

## 11. Budućnost bezbednosne arhitekture Evrope - Lisabonski ugovor

Na kraju ove lekcije saznaćete:

1. kakve su okolnosti nastanka Lisabonskog („Reformskog“) ugovora,
2. koje novine donosi Lisabonski ugovor Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici
3. koje novine su unete u saradnju u oblasti unutrašnjih poslova.



Lisabonski ugovor  
Izvor: [ABC News](#)

Ugovor, kasnije nazvan [Lisabonski ugovor](#).

Da li je bilo pametno staviti na referendum u državama članicama Ugovor tako pretencioznog naziva (iako je on daleko od bilo kakvog ustava neke protodržave) i te veličine, posebno je pitanje. Ipak, činjenica je da je taj ugovor odbijen na [referendumima u Francuskoj i Holandiji](#) 2005. godine. Pošto je reč o dvema državama koje su osnivači EU, odbijanje na referendumu je istovremeno predstavljalo i neslavan kraj tog dokumenta. Ovaj

Nakon uspešnog proširenja na Istočnu Evropu 2004. godine, EU se još jednom okrenula sređivanju prilika „u svom dvorištu“, odnosno pokušaju institucionalnog jačanja donošenjem tzv. Ugovora o ustavu.

Da li je bilo pametno staviti na referendum u državama članicama Ugovor tako pretencioznog naziva (iako je on daleko od bilo kakvog ustava neke protodržave) i te veličine, posebno je pitanje. Ipak, činjenica je da je taj ugovor odbijen na [referendumima u Francuskoj i Holandiji](#) 2005. godine. Pošto je reč o dvema državama koje su osnivači EU, odbijanje na referendumu je istovremeno predstavljalo i neslavan kraj tog dokumenta. Ovaj neuspeh je relativno brzo zaboravljen, te je 19. oktobra u Lisabonu, na sastanku Evropskog saveta, svetlost dana ugledao Reformski



Potpisivanje Ugovora o Ustavu u Rimu  
Izvor: [Council of the European Union](#)

neuspeh je relativno brzo zaboravljen, te je 19. oktobra u Lisabonu, na sastanku Evropskog saveta, svetlost dana ugledao Reformski ugovor, kasnije nazvan [Lisabonski ugovor](#).



*Ceremonija potpisivanja Lisabonskog ugovora*  
Izvor: [Council of the European Union](#)

Pokušavajući da distanciraju ovaj dokument od prethodnog koji je previše podsećao (neopravdano, doduše) na stvaranje superdržave, njegovi autori su jedan simbolički naziv (ustav) zamenili drugim (reforma postojećih ugovora, dakle „ništa novo“). Ipak, Lisabonskim ugovorom je, od kad je stupio na snagu, većina odredbi neuspelog ugovora takođe postala deo *acquis*. Irska je jedina je koja po svom Ustavu morala da prihvati ovaj ugovor referendumom. Iako

ga je na referendumu 2008. godine većinom glasova odbila, Irska nema jačinu Francuske, pa je referendum ponovljen oktobra 2009. godine. Irska je, dobivši određene ustupke, prihvatila Lisabonski ugovor.

### Šta Lisabonski ugovor menja u oblasti bezbednosti?

Verovatno je najzanimljivija odlika Lisabonskog ugovora to što ga različiti komentatori potpuno suprotno ocenjuju. Dok je za neke to dokument kome nedostaje i fokus i ambicija, za druge je odskočna daska za ostvarivanje dalekosežnih budućih promena. Treći pak smatraju da je to ogroman korak ka stvaranju evropske superdržave. U kojoj meri je ovaj ugovor opravdao (pozitivna i negativna) očekivanja evroentuzijasta i evroskeptika na polju bezbednosti, odnosno koje inovacije on donosi u odnosu na postojeću institucionalnu strukturu?

