

Predavanje  
UDK 341.171:061.1EU  
321.02(061.1EU)  
Primljeno: 16. travnja 2010.

---

## Lisabonski ugovor i nove institucije Europske Unije\*

---

MICHEL MANGENOT\*\*

### *Sažetak*

Više negoli politički projekt Europa je kontingentni proizvod svojih institucija. Premda je najavljeni cilj bio pojednostavnjenje i racionalizacija njezina institucionalnog sustava, dogodilo se suprotno: sustav je postao još složeniji negoli prije. Autor prikazuje dinamiku procesa i rezultate ostvarivanja Lisabonskog ugovora (na snazi od 1. prosinca 2009), pokazujući da tradicionalni europski kompromis dovodi do rezultata koje nitko od protagonista nije zaista priželjkivao i koji nikoga ne zadovoljavaju. Europska je Unija prostor institucionalnih prinuda i igara čija se pravila povremeno ponovno usklađuju. To povremeno ponovno usklađivanje objašnjava opstanak tog sustava koji je *a priori* nestabilan, jer svaki nezadovoljni partner misli i nada se da će pri ponovnom definiranju imati izgleda da stekne bolju poziciju. Taj je proces osobito vidljiv u pregovorima o Lisabonskom ugovoru, a posebice u institucionalnoj inovaciji kakva je mjesto novog predsjednika (Europskog vijeća). Završna interpretacija Lisabonskog ugovora ovisit će o ishodu birokratske borbe sve do 2011. godine, a prije nove definicije pravila, nedvojbeno već od 2014. Novi EU-sustav prvenstveno svjedoči o temeljnom obilježju europske integracije koja je od početka privilegirala preispitivanje svog oblika (svojih institucija) u odnosu na razmišljanja o svojim ciljevima (svojim politikama).

*Gljučne riječi:* Europska Unija, Lisabonski ugovor, Vijeće Europske Unije, Europsko vijeće, Europska komisija, Europski parlament, Visoki predstavnik vanjskih poslova

Kako smo u Bruxellesu došli na još složeniji institucionalni sustav, a najavljeni cilj reforme bio je pojednostavnjenje i racionalizacija? To je priča o Lisabonskom ugovoru, na snazi od 1. prosinca 2009. godine, koju ovdje valja razjasniti.

\* Predavanje održano u travnju 2010. godine na Fakultetu političkih znanosti.

\*\* *Michel Mangenot*, politolog na Sveučilištu u Strasbourgu, zamjenik direktora Grupe europske političke sociologije.

Za taj misterij postoji više razloga. U prvom redu to su nesigurnosti pri procesu ratifikacije tog ugovora (koji je najprije odbacio irski narod u lipnju 2008. godine), a koji je i sam proizašao iz projekta ustavnog ugovora koji je bio predmetom dvaju negativnih referenduma (u Francuskoj i Nizozemskoj). Te su nesigurnosti postupno dale virtualni karakter novom ugovoru. Za razliku od prethodnih (Jedinstveni europski akt, Maastricht, Amsterdam, Nica) Lisabonski ugovor nije bio predmetom prethodnog usvajanja u ministarstvima od potpisivanja u prosincu 2007. Tek je nakon 2. listopada 2009. (drugi irski referendum) njegovo usvajanje započelo po hitnom postupku.

Drugi, temeljniji razlog, koji ću ovdje objasniti: logike svojstvene europskim pregovorima koje se izmjenjuju od 2002. godine, a koje su ipak oprečne. Tradicionalni europski kompromis dovodi do posljedica o kojima se ne misli, naglašenih zbog virtualnog karaktera pregovora, proizašlih iz referenduma 2005. godine.

Više negoli kao neki politički projekt Europa se jasno pojavljuje prije svega kao kontingentni proizvod svojih institucija. Upravo ta institucionalna dinamika velikim dijelom objašnjava njezina postignuća u javnim politikama. Paralela s objašnjenjem nastajanja države, koju je ponudio Norbert Elias (u *Dinamici Zapada*), u tom je pogledu heuristička: na isti način proces završava rezultatom koji nitko od protagonista nije zaista priželjkivao.

