

UDK:341.632:061.1
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)
Год IX, бр. 31–32, стр. 52–66
Изворни научни рад

мр Ирина ЖАРИН¹

ПОСТ-ЛИСАБОНСКИ ИНСТИТУЦИОНАЛНИ ПОРЕДАК ЕУ

ABSTRACT

By entering into force, the Lisbon Treaty has introduced a new institutional order in its system, which further establishes new rules for conducting the “EU game”. At the first glance, the new rules reflect a significant change in the power balance among different EU institutions as well as a new division of tasks and responsibilities. For the purpose of this article, the emphasis has been put on the importance that these changes are bringing in the area of the European foreign and security policy with a particular view on the impact that they exert on the future streaming of Serbia’s European integration process.

Key words: European Union, European Commission, Council of EU, European Council, European Parliament, Treaty Establishing EU, institutional order.

1) УВОД

Промена политичког и економско-социјалног окружења у којем се Европска унија до сада развијала и функционисала наметнула је потребу њеног прилагођавања новонасталим околностима.² Први корак на путу прилагођавања подразумевао је институционалну трансформацију која ће не само прилагодити оквир и начин функционисања институционалног система ЕУ већ је и опремити са неопходним инструментима да одговори на новонастале изазове. С обзиром да нови изазови траже нове концепте, ЕУ ће имати јачу глобалну улогу уколико је јака „код куће” односно

¹ Форум за међународне односе Европског покрета у Србији. E-mail: irina_zarin@hotmail.com.

² У даљем тексту „ЕУ”.

уколико превасходно уреди свој унутрашњи систем функционисања. За разлику од пре-Лисабонске институционалне основе коју је чинио једнодимензионални политички троугао Европска комисија – Европски парламент – Савет ЕУ, пост-Лисабонска институционална основа је проширеног и дводимензионалног карактера. Политички квадрант чине сада Европски савет – Европски парламент – Европска комисија – Савет ЕУ док дводимензионални карактер одређује тројака функција личности именоване за Сталног представника ЕУ за спољну политику, потпредседник Европске комисије и шефа Европске спољнополитичке службе и подела надлежности између сталног председавајућег ЕУ односно председника Европског савета и ротирајућег председништва односно ТРИО председавајућег ЕУ. Анализом пост-Лисабонског институционалног поретка, ауторка ће настојати да утврди суштинске разлике између институционалних система пре- и пост-Лисабонске ЕУ у контексту улоге и значаја које институције политичког квадранта имају у утврђивању европске агенде и процедури саодлучивања. При том се неће детаљно обрађивати њихово садејство у појединим секторским политикама али ће нагласак донекле бити на области спољне политике односно политике проширења. Стога је намера ауторке да се, у контексту процеса европских интеграција као саставног дела политике проширења, сагледа значај и утицај новог принципа функционисања институционалног поретка односно међуинституционалног садејства на процедуру придруживања Србије ЕУ.

II) СТАЛНИ ПРЕДСЕДНИК ЕВРОПСКОГ САВЕТА И РОТИРАЈУЋЕ ПРЕДСЕДНИШТВО ЕУ

У односу на претходне Уговоре о ЕУ, Лисабонски уговор уводи функцију сталног председавајућег ЕУ односно председника Европског савета.³ Имајући у виду да Европски савет представља институцију која окупља шефове држава и влада, у складу са одредбама УоЕУ за првог сталног председника изабран је председник владе једне од држава чланица. Досадашња пракса подразумевала је да шеф државе или владе државе чланице која је актуелни председавајући ЕУ (ротирајући) уједно и председава Европским саветом. По новом УоЕУ стални председник Европског савета није из државе чланице која тренутно председава и не може истовремено обављати и функцију председника државе или владе те

³ У даљем тексту „УоЕУ“.

