

Др Јелена Ђеранић  
Научни сарадник  
Институт за упоредно право  
Београд

## ИНСТИТУЦИОНАЛНА СТРУКТУРА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ НАКОН СТУПАЊА НА СНАГУ УГОВОРА ИЗ ЛИСАБОНА

### *АПСТРАКТ*

У раду се анализира институционална структура Европске уније, после ступања на снагу Уговора из Лисабона. Након кратких уводних напомена о разлозима институционалне реформе, први део рада посвећен је новинама које Уговор из Лисабона садржи у вези са начином рада три централне институције Европске уније, које чине тзв. институционални троугао. То су Европски парламент, као представник интереса европских грађана, затим Савет министра, као представник интереса држава чланица, и Европска комисија, као представник интереса саме Европске уније. Посебна пажња посвећена је институционализацији Европског савета, који је Уговором из Лисабона по први пут добио статус институције ЕУ. У оквиру другог дела рада анализирани су две нове функције предвиђене Уговором из Лисабона. Једна од њих је председник Европског савета, који се бира на период од две и по године, а друга је Високи представник за спољне послове и политику безбедности.

*Кључне речи:* Европска унија, Уговор из Лисабона, Европски парламент, Савет министара, Европска комисија, Европски савет, високи представник Уније за спољне послове и политику безбедности.

### I УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Уговор из Лисабона потписан је 13. децембра 2007. године, у прес-тоници Португалије, између двадесет седам држава чланица Европске

уније. Да би Уговор ступио на снагу, морале су га ратификовати све државе чланице Уније. Оне су, у складу са својим унутрашњим уставним прописима, изабрале начин ратификације, тј. определиле се да ли ће се о документу изјашњавати грађани на референдуму или национални парламенти.<sup>1</sup> Будући да се процес ратификације одужио у поједеним земљама (Ирска, пољска и Република Чешка), Уговор из Лисабона ступио је на снагу тек 1. децембра 2009. године.

Уговором из Лисабона предвиђена су решења за превазилажење низа проблема са којим се Европска унија сусреће већ више од десет година. Будући да се, током протекле деценије, број држава чланица сукцесивно повећавао, а да функционисање институционалног оквира Уније није било прилагођено новонасталој ситуацији, један од кључних проблема са којим се суочила Унија је блокада у раду институција. Наиме, у Европској унији је, све до 1. децембра 2009. године (када је ступио на снагу Уговор из Лисабона), била на снази измењена верзија Уговора из Нице, који је усвојен у време када је Унија имала петнаест држава чланица. Имајући у виду да Унија од 2007. године има двадесет седам земаља у свом саставу, потпуно је јасно зашто институционални апарат Европске уније, последњих година, отежано радио. У том смислу, Уговор из Лисабона, чији је кључни елемент управо реформа институција, представља пут за излазак из кризе и наставак напретка Европске уније.

Иначе, Уговор из Лисабона, у великој мери, заснива се на решењима из Предлога уговора о Уставу Европске уније, који је дефинитивно пропао након што су га Француска и Холандија одбациле на референдуму 2005. године. За разлику од Предлога Устава, који је требало да замени све постојеће Уговоре, Уговор из Лисабона их само допуњује. На основу овог Уговора, Унија би требало да добије правни оквир и неопходне механизме како би могла ефикасно да се супротстави будућим изазовима, на унутрашњем и на међународном плану, и одговори на очекивања европских грађана.

Уговором из Лисабона измењени су Уговор о Европској унији и Уговор о оснивању Европске заједнице. С обзиром на то да Европска унија добија правни субјективитет и наслеђује Европску заједницу, Уговор о оснивању Европске заједнице мења назив у Уговор о функци-

---

<sup>1</sup> Двадесет шест држава определило се за парламентарни пут, док је Ирска, једина, донела одлуку да ће се о Уговору из Лисабона изјашњавати грађани путем референдума.

