

UDK: 340.147(469.411):339.9(061.1)  
Biblid 0543-3657, 61 (2010)  
God. LXI, br. 1138, str. 62–75  
Izvorni naučni rad  
Primljen: 3. mart 2010.

*Nevena Prolović*<sup>1</sup>

## **Lisabonski ugovor: institucionalne izmene u oblasti spoljne politike Evropske unije**

### SAŽETAK

Prepreke procesu ratifikacije Lisabonskog ugovora okončane su prvog decembra 2009. godine stupanjem ugovora na snagu, nakon ratifikacije u svim državama članicama. Novi ugovor na kome počiva Evropska unija, u praksi se posmatra kao nastavak inicijative za produbljenje političke integracije Evrope i redefinisane Evropske unije u novim, izmenjenim okolnostima. Ovaj članak predstavlja institucionalne izmene koje Lisabonski ugovor predviđa u oblasti spoljne politike i spoljnih odnosa Evropske unije. Posebna pažnja posvećena je redefinisanoj ulozi visokog predstavnika za spoljnu politiku i zajedničku bezbednost, kao i novouspostavljenoj ulozi predsednika Evropskog saveta. Analiziraju se i izmene u sistemu predsedavanja, kao i ključne promene vezane za politiku odbrane i bezbednosti, ali i izazovi koje donosi izmenjeni institucionalni sistem Evropske unije.

*Ključne reči:* Evropska unija, Lisabonski ugovor, reforma, institucionalni sistem, spoljna politika, visoki predstavnik, predsednik Evropskog saveta, zajednička bezbednosna i odbrambena politika.

### *Uvod*

Ugovor iz Lisabona naziv je za dokument o izmeni i dopuni Ugovora o Evropskoj uniji, Ugovora o osnivanju Evropske zajednice i Ugovora o osnivanju Evropske zajednice za uglj i čelik, koji su predstavnici zemalja članica Evropske unije potpisali u Lisabonu, 13. decembra 2007. godine. Nastao kao zamena za neuspeli nacrt Ugovora o ustavu, Lisabonski ugovor

<sup>1</sup> Nevena Prolović, istraživač pripravnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E-mail: nevena@diplomacy.bg.ac.rs. Rad je realizovan u okviru projekta broj 149002D Ministarstva za nauku i tehnološki razvoj Republike Srbije.

(prvobitno nazvan Reformski ugovor), zapravo zamenjuje Ugovor iz Nice i zadržava najveći deo suštinskih rešenja koje je predviđao prethodni predlog Ugovora o ustavu. Sastoji se iz dva ugovora – Ugovora o Evropskoj uniji (koji predstavlja amandmane na Ugovor iz Maastrichta) i Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (kojim se menja dosadašnji naziv Ugovora o osnivanju Evropske zajednice). Ova dva ugovora imaju jednaku pravnu valjanost i predstavljaju osnovna dokumenta na kojima se zasniva Evropska unija. Prati ih 37 protokola i 65 deklaracija, dok je Povelja o osnovnim pravima (*European Charter of Fundamental Rights*) ostala u aneksu, umesto u tekstu ugovora, čime je donekle njena „vidljivost“ smanjena, u odnosu na neuspeli Ugovor o ustavu. Nakon pozitivnog ishoda referenduma u Irskoj, usledila je i ratifikacija Lisabonskog ugovora od strane Poljske i Češke, poslednje dve članice Evropske unije koje su ratifikovale ugovor (novembar 2009), čime je omogućeno stupanje ugovora na snagu 1. decembra 2009. godine, i kratkoročno prevazilaženje institucionalnog zastoja u razvoju Evropske unije.<sup>2</sup>

Napuštajući ustavnu terminologiju, Lisabonski ugovor predstavlja znatno labaviji političko-pravni okvir funkcionisanja Evropske unije (u odnosu na Ustavni ugovor) i sadrži predlog za reformu institucionalne strukture, sektorskih politika i principa odlučivanja, saglasno trenutnoj evropskoj realnosti.<sup>3</sup>

Jačanje institucionalnih sposobnosti EU na polju Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP), predstavlja esencijalnu novinu Lisabonskog ugovora, dok se možda najveća transformacija odnosi na oblast Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike (ZBOP), kao jedne od komponenti ZSBP-a. Ovo je proizišlo iz procene da postoji posebna potreba da EU na efikasniji i organizovaniji način deluje u izmenjenim međunarodnim uslovima, sa ciljem da doprinese rešavanju nekih od ključnih svetskih pitanja, poput klimatskih promena, pitanja svetskog razvoja, korišćenja energetske i drugih resursa i drugo.<sup>4</sup> Može se reći da nakon usvajanja novog ugovora, EU nije više samo politička i ekonomska unija već postaje i vojnoodbrambeni pakt. U prvom redu, ukida se koncept tri stuba saradnje, EU dobija eksplicitan međunarodni subjektivitet, odnosno postaje pravno lice (termin Zajednica je zamenjen u svim slučajevima novim nazivom Unija). Nesumnjivo, novine predviđene Lisabonskim ugovorom na polju spoljne politike, predstavljaju jedinstvenu mogućnost za čvršću koheziju i efektivnost spoljnopoličkih aktivnosti same organizacije. Spoljna politika EU, koja se često karakteriše kao glomazna i neefikasna (tenzije država članica, Saveta i Komisije) konsolidovaće se temeljnim razmatranjem novih

<sup>2</sup> Konzervativci, odnosno evroskeptici u Velikoj Britaniji najavljuju da bi sa eventualnom pobedom na predstojećim parlamentarnim izborima 2010. god. ponovo otvorili na referendumu pitanje prihvatanja Lisabonskog ugovora.

