уније да поштују принцип супсидијарности. Национални парламенти се стављају у активан однос према Унији и принуђени су да преузму део одговорности на том плану. Одредбе о демократским принципима представљају нови наслов Уговора о ЕУ и у свом члану 12. дефинишу улогу националних

²⁶ Видети детаљније о томе: редовна и поједностављена процедура за ревизију, члан 48. Уговора о ЕУ, измењеним и допуњеним Уговором из Лисабона.

²⁷ Paweł Świeboda, *Treaty of Lisbon – provisions, evaluations, implications*, op. cit., p. 103.

парламената. Национални парламенти активно доприносе добром функционисању Уније. Они: а) добијају информације од институција Уније и примају предлоге законских аката у складу са Протоколом о улози националних парламената; б) старају се о поштовању принципа супсидијарности у складу са процедурама предвиђеним Протоколом о примени принципа супсидијарности и пропорционалности; в) учествују, у оквиру простора слободе, безбедности и правде, у механизмима за оцену примене политика Уније у овом простору, у складу са чланом 70. Уговора о функционисању ЕУ, и придружују се политичкој контроли Еуропада и оцени активности Еуроцаста, у складу са члановима 88. и 85. наведеног Уговора; г) учествују у поступку ревизије Уговора, у складу са чланом 48. овог уговора; д) добијају обавештења о захтевима за прикључење Унији, у складу чланом 49. овог уговора; ђ) учествују у међупарламентарној сарадњи која се остварује између националних парламената и са Европским парламентом, у складу са Протоколом о улози националних парламената у ЕУ.²⁸ Све ово омогућава јаче приближавање Уније грађанима. Као што се наводи у Протоколу 1, (члан 1. и 2.), који прати Лисабонски уговор, национални парламенти добијају од Европске уније, преко Комисије документе консултативног карактера и предлоге законских аката.²⁹ Национални парламенти, такође могу спречити промену система гласања, из једногласног у гласање квалификованом већином, или од посебних ка редовним законодавним процедурама, уколико то надлежни Савет приликом одлучивања о неком питању закључи. Дакле, реч је о праву да опструирају *passerelle* процедуру.³⁰ Ово упућује на закључак да национални парламенти све више добијају на значају, па се могу упоредити са статусом друге коморе Европског парламента. Но, успешна контрола принципа супсидијарности, кроз колективни ангажман националних парламента нарочито ће зависити од нивоа и квалитета међупарламентарне сарадње. Обезбедити брзу и

²⁸ Члан 12. Уговора о ЕУ, измењеним и допуњеним Уговором из Лисабона.

²⁹ У документа консултативног карактера Комисије спадају: зелене књиге, беле књиге и комуникације. Под предлогом законског акта се подразумевају предлози Комисије, иницијативе групе држава чланица, иницијативе ЕП, захтеви Суда правде, препоруке Европске централне банке и захтеви Европске инвестиционе банке, које имају за циљ усвајање законског акта.

³⁰ *Passerelle* клаузула се односи на могућност Европског савета да (једногласном одлуком) замени једногласно одлучивање квалификованом већином, у Савету за поједине области.

ефикасну координацију 27 парламената, поставља се као нимало једноставан задатак.³¹ Иако владе држава чланица имају обично подршку већине чланова Парламента, могуће је да се у питањима која се односе на принцип супсидијарности у ЕУ, партијска дисциплина неће применити и да ће члановима Парламента бити остављен широк простор за аутономно доношење одлука. Националним парламентима је остављено осам недеља да расправе о предлозима законских аката, које су поднеле Европске институције. Уколико би их национални парламенти одбили због кршења принципа супсидијарности, Европска институција из које су потекли, може размотрити или преправити предложени акт, изнова га поднети или повући. Протокол о примени начела пропорционалности, такође оставља могућност да земља чланица, у име националног парламента, случај изнесе пред Суд правде ЕУ, што може водити великом одлагању у законодавном процесу.³² Право националних парламената да обструирају *passerelle* процедуру, озвољавајући на тај начин промене у режимима доношења одлука и конструисања закона, може значајно да ограничи примену овог инструмента, али и да буде схваћено као битно средство парламентарног утицаја на облик европског институционалног система. Подстрекивање *passerelle* клаузуле би, без сумње, било схваћено као трансфер суверенитета, у чему национални парламенти сматрају да имају примат, да су чувари истог.³³ Стога се може очекивати веома ограничен ентузијазам када је у питању коришћење *passerelle* клаузуле. Ова процедура је стални предмет критика, јер упућује на мање значајан аспект овог феномена и игнорише област примене, где се принцип супсидијарности најчешће крши. С друге стране, укљученост националних парламената у праћење процеса сталног јачања комитета је немогуће, јер постоји велики број отворених тема. Највероватнији сценарио се односи на то да ће механизам примене принципа супсидијарности бити искоришћен у уобичајеним расправама између евроскептика и евроентузијаста, док ће истовремено имати релативно мали ефекат на процес доношења одлука. Национални парламенти ће бити ограничени периодом од осам недеља да поднесу своје мишљење, а европске

³¹ Ignolf Pernice, *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, Internet, http://www.judicialstudies.unr.edu/JS_Summer09/JSP_Week_1/Pernice-lecture%20Lisbon.pdf, 10.5. 2010. p. 236.

