

EVROPSKI SAVJET I PROMJENE KOJE DONOSI LISABONSKI UGOVOR

THE EUROPEAN COUNCIL AND LISBON TREATY CHANGES

DANIJELA JAĆIMOVIĆ,

Univerzitet Crne Gore, Ekonomski fakultet Podgorica

Apstrakt: Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora 1 decembra 2009. zaokružen je dugo očekivan institucionalni okvir u EU. Osnovni cilj ovog Ugovora je da učini rad institucija efikasnijim, transparentnijim i demokratičnijim. Lisabonskim ugovorom definisane su institucije Unije i to: Evropski parlament, Evropski savjet, Savjet, Evropska komisija, Sud pravde Evropske unije, Evropska centralna banka i Revizorski sud. Pred samog definisanja institucija Unije, Ugovor donosi i brojne promjene uvodeći nove pozicije u radu institucija. Promjene i prilagodavanja su nužne ali da li su zemlje članice i same institucije spremne za ove značajne promjene.

Cljučne riječi: Lisabonski ugovor, institucije, promjene.

Abstract With entering into force of the Lisbon Treaty on December 1, 2009 a long-awaited EU institutional framework has been established. The main goal of this Treaty is to enable more efficient, transparent and democratic work of the institutions. The Lisbon Treaty regulates the institutions of the Union: European Parliament, European Council, Council, European Commission, The Court of Justice of the European Union, the European Central Bank and the Court of Auditors. Apart from defining the Union institutions, the Treaty brings also many changes through introduction of the new positions in the work of the institutions. The changes and the adjustments are necessary but are either the member states or the institutions themselves ready for these important changes?

Key words: Lisbon Treaty, Institutions, Changes.

JEL Classification: F 00;

Review; Received: April 25, 2010

1. Uvod - institucionalne novine Lisabonskog ugovora

Novi ugovor iz Lisabona kojim je definisano funkcionisanje EU, poslije dugog perioda ratifikacije je stupio je na snagu 1 decembra 2009. Cilj ovog Ugovora je da riješi brojne postojeće izazove sa kojima se Unija suočava, danas, kao i efikasno rješavanje budućih izazova.

Stupanjem na snagu Lisabonskog sporazuma, ukazuje da je EU položila težak ispit institucionalne konsolidacije i da je spremna da se suoči sa izazovima konkurentnosti, koje donosi XXI stoljeće. Lisabonski ugovor donosi niz značajnih izmjena, a najvažnije se tiču strukture i pravila na osnovu kojih funkcioniše EU. Njegovim ratifikovanjem, dolazi do izmjena i dopuna već važećih akata: Ugovor o osnivanju Evropske zajednice (Rimski ugovor) postaje Ugovor o funkcionisanju Evropske unije, a Ugovor o Evropskoj uniji revidira se u pogledu institucija, unapređenja saradnje, spoljne, bezbjednosne i odbrambene politike..

U institucionalnom smislu, Lisabonski ugovor donio je niz značajnih promjena u pogledu sastava, načina rada i odlučivanja evropskih institucija (Đurović 2010, s. 18) :

□ EU postaje pravno lice, a time Unija dobija pravo da: zaključuje ugovore sa drugim pravnim licima i bude član međunarodnih konvencija, ili drugih međunarodnih organizacija;

□ Stalna funkcija Predsjednika Evropskog savjeta, umjesto dosadašnje rotirajuće funkcije (na svakih šest mjeseci), gdje je svaka država imala mogućnost da predsjedava Evropskim savjetom, stalna funkcija Predsjednika sa mandatom na dvije i po godine, i mogućnošću jednog reizbora.

□ Ustanovljava se nova funkcija - Visokog predstavnika EU za spoljne poslove i politiku bezbjednosti, koja zapravo spaja u jednu poziciju postojeće dvije - Visokog predstavnika EU za spoljne poslove i politiku bezbjednosti i Evropskog komesara za spoljne odnose.

