

УДК: 327(4-672EU)

341.232.1(4-672EU)

Bibliid 1451-3188, 21 (2022)

Год XXI, бр. 77-78, стр. 305–325

Изворни научни рад

Рад примљен 15. 3. 2022. године

Рад одобрен 14. 4. 2022. године

DOI: https://doi.org/10.18485/iipe_ez.2022.21.77_78.19

ЕВРОПСКА СЛУЖБА ЗА СПОЉНУ АКЦИЈУ

Никола СТАНКОВИЋ¹

Апстракт: У раду се анализирају структура, положај и перспективе Европске службе за спољну акцију. Аутор разматра наведена питања кроз анализу Лисабонског уговора и тумачење Одлуке Савета од 26. јула 2010. године, о успостављању организације и функционисања Европске службе за спољне послове (2010/427/EU). Применом нормативног метода, аутор је дошао до закључка да постоје одређени фундаментални проблеми везани за правни оквир којим се установљава Европска служба за спољну акцију. Постојећа решења која регулишу статус Европске службе за спољну акцију још увек су далеко од задовољавајућег, будући да постоје функционална преклапања унутар њене организација, али и извесна ограничења у поступању у односу на Високог представника за спољну политику и безбедност чије помоћно тело она представља. Међутим, према проценама аутора, Европска служба за спољну акцију заједно са Високим представником за спољну политику и безбедност могла би постати ефикасан инструмент ЕУ за њено даље јачање и интеграцију.

Кључне речи: Европска служба за спољну акцију, Високи представник за спољну политику и безбедност, Лисабонски уговор.

1) УВОД

Успешна интеграција једне државе у сложени механизам Европске уније (ЕУ) носи са собом бројне финансијске бенефите за државу чланицу. Ти бенефити су оличени у разноврсним облицима финансијске подршке из буџета ЕУ, а намењене су целокупном инфраструктуралном развоју и

¹ Правни факултет у Београду. Е-mail: nstankovic@ius.bg.ac.rs

подршци новопримљеној држави чланици.² Штавише, и државе које имају статус кандидата уживају значајну финансијску подршку у циљу адекватног усаглашавања њиховог правног поретка са системом ЕУ, али и зарад ефективне употребе свих средстава које она нуди по ступању у чланство.³ Аутор наведену чињеницу ставља у први план из простог разлога што је економски фактор, као иницијатор евроинтеграција, заузео централно место у модерној заједници европских народа. С обзиром на претрпљене последице једне светске економске кризе, а у ишчекивању нове услед пандемије изазване вирусом Covid-19, не постоје индикације да ће се то у скорој будућности мењати. Међутим, ЕУ за своје темеље узима вредности поштовања људског достојанства, слободе, демократије, једнакости, владавине права са посебним акцентом на поштовању људских права и права мањина.⁴ У спољнополитичким односима Унија тежи поштовању и промоцији својих интереса, али и доприносу заштити својих грађана.⁵ Жеља за кохезивнијим и квалитетнијим спровођењем тих спољнополитичких односа један је од интегралних узрока оснивања Европске службе за спољну акцију (*European External Action Service*). Екстензивне студије ЕУ као дипломатског ентитета, нарочито кроз призму која нас занима – Заједничке спољне и безбедносне политике (ЗСБП), појављују се у теорији током деведестих година прошлог века и на самом почетку овог века.⁶ Стога, највише структуре ЕУ закључују да по овом питању нису довољно предузели и да је „европски глас“ остао недовољно гласан на глобалној сцени.⁷ Међутим, дуг је историјски пут од оснивања ЕУ, њених фундаменталних, економских, али и вредносних темеља до оснивања Европске службе за спољну акцију која је предмет интересовања овог рада. Зарад доследности у наставку предметне анализе, пружићемо кратки приказ развоја ове Службе.

² Mojmir Mrak, Vasja Rant, "Financial flows between the Western Balkans and the EU budget in the preand post-accession period – Simulation based on the EU budget rules for the 2014–2020 multi-annual financial framework", Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, 2018, p. 2. Интернет: https://www.giz.de/en/downloads_els/Analysis_Financial_flows_between_the_WB6_and_the_EU_budget.pdf, 7. 3. 2022.

³ Ibid.

⁴ "Treaty of Lisbon", čl. 1, st. 3, "Official Journal of the European Union", 306/1, 2007.

⁵ Ibid., čl. 1, str. 5

⁶ Joachim A. Koops, Gjovalin Macaj, "Introduction", in: Joachim A. Koops, Gjovalin Macaj (eds.), *The European Union as a Diplomatic Actor*, Palgrave Macmillan, London, 2015, p. 1.

⁷ Knud Erik Jørgensen, "EU Diplomacy in Global Governance: The Role of the European External Action Service", in: Joachim A Koops, Gjovalin Macaj (eds), *The European Union as a Diplomatic Actor*, Palgrave Macmillan, London, 2015, p. 31.

2) ИНСТИТУЦИОНАЛНИ РАЗВОЈ ЕУ

Као што смо већ указали у уводу, економски подстицај деловања на међународном плану, праћен жељом за финансијском стабилизацијом Европе и држава које на њеном тлу спавају, игра значајну улогу у формирању заједнице коју ми данас посматрамо као ЕУ. Наиме, последице Другог светског рата оставиле су дубок траг у инфраструктури и индустрији ратом захваћених држава.⁸ Поред економије, која је неминовно захтевала опоравак на мултинационалном нивоу, било је потребно и помирити тада зарађене стране које су делиле континент – пре свега Француску, с једне стране, и Немачку и Италију, с друге.⁹ Ова теза добија на посебној тежини када са ове историјске тачке у ретроспективи уважимо још један неизоставан фактор њиховог везивања – модернизацију међународне заједнице, њено темељење на принципима међузависности и међуповезаности који захтевају униформну правну регулацију.¹⁰ Овај закључак односи се, како на глобалну међународну заједницу тако и на њен фундаментални део – а то је управо европски континент. Иако ове идеје везујемо још за нацрт стварања Европске заједнице за угаљ и челик, који је изнео министар спољних послова Роберт Шуман (*Robert Schumann*), модерна конструкција ЕУ следи нешто касније историјске нити.¹¹ Зарад избегавања нарочите дигресије вратићемо се у новију историју. Комисија коју је формирао Алтијеро Спинели (*Altiero Spinelli*), у јулу 1983. године, представила је Предлог уговора о Европској унији, за којим три године касније следи и потписивање конститутивног акта ЕУ. Овај акт само је наговестио будући облик европске заједнице држава, представљајући историјску фазу у њеном даљем развоју која је нашла са усвајањем Јединственог европског акта.¹² Коначно, Уговор из Мастрихта који је ступио на снагу 1993. године, означио је стварање модерне ЕУ.¹³ Уговор се сматра најважнијим инструментом у институционализацији европске спољне политике.¹⁴ Ова институционализација била је кључна за све касније

⁸ Будимир Кошутић, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, *Увод у право европских интеграција*, Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 2016, стр. 131.

