

# ОГЛЕДИ И СТУДИЈЕ

УДК 316.334.5:327(4-672EU)

Српска политичка мисао

број 4/2012.

Прегледни  
рад

год. 19. vol. 38.

стр. 353-379.

*Дејана М. Вукчевић*

*Институт за политичке студије, Београд*

## **„ДИЈАЛЕКТИЧКА РАВНОТЕЖА” ИНСТИТУЦИОНАЛНОГ СИСТЕМА ЕУ У ОБЛАСТИ СПОЉНОГ ПРЕДСТАВЉАЊА: ФИКЦИЈА ИЛИ РЕАЛНОСТ?\***

### **Сажетак**

Аутор у овом раду анализира институционални идентитет ЕУ у области спољног представљања. Упркос тежњи за већим степеном кохерентности и ефикасности у области деловања ЕУ на међународном плану, Лисабонски уговор ствара комплексну институционалну слику у којој је јединствено представљање ЕУ на међународном плану отежано због постојања великог броја актера, као и одређеног степена конфузије око надлежности у области спољног деловања Уније. Нови уговор остаје заточеник хибридне мешавине међувладине и супранационалне организационе логике, која се одликује недовољно јасно дефинисаном улогом сваке институције. Рад је подељен у два дела. Први део се бави анализом новог институционалног идентитета ЕУ у области спољног представљања. У другом делу, аутор разматра примену институционалних одредби, која је обележена непрестаним тензијама у циљу контроле позиција моћи, захваљујући непрецизним и нејасним од-

\* Овај рад је настао у оквиру пројекта бр. 179009, који финансира Министарство просвете, науке и технолошког развоја Републике Србије.

редбама Лисабонског уговора, које остављају могућност државама чланицама и институцијама да „широко тумаче” своје надлежности. Аутор закључује да плуралитет актера у овој области сведочи о компромису Лисабонског уговора када је реч о алокацији политичког вођства у оквиру ЕУ. Отуда је и тешко успоставити баланс између интереса држава чланица и институција ЕУ у пост-Лисабонском деловању у области спољног представљања ЕУ, што се одражава и на „видљивост” ЕУ на међународном плану.

Кључне речи: институционални капацитети, институционални идентитет, Европска унија, институције, спољни односи, европске интеграције.

Чини се да је некадашњи председник Европске комисије Жак Делор (Jacques Delors) поседовао одређену дозу видовитости када је пре тачно двадесет и једну годину, уочи преговора о потписивању уговора из Мадрихта, говорио о неопходности успостављања „дијалектичке равнотеже” у оквиру институционалног система ЕУ, указујући притом на деликатност односа између „оних који желе нову институционалну динамику” и „оних који се плаше успостављања обавезујућих механизма”.<sup>1)</sup> И заиста, читав процес европске интеграције праћен је настојањем да се успостави ова дијалектичка равнотежа, будући да је често било тешко пронаћи компромис између супранационалних и међувладиних тенденција, што је понекад имало за резултат образовање хибридних и нефункционалних институционалних решења. Да ли је, и уколико јесте, у којој мери је Лисабонски уговор успео да оствари ову равнотежу у области представљања Уније на међународном плану?

Једна од највећих слабости спољног деловања ЕУ био је недостатак јединственог и јасног преговарача према трећим државама, као и недовољан ниво централизације за доношење и извршење одлука целокупне спољне акције ЕУ. Отуда је циљ новог уговора био да обезбеди кохерентност, ефикасност и континуитет својих политика и активности у области спољних послова. То је значило неопходност институционалног повезивања више различитих актера у области спољне акције ЕУ. Укидање „стубова” на којима је почивала Унија и груписање свих спољних активности ЕУ у оквиру Главе V Лисабонског уговора требало је да доприне се том циљу. Ипак, нова институционална слика коју ствара Лисабонски уговор је комплексна. Основни разлог оваквог стања лежи у чињеници да овај уговор нема тенденцију укидања дихотомије супранационално/међувладино деловање, већ је усмерен на неу-

1) *Agence Europe*, n° 5424, 4-5 février 1991.

тралисање овог дуализма кроз реформу постојеће институционалне шеме. Институционални „идентитет“ ЕУ у области спољног представљања је, као и до сада, хибридна мешавина међувладине и супранационалне организационе логике, која се одликује недовољно јасно дефинисаном улогом сваке институције. Аутор је рад поделио у два дела. У првом делу, анализира се нови институционални идентитет ЕУ у области спољног представљања. У другом делу, аутор разматра обликовање нове институционалне структуре у овој области. Пракса показује да је ово обликовање обележено непрестаним тензијама у циљу контроле позиција моћи које, услед непрецизних и нејасних одредби Лисабонског уговора, остављају могућност државама чланицама и институцијама да „широко тумаче“ своје надлежности. Закључује се да плуралитет актера у овој области сведочи о компромису Лисабонског уговора када је реч о алокацији политичког вођства у оквиру ЕУ, и да је тешко успоставити баланс између интереса држава чланица и институција ЕУ у „пост-Лисабонском“ деловању у области спољног представљања ЕУ, што се одражава и на „видљивост“ ЕУ на међународном плану.

## **НОВИ ИНСТИТУЦИОНАЛНИ „ИДЕНТИТЕТ“ ЕУ У ОБЛАСТИ СПОЉНОГ ДЕЛОВАЊА**

Усмеравајући се на развој једног кохерентнијег, ефективнијег и видљивијег спољног деловања ЕУ, Лисабонски уговор уноси новине на два нивоа. Прво, циљеви спољне акције Уније су обједињени у члану 21 Уговора о ЕУ, што је требало да допринесе интегрисаном приступу у изради и реализацији спољне политике ЕУ. Друго, измењени су институционална архитектура и процедурални оквир спољне акције ЕУ.<sup>2)</sup>

Лисабонски уговор је објединио спољне активности Уније у оквиру главе V Уговора о ЕУ, која носи наслов „опште одредбе о спољним активностима Уније и посебне одредбе о заједничкој спољној и безбедносној политици“. У оквиру ове главе, посебно је значајан члан 21(3), који истиче да „Унија обезбеђује доследност између различитих подручја свог спољног деловања, као и између тих подручја и осталих политика“. Ову доследност спроводе Савет и Комисија уз помоћ Високог представника ЕУ за спољне послове и безбедносну политику, који у ту сврху сарађују. Такође, члан 7 Уговора о функционисању ЕУ наводи да ће „Унија обезбедити

2) Steven Blockmans, „The European External Action Service One Year On: First Signs of Strengths and Weaknesses“, *CLEER Working Paper*, n° 2, 2012, p. 7.

доследност својих политика и активности”. Дакле, Уговор установљава јасну обавезу у погледу хоризонталне кохерентности, али проширује ову обавезу и на вертикалну кохерентност, истичући, у члану 4(3) Уговора о ЕУ, да ће државе чланице „предузети све потребне мере, опште или посебне природе, како би обезбедиле испуњење обавеза које проистичу из Уговора или из аката институција Уније”.

Ипак, заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ (ЗСБП) задржала је специфичан положај у Лисабонском уговору. На то указује неколико одредби. Најпре, члан 24(1) Уговора о ЕУ истиче да ова политика „подлеже посебним правилима и поступцима”. Затим, глава V Уговора о ЕУ указује на тежњу да се ова политика смести у јединствени систем спољне акције ЕУ, а да истовремено задржи специфичан карактер. Коначно, Уговор о функционирању ЕУ (УФЕУ) предвиђа различите категорије надлежности ЕУ (чл. 3,4 и 6 УФЕУ), не сврставајући притом спољну и безбедносну политику ЕУ ни у једну од наведених категорија. Тако члан 2(4) УФЕУ каже да „Унија има надлежност, у складу са одредбама Уговора о Европској унији, да одређује и спроводи заједничку спољну и безбедносну политику, укључујући постепено одређивање заједничке одбрамбене политике”. Специфична, *sui generis* природа ове политике није јасно прецизирана у новом уговору, што спречава да се оствари потпуна хармонизација инструмената и процедура који су били подељени по „стубовима”.<sup>3)</sup> Дакле, јединствени правни поредак који настаје укидањем „стубова” не нарушава специфичност ове политике. Државе чланице остале су незаобилазни актер у заједничкој спољној и безбедносној политици. На то указује и једногласност као основно правило доношења одлука у овој области.

Лисабонски уговор уноси три значајне институционалне новине у области спољног представљања ЕУ. Најпре, уводи се фигура председника Европског савета. Затим, предвиђена је функција Високог представника ЕУ за спољне послове и безбедносну политику. Коначно, предвиђено је образовање Европске службе за спољне послове која је замишљена као ембрион европске дипломатске културе. Нова „дијалектичка равнотежа” институционалног система ЕУ одликује се, с једне стране, повећањем броја институционалних актера, чиме се повећава сложеност институционалног система у односу на некадашњи, а с друге стране, недовољно јасно дефинисаном улогом сваке институције, упркос тежњи за већим степеном кохерентности и ефикасности у области спољне акције ЕУ.