земље. Председник Европског савета се бира на две и по године са могућношћу једног продужења мандата, а његова задужења односе се како на активности на унутрашњем тако и на спољном плану ЕУ. Нова овлашћења председника Европског савета помињу се у неколико чланова од којих је најсвеобухватнији чл. 15 УоЕУ у којем се наводи да је улога председника: да председава и управља радом Европског савета; да припрема и одржава континуитет рада Европског савета у сарадњи са председником Комисије а на основу рада Савета за опште послове; да олакшава постизање кохезије и консензуса унутар Европског савета; да представља извештај о раду Европском парламенту након сваког састанка Европског савета.⁴ Поред тога, наводи се да ће председник на свом нивоу и у том својству омогућити спољно представљање Уније у питањима која се тичу заједничке спољне и безбедносне политике без прејудуцирања овлашћења Високог представника ЕУ за спољну политику. У чл. 15(3) УоЕУ се наводи да председник може сазивати састанке Европског савета најмање четири пута годишње док по чл. 48(3) поседује и формалну моћ да организује Конвенцију на којој би се амандирали УоЕУ.⁵ Актуелни председник је до сада организовао један неформални односно ванредни састанак Европског савета на којем су разматране теме од стратешког интереса ЕУ попут климатских промена, последица економске кризе, Стратегије ЕУ 2020, пружања финансијске помоћи Грчкој 11.2.2010. године. Из претходних одредби произилази да је новим институционалним одредбама знатно ојачана улога председника Европског савета у утврђивању европске агенде пре свега у одређивању главних политичких смерница у области спољне политике и економије. Поред формалних састанака Европског савета где се на основу консултација са ротирајућим председништвом и Високим представником ЕУ за CFSP утврђују теме за разматрање, на неформалним односно ванредним састанцима председник Европског савета је у могућности да самостално и независно утврђује питања која ће се разматрати.

Председник Европског савета у вршењу функција ослања се на институционалну подршку Савета за опште послове који по чл. 16(6)

⁴ “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the EU*, C 115, Vol. 51, 9.5.2008. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:EN:HTML>

⁵ “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the EU*, C 115, Vol. 51, 9.5.2008. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:EN:HTML>

УоЕУ, између осталог, помаже председнику у припреми састанака Европског савета.⁶ Такође, институционалну помоћ у овом делу активности председнику Европског савета пружа и Генерални секретаријат Савета ЕУ. За разлику од претходних састанака Европског савета, одредбе Лисабонског уговора прописују да на састанцима шефова држава или влада више неће учествовати министри спољних послова држава чланица. Овај корак повукао је јасну линију између функција појединих представника држава чланица и нивоа на којима се расправља о одређеним темама. Међутим, уколико председник Европског савета сматра за сходним, на састанку шефова држава или влада могу присуствовати ресорни министри држава чланица. Јасно раздвајање надлежности и овлашћења у складу са нивоом деловања у ЕУ имало је имало двоструки циљ. Прво, нова подела послова захтевала је и нову поделу надлежности те су се овим путем раздвојиле функције и овлашћења министара спољних послова који се баве спољном димензијом разлитичих политика ЕУ и министара за европска питања који се баве питањима унутар и на нивоу ЕУ. Друго, настојало се појачати одговорност представника држава чланица ЕУ на различитим новима коју су преузели оног тренутка када су се ангажовали по одређеном питању. Осим тога, истицањем индивидуалне одговорности чланова Европског савета појачан је осећај власништва над резултатима процеса у којем су ангажовани што додатно доприноси видљивости стварних ефеката њиховог рада.

Увођењем сталног председника Европског савета суштински се смањило обим надлежности али и значај ротирајућег председништва. УоЕУ прописује да ће уместо досадашњег система „Тројке”, ротирајуће председништво чинити тзв. ТРИО претходног, актуелног и будућег ротирајућег председавајућег ЕУ. Ову композицију сачињавају, у зависности од нивоа комуникације, председник државе или владе државе чланице ЕУ или њени ресорни министри. Заједничким договором ТРИО сачињава 18 месечни политички програм деловања ЕУ. У оквиру овог програма ТРИО чланице су у могућности да током свог мандата формулишу конкретне приоритете на којима ће радити током наредних 6 месеци. Овим путем настојао се обезбедити континуитет у спровођењу политика ЕУ али и испунити визија јединственог представљања и наступа

⁶ “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the EU*, C 115, Vol. 51, 9.5.2008. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:EN:HTML>

