

УНИВЕРЗИТЕТ СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ - СКОПЈЕ
ФИЛОЗОФСКИ ФАКУЛТЕТ
Институт за социологија

ЕВРОПСКИ СТУДИИ ЗА ИНТЕГРАЦИЈА

**ТЕМА: Улогата и влијанието на Претседателот на Европскиот
совет во новата надворешно-политичка архитектура на
Европската унија**

- МАГИСТЕРСКИ ТРУД -

Кандидат:
Катерина Штерјоска

Ментор:
Проф. д-р Билјана Ванковска

СКОПЈЕ, 2011 ГОДИНА

С о д р ж и н а:

- Вовед
- 1. Претседавањето со Европската унија 6
- 2. Договорот од Лисабон и глобалната улога на Европската унија 13
 - Патот до потпишувањето и ратификацијата на Лисабонскиот договор
 - Цели и карактеристики на Лисабонскиот договор
 - Клучни институционални промени во надворешно-политичката архитектура на Европската унија со Договорот
 - Лисабонскиот договор како обид за зајакнување на глобалната улога на Унијата
- 3. Нормативно-правната поставеност на Европскиот совет и постојаниот Претседател на Европскиот совет 36
 - Европскиот совет
 - Постојаниот претседател на Европскиот совет
- 4. Првиот постојан Претседател на Европскиот совет, Х.В. Ромпој—очекувања, избор и реакции по изборот49
- 5. Односите, улогата и влијанието на институциите во новата надворешно-политичка архитектура на Унијата..... 56
- 6. Нов институционален четириаголник наместо едно лице кое ќе ја претставува Унијата..... 67
 - Заклучок
 - Користена литература
 - Прилози

В о в е д

Со ратификувањето на Лисабонскиот договор, кој има за цел да овозможи поголемо лидерство на 27-те земји членки, подобар начин на донесување на одлуките и поголема улога на ЕУ на глобалната сцена и со чие стапување на сила на 1 декември 2009 година, се вовеле нова функција – постојан Претседател на Европскиот совет, која колоквијално почна да се нарекува Претседател на ЕУ. Првиот носител на оваа функција беше избран на 19 ноември 2009 година

Оваа функција претставуваше едно од горливите прашања во Лисабонскиот договор, не само од аспект на определувањето на моќта на Претседателот на ЕС, туку и од аспект на можните кандидати за нејзино пополнување. Истото беше тема на многу шпекулации уште од самиот почеток на патот кон ратификација на Договорот. Се очекуваше оваа нова позиција да биде воспоставена како дел од реформите зацртани во Лисабонскиот договор. Неизвесноста траеше до самиот крај, па така долго време и прашањето за вистинскиот носител на оваа функција беше повеќе хипотетичко отколку практично.

Претседавањето на Шведска во периодот втората половина на 2009 година ќе остане запаметено како последно класично претседавање со ЕУ со оглед на тоа што Лисабонскиот договор внесе доста промени на тој план. Земјите членки на Унијата пред стапувањето на сила на Лисабонскиот договор претседаваа по систем на ротација во времетраење од шест месеци. Немаше еден постојан Претседател, туку претседавањето беше обврска на целата национална влада и оттука, таа држава имаше огромно влијание во насочувањето на политиките на Европската Унија во тој шестмесечен период. Иако земјите ротираат на секои шест месеци, од 2007 година се работи на принципот секоја земја актуелен претседавач да работи заедно со претходната земја - претседавач и идниот претседавач, со заедничка политичка програма. Организацијата на тројките е таква што овозможува во нив да има и стари и нови земји членки, со претпоставка дека постарите ќе го пренесат искуството на поновите земји членки на ЕУ.

Претседателството, кое неформално се нарекува ЕУ Претседателство, има примарна одговорност да ги организира и да претседава со состаноците на Советот, но исто така и да изнаоѓа компромиси за решавање на потешкотиите кои се појавуваат во Унијата. Позицијата Претседател на Советот на ЕУ е застапувана од одговорниот владин Министер на земјата претседавач. Европскиот совет кој се состанува четири пати годишно, пред Лисабон имаше свој Претседател кој всушност беше шефот на владата или на државата претседавач, а кој беше примарно одговорен за подготовка на состаноците на Советот и немаше извршна улога.

Во текот на преговорите за Европскиот Устав, владите се согласија дека овој систем не може да функционира со 27 или повеќе земји членки затоа што се потребни 13,5 години за секоја земја членка да дојде на ред за претседавање. Тогаш се постави прашањето, зошто да не се назначи постојан Претседател на Европскиот совет, која идеја повторно оживеа со Лисабонскиот договор. Со реформите од Договорот, ваквиот начин на претседавање беше заменет, или подобро кажано, дополнет со постојан Претседател на ЕС кој има мандат од две и пол години, со можност за уште еден реизбор.

Пред изборот на постојаниот Претседател на ЕС, постоеја различни стојалишта за тоа каква улога треба да има новиот Претседател на ЕС. Од една страна, се говореше дека тој треба да биде препознатлива личност која ќе се ракува со Обама и Медведев, а токму тоа ѝ недостига на ЕУ во триаголникот поставеност на Комисијата, Парламентот и Советот. Идентификувањето со еден авторитет е доста тешко при постоење на силен Претседател на Европската комисија, Претседател на Советот и ротирачко шестмесечно Претседателство, што на некој начин претставува хендикеп за Европа кога е вклучена во меѓународни преговори во рамки на Г8, Г20 и сл.

Од друга страна, се говореше дека постојаниот Претседател на ЕС нема да има извршна улога, ниту пак моќ на одлучување. Секојдневните активности да бидат се уште надлежност на Претседателот на Европската комисија, а Претседателот на ЕС да претседава само со четирите годишни самити. Стариот

систем на ротирање на националните претседателства да остане за почестите состаноци на Советот на министри, како и за постојаните технички преговори помеѓу националните делегации (мисии) при ЕУ. Во иднина, три влади да го делат тој товар, а со состаноците на министрите за надворешни работи да претседава Високиот претставник за заедничка надворешна и безбедносна политика и Потпретседател на Европската комисија.

Очигледно е дека второто во суштина е најблиску до она што беше прифатено како решение, а кое во целост се оствари со изборот на белгискиот премиер Херман Ван Ромпој за прв постојан Претседател со Европскиот Совет, чиј избор беше доста големо изненадување за многумина.

Во контекст на надлежностите на новиот Претседател на ЕС, во март 2009 Европскиот парламент одобри извештај во кој повика на потесна улога на Претседателот на ЕС, спротивно на земјите членки кои се залагаа за силна улога на оваа функција. Замениците на Комитетот за уставни прашања при ЕУ се согласија дека максимум петгодишната функција на Претседателот на ЕС не треба да ја застапува ЕУ во целина по сите политички прашања.

Европарламентарците се трудеа да не им дозволат на земјите членки да станат преобладавајќи во идното донесување на одлуки во ЕУ. Наместо тоа, се залагаа Претседателот да е ограничен само на претставување на ЕУ на лидерско ниво по прашања од заедничката надворешна и безбедносна политика, а Високиот претставник на Унијата за надворешна и безбедносна политика да се занимава со надворешно-безбедносните прашања на министерско ниво и да му биде дозволено да води политички преговори во име на Унијата. Притоа, европратениците предвидоа силна улога на Претседателот на ЕК, кој би продолжил да ја претставува Унијата на највисоко ниво во надворешните односи, вклучувајќи и посебни области како што е надворешната трговија.

Централен проблем беше токму институционалната и нормативната недоразвиеност на функцијата Претседател на ЕС, што оставаше многу простор самата практика да ја профилира истата. Деликатноста на прашањето беше токму во овој дел од Лисабонскиот договор и преклопувањето на ингеренциите и улогите

помеѓу трите идни клучни политички личности на ЕУ. Исто така, треба да се има предвид и историјата на Унијата која покажува дека понекогаш институциите зависеле од личностите кои оставиле силен белег на нивното функционирање.

Преклопувања на надлежностите има, било да се тоа видливи или невидливи, но токму тоа што и двете новоизбрани личности се сметаат за политичари кои не се пренаметливи во јакнењето на својата улога за сметка на другите функции, дозволува да се обезбеди посакуваниот баланс во поделбата на моќта во Унијата. Сепак, тука се наметнува и прашањето за обсолетноста или корисноста на улогата на актуелниот Претседавач со ЕС по систем на шестмесечна ротација.

Согласно програмата, Лисабонскиот договор требаше да стапи на сила во јануари 2009 година, што ќе значеше дека премиерот Рајнфелт да ги дели надлежностите со новиот Претседател на ЕС. Според Рајнфелт, уште во првите дискусии за тоа каков Претседател на ЕС треба да биде назначен, беше јасно дека неговата точна улога не е соодветно предвидена. Токму затоа, кога швеѓаните очекуваа да претседаваат заедно со новиот Претседател на ЕУ, премиерот Рајнефелт бараше јасно дефинирање на улогата на ротационото претседавање со цел да избегне преклопувања со улогата на Претседателот на ЕС. Посебно сакаше да разјасни дека како Премиер и Претседавач ќе претседава со меѓународните самити во име на ЕУ, додека пак Претседателот на ЕС би имал водечка улога во редовните самити во Брисел.

Многу дискусии пред изборот на Претседателот на ЕС сведочеа за поделеноста на земјите по прашањето дали тој ќе се држи до генерално административната улога предвидена со Лисабонскиот договор или пак истата ќе се прошири – нешто од кое европратениците се плашеа дека ќе ги поткопа политиките на ниво на Заедницата, за сметка на политиките на владино ниво. Некои земји членки, посебно помалите, се плашеа дека функцијата Претседател на ЕС може да биде искористена од страна на поголемите земји членки во нивна корист, а со цел туркање на нивната агенда, имајќи предвид дека во Лисабонскиот договор е утврдено Претседателот на ЕС да ја претставува ЕУ надвор по

надворешно-безбедносни прашања, но и да ја управува работата на Европскиот совет кој претставува форум за лидерите од ЕУ.

Европската Унија е посветена на натамошна имплементацијата на Лисабонскиот договор, но има многу дебати за тоа дали навистина овој Договор ги донесе вистинските посакувани промени. Факт е дека најголемата иновација е новата архитектура во надворешната политика на ЕУ која дава нов импулс во надворешната политика на ЕУ, но курсот и исходот од функционирањето на истата зависат во најголема мера од начинот на делување и нивната политичка природа.

Имајќи го предвид погоре изнесеното, проблемот на ова истражувањето се ефектите од воведувањето на новата функција Претседател на Европскиот совет врз новата надворешно-политичка архитектура на Унијата, односно начинот на поделба на ингеренциите меѓу актерите со значајни функции во областа на надворешната и безбедносната политика. Во кој контекст, покрај проблемот на разграничување на ингеренциите, се наметна и прашањето како ваквата сложена институционална структура ќе се одрази на глобалната улога на Унијата во меѓународните односи.

