

JELENA ČERANIĆ

INSTITUCIONALNI OKVIR SPOLJNE POLITIKE EU NA OSNOVU UGOVORA IZ LISABONA

U V O D

Ugovorom iz Maastrichta je prvi put u istoriji evropskih integracija institucionalizovana saradnja u oblasti spoljne politike i zajedničke bezbednosti. Ova saradnja predstavljala je tzv. drugi stub EU u kome su se odluke donosile saglasnošću svih država članica. "Evropska unija je zamišljena kao međuvladina platforma za koordinisanje nacionalnih politika u oblastima spoljnih poslova, bezbednosti, unutrašnjih poslova i pravosuđa sa zadatkom da osigura konzistentni spoljni izgled Zajednica i Unije."¹ Sukcesivno sa izmenama Osnivačkih ugovora, unapređivana je i saradnja u oblasti spoljne politike i zajedničke bezbednosti. Ipak, spoljnoj politici EU i dalje je nedostajala koherentnost, kontinuitet i efikasnost na međunarodnom planu. Vremenom je postajalo sve jasnije da Unija mora da nađe način da se afirmiše na međunarodnoj sceni i da osigura konzistentniji spoljni izgled.

Ugovorom iz Lisabona, koji je stupio na snagu 1. decembra 2009. godine, unete su značajne novine u oblasti spoljne politike i zajedničke bezbednosti. Iako je ovim ugovorom formalno ukinuta tzv. tripartitna struktura Evropske unije i iz-

Dr Jelena Čeranić, naučni saradnik Instituta za uporedno pravo, Beograd.

¹ R. Vukadinović, *Pravo Evropske unije*, Centar za pravo Evropske unije, Kragujevac, 2006, str. 24.

brisane razlike među stubovima, saradnja u okviru spoljne politike i zajedničke bezbednosti zadržala je niz specifičnosti. Reforma u ovoj oblasti odnosi se, pre svega, na sam institucionalni okvir za vođenje spoljne politike EU.

U okviru analize institucionalnog okvira spoljne politike EU na osnovu Ugovora iz Lisabona, u prvom delu rada biće predstavljene nadležnosti predsednika Evropskog saveta. Posebna pažnja biće posvećena odnosu između predsednika Evropskog saveta i Visokog predstavnika Unije i predsednika Komisije. U okviru drugog dela rada biće razmotren veoma širok krug nadležnosti Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i politiku bezbednosti. Treći deo rada biće posvećen Evropskoj službi za spoljne odnose čije je osnivanje omogućeno Ugovorom iz Lisabona, a koja je počela sa radom 1. decembra 2010. Zahvaljujući reformama predviđenim Ugovorom iz Lisabona, EU je 2011. godine dobila status posmatrača u Generalnoj skupštini UN. Imajući u vidu značaj ovog statusa za dalji razvoj spoljne politike EU, ovoj temi biće posvećen četvrti deo rada.

PRESEDNIK EVROPSKOG SAVETA

Jedna od ključnih novina predviđena Ugovorom iz Lisabona je institucionalizacija Evropskog saveta, koji je nastao na inicijativu francuskog predsednika Giscard d'Estaing-a (*Giscard d'Estaing*) sedamdesetih godina prošlog veka. Iako su sastanci šefova država i vlada organizovani od samog nastanka evropske konstrukcije, formalna odluka da se održavaju redovno, umesto s vremena na vreme, doneta je tek tokom samita u Parizu 1974. godine. Evropski savet je prvi put pomenut u Jedinstvenom evropskom aktu 1986. godine, kada je preciziran njegov sastav i funkcije. Tokom decenija koje su usledile, njegova uloga je jačala, a sastanci, poznatiji kao *sastanci na vrhu*, određivali su ritam funkcionisanja EU. Međutim, čak i kada mu je, Ugovorom iz Mastrihta 1992. godine, posvećen poseban član, Evropski savet nije dobio status institucije. Reformom iz Lisabona, Evropskom savetu je prvi put dodeljen status ravnopravne institucije. Stoga je bilo neophodno da se izmeni način predsedavanja Evropskim savetom.

Uzroci reforme predsedavanja Evropskim savetom

Sve do stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, predsednik Evropskog saveta je određivan sistemom rotacije, a njegov mandat je trajao šest meseci. Tokom še-

stomesečnog mandata, on je predsedavao svega jednom ili dva puta međudržavnim sastancima, što je prouzrokovalo niz nedostataka u radu ovog tela.²