<sup>3</sup> U daljem tekstu: EU

<sup>4</sup> Blagoje S. Babić (ur.), *Vodič kroz Pravo Evropske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, *JP Službeni glasnik*, Beograd, 2009, str. 604.

institucionalnih rešenja, ali i njihovom budućom obzirnom implementacijom od strane država članica.<sup>5</sup> U tom kontekstu, veštačka podela spoljnih poslova EU na ZSBP (drugi stub saradnje) i spoljne ekonomske odnose (prvi stub saradnje) dobrim delom se ukida, podvođenjem pod jedan krov svih oblasti spoljnih poslova, kao i pitanja zajedničke odbrambene politike.<sup>6</sup> Ova promena je logičan nastavak rastuće svesti EU da svoj značaj u međunarodnim odnosima može učvrstiti samo koordiniranim i koherentnim akcijama, koje zahtevaju sukcesivne reforme njenih institucija, kako zbog procesa produbljenja i proširenja (unutar same Unije), tako i zbog izmena ambijenta u kome organizacija deluje. Stoga, ključne institucionalne izmene u oblasti spoljne i bezbednosne politike, koje je predvideo novi Lisabonski ugovor mogu se podvesti pod nekoliko tačaka: uvođenje funkcije stalnog predsednika Evropskog saveta, uvođenje funkcije visokog predstavnika za spoljnu politiku i zajedničku bezbednost sa redefinisanim nadležnostima, kao i uspostavljanje Evropske službe inostranih poslova pod njegovom ingerencijom, promene vezane za sistem predsedavanja EU, tačnije smanjenje uloge države – rotirajućeg predsedavajućeg Savetom EU. Dalje, Lisabonski ugovor nudi i nekoliko interesantnih inovacija koje upućuju na pravac daljeg kretanja bezbednosne politike Unije. Pored toga što je Evropska bezbednosna i odbrambena politika (EBOP) preimenovana u Zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku (ZBOP), ugovor formuliše i tzv. klauzulu „zajedničke odbrane“ i klauzulu „zajedničke solidarnosti“. Takođe, ugovorom se posebno reformiše mehanizam „pojačane saradnje“ kao i uvođenje „stalne strukturne saradnje“, koja je otvorena za zemlje koje žele da budu deo programa evropskog vojnog naoružanja.

### *Međunarodno predstavljanje EU*

#### a) Visoki predstavnik Unije za spoljnu politiku i zajedničku bezbednost

Lisabonski ugovor nudi mnogo jasniju i konzistentniju strukturu međunarodnih nadležnosti EU. Iz tog razloga, utvrđeni su jasni ciljevi njenog međunarodnog delovanja, kao i podela na isključive, eksplicitne i implicitne nadležnosti.<sup>7</sup> Ugovor je pružio mogućnost za stvaranje

<sup>5</sup> Paweł Świeboda, *Treaty of Lisbon – provisions, evaluations, implications*, UKIE Analytical Paper Series, No 20, November 2008, Internet, <http://www.ukie.gov.pl/HLP/banOpen>, pristup: 1. 3. 2010, p. 92.

<sup>6</sup> Zajednička spoljna i bezbednosna politika EU je evoluirala postepeno, najpre preko neformalne političke saradnje, institucionalizovane prvi put u okviru Jedinственог evropskog akta, 1986. godine do uvođenja Zajedničke spoljne i bezbednosne politike, kao posebnog stuba na kom počiva EU, Ugovorom iz Matrihta, 1992. godine.

<sup>7</sup> Podela na tri grupe nadležnosti utvrđena je u skladu sa dosadašnjim tumačenjima prava EU koje je dao Sud pravde Evropske unije, videti detaljnije: članovi 2-6, „Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (2008/C 115/01)“, *Službeni glasnik*, 2009, str. 60.

„personalne unije“ u međunarodnom nastupanju organizacije, čime se prevazilazi dosadašnja podela funkcija između visokog predstavnika EU za ZSBP i komesara zaduženog za spoljne odnose. Konkurencija oko uticaja u oblasti spoljnih poslova EU, između Komisije i visokog predstavnika, kao i visokog predstavnika i država članica koje predsedavaju EU, uz dvojestvo koje postoji u donošenju odluka (zbog podele spoljnih poslova na prvi i drugi stub), postaje dovoljan podsticaj za reformu. Lisabonski ugovor rešenje nalazi u objedinjavanju gore navedenih funkcija, kroz funkciju visokog predstavnika Unije za spoljnu i bezbednosnu politiku. U tom smislu, visoki predstavnik postaje zadužen za međunarodno predstavljanje EU, uključujući i ekonomska i trgovinska pitanja, za vođenje pregovora, kao i funkcionisanje Evropske službe inostranih poslova, uključujući i predviđeni diplomatski aparat u okviru administracije EU. U skladu sa novim članom 27, visoki predstavnik EU će predstavljati Uniju u pitanjima iz oblasti spoljne i bezbednosne politike, voditi razgovore sa trećim zemljama i iznositi stavove u njeno ime, u međunarodnim organizacijama i konferencijama.<sup>8</sup> Dalje, VP će predsedavati Savetom spoljnih poslova, predlažući obradu pitanja iz oblasti spoljne i bezbednosne politike i osiguraće sprovođenje odluka koje su usvojili Evropski savet i Savet.<sup>9</sup> U vršenju svojih zadataka VP se oslanja na evropsku službu inostranih poslova (*European External Action Service*), koja bi trebalo da objedini službenike iz nadležnih službi Generalnog sekretarijata Saveta, Komisije, kao i osoblja koje detaširaju nacionalne diplomatske službe. O njenoj organizaciji i delovanju odlučuje Savet, na predlog VP-a posle konsultovanja Evropskog parlamenta i odobrenja Komisije. Visoki predstavnik je i jedan od potpredsednika Komisije „obezbeđujući doslednost spoljnih akcija EU“ i „koordinirajući druge aspekte spoljnog delovanja“.<sup>10</sup>

Temeljna analiza nadležnosti visokog predstavnika pokazuje da je obim njegovih zadataka skoro identičan onom koji je definisan u Ugovoru o ustavu, uz jedan izuzetak, a to je vraćanje imena „visoki predstavnik“, umesto „ministar spoljnih poslova EU“, kako je Ustavni ugovor predviđao. Imajući u vidu veliki obim odgovornosti visokog predstavnika, Lisabonski ugovor je predvideo i mogućnost imenovanja specijalnog predstavnika od strane Saveta, koji izvršava mandat pod rukovodstvom VP-a, vezan za specifična politička pitanja.