онисању Европске уније. Као једну од веома значајних новина, предвиђену Уговором из Лисабона, свакако треба поменути разбијање тзв. трипартитне структуре ЕУ. Дакле, Уговором из Лисабона „брише“ се разлика између стубова ЕУ, иако су у области Спољне политике и заједничке безбедности (некадашњи 2. стуб ЕУ) задржане одређене специфичности.

Основни циљ реформе предвиђене Уговором из Лисабона је да се функционисање Уније прилагоди ситуацији насталој проширењем Европске уније. Нова решења предвиђена Уговором из Лисабона требало би да допринесу повећању ефикасности рада европских институција, њиховој демократизацији, као и јачању улоге Европске уније као актера на међународној сцени. У том смислу је Уговором из Лисабона предвиђен низ мера, као што су: институционализација Европског савета и увођење једне нове функције - председника Европског савета, повећање овлашћења Европског парламента, нови састав Комисије, нови начин доношења одлука у Савету, измене у погледу вођења спољних послова Европске уније и нове надлежности Високог представника Уније за спољну политику и безбедност.

У оквиру представљања институционалне структуре Европске уније, након ступања на снагу Уговора из Лисабона, у првом делу рада биће анализирана реформа институционалног троугла Европске уније (Парламента, Савета и Комисије) и институционализација Европског савета, док је други део рада посвећен појединачним функцијама које су предвиђене Уговором из Лисабона, а то су председник Европског савета и Високи представник Уније за спољне послове и политику безбедности.

## **II РЕФОРМА ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ ТРОУГЛА ЕУ**

У оквиру анализе реформе институционалног троугла Европске уније, најпре ће бити размотрена нова решења у вези са јачањем улоге Европског парламента у законодавном поступку, затим институционализација Европског савета, новине у вези са начином доношења одлука у Савету министара, и на крају, реформе које се тичу Европске комисије, као колегијалног органа.

### **1. Европски парламент**

Једна од најзначајних новина предвиђена Уговором из Лисабона је јачање улоге Европског парламента, као представника европских гра-

ђана. У складу са циљем који се тиче демократизације Европске уније као целине, овим уговором Парламент је постао равноправни законодавац са Саветом, а поступак заједничког одлучивања (саодлучивања) редовни законодавни поступак.

На основу Уговора из Лисабона, Европски парламент врши, заједно са Саветом, функцију законодавног и буџетског органа. Такође, Парламент спроводи политичку контролу и даје мишљења у складу са условима предвиђеним уговорима и бира председника Комисије.<sup>2</sup> Европски парламент је састављен од представника грађана Уније који се бирају на општим изборима, директно, слободним и тајним гласањем на период од пет година.<sup>3</sup> Број посланика Европског парламента не прелази седам стотина педесет - плус председник. Уговором из Лисабона је предвиђено да је представљање грађана Уније осигурано применом методе тзв. дегресивне пропорционалности, са минимумом од шест чланова за државу чланицу. Иначе, ниједна држава чланица не може имати више од деведесет шест посланика у Парламенту.<sup>4</sup>

Један од најзначајнијих аспеката реформе тиче се начина доношења одлука у Унији. Предвиђено је да се законодавни акти, осим изузетно, доносе у оквиру поступка заједничког одлучивања, и он постаје редовни законодавни поступак. Поступак заједничког одлучивања почива на споразуму између Парламента и Савета, и на овај начин, Европски парламент је постао равноправни законодавац са Саветом.

Иначе, поступак заједничког одлучивања највише се примењује у областима за које је Унија већ била надлежна на основу Оснивачких уговора (нпр. унутрашње тржиште). Међутим, поступак заједничког одлучивања предвиђен је и у једанаест нових области, за које је Унија постала надлежна тек када је Уговор из Лисабона ступио на снагу (нпр. контрола лица на границама, дочек и третман лица која траже азил, борба против илегалне имиграције).

Дакле, Европски парламент, као представник интереса грађана Европе, постао је значајан чинилац приликом доношења законодавних аката Уније. Чини се да би на тај начин могао да се ублажи проблем демократског дефицита, који се последњих година често помиње у Унији. Наиме, европски грађани сматрају да нису довољно укључени у функционисање Европске уније. Осећају се одсечено од процеса

<sup>2</sup> Чл. 14 ст. 1 Уговора о Европској унији.