Pre svega, poslednjih nekoliko godina svako predsedništvo je pravilo listu prioriteta, među kojima se dosta njih ticalo nacionalnih interesa. To je dovelo do menjanja prioriteta EU shodno različitim interesima država članica koje su predsedavale Savetom. Zatim, predsednici stranih zemalja pregovarali su sa jednom ličnošću koja predstavlja EU svega šest meseci, što je nesumnjivo uticalo na određeni diskontinuitet pregovora. Osim toga, period od šest meseci je bio isuviše kratak da bi se sveobuhvatno mogao rešiti neki ozbiljan međunarodni problem³. Još jedan od izvora slabosti ovakvog predsedništva bio je njegova aleatorna i automatska priroda. Poznati su slučajevi iz prošlosti kada je neka država morala da predsedava EU baš u trenutku kada se na unutrašnjem planu odvijao neki značajan događaj, kao što su izbori.⁴ Budući da je proširenje EU dovelo do povećanja obima posla predsednika Evropskog saveta, bilo je teško obavljati ovu funkciju zajedno sa svim obavezama i odgovornostima koje je predsednik Evropskog saveta imao u svojoj zemlji. Iskustva pojedinih predsednika umnogome su doprinela da se shvati značaj reorganizacije njegove uloge.⁵ Najzad, sa povećanjem broja država članica, pojavio se još jedan problem. Prema sistemu rotacije jedna država predsedavala bi Evropskim savetom svakih trinaest i po godina, što je neprihvatljivo i sa političke i sa praktične tačke gledišta.

Izborom jedne ličnosti koja će obavljati funkciju predsednika u periodu od dve i po godine i koja, tokom tog mandata, neće vršiti nikakve funkcije na nacionalnom nivou, ovi nedostaci su otklonjeni. Na međunarodnom planu, partneri Evropske unije konačno su dobili identifikovanog sagovornika, sa kojim će pregovarati najmanje dve i po godine, a na unutrašnjem planu, evropski građani su dobili konkretnu ličnost kojoj mogu da upute svoje kritike i sugestije.⁶ Stoga se će-

² E. Poncins, *Vers une Constitution européenne*, Text commenté du projet de traité constitutionnel établi par la Convention, éd. 10/18, 2003, str. 131–136.

³ Npr. tokom krize u Iraku, tri države su se promenile na čelu Evropskog saveta – Španija, Danska i Grčka.

⁴ U prvoj polovini 1995. godine u Francuskoj, koja je predsedavala Evropskom savetom, održani predsednički i parlamentarni izbori, usled čega je došlo do personalnih promena u zemlji. Ipak, situacija nije bila toliko komplikovana jer je na izborima pobedila struja koja je i prethodno bila na vlasti, drugim rečima, ostala je ista vladajuća politička većina.

⁵ Luksemburški premijer je priznao da je tokom šest meseci predsedavanja Evropskim savetom ostavio po strani poslove Velikog Vojvodstva. Imajući u vidu da je reč o maloj zemlji, to je možda bilo izvodljivo, ali je pitanje da li je tako nešto ikada bilo moguće za britanskog premijera ili nemačkog kancelara.

⁶ J. Čeranić, "Institucionalizacija Evropskog saveta", *Strani pravni život*, 3/ 2007, str. 36–47.

sto, u evropskim krugovima može čuti da je EU dobila “novo lice”⁷. Predsednika Evropskog saveta će, u očima evropskih građana, biti neka vrsta personifikacije Evrope, *Gospodin Evropa /Gospođa Evropa*.⁸

*Nadležnosti predsednika Evropskog saveta
na osnovu Ugovora iz Lisabona*

Na osnovu Ugovora iz Lisabona Evropski savet bira svog predsednika kvalifikovanom većinom na period od dve i po godine, sa mogućnošću jednog reizbora.⁹ U slučaju sprečenosti da obavlja dužnost ili ozbiljne greške, Evropski savet ga može razrešiti po istom postupku kako i je izabran. Funkcija predsednika Evropskog saveta je nespojiva sa bilo kojom nacionalnom funkcijom. Prilikom izbora na ovu funkciju Evropski savet mora kao kriterijum da uzme u obzir demografske i geografske raznovrsnosti u okviru EU i država članica.¹⁰

Što se tiče nadležnosti predsednika Evropskog saveta, predviđeno je da on predsedava i rukovodi radom Evropskog saveta, stara se o pripremljenosti i kontinuitetu rada Evropskog saveta u saradnji sa predsednikom Komisije, a na osnovu predloga Saveta za opšte poslove, zatim deluje u cilju lakšeg usklađivanja stavova i postizanja konsenzusa u okviru Evropskog saveta i podnosi izveštaj Evropskom parlamentu posle svakog sastanka Evropskog saveta. Osim toga, predsednik Evropskog saveta obezbeđuje, na svom nivou i u svojstvu funkcije koju obavlja, predstavljanje Unije na spoljnom planu u vezi sa pitanjima iz spoljne politike i zajedničke bezbednosti, bez povrede nadležnosti Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i politiku bezbednosti.¹¹

U odnosu na nadležnosti predsednika Evropskog saveta, nametnula su se dva sporna pitanja. Prvo, koliki je značaj ove funkcije, pošto predsednik ima samo ograničena proceduralna ovlašćenja koja se sastoje u predsedavanju sastancima Evropskog saveta. Preovladava mišljenje da će ovo zavisti od same ličnosti odno-

⁷ T.Chopin, Y. Bertoncini: “Le Traité de Lisbonne: des réponses utiles, mais partielles, aux défis politiques lancées à l’ Union européenne”, tekst dostupan na Internet adresi: http://www.robert-schuman.org/question_europe.php?num=qe-87, 15. juli 2011.

⁸ A. Lamassoure, “L’Union européenne après le *non* irlandais”, tekst dostupan na Internet adresi: http://www.robert-schuman.org/entretien_europe.php?num=26, 15.juli 2011.