⁹ Ibid.

¹⁰ Миленко Крећа, *Међународно јавно право*, Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 2007, стр. 28.

¹¹ Будимир Кошутић, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, *op. cit.*, стр. 131.

¹² Ibid., стр. 139.

¹³ Ibid.

¹⁴ Michael Smith, "Still Rooted in Maastricht: EU External Relations as a 'Third – generation Hybrid'", *Journal of European Integration*, 2012, vol. 34, no. 7, pp. 699, 702.

покушаје правног устројавања спољнополитичког деловања ЕУ, а нарочито у периоду након доношења Лисабонског уговора.¹⁵ Лисабонски уговор сматра се манифестацијом институционалних промена у устројству ЕУ које су резултирале њеном ефективнијом и видљивијом улогом на светској позорници.¹⁶ У том смислу, Лисабонски уговор дефинише институционални оквир ЕУ који има задатак да промовише њене вредности, циљеве, служи њеним интересима, интересима грађана држава чланица Уније, али и да обезбеди конзистентност, ефективност и континуитет њених политика и акција.¹⁷ Обезбеђење конзистентности, ефективности, али и континуитета било је централно упориште за оснивање Европске службе за спољну акцију. Истовремено, оно је остало и један од централних проблема који је прати до данашњих дана. Будући да је Лисабонским уговором предвиђено функционисање најважнијих органа: *Европског парламента, Европског савета, Европске комисије, Министарског савета, Суда правде, Ревизорског суда и Европске централне банке*, у раду ће се анализирати улога само оних органа који имају улогу у одређивању правног положаја Европске службе за спољну безбедносну акцију. Односи између ових органа уређени су Уговорима о оснивању ЕУ где су прецизно утврђене и њихове надлежности, као и начини решавања међусобних спорова пред Европским судом правде.¹⁸ С обзиром на то да Комисија штити интересе саме ЕУ, Министарски савет интересе држава чланица, а Европски парламент интересе европских грађана, јасно је да Комисија има најважнију улогу у систему одржавања спољних односа ЕУ.¹⁹ С друге стране пак, Министарски савет је основни законодавни орган.²⁰ Он представља најважнији орган у сложеном процесу одлучивања у ЕУ.²¹ Савет је сачињен од лица која представљају своју земљу на министарском нивоу и који својим изјавама могу да обавежу своју државу.²² Ово је у складу са поимањем једностраних правних аката државе,

¹⁵ Ibid., p. 700.

¹⁶ Jan Wouters, Stephanie Bijlmakers, Katrien Meuwissen, "The EU as a Multilateral Security Actor after Lisbon: Constitutional and Institutional Aspects", *Louvain Centre for Global Governance Working paper*, 2012, no. 80, p. 4.

¹⁷ "Treaty of Lisbon", op. cit., čl. 8b, st. 14.

¹⁸ Будимир Кошутих, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, op. cit., стр. 159.

¹⁹ Jan Wouters at al., "The organisation and functioning of the European external action service: achievements, challenges and opportunities", Directorate-General for External Policies of the Union, European Parliament, 2013, pp. 2-95.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid.

²² Ibid.

које доносе надлежни органи те државе с намером да произведу одређене међународноправне последице.²³ Министарски савет је састављен од по једног министра из владе држава чланица, који у зависности од сазива, може бити министар одбране, енергетике, животне средине итд.²⁴ Оно што је нарочито од значаја јесте сазив за спољне послове, јер се његов рад налази у директној вези и преклапа се са Европском службом за спољну акцију. Ова чињеница нарочито добија на тежини када узмемо у обзир то да у пракси Министарски савет представља Европску унију у односима на глобалној сцени, а да је Служба продукт инструменталне транзиције у спровођењу спољних односа.²⁵ Што се тиче статуса Европског парламента, он је настао према узору на националне парламенте и његов легитимитет појачан је увођењем могућности непосредног гласања за посланике од стране Европског савета 1978. године у Копенхагену.²⁶ Сви држављани ЕУ који имају право да гласају на изборима могу да бирају и буду бирани за Европски парламент. Будући да су изабрани непосредним изборима, они не представљају своје државе, као што је то случај код Министарског савета, већ иступају искључиво у личном својству.²⁷ Централно разумевање овог органа ЕУ везује се за пленарну улогу коју он има у овом сложеном механизму, а најзначајнији пораст његових надлежности огледа се у учешћу у легислативним активностима заједно са Министарским саветом и Комисијом ЕУ.²⁸ Коначно, што се тиче статуса Комисије, она је извршни орган, орган управе и контроле ЕУ.²⁹ Чланови ове Комисије, иако су регрутовани као држављани држава, своје интересе морају везивати искључиво за интересе ЕУ.³⁰ Она је састављена од 28 комесара са унутрашњом структуром која одговара структурама националних влада подељених на ресоре, а са комесаром на челу сваког комесаријата.³¹ Председник Комисије има надлежност да утврђује смернице у оквиру којих Комисија обавља своје послове, Он одлучује о унутрашњој организацији Комисије ради обезбеђивања кохерентности, ефикасности, колегијалности њеног деловања. Такође, председник именује, из редова чланова Комисије,

²³ Миленко Крећа, *op. cit.*, стр. 106.

²⁴ Будимир Кошуткић, Бранко Ракић, Бојан Милисављевић, *op. cit.*, стр. 160.

²⁵ *Ibid.*, стр. 161.

²⁶ *Ibid.*, стр. 162–163.

²⁷ *Ibid.*, стр. 164.

²⁸ *Ibid.*, стр. 165.

²⁹ *Ibid.*, стр. 166.

³⁰ *Ibid.*

³¹ *Ibid.*, стр. 167.