ЕУ на међународној сцени. Улога ротирајућег председништва ЕУ се ограничила на управљање и координацију рада појединих припремних тела на нивоу Савета ЕУ. Лисабонским уговором утврђен је и другачији систем функционисања рада припремних тела у виду радних група на нивоу Савета ЕУ. Имајући у виду да је дошло до поделе Савета за опште и спољне послове на два засебна радна тела наиме Савета за опште послове и Савета за спољне послове, ротирајуће председништво председава само Саветом за опште послове.⁷ Такође, Комитетом сталних представника држава чланица при ЕУ у Бриселу и даље ће председавати држава чланица која је актуелни председавајући Унијом.⁸ Ротирајуће председништво ће, такође, управљати радом Комитета саветника за спољне послове RELEX, Комитетом за тероризам COTER, Комитетом за међународно јавно право COJUR, Комитетом за право мора COMAR, Комитетом за конзуларна питања CONUN и другим радним телима у области трговине и развоја, са изузетком GAC, комитета за географска подручја и у вези заједничке безбедносне и одбрамбене политике. Иако се на први поглед чини да је улога ротирајућег председништва и консеквентно томе значај појединих тела попут GAC маргинализована, ови органи и даље имају велики значај у новој институционално архитектури ЕУ. Улога GAC не огледа се само у одржавању континуитета у раду различитих формација Савета већ и у припремама састанка Европског савета тим пре што у УоЕУ стоји да ће се председник Европског савета ослањати на рад GAC. Са друге стране, као председавајући COREPER, ротирајуће председништво ће бити у прилици да врши снажан утицај на припрему састанака FAC иако формално не председава њима.

III) ЕВРОПСКА КОМИСИЈА, ВИСОКИ ПРЕДСТАВНИК ЕУ ЗА СПОЉНУ И БЕЗБЕДНОСНУ ПОЛИТИКУ И ЕВРОПСКА СПОЉНОПОЛИТИЧКА СЛУЖБА

Један од циљева УоЕУ огледао се у унапређењу кохерентне активности ЕУ пре свега у области заједничке спољне и безбедносне политике.⁹ Новим уговором предвиђено је јачање међузависности институција ЕУ у

⁷ Уместо некадашњег Савета за опште и спољне послове (GAERC) Савет за опште послове у даљем тексту GAC и Савет за спољне послове у даљем тексту FAC.

⁸ У даљем тексту COREPER.

⁹ У даљем тексту CFSP.

спољнополитичком деловању односно Европског савета, Савета ЕУ и Европске комисије. Актуелни систем обједињује досадашњу улогу Високог представника за CFSP, којег је именовано Савет ЕУ да представља и артикулише заједничку позицију ЕУ о спољнополитичким и безбедносним питањима, и комесара ЕУ за спољну политику, који је имао већи буџет на располагању али и знатно мањих овлашћења у изношењу ставова ЕУ по истим питањима. Резултат је успостављање Високог представника ЕУ за CFSP који ће председавати ФАС (чл. 18(3) и 30(2) УоЕУ), имати улогу потпредседника Европске комисије (чл. 18(4) УоЕУ) и истовремено бити шеф Европске спољнополитичке службе (чл. 27(3) УоЕУ).¹⁰ Суштинске новине у додели нове улоге, функције и овлашћења новом Високом представнику ЕУ у поређењу са претходним системом, поред већ поменутих, огледају се у томе што: 1) по чл. 240 УоЕУ Високи представник више нема улогу Генералног секретара Савета ЕУ; 2) по чл. 22(2) и 30(1) Високи представник има право на иницијативу у области CFSP; 3) по чл. 24(1) имати право да спроводи активности у области CFSP; 4) по чл. 34(1) Високи представник координира спољнополитичке активности ЕУ у међународним организацијама и ставове ЕУ на међународним конференцијама, а по чл. 34(2) има право да се обрати СБ УН; 5) по чл. 36 УоЕУ Високи представник образлаже ставове и активности ЕУ у области CFSP пред Европским парламентом; 6) по чл. 46 УоЕУ има саветодавну улогу у сталној структурној сарадњи у области одбране; 7) по чл. 218(3) УоЕУ има право да иницира споразуме за трећим земљама, а по чл. 218(9) има право да суспендује исте; 8) по чл. 329 УоЕУ Високи представник за CFSP има саветодавну улогу у унапређивању сарадње у области CFSP.¹¹ Иако се спајање поменутих функција сматра логичним кораком јер највећим делом води ка поједностављеном представљању ЕУ у међународним односима, већина европских аналитичара сматра да ће то за Високог представника у најмању руку бити тешко изводљива делатност. Трострука природа посла Високог представника налаже поделу одговорности са другим институционалним актерима у спољнополитичком представљању