Za laike je svakako jedna od dve najinteresantnije promene uvođenje pozicije **Visokog predstavnika Unije za spoljnu i bezbednosnu politiku** (VP), koja objedinjuje dosadašnje pozicije [Visokog predstavnika za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku](#) (do skoro je to bio Havijer Solana) i Evropskog komesara za spoljne odnose (u prethodnoj Barozovoj [Komisiji](#) Benita Ferero-Valdner). Interesantno je da VP istovremeno postaje i potpredsednik Komisije, ali i predsednik novog Saveta za spoljne poslove, jedne od formacija [Evropskog saveta](#), odnosno da VP praktično „sedi na dve stolice“. Ova dvostruka odgovornost i kompleksno objedinjavanje institucija odlična je ilustracija toga sa kakvim dilemama su se suočavali „gospodari ugovora“, pokušavajući da ostvare delikatan institucionalni balans. Iako mu/joj je titula skromnija od one u Ugovoru o ustavu, u kome je predviđeno da bude ministar Unije za spoljne poslove,

budući VP imaće široke ingerencije, od kojih je najinteresantnija predstavljanje EU u svetu, pa i pred Ujedinjenim nacijama. Ipak, za tako nešto on mora da dobije jednoglasnu saglasnost u Evropskom savetu, što treba da razveje strahove, pre svega, Velike Britanije izazvane time da će njena pozicija stalne članice Saveta bezbednosti UN biti ugrožena. Rečju, VP treba da bude „lice“ i „glas“ Unije na međunarodnoj sceni. Iako je u javnosti licitirano različitim imenima koja su trebalo da preuzmu tu funkciju (Kris Paten, Jap de Hop Shefer, Oli Ren, Wolfgang Šisel itd.), ona je poverena malo poznatoj baronici **Ketrin Ešton**, političarki iz redova britanskih laburista.



*Ketrin Ešton, Visoki predstavnik EU za spoljnu i bezbednosnu politiku  
Izvor: AFP*

imati ulogu u predstavljanju EU na međunarodnom planu, što ukazuje na mogućnost dupliranja funkcija. Osim toga, on će predsedavati Evropskim savetom i koordinirati njegov rad. Izbor **belgijskog premijera, Hermana van Rompeja** na ovu odgovornu poziciju umesto politički mnogo „jačih“ ličnosti (najviše se pojavljivalo ime Toni Blera, bivšeg premijera Britanije) dodatni je dokaz da je EU izgrađena na principu kompromisa evropskih lidera.

Takođe, Lisabonski ugovor predviđa stvaranje **Evropske diplomatske službe**, koja će biti pod ingerencijom VP, čime bi trebalo da razvije zajedničku spoljnu politiku i da pojača koherentnost Unije. Iako ima limitirane mogućnosti, ova služba će naslediti delegacije Komisije u trećim zemljama, te će predstavljati oslonac buduće spoljne politike Unije.

Još jednu novinu, koja će odmah biti svima vidljiva, predstavlja stvaranje **stabilnog predsedništva**. S obzirom na to da Evropski parlament i Evropska komisija imaju predsednika, Ugovorom iz Lisabona predviđeno je da i Evropski savet ima svog **predsednika**, koji će biti biran svake dve i po godine. On će zameniti dosadašnju praksu „rotirajućeg predsedništva“ koja je smatrana nezgodnom, jer su stalne promene predsedništva sužavale manevarski prostor u komplikovanim i razvučenim međunarodnim pregovorima. Predsednik će, kao i VP,



*Herman Van Rompej, predsednik Evropskog saveta (Izvor: Council of the European Union)*

Dalje, Lisabonski ugovor nudi i nekoliko vrlo interesantnih inovacija koje su u široj javnosti prošle nezapaženo, ali koje upućuju na pravac daljeg kretanja bezbednosne politike Unije. Osim toga što je Evropska bezbednosna i odbramb-ena politika (EBOP) preimenovana u **Zajedničku bezbednosnu i odbrambe-nu politiku** (ZBOP), Ugovor formuliše i tzv. „**klauzulu zajedničke odbrane**“, prema kojoj su države članice EU obavezne da pomognu jednoj od članica EU u slučaju da bude napadnuta. Takođe, pojavljuju se i „**klauzula 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 konflikta, postkonfliktnim stabilizacionim misijama itd. Možda najinteresantniju novinu predstavlja „**stalna strukturna saradnja**“, koja je otvorena za sve zemlje koje žele da budu deo programa evropskog vojnog naoružanja i da na raspolaganje stave borbene jedinice spremne za trenutnu akciju.