³² Видети о томе детаљније: члан 6. и 7. Протокала о примени начела супсидијарности и пропорционалности.

³³ Paweł Świeboda, *Treaty of Lisbon - provisions, evaluations, implications*, op. cit., p. 106.

институције, нарочито Европска комисија, ће задржати своје право да врше одређене козметичке измене, без суштинских модификација самог предлога. Иако је предвиђена важна улога националних парламената у процесу ревизије уговора, репрезентативност њихових чланова није одувек била убедљива, те они нису имали значајну улогу у поједностављеној процедури давања амандмана на уговоре.³⁴ Када се све узме у разматрање, јача позиција националних парламената је, и поред веома важног Европског парламента прави пут ка осигуравању глатког тока интеграционих процеса. Постоје два могућа предвидива сценарија учешћа националних парламената. По првом, учешће националних парламената у институционалном систему ЕУ било би искоришћено у унутрашњим политичким сукобима, те би постало терет у процесу одлучивања унутар ЕУ. Према другом сценарију, национални парламенти могу допринети интезивирању дебате око кључних тема које се односе на Европску агенду и могу допринети стимулисању влада држава чланица да увећају своје активности. Нове одредбе обезбеђују подстицај за јачање простора европске јавности, али истовремено значе и тест за намере представника политичких партија које се баве европским процесима.

ИЗМЕНЕ У НАЧИНУ ОДЛУЧИВАЊА УНУТАР САВЕТА (ЕУ)

Најобимније иновације предвиђене Лисабонским уговором, односе се на рад Савета. У односу на овај орган (раније зван Савет министара), уговорне одредбе су најпре управљене ка јачању капацитета у процесу одлучивања, кроз три ставке: јачање сарадње у канцеларији ротирајућег председавања, проширење квалификоване већине на значајан број области, редифинисање критеријума за квалификовану већину и значајно смањење њеног прага. Реформа одмеравања гласова, која је извршена Уговором из Нице, умножила је и повећала препреке за већинско одлучивања у Савету, као и комплексност самог поступка. Према њој, квалификована већина износи 73,4% пондерисаних гласова, уз просту већину гласова држава чланица, а на немачки предлог, прихваћено је право члана Савета да провери да ли поменута квалификована већина обухвата најмање 62% укупног становништва.³⁵ Најновији уговор на коме почива ЕУ проширује примену квалификоване већине на 41 област, укључујући и осетљиве

³⁴ Paweł Świeboda, Ibid. p. 107.

³⁵ Из анализе пондерације гласова предвиђене Уговором из Нице произилази евидентно да је тенденција повећања разлике у гласовима између великих и средњих чланица ЕУ.

области попут унутрашњих послова и правосуђа. Но, најспектакуларнији потез који је предузет унутар овог оквира представља фундаментално редифинисање квалификоване већине, чиме се она заправо приближила простој већини. Систем пондерације гласова, који је на снази још од оснивања Европских заједица, је у потпуности укинут. Уместо њега, предвиђено је да свака држава чланица, независно од тога да ли је мала или велика, има један глас на располагању. Предвиђено је да наведене измене ступе на снагу 1. новембра 2014. године, када ће квалификовану већину чинити најмање 55% чланова Савета, што чини најмање петнаест чланова и она представља државе чланице које имају најмање 65% становништва Уније.³⁶ Овакав начин доношења одлука назива се и дуплим већинским одлучивањем. Дакле, да би предлог прошао у Савету, он мора да има надполовичну већину пондерисаних гласова његових чланица (50 % + 1 глас), која мора да износи 55% држава чланица и 65% становништва. При том се наводи да мањина за блокаду мора имати најмање четири члана Савета, чиме се спречава стварање квалификоване већине. Када Савет не одлучује на предлог Комисије или високог представника Уније за спољне послове и политику безбедности, квалификована већина се утврђује тако да је чини најмање 72% чланова Савета који представљају државе чланице које имају најмање 65% становника Уније.³⁷ Одредбе прелазног карактера које се односе на дефинисање квалификоване већине до 31. октобра 2014. године, као и оне које ће се примењивати у периоду од 1. новембра 2014. до 31. марта 2017. године, утврђене су Протоколом о прелазним одредбама. Одлагање ових промена за 2014. уз прелазни период до 2017. године је уступак направљен Пољској.³⁸ Нове одредбе имплицирају да је одлучивање у Савету знатно олакшано, јер је омогућено надгласавање већих држава чланица. Но, пажљивија анализа показује да увођење додатног, демографског критеријума надгласавање већих држава од стране мањих, умногоме отежава.³⁹

³⁶ Члан 16, Уговора о ЕУ, измењеним и допуњеним Уговором из Лисабона.

