

Др Александра Чавошки

ванредни професор Правног факултета
Универзитета Унион у Београду

БУДУЋНОСТ ЕВРОПЕ У СВЕТЛОСТИ УГОВОРА ИЗ ЛИСАБОНА

Имајући у виду неуспех референдума у Ирској јуна 2008. године, будућност Европске уније и начини превазилажења ове кризе су нека од питања која су предмет тренутних расправа. Штавише, тренутна ситуација последично утиче и на питање проширења које је значајно за све земље Западног Балкана. Анализирајући околности у којима је усвојен Уговор из Лисабона, као и саме разлоге за неуспех референдума, аутор је покушао да установи сличне ситуације које су постојале у историји европских интеграција. Поред овог аутор је анализирао и саме реакције држава чланица и органа ЕУ да би, имајући све ово на уму, предочио могућа решења за превазилажење тренутне ситуације.

Кључне речи: *Уговор из Лисабона.– Ратификација.– Референдум у Ирској.– Проширење ЕУ.– Флексибилна геометрија.– Измене уговора.*

Након неуспеха референдума у Ирској 12. јуна 2008. године сасвим је легитимно постављено питање даље будућности Европске уније, као и самог питања проширења, које је условљено судбином Уговора из Лисабона. Како би предочио могућности које предстоје Европској унији, аутор је одлучио да се прво позабави околностима које су претходиле усвајању Уговора из Лисабона. Надаље, аутор ће анализирати разлоге неуспеха референдума у Ирској, како би могао да упореди ову ситуацију са сличним дешавањима у историји европских интеграција. Коначно, аутор ће представити могућности које предстоје Унији, а које произилазе из реакције самих држава чланица и званичника Европске уније.¹

¹ Аутор је представио и анализирао околности закључно с 10. новембром 2008. године.

1. ШТА ЈЕ ПРЕТХОДИЛО УГОВОРУ ИЗ ЛИСАБОНА?

Да би се боље схватио политички контекст око израде и ступања на снагу Реформског уговора,² важно је поменути догађаје који су претходили изради и потписивању овог уговора.

Одмах након потписивања Уговора из Нице постало је јасно да је даља институционална реформа неопходна уколико буде даљих проширења Европске уније. Већ је на Европском самиту у Лакену децембра 2001. године донета одлука да се крене с припремама за нову реформу уговора у оквиру „Конвенције за будућност Европе“. Радило се у ствари о радном телу на челу с бившим председником Француске Валери Жискар Дестаном (*Valéry Giscard d'Estaing*) које је окупило на једном месту представнике влада, националних парламената, посланике Европског парламента и представнике Комисије и које је требало да изради текст новог уговора. Нацрт текста у форми Европског устава завршен је априла 2004. године и представљен Европском савету у Солуну. Том приликом је и постигнут договор да је овај текст добра основа за сазивање међувладине конференције, као тела које се сазива када се ради о изменама уговора.

Међутим, већ на самој међувладиној конференцији постало је јасно да ће се тешко постићи договор око нових решења предвиђених Европским уставом. Највише отпора су пружале Шпанија и Пољска због измене квалификоване већине у Савету министара. Остале државе чланице сматрале су да би усвајање акта под називом Европски устав подразумевало даљу предају преостале националне суверености Европској унији. Ипак, неколико месеци касније државни челници потписују Европски устав у Риму и започиње се с ратификацијом. На првом референдуму одржаном у Шпанији 20. фебруара 2005. године грађани су гласали за Устав, да би већ на другом и трећем референдуму одржаним у Француској и Холандији грађани гласали против.

Овај неуспех Европског устава у две државе чланице указао је да је потребно добро размислити о даљим корацима, будући да се радило о још једној у низу криза које су потресале Европску заједницу, односно Европску унију од самог оснивања. Управо је то и навело Европски савет да позове на период размишљања који је трајао читавих годину дана.³ Током овог периода Немачка, која је јануара 2007. године преузела улогу председавајуће државе, одржала је низ нефор-

² Аутор ће подједнако користити термине *Уговор из Лисабона* и *Реформски уговор*.

³ „This leads us to think that a period for reflection, clarification and discussion is called for both in the countries which have ratified the Treaty and in those which have still to do so“ – преузето са <http://www.euractiv.com/en/future-eu/constitutional-treaty-reflection-period/article-155739>.

малних састанака с појединачним државама чланицама како би утврдила мере које је требало предузети. На захтев Европског савета Немачка је представила извештај који је био плод ових састанака и који је потврдио потребу за сазивањем нове међувладине конференције.

За разлику од претходне међувладине конференције, на овој међувладиној конференцији врло брзо је постигнут договор о Реформском уговору. Већ 5. октобра 2007. године завршен је први нацрт Реформског уговора, да би две недеље касније на неформалном састанку у Лисабону био постигнут договор око преосталих тачака. Као што је то на самом почетку речено, свечано потписивање уговора уследило је средином децембра 2007. године, да би већ 18. децембра 2007. године Мађарска прва ратификовала овај уговор.⁴

Може се закључити да је потписивању Реформског уговора претходила криза која је достигла свој врхунац приликом ратификације Европског устава. Нажалост, саме одредбе Устава нису биле разлог за његов неуспех. Један од разлога је свакако била сама идеја Устава и даље продубљивање сарадње на путу ка идеји „савезне државе“. Међутим, томе су допринеле и потешкоће настале након највећег проширења Европске уније у 2004. години. Коначно, и саме државе чланице нису уложиле довољно напора у промовисању Европског устава и онога што он доноси за грађане Уније.