потпредседнике, као и Високог представника за спољну политику и безбедност (Високи представник).³² Високи представник је неизоставна спона овог рада, јер је на челу Службе – њена централна личност. Увођење Високог представника у литератури се посматра као један од кључних новитета Лисабонског уговора.³³ С друге стране, Комисија је задужена да се стара о примени уговора и мерама које ЕУ усваја у складу са Уговором. Она формулише препоруке или даје мишљења о питањима која уређују Уговор. Она има овлашћење да самостално одлучује и учествује у припремању мера које доноси Савет и Европски парламент на начин како је то у Уговору предвиђено. Између осталог, она врши и овлашћења која је Савет пренео на њу у циљу спровођења прописа.³⁴ У састав Комисије улазе експерти за поједине области који делују само у оквирима правила струке и за добробит читаве ЕУ и свих њених чланица.³⁵ Високи представник успостављен је, као и Европска служба за спољну акцију – Лисабонским уговором. У жељи за унапређењем кохезије, репрезентације али и заједничког деловања ЕУ, државе чланице су одлучиле да велики део сопствених спољнополитичких овлашћења делегирају са традиционалних институција Уније на Високог представника за спољну политику и безбедност.³⁶ Самим тим и на Службу као његово помоћно особље. Анализу компликује чињеница да је положај Високог представника појачан његовим позиционирањем на место заменика председника Европске комисије.³⁷ Однос Европске службе и Високог представника – као два актера у правном животу и функционисању модерне ЕУ – од есенцијалног је значаја због чега јој ваља посветити посебну пажњу.

3) ЕВРОПСКА СЛУЖБА ЗА СПОЉНУ АКЦИЈУ

Често се у новијој литератури историјско-правни развој ЕУ дели на период пре и на период након усвајања Лисабонског уговора. Са овим

³² Ibid., стр. 169.

³³ Christine Kaddous, "Role and position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty", in: Griller, S., Ziller, J. (eds), *The Lisbon Treaty*, Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Europaforschung (ECSA Austria)/European Community Studies Association of Austria Publication Series, 2008, vol. 11. p. 205.

³⁴ Ibid., p. 168.

³⁵ Ibid., p. 169.

³⁶ Lisbeth Aggestama, Elsa Hedlingb, "Leaderisation in foreign policy: performing the role of EU High Representative", *European Security*, 2020, vol. 29, no. 3, p. 301.

³⁷ Ibid.

процесом дошло је до постепене реоријентације трговинске политике ЕУ на Заједничку спољну и одбрамбену политику (ЗСОП).³⁸ Европска служба за спољну акцију и сви спољни чиниоци који на њу утичу – припадају другом поменутом периоду. Са Лисабонским уговором отпочео је процес реформи институционалне структуре ЕУ, а једна од важнијих односи се на реформу дипломатске службе. У том смислу, Лисабонски уговор прописује крајње проактиван став ЕУ према међународном окружењу. Наиме, вођена идејама и принципима због којих је основана, а у складу са принципима Повеље Уједињених нација, ЕУ тежи развијању односа и успостављању партнерстава са државама ван њених граница, као и међународним организацијама које деле њене принципе.³⁹ Не улазећи у пуко цитирање чланова Лисабонског уговора, ауторов утисак иде на две стране. Прво – циљеви ЕУ на плану спољне акције су поприлично широко постављени. Између осталог, усмерени су на заштиту и промоцију вредности ЕУ, очување интегритета, мултилатерализма, стварање јединственог економског тржишта, заштиту мира и безбедности (...).⁴⁰ Врло је занимљиво да Лисабонским уговором постоји подела надлежности на овом пољу дипломатије између Европског савета и Комисије, којима Високи представник асистира у спровођењу конзистентности те акције.⁴¹ У том смислу, постоје потенцијални проблеми за Европску службу за спољну акцију у погледу заснивања и ефикасног спровођења надлежности и операција. На то уосталом упућује и одлука Савета ЕУ о оснивању и организацији Европске службе за спољну акцију од 26. јула 2010. године. Европска служба за спољну акцију основана је као сложени хибридни актер у сложеном систему ЕУ са ауторитетом за спровођење спољне акције Уније, а делегираним од држава чланица.⁴² Одлуком Савета, Европска служба за спољну акцију устројена је као аутономно тело под надлежношћу Високог представника, а у складу са правним оквирима Конвенције о функционисању, као и конвенцијом из Лисабона.⁴³ Служба је основана с циљем пружања подршке Високом представнику који је, како је већ поменуто, и потпредседник Комисије, али и председник Савета за спољне односе с јасним циљем обезбеђивања

³⁸ Thomas E. Henökl, "The European External Action Service: Torn Apart between Several Principals or Acting as a Smart 'Double-agent'", *Journal of Contemporary European Research*, 2014, vol. 10, no. 4, p. 385.

³⁹ "Treaty of Lisbon", op. cit., čl. 1, st. 24.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Ibid.

⁴² Thomas E. Henökl, op. cit., p. 382.

⁴³ "Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU)", *OJ L* 201, 3. 8. 2010, pp. 30–40.

конзистентности у спровођењу дипломатије ЕУ.⁴⁴ У жељи очувања демократске идеје на којој се ЕУ темељи, овом одлуком прописано је да Европски парламент задржава активну улогу у спољној акцији, како у вези политичких питања, правне регулативе, па чак и буџетских питања.⁴⁵ Мост између спољне акције и улоге коју Европски парламент у том смислу жели да задржи за себе, оличен је статусом, положајем и улогом Високог представника, а којем ће Европска служба за спољну акцију пружати неопходну подршку.⁴⁶ Утврђивањем Високог представника као централне личности на врху хијерархијског ланца Службе, а следећи структуру саме одлуке, отвара нам се пут ка подробнијој анализи. На овом пољу, као и за остатак особља Уније, регулативу доноси Европски парламент у сарадњи са Европским саветом, како на пољу ангажмана тако и уопште услова под којим неко лице постаје званичник ЕУ.⁴⁷ Европска служба за спољну акцију у том смислу није изузетак и препозната је као институција која потпада под регулативу Консолидоване конвенције о функционисању ЕУ (Консолидована конвенција). Што се Службе тиче, врховни ауторитет који именује особље јесте Високи представник, наравно у складу са Консолидованом конвенцијом и условима запошљавања осталих службеника.⁴⁸ Конкретан број службеника који је ангажован при Служби варира од године до године и зависи примарно од буџетске процедуре, буџетских капацитета.⁴⁹ Са пресеком од 1. фебруара 2022. године, Служба у свом сазиву има 150 службеника.⁵⁰ Европска служба за спољну акцију подељена је како по тематским тако и по географским критеријумима.⁵¹ По тематском критеријуму, департмани су усмерени на различите глобалне и мултилатералне проблеме, попут поштовања људских права, демократије, ефикасне реакције у кризним ситуацијама итд.⁵² Географски посматрано, департмани су подељени на: *азијско-пацифички, афрички, европски, централно-азијски, блискоисточни и департман посвећен*

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ "Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union", 2012/C 326/01.