Prethodna kancelarija visokog predstavnika (za ZSBP), predstavljena je prvi put u Ugovoru iz Amsterdama, 1999. godine, i na njoj se od tada

<sup>8</sup> *Consolidated version of the Treaty on European Union and The Treaty on the functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, C 115, May, 2008, Internet, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:EN:HTML>, pristup: 28. 2. 2010.*

<sup>9</sup> Videti: Internet, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/111301.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111301.pdf), pristup: 28. 2. 2010.

<sup>10</sup> Article 18, *Consolidated version of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union*, op. cit.

nalazio Havijer Solana (*Javier Solana*). Kreirana amsterdamskim ugovorom, ova funkcija je trebala da obezbedi ZSBP-i dodatnu političku težinu i kontinuitet, pa i ličnost koja je obavljala trebalo je da poseduje „čvrst politički profil“. Ujedno, ova funkcija je bila kombinovana i sa funkcijom generalnog sekretara Saveta. Kao visoki predstavnik za ZSBP, Havijer Solana je, kako je bilo predviđeno ugovorom, pomagao Savetu u svim poslovima koji spadaju u domen ZSBP-e, učestvovao u formulisanju, pripremi i primeni odluka iz ove oblasti. Nalazio se na čelu Evropske odbrambene agencije (osnovane 2004. godine), i u ime Saveta vodio političke dijaloge sa trećim stranama. Predstavljao je EU i u Bliskoistočnom kvartetu (čtvoročlanog grupi koja posreduje u mirovnom procesu u blisko-istočnom sukobu, uz SAD, Rusiju i UN).

Na neformalnom sastanku u Briselu, 19. novembra 2009. godine, šefovi vlada država članica EU imenovali su Britanku Ms Ketrin Ešton (*Catherine Ashton*), za visokog predstavnika Unije za spoljnu politiku i zajedničku bezbednost. Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, nekadašnji Savet ministara za opšte poslove i spoljne odnose (*General Affairs and External Relations Council – GAERC*) podeljen je na dve formacije, Savet za opšte poslove i Savet za spoljne poslove, čije je predsedavanje preuzela Ketrin Ešton, u funkciji visokog predstavnika. U ostalim formacijama Saveta zadržava se postojeći sistem, pa se predsedavanje i dalje ostvaruje na ministarskom nivou država članica, na osnovu sistema ravnomerne rotacije.

Predsednik Centra za evropske studije u Varšavi, analitičar Pavelj Šveboda (*Paweł Świeboda*), zaključuje da se ovakvom fuzijom funkcija (VP-a za ZSBP, predsedavanja Savetom spoljnih poslova i komesara za spoljne poslove) želela postići veća kohezija i efektivnost EU.<sup>11</sup> Umesto rastuće tenzije na relaciji Evropske komisije i Generalnog sekretarijata Saveta, preuzimanje predsedavanja Savetom spoljnih poslova od strane visokog predstavnika, smatra se možda i najbitnijom promenom postojećeg sistema. U dosadašnjoj praksi, visoki predstavnik za ZSBP je retko imao politički mandat da deluje prema trećim državama, jer je obično Predsedavanje čuvalo svoje prerogative u ovoj oblasti. U tom smislu je i uloga Havijera Solane bila ograničena na asistiranje Savetu (GAERC) u pitanjima koja su se ticala spoljne politike, ali bez mogućnosti samostalnog istupanja. S druge strane, dvostruka odgovornost i tzv. objedinjavanje funkcija koje su ovoga puta pripale Ketrin Ešton, zahtevaće pokazivanje ekstremne efikasnosti i političkog takta za manevar između dve institucije, Komisije i Saveta.<sup>12</sup> Od visoke predstavnice se očekuje da deluje efikasno i u pogledu izveštavanja Komisije i njenog predsednika, Saveta i Evropskog parlamenta.

U pogledu izbora VP-a, ugovor je predvideo da odluku o njegovom/njenom imenovanju donosi Evropski savet, kvalifikovanom

<sup>11</sup> The author is the President of Demos Europa – The Centre for European Strategy. This analysis was performed upon the request of the Office of the Committee for European Integration, Warsaw, 2008.