¹⁰ У даљем тексту “EEAS”. Видети: “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the EU*, C 115, vol. 51, 9.5.2008. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:EN:HTML>

¹¹ “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the EU*, C 115, Vol. 51, 9.5.2008. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:EN:HTML>

Уније, пре свега председником Европског савета и унутар Европске комисије.¹² Тако УоЕУ није прецизирао однос надлежности који имају председник Европског савета и Високи представник за CFSP у домену представљања и спровођења спољне политике Уније. За разлику од чл. 15 УоЕУ у којем се, између осталог, наводи да ће „председник Европског савета на свом нивоу и у одређеном својству представљати Унију у области CFSP без прејудуцирања овлашћења Високог представника, чл.18(2) УоЕУ предвиђено је да Високи представник „допринесе својим предлозима развоју спољне политике ЕУ, коју ће спроводити у складу са мандатом који буде одредио Савет”.¹³ Сама реч „допринесе” имплицира да Високи представник нема ексклузивну одговорност за развој CFSP и представља само једног од актера који деле ту одговорност. У погледу примарне улоге у представљању CFSP Уније, чл. 27(2) УоЕУ наводи да се Високи представник има ту улогу али се у чл. 15(6) то замагљује недефинисаним ставом о улози председника Европског савета у представљању CFSP.¹⁴ Већина европских аналитичара сматра да примарна улога у представљању ЕУ на спољнополитичком плану припада Високом представнику с обзиром да има надлежност да предлаже и примењује CFSP уколико: 1) Високи представник примењује оне предлоге са којима се слаже Савет ЕУ и 2) Високи представник обезбеди подршку колежа комесара за усвајање предлога израђен у сарадњи са Европском комисијом.¹⁵ Имајући у виду да је Високи представник уједно и потпредседник Европске комисије који председава FAC а на којем ће се разматрати питања у области трговине и развоја, могућа је *de facto* хијерархија Високог представника у односу на комесаре за трговину и за развој. Иако Високи представник као потпредседник Европске комисије одговара директно председнику Европске комисије, могуће је да ће у одређеним случајевима бити потребно садејство два фактора с обзиром на нивое на којима заступају CFSP. Осим тога, у односу на друге чланове

¹² A. Missiroli, J. Emmanouilidis, “Implementing Lisbon: the EU Presidency’s other (rotating) half”, *EPC Policy brief*, December 2009.

¹³ “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the EU*, C 115, Vol. 51, 9.5.2008. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:EN:HTML>

¹⁴ “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the EU*, C 115, Vol. 51, 9.5.2008. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:EN:HTML>

¹⁵ P. M. Kaczynski, P. Broin, “Two new leaders in search of a job description”, *CEPS Policy brief*, no. 200/25 November 2009.

Европске комисије, Високи представник се третира индивидуално у смислу запошљавања и отпуштања са поменуте функције. Поред председника Европске комисије функција Високог представника је у складу са УоЕУ сталног карактера док све остале портфеље може увести или укинути председник Комисије. Тако нови састав тзв. Баросо II комисије у односу на претходну садржи портфеље прилагођене приоритетима ЕУ унутрашњег и спољнополитичког карактера.¹⁶ Новину представља увођење новог ресора који је настао спајањем портфеља за проширење и суседску политику као и ресор правосуђа, основних права и грађанства. Високог представника именује директно Европски савет, не подлеже индивидуалном изгласавању у Европском парламенту већ се предлаже и разматра у склопу целокупног састава Европске комисије. Уколико Европски парламент цензурише колеж комесара, Високи представник мора напустити Европску комисију али задржава функцију Високог представника ЕУ. Са друге стране, Високи представник неће бити у могућности да истовремено обавља три функције и физички присуствује различитим збивањима. Стога се очекује да би ново институционално решење, наиме увођење EEAS, помогло у значајној мери Високом представнику да правовремено обавља своја задужења. EEAS ће попут класичне дипломатске мреже представљати ЕУ у свету, а под руководством Високог представника и заједно са председником Европског