Имајући у виду ово искуство, договорено је да се, осим ако одржавање референдума није уставна обавеза, не сазивају референдуми већ да се само обави ратификација у националним парламентарима. Поставља се питање да ли се на овај начин Европска унија удаљава од идеје на којој се заснива Уговор из Лисабона, а то је идеја утврђена на Европском самиту у Лакену 2001. године којом „грађани траже јасан, отворен, делотворан и демократским средствима контролисан комунитаран приступ“. Стога, „Унија мора да постане демократскија, отворенија и делотворнија како би се грађани, нарочито млади, приближили европском моделу и европским установама“.⁵

2. ГДЕ ЈЕ КРЕНУЛО НАОПАКО? – СЛУЧАЈ ИРСКЕ

Једина држава чланица које је имала уставну обавезу да организује референдум била је Република Ирска, која је то чинила након

⁴ Поред Мађарске закључно с 10. новембром 2008. године двадесет две државе чланице ратификовале су Уговор из Лисабона. Шведска, Ирска, Чешка, и Пољска још нису ратификовале Уговор. У Немачкој је ратификација завршена, али ће немачки Уставни суд разматрати његову усклађеност с Основним законом Савезне Републике Немачке.

⁵ Laeken Declaration on the Future of the European Union, <http://european-convention.eu.int/pdf/LKNEN.pdf>.

сваке измене оснивачких уговора, почевши од Јединственог европског акта. Ова обавеза проистекла је из пресуде Врховног суда Ирске⁶ из 1987. године када је Суд разматрао однос између измена оснивачких уговора и Устава Ирске и начина за њихову ратификацију. Ирска је то и учинила на референдуму организованом 12. јуна 2008. године када је 53,4% грађана гласало против Уговора из Лисабона, а 46% за. Излазност је била неочекивано висока и 53,1% грађана од укупног броја гласача је изашло да гласа.

Овај резултат је донекле био очекиван и на њега су указивали резултати испитивања јавног мњења о Реформском уговору пре одржавања самог референдума.⁷ Већ тада се велика већина грађана изјаснила против уговора, највише због непознавања његове садржине. Неки су чак сматрали да ће гласањем против исказати своје незадовољство због начина ступања овог уговора на снагу у другим државама чланицама, односно због ускраћивања права грађанима да гласају о новим изменама оснивачких уговора.

И сами актери на политичкој сцени били су подељени око ратификације овог уговора. Нажалост, групација која је била против ратификације, а коју су чинили чланови Шин Фејн партије, социјалисти и чланови тзв. Либертас невладине организације, организовали су интензивну кампању током које су грађанима погрешно предочили нека решења предвиђена уговором, али су чак прибегавали и неистинама и пласирали нека спорна решења која уопште нису прописана уговором. Тако је, на пример, грађанима објашњено да ће Уговором из Лисабона Ирска можда у већ следећем сазиву изгубити свог комесара, али исто тако су прећутали чињеницу да већ следеће године према правилима Уговора из Нице Ирска може, након увођења система ротације, да остане без свог комесара. Једна од тема која се нашла на списку противничког табора било је питање абортуса, где је грађанима објашњено да ће ратификација Уговора из Лисабона обавезати Ирску да дозволи абортус, иако ништа у Реформском уговору не обавезује Ирску на предузимање овакве једне мере. За разлику од табора против референдума, владајућа коалиција Фине Фол, Напредних демократа и делом Зелене партије нису сматрали да је потребно да организују свеобухватну кампању о значају Реформског споразума, што се касније показало као један од главних разлога за неуспех референдума.

Не треба заборавити ни политичке прилике које су свакако допринеле оваквом резултату на референдуму. Само месец дана пре референдума ступио је на дужност нови премијер Брајан Кауен

⁶ Crotty v. An Taoiseach [1987] IESC 4; [1987] IR 713 (9th April, 1987).

⁷ Battle mounts over Irish EU vote, *BBC news*, 2008/06/08; Irish EU referendum: Voters' views, *BBC News* 2008/06/04.

(*Brian Cowen*), што није прошло неопажено. Надаље, саме економске прилике које потресају целу Европску унију додатно су утицале на незадовољне грађане који се после више година силовитог економског раста суочавају с рецесијом.

Неуспех ирског референдума био је једна од тема на самиту у Бриселу одржаном јуна 2008. године на коме је једно од важних питања управо било питање наставка ратификације Уговора из Лисабона.⁸ На самиту је постигнут договор да ће се наставити с ратификацијом овог уговора, а да ће Ирска установити разлоге за неуспех и анализирати ситуацију, као и предочити излазак из кризе на следећем самиту у октобру.