Согласно формулираниот проблем на истражување, произлезе и предметот на истражување изразен во истражувачкото прашање:

Како е поставена формално-правната улога и позиција на Претседателот на Европскиот совет во надворешната политика и остварувањето на појасно лидерство и поголема политичка тежина на ЕУ на меѓународната сцена, какви се неговите односи со другите институционални актери со ингеренции во сферата на надворешната политика на Унијата и кои фактори ќе влијаат на меѓуинституционалниот баланс или колизии во пост-Лисабонскиот контекст?

1. Претседавањето со Европската унија

Лисабонскиот договор внесе клучни промени во институционалното поставување на Советот на ЕУ и Европскиот совет. Најзначајно е тоа што го институционализираше неротирачкото долгорочно Претседавање со Европскиот совет и Советот за надворешни работи. Пред Лисабон, само Еврогрупата имаше свој избран долгорочен Претседавач, додека полугодишното Претседателство се однесуваше на сите други констелации на Советот, вклучувајќи го и Европскиот совет. Истото имаше одредени слабости (посебно во однос на континуитетот), кои беа решавани преку преземање на соодветни мерки во зачувување на ротацијата, генерално преку годишни и полугодишни програми на Претседавањето.

Во тој контекст, се наметнува и прашањето за ефикасноста на Претседавањето пред и после Лисабон, како и ефектите од укинувањето на ротирачкото Претседателство во две од најважните форми на Советот.

Во **Претседавањето пред Лисабон**, Претседавањето со Советот заведе четири главни улоги во контекст на политичкиот систем на ЕУ, една повеќе менаџерска и три повеќе политички, истите до различен степен институционализирани, со различни очекувања и соочени со различни предизвици: Лидерска – креирање на агендата на Советот, а со тоа во голема мера и агендата на ЕУ; Брокерска – медијација, преговарање и градење консензус во Советот; Репрезентативна – надворешно (меѓународно) и внатрешно (*vis-à-vis* другите институции и пред домашната јавност во земјите членки на ЕУ) претставување на Унијата и Советот; Административна – поделена со Секретаријатот на Советот, традиционална функција на Претседавањето е администрацијата и координацијата на работата на Советот и телата под него.

Уште од самото основање на Европската заедница за јаглен и челик, Претседавањето со Советот и неговите конфигурации ротираше меѓу земјите членки, но по азбучен ред.¹ Римските договори го продолжија ротирањето од три

¹ Treaty of Paris, Art 27

на шест месеци.² Неколку комитети и работни групи добија „фиксни“ Претседавачи, а неформалната Еврогрупа создадена во 1997 година доби полу-постојан Претседател. „Тројка“ системот беше формализиран за ЗНБП со Договорот од Мастрихт во 1992. Во 1995 година, Претседавањето со Советот беше адаптирано за да обезбеди баланс, вклучувајќи една поголема земја членка, како и неутрални и помалку неутрални земји членки. Во 1997 година, Договорот од Амстердам го модифицираше составот на тројката со цел да го вклучи следниот претседавач, Високиот претставник и Комесарот за надворешна политика. Во декември 2004 година, во одлуката за новиот систем на Претседавање по систем на ротација за периодот 2007-2020 година, беа воведени т.н. „тимски Претседателства“, во кои тим од три земји ја делат одговорноста на Претседавањето во период од 18 месеци, секој претседавајќи со состаноците по шест месеци, со можност за договарање. (Прилог бр.1)

Со сите овие мерки кои на некој начин создадоа поврзаност помеѓу претходните и следните Претседателства, со цел обезбедување на поголем континуитет, кохерентност и ефикасност, ротацијата беше задржана, а со оглед на големиот опсег на активности, ротирачкото Претседателство имаше висока релевантност, се' до новите трендови предвидени со Лисабонскиот договор.

Со Лисабонскиот договор настанаа промени во однос на гореспоменатите трендови. Иако на Хелсиншкиот ЕС во 1999 година беше договорено да се намали бројот на конфигурациите од 21 на 16, а на ЕС во Севиља истиот дополнително да се намали од 16 на 9, со разделувањето на Општиот совет и Советот за надворешни работи Лисабонскиот договор го зголемува бројот на конфигурации на 10.³ На сличен начин, иако Договорот за спојување од 1965 ги обедини Претседавањата со Советот во Европската заедница за јаглен и челик, Евроатом и Европската економска заедница, а Коминикето од самиот во Париз 1974 година истото го прошири на Европскиот совет, Лисабонскиот договор ги подели Претседавањата со

² ECC Treaty, Art. 146, 147, 203.2; EUROATOM Treaty, Art.116

³ Cf. Art. 16.6., TEU and Art. 236 (a), Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU, OJEU C115/24, 153), as well as the corresponding EC Decision of September 16, 2010, amending the Council's Rules of Procedure (OJ EU L 325, December 11, 2009, 35)

Советот со тоа што воведо постојан ротирачки Претседавач, не само на Советот за надворешни работи, туку и на Европскиот совет.

Договорот од Лисабон го признава Европскиот совет како автономна институција чија улога е да обезбеди политички импетус, но не и да има легислативна улога. Исто така, Договорот воведува и други начини на донесувањето на одлуките во ЕС, а не само со консензус, при што може да одлучува со квалификувано мнозинство, меѓудругото и за номинација на Претседател на ЕС (имајќи ги резултатите од изборите за ЕП и по потребните консултации), именување и разрешување на Високиот претставник, а во договор со Претседателот на ЕС.

Сепак, најголемата промена со Лисабонскиот договор е постојаното Претседателство со ЕС како засебна, стабилна и долгорочна институција, која го заменува претходното ротирачко Претседателство со ЕС.⁴ Истото значи разделување на Претседателството со ЕС од министерските Совети кај кои ротацијата продолжува⁵, како и од новиот Совет за надворешни работи кој исто така доби постојано Претседавање кое не е поврзано со новиот Претседател на ЕС. Договорот оди понатаму што ги спојува Претседателот на Советот за надворешни работи, Високиот претставник и Потпретседател на ЕК во едно.

Ротирачкото Претседателство повеќе не ја претставува Унијата надвор, ниту пак игра голема улога во детерминирањето на политиката на највисоко ниво, посебно со оглед на тоа што Европскиот совет формално стана институција со свој постојан Претседател. Ротирачкото Претседателство има задача да обезбеди непречено донесување на одлуките во рамки на Советот на ЕУ и мандат да раководи со Советот на ЕУ, претставувајќи мост со другите институции. Исто така, од него се' повеќе се бара да понуди процедурална експертиза, а помалку политички и лидерски вештини. Истото претседава со девет од десетте конфигурации на Советот на ЕУ, кои покриваат повеќе политики, од институционални и буџетски прашања, преку политика на проширување, до економски и финансиски регулативи.

⁴ Treaty of Lisbon, Art.15.9 (OJ C115/24)

⁵ Ibid

Иако мандатот на ротирачкото Претседателство го исклучува претседавањето со надворешно-политичката конфигурација, му остануваат голем број административни задачи. Истото ги губи своите политичко-лидерски функции за сметка на други институционални актери, но се' повеќе се здобива со менаџерска улога од типот на креирање на агендата. Воедно, ротирачкото Претседателство стана поневлијателно во пракса дури и повеќе од планираното. Високиот претставник ги презема улогите кои претходно му припаѓаа Министерот за надворешни работи од земјата претседавач со ЕУ, а Претседателот на Европскиот совет почна да се насочува кон финансиската политика. Постојеја одредени опонирања кон намалувањето на улогата на ротирачкото Претседавање во толкава мера, посебно од страна на Шведска која беше на ставот дека истото ќе ги обесхрабри земјите членки во активното ангажирање во работата на ЕУ, а посебно помалите земји.

Што се однесува до зачувувањето на менаџерскиот идентитет, многумина не беа израдувани од губењето на лидерските функции во однос на другите институционални играчи. Посебно помалите земји членки беа доста загрижени затоа што ротирачкото Претседавање им овозможуваше да се чувствуваат повеќе вклучени кога нивниот претседател, премиер или министер за надворешни работи говореше во име на Унијата. Шпанското претседателство кое беше прво по Лисабонскиот договор, дури беше обвинувано дека не се откажува од ваквата лидерска функција.

Сепак, институционалниот идентитет на ротирачкото Претседателство не може да се бара во надворешното претставување на ЕУ или во стратешкото лидерство. Од 1 декември 2009 година, неговиот идентитет се поврзува со Советот како донесувач на одлуки во дневната политика. Суштината е во тоа што пост-Лисабонскиот мандат на ротирачкото Претседателство е потесен од претходно, но во исто време му дозволува да остане фокусирано на донесувањето на одлуки во Советот на ЕУ. Со цел да се истражува овој прозорец на можности во менаџерското влијание при креирањето на политики, претседателствата во трио многу брзо треба да се снаоѓаат во ваквите промени при институционалната поделба на трудот.

После извршувањето на своите административни обврски, треба да ја пренасочат нивната останата енергија на менаџерските задачи.⁶

Бројот на конфигурациите, комитетите и работните групи кои ги води ротирачкото Претседателство е сеуште голем. Брокерската улога меѓу 27те земји членки и пазарењето со далеку помоќниот Европски парламент бараат процедурална и политичка експертиза. Втората станува уште позначајна со зголеменото донесување на одлуки на европско ниво. Оптовареноста на ротирачкиот Претседавач не треба да се потценува, и покрај тоа што веќе ги нема „церемонијалните“ обврски и правото да зборува во име на Унијата. Во таква ситуација другите две земји од претседавачкото трио можат да помогнат.

Од гледна точка на континуитет и ефикасност, се чини дека потребна е поголема поделба на трудот. Особено кога се работи за најмалите земји членки кога претседаваат со Советот на ЕУ како носечки, или пак кога одредена земја членка го презема претседавањето во турбулентно време на домашната сцена – како што беше случајот со Белгија. Поделбата на трудот може рационално да ја земе предвид специјалната експертиза на земјите членки во различни области. Делегирањето на обврски на другите земји од претседавачкото трио со цел полесно функционирање на Советот на ЕУ, или пак замената во случај на времени внатрешно-политички турбуленции, истовремено би претставувало прв чекор кон заеднички идентитет меѓу земјите членки во рамки на триото. Сепак, овој вид на заеднички идентитет е многу тешко да се постигне. Во пракса, одредена земја членка би требала да побара помош, што и не е баш веројатно дека може да се случи во реалност. Земјите членки ја споделуваат тенденцијата да ги бранат своите прерогативи. Сепак, со сигурност, на Советот од 27 земји членки би му биле добредојдени сериозни напори за споделување на претседавачкиот товар. Истото би му овозможило на ротирачкото Претседателство да создаде нов менаџерски идентитет во креирањето на политика, наместо само да биде административна машина.