3) Marise Cremona, “The Draft Constitutional Treaty: External Relations and External Action”, *Common Market Law Review*, vol. 40, n° 6, 2003, p. 1354.

Према одредбама Лисабонског уговора, Европски савет заузима значајно место у институционалном систему ЕУ. Ради се о „институционализацији“ овог органа, који је по први пут уведен у одредбе уговора као аутономна институција. Његова овлашћења су значајно ојачана у области спољне акције ЕУ. Академска мишљења су опречна када је реч о овом органу. Док неки аутори сматрају да процес његове „институционализације“ не представља преокрет у погледу институционалног „идентитета“ ЕУ, већ консолидацију постојеће политичке реалности,<sup>4)</sup> други истичу да овај процес доводи до доминације међувладине сарадње у односу на „комуни-тарни“ начин деловања у оквиру институционалног система ЕУ.<sup>5)</sup>

Према члану 15(1) Уговора о ЕУ, Европски савет даје „неопходан подстицај“ за развој Уније и „утврђује опште политичке смернице и приоритете“. Ова овлашћења не представљају новину с обзиром да их Европски савет већ поседује на основу досадашњих институционалних одредби. Међутим, Лисабонски уговор проширује поље деловања Европског савета. Док је према некадашњем члану 13 Уговора о ЕУ овај орган требао да утврђује начела и опште смернице само за вођење заједничке спољне и безбедносне политике, укључујући и питања која су везана за област одбране, према новом члану 22(1) Уговора о ЕУ, Европски савет има овлашћење да утврди „стратешке интересе и циљеве Уније“ и у другим областима спољног деловања ЕУ. У складу са овим овлашћењем, Европски савет може једногласно доносити одлуке о стратешким интересима и циљевима ЕУ везаним како за заједничку спољну и безбедносну политику, тако и за друга подручја спољне акције Уније, као што су одлуке о односу Уније са неком државом или регионом, или одлуке тематске природе. Доношење ових одлука врши се на препоруку Савета министара ЕУ.

Европски савет чине шефови држава или влада држава чланица, његов председник, као и председник Комисије, а новина је да Високи представник Уније за спољне послове и безбедносну политику учествује у његовом раду (чл. 15(2)УЕУ). Такође, за разлику од досадашњих одредби које су предвиђале састанке овог органа „најмање два пута годишње“, члан 15 Лисабонског уговора предвиђа да се овај орган састаје „два пута сваких шест месеци, на

4) Deborah Lassalle, Nicolas Levrat, „Un triangle à quatre côtés: l'équilibre institutionnel et le Conseil européen“, *Journal of European Integration*, vol. 26, n° 4, 2004, p. 432.

5) Lucia Serena Rossi, „Le paradoxe du mode intergouvernemental. L'équilibre institutionnel dans le projet de traité - Constitution“, in Lucia Serena Rossi (dir.), *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne. Le projet de traité-Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2004, p. 117; Jean-Louis Quermonne, „Les institutions de l'Union européenne après le traité de Lisbonne“, *L'Europe en formation*, n° 362, 2011, p. 36.

позив свог председника”, дакле четири пута годишње, а уколико налаже ситуација, председник може сазвати и ванредно заседање Европског савета. Председник не може бити члан националне владе, а бира се од стране Европског савета квалификованом већином на период од две и по године, уз могућност проширења још једног мандата.

Две значајне новине везане су за положај Европског савета у институционалном систему ЕУ. Прва новина је овлашћење овог органа да доноси обавезујућа акта. Иако је Уговором експлицитно наведено да Европски савет „нема законодавну функцију” (чл.15(1)УЕУ), овај орган поседује овлашћење да доноси одлуке које, иако нису законодавног карактера, обавезују у целини и непосредно онога коме су упућене.<sup>6)</sup> Друга новина односи се на увођење функције председника Европског савета, чиме је додатно ојачан положај овог органа. Циљ је био да се укине „ротирајуће” председништво и да се омогући континуитет спољног деловања ЕУ. Тако председник председава састанцима Европског савета, обавезан је да обезбеди припрему и континуитет у његовом раду у сарадњи са председником Европске комисије, да олакша кохерентност и постизање консензуза у Европском савету, и да подноси извештај Европском парламенту након сваког састанка Европског савета (чл.15(5) УЕУ). Ради се, дакле, о репрезентативним и процедуралним функцијама, а не о функцији одлучивања. Замишљено је да председник Европског савета делује као покретач Европског савета који би представљао „политички мотор” институционалног система ЕУ.<sup>7)</sup> Међутим, ово ограничење овлашћења је само делимично постигнуто, јер председник има значајну улогу у области ЗСБП-а, будући да је задужен за представљање Уније на спољном плану када се ради о питањима која се односе на заједничку спољну и безбедносну политику, „не доводећи притом у питање овлашћења Високог представника Уније за спољне послове и безбедносну политику”.

Другу значајну институционалну новину представља функција Високог представника ЕУ за спољне послове и безбедносну политику (у даљем тексту Високи представник ЕУ). Ова функција представља одговор на многобројне критике у погледу кохерентности и ефикасности спољне акције ЕУ подељене по „стубовима”, која је допринела и „подељеном” представљању Уније у међуна-

6) Зоран Радивојевић, „Нова институционална реформа Европске уније“, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1, 2009, стр. 198.

7) Josiane Auvret-Finck, „Quelques aspects des relations internationales de l’Union“, *Perspectives internationales et européennes*, n° 2, 2006, <http://www.revel.unice.fr>.

родним односима. Високи представник обједињује три функције: комесара за европске послове, некадашњег Високог представника за ЗСБП и министра иностраних послова која председава ЕУ (ротирајуће председништво).<sup>8)</sup> Високог представника бира Европски савет квалификованом већином, а уз сагласност председника Комисије. Иста процедура се примењује и за окончање његовог мандата (чл.18(1) УЕУ).

Као наследник некадашњег Високог представника за ЗСБП, нови Високи представник ЕУ је, према члану 18(2) Уговора о ЕУ, задужен за „вођење“ заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ, те у том својству, својим предлозима доприноси развоју ове политике „коју спроводи у складу са мандатом које му додељује Савет“. Ово овлашћење укључује и формално право иницијативе (чл. 22(2)), што раније није био случај. Надаље, према члану 26(2) Уговора о ЕУ, Високи представник, заједно са Саветом, обезбеђује „јединство, доследност и ефективност акције Уније“. Такође, према члану 26(3) Уговора о ЕУ, Високи представник спроводи, заједно са државама чланицама, заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ, „служећи се средствима држава чланица и средствима Уније“. Дакле, Високи представник ЕУ има значајнију улогу од оне коју је имао Високи представник за ЗСБП, јер доприноси, својим предлозима, утврђивању и реализацији заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ. Иста овлашћења Високи представник ЕУ има и у области заједничке безбедносне и одбрамбене политике (ЗБОП), у којој је задужен за координацију цивилних и војних аспеката у управљању кризама.

С обзиром да Високи представник ЕУ обједињује и функцију комесара за спољне послове ЕУ, он је истовремено и члан Европске комисије у својству подпредседника, задуженог за кохерентност спољне акције ЕУ. Притом Високи представник ЕУ ужива специјалан статус који проистиче из његовог именовања од стране Европског савета.<sup>9)</sup> У својству подпредседника Комисије, Високи представник треба да обезбеди „кохерентност спољне акције Уније“, и одговоран је, у Комисији, за њене обавезе у области спољних односа и за усклађивање других аспеката спољне акције Уније (чл.18(4) УЕУ). Као и остали комесари и председник Комисије, Високи представник ЕУ је одговоран пред Европским парламентом.

8) Sophie Vanhoonaeker, Karolina Pomorska, Heidi Maurer, „The Presidency in EU External Relations: Who is at the helm?“, *Politique européenne*, n° 35, 2011, p. 150.

9) Kateryna Koehler, „European Foreign Policy after Lisbon: Strengthening the EU as an International Actor“, *Caucasian Review of International Affairs*, vol. 4, n° 1, 2010, p. 66.

Високи представник ЕУ обавља и функције председништва, јер представља Унију у питањима која припадају спољној и безбедносној политици (чл. 27(2) УЕУ). Ово овлашћење укључује вођење политичког дијалога са трећим државама и изношење ставова Уније у међународним организацијама и конференцијама. Новину представља одредба која предвиђа да када Унија изнесе неки став о теми која је на реду у Савету безбедности УН, државе чланице ЕУ које су и чланице Савета безбедности УН „захтевају да Високи представник буде позван да изнесе став Уније” (чл. 34(3) УЕУ).