Europska Unija može se dakle analizirati kao prostor institucionalnih prinuda i igara čija se pravila povremeno ponovno usklađuju na Međuvladinim konferencijama. To povremeno ponovno usklađivanje objašnjava opstanak tog sustava koji je *a priori* nestabilan, jer svaki nezadovoljni partner misli i nada se da će pri ponovnom definiranju imati izgleda da stekne bolju poziciju. Taj je proces osobito vidljiv u pregovorima o Lisabonskom ugovoru, a posebice u institucionalnoj inovaciji kakva je mjesto novog predsjednika (Europskog vijeća) Hermana Van Rompuya.

Općenito gledajući, Lisabonski je ugovor proizvod razmjene poteza na europskom prostoru razdvojenom na dva pola:

- s jedne su strane države, čija se uloga povećava u okolnostima reforme ugovora koje su sve češće od početka pregovora o Ugovoru iz Maastrichta (od 1991. godine u prosjeku svake četvrte godine, dok su od 1958. godine bile rijetke, odnosno gotovo ih nije bilo);
- s druge su strane europske institucije, čija snaga počiva na strukturiranju i dugotrajnosti izbora (učinjenih tijekom Međuvladinim konferencija). Ukoliko one obvezuju države u “normalnim” okolnostima, države njih obvezuju u okolnostima reforme.

Moje će predavanje biti podijeljeno na dva dijela. U prvom ću dijelu detaljno prikazati institucionalne inovacije, a u drugom ću se osvrnuti na uvjete elaboracije i pregovora o Ugovoru proisteklom iz radova na Konvenciji.

**Prvi dio: stvarne institucionalne inovacije Lisabonskog ugovora**

Prisjetimo se povijesti. Rasprava je započela prije manje od 60 godina, i to ne toliko, kao što se često misli, Schumanovom deklaracijom čiju smo 60. godišnjicu proslavili u svibnju 2009. godine, koliko prvim zajedničkim ugovorom: Pariškim ugovorom, potpisanim 18. travnja 1951. godine. Deklaracija od 9. svibnja (datum koji se slavi kao Dan Europe od 1985. godine, od trenutka njezine obnove) koju je napisao Jean Monnet (i njegovi savjetnici) predviđala je samo jednu instituciju: Visoko povjerenstvo koje je bilo sastavljeno od nezavisnih "mudraca".

Podrijetlo političkog sustava zajednice nalazimo u Pariškom ugovoru koji predviđa ono što ćemo kasnije zvati institucionalni trokut, a koji čine Komisija, Vijeće i Parlament, pod kontrolom Suda Europske zajednice.

Otada, tri se legitimnosti suprotstavljaju:

- 1) funkcionalna legitimnost (ubrzo označena kao tehnokratska) – s Komisijom,
- 2) državna legitimnost – s Vijećem ministara, sastavljenim od nacionalnih predstavnika proizašlih iz nacionalnih političkih sustava (uglavnom parlamentarnih) i s rotirajućim predsjedništvom,
- 3) zatim, postupno, demokratska legitimnost (preciznije, izravno predstavništvo) – s Parlamentom, koji se od 1979. bira na izravnim općim izborima. Napomenimo da je Parlament od svog osnutka 1952. godine imao mogućnost cenzure Komisije (u razdoblju Visokog povjerenstva), ali da je formalno nikada nije koristio.

Ovdje ću se u prvom redu posvetiti Vijeću Europske Unije, koje je odsada odvojeno od Europskog Vijeća i svog novog predsjedništva, zatim i novom Visokom predstavniku vanjskih poslova, koji je između Vijeća i Komisije.

Komisija kao takva i Parlament pretrpjeli su promjene, ali ne tako korjenite. One su više prilagodba ili proširenje prethodnih procedura, i to u prvom redu njihovih odnosa i veza: Parlament prvi put dobiva pravo da bira predsjednika Komisije na prijedlog Europskog vijeća. Dakako, precizirano je da Europsko vijeće bira predsjednika Komisije iz stranke koja bi pobijedila na europskim izborima, ali praksa je već bila suglasna s tom odredbom. Uostalom, Europska socijalistička stranka (PSE) nije imala svog kandidata. Podsjetimo napose da je Parlament od Ugovora iz Maastrichta glasanjem potvrđivao novu Komisiju (kao kolegij). To je slučaj od 1994. godine. To glasanje za potvrđivanje, koje se održalo za Santera 1994. godine, zatim za Prodiu 1999. i Barrosa 2004. godine, naprosto je 9. veljače 2010. postalo glasanje za preuzimanje dužnosti.

