

UDK: 327.56: 351.88(061.1EU)
Biblid 0543-3657, 61 (2010)
God. LXI, br. 1140, str. 38–53
Stručni rad
Primljen: 12. septembar 2010.

*Dorđe PAVLOVIĆ*¹

Institucija Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku i Evropska služba spoljnih poslova

SAŽETAK

Stupanje Lisabonskog ugovora na snagu donelo je promene u spoljnopoličkom delovanju Evropske unije. Jedna od najznačajnijih izmena je institucija Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku. U radu ćemo sagledati kratak istorijat institucije, predstaviti način izbora i razrešenja, dužinu trajanja mandata Visokog predstavnika, izneti ovlašćenja institucije, razmotriti položaj Visokog predstavnika u Savetu spoljnih poslova, Evropskoj komisiji i Evropskom savetu, kao i njegov odnos sa Evropskom parlamentom. Posebna pažnja biće posvećena predstavljanju organizacije Evropske službe spoljnih poslova.

Ključne reči: Evropska unija, Lisabonski ugovor, Visoki predstavnik, Evropska služba spoljnih poslova, Zajednička spoljna i bezbednosna politika, Savet spoljnih poslova EU.

Istorijat institucije Visokog predstavnika

Direktan prethodnik institucije Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku bila je institucija Visokog predstavnika za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku uvedena Ugovorom iz Amsterdama.² Institucija je uvedena zarad poboljšanja efikasnosti i

¹ Dorđe Pavlović, diplomirani politikolog za međunarodne poslove, student diplomskih akademskih studija evropskih integracija na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Beogradu, E-mail: djolepfpn@yahoo.com

² Uбудuće ćemo koristiti skraćeni naziv „Visoki predstavnik“, gde god je to moguće. Važno je primetiti da je povećanje nadležnosti sadašnje institucije Visokog predstavnika rezultiralo i u zameni sintagme „spoljna politika“ (*Foreign Policy*) sintagmom „spoljni poslovi“ (*Foreign Affairs*) u njenom nazivu, pošto je drugi pojam širi od prvog. Takođe, značajno je što se u nazivu institucije ne koristi

koordinacije u okvirima Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSPB), tada drugog stuba Evropske unije. Ta funkcija bila je spojena sa funkcijom generalnog sekretara Saveta. Nije bilo ograničenja u pogledu reizbora, a mandat je bio petogodišnji. Birao ga je Savet kvalifikovanom većinom. Na sceni spoljnostopolitičkih predstavnika Evropske unije (EU) različitih ovlašćenja, Visoki predstavnik za spoljnu politiku i bezbednost nalazio se pored zemlje koja predsedava Evropskom unijom (koja se menjala na šest meseci), Evropskog saveta, Saveta (tj. njegove formacije Saveta opštih poslova) i Evropske komisije (ubuduće: Komisija), a naročito njenog predsednika i komesara zaduženih za spoljnostopolitičke resore.

Ugovor o ustavu za Evropu predložio je izmene vezane kako za samu instituciju Visokog predstavnika, tako i za odnose među spoljnostopolitičkim predstavnicima Evropske unije. Najveću novinu predstavljao je predlog uvođenja ministra spoljnih poslova Unije, koji bi ujedno bio i potpredsednik Komisije, ali više ne bi bio generalni sekretar Saveta. Kao pomoć u svom radu imao bi Evropsku službu spoljnih poslova. Međutim, iako predlog ovog ugovora nije dobio podršku na referendumima, njegove osnovne zamisli prenete su u Lisabonski ugovor, sa određenim izmenama.

Najprimetnija je ona u pogledu imena – ministar spoljnih poslova postao je Visoki predstavnik Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku. Značaj ove institucije ogleda se i u tome što se pominje u 34 člana Lisabonskog ugovora. Evropska služba spoljnih poslova je zadržana, kao i spojenost funkcija Visokog predstavnika i potpredsednika Komisije. Spoljnostopolitički predstavnici Evropske unije postali su: Visoki predstavnik, predsednik Evropskog Saveta, Savet (tj. njegova formacija Savet spoljnih poslova), Komisija i zemlja koja predsedava Savetom, zajedno sa njenom prethodnicom i sledbenicom na toj funkciji.³

Evropski savet je okončao drugi mandat Havijera Solane (Javier Solana) na položaju Visokog predstavnika za ZSPB 1. decembra 2009. godine i na funkciju Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i bezbednosnu politiku imenovao Ketrin Ešton (Catherine Ashton).

Imenovanje, dužina mandata i razrešenje Visokog predstavnika

Zarad jasnijeg sagledavanja imenovanja, mandata i razrešenja Visokog predstavnika, odvojeno ćemo razmatrati ta pitanja u vezi samog Visokog predstavnika i u vezi njegove funkcije potpredsednika Komisije.

izraz „Zajednička spoljna i bezbednosna politika“ (u kojoj se primenjivao samo međuvladin metod), već se koristi izraz koji označava pripadnost spoljnih poslova i bezbednosne politike Uniji, što je ponovo širi pojam od prethodnog.

³ *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, 2007, CEPS, EGMONT – The Royal Institute for International Relations, European Policy Centre, 2007, Internet: <http://www.ceps.eu/node/1385>, 24/07/2010, p. 129.

a) Imenovanje, dužina mandata i razrešenje Visokog predstavnika

Visokog predstavnika imenuje Evropski savet kvalifikovanom većinom, uz saglasnost predsednika Komisije.⁴ Pošto su predsednici Evropskog saveta i Komisije isključeni iz odlučivanja Evropskog saveta kvalifikovanom većinom, odluku o imenovanju Visokog predstavnika će doneti šefovi država i vlada, uz saglasnost predsednika Komisije.⁵ Osnivački ugovori ne zabranjuju ponovni izbor na funkciju Visokog predstavnika, ali Deklaracija o članovima 15(5) i (6), 17(6) i (7) i članu 18. Ugovora o Evropskoj uniji nameće obavezu razmatranja „geografske i demografske različitosti” država članica prilikom izbora Visokog predstavnika, predsednika Evropskog saveta i predsednika Komisije.⁶