Као што је и обећала ирска влада је прво кренула с испитивањем јавног мњења како би установила узроке оваквог гласања и резултате свог истраживања предочила јавности у форми извештаја.⁹ Уколико се погледа структура извештаја може се запазити да је истраживање било свеобухватно и да је, поред установљења самих разлога који су довели до неуспеха, обухватило и последице нератификације на инвестиције у Ирској, ирски утицај у оквиру Европске уније, као и начине за промовисање Европске уније и значаја чланства међу грађанима.

Истраживање је обухватило 2101 гласача у свим окрузима Ирске. Основни разлог за неуспех референдума је несумњиво пропуст ирске владе да боље приближи Европску унију и сам Реформски уговор својим грађанима, што је отворено признао и ирски министар спољних послова Мајкл Мартин (*Micheál Martin*) након објављивања резултата истраживања.¹⁰ Највећи број испитаника, тачније 42%, је навео да је главни разлог гласања против био недостатак знања и информација о овом уговору.¹¹ Одређене теме које је углавном пласирао антиреформски табор представљале су разлог да 26% испитаника гласа против Реформског уговора.¹² То су биле следеће теме: абортус, састав Комисије, сарадња у области одбрамбене политике и губитак даље неутралности и пореска политика. Мањи број испитаника, око 16%, је навео да их је губитак даљег суверенитета сходно Уговору из Лисабона навео да гласају против. Врло је интересантно да питање имиграције није био разлог да грађани гласају против,

⁸ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/101346.pdf.

⁹ Текст се може наћи на http://www.dfa.ie/uploads/documents/Publications/Post_Lisbon_Treaty_Referendum_Research_Findings/post_lisbon_treaty.

¹⁰ „Government admits that it failed to run effective referendum campaign“, *the Irish Times*, Thursday, September 11, 2008.

¹¹ http://www.dfa.ie/uploads/documents/Publications/Post_Lisbon_Treaty_Referendum_Research_Findings/post_lisbon_treaty.

¹² *Ibid.*

иако се велики број држављана централне и источне Европе, највише Пољске, после пријема у чланство доселио у Ирску.

Интересантно је поменути и демографску и полну структуру становништва који су гласали против ступања на снагу Уговора из Лисабона. Ако се погледа полна структура може се видети да су жене углавном гласале против, док старосна структура указује да се радило највише о грађанима између 25 и 34 године, већином из сиромашнијих слојева становништва.

3. ДА ЛИ ЈЕ ВЕЋ БИЛО ОВИХ СЛУЧАЈЕВА У ИСТОРИЈИ ЕВРОПСКИХ ИНТЕГРАЦИЈА И КОЈА ЈЕ РАЗЛИКА У ОДНОСУ НА САДАШЊЕ СТАЊЕ?

Иако постоји бојазан да иста судбина може да задеси и овај Уговор и да је даљи развој Европске уније доведен у питање, чини се да је ово само понављање потешкоћа с којима се Европска заједница, односно Европска унија сусреће у одређеним временским интервалима. Ако се само вратимо 15 година уназад, сетићемо се да је постојао велики отпор држава чланица изменама предвиђеним Уговором о Европској унији, што се и обелоданило приликом ратификације овог Уговора.

Ратификовање овог уговора показало се као врло тежак задатак, што се види из саме чињенице да је коначно ступио на снагу 1. новембра 1993. године, односно скоро две године од потписивања. Ступање на снагу овог Уговора је додатно било отежано одржавањем референдума у Данској и Ирској. Први референдум је организован у Данској на коме је 50,7% гласало против ратификације наспрам 49,3% који су гласали за.¹³ У Ирској је референдум успео, али Уговор није ступио на снагу због неуспеха у Данској.

Наставак разговора о ратификацији Уговора о Европској унији је уследио на Европском самиту у Единбургу децембра 1992. године, када је Данска тражила да се постигне договор који ће данска влада моћи представити приликом позивања грађана да изађу на други референдум. На овом Самиту донета је одлука која је у ствари представљала компромис постигнут због неуспеха у Данској. Договорено је следеће:

1. одредбе о европском грађанству нису значиле одбацивање националног грађанства;
2. Данска је дала изјаву да неће узети учешће у трећој фази успостављања економске и монетарне уније;

¹³ Данска је већ приликом ратификације Јединственог европског акта имала проблем јер је референдум успео с танком већином против ратификације.

3. ништа у Уговору о Европској унији не обавезује Данску на чланство у Западноевропској унији;

4. одредбе о сарадњи у области правосуђа и унутрашњих послова могу бити разрађене само у складу с уставним одредбама држава чланица.¹⁴

С овим условима данска влада је маја 1993. године организовала референдум на коме је 56% гласало за ратификацију.

Међутим, није само Данска искусила проблеме око ратификације овог Уговора. У Великој Британији и Немачкој ратификовање овог Уговора није прошло лако. У Великој Британији је Законом из 1986. године било утврђено да ступање на снагу било којих измене оснивачких уговора којима се Европском парламенту дају већа овлашћења захтева доношење одговарајућег прописа у британском парламенту, што се показало као велики подухват за владајућу партију. У Немачкој је чак постављено питање пред немачким Уставним судом да ли се Уговором о Европској унији крше одредбе Основног закона.