<sup>3</sup> Чл. 14 ст. 3 Уговора о Европској унији.

<sup>4</sup> Чл. 14 ст. 2 Уговора о Европској унији.

доношења одлука, а европске институције не доживљавају као заступнике својих интереса. Имајући у виду нова овлашћења Европског парламента, европски грађани би требало би да постану свесни чињенице да, преко својих представника у Парламенту, могу утицати на доношење одлука у Унији.

## 2. Европски савет

Једна од кључних новина, предвиђена Уговором из Лисабона, институционализација је Европског савета. Дакле, органу који је неформално настао 1974. године, по први пут је, Уговором из Лисабона, признат статуса институције. Осим тога, Европски савет добио је и председника који се бира на период од две и по године.

Европски савет настао је на иницијативу француског председника Жискара Дестена (*Giscard d'Estaing*). Иако су састанци шефова држава и влада организовани од самог настанка европске конструкције, одлука да се одржавају редовно, уместо с времена на време, донета је тек током самита у Паризу 9. и 10. децембра 1974. Први пут Европски савет је поменут у Јединственом европском акту 1986. године, када је прецизиран његов састав и функције. Током година, његова улога је јачала, али, и када му је, Уговором из Мастрихта 1992. године, посвећен посебан члан (члан 4 уговора ЕУ), Европски савет није добио статус равноправне институције. С обзиром на његов значај, састанци Европског савета, који се такође називају *састанци на врху*, одређују ритам функционисања Европске уније.

Дакле, у намери да се очува неформални начин рада Европског савета, овај орган није добио статус институције све до Уговора из Лисабона. Свакако, једна од најзначајнијих последица институционализације Европског савета се огледа у томе да акти овог органа, од сада па убудуће, подлежу контроли Суда правде Европских заједница.

Саме функције Европског савета веома мало су измењене. Европски савет даје неопходне подстицаје Унији за њен развој и утврђује њену општу политичку оријентацију и приоритете. Он не врши законодавну функцију.<sup>5</sup> Дакле, Уговором из Лисабона искључена је свака могућност учешћа Европског савета у законодавним активностима које су у надлежности Савета.

Европски савет чине шефови држава или влада држава чланица, као и његов председник и председник Комисије. Исто тако високи

---

<sup>5</sup> Чл. 15 ст. 1 Уговора о Европској унији.

представник Уније за спољне послове и политику безбедности учествује у раду Европског савета.<sup>6</sup> Европски савет се састаје два пута у једном полугодишту на захтев његовог председника. У случајевима када то захтева дневни ред, чланови Европског савета могу одлучити да састанку присуствује по један министар, а када је реч о председнику Комисије, један члан Комисије. Када захтева ситуација, председник Европског савета сазива ванредно заседање.<sup>7</sup>

Европски савет одлуке усваја једногласно, осим у случајевима када је уговорима то другачије утврђено. Дакле, генерално, Европски савет одлуке доноси сагласношћу свих чланова, као што је то био случај и пре него што је постао једна од институција Европске уније.

Иако су бројна решења у вези са Европским саветом идентична онима која су постојала и пре његове институционализације, чини се да је додељивањем овом органу статуса институције ЕУ смањена флексибилност која је, до сада, била карактеристична за његов рад.<sup>8</sup>

### 3. Савет министара

Савет министара је орган који, у оквиру институционалног троугла, заступа интересе држава чланица. Савет врши, заједно са Европским парламентом, законодавну и буџетску функцију. Он утврђује политике и координира активности у складу са условим који су утврђени уговорима.<sup>9</sup> Савет је састављен од по једног представника сваке државе чланице на нивоу министра, који је овлашћен да се ангажује у име државе чланице коју заступа и има право да гласа у Савету.<sup>10</sup>

Савет доноси одлуке квалификованом већином, осим када је то уговорима другачије одређено.<sup>11</sup> Начин обрачунавања гласова у Савету, у протеклих десет година, било је једна од централних тема међудржавних преговора. Уговором из Лисабона предвиђен је нови начин обрачунавања гласова у Савету министара, када се одлуке доносе квалификованом већином. Овим новим начином узима се у обзир демографска, економска и политичка тежина сваке државе чланице Европске уније. Реч је о систему који се заснива на тзв.