Osnivački ugovori ne pominju ni dužinu trajanja mandata Visokog predstavnika, ali se i ovde može videti vezivanje ove institucije za Komisiju. Pošto je za imenovanje Visokog predstavnika potrebna saglasnost predsednika Komisije, sledi da će svaki njen predsednik davati tu saglasnost svake pete godine, ukoliko ne dođe do prevremenog razrešenja Komisije. Stoga možemo zaključiti da mandat Visokog predstavnika traje pet godina. Tu tvrdnju možemo potkrepiti odlukom Evropskog saveta kojom je obavljen izbor sadašnjeg Visokog predstavnika u kojoj stoji da je izabran na period od pet godina – do 1. novembra 2014, kao i Deklaracijom o članu 18. Ugovora o Evropskoj uniji, koja je pridodata Završnom aktu međuvladine konferencije koja je usvojila Ugovor iz Lisabona.⁷

U slučaju ostavke, penzionisanja ili smrti Visokog predstavnika, imenovaće se novi, ali će njegov mandat trajati samo do onog datuma kada je trebalo da se završi mandat njegovog prethodnika.⁸ I ovde je primetna sličnost sa mandatima članova Komisije.

Evropskom savetu je dato pravo i razrešenja Visokog predstavnika primenom iste procedure kojom je obavljen njegov izbor.⁹

⁴ Article 18.1, “Consolidated version of the Treaty on European Union” (ubuduće: TEU), *Official Journal of the European Union*, C 115, 9.5.2008.

⁵ Article 235.1 paragraph 2, “Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union” (ubuduće: TFEU), *Official Journal of the European Union*, C 115, 9.5.2008.

⁶ Declaration on Article 15(5) and (6), Article 17(6) and (7) and Article 18 of the Treaty on European Union, “Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon”, *Official Journal of the European Union*, C 115, 9.5.2008.

⁷ Article 1, “European Council decision, taken with the agreement of the President of the Commission, of appointing the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy”, *Official Journal of the European Union*, L 315, 2.12.2009; isto: Paragraph 2, Declaration on Article 18 of the Treaty on European Union, “Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon”, op. cit.

⁸ Article 246, paragraph 5, TFEU, op. cit.

⁹ Article 18.1, TEU, op. cit.

Visoki predstavnik je po funkciji učesnik u radu Evropskog saveta i predsedavajući Saveta spoljnih poslova, a ti mandati su mu vezani sa sopstvenim mandatom. Visinu plate, penzije i ostalih nadoknada koje dobija Visoki predstavnik uređuje Savet.¹⁰

b) Imenovanje, dužina mandata i razrešenje Visokog predstavnika kao potpredsednika Evropske komisije

Na funkciju potpredsednika Komisije Visoki predstavnik se bira kao i svaki drugi njen član: pošto je dobio saglasnost predsednika Komisije, mora dobiti i saglasnost Evropskog parlamenta i Evropskog saveta koju oni daju Komisiji kao kolektivnom organu.¹¹ Dužina trajanja njegovog mandata u Komisiji jasno je određena dužinom mandata cele Komisije, a to je pet godina.¹²

Mandat u Komisiji mu može prestati na nekoliko načina. U slučaju smrti, penzionisanja i podnošenja ostavke primenjuju se ista pravila kao i za samu instituciju Visokog predstavnika.¹³ Ukoliko Evropski parlament izglasa nepoverenje Komisiji, mandat u Komisiji će prestati i Visokom predstavniku.¹⁴ Do izbora nove, njeni članovi, pa i Visoki predstavnik kao njen potpredsednik, mogu obavljati samo tekuće poslove.¹⁵ Ukoliko predsednik Komisije zatraži razrešenje Visokog predstavnika dužnosti potpredsednika Komisije, primenjivaće se pravila o izboru Visokog predstavnika.¹⁶ Ukoliko Visoki predstavnik izgubi poverenje predsednika Komisije, on gubi i uslov koji je potreban za njegov ostanak ne samo na funkciji potpredsednika Komisije, već i na funkciji Visokog predstavnika. Ipak, za njegovo razrešenje potrebna je odluka Evropskog saveta, što je ključna odredba koja Visokog predstavnika odvaja od ostalih članova Komisije.

Ovlašćenja Visokog predstavnika

Visoki predstavnik ima veoma široko postavljena ovlašćenja. Zarad njihovog preglednijeg prikazivanja preuzećemo klasifikaciju ovlašćenja Visokog predstavnika od Jonasa Paula (Jonas Paul). On ih deli u pet grupa:

¹⁰ Article 243, TFEU, op. cit.

¹¹ Article 17.7, paragraph 3, TEU, op. cit.

¹² Article 17.3, paragraph 1, ibidem.

¹³ Prinudno penzionisanje svakog člana Evropske komisije, pa i Visokog predstavnika kao njenog potpredsednika, može obaviti Sud pravde Evropske unije na zahtev Saveta ili Evropske komisije u slučaju da član više ne ispunjava zahteve za obavljanje funkcije na kojoj je ili u slučaju ozbiljnih propusta u radu (Article 247, TFEU, op. cit).

¹⁴ Article 17.8, TEU, op. cit.

¹⁵ Article 234, paragraph 2, TFEU, op. cit.