¹⁶ Нови сазив Европске комисије: председник Ж. М. Баросо; потпредседник и Високи представник за CFSP К. Ештон; потпредседник и комесар ЕУ за правду, основна права и грађанство В. Рединг; потпредседник и комесар ЕУ за конкуренцију Ј. Алмуња; потпредседник и комесар ЕУ за транспорт С. Калас; потпредседник и комесар ЕУ за дигиталну агенду Н. Крос; потпредседник и комесар ЕУ за индустрију и предузетништво А. Тађани; потпредседник и комесар ЕУ за међуинституционалне односе и администрацију М. Шевчович; комесар ЕУ за запошљавање, социјална питања и укљученост Л. Андор; комесар ЕУ за унутрашње тржиште и услуге М. Барније; комесар ЕУ за пољопривреду и рурални развој Д. Кјолос; комесар ЕУ за политику здравља и потрошача Џ. Дали; комесар ЕУ за поморство и рибарство М. Даманаки; комесар ЕУ за трговину К. де Гухт; комесар ЕУ за проширење и суседску политику Ш. Филе; комесар ЕУ за регионалну политику Ј. Хан; комесар ЕУ за климатска питања К. Хедегард; комесар ЕУ за међународну сарадњу, хуманитарну помоћ и одговор на кризе К. Георгиева; комесар ЕУ за буџет и финансијско програмирање Ј. Левандовски; комесар ЕУ за унутрашња питања С. Малмстром; комесар ЕУ за енергију Г. Етингер; комесар ЕУ за развој А. Пибалгс; комесар ЕУ за животну средину Ј. Поточник; комесар ЕУ за истраживање, иновацију и науку М. Геган-Квин; комесар ЕУ за економију и монетарна питања О. Рен; комесар за порезе, ревизију и царинску унију А. Шемета; комесар ЕУ за образовање, културу, мултијезичност и омладину А. Василиу.

савета, председником Европске комисије и представницима појединих служби комисије, радиће на реализацији спољнополитичких циљева ЕУ и координисаном пружању свих видова спољне помоћи, иницирању и реализацији међународне сарадње. Ступањем новог УоЕУ на снагу свих 136 делегација Европске комисије преименоване су у „делегације ЕУ“ од којих је тренутно само 54 започело са новим овлашћењима почетком 2010. године. Већина делегација ЕУ при међународним телима попут УН у Њујорку, или ОЕБС у Бечу нису укључене у ову групу јер још није познат начин на који ће ЕУ решити питање свог чланства у мултилатералним форумима у складу са УоЕУ. Једна од основних улога ових делегација огледа се у преузимању улоге координатора председавања и координисања рада билатералних мисија држава чланица ЕУ у другим земљама. ЕЕАС заједно са „амбасадама ЕУ“ сачињаваће особље од којег ће 1/3 долазити из редова Савета ЕУ, 1/3 из Европске комисије и 1/3 националне дипломате држава чланица ЕУ. За пријем новог особља предвиђени је нови систем регрутовања који је у значајној мери поједностављен те целокупна процедура неће трајати више од 5-9 месеци док ће листе резервног особља важити годину дана. Приликом избора особља строго ће се водити рачуна о националним квотама које ће бити заступљене на свим нивоима при чему се очекује да би до краја године могли бити познати кандидати за позиције стручњака, лингвиста и асистената. Још је неизвесно како ће шефови делегација ЕУ бити именовани при чему Европски парламент настоји да има одлучујућу улогу у целокупној процедури тиме што би одобравао предложене кандидате као и да шефови мисија у будућности морају да одговарају пред одређеним комитетима Европског парламента о одређеним питањима. Поред тога, Европски парламент већ има одлучујућу улогу у одобравању и надгледању трошења аутономног административног буџета.

Актуелни нацрт програма рада и структуре ЕЕАС предвиђа функционално аутономно тело чије руководство сачињавају, поред Високог представника, генерални секретар, два заменика генералног секретара, 11 специјалних изасланика и неколико стотина саветника. Генерални секретар и његова два заменика би имали овлашћења да представљају и на одређеном нивоу доносе одлуке у име Високог представника.¹⁷ Имајући у виду троструку природу посла Високог представника, претпоставља се да ће постојати две врсте заменика у

¹⁷ “Proposal for a Council Decision on establishing the organization and functioning of the European External Action Service”, Brussels, Интернет: http://eeas.europa.eu/background/index_en.htm 25.03.2010.