⁴⁸ "Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service", op. cit., čl. 1, st. 8.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ European External Action Service. Интернет: https://eeas.europa.eu/sites/default/files/2022_-_02_-_01_-_eeas_orgchart.pdf, 11. 3. 2022.

⁵¹ European External Action Service. Интернет: https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/82/about-european-external-action-service-eeas_en, 11. 3. 2022.

⁵² Ibid.

*америчким континентима.*⁵³ Дакле, изузетна географска „покривеност”, али и усмереност на бројне фундаменталне теме модерног међународног права. Следећи дух Европске уније, Одлука стриктно прописује неопходност адекватне географске и родне заступљености приликом запошљавања.⁵⁴ Иако је овакав приступ заиста „европски” и у духу идеала на којима Унија почива, он твори практичне проблеме. Наиме, не улази се довољно у механизам примене критеријума запошљавања, већ се говори само о „смисленој заступљености свих земаља чланица”.⁵⁵ Особље Службе сачињено је од званичника Генералног секретаријата Европског савета, Комисије, али и дипломатског особља држава чланица Уније.⁵⁶ Надовезивањем на претходни пасус, а притом и даље следећи структуру одлуке, релевантни департмани, али и функције Секретаријата Европског савета, Комисије, само су пресликани на структуру Европске службе за спољну акцију.⁵⁷ Похвално је, међутим, што се Европској служби за спољну акцију даје посебно место у финансијском систему Уније, усмеравајући део буџета само на њу.⁵⁸ Али, блага је употреба синтагме „збуњујуће је”, што у наставку Одлука практично финансијски ограничава Службу. Прецизирајмо, Одлука прописује да се Служба оснива с циљем „буџетске неутралности” и са степеном рационализације у раду.⁵⁹ Одлука директно забрањује Служби било какво непотребно нагомилавање истих задатака, сличних функција, али и ресурса, како на унутрашњем плану тако и са осталим структурама Уније.⁶⁰ Принцип „буџетске неутралности” природно чини логичним потезом да се додатни трошкови избегавају ангажманом постојећих чланова институција ЕУ. Наравно, њихова улога се модификује у одређеној мери. Овакав приступ, иако не иде противно Одлуци у смислу унутрашњег нагомилавања функција и задатака, на ширем, међуинституционалном плану ради управо супротно, чинећи га можда чак и опаснијим по дипломатију ЕУ. У погледу привилегија и имунитета, Протокол о привилегијама и имунитетима Европске уније проширује своје дејство и на Службу.⁶¹ Долазимо сада до најважнијег дела сваког, па и овог, међународног уговора, а то је онај део којим се утврђују

⁵³ Ibid.

⁵⁴ “Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service”, *op. cit.*, čl 1, st. 10.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid. čl.1, st. 11.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Ibid., čl. 1, st. 14.

⁵⁹ Ibid., st. 15.

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid., st. 17.

права и обавезе потписница – диспозитивног или оперативног дела.⁶² Пре свега, Европска служба за спољну акцију своје седиште има у Бриселу и оснива се као функционално аутономно тело ЕУ, одвојено од Генералног секретаријата Европског савета, али и Комисије, а са правним капацитетом у оној мери у којој је то неопходно за остваривање његових циљева.⁶³ Служба се ставља под директну ингеренцију Високог представника за спољне односе и безбедносну политику.⁶⁴ Служба је сачињена од Централне администрације и Делегација Уније при трећим земљама, али и међународним организацијама.⁶⁵ Што се задатака тиче, а без улажења у непотребно цитирање и гомилање текста, централна идеја поравната је са изнетом тезом са почетка – Европска служба асистира Високом представнику у реализацији његовог мандата.⁶⁶ Допуна која, међутим, завређује помињање јесте подршка коју Служба пружа Председнику Европског савета, Европске комисије и Комисије при вршењу њихових функција на терену спољне акције.⁶⁷ Лутајући мотив централизације и успостављања кохерентности на плану спољнополитичког деловања остаје и задирањем у трећи члан Одлуке, којим се прописује да Служба активно сарађује и стоји на располагању осталим институцијама ЕУ, подразумевајући ту пре свега: Генерални секретаријат Савета, службе Европске комисије и наравно – Европски парламент.⁶⁸ Залазећи дубље у структуру Службе, под патронатом Високог представника, Службом руководи Извршни генерални секретар, са два заменика и који располаже овлашћењем да предузима све радње (пре свега административно-буџетске), неопходне за њено нормално функционисање.⁶⁹ Што се Централне администрације тиче – она се дели на претходно споменуте департмане по географском и тематском критеријуму, али и на Генерални директорат.⁷⁰ Овај Директорат своје деловање усмерава на питања администрације, буџета, особља, информационих система, али и комуникације.⁷¹ Директора овог Директората поставља Високи представник

⁶² Миленко Крећа, *op. cit.*, стр. 433.

⁶³ “Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service”, *op. cit.*, чл. 1, ст. 2.

⁶⁴ *Ibid.*, ст. 3.

⁶⁵ *Ibid.*, ст. 4.

⁶⁶ *Ibid.*, чл. 2, ст. 1.

⁶⁷ “Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service”, *op. cit.*, чл. 2, ст. 2.

⁶⁸ *Ibid.*, чл. 3, ст. 1–4.

⁶⁹ *Ibid.*, чл. 4, ст. 1–2.

⁷⁰ *Ibid.*, чл. 4, ст. 3.