Слична ситуација се десила приликом ратификације Уговора из Нице који је потписан 26. фебруара 2001. године, а ступио на снагу 17. фебруара 2003. године. Одмах након потписивања овог Уговора започело се с његовом ратификацијом. Нажалост, на првом референдуму одржаном у Ирској 7. јуна 2001. године грађани су гласали против Уговора из Нице,¹⁵ што је било велико изненађење, будући да је Ирска увек била отворена за продубљивање сарадње у оквиру Европске уније. Иако неки сматрају да су грађани својим гласом показали отпор и незадовољство новим решењима предвиђеним Уговором из Нице, неуспех референдума се може објаснити сасвим неевропским, односно националним разлозима. Овакво гласање на референдуму превасходно је био неуспех саме ирске владе која је потпуно пропустила да грађанима приближи и објасни Уговор из Нице, будући да је гласање на референдуму приликом претходних измена оснивачких уговора била рутинска ствар. Штавише, делимично је овакво гласање било последица чињенице да грађани нису подржавали владајућу коалицију и на овај начин су исказали своје незадовољство. Коначно, већина оних који су евроскептици ширили су мишљење да Уговор из Нице подразумева даљу милитаризацију Ирске. Ова грешка је исправљена на другом референдуму одржаном 19. октобра 2002. године када су грађани гласали за овај Уговор.¹⁶

¹⁴ Conclusions of the Edinburgh European Council, *EC Bulletin* 12–1992, Annex 1, Part B.

¹⁵ 53,9% грађана је гласало против – преузето из *Ireland and the European Union – Nice, Enlargement and the Future of Europe* (ed. Michael Holms), Manchester University Press, 2005, 8.

¹⁶ 62,9% грађана је гласало за – преузето из *Ireland and the European Union*, 8.

Ако се упореди овај референдум с референдумом организованим поводом Уговора из Лисабона може се закључити да постоје и сличности и разлике. Као прво, резултати референдума су врло слични: приликом ратификације Уговора из Нице 53,9% грађана гласало је против, а 46,1 за, док је на првом референдума за Уговор из Лисабона 53,4% било против, а 46% за. Међутим, оно што је кључна разлика у изборним резултатима јесте излазност. За разлику од првог референдума за Уговор из Нице када је излазност била мала, тачније 34,8%, приликом ратификације Реформског уговора излазност је била 53,1%.

Основна сличност је та да је у оба наврата ирска влада пропустила да обавести своје грађане о садржини уговора и самим тим приближи текст грађанима у складу са одредбом Уговора о Европској унији према којој „се одлуке доносе што је могуће отвореније и на нивоу што је могуће ближе грађанима“.¹⁷ Међутим, разлике ипак постоје. Ако се анализирају политичке околности може се закључити да су приликом гласања о Уговору из Нице грађани показали своје незадовољство тренутном владајућом коалицијом и цела ситуација је била под сенком следећих парламентарних избора заказаних за мај 2002. године. Још један од важних фактора који је условио неуспех првог референдума о Ници била је епидемија слинавке и шапа, што је значајно утицало на сам референдум, будући да је извоз говедине један од важних аспеката ирске привреде. Приликом референдума о Уговору из Лисабона сама промена премијера узбуркала је јавност и усредсредила пажњу власти на нову поделу ресурса, али није пољуљала поверење грађана у владајућу коалицију. Штавише, оставка премијера није уопште била очекивана, а околности под којима је отишао бациле су сенку на све његове претходне успехе. Економске прилике су биле значајно различите. Приликом организовања референдума о Уговору из Нице Ирска је искусила велики економски раст и благостање, док је ове године ситуација значајно различита, будући да се Ирска после 25 година први пут суочава с рецесијом.

4. РЕАКЦИЈЕ РАЗЛИЧИТИХ ДРЖАВА ЧЛАНИЦА НАКОН НЕУСПЕХА ИРСКОГ РЕФЕРЕНДУМА

Неуспех ирског референдума у овом тренутку има далекосежних последица, што се јасно види из реакција држава чланица и самих органа Европске уније. Основна три питања која су се наметнула у први план била су: а) по којим правилима ће се следеће године бирати нови Европски парламент (у јуну 2009. године) и именовати

¹⁷ Чл. 1, ст. 2 Уговора о Европској унији.

Комисија (у новембру 2009. године)?; б) да ли ће бити даљег проширења?; в) постизање договора око изласка из кризе.

4.1. По којим правилима ће се бирати нови Европски парламент и именовати Комисија?

Одговор на прво питање је најлакши. Будући да је одмах након неуспеха референдума ирска влада ставила до знања да није сигурна да ли ће уопште организовати други референдум, а чак и ако се одлучи за ову могућност, то најраније може да буде у октобру следеће године, постало је сасвим јасно да је примена Уговора из Нице неминовна. Многе државе чланице, нарочито Шпанија, биле су врло незадовољне овом чињеницом, будући да су правила овог уговора била повољнија за многе државе чланице. Тако, на пример, Шпанија према Уговору из Лисабона има четири посланика више у Европском парламенту него према Уговору из Нице. Италија је чак успела да добије једног посланика више и изједначила свој број посланика с Великом Британијом.

4.2. Да ли ће бити даљег проширења?