Još važnije, Parlament dobiva nove ovlasti u okviru nove zakonodavne procedure. Suodlučivanje, koje je uvedeno u Ugovoru iz Maastrichta i koje je postalo

egalitarno u Ugovoru iz Amsterdama, s Lisabonskim ugovorom postaje obična zakonodavna procedura. Sa zanimanjem će se promatrati kako će se Parlament služiti tim svojim novim ovlastima, pogotovo u okvirima Zajedničke poljoprivredne politike (PAC) koja se dotada utvrđivala izvan njega.

Prvi put izjednačen s Vijećem, Parlament je već počeo primjenjivati, od 1. prosinca 2009. taj novi statut kojim se posebno uvjetuje pristup prostorijama zastupnicima Vijeća. Odsada će Parlament prakticirati određeni reciprocitet u svojim odnosima s Vijećem i bit će više prisutan u prostorijama Vijeća, iz kojih je bio isključen još od početka.

Uostalom, ukidanjem stupova (drugog stupa Zajedničke vanjske i sigurnosne politike te trećeg stupa Suradnje u unutarnjim poslovima i pravosudne suradnje u vezi s pitanjima kaznenog prava) Komisija dobiva novu ovlast inicijative. Ako je problem prilično kompliciran kad je riječ o vanjskim i sigurnosnim poslovima (s Visokim predstavnikom koji je istovremeno dopredsjednik Komisije), u pogledu suradnje na području kaznenog prava on je jasniji: Komisija će više koristiti svoje pravo na inicijativu čak i ako države sačuvaju to pravo.

Nova obična zakonodavna procedura isto tako obvezuje Komisiju da razmotri nove političke odnose s Parlamentom: tako te dvije institucije pregovaraju o novom dogovoru o suradnji koji se naziva "posebno partnerstvo": on predviđa mogućnost da predsjednik Europskog parlamenta prisustvuje sjednicama Kolegija te mogućnost da predsjednik Komisije prisustvuje Konferenciji predsjednika parlamentarnih skupina i komisija. Predsjednik Europskog parlamenta Jerzy Buzek prvi je put prisustvovao sjednici Kolegija povjerenika 17. ožujka 2010. godine.

Taj institucionalni trokut, koji je danas stavljen pod upitnik, upotpunjen je četvrtom stranom, novim predsjednikom Europskog vijeća, za kojeg se zapravo ne zna koja je osnova njegove legitimnosti. Dvosmislenost čak i pri načinu njegova imenovanja – postavljanje ili izbor od strane Europskog vijeća – ilustrira tu neodređenost. Što znače izbori s izbornim tijelom od 27 birača? Međutim kada stupi na funkciju, novi predsjednik prekida sve nacionalne funkcije i ne može se svesti samo na običnu državnu figuru. On je u velikoj mjeri denacionaliziran. Uostalom, kao što je navedeno u prvom Unutarnjem pravilniku Europskog vijeća, koji je usvojen 2. prosinca 2009. godine, on će Parlamentu podastrijeti rezultate svakog Vijeća kojim će predsjedati.

U istom trenutku kada Parlament Lisabonskim ugovorom dobiva pravo izbora predsjednika Komisije, prema klasičnoj parlamentarnoj logici, pojavljuje se 4. predsjednik: nakon predsjednika Komisije, predsjednika Vijeća ministara EU-a – čija se funkcija održala – i predsjednika Parlamenta pojavljuje se i predsjednik Europskog vijeća.

Predsjednik Europskog vijeća nije predsjednik Unije, već uz ostale predsjednike predsjedava samo jednom od njezinih institucija: Europskim vijećem. Europsko vijeće Lisabonskim ugovorom postaje institucija u pravom smislu riječi. Od svog nastanka 1975. godine Europsko vijeće nije imalo status institucije.

Ali rotirajuće predsjedništvo Vijeća Europske Unije nije mrtvo, sustav polugodišnje rotacije opstaje, uz iznimku stvaranja nove formacije (od deset) – Vijeća vanjskih poslova kojim predsjedava novi Visoki predstavnik vanjskih poslova i sigurnosne politike i potpredsjednika Komisije. Herman Van Rompuy predsjedat će samo Europskim vijećem, ali ne i Vijećem Europske Unije: institucije se razdvajaju ili, točnije, Europsko vijeće postaje nezavisno.