<sup>6</sup> Чл. 15 ст. 2 Уговора о Европској унији.

<sup>7</sup> Чл. 15 ст. 3 Уговора о Европској унији.

<sup>8</sup> Jean Paul Jacqué: „La traite de Lisbonne“, Actes du colloque „Le traité de Lisbonne, une réformе (in)achevée“, Sofia, 4-5 juillet 2008, стр. 5.

<sup>9</sup> Чл. 16 ст. 1 Уговора о Европској унији.

<sup>10</sup> Чл. 16 ст. 2 Уговора о Европској унији.

<sup>11</sup> Чл. 16 ст. 3 Уговора о Европској унији.

*двострукој већини* - држава и становништва. На основу овог система, од 1. новембра 2014. године, Савет министара може донети одлуку већином уколико је са њом сагласно најмање 55% држава (или петнаест држава чланица у Унији од двадесет седам земаља) које представљају најмање 65% становништва.<sup>12</sup> Захваљујући новом систему обрачуна гласова, обезбеђује се равнотежа између великих и малих држава чланица. Осим тога, да би се велике државе онемогућиле да блокирају усвајање одређене одлуке у Савету, предвиђено је да мањину за блокаду морају чинити најмање четири државе чланице.

Дакле, компромисом постигнутим на Европском савету у Лисабону, предвиђено је да ће нови систем обрачунавања почети да се примењује од 1. новембра 2014. године, или на захтев одређених држава, од 2017. године.<sup>13</sup> Одлагањем примене новог система, сам прелазак на нови начин обрачуна гласова у Савету министара није доведен у питање.

#### 4. Европска комисија

Од завршетка мандата Комисије којом је председавао Жак Делор (*Jacques Delors*), дакле, од осамдесетих година прошлог века, ауторитет Европске комисије, као институције која у оквиру институционалног троугла заступа интересе Уније, у сталном је паду. Оваква ситуација не може се довести у везу са личностима самих председника Комисије. За опадање моћи Комисије постоје структурни узроци на које, евентуална харизма председника, једва да има утицаја<sup>14</sup>.

Да би се спречила ерозија утицаја Комисије, повећани су легитимитет и ауторитет председника Комисије, пре свега, преко начина његовог избора. Европски парламент, као представник грађана Уније, током година се, у све већој мери, укључивао у избор Председника Комисије. На самом почетку, председника Комисије бирао је Европски савет, након консултација са Парламентом, затим су се консултације претвориле у сагласност Парламента, да би, на крају, на основу Уговора из Лисабона, Европски савет само предлагао председника Комисије.<sup>15</sup> Легитимитет Председника Комисије је заснован на вољи народа (бира га Европски парламент) и држава чланица (на предлог

<sup>12</sup> Чл. 16 ст. 4 тач. 1 Уговора о Европској унији.

<sup>13</sup> Чл. 16 ст. 5 Уговора о Европској унији.

<sup>14</sup> Jean Paul Jacqué: „La traite de Lisbonne“, Actes du colloque „Le traité de Lisbonne, une réformе (in)achevée“, Sofia, 4-5 juillet 2008, стр. 8.

<sup>15</sup> Чл. 17 ст. 7 Уговора о Европској унији.

Европског савета). Такође, Председник Комисије учествује у одређивању чланова Комисије, који не могу бити изабрани без његове сагласности. Дакле, када је реч о саставу Комисије, одлука о избору чланова Комисије подељена је између држава чланица и председника Комисије, а одлука о инвеститури колегијума као целине, између Парламента и Савета.