⁶ Allerkamp D., „The Presidency effect after the Lisbon Treaty: The consequences of the demotion of the Rotating Council Presidency”, UACES conference / the Lisbon Treaty evaluated: Impact and consequences, London, February 2011

Претседателот на ЕС делува во рамки на ЕС, нема формални функции и моќ во Советот на ЕУ и нема свое место во ни една од десетте конфигурации. Со исклучок на Советот за надворешни работи (FAC), девет од десетте конфигурации и нивните под-структури се подготвуваат, извршуваат и се следат од страна на ротирачкото Претседателство. Посебно внимание заслужуваат оние кои се потенцијално дел од **Советот за општи работи** од причина што хоризонталните политики, како што се институционалниот развој во ЕУ и проширувањето на Унијата, припаѓаат на оваа агенда. Истовремено и затоа што Советот за општи работи формално извршува една од најважните координативни задачи во ЕУ. Овој Совет обезбедува конзистентност во работата на конфигурациите во Советот на ЕУ и ги сумира нивните прилози и сугестии пред состаноците на Европскиот совет.

Доветот за општи работи официјално опстојува како линк помеѓу ротирачкото Претседателство и Европскиот совет. Претседателот или премиерот на земјата ротирачки Претседавач, губејќи го претседавањето со Европскиот совет како резултат на воведувањето на новата функција Претседател на ЕС, единствено ја има одговорноста да му рапортира на ЕС за сработеното во однос на конфигурациите на Советот на ЕУ, на ист начин презентирајќи ги приоритетите и резултатите од претседавањето со Советот на ЕУ пред Европскиот парламент.

Мандатот на ротирачкото Претседателство го исклучува претседавањето со **Советот за надворешни работи**. Во принцип, Високиот претставник или негов претставник претседава со оваа конфигурација која е одговорна за надворешното делување на ЕУ, вклучувајќи ја ЗНБП и ЕБОП, надворешната трговија и развојната политика. Во сферата на надворешното претставување, Претседателот на ЕС и Претседателот на ЕК, ја претставуваат Унијата на политичко (претседателско) ниво, а Високиот претставник на министерско ниво. Преговорите за меѓународните договори и понатаму се спроведуваат од страна на ЕК и ВП, без инволвираност на ротирачкото Претседателство, додека пак ВП е исто така надлежен за дипломатскиот кор на Унијата и ја координира соработката меѓу националните амбасади во трети земји.⁷

⁷ CEPS Policy Brief No.207, March 2010

Улогата на ротирачкото Претседателство во надворешната политика е лимитирана од аспект на администрација и менаџмент, но треба да се има предвид дека во отсуство на Високиот претставник, со Советот за надворешни работи претседава Министерот за надворешни работи од земјата ротирачки Претседавач, додека пак останатите 26 Министри за надворешни работи можат исто така, на барање на ВП, да бидат претставници/заменици на Високиот претставник согласно експертизата. Она што ќе биде неизвесно е развојот на работните односи меѓу Советот за надворешни работи и Генералниот секретаријат на Советот на ЕУ откако Европската служба за надворешно делување ќе профункционира во полн капацитет. Генералниот секретаријат е одговорен да асистира во работата на Советот на ЕУ под палката на ротирачкото Претседателство, додека пак исто така му асистира и на ЕС. Тогаш кога департаманите на Генералниот секретаријат специјализирани за „надворешно делување“ ќе бидат трансферирани во ЕСНД која е под капата на Високиот претставник, надворешно-политичката екпертиза нема да биде карактеристика на Генералниот секретаријат како порано.⁸

⁸ Korhonen Kaisa, *The Belittled Trio, Towards a new managerial identity for the rotating EU Council Presidency*, The Finish Institute for International Affairs, 16 December 2010

2. Договорот од Лисабон и глобалната улога на Унијата

Договорот од Лисабон, првично познат како Реформски договор, беше потпишан на 13^{ти} декември 2007 година, а стапи на сила на 1^{ви} декември 2009 година. Истиот го надополнува Договорот за ЕУ (познат како Договор од Мастрихт), како и Договорот за основање на ЕЗ (Договор од Рим). Во тој процес, Договорот од Рим беше преименуван во Договор за функционирање на ЕУ.

Декларираната цел на Договорот беше да се комплетира процесот започнат со Договорот од Амстердам (1997) и Договорот од Ница (2001) и притоа да се зголеми ефикасноста и демократскиот легитимитет на Унијата, заедно со подобрување на кохерентноста во нејзините активности.⁹ Опонентите на Договорот од Лисабон, како што беше данскиот европарламентарец Јенс Петер Бонде, тврдеа дека истиот ќе ја централизира ЕУ¹⁰ и дека ќе ја заслабне демократијата со тоа што моќта ќе биде одземена од националните електорати¹¹.

Преговорите за модифицирање на ЕУ институциите започнаа во 2001 година, резултирајќи најпрво во Договор за основање на Европски Устав, кој беше напуштен откако беше одбиен од страна на француските и данските гласачи во 2005 година. После одредени измени, Лисабонскиот договор беше предложен како амандман на постоечките Договори кои имплементираа многу реформи вклучени во Европскиот Устав. Првичната намера беше Договорот да биде ратификуван од страна на сите земји-членки до крајот на 2008 година. Таквиот план не успеа, примарно поради првичното одбивање на Договорот од страна на ирскиот електорат, одлука која резултираше со втор референдум во 2009 година.

⁹ Treaty Preamble

¹⁰ European Union Committee of the House of Lords (2008). The Treaty of Lisbon: an impact assessment. London: Stationary Office. p. 335

¹¹ Jens-Peter Bonde. From EU Constitution to Lisbon Treaty. Foundation for EU Democracy and the EU Democrats. p. 41

- Патот до потпишувањето и ратификацијата на Лисабонскиот договор

Патот до потпишувањето и ратификацијата на Лисабонскиот договор беше долг и тежок. Потребата од ревидирање на уставната рамка на ЕУ, посебно во светло на пристапувањето на 10 нови земји во Унијата во 2004 година, беше потенцирана уште во Декларација која беше анекс на Договорот од Ница од 2001 година. Договореното во Ница го трасираше патот кон понатамошно проширување на Унијата со реформи во процедурите за гласање. Со Декларацијата од Лајкен (декември 2001), ЕУ се обврза на зајакнување на демократијата, транспарентноста и ефикасноста, истовремено започнувајќи го процесот со кој ќе се создаде Устав насочен кон остварување на овие цели. Под капата на поранешниот француски претседател Валери Жискар Дестен, беше основана Европска конвенција, со задача да биде консултирана што пошироко низ Европа, а со цел создавање на првиот драфт за Уставот. Финалниот текст од предложениот Договор беше усогласен на јунскиот Самит 2004 за време на Претседателството на Ирска со ЕУ.

Откако беше усогласен од шефовите на владите од 25 земји-членки, Уставот беше потпишан во Рим на 29ти октомври 2004 година. Пред да влезе во сила, требаше да биде ратификуван од секоја земја-членка. Процесот на ратификација во секоја земја се одвиваше различно, во зависност од традицијата, уставното уредување и политичките процеси во земјата. Во 2005 година се одржаа референдуми во Холандија и Франција, на кои Европскиот Устав беше одбиен. И покрај тоа што поголемиот дел од земји-членки го ратификуваа Европскиот Устав (главно со парламентарна ратификација, а во Шпанија и Луксембург имаше и консултативни референдуми), како резултат на потребата од консензус за да се дополнат уставните договори за ЕУ, стана јасно дека Уставот не може да стапи на сила. Истото доведе до период на рефлексивна и политичка крај на предложениот Европски Устав.¹²

¹² Griller S. & Ziller J., "The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?", Springer, Berlin, 2008

Во 2007 година, Германија го презеде Претседавањето со ЕУ по систем на ротација и најави нова енергија. До месец март 2007 година, на 50-годишнината од Римските договори, од страна на земјите-членки беше усвоена Берлинската декларација. Декларацијата ја содржеше намерата на земјите-членки да се усогласат во однос на нов Договор пред изборите за Европскиот парламент во 2009 и истиот да биде ратификуван пред средината на 2009 година.¹³ Уште пред Берлинската декларација, Амато групата (Акционен комитет за европска демократија) – група поддржана од европски политичари, ја поддржа Комисијата на Баросо со двајца претставници од групата, кои неофицијално работеа на ревидирање на Договорот за основање на ЕУ (Уставот на ЕУ). На 4ти јуни 2007, групата го објави текстот на француски јазик, скратувајќи го Договорот за основање на Европскиот Устав од 63000 зборови во 448 члена на 12800 во 70 члена.¹⁴

За време на јунскиот ЕС во 2007, шефовите на држави и влади се сретнаа во Брисел со цел да се договорот околу основањето на нов Договор кој ќе го замени одбиениот Устав. Состанокот се одржа под Германското претседателство со ЕУ, а преговорите ги водеше канцеларот Ангела Меркел. После справувањето со одредени прашања, како што беа пристапувањето на Кипар и Малта во Еврозоната, започнаа преговорите за Договорот и траеја се' до утрото 23 јуни 2007, а најтешкиот дел од преговорите претставуваше полското инсистирање да се гласа по принципот на квадратен корен во Советот на Министри.¹⁵

Беше постигнат договор од 16 страници за Меѓувладината конференција која предлагаше отстранување на голем дел од терминологијата и многу симболи кои се појавуваа во стариот текст на Европскиот Устав. Дополнително беше договорено да се препорача на Меѓувладината конференција одредбите од стариот Европски Устав да се дополнат во одредени клучни аспекти (како што се гласањето и надворешната политика). Како резултат на притисокот од В.Британија и Полска,

¹³ "Constitutional Treaty: the "reflection period"". EurActiv. 1 June 2007. Retrieved 26 June 2007.