односу на то да ли се ради о функционалној или политичкој замени. Тако је програмом рада нове Европске комисије председник Ж. М. Баросо предвидео „блиске сараднике” Високог представника у виду заменика односно комесаре ЕУ за проширење и суседску политику, развојну политику и хуманитарну помоћ.¹⁸ Ова „група комесара” има задатак да помогне Високом представнику тако што ће га „представљати и у одређеним ситуацијама деловати у његово име”. За разлику од генералног секретара и његова два заменика, који би имали улогу функционалне замене, поред наведених комесара у функцији политичке замене Високог представника, кандидовали су се и поједини министри иностраних послова држава чланица ЕУ. Тако је група од шест МИП-ова (Шпанија, Француска, Италија, Естонија, Шведска, Финска) дошла на идеју да би своје услуге, с обзиром на искуство специјалних изасланства у одређеним околностима, могли понудити Високом представнику на разматрање. Они би тако представљали „специјалне политичке изасланике” који би помагали Високом представнику у решавању појединих кризних ситуација. Иако је Високи представник ЕУ за спољну политику К. Ештон начелно прихватила ову идеју, остаје неизвесно када и како ће се она спровести. Према актуелном нацрту програма рада и структуре, EEAS би требало да се заснива на географским одељењима која ће покривати земље и регионе и на тематским одељењима који ће покривати одређену проблематику попут питања људских права, а која би била под управом генералног секретара. У том смислу противречна су мишљења како би поједине секторске политике, пре свега развојне, требало да буду прерасподељене, односно да ли ће бити у потпуности или делимично измештене из Европске комисије у EEAS. Поменути нацрт за сада предвиђа три могућности за развојне фондове: 1) EEAS ће имати водећу улогу на свим нивоима програмирања развоја, од одлучивања до нивоа спонзорисања читаве стратегије и одлука о националним и регионалним активностима; 2) Европска комисија има водећу улогу у националним и регионалним активностима 3) подељена одговорност између EEAS и Европске комисије где би прва била задужена за подручје Латинске Америке а последња за афричко-карипско-пацифичко подручје. Поред

¹⁸ “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, Commission Work Program 2010, COM(2010) 135 final, 31.3.2010, Brussels, Интернет: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100331_1a_en.pdf

тога, остаје неизвесно да ли ће већи део некадашњег Генералног директората за спољну политику и политичка одељења Савета ЕУ бити измештени у ЕЕАС док ће већина одељења за спољну политику из Европске комисије сасвим сигурно бити пребачена у ЕЕАС. Још један важан организациони елемент подразумева обједињавање свих постојећих обавештајних центара и служби у јединствену обавештајну мрежу која ће бити саставни део ЕЕАС. Имајући у виду да је нацрт одлуке Савета ЕУ о програму рада ЕЕАС поднет у договореном року као и да постоји иницијално неслагање европосланика са овим предлогом, поједини европски званичници су мишљења да би коначни договор Европске комисије, Европског парламента и Високог представника могао бити постигнут у јулу, а да би ЕЕАС могла почети са радом тек у септембру ове године.

IV) ЕВРОПСКИ ПАРЛАМЕНТ

Овлашћења Европског парламента знатно су ојачана УоЕУ што га је, у контексту значаја и моћи у процесу одлучивања у ЕУ, довело у исту раван са Европском комисијом и Саветом ЕУ. Попут Савета ЕУ, Европски парламент своја задужења решава системом комитета те се највећи део дебата и преговора одвија унутр надлежних комитета. Пост-Лисабонски институционални поредак је значајно ојачао политичку димензију парламентарних комитета иако поједини европски аналитичари оцењују да и поред тога рад Европског парламента остаје недовољно транспарентан и да не привлачи заслужену медијску пажњу. Области у којима је дошло до промена у погледу надлежности Европског парламента и начина одлучивања су саобраћај (стандардна законодавна процедура); запошљавање и социјална политика (Европски парламент мора бити обавештен о сваком споразуму социјалних партнера); царинска политика (потпуна надлежност ЕУ у царинској унији); пореска политика (у области животне средине); трговинска политика (обухвата и заштиту права интелектуалне својине, трговине услугама и страних директних инвестиција); економски и монетарни послови (Еврогрупа је добила правну основу за именовање званичног председника док је Европска Централна Банка препозната као равноправна институција у ЕУ); буџетска политика (Европски парламент у саодлучивању са Саветом ЕУ надлежан је за целокупни буџет ЕУ); регионална политика (саодлучивање, Европски парламент учествује у одлучивању о трошењу структурних фондова ЕУ); пољопривреда (саодлучивање); рибарство