□ Povećanje uloge i značaja Evropskog parlamenta proširuju se ovlaštenja ove institucije, koja se odnose na zakonodavne i budžetske funkcije, a u procesu odlučivanja, Evropski parlament donosi odluke sa Savjetom ministara, kroz proceduru saodlučivanja. Broj poslanika u Evropskom parlamentu, može biti maksimalno 750 poslanika plus predsjednik Evropskog parlamenta, gdje gornja granica, u pogledu broja poslanika država članica je 96 (umjesto dosadašnjih 99), a donja granica je 6 (umjesto dosadašnjih 5). Evropski parlament izjašnjava se o Predsjedniku Komisije, kog predloži Evropski savjet kvalifikovanom većinom;

□ Evropska komisija i dalje zadržava centralnu ulogu u EU. Evropsku komisiju, do kraja 2014. sačinjavaće po jedan komesar iz svake države članice, a poslije toga, treba da je čine dvije trećine od ukupnog broja država

članica (trenutno bi to bilo 18 od ukupno 27 članica), ukoliko to jednoglasno ne izmjeni Evropski savjet.

- *Nacionalni parlamenti dobijaju na značaju*, jer im se daje mogućnost da razmatraju sve nacрте zakona prije njihovog usvajanja u Evropskom parlamentu. Ovim „mehanizmom ranog upozorenja“ kroz učešće nacionalnih parlamenata, sprječava se eventualno prekoračenje ovlaštenja EU u onim pitanjima, koja se najbolje mogu riješiti u nacionalnom, odnosno lokalnom nivou;
- *Princip dvostrukog kvalifikativnog odlučivanja u Savjetu ministara*, gdje mora postojati podrška od 55% država članica (to je danas zapravo 15 država od ukupnog broja članica - 27), i 65% ukupne populacije EU, za odbijanje ili blokadu donošenja neke odluke, neophodno je da bude uključeno najmanje 4 države članice EU. Međutim, u određenim veoma osjetljivim oblastima, kao što su: odbrana, spoljna politika, oporezivanje, socijalna sigurnost i kultura, važiće i dalje jednoglasno donošenje odluka;
- *Lisabonskim sporazumom ukida se stubovni sistem* na kojem se dosadašnja EU zasnivala, te na taj način Evropska unija postaje konsolidovano tijelo sa svojim sopstvenim zakonodavstvom.
- *Uvodi se i pravo na građansku inicijativu*, te na taj način, EU, omogućava i pospješuje aktivnije učešće građana u procesu donošenja odluka i nastanak zakonodavstva u Evropi.
- *Postupak o povlačenju iz EU*. Savjet EU odlučuje kvalifikativnom većinom o povlačenju iz pregovora sa državom kandidatom, poslije čega Evropski parlament odobrava i potvrđuje odluku Savjeta. U slučaju da neka država, koja je istupila iz EU, ponovo poželi da pristupi mora da podnese novi zahtjev za članstvo i da ispuni sve uslove i kriterijume pristupanja;

2. Evropski savjet - od centra moći do institucije

Lisabonskim ugovorom Evropski Savjet postao je i formalno institucija Unije i na taj način dugogodišnja dominantna, ali neformalna uloga, postala je kroz Ugovor priznata i definisana.

Ideja o formiranju jednog ovakvog tijela u okviru institucija potekla je još 1960-tih godina, koje je trebalo da obezbijedi koordinaciju aktivnosti, a da istovremeno predstavlja moć i snagu u EU. Međutim, ovakav prijedlog nije bio podržan od zemalja Beneluksa, koje su u tom projektu vidjele institucionalizaciju direktorata velikih zemalja.

Evropska politička koordinacija je vremenom postala problem, a dovođenje na jedno mjesto najodgovornijih ljudi (a ne trčanje od jednog do drugog predsjednika države)¹, dovelo je do potrebe redovnog sastajanja predsjednika država ili vlada², što bi trebalo da obezbijedi koordinaciju i konzistentnost.