¹⁴ "European University Institute", Action Committee for European Democracy, 22 June 2007

¹⁵ "Square root voting in the Council of the European Union: Rounding effects and the Jagiellonian Compromise". Arxiv.org

исто така беше одлучено да се додаде протокол на Повелбата за фундаментални права на ЕУ. Меѓу специфичните промени беше и поголемата можност за одлука за неземање учество во одредени области на легислативата, а предложениот нов систем на гласање, кој беше дел од Европскиот Устав, да не биде користен пред 2014 година.¹⁶ За време на јунскиот Самит, исто така се појави името „Реформски договор“, конечно појаснувајќи дека уставниот пристап е напуштен. Технички, беше договорено Реформскиот договор да ги дополнува Договорот за ЕУ и Договорот за основањето на ЕЗ, да ги вклучи повеќето од одредбите од Европскиот Устав, но не и да ги комбинира во еден документ. Исто така, беше одлучено да се преименува Договорот за основање на ЕЗ, кој е главен функционален договор кој ги вклучува најзначајните одредби од Европскиот примарен закон, во „Договор за функционирање на Унијата“. Исто така, беше договорено дека за разлика од Европскиот Устав каде Повелбата беше дел од документот, да има само референца кон Повелбата за фундаментални права на ЕУ за да се направи текстот правно обврзувачки.¹⁷ После Самиот, Полска посочи дека сака повторно да отвори некои области. Полскиот Премиер контрoверзно изјави дека Полска ќе имаше значително поголема популација да не беше Втората светска војна.¹⁸ Од друга страна пак, данскиот премиер Јан Петер Балкененде успеа да издејствува поголема улога на националните парламенти во процесот на донесување на одлуки во ЕУ, притоа изјавувајќи дека по тоа прашање не може да се преговара доколку се бара согласност од Данска.¹⁹

За време на своето Претседавање со ЕУ, Португалија направи притисок и ја поддржа Германија во изнаоѓањето договор за Меѓувладина конференција. После јунските преговори и конечното усогласување на 16-те страници рамка за новиот Реформски договор, на 23 јули 2007 започна Меѓувладината конференција. португалците презентираа документ од 145 страници (со дополнителни 12

¹⁶ "Presidency Conclusions Brussels European Council 21/22 June 2007"- Council of the European Union. Mahon y Honor"Stakes high as EU tries to put 2005 referendums behind it", EU Observer, 23 June 2007

¹⁷ Ibid

¹⁸ George Pascoe-Watson, "EU can't mention the war", *The Sun*, 22 June 2007

¹⁹ Bruno Waterfield and Toby Helm, "EU treaty must be re-written, warn MPs". London: The Daily Telegraph, 23 July 2007

протоколи на 132 страници и 51 декларација), под наслов Драфт-Договор за дополнување на Договорот за ЕУ и Договорот за основање на ЕЗ и го објавија на веб-страницата на Советот на Министри како прв чекор во процесот на драфтирање.²⁰ Покрај владини претставници и професори по право од секоја земја-членка, Европскиот парламент испрати свои тројца претставници: конзервативецот Елмар Брок, социјал-демократот Енрике Барон Креспо и либералот Ендрју Даф.²¹ Пред да започне Меѓувладината конференција, полската влада изрази желба повторно да се преговара за јунскиот договор, очигледно заради системот на гласање, но попусти под притисок од повеќето земји-членки за да не биде перцепирана како единствената земја-членка која создава проблеми за време на преговарањето.²²

Октомврискиот ЕС воден од португалскиот премиер Хозе Сократес, вклучуваше и правни експерти од сите земји-членки кои ги проучуваа финалните драфтови на Договорот. За време на ЕС стана јасно дека Реформскиот договор ќе се вика Лисабонски договор затоа што потпишувањето ќе се случува во Лисабон, Португалија, како актуелен Претседавач со ЕУ во тој период. За време на одржувањето на ЕС 18-19 октомври 2007 година во Лисабон, беа направени уште некои отстапки кон Полска во последен момент, со цел да го потпише Договорот.²³ На состанокот на ЕС во октомври 2007 година, Португалија инсистираше Договорот да биде потпишан во главниот град, Лисабон. Истото беше на линија со традицијата на потпишувањето на ЕУ Договорите, а на Португалија и беше дадена задачата да ја организира програмата за церемонијата.²⁴

Церемонијата на потпишување се одржа на 13 декември 2007 година во Манастирот Херонимо, каде беше потпишан и Договорот за пристапување на Португалија во ЕУ во 1985 година.²⁵ Беа присутни претставници од 27те земји-

²⁰ "Draft Reform Treaty – Projet de traité modificatif". Council of the European Union. 24 July 2007

²¹ "Parliament to give green light for IGC". Euractiv.com. 9 July 2007

²² Kubosova, Lucia (20 July 2007). "Poland indicates it is ready to compromise on EU voting rights". EU Observer

²³ "EU leaders agree new treaty deal". Declaration on Article 222 of the Treaty on the Functioning of the European Union on the number of Advocates-General in the Court of Justice, BBC News, 19 October 2007

²⁴ Proud Portugal leaves mixed EU presidency record, EUobserver

²⁵ José Sócrates on the signing of the Treaty of Lisbon

членки на ЕУ кои го потпишаа Договорот како ополномоштени, означувајќи го крајот на преговорите. За прв пат еден ЕУ Договор беше потпишан и од Претседателите на три главни ЕУ институции. Британскиот премиер Гордон Браун не беше присутен на церемонијата на потпишувањето, Договорот го потпиша покасно од другите делегати. Како причина за неговото отсуство беше наведена обврска на Премиерот во Комитетот на британските пратеници.²⁶

Сите земји-членки мораа да го ратификуваат Договорот пред истиот да стапи на сила. Националната ратификација беше компетирана и регистрирана кога инструментите за ратификација беа поднесени во италијанската Влада. Согласно првичниот календарски план поставен од страна на германското претседателство со ЕУ во првата половина на 2007 година, Договорот требаше да биде ратификуван до крајот на 2008 година и да стапи на сила на 1^{ви} јануари 2009 година. Овој план не успеа, најпрво заради првичното одбивање на Договорот од страна на ирскиот електорат на референдум, што резултираше во втор референдум во 2009 година. Ирска, согласно Уставот во оваа земја, беше единствената земја-членка која одржуваше референдуми за Договорот. Чешкиот инструмент за ратификација беше последно депозитиран во Рим на 13 ноември 2009 година и затоа Лисабонскиот договор стапи на сила на 1^{ви} декември 2009 година.²⁷

Пред стапувањето на сила на Договорот од Лисабон, Унијата имаше систем од три правни столба, од кои само оној на Европските заедници имаше своја правна самостојност. Лисабонскиот договор го укинува овој систем на столбови, а како консолидирана единка, ЕУ ја наследи правата самостојност на ЕЗ. Со тоа, ЕУ доби можност да потпишува меѓународни договори во свое име. На пример, ЕУ стана членка на Светската трговска организација веднаш после стапувањето на Лисабонскиот договор на сила затоа што ЕЗ беше член на таа организација. (Прилог бр.2)

²⁶ AFP: Government wins first round in battle over EU treaty

²⁷ Article 6(2) of the Lisbon Treaty

- Цели и карактеристики на Лисабонскиот договор

Како Договор кој треба да обезбеди соодветна правна рамка и соодветни инструменти за да може Унијата да се справи со идните предизвици и да одговори на барањата од граѓаните, покрај зацртаните цели за:

- Подемократска и транспарентна Европа – преку зајакната улога на ЕП и националните парламенти, со повеќе можности да се слуша гласот на граѓаните и појасна поделба на надлежностите на европско и национално ниво;

- Поефикасна Европа – со поедноставени методи на работа, правила на гласање, насочени и модерни институции соодветни за Унија која брои 27 земји-членки, како и поголема способност да се делува во областите кои се приоритет за Унијата во денешно време;

- Европа на права и вредности слобода, солидарност и безбедност – преку промоврање на вредностите на Унијата, воведување на Повелбата за фундаментални права во Европското примарно право, обезбедување на нови механизми за солидарност и обезбедување на поголема заштита на европските граѓани.

Договорот поставува уште една многу важна цел, а тоа е:

Европа како актер на глобалната сцена – стремеж кон обединување на надворешно-политичките алатки и механизми во развивањето и донесувањето на одлуки, овозможување на јасен глас во односите со партнерите во светот, впрегнување на европските економски, хуманитарни, политички и дипломатски сили со цел промоција на европските интереси и вредности низ светот, притоа почитувајќи ги засебните интереси на земјите-членки во надворешната политика.

Нов постојан Претседател на ЕС и Висок претставник за надворешни работи и безбедносна политика на Унијата (истовремено и Потпретседател на Европската комисија) кој треба да го зголеми влијанието, кохерентноста и визибилитетот на Европската служба за надворешно делување. Нова Европска служба за надворешно делување која треба да биде поддршка на Високиот

претставник. Постојењето на единствен правен субјект кој ќе ја зајакне преговарачката улога на Унијата, правејќи ја поефективна на светска сцена, а истовремено и повидлив партнер за трети земји и меѓународни организации.

Прогрес во Европската безбедосна и одбранбена политика кој ќе содржи посебни начини за донесување на одлуките, но истовремено ќе го трасира патот кон зајакната соработка помеѓу помалите групи на земји-членки.

- Клучни институционални промени во надворешно-политичката архитектура на Европската Унија со Договорот

а) Постојан Претседател на Европскиот совет и Европски совет како ЕУ институција

Со Договорот, Унијата за прв пат доби постојан Претседател на Европскиот совет, кој покрај Високиот претставник, треба ја претставува Унијата на надворешен план. Претседателот на ЕС се избира со квалификувано мнозинство гласови во Европскиот совет и има мандат од две и пол години. Може да биде реизбран еднаш, но и да биде разрешен со истата процедура на гласање. За разлика од позицијата Претседател на Европската комисија, позицијата Претседател на Европскиот совет не мора да ја рефлектира композицијата на Европскиот парламент.²⁸ Работата на Претседателот на ЕС е во голема мера административна со оглед на тоа што е задолжен за координација на работата во рамките на Европскиот совет, одржување на состаноците, поднесување на извештаи за својата работа до Европскиот парламент после секој состанок, како и на почетокот и на крајот од својот мандат.

Европскиот совет официјално доби статус на ЕУ институција и притоа е одвоен од Советот на министри. ЕС и понатаму е составен од шефови на држави и влади на земјите членки на Унијата, заедно со Претседателот на Европската комисија кој не гласа. Исто така, ЕС доби поголема улога во сферите на полицијата, правдата, надворешната политика и уставните прашања, вклучувајќи:

²⁸ Europa website, "SCADPlus: The Institutions of the Union", 27 June 2007

состав на Парламентот и Комисијата, прашања поврзани со ротирачкото Претседавање, суспензија на правата за членство, менување на системите на гласање во одредени клаузи на договорите, номинирање на Претседател на Европската комисија и Висок претставник на Унијата за надворешна и безбедносна политика.

б) Високиот претставник

Со цел да се обезбеди поголема координација и конзистентност во надворешната политика на ЕУ, со Лисабонскиот договор настана *de facto* спојување на позициите Висок претставник за заедничка надворешна и безбедносна политика и Комесар за надворешни односи и европска политика со соседството. Новиот Висок претставник стана Потпретседател на Европската комисија, Администратор на Европската одбранбена комисија, но не и Генерален секретар на Советот на министри што е засебна позиција. Високиот претставник за надворешни работи и безбедносна политика на Унијата е главниот координатор и претставник на Заедничката надворешна и безбедносна политика на Унијата и е задолжен и за Европската служба за надворешно делување, која претставува заедничка надворешно-политичка служба т.е. дипломатски кор на Унијата.

Со Европскиот устав оваа позиција требаше да се нарекува Министер за надворешни работи на ЕУ, а некои новинарски коментатори и денес ја користат оваа кратка форма.²⁹ Истата беше воведена со Договорот од Амстердам и гласеше Висок претставник за заедничка надворешна и безбедносна политика. На таа позиција десет години беше Хавиер Солана, а со Лисабонскиот договор истата беше проширена со тоа што ВП доби место во Европската комисија, како и во Советот на Министри за надворешни работи. Поддршка на оваа позиција дава Европската служба за надворешно делување.