⁹ Čl. 15, st. 5. Ugovora o EU.

¹⁰ Deklaracija br. 6 o članu 16(5) i (6), članu 17 (6) i (7) i članu 18 Ugovora EU.

¹¹ Čl. 15, st. 6 Ugovora EU.

sne njene harizme i sposobnosti.¹² Međutim, drugo pitanje je mnogo ozbiljnije i zahteva detaljniju analizu. Reč je o mogućnosti preplitanja nadležnosti između predsednika Evropskog saveta sa Visokim predstavnikom Unije, kao i sa predsednikom Komisije.

*Preplitanje nadležnosti predsednika Evropskog saveta
sa Visokim predstavnikom Unije i predsednikom Komisije*

Odnosi između Predsednika Evropskog saveta i Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i politiku bezbednosti, s jedne strane, i predsednika Evropskog saveta i predsednika Komisije, s druge strane, tj. pitanje da li će postojati konkurencija između ove tri funkcije, izazvalo je veliko interesovanje javnog mnjenja.

Odnos između predsednika Evropskog saveta i Visokog predstavnika Unije. – Ugovorom iz Lisabona je predviđeno da predsednik Evropskog saveta obezbeđuje predstavljanje Evropske unije u spoljnim odnosima o temama iz oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike bez uticaja na nadležnosti Visokog predstavnika.¹³ Problem je u tome što je slična odredba propisana i za Visokog predstavnika Unije prema kojoj on predstavlja Uniju u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike.¹⁴ Stoga se opravdano postavilo pitanje preplitanja nadležnosti između predsednika Evropskog saveta i Visokog predstavnika.

Budući da Ugovorom iz Lisabona nisu jasno razgraničene njihove nadležnosti, odgovor na pitanje da li će doći do preplitanja nadležnosti i konkurencije između njih zavisi isključivo od samih ličnosti predsednika Evropskog saveta i Visokog predstavnika, kao i alhemije koja će se uspostaviti među njima. Dakle, odnos između njih nije, a s obzirom na tekst Ugovora, i ne može da bude konstantan. Ovaj odnos će se menjati svaki put kada dođe do personalnih promena na mestu predsednika Evropskog saveta ili Visokog predstavnika.

Odnos između predsednika Evropskog saveta i predsednika Komisije. – Što se tiče odnosa između predsednika Evropskog saveta i predsednika Komisije, bojan da će doći do preplitanja nadležnosti nije potkrepljena odredbama Ugovora iz Lisabona. Štaviše, samim tekstom Ugovora su jasno razgraničene njihove funkcije.

¹² S. Kurpas, "The Treaty of Lisbon – How much 'Constitution' is Left", CEPS Policy Brief, No. 148, December 2007, str. 4.

¹³ Čl. 15, st. 6 Ugovora EU.

¹⁴ Čl. 27 Ugovora EU.

Različite dužnosti koje su im dodeljene impliciraju i različite tipove ličnosti koje bi trebale da vrše ove funkcije. Predsednik Evropskog saveta bi trebalo da bude osoba, sa velikim iskustvom, od koje se očekuje da čini sve da približi različita gledišta članova Evropskog saveta kako bi kompromis bio postignut i sastanci se odvijali harmonično. Budući da je zadužen za najznačajnija pitanja, od njega se ne očekuje da se bavi "svakodnevnim životom" Unije, za razliku od kolege koji predsedava Komisijom. Predsednik Komisije bi trebalo da bude osoba srednjih godina koja je u punoj snazi i zadužena je da upravlja svim tekućim unutrašnjim poslovima Unije.¹⁵

Govoreći svojevremeno o odnosu između predsednika Evropskog saveta, predsednika Komisije i Visokog predstavnika, jedan član Konvencije, zapitao je svoje kolege: "Zašto brinuti oko ovog trojstva? U Nemačkoj nema sukoba nadležnosti između predsednika Federalne države, kancelara i ministra spoljnih poslova."¹⁶ Svakako nije obavezno da nemački model bude taj koji će se primenjivati unutar EU, ali on ukazuje da ne mora da dođe do konflikta između ličnosti koje obavljaju ove tri funkcije.

Ocena dosadašnjeg rada predsednika Evropskog saveta

Prvi predsednik Evropskog saveta izabran na period od dve i po godine, koji svoju funkciju obavlja od stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, je bivši belgijski premijer Herman Van Rompuy (*Herman Van Rompuy*). Iako je bilo dosta rasprava oko njegovog imenovanja, ispostavilo se da se činjenica da dolazi iz Belgije koju karakterišu konstantne političke i ustavne razmirice, veoma dobro odrazila na funkcionisanje Evropskog saveta.

Za nešto više od godinu i po dana, koliko obavlja ovu funkciju, on je ostvario dobru saradnju sa predsednikom Komisije, Visokim predstavnikom i predsednikom Evropskog parlamenta. Osim toga, uspeo je da obezbedi dosta skladan rad Saveta, pošto je razvio izuzetno korektan odnos i svim državama koje su do sada predsedavale EU. Stoga su ocene rada predsednika Van Rompuja, za sada, veoma pozitivne. Okvalifikovan je kao "lice koje potpomaže i olakšava rad Evropskog saveta, a ne kao osoba koja predvodi Uniju". Međutim, uspesi koje je postigao predsednik Van Rompuy pripisuju se isključivo njegovom velikom iskustvu, ali i pomirljivoj

¹⁵ P. de Schoutheete and H. Wallance, "Le Conseil européen", *Notre Europe, Étude et Recherches*, 19/ 2002, str. 24.