⁷¹ *Ibid.*

и он лично њему одговара за свој рад.⁷² Када говоримо о Унији делегација (Делегација), као органу Европске службе, врховна контрола њеног рада, као и особља врши се од стране Високог представника.⁷³ Он именује шефа ове специјалне мисије, који има ауторитет над особљем Делегације.⁷⁴ Шеф добија упутства за рад директно од Високог представника и њему одговара за неуспешно спровођење истих, док периодичне контроле рада спроводи Извршни генерални секретар Службе.⁷⁵ С друге стране, на Високом представнику је да особљу Делегације обезбеди да им држава пријема пружи привилегије и имунитете у складу са Бечком конвенцијом о дипломатским односима.⁷⁶ Делегација је дужна да одговори позиву ЕУ и следи њена упутства – нарочито она која даје Европски парламент, као и да блиско сарађује са дипломатским апаратом држава чланица Уније.⁷⁷ То му, међутим, омогућава да у земљи пријема представља Унију, нарочито у погледу закључивања међународних уговора, али и других правних радњи.⁷⁸ Такође, врло важна ставка у разумевању улоге Делегације јесте и њена могућност да пружи неопходну подршку државама чланицама, како у погледу међусобних односа, али и пружању додатне дипломатске заштите грађанима Уније на територији државе пријема.⁷⁹ У погледу особља, Служба се састоји од званичника, осталог особља ЕУ, чак и дипломатског особља држава чланица, али и иностраних ескперата – по потреби.⁸⁰ Сви они одговарају искључиво Високом представнику и никоме другом ван граница Службе, у том смислу се сматрају потпуно везаним оквирима Службе.⁸¹ Конкретна процедура избора се, уз опште смернице садржане у Одлуци, спроводе од стране Високог представника уз активно учешће држава чланица, Генералног секретаријата Европског савета, али и Комисије.⁸² Однос сталних представника ЕУ и представника држава чланица налази се у грубом односу од 60:30 процената, уз обавезу подношења годишњег извештаја Европском парламенту и

⁷² Ibid.

⁷³ Ibid., čl.5, st. 1-10.

⁷⁴ Ibid.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ Ibid.

⁸⁰ Ibid., čl. 6, st. 3.

⁸¹ "Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service", op. cit., čl. 6, st. 7.

⁸² Ibid., čl. 6, st. 8.

Европској комисији, а који се тиче структуре попуњених места.⁸³ С обзиром на то да се преосталих 10 процената не уређује у овој дихотомији службеника, вероватно је да се они од године до године деле између те две категорије. Оно што се чини занимљивим, а само је још један у низу проблема правне регулативе Службе, јесте чињеница да службеницима није забрањено да, иако су у Служби, конкуришу за позиције у домаћим институцијама.⁸⁴ Наиме, то њих директно суочава са притисцима на унутрашњем плану да можда не делују у искључивом интересу ЕУ, него у непосредном интересу државе чланице унутар чијег система заузимају и формалне позиције. Горепоменуто везаност за Високог представника губи на значају, јер иако формално он има доминантну улогу, неформалан утицај на службенике остаје стварна опасност. Одлука задржава пажњу и на неопходним безбедносним мерама које тело са овако важном улогом мора поштовати. Предвиђа се да ће Служба имати посебан депарتمان одговоран за питања безбедности, а којем ће неопходну асистенцију пружати одговарајуће службе држава чланица.⁸⁵ Логичан закључак, на основу свега до сада изложеног, јесте да су службеници за кршење безбедносних мера, нарочито у погледу поверљивих података – одговорни Високом представнику који задржава овлашћење да предузме све неопходне мере у циљу поштовања мера безбедности Службе.⁸⁶ Прелазне и завршне одредбе на првом месту истичу одговорност Високог представника, Савета, Комисије и држава чланица за имплементацију норми садржаних у самој одлуци.⁸⁷ Ово се решење може двоструко тумачити. Наиме, с једне стране, ово јесте у духу ЕУ и идеје заједничког, демократског, проевропског деловања на спољном плану, јер задржава органску кохезију институција Уније, или је макар не подрива додатно. Истицањем одговорних елемената Уније за имплементирање норми, јасно видимо ко има интерес у погледу Службе, а самим тиме и интерес за активним утицајем на њу. С друге стране, природа задатака Службе води нас у смеру претходно поменуте „функционалне” аутономије која захтева степен независности у односу на остатак институционалног поретка – поготово ако у обзир узмемо ефикасније деловање на спољашњем плану због које је ово тело успостављено. Поменути решењем се само појачава веза са тим механизмом, па макар и посредно. Отварају се врата повећаној улози осталих институција у правном животу Европске службе за спољну акцију, али подрива се и ефикасност њеног рада, јер је потребно одређено време за

⁸³ Ibid., čl. 6, st. 9.

⁸⁴ Ibid., čl. 5, st. 11.

⁸⁵ Ibid., čl. 10, st. 3.

⁸⁶ Ibid., čl. 10, st. 4.

⁸⁷ Ibid., čl. 13, st. 1.

устостављање њиховог међусобног заједничког односа о неком питању – па тек онда време за имплементирање сопствених одлука.

4) ПОЛОЖАЈ И ПЕРСПЕКТИВЕ ЕВРОПСКЕ СЛУЖБЕ ЗА СПОЉНУ АКЦИЈУ

Европска служба за спољну акцију имала је јасан идеолошки циљ – унификацију спољнополитичког деловања ЕУ као ентитета међународног јавног права. У својој суштини прогресиван пројекат Европске службе за спољну акцију далеко је од оствареног, како на нормативном тако и на практичном плану. У том смислу, важно је истаћи да постоји консензус у теорији да се мултилатерална дипломатија ЕУ налази у дубокој кризи.⁸⁸ Под мултилатералном дипломатијом аутор подразумева ону дипломатију која представља односе у оквиру међународних организација јавноправног карактера, и то пре свега односе држава са међународном организацијом.⁸⁹ У нашем случају та организација је ЕУ у целини. Годинама уназад, бројни теоретичари „подижу црвену заставицу” указујући да се цео институционални поредак ЕУ налази у стању које захтева дубоке и корените реформе.⁹⁰ Општа је теза правне науке у целини да право каска за животом. Ово се нарочито осећа на међународном плану који је прожет интензивном динамиком односа. У случају ЕУ, додатни фактор раздора јесте и стална борба Уније са екстерним интересима и спољним притисцима, али и са интересима држава чланица у њеном саставу. Не заборавимо, дипломатија је инструмент којим се остварује државна политика.⁹¹ У том смислу, иако су фактори економски усаглашеног тржишта и европских вредности дубоко укорениени у свест држава чланица, они нису пресудни – свака држава тежи остваривању сопствених најповољнијих интереса који се не морају нужно поклапати са интересима Уније као целине. Притом, појам свести државе не треба ни на који начин бити схваћен као оксиморон, јер је општа претпоставка међународног јавног права да су државе разумна и свесна бића.⁹² Сходно свему реченом, геополитичке околности су се више пута тектонски промениле од периода у којем се родила идеја за овом Службом, током периода њеног устоличења, па све до данашњице у којој она треба да функционише и испуњава своје задатке, те је потребно и мењати приступ

⁸⁸ Knud Erik Jorgensen, *op. cit.*, p. 31.