Лисабонским уговором поништене су одредбе некадашњег члана 18 Уговора о ЕУ, који се односи на овлашћење „ротирајућег” председништва да заступа Унију на међународном плану у питањима које односе на заједничку спољну и безбедносну политику. Ипак, и поред укидања овог овлашћења, ротирајуће председништво задржава функције председавања у оквиру Уније, јер председава састанцима разних формација Савета, изузев Савета „спољни послови”, задуженог за израду спољне политике ЕУ према „стратегијским смерницама” које утврђује Европски савет, а којим председава Високи представник ЕУ. Некадашњи Савет за опште послове и спољне односе подељен је у две формације: Савет „спољни послови” и Савет „општи послови”. Савет „спољни послови” задужен је за израду спољне политике ЕУ према „стратегијским смерницама” које утврђује Европски савет, као и за обезбеђење доследности у деловању Уније, док је Савет „општи послови” обезбеђује доследност у раду различитих формација Савета, припрема састанке Савета и омогућава спровођење његових одлука, у сарадњи са председником Европског савета и Комисијом (чл. 16(6) УЕУ).

Нови уговор уноси одређене новине када је реч о систему председавања. Према пракси која је важила до усвајања Лисабонског уговора, председавање Саветом се обављало према систему ротације, према којем је сваких шест месеци једна држава чланица обављала ову функцију. Председавање Саветом помоћу система ротације често је критиковано због нестабилности и одсуства јасног правца у вођењу спољне и безбедносне политике: сматрало се да овај систем не обезбеђује кохерентност и континуитет у раду Савета, већ да изражава посебне интересе држава чланица.<sup>10)</sup> Одсуство кохерентности је посебно значајно у политици према трећим државама, јер може да угрози политички дијалог Уније у оквиру њених међународних обавеза. Лисабонски уговор је настојао да измени одредбе које се односе на систем председавања, у циљу повећања ефикасности и кохерентности у раду председавајућег.

10) Anand Menon, „Playing with the Fire: the EU’s Defence Policy“, *Politique européenne*, n° 8, 2002, p. 39.



Према одредбама Уговора, председништво је убудуће образовано од групе које чине три државе, а на период од осамнаест месеци. Свака држава чланица групе председаваће, на период од шест месеци, свим формацијама Савета, изузев Савета „спољни послови“, којим председава Високи представник ЕУ, и Комитетом за политичка и безбедносна питања, којим председава „представник“ Високог представника ЕУ. Остали чланови групе ће у том периоду помагати председавајућем у обављању његових функција на основу заједничког програма који установе.<sup>11)</sup> Дакле, према одредбама новог уговора, ротирајуће председништво наставиће да игра значајну улогу у институционалном систему ЕУ. Ипак, измене везане за председништво не представљају поједностављење процедуре председавања Саветом. Нови систем ствара „хибридну ситуацију“ у области спољне политике, ништа мање комплексну од претходне, иако је циљ био да се установи стабилнији систем.<sup>12)</sup>

Лисабонски уговор не прецизира улогу председништва у односу на Европски савет и његовог председника. Према одредбама Уговора, Савет „општи послови“ припрема и обезбеђује континуитет заседања Европског савета заједно са председником Европског савета и Комисијом. Такође, Европски савет квалификованом већином доноси одлуку о листи других формација Савета министара. Једна од могућности ове нове институционалне реалности је да државе чланице фаворизују Савет „општи послови“ као могућност јачања националног престижа, што може довести до изузимања спољних односа из Савета „спољни послови“ и његовог ограничења на спољну, безбедносну и одбрамбену политику ЕУ.<sup>13)</sup>

Трострука функција Високог представника ЕУ има одређене предности у погледу ефикасности вођења спољне акције ЕУ. Њен позитиван ефекат је прагматизам, који омогућава да се одржи институционална равнотежа између држава чланица, Савета и Комисије, и појача усклађеност међувладиних и комунитарних аспеката у области спољних односа, како би ЕУ могла да наступа као „јединствени глас“. Међутим, ово решење може бити и извор проблема, јер ће бити неопходно обезбедити добру координацију између различитих актера спољне политике Уније, а да не превагне улога ниједног од њих. То се посебно тиче односа између Високог представника ЕУ и председника Европског савета, будући да

11) Декларација 9 Лисабонског уговора.

12) Antonio Missiroli, Janis Emmanouilidis, „Implementing Lisbon: the EU Presidency’s other (rotating) half“, *EPC Policy Brief*, December 2009, p. 2, <http://www.epc.eu>.

13) Simon Duke, „Consistency, coherence and European Union external action: the path to Lisbon and beyond“, in Panos Koutrakos (ed.), *European Foreign Policy*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 2011, p. 39.

је председник Европског савета такође задужен за представљање Уније на спољном плану. Ова ситуација може довести до нарушавања равнотеже између две нове институционалне фигуре.<sup>14)</sup> То се посебно односи на члан 15(6) УЕУ који каже да председник Европског савета, „на свом нивоу и у том својству”, обезбеђује спољно заступање Уније у области спољне и безбедносне политике, „не доводећи притом у питање овлашћења Високог представника ЕУ”. Кључне смернице за поделу надлежности између ове две институције у области спољног представљања Уније леже у тумачењу термина „ниво” и „капацитет”, који упућују на деловање председника Европског савета на нивоу шефова држава или влада, док би Високи представник ЕУ био усмерен на деловање на министарском нивоу. Такође, члан 15(2) УЕУ предвиђа да Високи представник ЕУ учествује у раду Европског савета, али притом не даје никаква прецизнија одређења ове одредбе. Остаје нејасно и како могу бити комбиноване различите институционалне логике Савета и Комисије у једној функцији, будући да је Високи представник ЕУ, као мандатар Савета, задужен за спровођење спољне, безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, али да је као члан Комисије у обавези да делује у општем интересу Уније, не примајући притом инструкције ни од једног органа.<sup>15)</sup> Такође, када је реч о концептуализацији функције Високог представника, Лисабонски уговор избегава да се јасно определи између извршне и административне инфраструктуре, смештајући га тако у „институционални вакум”.<sup>16)</sup>

У обављању својих активности, Високи представник ЕУ ће се ослањати на европску службу спољних послова (у даљем тексту Европска служба), која представља „административни одговор” на троструку функцију Високог представника<sup>17)</sup>, будући да је предвиђено да се састоји од службеника надлежних служби Генералног секретаријата Савета и Комисије, као и особља које пошаљу националне дипломатске службе. Према члану 27(3) УЕУ, одредбе о Европској служби су широко дефинисане и упућују на одлуку Савета министара када је реч о њеној организацији и функционисању. Савет треба да донесе одлуку на предлог Високог представника

14) Daniel Thym, “Reforming Europe’s Common Foreign and Security Policy”, *European Law Journal*, vol. 10, n° 1, 2004, p. 21.

15) Stephan Keukeleire, Jennifer MacNaughtan, *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2008, p. 81.

16) Daniel Thym, „The Intergovernmental Constitution of the EU’s Foreign, Security & Defence Executive”, *European Constitutional Law Review*, vol. 7, n° 3, 2011, p. 457.

17) Christophe Hillion, „Cohérence et action extérieure de l’Union européenne”, *EUI Working Paper*, n° 14, 2012, p. 14.

ЕУ, а после консултовања Европског парламента и сагласности Комисије. На основу наведених уговорних одредби, Савет министара је 26. јула 2010. године усвојио одлуку о оснивању ове службе (у даљем тексту Одлука Савета)<sup>18)</sup>, којом је успостављена институционална равнотежа као правни и политички принцип. У правном смислу, равнотежа установљава обавезу поштовања одредби од стране институција, уз могућност санкционисања повреде од стране Суда правде. У политичком смислу, прецизира се организација међуинституционалних односа у оквиру Уније.<sup>19)</sup> Према одлуци Савета, Европска служба је „тело Европске уније, које функционише на независан начин“, које је „одвојено је од Генералног секретаријата Савета и од Комисије“, и које поседује „правни капацитет који је неопходан за испуњење његових обавеза и реализацију циљева“.<sup>20)</sup> Службу чине централна администрација са седиштем у Бриселу и делегације Уније у трећим државама и међународним организацијама. Високи представник ЕУ је одговоран за рад ове службе. Основни задаци Европске службе су да пружи „помоћ“ Високом представнику ЕУ у извршењу његових задатака као мандатара Савета (вођење заједничке спољне и безбедносне политике, укључујући заједничку безбедносну и одбрамбену политику, допринос изради ове политике кроз предлоге, извршењу ове политике као мандатар Савета, „старање“ о кохерентности спољне акције Уније), као председника Савета за спољне послове и као подпредседника Европске комисије. Такође, Европска служба пружа помоћ и председнику Европског савета, председнику Комисије и Комисији у обављању њихових функција у области спољних односа. Ради постизања ових циљева, одлуком Савета о успостављању Европске службе уведена је обавеза сарадње ове службе са другим институцијама Уније. Тако се предвиђа да Европска служба ради у сарадњи са дипломатским службама држава чланица, Генералним секретаријатом Савета и службама Комисије, и пружа им помоћ у циљу обезбеђивања кохерентности у различитим областима спољног деловања Уније. Посебне одредбе посвећене су односу Европске службе и Комисије. Параграф 2 члана 3 Одлуке Савета предвиђа да се Европска служба и службе Комисије „консултују“, у обављању својих функција, о свим питањима које се

18) Décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure, *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 201 du 3 août 2010, p. 30.