Premijeri – ili predsjednici država, ali oni su veoma rijetki, uz iznimku Francuske i Cipra – predsjedaju ili će predsjedati predsjedništvom Vijeća Europske Unije, odnosno neće više predsjedati Europskim vijećem: eto glavne promjene koju donosi Lisabonski ugovor! U takvom sustavu, tijekom francuskog predsjedništva 2008. godine predsjednik Sarkozy bio bi jedini koji ničim ne predsjedava: na čelu Europskog vijeća bio bi stabilni predsjednik (Van Rompuy), dok bi svi ministri (francuske Vlade) predsjedali svaki jednim odjelom Vijeća Europske Unije (ili Vijećem ministara).

Herman Van Rompuy morat će biti u kohabitaciji s g. Zapaterom do srpnja 2010, zatim s premijerom Belgije, još jednim Flamancem, od 1. srpnja do 31. prosinca 2010. U okviru skupine rotirajućeg predsjedništva Van Rompuy će zatim morati surađivati s premijerom mađarske Vlade u prvom semestru 2011. te s poljskim i danskim liderima do kraja svog mandata 30. lipnja 2012, prije eventualnog produženja mandata.

Dva predsjednika realizirala su podjelu ovlasti. Tako će u Europskom vijeću “član Europskog vijeća i predstavnik države članice koja predsjedava Europskim vijećem” – formulacija koja pokazuje širinu institucionalne kompleksnosti – podnositi izvješća o radu Vijeća Europske Unije i bit će u neku ruku njezin “glasnogovornik” u Europskom vijeću. U Parlamentu će predsjednik Vijeća Europske Unije prezentirati “prioritete svoga predsjedništva i rezultate postignute tijekom polugodišta”, dok će predsjednik Europskog vijeća prezentirati izvješće nakon svake sjednice Europskog vijeća.

Stari sustav funkcionirao je prema načelu paralelizma zapovjednog lanca ili nacionalnih i europskih političkih hijerarhija u samom Vijeću. Prema hijerarhijskoj razini, svaka nacionalna vlast predsjedala je jednim dijelom lanca: službenik svojom radnom skupinom, veleposlanik (trajni predstavnik) svojim Odborom (COREPER), ministar svojim odjelom Vijeća i premijer (ili šefovi države u slučaju Francuske i Cipra) svojim Europskim vijećem. Zapovjedni lanac koji se održava sve do ministra (uz iznimku Vijeća vanjskih poslova) prekida se na najvišoj razini. Otuda iznađeni

popravci kako bi se “sačuvao obraz” člana Europskog vijeća koji predsjedava Vijećem Europske Unije tijekom primjerice susreta ili samita s drugim državama.

Taj zapovjedni lanac također je prekinut na razini vanjskih poslova. Od 1. siječnja 2010. godine novi predsjednik novog Vijeća vanjskih poslova u isto je vrijeme novi Visoki predstavnik za vanjske poslove i politiku sigurnosti te potpredsjednik Europske komisije. Radi se o Catherine Ashton, imenovanoj kad i Van Rompuy, 19. studenoga 2009. godine. To je još jedna institucionalna novina Lisabonskog ugovora.

Što se tiče toga Visokog predstavnika, može se učiniti neobičnim to što je prije deset godina na isto mjesto imenovan Javier Solana, znatno afirmiranija osoba, što u političkome (zastupnik, višekratno ministar) što u diplomatskom (bivši glavni tajnik NATO-a) smislu. No nakon što je stupio na funkciju u listopadu 1999. godine pa do isteka mandata u studenome 2009. godine, on je u tih deset godina raspola-gao s malo vlastitih sredstava. Ako se i mogao osloniti na diskretnu administraciju Glavnog tajništva Vijeća i na njegove urede u Ženevi i New Yorku, raspolagao je (malim) političkim tijelom, šaćicom predstavnika ili “posebnih izaslanika”, ali ne i svjetskom mrežom od 130 delegacija Komisije.

To neće biti slučaj s Catherine Ashton, koja neće biti Glavni tajnik Vijeća, već potpredsjednica Komisije, a samim time i članica Kolegija, raspolažući svim re-sursima Komisije i vodeći, između ostalog, novi i snažni Europski servis vanjskog djelovanja (SEAE). Naime na administrativnoj razini to je mnogo bitniji spoj sred-stava koji se priprema za 2010. godinu: SEAE će na kraju ustrojavanja raspolagati s ne manje od pet tisuća agenata. Naravno, treba znati da sama Komisija ostaje od-govorna za politike iz oblasti trgovine (vanjske), razvoja i humanitarne pomoći, s ne manje od tri povjerenika koja su 27. studenoga dobila te tri vanjske lisnice. Nova Visoka predstavnik će prije svega biti zadužena za političke aspekte i, kako i sa-ma titula precizira, za pitanja sigurnosti. Slijedom navedenog, imenovanje Britanke manje iznenađuje ako znamo kakva je bila uloga Velike Britanije u stvaranju europ-ske politike obrane i sigurnosti u Saint-Malou u prosincu 1998. godine.