Za formiranje Savjeta od velike važnosti je bio uticaj predsjednika Francuske, D'Estena, koji je bio jako posvećen projektu EU integracija. On je uložio svoju moć i energiju, radi realizacije ovog projekta i ubijedio predsjednika Zapadne Njemačke, Helmut Šmita za podršku. Tako da je 1974. uslijedio je predlog Žan Monea, koji je ukazao da je potrebno da dođe do regularnih sastanaka šefova država, što bi predstavljalo provizornu vladu Evrope, čiji bi zaključci predstavljali moć i snagu u EU. Kredibilitet Monea je bio dovoljan da zemlje Beneluksa obezbijede, uticaj i položaj malih zemalja. Od tada, rad i značaj Savjeta je rastao i sastanci Savjeta su davali ritam aktivnostima EU. Od samog početka Savjet je prepoznat kao institucija sa najviše političkog autoriteta u Evropskoj zajednici

Legalna priroda Savjeta, je bila predmet značajne akademske debate, sve do usvajanja Lisabonskog ugovora, decembra 2009. Dio problema poticao je iz činjenice da je za prvih 12 godina postojanja (1974-86.godine) Evropski Savjet pokazao značajnu moć i bez legalne zasnovanosti na Ugovoru. U visoko strukturiranom legalnom sistemu na kojem je počivala Zajednica, ovo je bio zaista čudan fenomen. Sve do „Lisabona“ Savjet nije bio institucija, ali svakako mjesto moći i mjesto gdje su se donosile strateške odluke. Sa stupanjem na snagu najnovijeg Ugovora, Savjet i formalno postaje institucija u EU, koja predstavlja sami vrh piramide moći u institucionalnim sistemu, na što ukazuju osnovne karakteristike Evropskog savjeta (Peterson 2005, p. 105):

Autoritet: Savjet dovodi zajedno političare koji su, na bazi nacionalnog kapaciteta, ultimativni donosioci odluka. Oni se sastaju da bi zajednički donijeli odluku i da bi se te odluke poštovala. Specifična priroda rada Evropskog savjeta su *zaključci*, koji su rezultat rada sastanaka Savjeta. Oni nemaju direktnu pravnu važnost, ali predstavljaju tkz. *meke zakone* koje druge evropske institucije, moraju uzeti u obzir i poštovati. *Zaključci* su jako poštovani dokumenti i imaju realan uticaj na Uniju.

Neformalnost: Evropski savjet pridaje veliku pažnju neformalnosti sastanaka. To su sastanci veoma ograničenog tipa, gdje šefovi država i ministri inostranih poslova sjede zajedno, licem u lice, često se obraćajući jedni drugima ličnim imenima. Mnogi smatraju da je Savjet iznenađujuće uspješan baš zbog svoje intimnosti. Vremenom sastanci su postali više strukturirani i određena dokumenta su predmet debatiranja. Ali u suštini privatni i idirektni kontakt, često i konfrontalni je ostao. Održavanje sastanaka u regularnim intervalima dovodi do uzajamnog razumijevanja, što je neuobičajeno na nivou međunarodnih odnosa.

„Nejednaki“ odnosi moći: Članovi Savjeta su svi jednaki, kao što i njihove zemlje imaju jednak status u međunarodnom pravu. Međutim, pošto je Savjet središte moći, činjenica da neki participanti imaju više (predstavljaju veću zemlju) ili manje moći, je vidljiva i razumljiva za sve. U slučaju Savjeta, manje zemlje su svjesne da su mnogo manje zaštićene u Savjetu nego u nekoj drugoj instituciji, rukovodenoj zakonskim pravilima i procedurama; kao

¹ Radi rješavanja važnih pitanja prije potpisivanja Rimskog ugovora.

² Zajedno sa ministrima inostranih poslova, sve do stupanja na snagu Lisabonskog ugovora.

što je slučaj sa Komisijom, gdje su sva prava i povlastice precizno definisani Ugovorom.

Senioritet: Članstvo u Savjetu nije brojno i međusobni odnosi su veoma važni, tako da je balans moći pod uticajem senioriteta. Novopridošli članovi ne mogu da ostvare svoje pravo - moć na prvom sastanku. Šefovi manjih zemalja mogu očekivati da će ostvariti veći uticaj ako su prisutni nekoliko godina.