Согласно Член 15(2) од Договорот за ЕУ, дополнет со Договорот од Лисабон: Европскиот совет го сочинуваат шефовите на држави и влади од земјите членки, заедно со Претседателот на Европскиот совет и Претседателот на

²⁹ Mahony, Honor, EU foreign minister has 'impossible' task ahead, EUobserver, 16 November 2009

Европската комисија. Високиот претставник за надворешни работи и безбедносна политика на Унијата учествува во работата на Европскиот совет. Согласно член 18 од Договорот, Европскиот совет, со квалификувано мнозинство и во договор со Претседателот на ЕК, го избира Високиот претставник за надворешни работи и безбедносна политика на Унијата. Европскиот совет може да го прекине мандатот на ВП со истата процедура. Со своите предлози придонесува кон развојот на надворешната и безбедносна политика, која ја исполнува со мандат даден од Европскиот совет. Истото се однесува и на заедничката безбедносна и одбранбена политика. Претседава со Советот за надворешни работи и е еден од Потпретседателите на Европската комисија. ВП е должен да обезбеди конзистентност во надворешното делување, а е исто така одговорен за исполнување на обврските во рамки на Комисијата, како и за координација на други аспекти во надворешното делување на Унијата. Имено, во однос на усогласувањето на надворешната политика на Унијата помеѓу земјите членки, Високиот Претставник говори во име на Унијата и преговара во името на земјите членки. Покрај претставувањето на Унијата на надворешен план и координирањето со безбедносната и одбранбена политика на Унијата, ВП е: ex-officio Потпретседател на Европската комисија; одговорен за Специјалните претставници на Унијата; шеф на Европската служба за надворешно делување и делегациите; Претседавач со Советот за надворешни работи; Генерален секретар на Западно-европската Унија и Претседавач на бордот на Институтот за безбедносни прашања на ЕУ.

Согласно предлозите од страна на шведското ЕУ претседателство во 2009 година, ВП го предлага и контролира буџетот на ЕСНД, одговорен е за персоналот на ЕСНД, како и генерално за водењето на надворешната политика (со исклучок на трговијата, развојот и проширувањето кое го води заедно со Комисијата), вклучувајќи ги безбедносните иницијативи и разузнавањето. Сепак, иако ВП ги подготвува иницијативите, одлуките мора да бидат донесени од земјите членки на Унијата. Исто така, Високиот претставник е одговорен пред Европскиот парламент, а се избира со квалификувано мнозинство.

Позицијата ВП беше воведена со Договорот од Амстердам, кога беше

одлучено Генералниот секретар на Советот (во тоа време Германецот Јурген Трумпф кој на таа позиција беше само неколку месеци) да се нарекува Висок претставник. Првиот постојан ВП беше Хавиер Солана, поранешен Генерален секретар на НАТО, кој беше избран на 4 јули 1999 година, а стапи на должност од 18 октомври 1999 година. Во негово време, надлежностите на ВП рапидно се зголемија. Од ноември 1999 година беше избран за Генерален секретар на Западно-европската Унија, од каде надлежностите преминаа ЗНБП. Во 2004 година, му беше обновен неговиот 5-годишен мандат. Исто така, тој стана и Претседател на Европската одбранбена агенција. Во мај 2000 година администрацијата на Клинтон сметаше дека Солана е конечен одговор на познатото прашање од Хенри Кисинџер за телефонскиот број на Европа. Во декември 2003 година, Солана ја објави Европската безбедносна стратегија, која ги зацртуваше главните приоритети и ги детектираше главните предизвици за безбедноста на ЕУ, вклучувајќи го и тероризмот. И покрај тоа што се појавија повеќе имиња како наследници на Солана, Кетрин Ештон беше избрана за Висок претставник за надворешна политика и безбедносни прашања на Унијата, фузирајќи ги во едно местата на ВП за ЗНБП и Комесарот за надворешни односи.

в) Европската служба за надворешно делување – ЕСНД

Во однос на заедничкиот надворешен настап и надворешното делување, со Договорот од Лисабон е предвидено земјите-членки да се консултираат меѓусебно во рамки на Европскиот Совет и Советот на ЕУ за секое прашање од надворешната и безбедносната политика од општ интерес, со цел определување на заедничкиот настап на Унијата. Во таа насока, покрај новите функции: Претседател на Европскиот совет и Висок претставник за надворешни работи и безбедносна политика (ВП), предвидено е ново тело кое ќе служи на изнесените цели - Европската служба за надворешно делување (ЕСНД).

ЕСНД претставува функционално автономно тело на Европската унија под раководство на Високиот претставник за надворешни работи и безбедносна политика (ВП). Формалната одлука за формирањето на ЕСНД беше донесена од

Советот на ЕУ на 20 јули 2010, на што претходеа повеќе внатрешни консултации, одобрувања и преговори.

Создавањето на ЕСНД, пред сè, е во насока на зголемување на видливоста, улогата и влијанието на Европската унија на светската сцена. Основната функција на ЕСНД е да го поддржува ВП во различни задачи кои му се доделени со Договорот од Лисабон, како Висок претставник за надворешни работи и безбедносна политика, но и како Потпретседател на Европската комисија. Имено, Службата го поддржува ВП во извршувањето на функцијата Претседател на Советот за надворешни работи, без да навлегува во редовните задачи на Генералниот Секретаријат на Советот на ЕУ. Истовремено, Службата го поддржува ВП и од аспект како Потпретседател на ЕК во однос на определените надлежности во рамките на ЕК, кои ги опфаќаат надворешните односи и координирањето на надворешните односи, без да влијае врз редовните задачи на останатите служби на ЕК. ЕСНД генерално треба да ги менаџира надворешните односи, безбедносната и одбранбената политика и да го контролира Ситуациониот Центар (SitCen)³⁰, односно да го менаџира одговорот на кризи, воедно поседувајќи разузнавачки капацитети. Би требало да се нагласи дека иако ВП и ЕСНД можат да подготвуваат иницијативи, земјите-членки ги носат финалните одлуки во оваа област, додека ЕК се вклучува во имплементацијата на одлуките.

ЕСНД исто така треба да му помага на Претседателот на Европскиот Совет, на ЕК и нејзиниот Претседател во нивното функционирање во областа на надворешните односи. Соработува со земјите-членки и други институции, особено соработува и се консултира со Европскиот парламент на кој меѓу другото, ВП мора да му доставува извештаи, а на членовите да им дава логистичка поддршка во трети земји. Се предвидува ЕСНД да има одделенија посветени на сите земји и регионални организации во светот и специјализирани одделенија за демократија, човекови права и одбрана. Од аспект на евроинтеграцискиот процес на РМ, треба да се нагласи дека со формирањето на ЕСНД не се менува примарната надлежност

³⁰ Ситуациониот центар е формиран со цел да му обезбедува на Советот високо квалитетни информации за прашања поврзани со јавната сигурност во форма на рани предупредувања, процени, услуги во случај на итни ситуации и услуги преку воспоставување на контакт помеѓу ВП и разузнавачките служби во земјите-членки на ЕУ.

во однос на политиката на проширување, таа и натаму останува во ЕК – ГД за проширување.

Одлуката со која се востановува ЕСНД ги дава основните елементи за структурата на службата, која ќе се состои од централна администрација и Делегации на ЕУ во трети земји и при меѓународни организации. Централната администрација на ЕСНД треба да биде раководена од тим составен од Извршен генерален секретар, два заменици и постар Генерален директор за буџет и администрација. Основните функции на Извршниот генерален секретар се да се погрижи за беспрекорното функционирање на Службата. Тој исто така е надлежен за административното и буџетско раководење и за заемната координација на сите оддели во централната администрација и Делегациите на ЕУ. Од аспект на заемната соработка, се предвидува дипломатските и конзуларните мисии на земјите-членки и Делегациите на Унијата во трети земји и во меѓународни организации да соработуваат и да помагаат во формулирањето и имплементирањето на заедничкиот пристап на Унијата.

ЕСНД е составена од повеќе Директорати кое се географски распределени, а ги покриваат сите региони во светот, како и мултилатерални и тематски оддели, оддел за планирање на политиките, правен оддел и оддели за меѓу-институционални односи, информации и јавна дипломатија. Цивилните и воените структури за кризен менаџмент се ставени под директно овластување на ВП на ЕУ и нивниот специјален статус треба да биде почитуван, а во исто време ќе се обезбедува целосна координација со другите ЕСНД структури. ВП треба да обезбеди тесна соработка на соодветните единици на Комисијата префрлени во ЕСНД кои се занимаваат со планирање и програмирање на одговор на кризи, превенција на конфликти и градење на мирот и ЗНБП структурите, а двете структури се под негова/нејзина директна одговорност и авторитет во рамките на органот на соодветната структура.

ЕСНД треба се состои од шест Генерални директорати кои ќе ги рефлектираат шесте столба на делување на оваа служба. Во секој директорат ќе бидат вклучени неколку стотици вработени, а се раководени од Генерален

директор. Директоратите ги покриваат следните области: Буџет и персонал; Глобални прашања, како на пример климатски промени, човекови права и промоција на демократија; Односи со мултилатерални тела, како на пример ОН, Г20 и правно-конзуларни работи; Односи со земји-пристапнички во ЕУ и соседски земји, вклучително Русија, Централна Азија и Среден исток; Односи со индустријализирани земји како на пример, САД, Канада, Мексико, Кина, Јапонија, Јужна Кореа и Австралија; Односи со земји во развој како на пример, земји во Латинска Америка, Африка, Азија и Пацификот.

Географските одделенија нема да бидат дуплирани во ЕК (исклучок е ГД-проширување), а ЕСНД вклучува и оддели за безбедност, стратешко планирање на политиките, правни прашања, интер-институционални односи, информации и јавна дипломатија, внатрешна ревизија и инспекции и заштита на личните податоци.

Од аспект на кадровската пополнетост на ЕСНД, главната цел е воспоставување ефективна и кохерентна служба преку извлекување на колку што е можно повеќе кадри кои работат во областа на надворешните односи од Секретаријатот на Советот, од ЕК и од дипломатските служби на земјите-членки. Дипломатите од земјите-членки на среден рок треба да конституираат една третина од кадрите на ЕСНД. Поконкретно, формирањето на ЕСНД е преку блок трансфер од 411 работни места (и вработени) од Советот на ЕУ и од блок трансфер на 114 работни места (и вработени) од ЕК, како и отворање на нови 118 работни места. По јули 2013 година, официјални претставници од други институции на ЕУ (како на пр. ЕП) ќе можат да аплицираат за работни места во ЕСНД. Националните дипломати кои доаѓаат од земјите-членки ќе претставуваат една третина од вработените. Со договорот е предвидено најмалку 60% од ЕСНД да биде постојан персонал.