Што се величине Европске комисије тиче, након дугих и бурних дискусија, Уговором из Лисабона предвиђено је компромисно решење у погледу њеног састава. Будући да је у институционалном троуглу Европске уније (Европска комисија, Европски парламент и Савет министара) Комисија институција која је задужена да заступа опште интересе Европске уније, сасвим је било логично да свака држава чланица има по једног представника у Комисији. Међутим, приликом израде Уговора из Лисабона, поставило се питање да ли се и даље може наставити са досадашњом праксом. С једне стране, у случају да је одговор позитиван, то би значило да ће Европска комисија једног дана има тридесетак, па и више чланова. Тешко је замислити да би рад колегијалног органа од тридесет чланова могао да буде ефикасан, што је један од основних захтева када је у питању функционисање органа који представља извршну власт Уније. Али са друге стране, подједнако је тешко замислити да двадесет седам држава чланица, како великих тако и малих, прихвати да нема свог представника у оквиру заједничке институције која располаже монополом предлагања закона и има велика овлашћења у области конкуренције.<sup>16</sup>

Уговором из Нице било је предвиђено смањење броја комесара у тренутку када Унија буде имала двадесет седам држава чланица. Међутим, Уговором из Лисабона смањење броја чланова Комисије је одложено. Уговором из Лисабона је предвиђено да Комисија именована између датума ступања на снагу овог уговора и 31. октобра 2014. године, састављена од представника сваке државе чланице, укључујући и њеног председника и високог представника Уније за спољне послове и политику безбедности, који је при томе један од њених потпред-

<sup>16</sup> Остављајући по страни све рационалне аргументе у прилог ревидирању броја чланова Комисије, намеће се питање да можда не постоје и неки други, прикривени мотиви за смањење броја комесара. Имајући у виду да се у Комисији одлуке доносе простом већином, поставља се питање: колико је заправо за ефикасност рада овог колегијалног органа важно да се смањи број комесара? Не крију ли се иза аргумената за смањење броја комесара неки други мотиви, као што су жеље појединих земаља да повећају свој утицај у овој институцији?



седника.<sup>17</sup> На тај начин изашло се у сусрет малим и средњим државама које желе и даље да имају своје представнике у овој институцији.

Ипак, предвиђено је да, почев од 1. новембра 2014. године, Комисија буде састављена од одређеног броја чланова, укључујући и њеног председника и високог представника Уније за спољне послове и политику безбедности, који одговара броју од две трећине држава чланица, осим ако Европски савет, одлучујући једногласно, донесе одлуку да промени овај број.<sup>18</sup> Иначе, у овом тренутку, када Унија броји двадесет седам држава чланица у свом саставу, то би значило да Комисија не би смела да има више од осамнаест чланова. Чланови Европске комисије биће одређивани између двадесет седам држава чланица системом ротације, уз гаранције да ће свака држава имати представника у два од три узастопна састава Комисије. Изменама састава Европске комисије, заснованим на принципу равноправне ротације, гарантује се ефикасност и легитимност рада ове институције у оквиру институционалног система Европске уније.<sup>19</sup>

### **III НОВЕ ФУНКЦИЈЕ ПРЕДВИЂЕНЕ УГОВОРМ ИЗ ЛИСАБОНА**

У овом делу биће анализирани две појединачне функције предвиђене Уговором из Лисабона. На првом месту биће представљена улога председника Европског савета који се, на основу Уговора из Лисабона, по први пут у историји бира на период од две и по године. На другом месту биће размотрена функција високог представника Уније за спољне послове и политику безбедности. Иначе, високи представник Уније за спољне послове и политику безбедност је на неки начин наследник високог представника Савета за спољну политику и заједничку безбедност, који је уведен Уговором из Амстердама.

#### **1. Председник Европског савета**

Када је реч о Европском савету, осим што је добио статус институције, овај орган је Уговором из Лисабона добио и председника. Европски савет бира свог председника квалификованом већином на период

---

<sup>17</sup> Чл. 17 ст. 4 Уговора о Европској унији.

<sup>18</sup> Чл. 17 ст. 5 Уговора о Европској унији.

<sup>19</sup> Вид. Ј. Ћеранић: „Уговор из Лисабона- институционална реформа Европске уније“, *Страни правни живот*, 2/ 2008, стр. 45-62.