Ravnodušnost (prije stupanja na snagu Lisabonskog ugovora): Podrazumijevajući Savjet kao centar moći, može se objasniti njegova ravnodušnost u institucionalnim uslovima. Njegova moć, procedure, donošenje odluka nije precizno definisano i određeno Ugovorima. Savjet raspravlja o bilo kojem problemu o kojem želi, na način na koji procjenjuje da je najadekvatniji. Bez obzira što njegova uloga nije jasno definisana, ona je osnovna za život Unije.

3. Članstvo i nadležnosti

Evropski savjet čine šefovi država i vlada država članica EU, zajedno sa Predsjednikom Savjeta³ i predsjednikom Evropske komisije, Visoki predstavnik EU za spoljne poslove i politiku bezbjednosti učestvuje u njegovom radu, kao i Generalni sekretar (European Commission, 2009, p. 2). Uzimajući u obzir da Evropski savjet okuplja najmoćnije političare u Evropi i svijetu, vrlo često se za sastanke Savjeta, kaže Samiti. Kompozicija učesnika u Savjetu i njena fleksibilnost je mala, u poređenju sa ostalim institucijama.

Uloga Evropskog savjeta je da obezbijedi neophodne podsticaje za razvoj i da definiše generalne političke smjernice i prioritete⁴. U nadležnosti Evropskog savjeta spadaju ključna pitanja Unije, kao što su osnovni politički problemi saradnje, pravci razvoja, način odlučivanja o pojedinim pitanjima, odluke u kriznim situacijama, ugovori ili važna ekonomska i spoljopolitička pitanja, uključujući pitanje proširenja Unije. (Prokopijević, 2009, s. 49).

Do stupanja na snagu Lisabonskog ugovora svaka zemlja članica Unije, dobijala je ulogu šestomjesečnog predsjedavanja Savjetom, u skladu sa unaprijed definisanim rotirajućim redom. U suštini predsjedništvo je snaga koja je vodila Evropski savjet. Zemlja koja predsjedava Savjetom imala je glavnu riječ u organizaciji sastanaka, pripremi agende, bliskoj saradnji sa kolegama u vezi klarifikovali pozicija, testiranja mogućih rješenja i sl.

Rotirajuće predsjedništvo je posebno i neobično institucionalno obilježje, a preuzimanje obimnih i odgovornih dužnosti na period od šest mjeseci, je sve više bio predmet kritike. Kritike su se odnosile, da je period predsjedavanja suviše kratak da bi se nešto postiglo i da postoji veoma malo podsticaja da se izradi nešto trajno, kao i da neke zemlje, posebno one „male“, nijesu dorasle zadatku predsjednikovanja, i da „velike“ zemlje mogu nametati svoje nacionalne ciljeve kroz predsjedavanje (Kollman 2003, 55). Za druge, rotirajuće predsjedavanje je davalo svim zemljama članicama, jednake mogućnosti da na peri-

od od šest mjeseci, budu na čelu EU i da aktivno učestvuju u usmjeravanju i donošenju odluka. Ipak, praksa rotirajućeg predsjedavanja pokazala je da slabi stabilnost i kontinuitet rada Evropskog savjeta, a i same Unije. Tako da je jedna od najvažnijih novina Lisabonskog ugovora, uvođenje stabilnog predsjedavanja, kroz uvođenje funkcije predsjednika Savjeta⁵, što je karakteristično i za ostale institucije poput Evropskog parlamenta i Komisije.

Savjet je održavan u zemlji koja predsjedava, sve do 2001. Od kada je Unija dobila 18 članova sastanci se održavaju u Briselu, a što se tiče završnog sastanka, zemlja koja predsjedava slobodna je da odluči gdje će biti. Prema Lisabonskom ugovoru održavanje Savjeta je u Briselu. Savjet će treba sastajati dva puta u svakih šest mjeseci, i to u Briselu. Na prijedlog Predsjednika, uz saglasnost Savjeta za opšte poslove ili Corepera (Komiteta stalnih predstavnika), mjesto održavanja može biti i negdje drugdje, a sastanci Savjeta češći. Zavisno od agende, Savjetu mogu prisustvovati i resorni ministri.