Још једна од последица овог неуспеха јесте одлагање питања проширења Европске уније на земље Западног Балкана, имајући у виду неодговарајући институционални оквир за пријем нових чланица. У овом тренутку се не може рећи који је то рок изванредан за пријем нових чланица, будући да ни само ступање на снагу Уговора из Лисабона није извесно.

Као што је то познато, Уговором из Лисабона предвиђене су измене како институционалне, тако и процедуралне природе. Најважније измене тичу се састава Комисије, начина избора председника и преосталих чланова Комисије, величине и улоге Европског и националних парламената, оснивања нових органа, као што је стални председник Европског савета, измене начина гласања у Савету и многе друге важне измене. Све ове измене донете су у циљу постизања што делотворнијег рада европских органа, као и у циљу припреме Европске уније за нова проширења.

Поред овог институционалног проблема други разлог који је политичке природе лежи у чињеници да се после два узастопна неуспеха да ратификује измене оснивачких уговора, тачније Европски устав и Уговор из Лисабона, Унија нашла у тешкој ситуацији суочена с великим степеном евроскептицизма око своје даље будућности. Државе чланице су преусмериле своје интересовање с даљег проширења на питање даљег опстанка Европске уније. Јасно је да су овим приоритети држава чланица у дану промењени.

Одмах након референдума председник Европског парламента Ханс-Герт Потеринг (*Hans-Gert Pöettering*) је након неуспеха на ирском референдуму истакао да „ирско *не* значи да даље проширење Уније од 27 чланица није за сада могуће, уз изузетак Хрватске“.¹⁸ Слична је била реакција и председавајуће Француске, тачније председника Саркозија, који је изјавио да без ратификације Уговора процес проширења је суспендован, односно проширење је блокирано *de jure* или *de facto*.¹⁹ Председник Саркози (*Nicolas Sarkozy*) је објаснио да на првом месту Европска унија има институционални проблем, будући да даље проширење захтева нове институције предвиђене Реформским уговором. Иако је он сам за пријем Западног Балкана у Европску унију, будући да су несумњиво Европљани, не може се очекивати да грађани гласају против, а да истовремено проширење обухвати и ове земље.²⁰ Ове изјаве налазе оправдање у самом чињеници да без ратификације Уговора из Лисабона једино преостају правила Уговора из Нице која су креирана за Европу од 27 чланова.

4.3. Постизање договора око изласка из кризе

Основно питање које се поставило пред званичнике Европске уније и држава чланица јесте изналагање решења из будуће кризе. Њихове реакције и изјаве су веома значајне јер сасвим јасно указују које су то могућности које предстоје Европској унији да превазиђе дати проблем, али и који су могући проблеми у појединачним државама ако се не ратификује Уговор из Лисабона. Сама чињеница да државе чланице други пут за редом нису у стању да ратификују измене оснивачких уговора покренула је читаву лавину расправа о опстанку Европске уније и изнова охрабрила све евроскептике у њиховим тврдњама да је Европа у потпуности заборавила на своје грађане и изневерила их.

Одмах након неуспеха референдума сви органи Европске уније и саме државе чланице су се огласиле и дале своје виђење изласка из кризе. Председник Европске комисије је јасно истакао да не постоји резервни план и да треба да се настави с ратификацијом Уговора из Лисабона.²¹ Слично је било виђење и председника Европског парламента, који је у име Парламента подвукао да ратификација мора да се настави у свим државама чланицама које нису окончале рати-

¹⁸ „Lisbon Treaty rejection may affect enlargement process in Southeastern Europe“, by Zoran Nikolovski for *Southeast European Times in Skopje*, 30/06/08.

¹⁹ Enlargement ‘on hold’ unless treaty ratified, *the Irish Times*, July 2, 2008.

²⁰ http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/008-33857-189-07-28-901-20080709IPR33856-07-07-2008-2008-true/default_en.htm.

²¹ Q&A: The Lisbon Treaty, *BBC news*, Tuesday, 1 July 2008.

фикацију.²² Према речима Јанеза Јанше, председника Европског савета, такође треба наставити с даљом ратификацијом Уговора, будући да се ради о уговору којим се обезбеђују већа делотворност, демократија и транспарентност.²³

Неуспех ирског референдума је значајно утицао на рад Француске током њеног председавајућег мандата, тиме је што је потпуно доведен у питање програм рада који је Француска желела да спроведе током свог мандата. На самом почетку Француска је представила један амбициозни програм рада који је обухватао питања као што су промена климе, мере за смањење цена нафте и гаса, развијање заједничке европске политике имиграције, даља будућност заједничке пољопривредне политике и одбрамбена питања.²⁴ Нажалост, резултати референдума у потпуности су преусмерили рад председавајуће Француске на одржавање преговора с ирском владом. Саркози је имао амбициозан план да већ до краја свог мандата све преостале државе чланице ратификују референдум, што се врло брзо показало „немогућом мисијом“, будући да је ирски министар за спољне послове изјавио да је октобар следеће године разумно време за одржавање референдума.²⁵

Интересантно је поменути и проблеме оних држава које нису до сада ратификовале Уговор из Лисабона. На првом месту у Републици Чешкој, која је следећа председавајућа Савета министара, очекује се да Уставни суд донесе одлуку којом треба да утврди да ли је Уговор из Лисабона у складу с чешким уставом. Ваља ипак истаћи да је сам захтев да Уставни суд установи усклађеност уговора и Устава бесмислена, будући да свака измена оснивачких уговора захтева измену и устава, а то ће посебно бити случај с Уговором из Лисабона који укључује националне парламенте у сам законодавни поступак. Не треба заборавити ни чешког председника Вацлава Клауса (*Vaclav Klaus*), који је након неуспеха референдума у Ирској први изјавио да је „готово с Уговором из Лисабона“ и да треба кренути с изградом неког новог текста. Међутим, уколико Чешка не ратификује ускоро уговор, чини се да ће током свог мандата бити лишена подршке других држава чланица због односа према Лисабону.