¹⁶ E. Poncins, str.134.

prirodi. Dakle, činjenica je da ova funkcija najvećim delom zavisi od same ličnosti koja je obavlja. Stoga ne postoje nikakve garancije da će stvari podjednako dobro funkcionisati tokom mandata sledećeg predsednika.

VISOKI PREDSTAVNIK UNIJE ZA SPOLJNE POSLOVE I POLITIKU BEZBEDNOSTI

Ugovorom iz Lisabona je predviđeno da Visoki predstavnik Unije za spoljne poslove i politiku bezbednosti predstavlja EU na međunarodnom planu. Njega imenuje Evropski savet, kvalifikovanom većinom, na osnovu saglasnosti predsednika Komisije. Prilikom izbora na ovu funkciju, Evropski savet mora da uzme u obzir kriterijum demografske i geografske raznovrsnosti u okviru EU i država članica.¹⁷ Zanimljivo je da su ove odredbe o Visokom predstavniku identične sa onima predviđenim Predlogom ugovora o Ustavu EU koje su se odnosile na ministra spoljnih poslova EU. Usled otpora pojedinih država članica prema samoj ideji ustava i konceptu približavanja Unije federalnoj državi, Ugovorom iz Lisabona je termin ministar promenjen u Visoki predstavnik, ali su mu nadležnosti ostale iste.

Nadležnosti Visokog predstavnika na osnovu Ugovora iz Lisabona

Na osnovu Ugovora iz Lisabona Visoki predstavnik obavlja tri osnovne funkcije. Visoki predstavnik sprovodi spoljnu i bezbednosnu politiku Evropske unije¹⁸, predsedava Savetom za spoljne poslove¹⁹ i jedan je od potpredsednika Komisije.

Budući da se on stara o koherentnosti spoljnih aktivnosti Unije,²⁰ u oblasti spoljnih poslova je obezbeđeno jedinstvo izvršne vlasti. Visoki predstavnik obavljaće funkcije koje su do sada izvršavali Visoki predstavnik Saveta za spoljnu politiku i zajedničku bezbednost i evropski komesar za spoljne odnose. Spajanje ovlašćenja ova dva funkcionera EU u rukama jednog čoveka trebalo bi da doprinese koherentnosti evropske spoljne politike. S obzirom na činjenicu da interese EU za-

¹⁷ Deklaracija br. 6 o članu 16(5) i (6), članu 17 (6) i (7) i članu 18 Ugovora EU.

¹⁸ Čl. 18, st. 2 Ugovora EU.

¹⁹ Čl. 18, st. 3. Ugovora o EU.

²⁰ Čl. 18, st. 4 Ugovora EU.

stupa jedna ličnost, često se govori da Evropa, prvi put u istoriji evropskih integracija, na međunarodnoj sceni "ima lice i broj telefona"²¹.

Kako Visoki predstavnik predsedava formacijom Saveta ministara zaduženom za Spoljnu politiku i zajedničku bezbednost, čini se da je Ugovorom iz Lisabona predviđena jedna veoma uticajna politička funkcija. Visoki predstavnik, kao i predsednik Evropskog saveta, odvojen je od unutrašnje političkog života zemlje iz koje potiče kako bi svu svoju energiju mogao da usmeri na evropska pitanja. Štaviše, politička budućnost Visokog predstavnika zavisi isključivo od političke klime u samoj Uniji.²² Kao potpredsednik Komisije Visoki predstavnik treba da osigura doslednost delovanja Unije u spoljnim odnosima, kao i da predstavlja Komisiju u spoljnim odnosima.

Dakle, Ugovorom iz Lisabona Visokom predstavniku je dodeljena trostruka i veoma zahtevna uloga. S tim u vezi, on za svoj rad odgovara Evropskom parlamentu, predsedniku Komisije i Savetu EU. Najpre, predsednik Komisije može da zahteva ostavku Visokog predstavnika.²³ Stoga je u interesu Visokog predstavnika da bude u korektnim odnosima sa njim. Zatim, kao član kolegijuma Komisije i on je odgovoran Parlamentu koji može da izglasa nepoverenje Komisiji. U tom slučaju članovi Komisije moraju da podnesu kolektivnu ostavku. I na kraju, Visoki predstavnik je odgovoran i predsedavajućem Savetu EU. Naime, on predsedava Savetom za spoljne poslove i odgovoran je zajedno sa ministrima spoljnih poslova da koordiniše njihove aktivnosti u Savetu, ukoliko su Evropski savet i Savet EU definisali zajednički pristup nekoj temi iz ove materije.²⁴

Ugovorom iz Lisabona su, pored pomenute tri glavne funkcije, predviđene i druge nadležnosti Visokog predstavnika. On ima, zajedno sa državama članicama, pravo predlaganja odluka koje se odnose na zajedničku odbrambenu i bezbednosnu politiku.²⁵ Zatim, zadužen je da koordinira, na osnovu ovlašćenja Saveta, a u tesnoj saradnji sa Odborom za politička i bezbednosna pitanja, civilne i vojne aspekte zadataka koje EU preduzima u ovoj materiji.²⁶ Na njegov zahtev, odbor za

²¹ T. Chopin, L. Macek: "Le traité réformateur : vers une Union européenne politique ?", tekst dostupan na Internet adresi: http://www.robert-schuman.org/question_europe.php?num=qe-78, 25.juli 2011.