Sastanci Savjeta su veoma kratki i intenzivni ali podrazumijevaju velike pripreme unaprijed. Pripremaju se dokumenta i diskusije za moguća pitanja agende. Ipak, političko rukovodstvo je u rukama samog Predsjednika Evropskog savjeta. Na kraju svakog Savjeta, održava se pres konferencija. Često i svaka delegacija daje svoju pres konferenciju za novinare, koji moraju da trče od jednog do drugog presa. Upoređujući date informacije na presu, novinari dobijaju čistiju sliku o aktuelnoj debati. Narednih nekoliko dana Predsjednik Evropskog savejta zajedno sa predsjednikom Komisije izvještava Evropski Parlament o zaključku sastanka. (Nugent, 2005, p. 181)

4. Predsjednik Evropskog savjeta-nova pozicija

Da bi se prevazišli problemi i obezbijedila koordinacija i bolja fokusiranost evropskih politika, napušta se model rotirajućeg predsjedavanja i Lisabonskim Ugovorom, uvodi funkcija stabilnog predsjedavanja kroz funkciju Predsjednika savjeta. Savjet dobija i formalno način rada. Predsjednik Savjeta se bira kvalifikovanom većinom u Evropskom savjetu, na period od dvije i po godine, sa mogućnošću jednog re-izbora. Na bazi političkog dogovora, koji su postigli šefovi država i vlada 19. novembra 2009., izabran je gosp. Herman Van Rompuy za predsjednika Evropskog savjeta, na period od 1. decembra 2009. do 31. maja 2012. (European Commission 2010, p. 1).

Osnovne nadležnosti predsjednika Evropskog savjeta, koji treba biti izabran na bazi ličnih kapaciteta, su da: predsjedava i vodi rad Evropskog savjeta, predsjedava i rukovodi radom Evropskog savjeta, osigurava njegovu pripremu i kontinuitet rada, djeluje u cilju lakšeg usaglašavanja stavova i postizanja konsenzusa u okviru Evropskog savjeta; podnosi izvještaj Evropskom Parlamentu poslije svakog zasjedanja Evropskog savjeta. Predsjednik Evropskog savjeta, simbolično i suštinski, predstavlja glas i lice Evropske unije i predstavlja Uniju na međunarodnoj

³ Predstavlja novu funkciju definisanu Lisabonskim ugovorom.

⁴ Treba istaći da Savjet nema legislativnu funkciju.

⁵ Predsjednik Evropskog savjeta neće moći da preuzme i nacionalni mandat.

sceni. Predsjednik na svom nivou i u svojstvu funkcije koju obavlja, predstavlja Uniju na spolnjem planu u vezi sa pitanjima iz spoljne politike i zajedničke bezbjednosti, bez povreda nadležnosti Visokog predstavnika Evropske unije za spoljne poslove i politiku bezbjednosti. U ovom domenu nadležnosti predsjednika i nove pozicije Visokog predstavnika EU za spoljne poslove i politiku bezbjednosti se mogu preklapati i time mogu biti konflikte.

Rad Evropskog Savjeta priprema Predsjednik Savjeta u saradnji sa Predsjednikom Komisije, a na bazi rada Savjeta za opšte poslove. Rad Savjeta i samog Predsjednika pomaže Generalni sekretarijat Savjeta ministara, kao i kancelarija Predsjednika. S obzirom, da je Lisabonski ugovor donio novu funkciju Predsjednika Evropskog savjeta, puno se raspravljalo o profilu ove pozicije u evropskim krugovima. Ali po mišljenju aktuelnog predsjednika samo je jedan profil moguć, a on je baziran na „dijalogu, jedinstvu i akciji“. Za efektivan rad Evropskog savjeta, potrebni su dobri „inputi“ Savjeta (Savjeta ministara), a od vitalnog značaja je bliska i konstantna kooperacija između Predsjednika Savjeta, predsjednika vlade ili države koja predsjedava i Predsjednika Komisije (nedjeljno).