(надлежност ЕУ у области очувања морских биолошких ресурса у оквиру Заједничке политике рибарства); цивилна заштита (надлежност Европске комисије); правосуђе и унутрашњи послови (саодлучивање, проширена надлежност Суда правде у правосудној контроли усвојених аката, увођење права националних парламената да се брину о поштовању принципа супсидијарности када је реч о законодавним предлозима и иницијативама поднетим у области правосуђа и унутрашњих послова). Имајући у виду да су надлежности у области спољне политике остале неизмењене, као и да пост-Лисабонски институционални поредак претпоставља другачија овлашћења појединих европских институција у односу на претходни период, постигнут је међуинституционални споразум о успостављању „специјалног партнерства” између Европске комисије и Европског парламента у циљу дефинисања и спровођења јасних европских интереса и постављања камена темељца обновљене ЕУ у пост-Лисабонској ери.¹⁹ Одредбе поменутог споразума, између осталог, садрже гаранцију да ће Европска комисија примењивати основни принцип једнаког третмана Парламента и Савета посебно у погледу приступа састанцима и одредбама о доприносу или осталим информацијама са нагласком на законодавна и буџетска питања. У том смислу, предвиђено је учешће Европског парламента у одлучивању о успостављању и функционисању EEAS. За функционисање EEAS потребно је донети одговарајући законодавни оквир који одобрава Европски парламент пре свега у погледу буџетских и политичких овлашћења нове институције. Поред тога, у чл. 3(ф) наводи се да ће Комисија подржати Парламент у предстојећим преговорима о EEAS у циљу даљег јачања и снажења „комунитарног приступа” у развојној политици, укључујући и програмирање инструмената за развојну помоћ пре свега Европског развојног фонда, који би требало да остане у надлежности Комисије и у потпуности одговоран Парламент.²⁰ За разлику од нацрта програма рада спољнополитичке службе који је

¹⁹ “Framework Agreement on relations between the European Parliament and the Commission, B7- 0091/2010, art. 3(a)”, 9.2.2010, Интернет: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-EP//TEXT+TA+20100209+ITEMS+DOC+XML+V0//EN&language=EN>

²⁰ “Framework Agreement on relations between the European Parliament and the Commission, B7- 0091/2010, art. 3(f)”, 9.2.2010, Интернет: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-EP//TEXT+TA+20100209+ITEMS+DOC+XML+V0//EN&language=EN>

сачинио Високи представник, европосланици су израдили сопствени органиграм EEAS. По мишљењу европосланика, EEAS би требало да представља аутономну службу повезану са Европском комисијом у административном, буџетском и организационом смислу док би буџетску и политичку одговорност полагала пред Европским парламентом. Спољнополитичка служба не би требало да има генералног секретара већ политичке заменике који ће замењивати Високог представника по потреби, те они неће бити обични државни службеници већ политичке личности. Такође, потребно је да шефови делегација ЕУ у свету након именовања и пре ступања на дужност имају неформалну размену мишљења са европосланицима у Комитету за спољне послове Европског парламента.

V) ИЗВОРИ

- “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal of the EU*, C 115, Vol. 51, 9.5.2008. Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:C:2008:115:SOM:EN:HTML>
- “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions”, Commission Work Program 2010, COM(2010) 135 final, 31.3.2010, Brussels, Интернет: http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/president/news/documents/pdf/20100331_1a_en.pdf
- “MEPs give conditional backing to EU diplomatic service”, *Press release*, European Parliament, 22.3.2010, Brussels, Интернет: http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/030-71103-081-03-13-903-20100322IPR71102-22-03-2010-2010-false/default_en.htm
- “Proposal for a Council Decision on establishing the organization and functioning of the European External Action Service”, 25.03.2010, Brussels, Интернет: http://eeas.europa.eu/background/index_en.htm
- Bergstrom, C. F., “Use or abuse of national constitutional requirements in the dynamic development of EU Treaties”, *TGAE*, Friends of Europe, February 2010, Brussels.
- F. Chatzistavrou, “The distribution of competences under the Reform Treaty”, *TGAE*, Friends of Europe, February 2010.
- Kaczynski, P. M., Broin, P., “Two new leaders in search of a job description”, *CEPS Policy brief*, no.200/25 November 2009.