Делегациите на ЕУ се составен дел од ЕСНД (иако не сите вработени во една делегација се дел од ЕСНД, на пример, вработените од ЕК се занимаваат со управување на помошта или трговските прашања). Делегациите ја претставуваат Унијата и се под надлежност на ВП. Делегацијата на ЕУ во РМ е меѓу првите Делегации на Унијата. Со новиот Договор од Лисабон, 57 Делегации на Унијата

(доволно екипирани со персонал, меѓу кои е и Делегацијата во РМ) се задолжени за претставувањето, координирањето и преговарањето во име на ЕУ.

Шефовите на делегации имаат овластување врз целиот персонал, а Делегациите можат да добијат инструкции и од Комисијата. Делегациите на ЕУ ги преземаат задачите претходно извршувани од страна на ротирачкото Претседателство (координација на ЕУ позиции и застапување на ЕУ во трети земји). Со цел да се направи тоа ефикасно, тие треба да работат во тесна соработка со дипломатските мисии од земјите-членки.

ЕСНД потекнува од идејата за „Министерство за надворешни работи“ кое му помага на преименуваниот „МНР“ (во овој случај ВП) кој се среќава во Уставниот договор и таа ефективно ја надминува тристолбната структура која се напушта со Договорот од Лисабон. Организацијата и функционирањето на Службата е воспоставено со одлуката на Советот. Иако во Договорот од Лисабон се наведува дека оваа Служба ќе работи во соработка со дипломатските служби на земјите-членки сепак, јасно е кажано дека Службата нема да влијае врз формулацијата и водењето на надворешната политика ниту на претставувањето на земјите-членки во трети земји и меѓународни организации.³¹

г) Други институционални промени

Покрај институционалните промени кои се однесуваат на Претседателот на ЕС, Високиот претставник и самиот ЕС, Лисабонскиот договор внесе новини и во однос на Европскиот парламент, Советот на министри, улогата на Европската комисија и националните парламенти.

Легислативната моќ на **Европскиот парламентар** се зголеми со тоа што процедурата на ко-одлучување со Советот на ЕУ се прошири во нови политички области. Оваа процедура е малку модифицирана и е преименувана како обична легислативна процедура. Во преостанатите области, наречени посебни

³¹ Emerson M., Kaczyński P.M., “Looking afresh at the external representation of the EU in the international arena, post-Lisbon”, Centre for European Policy Studies, July 2010

легислативни процедури, Парламентот се согласува со мерките до Советот на ЕУ или обратно - не се согласува, освен во мал број на случаи каде се користи старата процедура на консултација во која Советот на ЕУ треба да го консултира Европскиот парламент пред да гласа за предлог на Комисијата и да ги земе во предвид нејзините сугестии. Сепак, ставот на Парламентот не е обврзувачки, но обврзувачки е истиот да биде консултиран. Парламентот мора да биде повторно консултиран доколку Советот на министри значително се оддалечи од иницијалниот предлог. Комисијата мора да го поднесе секој предложен буџет на Европската унија директно до Парламентот, кој мора во целост да биде одобрен од Парламентот.

Лисабонскиот договор го менува начинот на поделба на местата во Европскиот парламент. Наместо одредување на точен број места (како што беше случај со претходниот Договор), Договорот од Лисабон му дава моќ на Советот на ЕУ со консензус, на иницијатива и со согласност на Парламентот, да усвои одлука со која се одредува бројот на членови на ЕП за секоја земја членка. Исто така, Договорот предвидува бројот на членови на ЕП да биде дигресивно пропорционален со бројот на жители во една земја членка. Бројот на членови на ЕП е ограничен до 750, плус Претседателот на ЕП. Договорот го намалува максималниот број на членови на ЕП од една земја од 99 на 96 (што ја засегнува Германија) и го зголемува минималниот број од 5 на 6, што ги засегнува Естонија, Кипар, Луксембург и Малта. (Прилог бр.3)

Европскиот парламент постепено се здобиваше со моќ и престиж преку последователните договори уште од воведувањето на изборите во ЕУ во 1979 година. Од Единствениот европски акт, па наваму, ЕП го зголеми својот опсег на различни начини и во многу политики на европско ниво. Истото настана како резултат на два фактори: најпрво како резултат на спремноста од страна на земјите членки, во амандманите на договорите, да се согласат со формалното зголемување на моќта на ЕП како поширок процес во европската интеграција; второ како резултат на амбицијата и способноста на ЕП да ја спроведува таквата формална моќ и да обезбеди дополнително влијание. Во тој процес, ЕП следи една долга

традиција од националните парламенти, кои за цел имаат да се борат за интересите и прерогативите со моќната извршна власт.

Улогата на ЕП во меѓународните односи е значително зголемена со потребата од одобрување од страна на ЕП за поголемиот дел од меѓународните договори. За новите надлежности на ЕП несомнено ќе биде потребна некоја структурна реорганизација, иако пониското ниво на легислатива значи дека најверојатно ќе биде потребно извесно време да се разјасни формата.

Настрана од тоа дека е очигледна екстензијата на моќта на ЕП со Лисабонскиот договор и истото претставува само продолжение на еден подолг процес, постојат низа на објаснувања во однос на опсегот на овие промени. Најпрво, не само што имаше значајно присуство на европратеници на Конвенцијата за Уставот, туку и ЕП мораше да даде формална согласност, како и за секоја промена на договор. Второ, многу делегации од земјите членки во тоа време беа фокусирани на други институционални иновации, додека пак некои беа конкретно насочени кон обезбедување на поголема моќ од страна на ЕП, со цел зајакнување на демократската одговорност.

Главните области во кои ЕП со Лисабонскиот договор се здоби со поголема моќ се: политичката супервизија, неговата функција како ко-легислатор, буџетската улога и неговата инволвираност во надворешната политика на Унијата. Што се однесува до политичката контрола, Лисабонскиот договор го зајакнува степенот на политичка супервизија од страна на ЕП врз Комисијата. За прв пат овој однос е експлицитно наведен во член 17 (8) од Договорот: „Комисијата, како тело, е одговорна пред Европскиот парламент“. Истото е логична последица од постоечките одредби. Процедурите за именување на Комисијата сега исто така му даваат на ЕП посилна улога, иако оваа промена е релативно скромна.

Исто така, Договорот ја прошири употребата на гласањето со квалификувано мнозинство во **Советот на министри**, со кое се заменува консензусот како стандардна процедура во скоро сите политички области. Дополнително, со стапувањето на сила во 2014, дефиницијата за квалификувано мнозинство ќе се промени: Квалификувано мнозинство се постигнува кога

најмалку 55% од сие земји членки кои сочинуваат најмалку 65% од граѓаните на ЕУ, ќе гласаат за предлогот. Кога Советот на министри не презема активност ниту на предлог на Комисијата, ниту на Високиот претставник, за квалификувано мнозинство е потребно 72% од земјите членки, а додека потребниот процент на популацијата останува ист. За да се блокира одредена легислатива, најмалку 4 земји (кои сочинуваат најмалку 35% од ЕУ популацијата) мора да гласаат против предлогот. Оттука, моќта на гласањето на земјите членки е базирана на нивната популација и не е веќе базирана на системот на преговарање по гласачки поени. (Прилог бр.4)

Согласно моменталните правила за гласање со квалификувано мнозинство, како што беа поставени со Договорот од Ница, потребно е мнозинство од земјите (50% / 67%), тежина на гласови (74%) и популација (62%). Ова правило останува на сила до 2014 година. Во периодот 2014 до 2017 ќе има транзициона фаза во која ќе се применува гласање со квалификувано мнозинство, но старите правила на Договорот од Ница ќе може да се користат кога одредена земја ќе го побара тоа. Исто така, од 2014 ќе се применува нова верзија од „Јоанина компромисот“ од 1994 година, кој ќе им овозможи на малцинствата во ЕУ да повикаат на повторно разгледување на одлуките на ЕУ.³²

На Претседавањето со Советот на министри, кое ротира меѓу земјите членки на секои шест месеци, му е додаден елементот „Претседавање во тројка“ кое се состои од три последователни Претседавања со цел да се обезбеди поголем континуитет во работата. Притоа, со Советот на Министри за надворешни работи не претседава претставник од земјата која е актуелен претседавач, туку Високиот Претставник. Исто така, формализирана е Евро-група како дел од ЕКОФИН Евро-зоната.

Од 2014 година, бројот на **Европската комисија** ќе се намали. Наместо по еден од секоја земја членка, ќе биде по еден од 2/3 од земјите членки. Со тоа нема повеќе да важи соодносот кој постои уште од 1957 година, со кој секоја земја

³² Mahony Honor (23 June 2007). "EU leaders scrape treaty deal at 11th hour", EU Observer, 23 June 2007

членка има барем по еден Комесар. Исто така, Договорот предвидува дека Европскиот совет може со консензус да одлучи да го промени тој број.³³ По ирскиот референдум, во декември 2008 ЕС одлучи да се врати на по еден Комесар од секоја земја членка, се до стапувањето на сила на Договорот.³⁴ Високиот претставник на Унијата за надворешна и безбедносна политика по автоматизам станува Потпретседател на Европската комисија.

Воедно, Лисабонскиот договор ја проширува улогата на **националните парламенти** во легислативниот процес на институциите на ЕУ, со тоа што им дава поголема улога во одговарањето на нови апликации за членство. Националните парламенти имаат право на вето во однос на мерките кои се однесуваат на соработката во судството и граѓанските прашања. Истите треба да придонесат кон подобро функционирање на Унијата преку добивање на драфт-легислативата на ЕУ, водејќи сметка за почитувањето на принципот на субсидијарност. Притоа, се вклучени во механизмите на оценување на имплементацијата на политиките на Унијата во областите на слободата, безбедноста, правдата, а вклучени се и во политички мониторинг на EuroPol и евалуација на активностите на Eurojust. Исто така, информирани се и за апликациите за пристапување во ЕУ, а се дел и од меѓупарламенарната соработка со Европскиот парламент.

- **Лисабонскиот договор како обид за зајакнување на глобалната улога на Унијата**

Воведувањето и изборот на постојаниот Претседател на ЕС и Високиот претставник со Лисабонскиот договор, претставуваат обид за зајакнување на улогата на Унијата на глобалната сцена. Имено, доколку ЕУ успее да зборува со еден посилен, поконзистентен и покохерентен глас во однос на глобалните прашања, би можела да преземе поактивна и посилна меѓународна улога, притоа зголемувајќи го сопствениот кредибилитет и ефикасност на меѓународната сцена. Лисабонскиот договор не е голем револуционерен потфат во таа насока, но сепак

³³ Article 17 of the Treaty on European Union

³⁴ "Ireland has a diplomatic victory but the real winner is Europe", 12 December 2008

истиот овозможува полесно постигнување на консензус во рамките на Унијата, побрзо донесување на одлуките и поефикасно проектирање на тежината и влијанието. Во тој контекст, треба да се земат предвид и напорите за зајакнување на заедничката надворешна и безбедносна политика на Унијата и предлозите за „структурна соработка“ со цел подобрување на европските одбранбени способности.³⁵

Од друга страна, критичарите сметаат дека Лисабонскиот договор малку помогна во однос на поедноставувањето на ЕУ и дека многуте прашања кои се извор на конфузија, пред се' во надворешната политика и даноците, ќе станат предмет на национално вето. Исто така, постои загриженост за тоа колкава разлика се воочува од страна на надворешните партнери на ЕУ помеѓу новиот и претходниот Висок претставник, а воедно и во однос на новиот постојан Претседател на ЕС.