Agendu takozvanih Samita, priprema Predsjednik Evropskog savjeta zajedno sa zemljom koja predsjedava Savjetom ministara i Predsjednikom Komisije, najmanje četiri nedjelje prije zakazanog termina. Draft agende se dostavlja Savjetu za opšte poslove, a sve ostale formacije Savjeta (Savjeta ministara) svoje prijedloge za dnevni red (agendu) mogu dostaviti dvije nedjelje prije održavanja Evropskog savjeta. Zatim Predsjednik priprema nacrt dnevnog reda i nacrt zaključaka i raspravlja o tome sa Savjetom za opšte poslove. Sastanci Savjeta nisu otvoreni za javnost, a samo strogo definisani broj zvaničnika može prisustvovati Savjetu. Odlučivanje u Evropskom Savjetu se zasniva na konsenzusu, tako da bliska atmosfera, koja vlada na sastancima Savjeta, predstavlja ujedno i ključ za ostvarivanje konsenzusa

5. Visoki predstavnik Evropske unije za spoljne poslove i politiku bezbjednosti i Služba za spoljne poslove

Ugovorima iz Maastrichta, formirana je EU koja je imala „tri stuba“ koja su podrazumijevala, ekonomske zajednice, ali i kooperaciju u okviru zajedničke spoljne i bezbjednosne politike i saradnja u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova. Lisabonski ugovor je ukunio „stubove“, stvarajući jedinstvenu institucionalnu strukturu. Ovim ugovorom kreirana je i jedna nova pozicija Visokog predstavnika za spoljne poslove i politiku bezbjednosti (*High Representative for Common Foreign and Security Policy*). Bivši španski ministar spoljnih poslova Javier Solana je bio na ovoj funkciji sve do imenovanja Catherine Ashton decembra 2009.

Lisabonskim ugovorom je predviđena je nova funkcija u Evropskom savjetu - Visokog predstavnika Evropske unije za spoljne poslove i politiku bezbjednosti. Postojeća pozicija Visokog predstavnika (na kojoj se dosada nalazio Javier Solana) i pozicija evropskog komesa-

ra za spoljne odnose (na kojoj se nalazila Benita Ferrero-Waldner) su spojene u jednu. Na ovaj način obezbijedena je veća koherentnost i jedinstvo aktivnosti Evropske unije na planu spoljne politike. Za Visokog predstavnika EU za spoljne poslove i politiku bezbjednosti izabrana je gosp. Catherine Ashton za period od 1. decembra 2009, sve do kraja mandata tekuće Komisije. Na poziciji Generalnog Sekretara izabran je gosp. Pierre de Boissieu. (od 1. decembra 2009. do juna 2011.). Rad Visokog predstavnika, takođe, treba biti potpomognut posebnim tijelom – novom Službom za spoljne poslove (*European External Action Service-EEAS*), sami rad pomaže sa budžet od oko 4 milijarde €.

Visoki predstavnik se imenuje od strane Evropskog savjeta (kvalifikovanom većinom), uz saglasnost Evropske komisije, što potvrđuje Evropski parlament, gdje polaže zakletvu. U isto vrijeme Visoki predstavnik je i potpredsjednik Evropske komisije i predsjedava Savjetom spoljnih poslova. Glavne nadležnosti Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i politiku bezbjednosti su da: sprovodi zajedničku spoljnu i bezbjednosnu politiku, da sa svojim prijedlozima utiče na razvoj ove politike, predsjedava Savjetom spoljnih poslova, predstavlja Uniju po pitanjima spoljnih i bezbjedonosnih poslova, rukovodi Službom za spoljne poslove – EEAS (European Commission 2009, p. 1).

Uvođenjem pozicije Visokog predstavnika EU za spoljne poslove i politiku bezbjednosti, EU dobija svojevrsnu poziciju „šefa diplomatije“, koji u oblasti spoljnih akcija Unije, treba da osigurava sprovođenje odluka koje su usvojili Evropski savjet i Savjet (ministara). Visoki predstavnik On, u ime Unije, vodi političke razgovore sa trećim zemljama i iznosi stavove Unije u međunarodnim organizacijama i na međunarodnim konferencijama.