19) Bart Van Vooren, „A Legal-Institutional Perspective on the European External Action Service“, *Common Market Law Review*, vol. 48, n° 2, 2011, p. 481.

20) Члан 1 Одлуке Савета.

односе на спољно деловање Уније, изузев о питањима која потпадају под заједничку безбедносну и одбрамбену политику. Европска служба може закључити и аранжмане о сарадњи са одговарајућим службама Генералног секретаријата и Комисије.

Када је реч о централној администрацији Европске службе, предвиђено је да радом ове службе руководи извршни генерални секретар, који ће се старати о ефикасној координацији између свих служби централне администрације као и координацији између ових служби и делегација ЕУ. Извршни генерални секретар има два заменика, док је централна администрација подељена на генералне дирекције. Постоји „одговарајући број” генералних дирекција састављених од географских „дескова” који обухватају све државе и регионе света, као и од мултилатералних и тематских дескова. Уколико је неопходно, ови дескови координирају своју активност са генералним секретаријатом Савета и службама Комисије. Такође, постоји и генерална дирекција за административна, кадровска и буџетска питања, питања безана за безбедност и комуникационе и информационе системе. Високи представник ЕУ бира генералног директора за буџет и администрацију, који је одговоран за административно и буџетско управљање у оквиру Европске службе. Према Одлуци Савета, постоји и посебна дирекција која је „у директној надлежности Високог представника ЕУ”, а која се односи на управљање кризама и планирање, цивилне капацитете планирања и вођења операција, Штаб ЕУ и Ситуациони центар ЕУ.<sup>21)</sup> Централна администрација Европске службе обухвата и одељење за стратешко планирање, правно одељење које ће „интензивно сарађивати” са правним службама Савета и Комисије, као и одељења задужена за међуинституционалне односе, информисање, јавну дипломатију, послове ревизије и унутрашње контроле, и заштиту личних података.

Према члану 6(9) Одлуке Савета, особље из држава чланица треба да чини једну трећину укупног броја, док би „стално запослени функционери Уније” представљали 60% особља. Такође, унификација спољног представљања Уније подразумева и председавање, од стране функционера Европске службе, радним телима Савета, и вршење задатака које су некада обављала „ротирајућа предсеништва” при трећим државама (израда извештаја шефова

21) Ова дирекција се односи на заједничку безбедносну и одбрамбену политику ЕУ (ЗБОП). Француска се противила интеграцији ових структура у оквиру нове службе, док је Висока представница инсистирала на томе, желећи да „приближи” цивилне и војне структуре у оквиру ЗБОП-а. Компромисно решење представља специјалан статус ових структура - Philippe Ricard, Jean-Pierre Stroobants, „Catherine Ashton présente l'architecture du futur service diplomatique européen”, *Le Monde*, 25.03.2010.

делегација, председавање састанцима амбасадора Уније). Одлуком Савета јасно су прецизиране службе Савета и Комисије које ће бити пребачене у Европску службу.<sup>22)</sup>

Одређење Европске службе као „функционално независног тела” не подразумева његову политичку независност, већ организациону одвојеност од Савета и Комисије.<sup>23)</sup> Дуализам супранационално/међувладино деловање се задржава у оквиру Европске службе. Иако ово тело поседује фактичку аутономију у свакодневном вођењу послова, са правне тачке гледишта, оно је ограничено на припрему и извршење одлука које су донете од стране институција у складу са правилима која владају за одређену област политике.

Члан 221(1) Уговора о функционисању ЕУ наводи да „делегације Уније у трећим државама и међународним организацијама представљају Унију”. Ова нова одредба Лисабонског уговора јасно изражава амбицију да се укине пракса међународног присуства ЕУ преко делегација само једне њене институције (Комисија), или преко дипломата држава чланица које председавају Унијом. Дакле, нова амбиција је да се образује јединствено дипломатско присуство Уније, које ће омогућити представљање Уније у свим областима, укључујући и заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ. Делегације ЕУ су део Европске службе, и делују под „надзором” Високог представника ЕУ. Одлуку о отварању и затварању делегације ЕУ доноси Високи представник ЕУ, у сагласности са Саветом и Комисијом. На челу сваке делегације се налази шеф делегације, који прима инструкције од Високог представника ЕУ и директно је одговоран за њихово извршење. Шефови делегације могу примати инструкције и од Комисије „у областима у којима (Комисија) извршава надлежности које су јој поверене уговорима”.

И Европској комисији експлицитно је дато право спољног представљања Уније. Тако члан 17(1) Уговора о ЕУ каже да Европска комисија, „осим у области заједничке спољне и безбедносне политике, обезбеђује спољно представљање Уније”. Ова одредба је широко формулисана и не прецизира посебне модалитете или процедуре о начину спровођења овог задатка од стране Комисије.

---

22) Тако је у анексу Одлуке Савета наведено да, када је реч о Комисији, генерални директорат спољни односи (DG RELEX) у потпуности постане део Европске службе, као и један део генералног директората за развој. Када је реч о Савету, један део структура из области безбедносне и одбрамбене политике ЕУ премештен је у Европску службу.

23) Bart Van Vooren, „A Legal-Institutional Perspective on the European External Action Service“, *op. cit.*, pp. 486-491.

## „ПОСТ-ЛИСАБОНСКО” ОБЛИКОВАЊЕ ИНСТИТУЦИОНАЛНЕ СТРУКТУРЕ У ОБЛАСТИ СПОЉНОГ ПРЕДСТАВЉАЊА ЕУ

Највећи изазов институционалних решења Лисабонског уговора огледа се у успостављању равнотеже између деловања институција ЕУ и држава чланица у вођењу спољне политике ЕУ. Иако је консолидација Лисабонског уговора остала у сенци финансијске кризе и кризе еврозоне у оквиру ЕУ, обликовање новог институционалног система је, према неким ауторима (чије мишљење делимо), подједнако важно као што је било преговарање о одредбама новог уговора.<sup>24)</sup>

Имплементација Лисабонског уговора у области изградње новог институционалног „идентитета” ЕУ показује да је највећи изазов у пост-Лисабонском деловању у области спољног представљања ЕУ успостављање и одржавање баланса између интереса држава чланица и институција ЕУ у вођењу спољне политике. Овај баланс је утолико теже остварити због непрецизних и нејасних одредби Лисабонског уговора, које остављају могућност државама чланицама и институцијама да „широко тумаче” своје надлежности. Како је то остварено у пракси?

Када је реч о институционалним новинама у области спољне политике и спољног представљања ЕУ, Европски савет је 19. новембра 2009. године изабрао Хермана ван Ромпеја (Herman van Rompuy), бившег белгијског премијера, за председника Европског савета<sup>25)</sup>, и Кетрин Ештон (Catherine Ashton), бившег европског комесара за трговину, за Високу представницу ЕУ.<sup>26)</sup> Оба кандидата ступила су на дужност 1. децембра 2009. године.<sup>27)</sup>

24) Antonio Missiroli, „Implementing the Lisbon Treaty: The External Policy Dimension“, Bruges Political Research Papers, n° 14, 2010, p. 4.

25) Décision du Conseil européen du 1er décembre 2009 portant élection du président du Conseil européen (2009/880/UE), *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 315 du 2 décembre 2009, p. 48.

26) Décision du Conseil européen prise avec l'accord du président de la Commission du 1er décembre 2009 portant nomination du Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *Journal officiel de l'Union européenne*, n° L 315 du 2 décembre 2009, p. 49.

27) Херману ван Ромпеју је након истека двоипогодишењег мандата (31. маја 2012. године), поверен нови мандат председника, који ће трајати до 30. новембра 2014. године. Ван Ромпеј је био кандидат Француске и Немачке за избор председника Европског савета у новембру 2009. године. Пољска је, плашећи се француско-немачког диктата, захтевала да избор буде „демократски и транспарентан“, да у њему учествује свих 27 шефова држава или влада који ће појединачно износити своја мишљења. Ипак, иако Лисабонски уговор предвиђа једногласност у Европском савету, устаљена је пракса да се одлу-

Од почетка свог мандата, председник Европског савета је „видљив“ и активан у задацима који му додељује Лисабонски уговор. Поједини аутори описују његов „лидерски стил“ као „отворен и неформалан“, који се огледа у честим јавним изјавама и доступности медијима.<sup>28)</sup> Неретко се наводи и његова решеност да пронађе своје место на дипломатској сцени, и да подстакне државе да на највишем нивоу расправљају о постојећем стању и будућим односима ЕУ са глобалним актерима.<sup>29)</sup> Дакле, од самог почетка, председник Европског савета настојао је да омогући већу „видљивост“ Уније и да служи као медијатор између држава чланица.