¹⁶ Article 17.6, paragraph 2, ibidem.

inicijativa i predlaganje dnevnog reda, koordinacija i izgradnja konsenzusa, predstavljanje i pregovaranje, sprovođenje i, kao peta grupa, upravljanje krizama.¹⁷ Na kraju ćemo kratko predstaviti odnos Visokog predstavnika i Evropskog parlamenta i njegov položaj u Savetu, Komisiji i Evropskom savetu.

a) Inicijativa i predlaganje dnevnog reda

Za ovaj deo ovlašćenja Visokog predstavnika najvažnija je njegova funkcija predsedavajućeg Saveta spoljnih poslova. Visoki predstavnik ima pravo inicijative odluka iz oblasti ZSBP zajedno sa državama članicama, što je ranije bilo ovlašćenje Komisije.¹⁸ Pošto je Zajednička odbrambena i politika bezbednosti sastavni deo ZSBP, Visoki predstavnik i tu, pored država članica, uživa pravo inicijative.¹⁹ U grupu ovlašćenja Visokog predstavnika gde on može samostalno da predlaže odluke spada i predlaganje Savetu suspendovanja i zaključivanja međunarodnih sporazuma.²⁰ U ostalim oblastima spoljnog delovanja Unije Komisija zadržava svoje pravo inicijative.²¹ U slučaju postojanja zajedničkog predloga Komisije i Visokog predstavnika, Savetu će ga podneti Visoki predstavnik ukoliko je u pitanju odluka iz oblasti ZSBP. U suprotnom, predlagač odluke će biti Komisija.²² Odluku kojom se predviđa prekid ili snižavanje, delimično ili potpuno, ekonomskih i finansijskih odnosa sa jednom ili više trećih zemalja zajednički će predložiti Visoki predstavnik i Komisija.²³

Dnevni red sednica Saveta spoljnih poslova pripremaju brojne pomoćne radne grupe i organi. Predstavnici Visokog predstavnika predsedavaće radnim grupama koje imaju geografska i zaduženja iz oblasti ZSBP po isteku roka od šest, ili izuzetno dvanaest, meseci od stupanja na snagu Odluke Saveta o organizaciji i funkcionisanju Evropske službe spoljnih poslova.²⁴ Sednicama Političkog i bezbednosnog komiteta

¹⁷ Jonas Paul, *EU Foreign Policy After Lisbon - Will the New High Representative and the External Action Service Make a Difference?*, CAP Policy Analysis, No. 2, June 2008, Internet: <http://www.cap-lmu.de/publikationen/2008/cap-policy-analysis-2008-02.php>, 12/07/2010, p. 17.

¹⁸ Article 30.1, TEU, op. cit.

¹⁹ Article 42.4, ibidem.

²⁰ Articles 218.9. and 218.3, TFEU, op. cit.

²¹ Article 17.2, TEU, op. cit.

²² Article 22.2, ibidem.

²³ Article 215.1, TFEU, op. cit.

²⁴ Annex II - Chairmanship of the Preparatory Bodies of the Foreign Affairs Council, "Council Decision of 1 December 2009 laying down measures for the implementation of the European Council Decision on the exercise of the Presidency of the Council, and on the chairmanship of preparatory bodies of the Council (2009/908/EU)", *Official Journal of the European Union*, L 322, 9.12.2009.

predsedavaće, takođe, predstavnik Visokog predstavnika.²⁵ Ostalim telima koja pripremaju sednice Saveta spoljnih poslova predsedavaće predstavnici države predsedavajuće Savetom ili predstavnici Generalnog sekretarijata Saveta, sa kojima Visoki predstavnik treba blisko da sarađuje u pripremi sednica Saveta spoljnih poslova.²⁶

Na kraju, Visoki predstavnik može uticati na oblikovanje spoljnopolitičkog dnevnog reda Unije učešćem u radu Evropskog saveta. Visoki predstavnik ima i ovlašćenje da Savetu predlaže izbor specijalnih predstavnika sa jasno opredeljenim mandatima vezanim za određenu političku temu, koji će delovati prema njegovim instrukcijama.²⁷

Ova grupa nadležnosti Visokog predstavnika izuzetno je važna, jer će on moći da određuje pitanja o kojima će Savet spoljnih poslova raspravljati i o kojima će donositi odluke. U zavisnosti od njegovih mogućnosti, Visoki predstavnik će uticati i na tekst odluka. On više neće morati da počinje iz početka svakih šest meseci, kao što su prethodno radile predsedavajuće zemlje, nego će moći da insistira na svojim prioritetima u dužem vremenskom periodu, gradi kanale komunikacije ka ključnim akterima i stiče poverenje država članica.²⁸

b) Koordinacija i izgradnja konsenzusa

Imajući u vidu da je Lisabonski ugovor grupisao u spoljnopolitičke aktivnosti Unije brojne oblasti (zajedničku trgovinsku politiku, saradnju sa trećim državama i humanitarnu pomoć, restriktivne mere, međunarodne ugovore, odnose EU sa međunarodnim organizacijama, trećim državama i delegacijama EU i zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku, podrazumevajući pod njom i zajedničku odbrambenu i politiku bezbednosti), naročito je naglašena potreba koordinacije. Visoki predstavnik ima brojna ovlašćenja za ispunjavanje uloge spoljnopolitičkog koordinatora.

Unutar Komisije Visoki predstavnik koordiniše različite aspekte spoljnopolitičkih aktivnosti Unije.²⁹ Pošto Komisija ima nekoliko komesara

²⁵ Article 2, "European Council decision of 1 December 2009 on the exercise of the Presidency of the Council (2009/881/EU)", *Official Journal of the European Union*, L 315, 2.12.2009; isto: Article 19.4 paragraph 2, Annex, "Council Decision of 1 December 2009 adopting the Council's Rules of Procedure", *Official Journal of the European Union*, L 325, 11.12.2009.

²⁶ Annex II – Chairmanship of the Preparatory Bodies of the Foreign Affairs Council, "Council Decision of 1 December 2009 laying down measures for the implementation of the European Council Decision on the exercise of the Presidency of the Council, and on the chairmanship of preparatory bodies of the Council (2009/908/EU)", op. cit.

²⁷ Article 33, paragraph 1, TEU, op. cit.

²⁸ Jonas Paul, *EU Foreign Policy After Lisbon - Will the New High Representative and the External Action Service Make a Difference*, op. cit., p. 18.