Fundamentalnu promenu u oblasti (bivšeg) trećeg stuba EU – Saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova (osim preimenovanja u oblast Sloboda, bezbednost i pravosuđe) predstavlja promena glasanja u Savetu. Naime, glasanje je prošireno na glasanje kvalifikovanom većinom u onim oblastima u kojima je prethodno odlučivano jednoglasno – u oblastima **imigracione politike, politike azila, borbe protiv prekograničnog kriminala** itd. Na taj način države će moći da harmonizuju pravila u ovim oblastima i da stave tačku na komplikovane sisteme sa različitim pravilima, koja nisu primenljiva u svim državama članicama.

Osim toga, svi pravni akti u ovoj oblasti u principu će biti donošeni procedurom saodlučivanja, koja će konačno potpuno uključiti i **Evropski parlament** u donošenje odluka u kojima do sada nije bio pitan, ili je, u najboljem slučaju imao savetodavnu ulogu. Takođe, uloga nacionalnih parlamenata država članica u ovoj oblasti biće značajno ojačana.

Ne sme se zaboraviti da ovim Ugovorom EU postaje **pravni subjekt**, što je odluka koja će nesumnjivo imati dalekosežne posledice u oblasti poštovanja ljudskih prava. Osim toga, njom se otvara mogućnost (koja je u Ugovoru i navedena) da EU postane potpisnica Evropske konvencije o ljudskim pravima, a ne kao do sada, da to budu samo države članice.

Konačno, formiranje institucija Evropskog javnog tužioca, Stalnog komiteta za unutrašnju bezbednost, ali i proširenje jurisdikcije **Evropskog suda pravde** u ovoj oblasti daju za pravo oceni da, uz sva ograničenja, Lisabon donosi ozbiljne i korenite promene, nepovratno uključujući u legislativne tokove EU oblasti u kojima su do skora isključiva ovlašćenja imale države članice.

## Šta posle Lisabona?



Posmatrajući inovacije koje Lisabonski ugovor donosi u oblasti bezbednosti, može se sa sigurnošću primetiti težnja njegovih tvoraca da polako, ali sigurno Uniju postave u ulogu, ako ne ekskluzivnog, a ono bar „igrača“ potpuno ravnopravnog državama članicama i u ovoj, izuzetno osetljivoj, oblasti. Postoje različita mišljenja o tome koliko će dugovečan biti ovaj ugovor o uređenju odnosa u EU, ali se opet „između redova“ može uočiti jasna namera njegovih tvoraca da se o

pitanjima bezbednosti sve više raspravlja na nadnacionalnom nivou i da se tu ova pitanja harmonizuju. Gde su granice toga, pitanje je na koje nema odgovora. Evropska unija je živ, pokretljiv organizam (Levijatan?) koji raste i razvija se i koji nije dostigao svoju punu veličinu i snagu...

### Za dalje upoznavanje sa temom pogledati:

1. Fondation Robert Schuman, (2007) „[The Lisbon Treaty: 10 easy-to-read fact sheets](#)“,
2. Kurpas, S. (2007) The Treaty of Lisbon – How Much Constitution is Left? An Overview of the Main Changes, Brussels, CEPS.
3. Lucarelli, S. and Manners, I. (ed.) (2006) „Values and Principles in European Union Foreign Policy“, London: Routledge Advances in European Politics.
4. Peers, S. (2007) „[Statewatch Analysis 5 – Analysis of the amended text of the draft Reform Treaty](#)“,

### Korišćena literatura:

1. Donnelly, B. (2007) The Reform Treaty: Small Step or Giant Leap?, London, Federal Trust Policy Commentary.
2. Janjević, M. (2008.) „Reformski ugovor iz Lisabona“, Beograd, Službeni glasnik.
3. [Europolitics: Treaty of Lisbon – Here is what Changes](#), (2008)
4. Palmer, J. (2007) Perspectives for the European Union after the Lisbon European Council, London, Federal Trust Policy Commentary.
5. „The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations“, (2007) Joint Study of CEPS, EGMONT – The Royal Institute for International Relations and EPC.

### Internet izvori:

1. [Zvanična verzija teksta Ugovora iz Lisabona](#)
2. „[Treaty of Lisbon – Taking Europe into the 21st century](#)“