Лисабонски уговор отвара могућност потенцијалног „сукобљавања“ ове фигуре са председником Европске комисије, имајући у виду његову неодређеност око поделе задатака у погледу представљања Уније на спољном плану. Међутим, председник Европског савета је брзо успоставио контакте са председником Комисије са циљем прецизирања улоге две функције у овој области. На његову иницијативу, два председника се састају једном недељно у циљу расправљања о пословима ЕУ, и постигли су договор о практичним аранжманима у погледу спољног представљања ЕУ на председничком нивоу.<sup>30)</sup> Овај „динамични дуо“ оцењује се као значајан у побољшању представљања Уније на највишем нивоу у односу на претходне уговоре и аранжмане.<sup>31)</sup>

Ипак, највећи напредак председника Европског савета представља еволуција улоге Европског савета у економској сфери. У мају 2010. године, Ван Ромпеј је постављен на чело радне групе за

---

чује консензусом - Arnaux Leparmentier, Philippe Ricard, Jean-Pierre Stroobants, „Union européenne: la revanche des fédéralistes belges“, *Le Monde*, 10.11.2009. Бивши француски премијер социјалистичке струје Мишел Рокар (Michel Rocard) истакао је својевремено да избор Ван Ромпеја значи да је „Европа политички мртва“, а да је „карикатурално“ изабрати Ештон за Високог представника ЕУ, будући да долази из државе која ни у ком случају не жели постојање европске дипломатије - „Michel Rocard: le tandem Van Rompuy et Ashton est un mauvais choix“, *Le Monde*, 20.11.2009.

28) Desmond Dinan, „Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, Annual Review, 2011, p. 105.

29) Antonio Missiroli, „Implementing the Lisbon Treaty: The External Policy Dimension“, *op. cit.*, p. 5; Philippe de Schoutheete, „Conseil européen et méthode communautaire“, Policy Paper n° 57, 2012, p. 18.

30) Desmond Dinan, „Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis“, *op. cit.*, p. 106. Овај договор односи се на представљање Уније на састанцима Г8 и Г20, на којима ће оба председника бити присутна, али ће само један од њих, зависно од теме, изнети став ЕУ.

31) Simon Duke, „A Difficult Birth: The Early Days of the European External Action Service“, in Panos Koutrakos (ed.), *The European Union's external relations a year after Lisbon*, CLEER Working Paper, n° 3, 2011, p. 79.

економско управљање, која је требала да поднесе предлоге о новој буџетској дисциплини, смањењу разлика у конкуритивности држава чланица и о реформи Пакта за стабилност и раст. Затим, на састанцима Европског савета у марту, јуну и октобру 2010. године, Европски савет је донео смернице за економску реформу кроз измену Стратегије Европа 2020, предлога радне групе за економско управљање и реформу Пакта за стабилност и раст. Овај орган је такође донео одлуке о пакету мера штедње за Грчку, Ирску и Португалију, и постепено постао „природни” оквир за расправљање о економској кризи у оквиру ЕУ. На основу француско-немачког споразума од августа 2011. године, одлучено је да шефови држава или влада еврозоне делују као „економска влада” у циљу давања подстицаја за даљи економски развој ЕУ, и да се састају најмање два пута годишње. Тако је усвојена пракса да се осим редовних заседања Европског савета, одржавају састанци овог органа у саставу шефова држава или влада еврозоне. Ипак, не треба сметнути с ума да је овај „замах” председника Европског савета у великој мери олакшан поверењем које му указују Француска и Немачка. Ово поверење, како наводе поједини аутори, указује на потребу да се кроз нове институционалне могућности обезбеди подршка великих држава чланица, а да се истовремено маскира утисак да се ради о диктату „великих сила”.<sup>32)</sup>

Кључни елемент за деловање председника Европског савета је, дакле, поверење које му указују (велике) државе чланице. Отуда и Високи представник ЕУ такође треба да ужива поверење држава, нарочито ако се имају у виду недоречености одредби члана 15(6) УЕУ који каже да председник Европског савета, „на свом нивоу и у том својству”, обезбеђује спољно заступање Уније у области спољне и безбедносне политике, а да притом „не доводи у питање овлашћења Високог представника ЕУ”. Ипак, да ли у пракси постоји ово поверење према Високој представници ЕУ? За разлику од председника Европског савета, почетне активности Високе представнице оцењене су као „конфузне”, и (многобројне) критике су се махом односиле на одсуство искуства у области спољне и безбедносне политике, које је условило недостатак стратешке и политичке оријентације у деловању.<sup>33)</sup> Иако поједини аутори сматрају да именовање Кетрин Ештон за Високу представницу

32) Oliver Höing, Wolfgang Wessels, „New Institutional Opportunities or Old Hegemony? The Franco-German Tandem in the European Council after Lisbon“, *L'Europe en formation*, n° 362, 2011, p. 94.

33) Piotr Kaczynski and al., *The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations*, Joint CEPS, EGMONT and EPC Study, September 2010, p. 144.



ЕУ никада није било питање искуства у области спољне политике, већ чин компромиса,<sup>34)</sup> чињеница је да избор особе без претходног спољнополитичког искуства значи и одбијање држава чланица да прихвате кључну улогу ове функције у новој спољнополитичкој институционалној архитектури. Тиме се ова функција суочава са недостатком политичког ауторитета, што се, опет, одражава на нерешеност односа између држава чланица и институција ЕУ у области спољне политике и спољног деловања ЕУ. Наведимо неке примере који илуструју (почетно?) неповерење држава чланица у фигуру Високог представника. У току 2010. године, Немачка је предложила образовање „политичког и безбедносног комитета на министарском нивоу“ између ЕУ и Русије, а да притом Високи представник није консултован о овом предлогу. Преговори између руског, немачког и француског врха су настављени до краја 2010. године, такође без учешћа Високог представника.<sup>35)</sup> Затим, у фебруару 2011. године, лидери Француске, Немачке, Британије, Италије и Шпаније наступили су са заједничком изјавом, којом су изразили „забринутост погоршањем ситуације у Египту“.<sup>36)</sup>

Неповерењу држава у функцију Високог представника сигурно је допринела и „шизофреност“ ове функције када је реч о броју задатака које једна особа треба да обавља (11!). Основни проблем Лисабонских одредби је комбинација различитих институционалних логика Савета и Комисије у једној функцији. Отуда је тешко успоставити баланс између њих. Одредбе Лисабонског уговора о функцији Високог представника могу се различито тумачити. За државе чланице, ова фигура је, пре свега, мандатар Савета, а онда подпредседник Комисије. Међутим, „почетни кораци“ Високе представнице ЕУ нису показали „одговарајућу“ дистанцу у односу на Европску комисију, што је допринело стицању неповерења држава чланица у ову нову функцију. И саме изјаве Високе представнице ЕУ допринеле су овом неповерењу, као нпр. њене

---

34) Fraser Cameron, *An Introduction to European Foreign Policy*, Routledge, 2012, p. 66; Tony Barber, „The Appointments of Herman van Rompuy and Catherine Ashton“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, Annual Review, 2010, p. 56. Фрејзер Камерон наводи да се избор Кетрин Ештон за овако комплексну и захтевну функцију као што је Високи представник ЕУ, и поред њеног недостатка професионалног искуства, може објаснити чињеницом да се, пре свега, ради о жени, која долази из велике државе, и припадница је Лабуристичке партије, насупротив председнику Европског савета који долази из мале државе и припадник је десног центра- Fraser Cameron, *An Introduction to European Foreign Policy*, op. cit., p. 66.

35) Valentin Misteli, „EU Foreign Policy: Still in the Making“, *CSS Analysis in Security Policy*, n° 96, June 2011, p. 2, <http://e-collection.library.ethz.ch/eserv.php>.

36) Joint Statement by Heads of State and Government of France, UK, Germany, Italy and Spain (February 3, 2011), <http://www.diplomatie.gouv.fr>.