<sup>12</sup> Paweł Świeboda, *Treaty of Lisbon - provisions, evaluations, implications*, op. cit., p. 111.

većinom, uz saglasnost predsednika Komisije. Istim postupkom mu/joj se može i okončati mandat.<sup>13</sup>

#### b) Predsednik Evropskog saveta

Još jednu novinu Lisabonskog ugovora predstavlja stvaranje stabilnog predsedništva. S obzirom na to da Evropska komisija i Evropski parlament imaju svog predsednika, Lisabonski ugovor uvodi novu funkciju - predsednika Evropskog saveta. Stupanjem na snagu ugovora, EU je uz visokog predstavnika dobila i svog predsednika (uslovno rečeno), slično organizaciji samih država članica, kako je predviđao i neuspeli Ugovor o ustavu. Na osnovu člana 15, stav 6 Ugovora o Evropskoj uniji, izmenjenim i dopunjenim Ugovorom iz Lisabona (odredbe o institucijama), predsednik Evropskog saveta predsedava i rukovodi radom Evropskog saveta, osigurava pripremu i kontinuitet rada Evropskog saveta, u saradnji sa predsednikom Evropske komisije, a na osnovu rada Saveta za opšte poslove. Dalje, predsednik deluje u cilju lakšeg usklađivanja stavova i postizanja konsenzusa u okviru Evropskog saveta i podnosi izveštaj Evropskom parlamentu posle svakog sastanka Evropskog saveta. Predviđeno je da predsednik obezbeđuje na svim nivoima i u svojstvu funkcije koju obavlja, predstavljanje Unije na spoljnom planu u vezi sa pitanjima iz spoljne politike i zajedničke bezbednosti, bez povrede nadležnosti visokog predstavnika Unije za spoljnu i bezbednosnu politiku. Takođe, predviđeno je da predsednik ne može vršiti javnu funkciju na nacionalnom nivou.<sup>14</sup>

Prema pristalicama reforme, upravo osnivanje funkcije stalnog predsednika Evropskog saveta, kao i Saveta za spoljne poslove, treba da obezbedi institucionalni kontinuitet radova EU, zbog čega se ovo i tretira kao neka vrsta „odskočne daske“ za reforme u drugim oblastima institucionalnog sistema. S druge strane, ove promene se neretko shvataju i kao ekvivalent za preterano jačanje međudržavnih stubova EU, što po mišljenju Pavelja Švebode nema preteranog smisla, jer po toj logici nijedna institucija EU ne bi trebalo da bude unapređena, iz straha da se ne naruši unutrašnji balans same organizacije.

Funkcija predsednika Evropskog saveta implicira da visoki predstavnik Unije, neće biti sam u međunarodnom predstavljanju organizacije. Nova funkcija takođe, dobija dodatnu vrednost kroz obezbeđivanje kontinuiteta rada Evropskog saveta, pa se očekuje da novi predsednik u ovoj oblasti bude naročito efikasan. Ovo nameće potrebu da

<sup>13</sup> General Secretariat of the Council of the EU, *High Representative for Foreign Affairs and Security Policy/The European External Action Service*, November, 2009, Internet, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/111301.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111301.pdf), pristup: 1. 3. 2010.

<sup>14</sup> General Secretariat of the Council of the EU, *President of the European Council*, November, 2009, Internet, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/111298.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111298.pdf), pristup: 1. 3. 2010.

se posebna pažnja posveti efikasnoj komunikaciji sa Evropskom komisijom i državama članicama koje sprovode predsedavanje.

Kako ugovor predviđa, predsednika Evropskog saveta bira Evropski savet, kvalifikovanom većinom na period od dve i po godine, sa mogućnošću jednog ponovnog izbora. U slučaju sprečenosti da obavlja svoju dužnost ili ozbiljne greške, Evropski savet ga može razrešiti funkcije po istoj proceduri. Uprkos zahtevanoj većini za izbor predsednika, šefovi vlada država članica EU su na sastanku u Briselu, 19. novembra 2009. godine, izabrali Herman Van Rompija (*Herman VAN ROMPUY*) za predsednika Evropskog saveta, jednoglasnom odlukom. Prema mišljenju analitičara, presudan je bio lični kredibilitet i verifikovana pregovaračka sposobnost bivšeg belgijskog premijera, koji će se prema rečima britanskog časopisa „Independent” naći u ulozi „potparola Evropske unije”. Funkcija genaralnog sekretara Evropskog saveta pripala je francuskom diplomati Pjer de Buasjeu (*Pjer d’Buasje*). Prema mišljenju analitičara, francuski političar će predstavljati „pokretačku snagu Unije”, s obzirom na to da će imati zadatak da preduzme sve korake neophodne za organizovanje sastanaka i pripremati izveštaj o samitima.<sup>15</sup>

Baveći se novom funkcijom predsednika Evropskog saveta, Dominik Herlemen (*Dominik Hierlemann*), istraživač sa Bertelsmann Stiftunga, zaključuje u svojim radovima da Lisabonski ugovor određuje ulogu predsednika dvosmisleno, i okvirno, što zahteva dalju specifikaciju i preciziranje njegovih zadataka. Pritom, on ne isključuje ni mogućnost konkurencije u promovisanju prioriteta Unije sa visokim predstavnikom Unije, kao i predsednikom Komisije. Herlemen predstavlja tri moguća scenarija u razvoju institucionalne uloge predsednika. Prvi se odnosi na ulogu moderatora, što bi zapravo značilo da novi predsednik Evropskog saveta treba prevashodno da radi na mirenju velikog broja različitih interesa koji postoje u okviru Evropske unije. Prema drugom scenariju, predsednik bi trebalo da bude shvaćen kao predsednik Evrope u svetu. Da bi SAD, Rusija i druge svetske sile shvatile Evropu ozbiljno, potreban joj je predsednik sa umećem i sposobnošću da upravlja svojim partnerima. Na kraju, Herlemen uočava da je novog predsednika moguće doživeti i kao predsednika evropskog građanstva, gde bi se njegova uloga svela na približavanje Evropske unije građanima. Ono što bi ovde moglo da se nametne kao problem je u stvari odsustvo legitimnosti novom predsedniku, zbog odsustva podrške evropskog biračkog tela.<sup>16</sup>

Neosporno je da Lisabonski ugovor obezbeđuje predsedniku kompetencije koje mu pružaju mogućnost da upravlja ključnim aspektima odlučivanja u EU. S druge strane, sporazum garantuje održanje institucionalne ravnoteže, kroz zahtev za kooperacijom sa Evropskom

<sup>15</sup> R. E. M. „Van Rompuj kreće na veliku turneju”, *Danas*, 27. Novembar 2009.