⁸⁹ Бојан Милисављевић, *Дипломатско и конзуларно право*, Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 2021, стр. 137.

⁹⁰ Knud Erik Jorgensen, *op. cit.*

⁹¹ Бојан Милисављевић, *op. cit.*, стр. 10.

⁹² Миленко Крећа, *op. cit.*, стр. 94.

њеној регулативи. Велики изазов заједничком мултилатералном деловању ЕУ, управо јесте различита организација унутрашњих органа за спољно представљање држава чланица.⁹³ Самим тим, далеко је отежан процес делегације надлежности на институције Уније, али и јединствено усклађивање дипломатског деловања на нивоу ЕУ са деловањем држава које улазе у њен састав. Тиме се успорава ефикасност, али и динамика међународних односа на оба фронта. Додатну опасност проналазимо и у могућим различитим ставовима ЕУ и држава чланица о истим правно-политичким питањима на међународној сцени, па чак и унутар саме Уније. Изложена бројним изазовима на спољном плану, нарочито у временима криза – ЕУ не може себи приуштити овакву асиметрију ставова. Тренутно у име ЕУ иступају, или макар тврде да иступају, шефови држава чланица, њихови министри спољних послова, Европски комесар за спољне односе, председник Комисије, Високи представник и ротирајуће председништво.⁹⁴ Додатно, често се замера ЕУ да превише заступа правне елементе, нарочито процесно-правне у заједници која је испуњена и политичким елементима који неминовно захтевају одређени степен динамике коју у пракси Унија тешко прати.⁹⁵ У том смислу, велика опасност прети Европској служби за спољну безбедност и мора се јасно и директно задржати свест највиших званичника ЕУ о циљу који Служба треба да оствари, а који се тиче ефикасне, динамичне, кохезивне спољне политике кроз подршку Високом представнику. У противном, она неће моћи да испуњава своје планиране циљеве.⁹⁶ На „спољно-унутрашњем” плану, још један у низу проблема представља временска дискрепанција. Европска служба за спољну безбедност је институционални облик 21. века у породици институција 20. века.⁹⁷ Дакле, или ће доћи до потпуне реформе институционалног система ЕУ који ће бити ближи новој улози овог новог тела – што је погодније решење, или ће институције прошлости прогутати садашње. Тренутно стање ствари указује на другу опцију. Наиме, поменули смо да је Европска служба за спољну акцију основана на финансијском принципу „буџетске неутралности”, што у великој мери рестриктивно делује на функционисање и остваривање њених циљева. С друге стране, европска дипломатија има 28

⁹³ Knud Erik Jorgensen, *op. cit.*, p. 32.

⁹⁴ Hylke Dijkstra, “EU External Representation in Conflict Resolution: When does the Presidency or the High Representative Speak for Europe?”, *European Integration Online Papers*, 2008, vol. 15, no. 1, p. 3.

⁹⁵ Hylke Dijkstra, *op. cit.*, p. 34.

⁹⁶ Jozef Batora, “A Democratically Accountable European External Action Service: Three Scenarios”, *European Integration online Papers*, 2010, vol. 14, p. 3.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 36.

дипломатских служби, које броје преко три хиљаде амбасада, а притом често функционишу несинхронизовано.⁹⁸ Уколико већ постоји тежња за ЕУ, онда би напор држава чланица требао бити усмерен ка смањивању или макар преусмеравању логистике и особља на институције, нарочито Европске службе за спољну акцију и Високом представнику на њеном челу. Ово очигледно није случај. Разлози за поменуто стање су у недовољно ефикасној институционалној мапи ЕУ, која се често преплиће и непотребно гомила исте функције са истим процедурама, али и чињеници да нису све државе чланице нужно позитивно настројене према Служби. Тиме непотребно плаћа цену одржавања поретка у којем нема централизације власти, а сви имају активну улогу. У теорији, јачање Службе подразумева смањивање оперативне улоге дипломатских активности држава чланица. Овде ваља направити одређену границу будући да наведено смањивање оперативне улоге подразумева консензус држава чланица у интересима и вољи да се „препусте” Унији и њеном систему, као и да му пружи подршку. То није тако у пракси, а најпластичнији пример континуираног отпора неких од кључних држава чланица јесте напуштање ЕУ од стране Велике Британије. Положај Европске службе за спољну акцију додатно се ремети изворима њеног ауторитета. Иако централна личност јесте Високи представник, на Службу, било посредно или непосредно утичу – Европски парламент, Министарски савет, Европска комисија и дипломатске мисије држава чланица.⁹⁹ Ово је идеална станица за осврт на теорију о „принципалима и агентима”. Не би требало да има дилеме да се ова теорија може применити на ЕУ. Теорија, анализирана стриктно у функцији теме, говори о појави да актери на међународној сцени, у нашем случају државе чланице, Европски савет, Европска комисија (принципали), врло радо приступају рационализацији трошкова, али и делегирају надлежности посебним институционалним облицима ради ефикаснијег постизања својих циљева у истим буџетским оквирима, али и избегавању сукоба различитих традиционалних институционалних деловања унутар Уније.¹⁰⁰ Агент је у нашем случају – Европска служба за спољну акцију. У случају ЕУ потенцијални број принципала који поверавају и делегирају функције агенту оличеном у Европској служби за спољну акцију је значајан. Оволики број принципала који, сваки на свој начин и у својој мери, делегирају функције Европској служби, оставља простор „агенту” да се домогне до већег степена аутономије од оног изворно предвиђеног.¹⁰¹ То не би требало доживљавати као негативан след догађаја, већ као настојање да се у

⁹⁸ Ibid., p. 39.

⁹⁹ Thomas E. Henökl, op. cit., p. 385.

¹⁰⁰ Thomas E. Henökl, op. cit., p. 384.

¹⁰¹ Ibid., p. 384.