²⁹ Article 18.4, TEU, op. cit.

sa spoljnopoličkim portfeljima, Visoki predstavnik treba da usaglasi njihovo skladno delovanje. U tome će mu sigurno pomoći i njegov potpredsednički autoritet i predsedavanje spoljnopoličkom grupom komesara.

Budući da je Visoki predstavnik predsedavajući Saveta spoljnih poslova, koordinatorska uloga među zemljama članicama mu se sama nameće. Ukoliko se prilikom odlučivanja kvalifikovanom većinom u Savetu neka od država članica usprotivi donošenju odluke iz vitalnih razloga nacionalne politike, Visoki predstavnik će pokušati da u konsultacijama sa tom državom pronade rešenje koje joj je prihvatljivo.³⁰

Takođe, on ima ulogu u obezbeđivanju horizontalne i vertikalne konzistentnosti spoljnopoličkih aktivnosti Unije. Zajedno sa Savetom i Komisijom Visoki predstavnik treba da osigura saglasnost različitih područja spoljne akcije i drugih politika Evropske unije.³¹ On treba da obezbedi, zajedno sa Savetom, poštovanje principa lojalnosti spoljnoj i bezbednosnoj politici Unije od strane država članica, političke solidarnosti i uzdržavanja od preduzimanja akcija koje su u suprotnosti sa spoljnom politikom Unije.³² Ukoliko Savet ili Evropski savet definiše zajednički pristup u okviru nekog pitanja iz oblasti ZSBP, Visoki predstavnik treba da koordiniše svoje i aktivnosti država članica u skladu sa tim stavom u okviru Saveta.³³ On koordiniše i aktivnosti država članica u međunarodnim organizacijama i na međunarodnim konferencijama.³⁴

Omogućavanje većeg stepena fleksibilnosti u spoljnopoličkom delovanju Unije, naročito uvođenjem stalne strukturne saradnje, donosi nova ovlašćenja za Visokog predstavnika. Za osnivanje unapredene saradnje u oblasti ZSBP Savet spoljnih poslova, kome predsedava Visoki predstavnik, će zatražiti njegovo pozitivno izjašnjavanje o usaglašenosti predložene saradnje sa ZSBP. Tom prilikom, tražiće se i pozitivna ocena Komisije, čiji je potpredsednik Visoki predstavnik, o usaglašenosti te saradnje sa ostalim politikama Unije.³⁵ Prilikom uvođenja stalne strukturne saradnje Savet će, takođe, konsultovati Visokog predstavnika.³⁶

Visoki predstavnik je po funkciji šef Evropske odbrambene agencije i predsedavajući njenog upravnog odbora, koga čine ministri odbrane 26 zemalja članica (jedino Danska ne učestvuje) i predstavnik Komisije.³⁷ Mesta predsedavajućeg Satelitskog centra EU, Instituta EU za studije

³⁰ Article 31.2, paragraph 3, TEU, op. cit.

³¹ Article 21.3, paragraph 2, ibidem.

³² Article 24.3, ibidem.

³³ Article 32, paragraph 2, ibidem.

³⁴ Article 34.1, paragraph 1, ibidem.

³⁵ Article 329.2, paragraph 1, TFEU, op. cit.

³⁶ Article 46.2, TEU, op. cit.

³⁷ Wolfgang Wessels and Franziska Bopp, *The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?*, CHALLENGE,

bezbednosti i Evropskog koledža za bezbednost i odbranu, takođe, po funkciji pripadaju Visokom predstavniku.³⁸

Njemu se podnose i izveštaji i daju informacije u cilju što bolje obavljanja zadataka koji su mu povereni. Obaveza je država članica koje su članovi međunarodnih organizacija ili učesnici međunarodnih konferencija, a na kojima nisu zastupljene sve države članice Evropske unije, da informišu Visokog predstavnika o svim pitanjima od zajedničkog interesa.³⁹ To važi i za države članice Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija (UN).⁴⁰ Prilikom predlaganja uvođenja unapredene saradnje u oblasti ZSBP, države koje žele da je uspostave moraju o tome obavestiti Visokog predstavnika.⁴¹ Isto je i sa uvođenjem stalne strukturisane saradnje.⁴²

c) Predstavljanje i pregovaranje

Visoki predstavnik ima značajna ovlašćenja u pogledu predstavljanja Unije. Naime, on je gotovo ekskluzivni predstavnik Unije u oblasti ZSBP.⁴³ U tom pogledu, on vodi politički dijalog sa trećim stranama u ime Unije i iznosi stavove Unije u međunarodnim organizacijama i na međunarodnim konferencijama.⁴⁴ Stupanjem na snagu Lisabonskog ugovora države članice EU koje su članice Saveta bezbednosti UN imaju obavezu da pozovu Visokog predstavnika da izloži unapred usaglašen zajednički stav Unije.⁴⁵ Delegacije EU prilikom predstavljanja Unije u državama prijema i pri međunarodnim organizacijama delovaće po instrukcijama Visokog predstavnika.⁴⁶

Ranije je prilikom sklapanja međunarodnih sporazuma u ime Unije (tada Zajednica) pregovore obavljala Komisija, dok se prema odredbama Lisabonskog ugovora pregovarački posao odlukom Saveta može prepustiti i nekom drugom.⁴⁷ U oblasti ZSBP Visoki predstavnik ima mogućnost da

Research Paper No. 10, 2008, Internet, http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_The_Institutional_Architecture_of_CFSP_after_the_Lisbon_Treaty.pdf, 24/07/2010, p. 28.

³⁸ Antonio Missiroli, *Implementing the Lisbon Treaty: The External Policy Dimension*, Bruges Political Research Papers, No 14/May 2010, Internet, http://www.coleurop.be/template.asp?pagename=pol_researchpapers, 31/07/2010, p. 6.

³⁹ Article 34.2, paragraph 1, TEU, op. cit.

⁴⁰ Article 34.2, paragraph 2, ibidem.

⁴¹ Article 329.2, paragraph 1 TFEU, op. cit.