- Mahony, H., “MEPs threaten budget veto over diplomatic service”, *EUObserver*, 9.3.2010, Brussels, Интернет: <http://www.euobserver.com/9/29627?print=1>
- Mahony, H., “EU foreign ministers ponder their post-Lisbon role”, *EUObserver*, 15.3.2010, Brussels, Интернет: <http://www.euobserver.com/9/29676?print=1>
- Missiroli, A., Emmanouilidis, J., “Implementing Lisbon: the EU Presidency’s other (rotating) half”, *EPC Policy brief*, December 2009, Brussels.
- Montero, C.C., “Differentiated integration and flexibility in the EU under the Lisbon Treaty”, *TGAE*, Friends of Europe, February 2010.
- Phillips, L., “Member states and EU commission clash over diplomatic service”, *EUObserver*, 3.2.2010, Brussels, Интернет: <http://www.euobserver.com/9/29581?print=1>
- Pollack, M. A., “The new institutionalism and European integration” in *European integration theory* by A. Wiener & T. Diez, Oxford University Press, 2009.
- Rettman, A., “EU Commission ‘embassies’ granted new powers”, *EUObserver*, 21.1.2010, Brussels, Интернет: <http://www.euobserver.com/9/29308?print=1>
- Rettman, A., New EU states make bid for more diplomatic clout”, *EUObserver*, 11.3.2010, Brussels, Интернет: <http://www.euobserver.com/9/29651?print=1>
- Sampol, C., “Two to three years to strike new institutional balance”, *Europolitics*, no. 3936, 11.3.2010, Brussels.
- Swieboda, P., “Delivering on the institutional reform of the Lisbon Treaty and looking beyond”, *TGAE*, Friends of Europe, February 2010.
- Vogel, T., “Ashton to present plans for diplomatic service”, *European Voice*, 5.3.2010, Brussels, Интернет: <http://www.europeanvoice.com/article/2010/03/ashton-to-present-plans-for-diplomatic-service/67342.aspx>
- Vogel, T., “MEPs criticize EEAS proposal”, *European Voice*, 25.3.2010, Brussels, Интернет: <http://www.europeanvoice.com/article/2010/03/meps-criticise-eeas-proposal/67536.aspx>
- Vogel, T., “MEPs struggle to influence creation of diplomatic corps”, *European Voice*, 4.3.2010.g, Brussels, Интернет: <http://www.europeanvoice.com/article/imported/meps-struggle-to-influence-creation-of-diplomatic-corps/67302.aspx>

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Иако су УоЕУ из Лисабона обухваћене и старе и нове европске институције, потребно је одређено време да би пост-Лисабонски институционални оквир у потпуности могао да заживи. Стога се наредни период функционисања ЕУ може посматрати као транзициони период у којем ће актуелно председништво ЕУ проналазити одговоре на нерешене недоумице и тиме успостављати праксу за будуће деловање европских институција. У новом институционалном поретку ЕУ, као главни политички саговорници за Републику Србију, идентификовани су председник Европског савета, председник Европског парламента, председник парламентарног комитета за спољну политику, председник Европске комисије, Високи представник за CFSP, ротирајуће председништво ЕУ и комесар ЕУ за проширење и суседску политику. Истовремено ови саговорници имају утицај и значајно доприносе у обликовању европске агенде односно одлучују када и у којој мери ће се разматрати питање Србије. На радно-техничком нивоу то су поједине организационе јединице унутар Савета ЕУ и Европске комисије док на нивоу Европског парламента делује Делегација за односе са земљама ЛИЕ. Најзначајнија промена политичког карактера односи се на ојачану улогу националних парламента држава чланица ЕУ у области европских питања чиме је оснажено њихово садејство са Европским парламентом. То подразумева да ће државе чланице преко својих националних парламената бити далеко активније укључене у управљање и надгледање спровођења политике проширења него што је то раније био случај. Ово са собом носи и одређену временску димензију због чега би поједине процедуре могле дуже да трају. За сада остаје непознато на који начин ће спољнополитичка служба да се бави Србијом као и у којој мери ће то утицати на преуређење постојећег европског присуства на територији Србије, с обзиром да ЕУ тренутно има три своја представника са различитим овлашћењима.