Во секој случај, може да се констатира дека Лисабонскиот договор овозможува поефикасно функционирање на проширената Унија која со целосната имплементација на Договорот може да се соочи со вистинските прашања и да го напушти периодот во кој најмногу се занимава сама со себе. Во тој контекст, Унијата се соочува со два главни предизвици кои ги детерминираат приоритетите и пристапот на ЕУ во меѓународната политика, а тоа се маргинализацијата на ЕУ на глобално ниво и се' помалата моќ да ги привлече земјите од регионот кој не е дел од ЕУ, пред се' поради заморот од проширувањето.³⁶

Зајакнувањето на новите политички актери на меѓународната сцена, промената на глобалниот баланс на моќта, фрагментацијата на центрите на донесување одлуки и процесот на ревизија на глобалните владеачки структури сведочат за маргинализација на Европа и ЕУ. Долгата интровертна фаза на Унијата, заедно со процесот на институционална реформа и економска криза, придонесе кон губење на плото и атрактивноста на меѓународен план.

³⁵ Laursen F., "The EU as a Foreign and Security Policy Actor", Republic of Letters, Dordrecht, 2009

³⁶ Bindi F., "The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World", The Brookings Institution, Washington D.C., 2009

Што се однесува до внатрешните способности, Лисабонскиот договор треба да овозможи институционален капацитет на Унијата, да одговори на слабостите како глобален актер, конкретно со креирањето на позицијата постојан Претседател на ЕС, а воедно и со Високиот претставник и Европската служба за надворешно делување. Сепак, постои чувство дека наместо да обезбеди „еден глас“ кој треба да говори во името на ЕУ, Лисабонскиот договор го зголеми бројот на лицата кои ја претставуваат Унијата на надворешен план, при што како клучна се наметнува способноста за координирана работа. Што се однесува до ЕСНД, 2011 година е година на нејзина имплементација, а воедно и период кога истата е главна тема во недворешната политика на ЕУ.

Ревизијата на односите на ЕУ со своите партнери е исклучително важна задача за постојаниот Претседател на ЕС и Високиот претставник. Неповолен е контекстот во кој надворешната потреба за посилна Унија се намалува, а конкурентноста на новите сили го става под прашање моделот на ЕУ. Досега Унијата има воспоставено и преговара „специјални партнерства“ со поголем број земји (Бразил, Кина, Индија, Јапонија, Мексико, Русија, Јужна Африка) како дополна на специјалните односи со САД и Канада. Сепак, разноликоста и фрагментацијата во ЕУ често претставува пречка во идентификувањето на заедничките интереси и приоритети, губејќи ја вистинската содржина на истите.

Трендот на рedefинирање на меѓународните институции станува се’ поочигледен, посебно после финансиската и економска криза. Со особено внимание треба да се земат предвид проширувањето, функциите, одговорностите, учеството и новите правила и принципи во меѓународните организации, кои иако не се предмет во агендата на ЕУ, со Г20 ќе станат дел од меѓународната агенда во годините што доаѓаат. Способноста на ЕУ да делува ефикасно на мултилатерален план се чини слаба (што се покажа и со Самитот во Копенхаген), но искуството на ЕУ во мултилатерализмот наметнува императив за поефикасно учество во глобалното владеење при постоење на нови сили, како да учествува во креирањето

на правилата на игра и како да обезбеди влијание во овие структури.³⁷

Делувањето на ЕУ во регионот отсекогаш бил еден од најважните начини во нејзината способност да влијае во глобалната политика. Во суштина, ЗНБП *de facto* се роди во 1990ите години на Балканот. Проширувањето на Унијата во Централна Европа се смета како една од најуспешните надворешни политики на Унијата. Но промените од 1990ите, различните и специфични предизвици во однос на пристапувањето на Југоисточна Европа, меѓузависноста на проширувањето и поширокиот европски регион, се такви што создаваат ризици од еродирање на една од најзначајните предности на Унијата, а тоа е привлечноста да се биде дел од неа. Предизвиците се меѓусебно поврзани – успешна политика на проширување во годините кои доаѓаат, битно би придонела кон одржување на моќта на ЕУ и привлекување на нови членки од поширокиот регион, а со тоа и зголемување на кредибилитетот во светот. Она што е многу важно да се нотира е дека во Лисабонскиот договор, Југоисточна Европа и соседството на ЕУ се единствените приоритетни географски области кои се спомнати во текстот на Договорот. Заморот од проширувањето и опонирањето во однос на пристапувањето на Турција во изминативе години, ги засенија политиките на ЕУ во однос на Југоисточна Европа. Сепак, проширувањето мора да остане неизбежен приоритет на Унијата. Истовремено, во актуелната политичка клима, ЕУ се соочува со предизвици во однос на политичката поддршка за проширување на ЕУ со Југоисточна Европа, во време на економска криза и во време кога во регионот постојат попречувања и блокади на претпристапните и пристапните процеси на земјите кандидати од страна земји членки на ЕУ.

При евентуално забрзување на процесот на пристапување во наредните години, Унијата ќе мора да развие паралелни надворешно-безбедносни стратегии, со цел да го зачува регионот блиску до Европа. Во односите со Турција е потребен зајакнат политички дијалог во однос на прашањата од заеднички интерес во соседството (Кавказот, Блискиот Исток), наместо оваа земја да се третира само

³⁷ Martiningui A., Youngs R., "Challenges for European Foreign Policy in 2011", FRIDE is a European think tank for global action, Madrid, 2010

како кандидат за членство во ЕУ.

Исто така, со цел поголемо влијание, ЕУ имаше земено залет на исток, но истиот ослабна како резултат на заморот од проширување и неспремноста на ЕУ да се посвети на идно проширување во Источна Европа. Но, нивото на меѓузависноста и ангажирањето, како и внатрешните движечки сили во однос на политиките каква што е Источното партнерство, се такви што ја држат оваа тема високо на агендата во 2011 година, посебно за време на унгарското и полското претседавање со ЕУ. Исто така, во 2008 година конфликтите во Грузија и Газа покажаа дека сеуште постојат безбедносни ризици во соседството на ЕУ. Од сето тоа очигледна е неможноста на Унијата да создаде заедничка стратегија во однос на Русија, влијае на односите со Источна Европа.

3. Нормативно-правната поставеност на Европскиот совет и постојаниот

Претседател на Европскиот совет

- Европскиот совет

Европскиот совет беше основан во Париз во 1974 година со цел да обезбеди напредок во целокупната конзистентност на европските прашања. Редовен, но неформален форум за дискусија на шефовите на држави и влади, со цел да даде нова динамика и политички импулс на европските интеграции. Жан Моне го нарекуваше почеток на европскиот авторитет. Очекувањата се исполнија. До крајот на дваесеттиот век, истиот беше наречен „арбитрар на систематска промена“, „создавач на агендата и содржина на ЕУ егзекутивата“³⁸, како и „примарен извор на историските одлуки“³⁹.

Постепеното зголемување на моќта на шефовите на држави и влади може да се следи и преку историјата на промените на договорите. Шефовите на држави и влади имале маргинална улога при драфтирањето на Единствениот европски акт (1985), а поголема улога во преговорите за Договорот од Мастрихт (1992). Понатаму, нивното влијание зазема централна улога во преговорите за Договорот од Амстердам (1997), а која од тој момент никогаш ја немаат изгубено. Како Договорот од Ница, така и шестодишната сага, од конвенцијата до ратификацијата на Лисабонскиот договор, беа детерминирани и конечно разрешени со активности на ниво на Европскиот совет.

Нема сомнение дека Европскиот совет претставува инструмент на значајна промена. Истиот имаше клучна улога во трансформацијата на Унијата, од онаа зародишна Унија од 60ите години до денешната поразнолика и интегративна Унија. Инструмент со кој намерно се создаде поголем супранационален авторитет. Исто така е јасно дека Европскиот совет се здоби со моќ и политички простор за сметка на останатите ЕУ институции. Повеќе од очигледно е дека ЕК не е веќе иницијатор на процесот на интеграција како што беше тоа порано. Советот на

³⁸ Ludlow, P., *The Laeken Council, European Council Commentary*, Brussels, EuroComment, 2002, p. 5

³⁹ Peterson, J. and Bomberg, E., *Decision-Making in the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1999

министри не е веќе највисокиот донесувач на одлуките по најважните прашања. Овие улоги во пракса ги презеде Европскиот совет. Постепено, во изминатите две декади, вистинската моќ, политичкото водство и импетус се пренесоа на ентитет надвор од институционалната рамка.

Низ годините, најважното постигнување на Европскиот совет е способноста да најде решенија онаму каде што вообичаените процедури на Советот на ЕУ тоа не можеа да го сторат. Исто така, Европскиот совет многу корисно делуваше како колективен предводник во главните политички прашања, како што се проширувањето и еврото. Сепак, слабостите доаѓаа заедно со постигнувањата. Две многу очигледни слабости, посебно во 90ите години, беа пренатрупаноста со обврски и процедуралната импровизација. Премногу прашања беа ставени на масата на Европскиот совет, а кои можеше да бидат решавани на друго место во институционалниот систем на Унијата. Премногу проблеми беа одложени за дискусија на неопределено време, поради очигледните несогласувања. Имајќи ги предвид обврските на национално ниво, шефовите на држави и влади немаат многу време да решаваат по голем број на европски прашања. Најоптимално функционираат во справувањата со едно централно прашање, а на многу нивни состаноци на агендата се наоѓаат голем број на прашања.⁴⁰

Со оглед на тоа што Европскиот совет не беше институција на ЕУ, истиот на одреден начин функционираше одделно. Последователните состаноци се одржуваа во голем број ренесансни замоци и палати, хотели од деветнаесетиот век, модерни конференциски згради и трговски центри, каде се сместуваа се' поголем број делегати и новинари. Последователните Претседателства имаа свои начини на подготовка на состаноците. Заклучоците беа драфтирани касно навечер, дистрибуирани рано наутро, а одговорноста за имплементација на заклучоците остануваше дифузирана и неизвесна. Ваквата комбинација резултираше во хаотична состојба. Кога Тони Блер го напушташе Европскиот совет во Ница во 2000 година изјави: „Не можеме да продолжиме со работа на ваков начин“, па Генералниот секретар на Советот, Хавиер Солана, имаше задача да го драфтира

⁴⁰ Stark, Christine. "Evolution of the European Council: The implications of a permanent seat", Dragoman, July 2010

извештајот за функционирањето на Европскиот совет. Неговиот извештај беше бескомпромисен и во истиот стоеше дека Европскиот совет не се наоѓа на патеката на која треба да биде согласно утврдените цели, а Претседавањето се користи за да се истуркаат национални приоритети за себе-промоција. Ваквата остра анализа резултираше со промени кои беа усвоени во Севиља во јуни 2002, па состаноците на Европскиот совет генерално се одржуваа во Брисел.⁴¹ КОРЕПЕР и Општиот совет ја презедоа подготовката на драфт-заклучоците пред самиот состанок. Беа направени и напори да се ограничи големината на делегациите, бројот на точките на агендата и должината на заклучоците.