<sup>16</sup> Dominik Hierlemann, „Yet another EU president”, *EurActiv*, 23 November 2009. Videti detaljnije: Internet, <http://www.euractiv.com/en/future-eu/eu-president/article-187541>, pristup: 28. 2. 2010.

komisijom i „poslovanje na osnovu rada Saveta za opšte poslove“. Ova odredba je naročito važna za zaštitu interesa država članica, posebno što član 16, stav 6 Konsolidovanog Ugovora o Evropskoj uniji propisuje da Savet za opšte poslove „treba da obezbedi doslednost u radu različitih sastava Saveta, priprema i obezbeđuje praćenje sednica Evropskog saveta, i održava vezu sa predsednikom Evropskog saveta i Komisije.“ Ovako podeljene nadležnosti upućuju na poklapanje funkcija između Saveta za opšte poslove i predsednika Evropskog saveta, ali su i pokazatelj kretanja u pravcu obezbeđenja unutrašnje ravnoteže sistema, zaključuje Pavelj Šveboda. Očigledno je da ova formacija Saveta dobija jači status u institucionalnom sistemu jer je direktno uključena u ugovor i odvojena od Saveta za spoljne poslove.

Obim odgovornosti poverenih predsedniku Evropskog saveta sugerise na činjenicu da je u pitanju realna politička funkcija, koja u velikoj meri prevazilazi ulogu „domaćina diskusije i moderatora“.<sup>17</sup>

Predsednik Evropskog saveta mora imati relativno mali kabinet i bazu svog delovanja u službama Generalnog sekretarijata Saveta EU, koje su trenutno odgovorne za saradnju sa predsedavajućim, o pitanjima koja se tiču zaključaka Evropskog saveta.

### c) Izmene u sistemu predsedavanja Evropskom unijom

Predsedavanje Savetom Evropske unije je nastalo kao jedinstven rezultat integracionih procesa. To je ujedno i najmanje reformisan aspekt delovanja EU, prisutan od osnivačkih akata, iako je sama uloga Predsedavanja (države - predsedavajućeg) pretrpela veliku promenu vremenom. Evropskim procesima se upravlja na rotacionoj osnovi, te se predsedavanje Savetom (EU) menja na svakih šest meseci između država članica, po unapred utvrđenom redosledu. Država predsedavajuća tokom svog šestomesečnog mandata nameće svoje prioritete, i odgovorna je za održavanje sastanaka i samita EU. Evoluciju spoljnih poslova EU pratilo je jačanje uloge Predsedavanja i povećanje obima njegove nadležnosti u ovoj sferi. U dosadašnjoj praksi, Predsedavanje se u vršenju svoje uloge fokusiralo na tri ključne stvari: a) upravljanje radom Saveta i njegovih supsidijarnih tela (radne grupe i komiteti), kao i Evropskim savetom; b) predstavljanje Saveta u odnosima sa drugim institucijama EU (u prvom redu Evropski parlament i Komisija); c) predstavljanje EU u međunarodnoj areni (treće države i međunarodne organizacije), uz saradnju sa visokim predstavnikom (za ZSBP) i komesarom za spoljne poslove.<sup>18</sup> Upravo ovo poslednje je impliciralo ne malu ulogu Predsedavanja u pitanjima koja se tiču spoljne politike, kao i odgovornost za sprovođenje odluka iz ove oblasti. Takođe, uz ovlašćenja Saveta, predsedavajući je mogao pregovarati o zaključenju

<sup>17</sup> Paweł Świeboda, *Treaty of Lisbon - provisions, evaluations, implications*, op. cit., p. 95.

<sup>18</sup> Videti detaljnije o predsedavanju EU: Internet, <http://prezycjencjaue.gov.pl/en/what-is-the-presidency/what-are-the-main-tasks-of-the-presidency>, pristup: 2. 3. 2010.



sporazuma sa međunarodnim organizacijama o pitanjima vezanim za spoljnu politiku, voditi konferencijske pregovore o prijemu država kandidata, predsedavati ili kopredstavati sastancima sa trećim državama.

Stupanje na snagu Lisabonskog sporazuma, donelo je institucionalne izmene koje su se odrazile i na sistem predsedavanja EU. Prva se odnosi na već pomenuto isključenje Saveta spoljnih poslova iz sistema rotirajućeg predsedavanja EU. Kako predsedavanje ovom formacijom Saveta preuzima visoki predstavnik Unije, samim tim on koordinira delovanje ministara spoljnih poslova država članica. Dalje, uvođenje funkcije predsednika Evropskog saveta, umanjije ingerencije predsedavajućeg EU. Predviđeno je da kancelarija predsednika Evropskog saveta zameni rotirajuće Predsedavanje EU i da samo Predsedavanje dobije novu organizaciju. Naime, uspostavljanjem grupnog Predsedavanja (trio), predviđeno je da tri države članice u periodu od godinu i po dana predsedavaju EU, na osnovu zajedničkog programa i uzajamne podrške i pomoći. Državama je data mogućnost da usvoje alternativne aranžmane o podeli rada tokom grupnog predsedavanja.<sup>19</sup>