Catherine Ashton bit će podijeljena između dviju lojalnosti: svojim kolegama ministrima (o kojima će ovisiti u Vijeću vanjskih poslova kojim će predsjedati i od kojih će morati dobiti jednoglasno odobrenje) i predsjedništvu Komisije. U takvoj konfiguraciji izbor administrativnog voditelja servisa bit će odlučujući. Druga bi-rokratska bitka već je počela, u vezi s pitanjem predsjedanja veoma brojnim sku-pinama i odborima koji pripremaju rad Vijeća vanjskih poslova. Još jednom, to je raspodjela ovlasti koja se odvijala uz rotirajuće predsjedništvo. Za tu drugu admini-strativnu Jaltu određene su četiri kategorije između instanci pod odgovornošću po-lugodišnjeg predsjedništva (iz oblasti trgovine i razvoja) te instanci pod vodstvom “predstavnika Visokog predstavnika” – takve se stvari ne izmišljaju! – dakako, s

iznimkama za pojedine skupine (savjetnici RELEX-a, terorizam) koje će ostati pod rotirajućim predsjedništvom.

Od sada imamo dvije instance pilotiranja Vijećem:

- 1) s jedne strane rotirajuće predsjedništvo zadržat će svoje prerogative iz oblasti opće koordinacije s Vijećem općih poslova (CAG) i Odborom stalnih predstavnika (COREPER), što je temeljna instanca kohezije Vijeća od 1958. godine,
- 2) s druge strane, Visoki predstavnik i SEAE bit će odgovorni za Vijeće vanjskih poslova i njegove pripremne instance: Politički i sigurnosni odbor (COPS), od 2001. godine, glavno mjesto stvaranja vanjske politike, sigurnosti i obrane.

### **Kako smo dovdle došli? O uvjetima pregovora o Lisabonskom ugovoru i njegovim izvorima.**

Brzina reformskih zahvata od 2001. godine dovela je do multiplikacije prijedloga. Kontekst je prije svega označen “kritičnim konsenzusom” o rotirajućem predsjedništvu. Njegova je reforma na političkom programu od 1980. godine. Trajanje predsjedanja Vijećem Europske Unije jednoglasno je osuđeno kao prekratko, o čemu svjedoči pojavljivanje diskursa o neophodnosti bolje unutarnje koordinacije i kolektivnijeg programiranja.

U tu konfiguraciju treba postaviti izvorni francuski prijedlog o “stabilizaciji predsjedništva” Jacquesa Chiraca. Tim se prijedlogom u Bruxellesu želi djelomično kopirati sustav V. republike: pretvoriti predsjednika Komisije u običnog premijera i učiniti ga ovisnim o novom čovjeku, o stabilnom predsjedniku Europskog vijeća (budući da nema predsjednika Republike), osnovanog 1974. godine također na inicijativu bivšeg francuskog predsjednika.

Taj prijedlog, poznat kao prijedlog ABC (Aznar, Blair, Chirac), bio je rezultat francusko-njemačkog kompromisa od 14. siječnja 2003. godine, te ga je preuzeo predsjednik Konvencije Valéry Giscard d’Estaing u svom “osobnom” projektu objavljenom 22. travnja 2003. godine u dnevniku *Le Monde*.

Ali taj institucionalni sustav nerazumljiv je većini naših partnera koji poznaju samo jednog odgovornog izvršne vlasti: samo dvije od dvadeset i sedam država članica raspolažu predsjedničkim sustavom, koji u Europskom vijeću predstavljaju predsjednici Republike (Francuska i Cipar). Njemački pregovarači nisu se složili s tim prijedlogom, po njihovu mišljenju izvorom pomutnji i neusklađenosti. Oni bi ga prihvatili pod uvjetom da predsjednika Europske komisije bira Parlament i da novi Visoki predstavnik obnaša funkciju potpredsjednika Komisije, to jest da ga vežu za djelokrug zajedničkih poslova. Ta nova hibridna konfiguracija nastaje kao rezultat dvostrukog francusko-njemačkog sporazuma.