од две и по године, са могућношћу једног поновног избора.<sup>20</sup> Такође је предвиђено да у случају спречености да обавља своју дужност или озбиљне грешке, Европски савет може председника разрешити те функције по истом поступку како и је изабран.

Дакле, Европска унија је по први пут добила председника Европског савета чији је мандат дужи од шест месеци. Наиме, до ступања на снагу Уговора из Лисабона, председавајући Европског савета се одређивао системом ротације и мандат му је трајао шест месеци. Дакле, председавајући Европског савета, током свог шестомесечног мандата, председавао је свега једном или два пута међудржавним састанцима. Стога у његовом раду није могао да се успостави континуитет, а сукцесивни председавајући су веома често и олако занемаривали одређене закључке донесене на претходним састанцима Европског савета. Такође, европски грађани су се осећали потпуно одсечено од било каквог утицаја на рад Европског савета, који представља један од главних извора моћ у Европској унији.

Избором једне личности која ће обављати функцију председника у периоду од две и по године и која, током тог мандата, неће вршити никакве функције на националном нивоу, Европски савет добија континуитет у раду и представника у очима грађана. Изабран на мандат од две и по године, са могућношћу реизбора, председник координира рад Европског савета и даје смернице европској политици. На међународном плану, партнери Европске уније коначно су добили идентификованог саговорника, а на унутрашњем плану, европски грађани конкретну личност којој могу да упуте своје критике и сугестије.<sup>21</sup> Стога, често се у европским круговима може чути да Европска унија добија „ново лице“<sup>22</sup>. Председник Европског савета ће, у очима европских грађана, бити нека врста персонификације Европе, *Господин Европа (Госпођа Европа)*<sup>23</sup>.

Што се тиче надлежности председника Европског савета, Уговором из Лисабона је предвиђено да он председава и руководи радом

<sup>20</sup> Чл. 15 ст. 5 Уговора о Европској унији.

<sup>21</sup> Вид. Ј. Теранић, „Институционализација Европског савета“, *Страни правни живот*, 3/2007, 36-47.

<sup>22</sup> Т. Chopin, Y. Bertoncini: « Le Traité de Lisbonne: des réponses utiles, mais partielles, aux défis politiques lancées à l' Union européenne », текст доступан на: [http://www.robert-schuman.org/question\\_europe.php?num=qe-87](http://www.robert-schuman.org/question_europe.php?num=qe-87), 15.12.2010.

<sup>23</sup> А. Lamassoure, „ L'Union européenne après le non irlandais“, текст доступан на: [http://www.robert-schuman.org/entretien\\_europe.php?num=26](http://www.robert-schuman.org/entretien_europe.php?num=26), 15.12.2010.

Европског савета, осигурава припрему и континуитет рада Европског савета - у сарадњи са председником Комисије, а на основу предлога Савета за опште послове – затим, делује у циљу лакшег усклађивања ставова и постизања консензуса у оквиру Европског савета и подноси извештај Европском парламенту после сваког састанка Европског савета. Осим тога, председник Европског савета обезбеђује, на свом нивоу и у својству функције коју обавља, представљање Уније на спољном плану у вези са питањима из спољне политике и заједничке безбедности, без повреде надлежности високог представника Уније за иностране послове и политику безбедности.<sup>24</sup>

Дакле, у случају да се у Бриселу усвоји нека непопуларна одлука, више не могу да се упућује опште осуде, као нпр.: „За то је крива Европа!“, већ „То је грешка Г-дина (Г-ђе) тог и тог!“. Сходно томе, колико на следећим изборима, тај Г-дин (Г-ђа) неће бити изабрани. На овај начин успоставља се одређена веза између политике Европске уније и воље њених грађана<sup>25</sup>.

Од тренутка када је Уговор из Лисабона ступио на снагу, 1. децембра 2009. године, функцију председника Европског савета обавља бивши белгијски премијер Херман Ван Ромпуј (*Herman Van Rompuy*).