У Немачкој је Парламент ратификовао уговор, али се још чека да председник потпише ратификациони инструмент, односно акт о

²² http://www.europarl.europa.eu/news/public/story_page/008-31670-168-06-25-901-20080613STO31667-2008-16-06-2008/default_en.htm.

²³ http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Press_Releases/June/0613PVirskaSzJ.html.

²⁴ http://ec.europa.eu/news/eu_explained/080703_1_en.htm.

²⁵ Sarkozy's timetable for EU to ratify Lisbon looks optimistic, *the Irish Times*, Wednesday, July 2, 2008;

томе да је извршена ратификација, што је условљено доношењем одлуке Савезног уставног суда о усклађености овог Уговора с Основним законом Савезне Републике Немачке.

Након Републике Чешке следећа председавајућа је Шведска, која такође није ратификовала уговор, јер је за то потребна двотрећинска већина у парламенту, а највећа опозициона партија Социјалдемократска партија је подељена око Уговора из Лисабона. Будући да је ратификација у Парламенту заказана за 20. новембар 2008. године, врло брзо ће се знати исход. Коначно, преостала је Пољска, где се чека да председник Лех Качињски (*Lech Kaczynski*) потпише ратификациони инструмент.

Један од разумнијих државних званичника, луксембуршки премијер Жан Клод Јункер (*Jean-Claude Juncker*) је такође подржао идеју да се настави с даљом ратификацијом Уговора из Лисабона, али да треба сачекати прави тренутак за његово организовање. Премијер је подсетио да се Европска унија после неколико година економског благостања суочава с великим економским проблемима и да би следеће изборе за Европски парламент требало организовати према правилима Уговора из Нице, а референдум у Ирској одложити за октобар 2009. године.²⁶ Према његовој процени уговор ће ступити на снагу почетком 2010. године.

Велика Британија је добар пример оних земаља у којима ће ратификација неког трећег документа, уколико Уговор из Лисабона не буде ратификован, бити велики проблем због различитих политичких прилика. Ако и други референдум буде неуспео или нека преостала држава чланица из неког разлога не ратификује уговор, Европска унија ће свакако почети да размишља о изради нових измена оснивачких уговора. То ће значити да ће конзервативна партија, уколико победи на изборима који су заказани за 2010. годину, а сва истраживања указују на то, организовати референдум о новом тексту уговора. То је било једно од обећања конзервативне партије. Имајући у виду да је Велика Британија иначе позната по свом евроскептицизму, чини се да није извесна судбина ни неког евентуалног трећег текста.

Коначно, Ирска покушава да се успротиви одржавању другог референдума, позивајући се на то да постоји велика разлика између неуспелог референдума о Уговору из Нице и овог последњег.²⁷ Као основни разлог наводе тврдњу да је велика разлика у излазности између два референдума и да треба поштовати вољу великог броја

²⁶ „Juncker warns State to delay second Lisbon vote“, *the Irish Times*, Thursday, September 18, 2008;

²⁷ Више о првом референдуму о Уговору из Нице у *Ireland and the European Union*, 8.

грађана који су изашли да гласају на референдуму о Уговору из Лисабона. Штавише, резултати истраживања јавног мњења указују да се ради о сложеном проблему који изискује упознавање грађана са садржином самог уговора, за што се показало у случају Уговора из Нице да је потребно најмање годину дана.²⁸ Не треба заборавити ни врло тешку економску ситуацију која погађа Ирску у овом тренутку, те би организовање референдума сада дало грађанима могућност да том приликом изразе своје незадовољство тренутном економском ситуацијом. Надаље, том приликом грађани би могли да покажу и своје незадовољство тренутном владајућом коалицијом, које се може видети из најновијих резултата испитивања јавног мњења.²⁹ Током лета је чак било наговештаја да би једна од опција била и ратификација уговора у самом ирском парламенту, будући да би на тај начин Ирска сигурно окончала овај тежак посао ратификације.

5. ШТА ДАЉЕ – МОГУЋНОСТИ КОЈЕ ПРЕДСТОЈЕ ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ

Из самих реакција држава чланица и органа Европске уније може се закључити да следеће могућности стоје на располагању Европској унији.

5.1. Организовање другог референдума у Ирској

Чини се да је ово у садашњем тренутку једино могуће решење изласка из овог зачараног круга. Већ се из самих поменутих реакција држава чланица види њихова неспремност да започну преговоре око нових измена оснивачких уговора. Сама чињеница да Унија није успела да у два узастопна покушаја ратификује измене оснивачких уговора, тачније Европски устав и Уговор из Лисабона, говори у прилог тврдње да се Унија нашла у тешкој ситуацији суочена с великим степеном евроскептицизма око даље будућности Европске уније и да отпочињање преговора о некој новој измени оснивачких уговора није прихватљиво решење.