Služba za spoljne poslove je nova služba koje će biti pod autoritetom Visokog predstavnika, koja je jedinstvena po ulozi i funkciji u EU sistemu. Pomagaće u očuvanju konzistentnosti i koordinaciji spoljnih aktivnosti Unije. Članovi EEAS biće sastavljeni od službenika iz nadležnih službi Generalnog sekretarijata Savjeta i Komisije, kao i osoblja koje detaširaju nacionalne diplomatske službe. Ova služba je odvojena od Komisije i Sekretarijata Savjeta, i nezavisna u smislu administrativnog budžeta i menadžmenta osobljem. Ovim Služba za spoljne poslove dobija svoju poziciju u budžetu.

Uloga Visokog predstavnika u okviru novog ugovora, je „inter-institucionalna“ i time neuobičajena i netipična u dosadašnjim evropskim integracijama, jer je nalazi između Komisije i Savjeta. Visoki predstavnik je ujedno i potpredsjednik Evropske komisije i u toj funkciji treba da se ponaša „kolegijalno“ u okviru autoriteta Predsjednika Komisije, kao i bilo koji drugi član „koledža“. Dok kada se radi o Zajedničkoj i odbrambenoj bezbjednosnoj politici (*Common Foreign Security and Defence Policies*) može imati određenu autonomiju. Ipak, treba napomenuti, da trgovinska i razvojna politika su definisane kao obaveze relevantnih komesara u okviru Komisije. Takođe, postoje indikacije da bi neke zemlje članice radije vidjele da budžetska

razvojna pomoć bude u nadležnosti EEAS, nego Komisije. Čime se otvara pitanje povlačenja linije između Komisije i Službe za spoljne poslove.

Sa stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora, delegacije Evropske komisije u trećim zemljama postaju „Delegacije Unije“ koje će biti pod autoritetom Visokog predstavnika, a biće dio struktura EEAS osoblja. Delegacije će se sastojati od osoblja EEAS i osoblja Komisije, a raspolaže sa dva budžeta: prvi administrativni EEAS, a drugi operativni budžet za koji je Komisija odgovorna EU, budžetskim vlastima. Ovakva organizacija, osoblja i budžeta može dovesti od tehničkih, političkih i zakonskih teškoća, što ne treba podcjenjivati.

Služba za spoljne poslove je nova služba koje će biti pod autoritetom Visokog predstavnika, koja je jedinstvena po ulozi i funkciji u EU sistemu. Pomagaće u očuvanju konzistentnosti i koordinaciji spoljnih aktivnosti Unije. Članovi EEAS biće sastavljeni od službenika iz nadležnih službi Generalnog sekretarijata Savjeta i Komisije, kao i osoblja nacionalnih diplomatskih službi, odnosno 3000 diplomata, raspoređenih u 130 delegacija u zemljama i međunarodnim organizacijama, širom svijeta. Znači radi se o jedinstvenoj *sui generis* instituciji u EU, bliskoj Komisiji i Savjetu. Najveći prioritet je uspostaviti Službu za spoljne poslove od 1 maja, (što je bio prvobitni datum), i definisati spoljne politike za EU.

5. Umjesto zaključka-efikasnije ili brojnije institucije?

Visoka predstavnica se od stupanja na dužnost, susrela sa osnovnim problemom: kako agregirati interese (ili jezike) 27 suverenih država i učiniti da zemlje članice govore istim jezikom u domenu spoljnih odnosa. Svaka zemalja članica htjela je da Visoki predstavnik govori njenim glasom. To je zasigurno jedan od najvećih savremenih izazova u EU (Anonymous 2010, p. 12). Izazovi koje dolaze kao što je buduće članstvo Hrvatske u EU, pozicija Makedonije, rast zainteresovanosti Njemačke da učestvuje intenzivnije u spoljnoj politici EU, ukazaće na valjanost ovih tvrdnji. Ovi izazovi zahtijevaju veliko iskustvo, respektabilnost Visokog predstavnika i njegovu vještinu ka konsenzusima⁶.