изјаве о жељи „да, пре свега, остане комесар”, да „се усаглашава са својим колегама комесарима око важних питања”, што ствара утисак да не постоји одређена дистанца у односу на Комисију.<sup>37)</sup> С друге стране, нова Европска комисија на челу са Жозе Мануел Барозом (Jose Manuel Barroso) је од почетка била усмерена на јачање супранационалног приступа у области спољне акције ЕУ. Две „маневарске” акције Бароза су нарочито значајне за положај Високе представнице ЕУ и њен однос са државама чланицама и Комисијом. Прва је да се Високој представници ЕУ, у духу члана 18(4) Уговора о ЕУ, повери задатак „координације” комесара за проширење и политику суседства, комесара за развој, и комесара за међународну сарадњу и хуманитарну помоћ.<sup>38)</sup> Ипак, специјалан статус Високе представнице у Комисији није значио и „координацију” над европским комесаром за трговину, што је значило потпуну контролу председника Комисије над трговинском политиком ЕУ. Ови први административни потези Европске комисије су у очима држава чланица виђени као покушај да се „однесе превага” над функцијом Високе представнице ЕУ.<sup>39)</sup> Друга активност тиче се делегација ЕУ у свету. Као што је раније истакнуто, делегације Европске комисије су са Лисабонским уговором постале делегације ЕУ, и њихови шефови делегација, за чије је именовање задужена Висока представница, представљају „амбасадоре ЕУ”. Међутим, председник Комисије Барозо је, пре ступања на снагу Лисабонског уговора, поставио шефа свог кабинета Жоаоа Валеа де Алмеиду (Joao Vale de Almeida) најпре за комесара за проширење, а затим на чело делегације Европске комисије у Вашингтону. Овај потез је изазвао отворено негодовање држава чланица, с обзиром да се ради о значајној позицији, на којој су државе желеле да виде националног дипломату, а не европског комесара, а критике су биле упућене неактивности Високе представнице ЕУ.<sup>40)</sup> Такође, занимљива

37) Pierre-Henri d'Argenson, „Les enjeux de la création du service diplomatique européen“, *Politique étrangère*, n° 1, 2010, p. 130.

38) До Лисабонског уговора, функција подпредседника Комисије била је почасна, а не хијерархијска: он је могао да има одговорност за одређене политике, и да председава групом комесара, али никада није био „изнад” других комесара, будући да је постојао принцип једнакости свих комесара. Видети: Graham Avery, „Europe's Future Foreign Office”, *International Spectator*, vol. 43, n° 1, 2008, p. 32.

39) Tony Barber, „The Appointments of Herman van Rompuy and Catherine Ashton“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, Annual Review, 2010, p. 64. Такође, у јануару 2012. године, Комисија и Европска служба су постигле договор око „радних аранжмана” у имплементацији чланова 3 и 4 Одлуке Савета.

40) Такође, током шпанског председавања Унијом у првој половини 2010. године, шпански министар спољних послова Мигел Анхел Моратинос (Miguel Angel Moratinos) представљао је Унију уместо Високе представнице током путовања у иностранство и председавао састанцима министара одбране, што је изазвало критике Европског парламента,

је изјава Бароза поводом договора са Ван Ромпејем око практичних аранжмана у погледу спољног представљања ЕУ. Након најаве Ван Ромпеја да ће присуствовати великим међународним самитима (Г20), Барозо је истакао да „за све остало, Комисија има овлашћења на спољном плану”.<sup>41)</sup> Да ли заиста Лисабонски уговор може да се тумачи тако да надлежности Високе представнице на пољу спољног представљања Уније буду у надлежности Комисије?

Поједини аутори сматрају да је „оклевајуће” деловање Високе представнице ЕУ очекивана ствар, имајући у виду противречности одредби везаних за ову функцију. Тако Веселс (Wolfgang Wessels) и Боп (Franziska Bopp) сматрају да ће Ештон у најбољем случају бити „маргинално ефективна” у обављању својих задатака, највише због сукобљене лојалности различитим институцијама.<sup>42)</sup> Ово мишљење деле и други аутори. Тако Гасперс (Jan Gaspers) сматра да је мало вероватно да ће ова фигура допринети повећању кредибилитета ЕУ као међународног актера.<sup>43)</sup>

Дугорочно гледано, Високи представник ЕУ представља личност која има значајну стратешку тежину, за разлику од председника Европског савета. Ова нова функција може значајно ојачати свој утицај захваљујући образовању Европске службе за спољне послове, која јој омогућава да преузме иницијативу на плану спољне акције ЕУ. Међутим, кључно је да постоји поверење држава чланица. Јер, у противном, државе чланице могу поверити председнику Европског савета задатке у области спољне политике, које би, пре свега, требало да обавља Висока представница ЕУ, утолико пре што је Европски савет израз међувладине сарадње, док је Висока представница ЕУ „нешто између” комунитарног и међувладиног органа.

И образовање Европске службе био је резултат отвореног конфликта између актера ЕУ, „још једна епизода игре преговарања за контролу позиција моћи”.<sup>44)</sup> С једне стране, приметан је међу-

---

који је сматрао да нису поштоване одредбе Лисабонског уговора. Видети: Christophe Hillion, Maxime Lefebvre, „Le Service Européen pour l'Action Extérieure: vers une diplomatie commune?“, *Question d'Europe*, n° 184, 25 octobre 2010, p. 3.

41) Pierre-Henri d'Argenson, „Les enjeux de la création du service diplomatique européen“, *op. cit.*, p. 131.

42) Wolfgang Wessels, Franziska Bopp, „The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty - Constitutional breakthrough or challenges ahead?“, *Research Paper*, n° 10, 2008, pp. 22-23.

43) Jan Gaspers, „The quest for European foreign policy consistency and the Treaty of Lisbon“, *Humanitas Journal of European Studies*, vol. 2, n° 1, 2008, p. 27.

44) Franck Petiteville, „Les mirages de la politique étrangère européenne après Lisbonne“, *Critique internationale*, n° 51, 2011, p. 100.

влади приступ, који је заговарао независност ове службе, а са друге, супранационалан приступ, који би ојачао улогу Комисије. Први приступ се огледао у предлогу шведског председништва из октобра 2009. године, којим је предвиђено оснивање *sui generis* службе, одвојене од Комисије и Савета, у коју би биле укључене структуре из области безбедносне и одбрамбене политике ЕУ (управљање кризама), које би, међутим, деловале према међувладиној логици. На овај предлог се надовезује и предлог Високог представника ЕУ од марта 2010. године, који се залагао да Европска служба буде функционално аутономно тело Уније одвојено од Савета и Комисије, под надлежношћу Високог представника, у којој би биле укључене структуре из области безбедносне и одбрамбене политике, под директном одговорношћу Високог представника ЕУ.<sup>45)</sup> Овај предлог је скоро у потпуности садржан у Одлуци Савета о образовању Европске службе, и био је резултат сарадње Комисије и држава чланица, док председници Европског парламента нису били позвани да учествују у изради овог предлога. Парламент је, са своје стране, представник другог приступа. Овај орган је припремио, у октобру 2009. године, свој предлог устројства Европске службе, који је заговарао *sui generis* природу Европске службе, и њено смештање у оквиру административних структура Комисије<sup>46)</sup>, инсистирао на „политичкој одговорности” нове службе, посебно шефова делегација ЕУ, увођењу функције генералног директора за буџетска питања, и овлашћењу Парламента да расправља о ангажовању и слању мисија ЕУ у свету. Резултат компромиса је, осим раније наведене Одлуке Савета, и „Декларација Високог представника ЕУ о политичкој одговорности”<sup>47)</sup>, којом је предвиђена обавеза Високог представника ЕУ да информише и консултује Парламент о питањима из области ЗСБП-а, у складу са чланом 36 Уговора о ЕУ.<sup>48)</sup> Високи представник ЕУ ће се убудуће појављивати

45) Proposition du Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité du 25 mars 2010 sur le projet de décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du Service de l'action extérieure de l'Union, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/10/st08/st08029.fr10.pdf>.

46) European Parliament Resolution of 22 October 2009 on the institutional aspects of setting up the European External Action Service (2009/2133(INI)), <http://www.europarl.eu/sides/getDoc.do>.

47) Notices from European Union Institutions, Bodies, Offices and Agencies, Adoption of a Council Decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, Draft Declaration by the High Representative on political accountability, *Official Journal of the European Union*, n° C 210, 3 August 2010, p. 1.