³⁷ Видети детаљније о томе: Члан 238. Уговора о функционисању Европској унији, оп. цит., стр. 154.

³⁸ Од 2014. до 2017. године на захтев било које земље моћи ће се гласати према садашњем систему пондерисаних гласова Уговора из Нице, по коме четири највеће државе имају 29 гласова, а Малта најмање, тј. 3 гласова. Од 2017. примењиваће се искључиво двострука већина.

³⁹ Ingeborg Toemmel, *The Treaty of Lisbon – a step towards enhancing leadership in the EU*, Internet, http://euce.org/eusa2009/papers/toemmel_09F.pdf, pristup: 15. 5. 2010.

ЗАКЉУЧАК

Процес институционалне реформе Европске уније карактерише еволутивни карактер. Лисабонски уговор представља уговор на коме тренутно почива ЕУ, те и основни документ за њено деловање у наредним деценијама. Он садржи предлоге за реформу институционалне структуре, секторских политика, и принципа одлучивања, сагласно тренутној европској реалности. Одредбе Уговора о Европској унији и Уговора о функционисању Европске уније, који конститушу Уговор из Лисабона, представљају правни оквир, унутар кога су систематизоване све измене институционалног система. У односу на Уговор из Нице који је претходно био на снази, Лисабонски уговор предвиђа значајне промене у улози и функционисању кључних институција Европске уније: Савета, Комисије и Парламента. Овај рад анализира институционалне измене које се тичу ова три органа, као и изазове које нова реформа ЕУ, у погледу ових институција, доноси. Иако у различитом степену, овим органима је положај ојачан, кроз наизглед мале, али ипак далекосежне институционалне и процедуралне новине. Ако се наведене измене анализирају у светлу циљева које је поставила Лекенска декларација, закључује се да решења предвиђена Лисабонским уговором у мањој или већој мери, одговарају захтевима ове декларације. Ефикасност у раду ЕУ је побољшана низом иновација које Лисабонски уговор уводи, с о бзиром да је реч о циљу који има веома широко и свеобухватно значење. Како се постизању ефикасности приступало уз ослањање на различита средства, може се рећи да је његова реализација показала највећи успех. То се најпре постигло олакшаним процесом одлучивања унутар Савета, смањењем броја Комесара, уз увођење функције председника Европског савета, редефинисање функције Високог председника за спољну политику и заједничку безбедност, генералним стварањем услова за постизање консензуса у различитим органима одлучивања итд. У оквиру настојања да се „ЕУ приближи грађанима“ дошло је до јачања закодоване и буџетске моћи Европског парламента, увођењем „редовне законодавне процедуре“, засноване на поступку саодлучивања и њеним ширењем на значајан број области. Ако се има у виду и право избора председника Комисије, које је припало Парламенту (на предлог Савета), може се рећи да је овај орган коначни добитник Лисабонског уговора. Но, демократска одговорност је побољшана и давањем активније улоге националним парламентима у „Европским питањима“, чиме де делимично побољшао демократски легитимитет Европских одлука. Коначно, анализа

постигнуте транспарентности показује да је она још увек на незадовољавајућем нивоу. Како је транспарентност предуслов за одговорност и ефикасност читаве Уније, комплексност и нејасност појединих, нових регулатива се јављају као додатне препреке у постизању одговарајуће демократске одговорности Уније.

ИЗВОРИ

- Бабић, С. Благоје, *Водич кроз право Европске уније*, Институт за међународну политику и привреду, Правни факултет Универзитета у Београду, ЈП Службени гласник, Београд, 2009.
- Búrca de Gráinne, *The EU on the Road from the Constitutional Treaty to the Lisbon Treaty*, <http://centers.law.nyu.edu/jeanmonnet/papers/08/080301.pdf>, pristup: 19. 4. 2010.
- Ilić-Gasmi, Gordana, *Reforme Evropske unije - institucionalni aspekti*, IGP „Prometej“, 2004.
- Janjević Milutin, *Konsolidovani Ugovor o Evropskoj uniji- od Rima do Lisabona*, JP Službeni glasnik, Beograd, 2009.
- Pernice Ignolf, *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, Internet, http://www.judicialstudies.unr.edu/JS_Summer09/JSP_Week_1/Pernice-lecture%20Lisbon.pdf, pristup : 10. 5. 2010.
- Toemmel Ingeborg, *The Treaty of Lisbon – a step towards enhancing leadership in the EU*, Internet, http://euce.org/eusa2009/papers/toemmel_09F.pdf, pristup: 15. 5. 2010.
- “Treaty of Lisbon – provisions, evaluations, implications”, *UKIEA, Analitical Paper Series*, No 20, November 2008, Internet: <http://www.ukie.gov.pl/HLP/banOpen>, pristup: 20. 4. 2010.
- “Treaty of Nice”, *Official Journal* 2001/ C 80 / 01, Internet, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>, pristup: 15. 5. 2010.