Иако ирска влада још није предложила начин за превазилажење овог проблема, а у обавези је да то учини до састанка Европ-

²⁸ Тежина овог задатка је сликовито садржана у изјави министра за спољне послове који је након објављивања резултата истраживања изјавио: „Нека нам је Бог у помоћи“. Више о томе у „Portrait of EU enthusiasts who ditched the treaty“, *the Irish Times*, Thursday, September 11, 2008.

²⁹ „Majority says Harney should go if PDs fold“, *the Irish Times*, Saturday, November 15, 2008.

ског савета у децембру 2008. године,³⁰ по свему судећи ће то бити други референдум по узору на онај који је организован за Уговор из Нице. Неколико је разлога који према мишљењу ирске владе представљају препреку за ово решење. На првом месту је разлика у излазности која је постојала између референдума организованог о Уговору из Нице и Уговора из Лисабона.³¹ Велика излазност на последњем референдуму указује да је велики број грађана јасно исказао своје мишљење о Уговору из Лисабона, те је немогуће правити паралелу између ова два референдума. Друга разлика се тиче саме економске ситуације која је значајно различита у односу на ситуацију из 2001. године. Припрема и спровођење кампање која би требало да објасни садржину уговора грађанима је у овом тренутку према мишљењу одређених ирских званичника, скуп подухват посебно сада када се Ирска суочава с рецесијом. Коначно, за разлику од првог референдума о Уговору из Нице када су грађани идентификовали само једно питање као спорно, а то је било питање неутралности Ирске, сада је неопходно решити неколико спорних питања. Нека од њих су питање абортуса, суверенитета, пореске и одбрамбене политике. Према ранијим искуствима држава које су имале проблеме у ратификацији различитих измена оснивачких уговора, пре организовања референдума важно је на следећем састанку Европског савета усвојити декларације уз уговор на којима ће се утврдити статус Ирске у односу на спорна питања.

Приликом разматрања организовања другог референдума поставило се и питање временског рока за његово одржавање. Иако је француски председник на почетку свог мандата захтевао одржавање референдума до краја ове године, закључци са састанка Европског савета у октобру, као и саме изјаве ирских званичника, јасно указују да је организовање референдума извесно у октобру следеће године.

5.2. Проглашење Уговора из Лисабона мртвим и даља примена Уговора из Нице или израда неког новог текста

Након одржавања референдума могло се чути мишљење да је готово с овим уговором и да Европској унији предстоји или да настави да функционише по правилима Уговора из Нице или да крене с припремом неке следеће измене оснивачких уговора (на пример, Уговор из Прага или Стокхолма). Један од највећих поборника овог мишљења био је чешки председник Вацлав Клаус, који је након неуспеха референдума у Ирској први изјавио да је „готово с Уговором

³⁰ Presidency Conclusions, Brussels European Council, 15 and 16 October 2008, 14368/08.

³¹ Приликом ратификације Уговора из Нице 53,9% грађана гласало против, а 46,1 за, док је на првом референдуму о Уговору из Лисабона 53,4% против, а 46% за.

из Лисабона“.³² Слично је било виђење и антиреформског тabora у Ирској на челу с представницима Шин Фејн партије.³³

Чини се да је примена правила Уговора из Нице једина правно реална могућност до ступања на снагу Реформског уговора. Сасвим је извесно да ће нови избори за Европски парламент и именовање Комисије бити организовани по правилима овог уговора. Ово је изазвало незадовољство оних чланица које ће бити оштећене неприменом Реформског уговора, посебно у односу на број посланика у Европском парламенту.

Могућност започињања израде неке нове измене оснивачких уговора је најмање вероватна опција у овом тренутку, тачније све док не постане сасвим извесно да је „готово с Уговором из Лисабона“. Чак и онда ће Европска унија, по узору на слична искуства која су напред наведена у тексту, застатати с овом идејом и сачекати прави тренутак да отпочне нове преговоре. Међутим, и ти нови преговори неће донети ништа револуционарно, будући да већина решења из Уговора из Лисабона у потпуности чини Европску унију делотворнијом и демократскијом, што је била крилатица и Европског устава и Реформског уговора. Једино спорно решење је састав Комисије где би задржавање постојећег решења – један комесар из сваке државе чланице – ставило тачку на даља проширења Европске уније. Евентуални преговори о новом саставу Комисије би последично довели и до поновног разговора о пондерисању гласова у Савету ЕУ и Европском парламенту. Укратко, уколико Уговор из Лисабона пропадне, рад на некој новој измени оснивачких уговора се, по нашем мишљењу, може очекивати тек у 2011. години, будући да је врло тешко након два неуспела покушаја ратификације поменутих измена постићи договор држава чланица око овог новог подухвата.