⁴² Article 46.1, TEU, op. cit.

⁴³ Značajan izuzetak u tom pogledu predstavlja ovlašćenje predsednika Evropskog Saveta da predstavlja Evropsku uniju u domenu ZSBP, ali bez narušavanja nadležnosti Visokog predstavnika (Article 15.6, paragraph 2, ibidem).

⁴⁴ Article 27.2, ibidem.

⁴⁵ Article 34.2, paragraph 3, ibidem.

⁴⁶ Article 221, TFEU, op. cit.

⁴⁷ Article 218.3, ibidem.

Savetu predloži zaključivanje određenog međunarodnog sporazuma, pa određeni autori misle da će taj posao ubuduće obavljati Visoki predstavnik u skladu sa svojim ovlašćenjima.⁴⁸

d) Sprovođenje

Visoki predstavnik, pored država članica, izvršava ZSBP.⁴⁹ Takođe, on se stara o primeni odluka Saveta i Evropskog saveta iz ove oblasti.⁵⁰ U izvršenju ove grupe ovlašćenja Visokom predstavniku stoje na raspolaganju Evropska služba spoljnih poslova, uključujući Delegacije EU kao njen sastavni deo (o čemu će kasnije biti više reči), i specijalni predstavnici. Unutar Komisije, Visoki predstavnik je preuzeo sve funkcije koje je ranije obavljao komesar zadužen za spoljne odnose Unije.

e) Upravljanje krizama

Ova oblast nadležnosti Visokog predstavnika ranije je predstavljala tačku sukoba nadležnosti Saveta i Komisije. Prema odredbama Lisabonskog ugovora, Visoki predstavnik, u saradnji sa Političkim i bezbednosnim komitetom, koordiniše civilne i vojne aspekte misija Evropske unije.⁵¹ Te misije mogu obuhvatati: operacije razoružanja, humanitarne i spasilačke zadatke, vojno savetovanje i zadatke pružanja pomoći, sprečavanje sukoba i misije održanja mira, zadatke borbenih snaga u upravljanju krizama, stvaranje mira i postkonfliktnu stabilizaciju.⁵² Takođe, Visoki predstavnik usaglašava države članice kojima je Savet poverio ostvarenje zadataka vezanih za misije održanja mira, sprečavanja konflikata ili osnaživanja međunarodne bezbednosti.⁵³

Odnos Visokog predstavnika i Evropskog parlamenta

Lisabonski ugovor postavlja Visokog predstavnika u položaj ključnog sagovornika Evropskog parlamenta u pogledu spoljne politike kada su u pitanju Savet i Komisija. U cilju poboljšanja demokratičnosti spoljne politike Unije, Visokom predstavniku su nametnute obaveze obaveštavanja Evropskog parlamenta o napretku unutar ZSBP, konsultovanja parlamenta o glavnim aspektima ZSBP i razmatranja predloga koje mu upućuje

⁴⁸ Jonas Paul, *EU Foreign Policy After Lisbon - Will the New High Representative and the External Action Service Make a Difference*, op. cit., p. 19.

⁴⁹ Articles 18.2, 24.1 paragraph 2. and 26.3, TEU, op. cit.

⁵⁰ Article 27.1, ibidem.

⁵¹ Article 43.2, TEU, op. cit.

⁵² Article 43.1, ibidem.

⁵³ Article 44.1, ibidem.

parlament.⁵⁴ Takođe, on mora izveštavati parlament o napretku unapređene saradnje u oblasti ZSBP.⁵⁵

Kao predsedavajući Saveta spoljnih poslova, Visoki predstavnik ga zastupa pred Evropskim parlamentom. Međutim, on može odlučiti da ga u tome zameni član Saveta spoljnih poslova iz zemlje koja je predsedavajuća Savetom tih šest meseci. Takođe, Visoki predstavnik može odlučiti da Savet spoljnih poslova na sednicama komiteta Evropskog parlamenta predstavljaju viši zvaničnici Evropske službe spoljnih poslova, zemlje predsedavajuće Savetom ili, ukoliko je pogodno, Generalnog sekretarijata Saveta.⁵⁶

Kao član Komisije, Visoki predstavnik mora uživati poverenje Evropskog parlamenta. Poslanici Evropskog parlamenta mogu Visokom predstavniku upućivati pitanja u usmenoj ili pisanoj formi, a mogu i odrediti posebno vreme za pitanja upućena Visokom predstavniku.⁵⁷ Evropski parlament ima pravo saslušavanja (hearing) šefova Delegacija EU i specijalnih predstavnika EU pre nego što preuzmu dužnost.⁵⁸

Ovlašćenja Visokog predstavnika u Savetu

Visoki predstavnik je po funkciji predsedavajući Saveta spoljnih poslova.⁵⁹ Ta formacija Saveta nastala je izdvajanjem iz ranijeg Saveta opštih poslova. U njoj on ima sva ovlašćenja koja uživa predsedavajući Saveta.⁶⁰ Visokom predstavniku je dodeljeno i pravo sazivanja sednice Saveta spoljnih poslova i u izuzetno kratkim rokovima (48 sati, pa i kraće), u slučaju potrebe.⁶¹

Jedino pravo koje je Visokom predstavniku uskraćeno u Savetu je pravo glasa. Mada to pravilo nije izričito pomenuto ni u Lisabonskom ugovoru ni

⁵⁴ Article 36, ibidem.

⁵⁵ Article 328.2, TFEU, op. cit.

⁵⁶ Article 26, Annex "Council Decision of 1 December 2009 adopting the Council's Rules of Procedure", op. cit.

⁵⁷ Rule 116.5, *Rules of Procedure*, European Parliament, July 2010.

⁵⁸ Rule 95.1, ibidem; isto: Paragraph 5, "Declaration by the High Representative on Political Accountability", *European Parliament legislative resolution of 8 July 2010 on the proposal for a Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service* (08029/2010 – C7-0090/2010 – 2010/0816(NLE)).