## **2. Високи представник Европске уније за спољне послове и политику безбедности**

Када је реч о руковођењу спољним активностима Европске уније, Уговором из Лисабона је предвиђено да високи представник Европске уније за спољне послове и политику безбедности представља Унију на међународном плану.<sup>26</sup> Њега именује Европски савет, квалификованом већином, на основу сагласности председника Комисије. Иначе, занимљиво је да је ова одредба идентична са одредбом предвиђеном Предлогом уговора о Уставу Европске уније која се односила на министра спољних послова ЕУ.

Високи представник председава Саветом за иностране послове.<sup>27</sup> Истовремено, високи представник је и један од потпредседника Коми-

<sup>24</sup> Чл. 15 ст. 6 Уговора о Европској унији.

<sup>25</sup> А. Lamassoure, „L'Union européenne après le *non* irlandais“, текст доступан на: [http://www.robert-schuman.org/entretien\\_europe.php?num=26](http://www.robert-schuman.org/entretien_europe.php?num=26), 15.12.2010.

<sup>26</sup> Члан 9Е Лисабонског уговора.

<sup>27</sup> Чл. 18 ст. 3 Уговора о Европској унији.

сије. Он се стара о кохерентности спољних активности Уније.<sup>28</sup> На тај начин, у области спољних послова, обезбеђено је јединство извршне власти. Високи представник обављаће функције које су до сада извршавали високи представник Савета за спољну политику и заједничку безбедност и европски комесар за спољне односе. Спајање ових овлашћења ова два функционера ЕУ у рукама једног човека, требало би да допринесе кохерентности европске спољне политике. С обзиром на чињеницу да интересе Европске уније заступа једна личност, чини се да Европа, по први пут, на међународној сцени „имати лице и број телефона“<sup>29</sup>.

Будући да високи представник председава формацијом Савета министара задуженом за Спољну политику и заједничку безбедност, може се закључити да је Уговором из Лисабона предвиђена једна веома утицајна политичка функција. Високи представник, као и председник Европског савета, одвојен је од унутрашњеполитичког живота земље из које потиче како би сву своју енергију могао да усмери на европска питања. До сада, Уговором из Нице, било је предвиђено да формацијом Савета за Спољне послове председава министар спољних послова државе која је председавајући Уније. По природи ствари, он је био заокупљен унутрашњеполитичком ситуацијом и проблемима у својој земљи и његова политичка каријера, у већини случајева, зависила је од резултата националних избора. Супротно томе, будућност Високог представника Европске уније за спољну политику и безбедност зависи искључиво од политичке климе у Европском савету.

Дакле, Уговором из Лисабона се, на неки начин, на европском нивоу, ствара политичка сцена каква постоји у државама чланицама Европске уније. Упркос чињеници да је нови шеф европске дипломатије моћна фигура, његова овлашћења су ограничена у смислу да је дужан да примењује заједничку политику око које су се једногласно договориле државе чланице.<sup>30</sup>

Високом представнику Европске уније за спољне послове и политику безбедности у раду помаже заједничка дипломатска служба. Ова

<sup>28</sup> Чл. 18 ст. 4 Уговора о Европској унији.

<sup>29</sup> Т. Chopin, L. Macek: „Le traité réformateur : vers une Union européenne politique ?“, текст доступан на:

[http://www.robert-schuman.org/question\\_europe.php?num=qe-78](http://www.robert-schuman.org/question_europe.php?num=qe-78), 15.12.2010.

<sup>30</sup> Вид. Ј. Ђеранић, „Уговор из Лисабона – ка ефикаснијој Европској унији“, *Правни живот*, 13/2008, 807-825.

служба представља нови инструмент који је настао фузијом служби Комисије и Савета и прикључене су јој националне дипломате држава чланица.

Будући да је Уговор из Лисабона ступио на снагу 1. децембра 2009. године, Европска унија је добила и новог високог представника Уније за спољне послове и политику безбедности. То је британска политичарка Кетрин Ештон (*Catherine Ashton*).

#### IV ЗАКЉУЧНИ ОСВРТ

Након низа препрека са којим су се сусреле поједине државе чланице приликом ратификације Уговора из Лисабона (Ирска, Пољска, Република Чешка), овај уговор је коначно ступио на снагу 1. децембра 2009. године. Тако је, после више од деценије преговора и напора да се изнађу решења за превазилажење проблема насталих услед проширења чланства, Европска унија добила институционални оквир који је у складу са бројем држава чланица.