Ugovor predviđa da predsedavanje odgovarajućim Savetom (formacijom), sa izuzetkom Saveta za spoljne poslove, i dalje vrše predstavnici država članica, na ministarskom nivou. To znači da će reforme u ovom slučaju biti parcijalne, i uključivaće funkcije veoma bitne za spoljnu prepoznatljivost, zadržavajući postojeću praksu u glavnom delu institucionalnog sistema. Sistemski izazovi novog sistema predsedavanja odnosiće se na koherentnost institucionalnog sistema u kome stalni predsednik koegzistira sa predsedavanjem u individualnim formacijama Saveta, uključujući i grupno predsedavanje i predsednika Euro grupe.<sup>20</sup> To znači da je potrebno obezbediti usaglašeno delovanje u okviru novog sistema, kroz redovnu komunikaciju koja postoji kako na nivou predsednika Evropskog saveta i šefova vlada koje sprovode novo grupno predsedavanje, tako i unutar predsednikovog kabineta i predstavnika država koje su deo Tria.<sup>21</sup>

### *Evropski savet i specifične odredbe o spoljnoj politici i zajedničkoj bezbednosti*

Odredbe o institucijama pokazuju da je Lisabonskim ugovorom i Evropski savet transformisan u zvanični organ EU i inkorporiran u njenu

<sup>19</sup> Videti opširnije o tome: Internet, <http://prezycencjaue.gov.pl/en/what-is-the-presidency/what-influence-will-have-the-adoption-of-the-treaty-of-lisbon-on-the-presidency>, pristup: 2. 3. 2010.

<sup>20</sup> Jedan od prvih zadataka novog predsednika Evropskog saveta biće pronalaženje zajedničkog jezika sa španskim premijerom Hose Luisom Rodgrizeom Sepaterom, čija će država predsedavati Unijom u prvoj polovini 2010. godine. Sepatero je naglasio da ne želi da Španija bude u drugom planu tokom predsedavanja Unijom, najavivši da je njegova vlada osmislila planove koji se tiču dugoročne ekonomske strategije, koji će biti predočeni na martovskom samitu.

<sup>21</sup> Paweł Świeboda, *Treaty of Lisbon - provisions, evaluations, implications*, op. cit., p. 95.

institucionalnu strukturu.<sup>22</sup> Institucionalizovan kao forum za političko okupljanje 1974. godine, Evropski savet nije u svojoj dosadašnjoj praksi funkcionisao kao organ prvog stuba (evropskih zajednica). Nadležnost Evropskog saveta se delila na opštu (definisanje opštih političkih smernica) i posebnu (samo u oblasti drugog stuba – ZSBP, dok u tećem stubu takodę nema nadležnosti), uz bavljenje ustavnim, institucionalnim i ekonomskim pitanjima.<sup>23</sup>

Na osnovu novog člana 15 Lisabonskog ugovora, Evropski savet daje neophodne podsticaje Uniji za njen razvoj i utvrđuje opštu političku orijentaciju i prioritete. On ne vrši zakonodavnu funkciju. Čine ga šefovi država ili vlada država članica, kao i njegov predsednik i predsednik Komisije. Visoki predstavnik Unije učestvuje u njegovom radu. Sastaje se dva puta u jednom polugodištu na zahtev njegovog predsednika. Kada to zahteva dnevni red, članovi Evropskog saveta mogu odlučiti da sastanku prisustvuje po jedan ministar, a kada je reć o predsedniku Komisije, jedan član Komisije. Evropski savet usvaja odluke jednoglasno, osim u slučaju kada je ugovorom drugaćije utvrđeno.

Ugovor jasno utvrđuje da je Evropski savet organ koji definiše zajednićke strateške interese i ciljeve Unije. U tom smislu njegove odluke odnose se na spoljnu politiku i zajednićku bezbednost, kao i na druge oblasti iz spoljne aktivnosti Unije. Ovaj organ odluke donosi jednoglasno, na preporuku Saveta i usvaja odluke koje je Savet usvojio na osnovu procedure predviđene za svaku oblast. Odluke se sprovode na osnovu procedura koje su predviđene ugovorima.

U specifićnim odredbama o spoljnoj politici i zajednićkoj bezbednosti (poglavljje 2) precizira se nadležnost Evropskog saveta. Na spoljnu politiku i zajednićku bezbednost primenjuju se specifićne procedure. Utvrđuju je i sprovode Evropski savet i Savet, koji jednoglasno odlučuju osim u slučajevima u kojima je to na drugi naćin utvrđeno ugovorima. Isključeno je usvajanje akata zakonskog karaktera. Ovu politiku sprovode visoki predstavnik Unije i države članice, koristeći nacionalna sredstva i sredstva Unije. Specifićne uloge Evropskog parlamenta i Komisije u ovoj oblasti utvrđene su ugovorima. Kako predviđa ćlan 25 Unija vodi spoljnu politiku i zajednićku bezbednost kojom: a) definiše opšte pravce aktivnosti, b) usvaja odluke kojima utvrđuje: akcije koje vodi Unija; stavove koje zauzima Unija; naćine sprovođenja odluka iz prethodnih taćaka, c) sistematski jaća saradnju između država ćlanica za vođenje njihove politike.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Videti: Internet, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/111298.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111298.pdf), pristup: 1. 3. 2010.

<sup>23</sup> Bavljenje ustavnim i institucionalnim pitanjima uključuje pitanja vezana za pristupanje EU, znaćajna institucionalna pitanja (broj MEP posle unifikacije Nemaćke), odluke o kretanju ka konstitucionalizaciji Unije. U domen delovanja Evropskog saveta ulaze i posebna pitanja interne politike Unije, spoljni odnosi i ekonomija EU (rast, trgovina, inflacija, nezaposlenost). Evropski savet donosi odluke u formi smernica, a obavezujuće odluke donosi samo kada zaseda kao Savet.

<sup>24</sup> Article 25, *Consolidated version of the Treaty on European Union and the Treaty on the functioning of the European Union*, op. cit.