Zbog toga dvostrukog francusko-njemačkog kompromisa, veoma klasičnog, “male” su države članice zahtijevale očuvanje rotirajućeg predsjedništva, i to iz dva-ju razloga: prvo, kako bi mogle reagirati protiv “uprave Velikih” i zbog svoje bojazni da će oni međusobno raspodijeliti nova mjesta; zatim, i prije svega, kako bi zadržale jedini element europskog zajedničkog političkog sustava koji im omogućava povremeni pristup odgovornostima Vijeća jednako kao i velikima.

Radi pojačanja koordinacije aktivnosti šestomjesečnog predsjedništva izrađen je sustav skupina predsjedništva, čiji je uobičajen naziv “trio”. Ta suradnja ili koordinacija triju država članica koje slijede jedna drugu u obnašanju predsjedništva započeta je njemačkim, portugalskim i slovenskim predsjedništvom 2007-2008. godine, prethodeći time ustavnom ugovoru. Suradnju osigurava predodređena skupina triju država članica u trajanju od osamnaest mjeseci. Te su skupine konstituirane ravnomjernom rotacijom država članica uzevši u obzir njihovu raznolikost i geografsku ravnotežu unutar kalendara koji je dogovoren do 2020. godine. To je razlog zbog kojeg je novi trio (Španjolska, Belgija i Mađarska) predstavio svoj zajednički program u prosincu 2009. godine. Ništa ne sprečava ta tri predsjedništva da između sebe odlučuju o *ad hoc* ustrojstvu ili sustavima tijekom osamnaest mjeseci.

Na taj način Lisabonski je ugovor ustanovio predsjednički sustav na pet načina, s ne manje od pet predsjedništava: predsjednik Europskog vijeća na trideset mjeseci, skupina zajedničkog predsjedništva na osamnaest mjeseci, rotirajuće predsjedništvo na šest mjeseci za najbitnije skupine ministara, predsjedništvo Vijeća vanjskih poslova s novim Visokim predstavnikom na pet godina, predsjednici Eurogrupe (priznati Lisabonskim ugovorom) i ostalih odbora. Sve te preobrazbe uvedene su u vrlo kratkom roku, između 2. listopada i 31. prosinca 2009. Bilo je to tijekom imenovanja nove Komisije, koja je inače kasnila s preuzimanjem dužnosti, s obzirom na to da je njezin mandat predviđen do 31. listopada 2009. bio pomaknut na 10. veljače 2010, što je Komisiji omogućilo uvođenje novog Kolegija Barroso II pod Lisabonskim ugovorom.

Na taj način imperativ institucionalnog pojednostavnjenja (“potreban je stabilan predsjednik”, “potrebno je lice vanjske politike”) malo-pomalo nametnuli su svi oni koji su željeli još više promijeniti ravnotežu vlasti. Sve to dovelo je do administrativnih borbi i raspodjele ovlasti još neviđenog opsega i brzine. Borba između različitih polova tog institucionalnog trokuta odsad ima četiri strane: predsjedništvo Europskog vijeća koje se želi afirmirati, predsjedništvo Komisije koje brani svoje prerogative stečene još 1960. godine (pogotovo u oblasti međunarodnog predstavljanja), rotirajuće predsjedništvo Vijeća Europske Unije koje želi održati svoj utjecaj pogotovo pred novom Visokom predstavnicom i predsjedništvo Parlamenta koji želi da njegova institucija bude ravnopravna s Vijećem jer je Lisabonskim ugovorom postao stvaran suzakonodavac. No također se radi o borbi unutar institucija: za



mjesto Catherine Ashton birokratske se borbe odigravaju i unutar samog Vijeća i Komisije.

Također, puno je otvorenih pitanja koja će biti teme arbitraža u sljedećim mjesecima. Ponajprije, što se tiče SEAE-a (Servis europskog vanjskog djelovanja): njegov oblik, veličina, preoblikovanje delegacija Komisije u delegacije Unije, oblik odnosa s Komisijom i Vijećem (i njihovom Glavnom upravom za vanjske poslove) trebaju se još definirati i unijeti u zakon. Tu borbe poprimaju prilično klasičan oblik sukoba između država i europskih institucija s tenzijama vezanim uz raspodjelu kadra na europske službenike i nacionalne izaslanike.