Захваљујући реформи предвиђеној Уговором из Лисабона, омогућено је да рад европских институција постане ефикаснији, а да сама Унија изађе из периода вишегодишње стагнације. Такође, применом одређених одредби Уговора из Лисабона, европска конструкција постала је демократичнија, а сам процес доношења одлука *ближи* грађанима. Дакле, проблем са којим се Европска унија суочавала дуги низ година, познатији као демократски дефицит, на неки начин је ублажен. Што се тиче афирмације Уније као актера на међународној позорници, на основу овлашћења која су Уговором из Лисабона додељена виском представнику, чини се да су активности Уније на међународном плану почеле да бивају кохерентније, а њене позиције у свету јаче. Међутим, требало би имати у виду да је Уговор из Лисабона ступио на снагу пре нешто мало више од годину дана, тако да је још увек рано давати оцене о делотворности одређених решења предвиђених овим уговором.

Иако је важност Уговора из Лисабона неспорна, пре свега када је реч о деблокади рада институција, овај уговор ипак не садржи решења за многе проблеме са којим се Европска унија суочава данас. Уговор из Лисабона само даје одговоре на одређена техничка питања која омогућавају Унији да изађе из периода кризе и настави нормално да функционише. Захваљујући новим решењима из Уговора из Лисабона, Унија би требало да буде способна да се ухвати у коштац са веома

деликатним политичким питањима, као што су на пример питање спољних граница Европске уније или наставак демократизације и политизације ове јединствене међународне творевине, која је више од међународне организације, а мање од федералне државе и даље остају отворена. Одговоре на ова веома важна питања за будућност Уније, која представља у историји до сада непознате форме организације држава нација, свакако би требало потражити ван оквира Уговора. Међутим, да би се могло дискутовати о свим овим политичким аспектима Европске уније, неопходно је да буду решени свакодневни проблеми везано за функционисање њеног институционалног оквира.

Дакле, на крају би се могло констатовати да Уговор из Лисабона, заправо, представља само предуслов, тј. почетни корак на дугом реформаторском путу којим се креће Европска унија. На том путу, Европска унија ће ускоро морати да нађе одговоре, решења за велики број веома комплексних питања са којима ће се суочити у блиској будућности.

Jelena Ćeranić, PhD  
Institute of Comparative Law  
Belgrade

## EUROPEAN UNION INSTITUTIONAL STRUCTURE AFTER THE ENTERING INTO FORCE OF THE LISBON TREATY

### *SUMMARY*

The paper deals with the European Union institutional reform provided by the Lisbon Treaty. The reform Treaty was signed at the European Council conference in Lisbon on 13th of December 2007 with a view to enhancing the efficiency and democratic legitimacy of the Union and to improving the coherence of its action. The Treaty entered into force on 1<sup>st</sup> of December 2009.

After introductory notes with regard to the importance of the EU institutional reform, the author analyses the new solutions regarding the EU institutional system. Firstly, the involvement of the European Parliament in the legislative process is increased through extended codecision with the Council of Ministers. Secondly, the European Council is recognized as EU institution and the voting system in the Council of ministers is modified (to pass: Majority of countries (55% or 72% when acting without the initiative of the European Commission) representing 65% of the population or condition to block not met. Also, the number of commissioners is reduced etc.

The second part of the article is dedicated to some prominent changes provided by the Lisbon Treaty such as: creation of a President of the European Council with a term of two and half years and creation of a High Representative for Foreign Affairs and Security Policy to present a united position on EU policies. The similar post, the High Representative of the Council for Foreign Affairs and Security Policy was introduced by the Treaty of Amsterdam.

Within the concluding observations, the author sums up presented observations and especially emphasizes the importance of the continuation of the reform policy within the European Union.

*Key words:* European Union, Lisbon Treaty, European Parliament, European Council, Council, European Commission, president of the European Council, High Representative.