Dalje, predviđa se da je Evropski savet organ koji identifikuje strateške interese Unije, utvrđuje ciljeve i definiše opšte pravce spoljne politike i zajedničke bezbednosti, isključujući i pitanja koja imaju implikacije na oblast odbrane. On usvaja neophodne odluke. Ukoliko to zahteva razvoj međunarodne situacije, predsednik Evropskog saveta saziva vanredni sastanak Evropskog saveta da bi utvrdio strateške pravce politike Unije u odnosu na taj razvoj. U stavu dva istog člana navodi se da Savet utvrđuje spoljnu politiku i zajedničku bezbednost i usvaja odluke koje su potrebne za utvrđivanje i sprovođenje ove politike, na osnovu opštih načela, smernica i strateških pravaca koje je utvrdio Evropski savet. Savet i visoki predstavnik Unije staraju se o jedinstvu, povezanosti i efikasnosti akcija Unije.

### *Odredbe o politici bezbednosti i zajedničke odbrane*

Lisabonski ugovor unosi i značajne inovacije u oblast politike bezbednosti i odbrane, najpre terminološke. Stupanjem na snagu ugovora, može se govoriti i o postojanju zajedničke odbrambene politike. Time je Evropska bezbednosna i odbrambena politika (EBOP), koja je inkorporirana u EU, na samitu u Kelnu, 1999. godine, preformulisana u Zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku (ZBOP), čime je obezbeđen kontinuitet u razvoju bezbednosne politike EU.<sup>25</sup>

Politika bezbednosti i zajedničke odbrane uključuje postepeno utvrđivanje politike zajedničke odbrane Unije. Ona će voditi zajedničkoj odbrani čim Evropski savet jednoglasno donese odluku o tome. On preporučuje, u tom slučaju, da države članice usvoje odluke u skladu sa svojim ustavnopravnim propisima. Ugovor predviđa stvaranje Agencije za razvoj kapaciteta odbrane, istraživanja i naoružanja (Evropska odbrambena agencija), koja ima zadatak da utvrđuje operativne potrebe, preduzima mere za njihovo zadovoljenje, doprinosi utvrđivanju istih, i u slučaju potrebe, sprovodi svaku korisnu meru za jačanje industrijske i tehnološke osnove sektora odbrane, učestvuje u definisanju kapaciteta evropske politike i naoružanja.<sup>26</sup>

Dalje, novine se odnose i na klauzulu „uzajamne pomoći“ za slučaj vojne agresije protiv jedne države članice, po kojoj su ostale članice EU dužne da pruže pomoć napadnutoj državi.<sup>27</sup> Pojavljuje se i klauzula

<sup>25</sup> Savet EU je glavno telo za donošenje odluka iz oblasti EBOP-a. Kada se raspravljalo o pitanjima iz te oblasti Savet se sastajao u obliku Saveta za opšte poslove i spoljne odnose (činili ga ministri spoljnih poslova država članica). Ministri odbrane zasedaju dva puta godišnje. Uz Savet, ključni organi EBOP-a su i visoki predstavnik za ZSBP, političko-bezbednosni komitet, vojni komitet EU, vojni štab EU, komitet za civilne aspekte upravljanja krizama, i tri agencije EBOP-a (satelitski centar EU, institut EU za bezbednosne studije i Evropska odbrambena agencija). Ova struktura formalizovana je na samitu u Nici 2000. godine.

<sup>26</sup> O zadacima Evropske odbrambene agencije pogledati: Član 45, „Ugovor o Evropskoj uniji, izmenjen i dopunjen Ugovorom iz Lisabona“, JP Službeni glasnik, Beograd, 2009.

<sup>27</sup> Ibidem, Član 42, stav 7.

„zajedničke solidarnosti“, kojom se podrazumeva da svaka država članica treba da pomogne onoj članici koja je pogođena ljudskom ili prirodnom katastrofom ili terorističkim napadom. Ugovor proširuje potencijal EU u borbi protiv terorizma, misijama prevencije konflikata, postkonfliktnim stabilizacionom misijama itd. Možda najinteresantniju novinu predstavlja tzv. „stalna strukturna saradnja“, u pitanjima politike odbrane između manjeg broja država članica. Kriterijumi uključenja su unapred definisani i odnose se na obaveze u vezi sa vojnim sposobnostima. Ovaj vid saradnje otvoren je za zemlje koje žele da budu deo programa evropskog vojnog naoružanja i da na raspolaganje stave borbene jedinice spremne za trenutnu akciju. Protokol o stalnoj strukturnoj saradnji (protokol broj 9) koji prati ugovor, dodatno reguliše ovo pitanje. Moglo bi se reći da sam mehanizam strukturne saradnje ima za cilj poboljšanje potencijala EU u oblasti koja trenutno zaostaje za ostalim nivoima integracionih procesa.

Jedan od elemenata sistema spoljne politike EU, postaju i delegacije Unije u trećim zemljama. Primećuje se da Lisabonski ugovor sasvim mehanički menja naziv „delegacije Komisije“ u „delegacije Unije“. Pritom, ugovorom je predviđeno da će diplomatske misije država članica, kao i delegacije Unije u trećim zemljama i međunarodnim organizacijama sarađivati. No, delegacije Unije nisu predstavljene u ugovoru kao deo Evropske službe inostranih poslova (EEAS), iako je u praksi potrebno obezbediti njihovo izveštavanje rukovodioca EEAS-a. Delegacijama Unije rukovodi visoki predstavnik za inostrane poslove i politiku bezbednosti.<sup>28</sup> One bi trebalo da kombinuju funkcije postojećih agencija Komisije sa poslovima vezanim za ZBSP. Delegacije će morati da se podvrgnu promeni načina rada i da se transformišu iz tehničkih jedinica u političke agencije EU.<sup>29</sup> U narednoj fazi, delegacije bi mogle da preuzmu neke od funkcija postojećih ambasada država članica, dozvoljavajući svakoj državi da donosi individualne odluke o tome da li je potrebno smanjiti diplomatsko predstavništvo u trećim državama.