Zatim ostaju pitanja o Europskom vijeću, o efektima njegovih odluka (ono je prije pregovaralo samo o Zaključcima) dopuštajući intervenciju Europskog suda pravde, o njegovim vlastitim službama (kako će funkcionirati kabinet predsjednika?), o odnosima sa službama Vijeća ministara Europske Unije – Glavno tajništvo Vijeća stavljeno pod upravu francuskog diplomata Pierrea de Boissieua – s različitim vijećima pod upravom rotirajućih predsjedništava i Visokog predstavnika...

Dobitnik u ovom nestabilnom sustavu bit će onaj koji će dokazati najveću sposobnost koordinacije ili onaj koji će vladati instrumentima međuinstitucionalne kooperacije.

### **Zaključak**

U cjelini, Unija je uvela kompleksniji institucionalni sustav koji nitko uistinu nije želio i koji dakle nikoga ne zadovoljava. Prvi su put administrativne posljedice ovih izbora podcijenjene zbog virtualnog konteksta izrade (zatim virtualnog stupanja na snagu) Ugovora slijedom neuspjelih referenduma. Ovaj je sustav rezultat učinaka svojstvenih europskim pregovorima. Izbori vezani za uspostavljanje toga novog sustava bit će odlučujući i, kao u svakoj dinamici zajednice, povratak će biti nemoguć. Završna interpretacija Lisabonskog ugovora ovisit će o ishodu birokratske borbe sve do 2011. godine, a prije nove definicije pravila, nedvojbeno već od 2014.

Ali što zadržati od tog novog sustava? Možemo razmišljati kao princ Salina u filmu *Gepard*: “Trebalo je nešto promijeniti kako bi sve ostalo kao prije”. Lisabonski ugovor sve bi promijenio kako se ništa ne bi mijenjalo, pogotovo na razini ravnoteže vlasti. Točnije, institucionalna podešavanja “neutraliziraju se”: izbor predsjednika Komisije od strane Parlamenta koji je uistinu postao drugim domom “protiv” imenovanja od strane Europskog vijeća pojačanog novim stabilnim predsjednikom.

Na isti način kao u 60-im godinama, po analizi Renauda Dehoussa, “naddržavni” i “međuvladini” (kako se nazivaju) elementi istovremeno se pojačavaju. Pravosudna revolucija Europskog suda odvijala se u isto vrijeme kad i jačanje država u postupku odlučivanja.

Smjelost bi se ovdje očitovala u ovome: predsjednika Komisije učiniti stabilnim predsjednikom Europskog vijeća. Taj novi sustav prvenstveno svjedoči o temeljnom obilježju europske integracije koja je od početka privilegirala preispitivanje svog oblika (svojih institucija) u odnosu na razmišljanja o svojim ciljevima (svojim politikama).

S francuskoga prevela  
Nada Jovanović

Michel Mangenot

THE LISBON TREATY AND NEW INSTITUTIONS  
OF THE EUROPEAN UNION

*Summary*

Europe is a contingent product of its institutions rather than a political project. Although the announced goal was simplification and rationalization of its institutional system, the opposite occurred: the system has become even more complex. The author looks into the process dynamics and implementation results of the Lisbon Treaty (effective 1 December 2009), showing that the traditional European compromise leads to outcomes that none of the actors really wanted, and that no one is satisfied with. The European Union is an arena of institutional coercions and games, the rules of which are occasionally readjusted. This occasional readjustment accounts for the survival of the system, which is a priori unstable, for each unsatisfied partner thinks and hopes that redefinition might provide him with an opportunity to gain a better position. The process is especially visible in negotiations regarding the Lisbon Treaty, above all in the institutional innovation which is the function of the new president (of the European Council). The conclusive interpretation of the Lisbon Treaty will depend on the outcome of the bureaucratic struggle right until 2011, and prior to a new definition of the rules, undoubtedly no later than 2014. The new EU system testifies primarily to the fundamental trait of European integration, which strongly favoured from the outset a repeated rethinking of its form (its institutions) in the light of considerations regarding its goals (its policies).

*Keywords:* European Union, Lisbon Treaty, Council of the European Union, European Council, European Commission, High Representative for Foreign Affairs

Kontakt: **Michel Mangenot**, MISHA, Allée du Général Rouvillois. E-mail: [michel.mangenot@misha.fr](mailto:michel.mangenot@misha.fr)