Izborom ličnosti za Visokog predstavnika, evropski lideri signaliziraju da li na ovoj poziciji žele vidjeti nekog ko bi više služio njihovim interesima ili rivala. Skeptici sumnjaju u snagu baronese Ashton, gdje po njima, Lisabonski ugovor u ovoj fazi ne raspolaže sa pravilima, procedurama i institucijama za uspostavljanje prave spoljne politike EU, gdje *sui generis* priroda Visokog predstavnika, može zakomplikovati i onako jako kompleksnu situaciju. (Gardner 2010, pp 104).

Treba imati u vidu, da je još 5 komesara zaduženo za određeni vid spoljnih odnosa, plus uloga Predsjednika Savjeta, što može značajno uticati na efikasnost rada

Visokog predstavnika. Ipak, najviše zavisi od uspjeha samih odnosa koje budu izgradili, Predsjednik Komisije Barosso i Visoka predstavnica Ashton, ako i komesara De Guch zaduženog za trgovinu, Piebalgs za razvoj, Fule za proširenje i evropsku susjedsku politiku, Georgieva zadužene za međunarodnu saradnju, humanitarnu pomoć i ugovor na krizu.

Dok jedni raspravljaju o snazi i autoritetu Visoke predstavnice i njenim rezultatima rada, mogućnostima i ograničenjima koje nudi Lisabonski ugovor, Evropska komisija jasno poručuje da potreba za EU koja će govoriti jednim jezikom, veća nego ikad, u sve više globalizovanom svijetu (European Commission, 2010, p. 5). Savremena ekonomska i finansijska kriza, čini jasnim nepostojanje ekskluzivnih kompetencija na EU nivou u područjima kao što je monetarna, makro-ekonomska i fiskalna politika. U stvarnosti, uloga i učinak EU i skorašnjim međunarodnim tijelima (G20, OECD, Kopenhaska konferencija o klimatskim promjenama i STO) je neohrabrujući, tako da je vođstvo u EU spoljnim poslovima, potrebno kao nikad do sada.

Lisabonski ugovor ne nudi magična i automatska rješenja, ali zasigurno nudi sredstva i alate za efikasniju evropsku spoljnu politiku, a zemalje članice će morati vremenom, da razviju zajednički pogled na spoljne poslove i međunarodno bezbjednosno okruženje.

Literatura

Anonymous. The Problem With Baroness Ashton Wall Street Journal (Europe), Brussels, 2010.

Đurović G. (2010), Integracija u Evropske i Euroatlanske Strukture - Crna Gora u XXI stoljeću – u eri kompetitivnosti, Crnogorska akademija nauka i umjetnosti.

European Commission, Institutional change in the EU under the Treaty of Lisbon- the European External Action Service (EEAS), Working paper, N^o 1836980_2, Brussels.

European Commission, The High Representative for Foreign Affairs and Security Policy/The European External Action Service, 2009.

European Commission, President of the European Council, 2009.

Gardner, A. (01/04/2010) "New Treaty, New Influence?", *Foreign affairs (New York, N.Y.)* (0015-7120), 89 (2).

Kollman, K. (2003), The Rotating Presidency of the European Council as a Search for Good Policy, *European Union Politics*, 4(1).

Nugent, N. (2005), *The Government and Politics of the European Union*, Palgrave Macmillan Ltd, Hampshire, UK.

Peterson, J., Shackleton, M. (2005), *The Institutions of the European Union*, Oxford University Press UK, (Oxford).

Prokopijević, M. (2009), *Evropska Unija, Službeni glasnik*, Beograd.

⁶ Po nekima imanovanje Katherine Aston, nije pravi izbor, jer je do sada nije imala visoke pozicije u vladi Velike Britanije i skromno iskustvo u Evropskoj komisiji od 14 mjeseci na poziciji komesara za trgovinu.