48) Члан 36 Уговора о ЕУ наводи да „Високи представник Уније за спољне послове и безбедносну политику редовно консултује Парламент о најважнијим питањима и основним опредељењима заједничке спољне и безбедносне политике и заједничке безбедносне и одбрамбене политике и информише га о развоју ових политика”, те се „стара да

на пленарним седницама Парламента, док су функционери Европске службе „позвани да се изјасне“ пред разним комисијама Парламента. Такође, Парламент ће имати право „аслушања“ шефова делегација после њиховог номиновања, али пре њиховог ступања на дужност.<sup>49)</sup> Чини се да је Парламент „однео победу“ у односу са Саветом у области ЗСБП-а, нарочито ако се има у виду одредба Декларације 14 Лисабонског уговора, у којој се истиче да „одредбе које се односе на заједничку спољну и безбедносну политику не дају нова овлашћења Комисији у погледу доношења одлука, и не јачају улогу Европског парламента“. Што се тиче држава чланица, оне најмоћније су настојале да ограниче утицај Комисије на Европску службу. Будући да Европска служба представља комбинацију националних дипломатија, координираних преко заједничке спољне и безбедносне политике, и „комунитарне“ дипломатије, оличене у супранационалној интеграцији, за ове државе кључно је да се обезбеди одговарајућа „артикулација“ између ова два нивоа. Другим речима, амбиција великих држава је била да обезбеде кључна места у Европској служби.<sup>50)</sup> С друге стране, „мале“ државе чланице су инсистирале на одговарајућем представљању свих националности на свим хијерархијским нивоима, како би се избегла доминација великих држава у европској дипломатији. То се нарочито односило на појам „географске равнотеже“.<sup>51)</sup> Такође, за „мале“ државе, председавање ЕУ је годинама уназад било значајно „средство“ обликовања политичке агенде ЕУ у складу са њиховим политичким преференцијама. Отуда председавање Високе представнице Саветом „спољни послови“ ограничава њихов утицај на обликовање политичке агенде Савета. Политички и војно најмоћ-

---

се ставови Европског парламента размотре са одговарајућом пажњом“. Остаје нејасно о ком виду консултовања се ради (ex-ante или ex-post), и о којим „најважнијим питањима“ и „основним опредељењима“ Парламент треба да буде консултован. Видети: Anna Herranz-Surrallés, „The Contested 'Parliamentarisation' of EU Foreign and Security Policy“, PRIF-Report No. 104, 2011, p.

49) Bart Van Vooren, „A Legal-Institutional Perspective on the European External Action Service“, *op. cit.*, p. 500.

50) Christophe Hillion, Maxime Lefebvre, „Le Service Européen pour l'Action Extérieure: vers une diplomatie commune?“, *Question d'Europe*, n° 184, 25 octobre 2010, p. 4. Тако је Пјер Вимон (Pierre Vimont) из Француске постављен за генералног секретара Европске службе, Хелга Шмит (Helga Schmidt) из Немачке за заменика генералног секретара, а Мачеј Поповски (Maciej Popowski) из Пољске такође за заменика генералног секретара. Видети: [http://www.eeas.europa.eu/background/organisation/index\\_fr.htm](http://www.eeas.europa.eu/background/organisation/index_fr.htm).

51) Овај термин остаје неодређен око питања да ли ова „равнотежа“ треба да се оствари на основу броја становника, величине или дипломатске „тежине“ државе чланице. У сваком случају, када је реч о делегацијама ЕУ, расподела места, како наводе поједини аутори, нарушава „равнотежу“ у корист великих држава- Raïssa Marteaux, „Staffing the EEAS: More Diversity“, in Paul Quinn (ed.), *Making European Diplomacy Work: Can the EEAS Deliver?* EU Diplomacy Papers, n° 8, 2011, p. 21.

није државе чланице сада лакше могу да наметну своје политичке преференције, о којима, пак, мора да води рачуна и Висока представница ЕУ, што ће се одразити на будуће обликовање и вођење спољне и безбедносне политике ЕУ. То, опет, може, угрозити позицију Високе представнице ЕУ, јер ће мале државе имати утисак да је њихова улога маргинализована.<sup>52)</sup>

\* \* \*

Консолидација Лисабонског уговора показала је да је адаптација институционалног оквира, упркос прокламованом циљу да се обезбеди ефикасност, кохерентност и континуитет активности и политика у области спољних послова, била праћена „институционалним ратом” у циљу максимизовања овлашћења различитих актера на основу одредби Лисабонског уговора.

Централна фигура припада Високој представници ЕУ за спољне послове и безбедносну политику. И поред тога што је циљ увођења ове нове фигуре био да се превазиђе некадашњи дуализам Високи представник за ЗСБП/комесар за спољне односе, тај дуализам није нестао. Европска служба представља конкретан израз овог дуализма. Јединствено представљање ЕУ на међународном плану је компликовано због постојања великог броја актера којима је додељена ова улога. Плуралитет актера у овој области сведочи о компромису Лисабонског уговора када је реч о алокацији политичког вођства у оквиру ЕУ. Који од мноштва телефона окренути да би се добила ЕУ? Да ли је са умножавањем актера побољшана „видљивост” Уније на међународном плану? И да ли уопште ово умножавање представља најбољи пут за побољшање присуства ЕУ на међународној сцени? Чињеница је да постоји одређени степен конфузије око надлежности у области спољног деловања Уније. Видљиви пример ове конфузије је Европска служба, чија организација и надлежности делују „збркано и компликовано”.<sup>53)</sup> Такође, мање је видљиво разграничење између овлашћења у области заједничке спољне и безбедносне политике и других овлашћења на плану спољног деловања. Обједињавање циљева спољне акције Уније чини ЗСБП мање видљивом и јасном, без сопственог „идентитета”, за разлику од, рецимо, заједничке трговинске политике или политике развоја, чији су сопствени циљеви задржани. Члан 24(1) Уго-

52) Jan Gaspers, „The quest for European foreign policy consistency and the Treaty of Lisbon“, *op. cit.*, p. 27.

53) Израз потиче од бившег финског министра иностраних послова Александра Стаба (Alexander Stubb). Према: Fraser Cameron, *An Introduction to European Foreign Policy*, *op. cit.*, p. 78.

вора о ЕУ каже да ЗСБП обухвата „све области спољне политике и сва питања која се односе на безбедност Уније”, али те циљеве следе и друге области спољног деловања ЕУ. Иако је експлицитно наглашено да ова политика ужива специјалан статус у новом уговору, поставља се питање како ће се овај статус обезбедити у пракси.<sup>54)</sup> Дакле, хоризонтална подела надлежности чини се мање видљивом и јасном него у претходним уговорима.

**Dejana M. Vukcevic**

**„L'ÉQUILIBRE DIALECTIQUE” DU  
SYSTÈME INSTITUTIONNEL DE L'UE DANS  
LE DOMAINE DE LA REPRESENTATION  
EXTÉRIEURE: FICTION OU RÉALITÉ?**

**Sommaire**

Dans cet article, l'auteur s'efforce d'analyser l'identité institutionnelle de l'UE en matière de la représentation extérieure. Malgré la tentative proclamée d'une plus grande cohérence et de l'efficacité dans le domaine extérieur de l'UE, le traité de Lisbonne crée une image institutionnelle complexe dans laquelle une représentation extérieure unique de l'UE est difficile. Cela est dû au fait qu'il y a un grand nombre d'acteurs et une confusion quant à la compétence dans le domaine de l'action extérieure de l'Union. Le nouveau traité demeure prisonnier d'un mélange hybride des logiques intergouvernementale et supranationale qui se caractérise par un manque de clarté des rôles des institutions prévus par le traité. L'article est divisé en deux parties. Dans la première partie, l'auteur analyse la nouvelle identité institutionnelle de l'UE dans le domaine de l'action extérieure. Dans la deuxième partie, l'auteur traite l'application des dispositions institutionnelles, marquée des tensions permanentes pour le contrôle des positions de pouvoir. Cela est dû à des dispositions vagues et imprécises du traité de Lisbonne laissant aux Etats membres et aux institutions une grande marge de manœuvre quant à l'interprétation de leurs compétences. L'auteur conclut que la pluralité d'acteurs dans ce domaine témoigne d'un compromis du traité de Lisbonne quant à l'allocation du leadship politique dans le cadre de l'UE. Pour cette raison, il est difficile d'établir un équilibre entre les intérêts des Etats membres et des institutions dans la consolidation post-Lisbonne en matière de représentation extérieure ce qui n'est pas sans répercussions quant à la visibilité de l'UE sur la scène internationale.

---

54) Christophe Hillion, „Cohérence et action extérieure de l'Union européenne“, *op. cit.*, p. 19.

Mots-clefs: capacités institutionnelles, identité institutionnelle, représentation extérieure, Union européenne, institutions, relations extérieures, intégration européenne.