перспективи Европској служби повери више аутономије, те да се постојећи хијерархијски однос ослободи од осталих институционалних утицаја и концентрише око Високог представника као кључне личности. С обзиром на то, како смо поменули, да су органи Уније пројектовани на такав начин да се избегне концентрација моћи, долазимо у ситуацију да се границе између онога ко делегира и коме се делегира бришу.¹⁰² Ако томе додамо још и да припадници Европске службе фигурирају као званичници Уније, дакле оних институција које фигурирају као принципали, могућно би било закључити да досадашња пракса вођења униформне спољне политике ЕУ није уродила нарочитим плодом. Два очигледна примера јесу различити ставови држава чланица ЕУ у политици према Русији и Кини.¹⁰³ Одређене различитости према мигрантској кризи такође су изазвале превирања унутар ЕУ, а политику проширења ка истоку ставиле су под знак питања. Тренутни положај Европске службе за спољну безбедност далеко је од предвиђеног, чак се поставља и питање његове функционалности. У постојећој констелацији, аутор не види смисао постојања Службе уколико се не устроји јасна хијерархија између институција Уније, политике њених чланица и саме Службе. Аутор у том смислу види две перспективе ове службе – позитивну и негативну. Позитивна подразумева даље напоре држава чланица, како на домаћем плану, али и путем институција Европске уније, да се повећа степен аутономије Европске службе за спољну акцију и да се она више, одсечније својом судбином веже за Високог представника, ако је већ њему примарно намењена као помоћно тело. Потенцијално, али са контролом над самим Високим представником, могла би се задржати веза са Европским парламентом због његовог оличења принципа демократије унутар Уније. Овим путем Служба има потенцијал да донесе корист Унији на више фронта. Пре свега, да заиста постане један мост између традиционалних институција ЕУ и Високог представника, којем је поверен задатак испољавања заједничке воље Уније на спољашњем плану, потом да олакша посао Високом представнику, али и постане сама ефикаснија на унутрашњем плану јер би све функције биле делегиране и под утицајем једног принципала – Високог представника, у односу на *status quo* у којем оне *de facto* долазе са више страна, чинећи Службу заиста једним „камелеоном” ЕУ. Негативна перспектива се огледа у томе да се служба угаси и њене функције врате институцијама Уније које су јој у старту њих повериле. Аутор сматра да би се овим путем створила непосреднија веза између Високог представника и институционалног оквира ЕУ, али и повећао степен мотивације постојећег

¹⁰² Ibid., pp. 385–385.

¹⁰³ Brian Crowe, “The European External Action Service – Roadmap for Success”, *Chatam House*, Royal Institute of International Affairs, 2008, p. 9.

институционалног оквира да ефикасније и динамичније сарађује са Високим представником. Међутим, оваква солуција не делује реално. Кључан проблем који прожима целу ЕУ, па тако и адекватно смештање Европске службе за спољну акцију – јесте одсуство политичке воље држава чланица да своје домаће интересе подреде интересима Уније.¹⁰⁴ Једно од решења овог проблема било би у одвајању службеника Европске службе за спољну акцију од службеника Уније, па чак можда и од домаћег институционалног поретка. Тако би се јасно поставила функција службеника у интересу доминантно и искључиво Уније у односу на домаће системе држава чланица из којих долазе. Усвајање Лисабонског уговора отворило је врата позитивним нормативним променама у корист Европске службе за спољну безбедност.¹⁰⁵ Узимајући све до сада изложено у обзир, утисак је да је положај Европске службе за спољну акцију далеко од задовољавајућег. Уместо да постане облик практичног, директног, динамичног, униформног деловања ЕУ на плану дипломатских односа и дипломатског деловања, она подлеже опасности да прерасте у још један „зупчаник“ већ процедурално затрпаног и недовољно нормативно ефикасног поретка. У постојећем статусу, она не олакшава процес заједничке спољне акције, чак можда и доприноси његовом отежавању. У погледу перспективе, могуће је да ЕУ због унутрашњих превирања, али и спољашњих притисака изазваних најразличитијим кризама изгуби статус какав је некад имала. Поврх тога, јачањем политичке улоге у међународној заједници осталих глобалних актера, попут Кине, Бразила, Индије – постало је теже и државама чланицама ЕУ да наставе путем сопствене политике унутар политике Уније.¹⁰⁶ Наиме, у свету продрманом кризама у којем се тежишта економске, па самим тиме и политичке моћи, премештају са европског континента ка истоку и западу – прагматични интереси држава чланица појединачно, могли би их натерати да заиста усмере своје напоре ка јачању ЕУ као ентитета јер би им то можда био једини инструмент задржавања релевантности на глобалном игралишту. За њих, Европска служба за спољну безбедност може управо бити механизам конституисања јединственог става ЕУ, инструмент постизања, у сваком смислу, далеко бољих резултата у дипломатско-конзуларним односима са државама ван њених граница. Окрећући се више ЕУ, јачањем Европске службе за спољну акцију, повећавањем њене аутономије, одвајањем од осталих институција држава чланица и саме организације – јасно би се устоличила једна личност (Високи

¹⁰⁴ Brian Crowe, *op. cit.*

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ *Ibid.*, p. 10.

¹⁰⁷ *Ibid.*

представник) у Бриселу са неопходним ауторитетом да у потпуности обједини, али и изрази „европске интересе”.¹⁰⁷

5) ИЗВОРИ

- Aggestama, Lisbeth, Hedlingb, Elsa, “Leaderisation in foreign policy: performing the role of EU High Representative”, *European Security*, 2020, vol. 29, no. 3.
- Bátora, Jozef, “A Democratically Accountable European External Action Service: Three Scenarios”, *European Integration online Papers*, 2010, vol. 14.
- Crowe, Brian, “The European External Action Service – Roadmap for Success”, *Chatham House*, Royal Institute of International Affairs, 2008.
- Dijkstra, Hylke, “EU External Representation in Conflict Resolution: When does the Presidency or the High Representative Speak for Europe?”, *European Integration Online Papers*, 2008, vol. 15, no. 1.
- Henökl, Thomas E., “The European External Action Service: Torn Apart Between Several Principals or Acting as a Smart ‘Double-agent’”, *Journal of Contemporary European Research*, 2014, vol. 10, no. 4.
- Jorgensen, Knud Erik, “EU Diplomacy in Global Governance: The Role of the European External Action Service”, in: Joachim A Koops, Gjovalin Macaj (eds), *The European Union as a Diplomatic Actor*, Palgrave Macmillan, London, 2015.
- Kaddous, Christine, “Role and position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Lisbon Treaty”, in: Griller, S., Ziller, J. (eds), *The Lisbon Treaty*, Schriftenreihe der Österreichischen Gesellschaft für Europaforschung (ECSA Austria) / European Community Studies Association of Austria Publication Series, 2008, vol. 11.
- Koops, Joachim, Macaj Gjovalin, “Introduction”, in: Joachim A. Koops, Gjovalin Macaj (eds.), *The European Union as a Diplomatic Actor*, Palgrave Macmillan, London, 2015.
- Кошутећ, Будимир, Ракић, Бранко, Милисављевић, Бојан, *Увод у право европских интеграција*, Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 2016.
- Крећа, Миленко, *Међународно јавно право*, Универзитет у Београду, Правни факултет, Београд, 2007.
- Милисављевић, Бојан, *Дипломатско и конзуларно право*, Универзитет у Београду – Правни факултет, Београд, 2021.
- Мрак, Мојмир, Rant, Vasja, “Financial flows between the Western Balkans and the EU budget in the preand post-accession period – Simulation based on the EU budget rules for the 2014–2020 multi-annual financial framework”, *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH*, 2018, p. 2.