⁵⁹ Article 18.3, TEU, op. cit; Ipak treba imati na umu i važan izuzetak: kada su na dnevnom redu pitanja zajedničke trgovinske politike, predsedavanje Savetom spoljnih poslova preuzima predstavnik države koja predsedava Savetom (Article 2.5, paragraph 2. and footnote statement, Annex, "Council Decision of 1 December 2009 adopting the Council's Rules of Procedure", op. cit). Ova odredba je logična posledica obima nadležnosti Visokog predstavnika, budući da on nema nadležnosti u toj politici Unije.

⁶⁰ Ta ovlašćenja detaljno su prikazana u Poslovniku Saveta (Article 20, ibidem).

⁶¹ Article 30, TEU, op. cit.

u Poslovniku Saveta, mi ga možemo izvesti na posredan način. Kao prvo, on nije član Saveta u smislu člana 16.2. Ugovora o Evropskoj uniji, jer on nije predstavnik države članice. Drugo, on ne bi mogao učestvovati u glasanju kvalifikovanim većinom, jer nije predstavnik države članice niti mu je određen ponderisani broj glasova. Treće, njegovo obavezno povlačenje sa mesta predsedavajućeg Saveta spoljnih poslova kada se na njegovom dnevnom redu nađu pitanja zajedničke trgovinske politike potkrepljuje našu tvrdnju. Takođe, Visoki predstavnik ne učestvuje u radu svih tela koja pripremaju sednice Saveta spoljnih poslova.

Savet spoljnih poslova odlučuje na različit način kvalifikovanim većinom, u zavisnosti od predlagača odluke. Do 1.11.2014. godine primenjivaće se sistem kvalifikovane većine uspostavljen u prethodnom ugovoru. Tako će za usvajanje odluke koju predlaže Visoki predstavnik ili Komisija biti potrebno da za se tu odluku sakupi 255 ponderisanih glasova, a ta većina moraće da predstavlja i većinu članova Saveta i da njome bude predstavljeno bar 62% stanovništva Unije. Ako odluku ne predlažu pomenuti predlagači, prag većine će se podići do dvotrećinske većine članova Saveta za drugi uslov, dok će prvi i treći ostati isti kao u prethodnom slučaju.⁶² Od 1.11.2014. godine, ukoliko odluku predlaže Visoki predstavnik ili Komisija, za njeno usvajanje biće potrebno da se za odluku izjasni 55% članova Saveta koji predstavljaju bar 65% stanovništva Unije.⁶³ U suprotnom, za usvajanje odluke biće potrebno pozitivno izjašnjavanje 72% članova Saveta i isti minimalni procenat stanovništva Unije kao u prethodnoj proceduri.⁶⁴ Oba načina glasanja kvalifikovanim većinom ohrabruju Visokog predstavnika da iznosi svoje predloge, jer mu je lakše da za njih obezbedi većinu u Savetu nego državi članici. Odlučivanje kvalifikovanim većinom Saveta o akciji ili poziciji Unije, čiji sadržaj podnosi Visoki predstavnik, može predložiti Evropski savet na sopstvenu ili na inicijativu Visokog predstavnika.⁶⁵

Imajući u vidu različite načine odlučivanja Saveta u oblasti ZSBP, naročito mogućnost isticanja prigovora vitalnog nacionalnog interesa (kada, u slučaju neuspeha Visokog predstavnika i države koja ga je istakla da pronađu rešenje, postoji opcija prepuštanja odlučivanja Evropskom savetu po tom pitanju), može se zaključiti da su se države ipak opredelile za zadržavanje prava ulaganja veta, što ograničava delovanje Visokog predstavnika.⁶⁶

⁶² Article 3.3, paragraph 3, "Protocol (36) on Transitional Provisions", *Protocols, Official Journal of the European Union*, C 115, 9.5.2008.

⁶³ Article 16.4, TEU, op. cit.

⁶⁴ Article 238.2, TFEU, op. cit.

⁶⁵ Article 31.2, TEU, op. cit.

⁶⁶ Wolfgang Wessels and Franziska Bopp, *The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?*, op. cit., p. 24.

Položaj Visokog predstavnika unutar Evropske komisije

Visoki predstavnik je jedan od potpredsednika Komisije, koga prilikom delovanja na toj funkciji obavezuje Poslovnik Evropske komisije.⁶⁷ Iskoristivši svoje pravo da osnuje grupu komesara koja će se baviti srodnim pitanjima, predsednik Komisije je ustanovio grupu za spoljne odnose, kojom će predsedavati Visoki predstavnik. Pored njega, činiće je i pet komesara: za ekonomske i monetarne poslove, za trgovinu, za razvoj, za međunarodnu saradnju, humanitarnu pomoć i odgovor na krize, kao i komesar za proširenje i susedsku politiku.⁶⁸ Taj potez bi trebalo da još više doprinese koordinacionoj ulozi Visokog predstavnika unutar Komisije, unapređenju njegovog autoriteta u spoljnim poslovima i većoj usaglašenosti komunitarnih politika koje imaju spoljnopolitičke aspekte.⁶⁹

Položaj Visokog predstavnika unutar Evropskog saveta

Visoki predstavnik učestvuje u radu Evropskog saveta.⁷⁰ Ipak, on nije izjednačen u pravima sa ostalim članovima Evropskog saveta, jer ga oni i imenuju na funkciju Visokog predstavnika. Najznačajnije pravo koje mu je uskraćeno u Evropskom savetu je pravo glasa, jer on nije član Evropskog saveta u smislu člana 15.2. Ugovora o Evropskoj uniji.⁷¹ U svojoj delegaciji na sastancima Evropskog saveta Visoki predstavnik može imati do pet članova.⁷²

Evropska služba spoljnih poslova

Visokom predstavniku u izvršenju njegovih brojnih ovlašćenja pomaže Evropska služba spoljnih poslova. Njeno osnivanje i funkcionisanje su uređeni odlukom Saveta, čiji je sadržaj predložio Visoki predstavnik, a Evropskim parlament izmenio amandmanima.⁷³

⁶⁷ Article 18.4, TEU, op. cit.