## ЛИТЕРАТУРА

- Auvret-Finck, Josiane, „Quelques aspects des relations internationales de l’Union”, *Perspectives internationales et européennes*, n° 2, 2006, <http://www.revel.unice.fr>.
- Avery, Graham, „Europe’s Future Foreign Office”, *International Spectator*, vol. 43, n° 1, 2008.
- Barber, Tony, „The Appointments of Herman van Rompuy and Catherine Ashton”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 48, Annual Review, 2010.
- Blockmans, Steven, „The European External Action Service One Year On: First Signs of Strengths and Weaknesses”, *CLEER Working Paper*, n° 2, 2012.
- Cameron, Fraser, *An Introduction to European Foreign Policy*, Routledge, Abingdon, 2012.
- Cremona, Marise, „The Draft Constitutional Treaty: External Relations and External Action”, *Common Market Law Review*, vol. 40, n° 6, 2003.
- D’Argenson, Pierre-Henri, „Les enjeux de la création du service diplomatique européen”, *Politique étrangère*, n° 1, 2010.
- De Schoutheete, Philippe, „Conseil européen et méthode communautaire”, *Policy Paper* n° 57, 2012.
- Décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l’organisation et le fonctionnement du service européen pour l’action extérieure, *Journal officiel de l’Union européenne*, n° L 201 du 3 août 2010, p. 30.
- Décision du Conseil européen du 1er décembre 2009 portant élection du président du Conseil européen (2009/880/UE), *Journal officiel de l’Union européenne*, n° L 315 du 2 décembre 2009, p. 48.
- Décision du Conseil européen prise avec l’accord du président de la Commission du 1er décembre 2009 portant nomination du Haut représentant de l’Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, *Journal officiel de l’Union européenne*, n° L 315 du 2 décembre 2009, p. 49.
- Dinan, Desmond, „Governance and Institutions: Implementing the Lisbon Treaty in the Shadow of the Euro Crisis”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 49, Annual Review, 2011.
- Duke, Simon, „A Difficult Birth: The Early Days of the European External Action Service”, in Panos Koutrakos (ed.), *The European Union’s external relations a year after Lisbon*, CLEER Working Paper, n° 3, 2011.
- Duke, Simon, „Consistency, coherence and European Union external action: the path to Lisbon and beyond”, in Panos Koutrakos (ed.), *European Foreign Policy*, Edward Elgar Publishing Limited, Cheltenham, 2011.
- European Parliament Resolution of 22 October 2009 on the institutional aspects of setting up the European External Action Service (2009/2133(INI)), <http://www.europarl.eu/sides/getDoc.do>.
- Gaspers, Jan, „The quest for European foreign policy consistency and the Treaty of Lisbon”, *Humanitas Journal of European Studies*, vol. 2, n° 1, 2008.



- Herranz-Surrallés, Anna, „The Contested ‘Parliamentarisation’ of EU Foreign and Security Policy“, PRIF-Report No. 104, 2011.
- Hillion, Christophe, „Cohérence et action extérieure de l’Union européenne“, *EUI Working Paper*, n° 14, 2012.
- Hillion, Christophe, Lefebvre, Maxime, „Le Service Européen pour l’Action Extérieure: vers une diplomatie commune?“, *Question d’Europe*, n° 184, 25 octobre 2010.
- Höing, Oliver, Wessels, Wolfgang, „New Institutional Opportunities or Old Hegemony? The Franco-German Tandem in the European Council after Lisbon“, *L’Europe en formation*, n° 362, 2011.
- Kaczynski, Piotr, and al., *The Treaty of Lisbon: A Second Look at the Institutional Innovations*, Joint CEPS, EGMONT and EPC Study, September 2010.
- Keukeleire, Stephan, MacNaughtan, Jennifer, *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2008.
- Koehler, Kateryna, „European Foreign Policy after Lisbon: Strengthening the EU as an International Actor“, *Caucasian Review of International Affairs*, vol. 4, n° 1, 2010.
- Lassalle, Deborah, Levrat, Nicolas, „Un triangle à quatre côtés: l’équilibre institutionnel et le Conseil européen“, *Journal of European Integration*, vol. 26, n° 4, 2004.
- Leparmentier, Arnaud, Ricard, Philippe, Stroobants, Jean-Pierre, „Union européenne: la revanche des fédéralistes belges“, *Le Monde*, 10.11.2009.
- Marteaux, Raïssa, „Staffing the EEAS: More Diversity“, in Paul Quinn (ed.), *Making European Diplomacy Work: Can the EEAS Deliver?* EU Diplomacy Papers, n° 8, 2011.
- Матић Петар, „Регионализам и територијална политика у Европи“, Национални интерес, б р.2, 2012.
- Menon, Anand, „Playing with the Fire: the EU’s Defence Policy“, *Politique européenne*, n° 8, 2002.
- Missiroli, Antonio, „Implementing the Lisbon Treaty: The External Policy Dimension“, Bruges Political Research Papers, n° 14, 2010.
- Missiroli, Antonio, Emmanouilidis, Janis, „Implementing Lisbon: the EU Presidency’s other (rotating) half“, *EPC Policy Brief*, December 2009, <http://www.epc.eu>.
- Misteli, Valentin, „EU Foreign Policy: Still in the Making“, *CSS Analysis in Security Policy*, n° 96, June 2011, p. 2, <http://e-collection.library.ethz.ch/eserv.php>.
- Notices from European Union Institutions, Bodies, Offices and Agencies, Adoption of a Council Decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, Draft Declaration by the High Representative on political accountability, *Official Journal of the European Union*, n° C 210, 3 August 2010, p. 1.
- Petiteville, Franck, „Les mirages de la politique étrangère européenne après Lisbonne“, *Critique internationale*, n° 51, 2011.
- Proposition du Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité du 25 mars 2010 sur le projet de décision du Conseil fixant l’organisation et le fonctionnement du Service de l’action extérieure de l’Union, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/fr/10/st08/st08029.fr10.pdf>.
- Quermone, Jean-Louis, „Les institutions de l’Union européenne après le traité de Lisbonne“, *L’Europe en formation*, n° 362, 2011.

- Ricard, Philippe, Stroobants, Jean-Pierre, „Catherine Ashton présente l'architecture du futur service diplomatique européen”, *Le Monde*, 25.03.2010.
- Rossi, Lucia Serena, „Le paradoxe du mode intergouvernemental. L'équilibre institutionnel dans le projet de traité - Constitution”, in Lucia Serena Rossi (dir.), *Vers une nouvelle architecture de l'Union européenne. Le projet de traité-Constitution*, Bruxelles, Bruylant, 2004.
- Thym, Daniel, „Reforming Europe's Common Foreign and Security Policy”, *European Law Journal*, vol. 10, n° 1, 2004.
- Thym, Daniel, „The Intergovernmental Constitution of the EU's Foreign, Security&Defence Executive”, *European Constitutional Law Review*, vol. 7, n° 3, 2011.
- Van Vooren, Bart, „A Legal-Institutional Perspective on the European External Action Service”, *Common Market Law Review*, vol. 48, n° 2, 2011.
- Vanhoonacker, Sophie, Pomorska, Karolina, Maurer, Heidi, „The Presidency in EU External Relations: Who is at the helm?”, *Politique européenne*, n° 35, 2011.
- Вукчевић Дејана, „Институционални капацитети ЕУ: Питање парламентарне контроле заједничке безбедносне и одбрамбене политике”, *Политичка ревија*, бр.1, 2012.
- Вукчевић Дејана, „Безбедносна политика ЕУ у савременој теорији међународних односа”, *СПМ*, бр.1,2010.
- Вукчевић Дејана, „Финансирање безбедносне и одбрамбене политике ЕУ”, *СПМ*, БР.4, 2009.
- Wessels, Wolfgang, Bopp, Franziska, „The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty - Constitutional breakthrough or challenges ahead?”, *Research Paper*, n° 10, 2008.
- Радивојевић, Зоран, „Нова институционална реформа Европске уније”, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 1, 2009.
- Тодоровић, Јелена, „Институционалне новине у Европској унији након усвајања Лисабонског уговора”, *Политичка ревија*, вол. 26. бр. 4, 2010.
- Тодоровић Јелена, „Утицај европеизације и политике условљавање на јачање административних капацитете”, *СПМ*,бр.4 2011.

## Resume

L'Union européenne, est-elle plus visible sur la scène internationale après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne? L'architecture institutionnelle de l'UE en matière de représentation extérieure est assez complexe. L'ensemble de l'action extérieure de l'Union est regroupé dans un même titre V relatif à l'action extérieure de l'UE. Pourtant, le traité ne parvient pas à effacer le clivage intergouvernemental/supranational qu'existait auparavant, ce qui a été confirmé par le fait que la politique étrangère et de sécurité commune a été soumise à des procédures et règles spécifiques par rapport au reste de l'action extérieure de l'UE. Dans le domaine de la représentation extérieure, l'objectif du traité de Lisbonne a été d'en accroître la visibilité, la stabilité et la cohérence. Or, le traité introduit la pluralité d'acteurs dans ce domaine,

et on assiste à un chevauchement de leurs compétences en la matière. Ces acteurs sont souvent confrontés dans le processus de l'application des dispositions du traité. Ceci confirme que le traité de Lisbonne est avant tout un grand compromis, qui s'efforce d'instaurer un équilibre entre les intérêts des Etats membres et des institutions communautaires, un équilibre qui est difficile à réaliser, ce qui n'est sans conséquences pour la visibilité de l'UE sur le plan international.

---

\* Овај рад је примљен 19. новембра 2012. године а прихваћен за штампу на састанку Редакције 10. децембра 2012. године.