Интернет: https://www.giz.de/en/downloads_els/Analysis_Financial_flows_between_the_WB6_and_the_EU_budget.pdf, 7.3.2022.

Smith, Michael, "Still Rooted in Maastricht: EU External Relations as a Third – generation Hybrid", *Journal of European Integration*, 2012, vol. 34, no. 7.

Wouters, Jan, Bijlmakers Stephanie, Meuwissen Katrien, "The EU as a Multilateral Security Actor after Lisbon: Constitutional and Institutional Aspects", *Louvain Centre for Global Governance Working paper*, 2012, no. 80.

Wouters, Jan, De Baere, Geert, Van Vooren, Bart, Raube, Kolja, Odermatt Jed, Ramopoulos Thomas, Van Den Sanden, Tina, Tanghe Yole, "The organisation and functioning of the European external action service: achievements, challenges and opportunities", Directorate-General for External Policies of the Union, European Parliament, 2013.

6) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Европска служба за спољну акцију концептуално се може схватити као какав „камелеон“, којем су поверене функције различитих традиционалних институција ЕУ. У том „шаренилу“ Европска служба за спољну акцију мора да спроведе доследно додељене функције које дели паралелно са неким другим телима.¹⁰⁸ Међутим, иако је мултифункционална позиција Службе позитивна, штавише и неопходна карика механизма ЕУ, она још увек није довољно ефикасна. Борба за успостављањем повољне политичке климе за јединственије деловање ЕУ као актера светске дипломатије – далеко да је окончана. Може се рећи да је та борба у повоју, будући да је ЕУ у неколико наврата за кратко историјско време продрмана до темеља. Није спорно да идеја о интеграцији Европе датира још из 18. века, а ЕУ као творевина 20. века, међутим, увелико каска за динамичним развојем међународних односа.¹⁰⁹ Колико год тежила да буде нека надржава или „држава Европе“, тај циљ делује још увек претерано. Државе су прагматични субјекти који врло опрезно и пажљиво планирају сваки следећи корак који ће њихови унутрашњи органи за спољно представљање пренети на међународни план. Тај прагматизам гура у страну општи циљ ЕУ зарад личних интереса држава. Иако је Лисабонски уговор позитивно допринео и отворио врата даљем уједињењу и јачању међусобних веза држава чланица ЕУ, чиме би и оне саме на појединачном плану ојачале – још увек нема довољно политичке воље на унутрашњем плану Уније да се максимално искористе капацитети овог важног правног акта. Конзистентност, ефективност и континуитет политика

¹⁰⁸ Thomas E. Henökl, op. cit., p. 382.

¹⁰⁹ Budimir Košutić, Branko Rakić, Bojan Milisavljević, *Uvod u pravo evropskih integracija*, op. cit., стр. 13, 160.

и акција ЕУ остају неиспуњен циљ Лисабонског уговора.¹¹⁰ Одлука Савета ЕУ пружа увид у структуру и функције Европске службе за спољну акцију. Кључни проблеми на које нам тај увид указује су бројни и угрожавају идејну позадину Службе. Пре свега, недовољан акценат дат је везама између Високог представника и Службе. Тај однос није довољно изолован од стране осталих институција ЕУ. Њихов утицај је негативан. Поменута Одлука, међутим, отвара простор ефикаснијем и кохерентнијем деловању Службе, узимајући у обзир да је њено деловање потпуно пригушено због примене принципа „буџетске неутралности”.¹¹¹ Овакав утисак појачан је околношћу очувања веза које службеници Службе имају са институцијама ЕУ и државама чланицама из којих потичу.¹¹² Фактор дестабилизације чине још односи са Високим представником, потом смањење ефикасности рада услед нагомилавања истих функција и овлашћења ради чије рационализације је служба иначе и основана. Што се тренутног положаја Службе тиче, тај положај делује лошије од положаја какав би требало да буде. Асиметрична политика држава чланица ЕУ доводи неретко до неслагања, које због превише формализованог начина функционисања Службе спречава ефективност читавог система ЕУ. Међутим, поменута ситуација не значи да у перспективи не може доћи до трансформације потребне ради постизања јединства нужног за ефикасније, динамичније и кохерентније деловање Европске службе за спољну акцију. Уз непосредну подршку Високом представнику као централној фигури на пољу спољњег деловања Уније, Служба би имала и већи значај за остваривање циљева који се односе на изградњу и хармонизацију правних поредака држава Западног Балкана (што укључује и Републику Србију).¹¹³ Коначно, то би сасвим сигурно био и начин да се допринесе ревитализацији спољнополитичког положаја саме ЕУ, те враћању њеног окрњеног „европског идентитета”.

¹¹⁰ “Treaty of Lisbon”, op. cit., čl. 8b, st. 14.

¹¹¹ “Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU)”, op. cit., čl. 15.

¹¹² “Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU)”, op. cit., čl. 11.

¹¹³ Jozef Bátor, op. cit., Brian Crowe, op. cit., p. 16.

THE EUROPEAN EXTERNAL ACTION SERVICE

Summary: The paper analyses the structure, position, and perspectives of the European External Action Service. The author considers these issues through the analysis of the Lisbon Treaty and the interpretation of the Council decision of July 26, 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU). By applying the normative method, the author has concluded that there are certain fundamental problems related to the legal framework establishing the European External Action Service. The existing solutions governing the status of the European External Action Service are still far from satisfactory as there are functional overlaps within its organisations but also certain limitations in the treatment of the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, whose subsidiary body it represents. However, according to the authors, the European External Action Service, together with the High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, could become an effective EU instrument for its further strengthening and integration.

Keywords: European External Action Service, High Representative for Foreign Affairs and Security Policy, Lisbon Treaty.