⁶⁸ Antonio Missiroli, *Implementing the Lisbon Treaty: The External Policy Dimension*, op. cit., p. 9.

⁶⁹ Jan Gaspers, *The quest for European foreign policy consistency and the Treaty of Lisbon*, Internet, www.pana.ie/download/Gaspers-on-Lisbon-Treaty.pdf, 01.08.2010, p. 46.

⁷⁰ Article 15.2, TEU, op. cit.

⁷¹ Ibidem.

⁷² Article 4.4, paragraph 3, Annex, "European Council decision of 1 December 2009 adopting its Rules of Procedure (2009/882/EU)", *Official Journal of the European Union*, L 315, 2.12.2009.

⁷³ "Council Decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU)", *Official Journal of the European Union*, L 201, 3.8.2010; *European Parliament legislative resolution of 8 July*

Evropska služba spoljnih poslova sastojaće se od centrale, smeštene u Briselu, i delegacija EU u trećim državama i pri međunarodnim organizacijama.⁷⁴ Pored podrške koju će pružati Visokom predstavniku, Služba će pomagati i predsedniku Evropskog saveta, predsedniku Komisije i Komisiji u izvršenju njihovih spoljnopoličkih ovlašćenja, a sarađivaće i sa Evropskim parlamentom.⁷⁵ Međutim, Služba će biti autonomno telo „odvojeno od Evropske komisije i Generalnog sekretarijata Saveta sa pravnim kapacitetom neophodnim da obavlja svoje zadatke i postiže svoje ciljeve”.⁷⁶

Centralom Službe rukovodiće generalni sekretar uz pomoć dva zamenika.⁷⁷ Služba će biti organizovana u odseke podeljene geografski i multilateralno-tematski. Pored toga, imaće i generalnu direkciju za administrativne, kadrovske, budžetske, bezbednosne i informacione poslove, direkciju za upravljanje krizama i planiranje, pravno odeljenje i odeljenja za strateško planiranje, međuinstitucionalne odnose, informacije i javnu diplomatiju, unutrašnju reviziju i inspekciju, kao i zaštitu ličnih podataka.⁷⁸ U sastav Službe preći će određene organizacione jedinice Generalnog sekretarijata Saveta i Komisije.⁷⁹

Delegacije EU biće otvarane i zatvarane odlukom Visokog predstavnika. Na njihovom čelu nalaziće se šefovi Delegacija odgovorni Visokom predstavniku. Osoblje Delegacija činiće pripadnici Službe, mada će se među njima nalaziti i službenici Komisije zaduženi za one oblasti predstavljanja Unije za koje Služba nema nadležnosti. Samo za te vrste nadležnosti Delegacije mogu dobijati instrukcije od Komisije, dok će se u svim ostalim aktivnostima rukovoditi instrukcijama Visokog predstavnika. Delegacije će, pored predstavljanja EU, na zahtev država članica podržavati njihove diplomatske odnose i pružati konzularnu zaštitu građanima Unije.⁸⁰

Osoblje Službe činiće službenici Unije (najmanje 60%), uz mogućnost privremenog uključivanja i osoblja iz diplomatskih službi država članica i specijalizovanih pridodatih nacionalnih stručnjaka. Ono će raditi isključivo u interesu Unije i neće primati niti tražiti uputstva ni od jedne vlade,

2010 on the proposal for a Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (08029/2010 – Č7-0090/2010 – 2010/0816(NLE)), op. cit.

⁷⁴ Article 1, paragraphs 2. and 4, “Council Decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU)”, op. cit.

⁷⁵ Articles 2. and 3.4, ibidem.

⁷⁶ Article 1.2, ibidem.

⁷⁷ Article 4.1-2, ibidem.

⁷⁸ Article 4.3, ibidem.

⁷⁹ Article 7.1, ibidem. Te organizacione jedinice su pobrojane u Aneksu predloga odluke.

⁸⁰ Article 5, ibidem.

organizacije niti pojedinca, izuzev Visokog predstavnika. On će imenovati sve zaposlene Službe.⁸¹

Evropski parlament je izdejstvovao usvajanje Deklaracije Visokog predstavnika o političkoj odgovornosti.⁸² Možda najznačajnija odredba Deklaracije je obaveza Visokog predstavnika da imenuje komesara ili člana Saveta spoljnih poslova iz zemlje predsedavajuće ili predsedavajuće trojke da ga zameni na sednicama Evropskog parlamenta u slučaju sprečenosti da prisustvuje toj sednici.⁸³ Time će Evropski parlament praktično ukinuti mogućnost navedenu u Poslovniku Saveta da Visokog predstavnika na sednicama parlamenta zastupaju zvaničnici Službe ili službenici Generalnog sekretarijata Saveta.

Zaključak

Institucija Visokog predstavnika veoma je značajna u jedinstvenom institucionalnom mehanizmu EU iz više razloga. Prvi je svakako njen izuzetan položaj istovremenog prisustva u Komisiji, Savetu i Evropskom savetu, koju ne uživa niko drugi. Po ovlašćenjima na spoljnopoličkom planu, Visoki predstavnik je ravnopravan sa državama članicama u Savetu u pogledu inicijative u oblasti ZSBP, vodi Evropsku službu spoljnih poslova i u određenoj meri predstavlja EU u svetu. Njegova uloga koordinatora spoljnopoličkih aktivnosti država, kada su one od opšteg interesa, izuzetno je naglašena. Ako se tome dodaju i njegova ovlašćenja u pogledu ostalih aktivnosti u okviru spoljnih politika EU, sagledaćemo sav potencijal koji ova institucija poseduje na spoljnopoličkom planu.