5.3. Измена Уговора из Лисабона

Одмах након неуспеха ирског референдума, чули су се повици у Ирској да би можда требало започети нове преговоре којима би се на другачији начин уредила одређена спорна решења из Уговора из Лисабона. Превасходно се имао на уму састав Комисије и очување једног комесара за сваку државу чланицу. Интересантно је да је састав Комисије управо био један од разлога због којих је део грађана гласао против уговора. Међутим, већ саме изјаве европских званичника и посвећеност даљој ратификацији уговора у преосталим државама чланицама, ставила је за сада тачку на ову могућност.

³² „It makes no sense to continue the ratification of a dead document“ – <http://euobserver.com/9/26331>.

³³ <http://www.eubusiness.com/news-eu/1213882322.72/>.

Ипак, уколико и други референдум не успе можда ће ова могућност постати извесна.

5.4. Флексибилна геометрија или унапређена сарадња

Поступање према правилима која дефинишу унапређену сарадњу између држава чланица³⁴ је такође представљено као једно решење за излазак из кризе. Међутим, не ради се ни о каквом новом решењу, већ о примени постојећих правила Уговора из Нице, која предвиђају унапређену сарадњу уколико се односи бар на већину држава чланица.³⁵ Негативна последица примене ових правила зарад постизања сарадње у одређеним областима, а у циљу превазилажња неуспеха ратификације може довести и до велике поделе између држава чланица које су део те сарадње и оних које нису, посебно уколико би дошло до наглог повећања броја области које су предмет унапређене сарадње.

5.5. Ратификација у ирском Парламенту

У току расправа о могућностима изласка из ове ситуације било је повика у Ирској о ратификацији Уговора из Лисабона у парламенту.³⁶ Неки аутори заступају мишљење да је поменута пресуда Врховног суда погрешно протумачена и да је њен смисао у томе да је одржавање референдума неопходно само онда када се изменама оснивачких уговора мењају сврха и циљеви Европске уније. Међутим, овакво решење је противуставно, будући да је Врховни суд Ирске у случају Кроти (*Crotty*)³⁷ јасно утврдио да озбиљне промене Уговора о Европским заједницама или Европској унији захтевају усвајање амандмана на ирски устав који се увек доноси на референдуму. Ова пресуда је потом довела до усвајања Десетог амандмана на Устав Ирске којим је дозвољена ратификација Јединственог европског акта. Укратко, Ирска има обавезу одржавања референдума приликом сваке значајније измене оснивачких уговора. Ако се погледа садржина самог Уговора јасно се намеће закључак да се дошло до веома значајних измена, као што је напуштање трипартитне структуре саме Уније, различите поделе надлежности у неким областима, укључивање националних парламената у законодавни поступак и многе друге. Штавише, чак и ако се занемари и ова правна обавеза, организовање ратификације у парламенту додатно би појачало гнев грађана који су на овај начин вршили право на изражавање мишљења.

³⁴ Чл. 43, 44 и 45 Уговора о Европској унији.

³⁵ Чл. 43 Уговора о Европској унији.

³⁶ „Opinion and Analysis“, *the Irish Times*, Friday, July 11, 2008.

³⁷ *Crotty v. An Taoiseach* [1987] IESC 4; [1987] IR 713 (9th April, 1987).

6. ЗАКЉУЧАК

Европска унија се након неуспеха првог референдума у Ирској нашла у незавидној ситуацији, будући да је Реформски уговор требало да реши ситуацију која је настала након неступања на снагу Европског устава. Иако постоји бојазан да иста судбина може да задеси и овај Уговор и да је даљи развој Европске уније доведен у питање, чини се да је ово само понављање потешкоћа с којима се Европска заједница, односно Европска унија сусреће у одређеним временским интервалима. Одмах након неуспеха референдума званичници држава чланица и представници органа Европске уније започели су разговоре о могућностима за превазилажење ове кризе. Иако су се поред организовања другог референдума јављали и повици за неким мање вероватним решењима, као што је ратификација Уговора у ирском парламенту, отварање нових преговора о некој следећој измени оснивачких уговора, у овом тренутку се чини да је припрема и одржавање другог референдума у Ирској најбоље решење. Несумњиво је да томе мора да претходи добро организовања кампања за приближавање садржине Уговора грађанима и усвајање декларације уз сам Уговор како би се разуврили грађани и гласали за уговор. Уколико и у другим државама чланица безболно прође ратификација уговора, може се очекивати његово ступање на снагу 2010. године.

Aleksandra Čavoški, PhD

Assistant Professor

Faculty of Law, Union University Belgrade

EUROPEAN FUTURE IN LIGHT OF THE LISBON TREATY

Summary

The author reflects on the future of the European Union in the light of the fact that the Republic of Ireland rejected the EU's Lisbon Treaty in a referendum in June 2008. In order to present the possibilities that lie ahead, the author analyses the circumstances that preceded the adoption of the Reform Treaty, as well as the actual process of its drafting. Furthermore, the author outlines similar problems that occurred in ratifying the previous amendments to the founding treaties in the history of European integration, and points out similarities and differences of these instances to the current situation in Ireland. By means of analyzing reactions of the Member States to the results of the Irish referendum, the author portrays the possible outcomes, and considers the most probable solution.

Key words: *Treaty of Lisbon. – Ratification. – Irish referendum. – EU enlargement. – Flexible geometry. – Changes to Treaty.*