²² Ugovorom iz Nice je bilo predviđeno da formacijom Saveta za Spoljne poslove predsedava ministar spoljnih poslova države članice koja predsedava Unijom. On je bio zaokupljen unutrašnje političkom situacijom u svojoj zemlji, a politička karijera mu je mahom zavisila od rezultata nacionalnih izbora.

²³ Čl. 17, st. 6 Ugovora EU.

²⁴ Čl. 32, st. 2 Ugovora EU.

²⁵ Čl. 42, st. 4 Ugovora EU.

²⁶ Čl. 43, st. 2 Ugovora EU.

politička i bezbednosna pitanja može da učestvuje u utvrđivanju politike davanja mišljenja Savetu.²⁷ Takođe, ima važnu ulogu i kada je reč o primeni “klauzule solidarnosti”, koja se ogleda u pružanju pomoći državama koje su bile predmet terorističkih napada ili katastrofe prouzrokovane ljudskom delatnošću. Na posletku, budući da je EU dobila status posmatrača u UN, Visoki predstavnik je taj koji u Generalnoj skupštini UN zastupa stavove Unije.

Kada je reč o primeni odredbi o Visokom predstavniku u praksi, nameću se dva pitanja. Prvo, s obzirom na široku paletu poverenih mu nadležnosti, da li je moguće da jedan čovek sam izvršava sve ove zadatke? I drugo, ukoliko dođe do izglasavanja nepoverenja Komisiji, da li se to odnosi i na Visokog predstavnika kao njenog člana? Ideja kojom su se rukovodili autori teksta Ugovora, kada su dodeli ovako raznorodne nadležnosti Visokom predstavniku, je bila da se omogući njegova veća doslednost, otvorenost i delotvornost u materiji spoljnih poslova.²⁸ Međutim, ovoliko širok krug različitih nadležnosti zahteva da Visoki predstavnik prisustvuje velikom broju sastanaka kako u institucijama same Unije, tako i u svetu. Pri tom, kao član Komisije ima obavezu da bude u toku sa najrazličitijim temama kojima se bavi Komisija. Kada se tome pridoda i činjenica da Visoki predstavnik predstavlja Uniju u UN i da je na čelu Evropske službe za spoljne odnose, a da ove nadležnosti ne mogu biti prenete na njegove zamenike, gotovo da je sasvim izvesno da jedan čovek ne može sve ovo da postigne sam.

Osim širine nadležnosti Visokog predstavnika, veliku raspravu je izazvala i odredba o izglasavanju nepoverenja Komisiji a samim tim i Visokom predstavniku, kao njenom članu. Sporno je bilo da li u tom slučaju Visoki predstavnik prestaje da vrši funkciju potpredsednika Komisije. Vremenom se iskristalisalo da, u slučaju izglasavanja nepoverenja, članovi Komisije podnose kolektivnu ostavku, a Visoki predstavnik podnosi ostavku na dužnost koju obavlja u okviru Komisije. Ukoliko predsednik Komisije zatraži ostavku Visokog predstavnika primenjuje se postupak predviđen Ugovorom iz Lisabona prema kome Evropski savet mora da da saglasnost predsedniku Komisije.²⁹

Ocena dosadašnjeg rada Visokog predstavnika

Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona, Evropska unija je dobila novog Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i politiku bezbednosti. To je britan-

²⁷ Čl. 38, st. 1 Ugovora EU.

²⁸ J.-C. Piris, *The Lisbon Treaty – A Legal and Political Analysis*, Cambridge University Press, 2010, str. 249.

²⁹ Čl. 18 Ugovora EU.

ska političarka Ketrin Ešton (*Catherine Ashton*). Njen izbor izazvao je oštre kritike iz više razloga. Jedni su isticali da ona nema nikakvo iskustvo u ovoj oblasti, dok su drugi kao ključni argument protiv njenog imenovanja navodili da se ona na početku karijere bavila promovisanjem mira i zabranom upotrebe nuklearnog oružja i da se osoba takve političke vokacije ne može sada baviti pitanjima spoljne i odbrambene politike. Bilo je čak i onih koji su njen pol smatrali glavnom preprekom za obavljanje ove funkcije. Uprkos brojnim negodovanjima, Ketrin Ešton je imenovana za Visokog predstavnika Unije.