Veliki broj ovlašćenja unutar različitih organa EU donose i podeljenu odgovornost Visokog predstavnika. Njega na funkciju svojom odlukom postavlja Evropski savet, uz saglasnost predsednika Komisije. Kao potpredsednik Komisije odgovoran je predsedniku Komisije i Evropskom parlamentu. U sprovođenju ZSBP radiće pod nadzorom Saveta.

Pored više ovlašćenja grupisanih po organima u čijem radu učestvuje i višestruke odgovornosti za ta ovlašćenja, Visoki predstavnik će u svom radu morati da usaglašava dva principa sastava i rada organa EU: princip nadnacionalnosti i princip međuvladine saradnje. Prvi princip ispoljavaće se u njegovom svojstvu potpredsednika Komisije i rukovodioca Evropske službe spoljnih poslova, dok će se sa drugim principom suočavati kao predsedavajući Saveta spoljnih poslova i učesnik u radu Evropskog saveta. Međutim, funkcija Visokog predstavnika sama po sebi ostaje nadnacionalna

⁸¹ Article 6, ibidem.

⁸² "Declaration by the High Representative on Political Accountability", *European Parliament legislative resolution of 8 July 2010 on the proposal for a Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (08029/2010 – C7-0090/2010 – 2010/0816(NLE))*, op. cit.

⁸³ Paragraph 6, ibidem.

funkcija, dok će njegovo delovanje najverovatnije više stremiti međuvladinoj saradnji nego nadnacionalnosti.

Dva pitanja vezana za Visokog predstavnika ostavljena su za kasnije rešavanje. Naime, iako je Lisabonski ugovor predvideo određena razgraničenja u pogledu nadležnosti predsednika Evropskog saveta, Saveta spoljnih poslova, zemlje koja predsedava Savetom, njene sledbenice i prethodnice, kao i predsednika Komisije, ostaje da se ta razgraničenja dalje razrade. Takođe, početak rada Evropske službe spoljnih poslova predstavljaje izazov za sadašnjeg Visokog predstavnika.

Ipak, u odnosu na prethodnu instituciju Visokog predstavnika, napravljen je značajan pomak u pogledu koncentracije ovlašćenja, koordinacije i povećanja efikasnosti spoljnopoličkog delovanja EU. Uspostavljanje Evropske službe spoljnih poslova značajno će povećati kapacitet Visokog predstavnika, kada bi sve pozitivne strane ove institucije trebalo da se vide u punoj meri.

Bibliografija

1. "Consolidated version of the Treaty on European Union", *Official Journal of the European Union*, C 115, 9.5.2008.
2. "Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union", *Official Journal of the European Union*, C 115, 9.5.2008.
3. "Council Decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU)", *Official Journal of the European Union*, L 201, 3.8.2010.
4. "Council Decision of 1 December 2009 adopting the Council's Rules of Procedure", *Official Journal of the European Union*, L 325, 11.12.2009.
5. "Council Decision of 1 December 2009 laying down measures for the implementation of the European Council Decision on the exercise of the Presidency of the Council, and on the chairmanship of preparatory bodies of the Council (2009/908/EU)", *Official Journal of the European Union*, L 322, 9.12.2009.
6. "Declarations annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon", *Official Journal of the European Union*, C 115, 9.5.2008.
7. "European Council decision of 1 December 2009 on the exercise of the Presidency of the Council (2009/881/EU)", *Official Journal of the European Union*, L 315, 2.12.2009.
8. "European Council decision of 1 December 2009 adopting its Rules of Procedure (2009/882/EU)", *Official Journal of the European Union*, L 315, 2.12.2009.
9. "European Council decision, taken with the agreement of the President of the Commission, of appointing the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy", *Official Journal of the European Union*, L 315, 2.12.2009.
10. "European Parliament legislative resolution of 8 July 2010 on the proposal for a Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (08029/2010 - C7-0090/2010 - 2010/0816(NLE))".

11. Gaspers J., *The quest for European foreign policy consistency and the Treaty of Lisbon*, Internet, www.pana.ie/download/Gaspers-on-Lisbon-Treaty.pdf, 01/08/2010.
12. Missiroli A., *Implementing the Lisbon Treaty: The External Policy Dimension*, Bruges Political Research Papers, No 14/May 2010, Internet, http://www.coleurop.be/template.asp?pagename=pol_researchpapers, 31/07/2010.
13. Paul J., *EU Foreign Policy After Lisbon - Will the New High Representative and the External Action Service Make a Difference?*, CAP Policy Analysis, No. 2, June 2008, Internet, <http://www.cap-lmu.de/publikationen/2008/cap-policy-analysis-2008-02.php>, 12/07/2010.
14. "Protocol (36) on Transitional Provisions", Protocols, *Official Journal of the European Union*, C 115, 9.5.2008.
15. *Rules of Procedure*, European Parliament, July 2010.
16. *The Treaty of Lisbon: Implementing the Institutional Innovations*, CEPS, EGMONT – The Royal Institute for International Relations, European Policy Centre, 2007, Internet, <http://www.ceps.eu/node/1385>, 24/07/2010.
17. Wessels W. and Bopp F., *The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?*, CHALLENGE Research Paper No. 10, 2008, Internet, http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_The_Institutional_Architecture_of_CFSP_after_the_Lisbon_Treaty.pdf, 24/07/2010.

Đorđe Pavlović

INSTITUTION OF HIGH REPRESENTATIVE OF THE UNION FOR FOREIGN AFFAIRS AND SECURITY POLICY AND EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE

ABSTRACT

The Lisbon Treaty has brought changes in the EU foreign policy activities. One of the most important innovations is the institution of High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. The article presents a short history of this institution, the appointment and dismissal procedure, mandate length, competences, the position in the Foreign Affairs Council, European Commission and in the European Council as well as the High Representative's relationship with the European Parliament. Special attention is given to the organization of the European External Action Service.

Key words: European Union, Lisbon Treaty, High Representative, European External Action Service, Common Foreign and Security Policy, Foreign Affairs Council.