### Zaključak

Period od Nice do Lisabona karakterisalo je saznanje o neophodnosti značajnije reforme institucija EU i jačanja njihovih nadležnosti. Predlozi iz Lisabonskog ugovora predstavljaju ozbiljan napor da se EU transformiše u realnu političku zajednicu zemalja koje dele zajedničku sudbinu i da se uspostavi za njene građane i svet mnogo jasnija i potencijalno efikasnija, iako vrlo složena struktura.<sup>30</sup>

U oblasti spoljnih odnosa Evropska unija će u načelu delovati mnogo konzistentnije i jasnije, a krug njenih aktivnosti i dalje će se širiti. Važna

<sup>28</sup> Član 221, „Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, izmenjen i dopunjen Ugovorom iz Lisabona“, *JP Službeni glasnik*, Beograd, 2009.

<sup>29</sup> Paweł Świeboda, *Treaty of Lisbon – provisions, evaluations, implications*, op. cit., p. 116.

<sup>30</sup> Blagoje S. Babić (ur. ), *Vodič kroz Pravo Evropske unije*, op. cit., str. 606.

komponenta političkog uticaja i sprovođenja spoljno-političke strategije postaju upravo Delegacije Unije. S druge strane očekuje se da i mehanizam pojačane saradnje da Uniji novu političku dinamiku. Drugo, samo odsustvo pravnog statusa EU, limitiralo je njenu sposobnost uticaja i kapacitet istupanja „jednim glasom“ u međunarodnoj areni.

Iako nastao kao rezultat dubokih kompromisa između reformskog nasleđa koje nosi Ugovor o ustavu i zahteva koje su pojedinačno postavljale 27 država članica, Lisabonski ugovor se ne može smatrati najvišim ostvarenjem koncepcije evropske integracije. Neosporno, osnovna prednost novog ugovora će biti institucionalna poboljšanja i modifikacije. Ovaj ugovor će ostati referentna tačka neko vreme. Svi mehanizmi fleksibilnosti koji se nalaze u njemu, moraće u potpunosti da budu primenjeni u praksi, pre nego što Evropska unija postane spremna za naredni reformski ugovor.

### Bibliografija

1. Babić, S. Blagoje, *Vodič kroz pravo Evropske unije*, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu, JP Službeni glasnik, Beograd, 2009.
2. *Consolidated version of the Treaty on European Union and The Treaty on the functioning of the European Union, Official Journal of the European Union*, C 15, May 2008, Internet, <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:EN:HTML>, pristup: 28. 2. 2010.
3. General Secretariat of the Council of the EU, *High Representative for Foreign Affairs and Security Policy/The European External Action Service*, November, 2009, Internet, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/111301.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111301.pdf), pristup: 1. mart 2010.
4. General Secretariat of the Council of the EU, *President of the European Council*, November, 2009, Internet, [http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/111298.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/111298.pdf), pristup 1. mart 2010.
5. Hierlemann, Dominik, "Yet another EU president", *EurActiv*, 23. November 2009, Internet, <http://www.euractiv.com/en/future-eu/eu-president/article-187541>, pristup: 28. 2. 2010.
6. Ilić-Gasmi, Gordana, *Reforme Evropske unije - institucionalni aspekti*, IGP „Prometej“, Beograd, 2004.
7. Polish Presidency of the EU Council, "What are the main tasks of the Presidency", Internet, <http://prezydencjaue.gov.pl/en/what-is-the-presidency/what-are-the-main-tasks-of-the-presidency>, pristup: 2. mart 2010.
8. Polish Presidency of the EU Council, "What influence will the adoption of the Treaty of Lisbon have on the Presidency", Internet, <http://prezydencjaue.gov.pl/en/what-is-the-presidency/what-influence-will-have-the-adoption-of-the-treaty-of-lisbon-on-the-presidency>, pristup: 2. mart 2010.
9. R. E. M. „Van Rompuj kreće na veliku turneju“, *Danas*, 27. novembar 2009.
10. *Treaty of Lisbon – provisions, evaluations, implications*, UKIEA, Analytical Paper Series No 20, November 2008, Internet: <http://www.ukie.gov.pl/HLP/banOpen>, pristup: 1. mart 2010.

11. „Ugovor o funkcionisanju Evropske unije (2008/C 115/01)“, *JP Službeni glasnik*, Beograd, 2009.
12. „Ugovor o Evropskoj uniji, izmenjen i dopunjen Ugovorom iz Lisabona“, *JP Službeni glasnik*, Beograd, 2009.

Nevena Prolović

## LISBON TREATY: INSTITUTIONAL CHANGES IN EUROPEAN UNION FOREIGN POLICY

### ABSTRACT

The obstacles to the process of ratification of the Lisbon Treaty were ended on 1 December 2009 when the Treaty came into force after it had been ratified by all EU member countries. The new Treaty the European Union relies upon is in practice regarded as a follow-up to the initiative for deepening of the political integration of Europe within new and changed conditions. The article presents the institutional changes provided by the Lisbon Treaty in the fields of foreign policy and European Union foreign relations. Special attention is devoted to the redefined role of High Representative for Common Foreign Policy and Security as well as to the newly established role of President of the European Council. The author also analyses the changes in the EU presidency system as well as the key changes in the defence and security policy, this also including the changes in the European Union institutional system.

*Key words:* European Union, Lisbon Treaty, reform, institutional system, foreign policy, High Representative, President of the European Council, Common Security and Defence Policy.