Nešto više od godinu i po dana od njenog izbora, ocena rezultata rada Ketrin Ešton mahom nije pozitivna. Bez obzira na to što je ova funkcija veoma zahtevna i teško je zamisliti ko bi i kako mogao u potpunosti korektno da je obavlja, njoj se zamera nemanje razvijene diplomatske veštine, što se definitivno očekuje od nekoga ko predstavlja Uniju na međunarodnoj sceni. Iako je nesporno da je ona uspostavila dobre odnose sa kolegama na unutrašnjem planu, pre svega sa predsednikom Evropskog saveta i predsednikom Komisije, njena osnovna funkcija Visokog predstavnika prema trećim državama nije ostvarena na očekivan način.

Sve u svemu, kao što je slučaj i sa predsednikom Evropskog saveta, i ova funkcija će, u budućnosti, prvenstveno zavisiti od same ličnosti koja je obavlja, a svaki novi mandat će biti jedinstven slučaj za analizu. Ipak, trebalo bi imati u vidu da ova funkcija podrazumeva izuzetno široka ovlašćenja i da nikome neće biti lako da sve te dužnosti blagovremeno i kvalitetno ispunjava.

EVROPSKA SLUŽBA ZA SPOLJNE ODNOSE

Budući da je jedan od ključnih problema sa kojim se suočava Evropska unija u poslednje vreme neujednačena spoljna politika, Ugovorom iz Lisabona je predviđeno formiranje Evropske službe za spoljne odnose (*European External Action Service – EEAS*).³⁰ Reč je o zajedničkoj diplomatskoj službi za razvijanje spoljne politike EU sa sedištem u Briselu. Visoka predstavnica Unije za spoljne poslove i politiku bezbednosti, Ketrin Ešton, dobila je zadatak da realizuje taj projekat. Onako kako je zamišljena Ugovorom iz Lisabona, Evropska služba predstavlja jedinstveni organ, koja treba da služi kao ministarstvo spoljnih poslova i diplomatsko telo EU. Cilj Evropske službe za spoljne odnose je da omogući da Evropska unija *progovori jednim glasom*.

³⁰ Nailazi se i na prevod Evropska služba za spoljnu akciju.

*Organizaciona struktura i nadležnosti
Evropske službe za spoljne odnose*

Ministri spoljnih poslova EU su u julu 2010. godine odobrili formiranje Evropske službe za spoljne odnose, a u oktobru 2010. godine Evropski parlament je usvojio velikom većinom poslednje zakone koji su bili neophodni za pokretanje službe. To je omogućilo da diplomatska služba počne sa radom 1. decembra 2010. godine, na prvu godišnjicu stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona.

U dokumentu o osnivanju navodi se da je ova služba organ funkcionalno jedinstvene Unije pod autoritetom Ketrin Ešton. Ona predstavlja novi instrument koji je nastao fuzijom službi Komisije i Saveta i priključene su joj nacionalne diplomate država članica EU. Služba je preuzela komandu nad telom od oko 1500 službenika okupljenih u Briselu i oko 800 diplomata raspoređenih u 136 delegacija EU širom sveta. Kada bude kompletirana, imaće između pet i sedam hiljada službenika u Briselu, uz postojeće delegacije u svetu. Organizacionu strukturu ove službe sačinjavaju direktorati, koji se nalaze u sedištu Evropske službe spoljnih poslova. Oni su zaduženi za pojedine zemlje i regione u svetu, multilateralne odnose, administraciju, budžet, bezbednost i komunikaciju. U sedištu se nalazi još i direktorat za upravljanje krizama, kao i službe za planiranje i pravne poslove.

Nadležnosti ove novonastale službe bile su predmet oštre debate među državama članicama i evropskim institucijama. Na zahtev parlamenta je utvrđeno da šezdeset odsto radnih mesta ove službe bude popunjeno stalno zaposlenim službenicima EU i da kontrola nad programima EU van njenih granica ostane u nadležnosti Komisije.

Glavni zadatak ove službe je da asistira, odnosno pomaže Visokom predstavniku, kako bi on ispunio svoj mandat. To uključuje vođenje zajedničke spoljne i bezbednosne politike, kao i koordiniranje delovanja Komisije u oblasti spoljnih poslova. Predviđeno je da se ova služba i sama bavi tzv. šatl diplomatijom (*shuttle diplomacy*) i posredovanju u konfliktima. U svemu tome podršku joj pruža oko sedam specijalnih predstavnika i više od 150 članova obaveštajne službe.

Pored ovih zadataka, Evropska ima za cilj da doprinese većoj povezanosti zemalja članica EU u njenim istupanjima sa trećim zemljama, u pravcu vođenja jedinstvene spoljne politike. Takođe je predviđeno da je ova služba odgovorna za strateške odluke u ključnim aspektima spoljne politike EU, a to su finansijski instrumenti u domenu saradnje, razvoja i politike susedstva.

Ocena dosadašnjeg rada Evropske službe za spoljne odnose

Mišljenja u vezi sa dosadašnjim rezultatima rada Evropske službe za spoljne odnose su podeljena. Jedni veoma pozitivno ocenjuju njene skromne rezultate, uključujući i samu Ketrin Ešton, koja koristi svaku priliku da podvuče da, kao i uvek, kada je gradi novi sistema, početak nije ni malo lak. Ona ističe da sada postoji šansa da se izgradi jača i kredibilnija evropska spoljna politika, koju je EU godinama pokušavala da uspostavi, sistem i strukture koje su postojale to nisu dozvoljavale.

Drugi, pak, najoštrije osuđuju dosadašnji rad ove službe, pre svega Ketrin Ešton koja njome upravlja. Kao jedan od njenih glavnih neuspeha ističu to što Unija dosad nije uspela adekvatno da odgovori na krizu koja potresa arapski svet. Činjenica je da je Evropska služba, čiji je cilj da omogući da Evropa progovori jednim glasom, pokrenuta tek krajem 2010. godine i da su mnoge visoke pozicije ostale upražnjene, ali to je ipak slab izgovor za nemogućnost Unija da krizi da lični pečat.³¹

Pomešane čak i kontradiktorne reakcije vlada država članica EU na arapske narodne pobune bacile su svetlo na nedostatak zajedničke spoljne politike. Međutim, one su takođe sakrile jedan mnogo bitniji nedostatak, a to da zapravo niko u Briselu nije ovlašćen da jasno definiše opšte ciljeve i interese Evrope i analizira njihove prednosti i mane u svetu koji se brzo menja.³²

Bilo kako bilo, jedno je sigurno, Evropska služba za spoljne odnose je formirana i ona neće nestati, pošto se to retko dešava sa međunarodnim birokratijama. Ostaje da vreme pokaže da li je zaista reč o novom telu koje će omogućiti da se izgradi jača, sveobuhvatnija i kredibilnija evropska spoljna politika ili smo svedoci uspostavljanja još jedne inertne birokratske službe koja nikada neće postati dovoljno važna.

POLOŽAJ EVROPSKE UNIJE U UJEDINJENIM NACIJAMA

Što se tiče položaja EU u UN, do sada je postojala mogućnost da se "glas" Unije čuje u Generalnoj skupštini UN samo preko ambasadora država članica koja u tom trenutku predsedava Unijom. Stupanjem na snagu Ugovora iz Lisabona i uspostavljanjem funkcije predsednika Evropskog Saveta, a naročito Visokog pred-

³¹ Tekst dostupan na Internet adresi: <http://www.akter.co.rs/svet/3549-zajednika-diplomatija-u-pokuaju.html>, 10. avgust 2011.

³² Tekst dostupan na internet adresi: www.danas.rs/dodaci/vikend/plave_strane7diplomate_bez_diplomatije.45.html?news_id=220496, 10. avgust 2011.

stavnika, EU je ispunila formalne preduslove na unutrašnjem planu za dobijanje statusa posmatrača u UN.

Rad Evropske unije na dobijanju statusa posmatrača u Ujedinjenim nacijama

Osim ispunjenja formalnih preduslova za dobijanje statusa posmatrača u UN, EU je Ugovorom iz Lisabona potvrdila svoje opredeljenje da poštuje principe Povelje UN i da traga za multilateralnim rešenjima za zajedničke probleme i izazove. Stoga je Unija odmah otpočela intenzivno da radi na dobijanju statusa posmatrača u UN. Međutim, u 2010. godini glasanje o rezoluciji kojom Unija dobija status posmatrača je pokazalo da lobiranje ipak nije dalo očekivane rezultate. Rezoluciji su se suprotstavile dve grupe zemalja u Generalnoj skupštini UN. S jedne strane, to su bili dosta bliski i lojalni saveznici Brisela (Novi Zeland, Australija i Kanada) od kojih se očekivalo da podrže rezoluciju.³³ S druge strane, protiv rezolucije je oštro ustala grupa predvođena Karipskom regionalnom inicijativom – Karikomom, koja je smatrala da nije korektno da samo Unija dobije dodatna prava, a ne i druge slične regionalne grupe.

Posle ovog neuspeha, nastavljeno je sa radom na tekstu rezolucije i učinjeni su izuzetni naponi da bi se postigao dogovor o njegovoj sadržini. Kako bi se udovoljilo zahtevima drugih regionalnih organizacija, predložen je amandman na rezoluciju na osnovu koga se i drugim regionalnim grupama pruža mogućnost da traže dobijanje istog statusa kao i Evropska unija. U amandmanu se navodi da na osnovu zahteva regionalne organizacije koja ima posmatrački status u Generalnoj skupštini i čije članice su postigle dogovore da predstavnici organizacije govore u ime organizacije i njenih članica, Generalna skupština može usvojiti modalitete za učešće tih predstavnika regionalnih organizacija.

Dobijanje statusa posmatrača

Dana 3. maja 2011. godine Evropskoj uniji je odobren viši status posmatrača u UN na osnovu koga će zvaničnici EU moći da se obrate u Generalnoj skupštini UN, ali Unija neće imati pravo da glasa u tom telu.³⁴

³³ One su se opredelile da ostanu uzdržane prilikom glasanja zbog toga što EU dostavila predlog rezolucije na razmatranje noć uoči glasanja.

³⁴ Prilikom glasanja u Generalnoj skupštini UN, rezoluciju kojom se Evropskoj uniji dodeljuje status "super posmatrača" podržalo je 180 od 192 zemlje. Zanimljivo je da nijedna zemlja nije gla-

EU je do sada mogla da se obrati u Generalnoj skupštini UN samo preko ambasadora zemlje koja u tom trenutku predsedava Unijom. Budući da se zemlja predsedavajući menjala na svakih šest meseci, spoljnoj politici EU nedostajao je kontinuitet, koherentnost i efikasnost na međunarodnom planu. Upravo uspostavljanjem funkcije Visokog predstavnika Unije i ovlašćenjima koja su mu dodeljena Ugovorom iz Lisabona, ovaj nedostatak je otklonjen.

Evropskoj uniji su dodeljena gotovo sva ona prava koja imaju punopravne članice UN. Dakle, Unija ima pravo da govori u Generalnoj skupštini UN, daje predloge i predlaže izmene, odgovara u raspravi, traži uvrštavanje tačaka u dnevni red i dostavlja dokumenta. Ovakav status u praksi znači da u Generalnoj skupštini UN može da govori, pre svega, Visoka predstavnica Unije, Ketrin Ešton. Za nju i njene saradnike su postavljena dodatna mesta u sali Generalne skupštine UN. Pored Visoke predstavnice, i predsednik Evropskog saveta, može da se obrati u Generalnoj skupštini UN ravnopravno sa svim ostalim predsednicima svih država članica UN.

Dobijanje statusa posmatrača predstavlja priznanje uloge EU kao globalnog aktera u UN. Međutim, sama činjenica da je Unija dobila ovakav položaj u okviru Generalne skupštine UN, sama po sebi, ne znači mnogo. Dalji razvoj situacije zavisi od same EU. Naime, ostaje da se vidi da li će EU pruženu priliku iskoristiti na pravi način, u smislu da zaista deluje kao jedinstven i koherentan akter na međunarodnoj političkoj sceni, ili će i ovo biti samo jedna od formalnosti koja suštinski neće ništa promeniti.

ZAKLJUČAK

Ugovorom iz Lisabona predviđene su znanačajne reforme u oblasti spoljne politike i zajedničke bezbednosti EU. Uspostavljanje funkcije predsednika Evropskog saveta koji se bira na dve i po godine i Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i politiku bezbednosti, zatim formiranje Evropske službe za spoljne odnose, kao dobijanje statusa posmatrača u UN predstavljaju solidnu osnovu za razvoj kredibilnije, koherentnije i efikasnije spoljne politike EU. Međutim, za uspostavljanje ujednačene spoljne politike EU i konzistentniji izgled Unije na međunarodnom planu potrebno je mnogo više od samih institucionalnih preduslova. U kom će se pravcu razvijati evropska spoljna politika zavisi, s jedne strane, od samih ličnosti koje će obavljati ove funkcije i alhemije među njima, i s druge strane, od po-

sala protiv, a da su samo Zimbabve i Sirija bile uzdržane, dok deset zemalja nije uopšte prisustvovalo glasanju.

litičke volje vlada dvadeset sedam država članica, tj. od toga koliko oni budu sve-sni značaja ujednačene spoljne politike EU.

Osim toga, evropska spoljna politika ne tiče se samo reakcija EU na političke događaje na međunarodnoj sceni, ma koliko to važno bilo. Za blok koji čini pola milijarde ljudi, spoljna politika treba da zastupa i brani širok dijapazon interesa što je dosad bila odgovornost vlada država članica. Kao i uvek, glavni problem predstavljaju vlade dvadeset sedam zemalja. Naime, vlasti EU u Briselu nemaju organizovan pristup međunarodnim odnosima koji je za njih generalno prihvatljiv ili koji bi legitimno zainteresovane strane u politici, biznisu ili civilnom društvu mogle da analiziraju ili modifikuju. Međutim, u svetu globalizacije, kompanije i industrije koje su stacionirane u EU i koje su od suštinske važnosti za blagostanje Evropljana sve su manje nacionalne. Shodno tome, pojedinačna diplomatska snaga vlada zemalja EU nije dovoljna za zadatak koji je u ovom trenutku veoma važan, a koji će vremenom postati još značajniji.³⁵

JELENA ČERANIĆ, Ph.D.,

Research associate, Institute of Comparative Law, Belgrade

INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF EU FOREIGN POLICY UNDER THE LISBON TREATY

Summary

The paper deals with the institutional framework of EU Foreign Policy under the Lisbon Treaty. After introductory notes with regard to the development of the Common Foreign and Security Policy within the EU, the first part of the article is dedicated to the position of the President of European Council with a term of two years and the half. The special attention is paid to the relations among the President of European Council, the President of Commission and the High Representative. In the second part of the article the author analyses the competences of the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy. One of the Lisbon Treaty's innovations is the creation of a new European External Action Service (EEAS), intended as a diplomatic corps that will oversee not only Europe's huge aid and humanitarian budget but also relations with countries around the world. Thus the third part of the article is dedicated to the EEAS. In the fourth part, the observer status of the EU in the United Nations is analyzed. Within the concluding observations, the author sums up presented observations and especially emphasizes the importance the institutional reform, including the observer status in the UN, for the future development of the EU Foreign Policy.

³⁵ Tekst dostupan na internet adresi: www.danas.rs/dodaci/vikend/plave_strane7diplomate_bez_diplomatije.45.html?news_id=220496, 10. avgust 2011.