Традиционално, Претседателот на ЕС играше квази-ексклузивна улога во подготовка, организирање и менаџирање со состаноците, како и во презентирањето на резултатите пред домашната и странската јавност. ЕС им дозволуваше на политичките лидери да го уживаат публицитетот и да покажат пред националната јавност дека членството во Унијата, а особено Претседателството, не се празни концепти. Но секако, периодот од шест месеци е премногу краток да се совладаат комплексните детали од фајловите на Унијата. Последователните проширувања уште повеќе го отежнаа идентификувањето и разбирањето на позициите од партнерските влади. Адекватната подготовка на проширениот Европски совет почна да одзема повеќе време, а во една набиена агенда истото претставуваше искушение во однос на посветувањето должно внимание кон ставовите од помалите партнери. Пишувајќи за Претседавањето на Франција и Саркози во 2008 година, Питер Лудлоу вели: „Како што поминуваа неделите, владите од други земји членки стануваа се’ повеќе загрижени за тенденцијата на Претседателството да не ги почитува процедурите и да ги бомбардира со документи. Тоа беше вистинска криза на довербата пред состанокот на 7ми ноември“.⁴²

Дел од недостатоците отсекогаш била неможноста на Општиот совет, составен од министрите за надворешни работи, да обезбеди адекватна подготовка и follow-up на состаноците на ЕС. Овој проблем не беше нов, всушност и самата

⁴¹ Ова резултира од Декларацијата 22, анекс на Финалниот акт на Договорот од Ница „Кога Унијата ќе се состои од 18 членки, сите ЕС ќе се одржуваат во Брисел“

⁴² Ludlow, P., The EU and the Financial Crisis: The European Councils of October and November 2008, A View From Brussels, Briefing Note Vol. 6, No. 4 & 5, Brussels, Eurocomment, November 2008

идеја за создавање на Европскиот совет произлегуваше од него. Но истиот стана поочигледен со проширувањето на Унијата и поголемиот број на министри. Проширувањето само ги направи повоочливи постоечките проблеми кога се' повеќе време беше потребно за координација. Се' повеќе проблеми беа оставани да се решаваат со арбитража на шефовите на држави и влади. Процедуралните правила усвоени во 2002 година во Севиља, само во одредена мера придонесоа кон обезбедување на подобра подготовка на состаноците на ЕС. Институционалните промени кои се однесуваа на ЕС, а кои се донесоа на Конвенцијата, беа наменети да ги решат ваквите прашања, како и да ја зголемат меѓународната видливост на Унијата. Сепак, истите останаа во голема мера непроменети низ долгиот процес на ратификација кој заврши на 1 декември 2009 година.

Европскиот совет за прв пат се споменува како институција во член 15 од Договорот за ЕУ, веднаш после Европскиот парламент. Согласно овој член: „ЕС треба да и' го обезбеди на Унијата потребниот импетус за развој и треба да ги дефинира општите политички насоки и приоритети“. Оваа формулација доаѓа од Уставниот договор и малку се разликува од дискурсот употребен во член Д од Договорот од Мастрихт. Но фактот дека оваа задача веќе не ја врши форум на шефовите на држави и влади, е многу значајна. Низ годините, ЕС постепено се здоби со вистинска моќ и импетус, кој беше превентивно предвиден во институционалната рамка на Заедницата. Таквата моќ, која претходно беше разделена, сега е интегрирана и истото може да се гледа како консолидација на институционалната рамка. Воедно, истото придонесува кон посилен легитимитет во водството од страна на ЕС. Но истовремено, го формализира и трансферот на моќта. Притоа, Комисијата го задржува ексклузивното право да иницира легислатива, но на полето на политичка иницијатива, каде некогаш имаше монопол, сега ова право е споделено со ЕС, Парламентот, како и со граѓаните кои имаат право на петиција.

Советот првично беше единствениот донесувач на одлуките. Низ годините, формално ова право беше споделено со Парламентот во постапка на ко-одлучување, како и неформално со ЕС кој ги дефинираше општите политички

насоки и приоритети. Сега, второто е формализирано, а авторитетот на ЕС е зајакнат со воведување на Постојаниот претседател на ЕС. Правната природа на ЕС, која беше предмет на академска дебата, е јасна. ЕС не е супериорна форма на Советот, туку е одделна институција. Една од невоочливите последици е тоа што ЕС во некои услови има моќ и обврска да усвојува акти кои имаат правен ефект, а што не беше случај претходно. Судот на правдата има моќ да ја контролира правната издржаност на тие акти. При донесување на такви одлуки, ЕС треба да посвети повеќе внимание на правната форма, за разлика од минатото

Согласно Член 15 став 2 од ДЕУ, Европскиот совет го сочинуваат шефовите на држави и влади од земјите членки на Унијата, заедно со Претседателот на Европскиот совет и Претседателот на Европската комисија. Високиот претставник за надворешна и безбедносна политика на Унијата зема учество во неговата работа”. Став 3 од истиот член вели: „Кога агендата го бара тоа, членовите на Европскиот совет можат да одлучат да бидат асистирани од одреден министер, а во случајот со Претседателот на Комисијата тоа може да биде член на Комисијата”. Ова значи дека министрите за надворешни работи кои *de jure* биле членови на ЕС од самиот почеток, го губат тој капацитет. Објаснувањето на ваквата одлука е дека во една проширена Унија, присуството на двајца членови по делегација значи повеќе од 60 луѓе на маса, што го отежнува менаџирањето на работата и се губи интимниот карактер на кој отсекогаш учесниците му придавале големо значење.

Треба да е нотира дека министрите за надворешни работи имаат одредено алтернативно присуство во ЕС преку присуството на Високиот претставник, кој претседава со Општиот совет. Исто така, министрите за надворешни работи и министрите за финансии можат да бидат повикани да земат учество во дискусијата во однос на точки на агендата од нивна надлежност. Искуството ќе покаже дали ЕС ќе се покаже великодушен или скржав во однос на оваа можност. Притоа, може да се очекува и притисок од страна на министрите, но сепак искуството од минатото покажува дека поголемиот дел на шефови на држави и влади се посреќни да се состануваат со колегите од постоечкиот клуб.

Член 15 став 3 од ДЕУ и член 1 од Правилата и процедурите укажуваат на тоа

дека ЕС треба да се состанува најмалку четири пати годишно. Во суштина, редовното одржување на неформалните состаноци и повремените состаноци на маргините на самити со трети земји, придонесуваат кон пофреквентни контакти, особено во време на кризи. За време на француското Претседателство во 2008 година, шефовите на држави и влади се состануваа практично секој месец. Трендот на се' почести состаноци очигледно продолжува и е неизбежен особено имајќи ги предвид поголемите обврски на ЕС. Почестите состаноци на највисоко ниво потенцијално влијаат на машинеријата во донесувањето одлуки воопшто. Во однос на поконтроверзните прашања, во минатото постоеше пракса министрите на своите состаноци да им ги оставаат потешките одлуки на шефовите на држави и влади, посебно доколку ЕС се одржуваше набрзо после тие министерски состаноци. Од тие причини и потребата од поголема контрола во овој дел, со цел да се избегне натрупување на агендата на највисоко ниво.

- **Постојаниот Претседател на Европскиот совет**

Од 1975 до 2009 година, Претседателот на Европскиот совет беше неофицијална позиција, а носител на истата беше шефот на државата или владата која беше актуелен претседавач со Советот на ЕУ.

Согласно член 15 став 5 од ДЕУ, со Европскиот совет претседава Претседател избран за мандат од две и пол години, со можност за еден реизбор. Истото претставува една од најспектакуларните промени во институционалната рамка. Предмет на жешка дискусија, прашање кое првично беше одбивано од страна на помалите земји членки на Унијата (врз основа на меморандумот од Бенелукс), но сепак подоцна, релативно брзо, стана дел од *acquis*-то. Во еден говор во Фиренца во мај 2007 година, белгискиот министер за надворешни работи дури изјави дека оваа иновација не може да се напушти („едноставно не е за продажба“) во драфтирањето на новиот договор.⁴³

Согласно член 15(6) од Договорот за Европската Унија, Претседателот на

⁴³ Speech by Karel De Gucht at the European University Institute in Florence, Italy, 17 May 2007

Европскиот совет:

- *Претседава со Европскиот совет и управува со работата на истиот;*
- *Ја претставува Унијата надвор по прашања кои се однесуваат на заедничката надворешна и безбедносна политика, без навлегување во надлежностите на Високиот претставник за надворешни работи и безбедносна политика на Унијата;*
- *Се грижи за подготовката и континуитетот на работата на Европскиот совет во соработка со Претседателот на Европската комисија, а врз основа на работата на Советот за општи работи;*
- *Се труди да обезбеди кохезија и консензус во рамки на Европскиот совет;*
- *Презентира извештај до Европскиот парламент после секој состанок на Европскиот совет;*
- *Извршува целовремена функција и не може истовремено да има национална функција.*

Од надворешно-политички аспект, посебно важен е ставот 2 од овој член во кој се вели дека, „Претседателот на Европскиот совет треба, на свое ниво и во тој капацитет, да обезбеди надворешно претставување на Унијата за прашања кои се однесуваат на заедничката надворешна и безбедносна политика, без да навлегува во надлежностите на Високиот претставник за надворешни работи и безбедносна политика на Унијата”. Овој дел од Договорот од Лисабон и не е баш најјасен, па токму затоа предизвика низа на прашања и коментари. За некои политички аналитичари, како и за дел од јавноста, надворешната улога на Претседателот на ЕС се сметаше за негова главна задача.

Важно е да се има предвид дека внатрешната и надворешната улога на Претседателот на ЕС е испреплетени, како што во дипломатијата, внатрешниот и надворешниот кредибилитет се испреплетуваат. Доколку Претседателот на ЕС има авторитет во работата на Европскиот совет, неговото влјание во релациите со трети страни ќе се зголеми. Доколку е успешен на меѓународната сцена, и неговиот

авторитет во рамките на системот ќе биде поголем.

Покрај задачата да ја претставува Унијата на надворешно-политички план на негово ниво, на Претседателот на ЕС му се доверени и неколку други задачи: подготовка на состаноците, водење на дебатите, донесување на заклучоците и следење на спроведувањето на заклучоците

а) Подготовка на Европскиот совет

Согласно член 15 став 6 (б) од ДЕУ, Претседателот на ЕС е должен да обезбеди подготовка и континуитет на работата на ЕС во соработка со Претседателот на ЕК, а врз основа на работата на Општиот совет. Додека пак, согласно член 16 став 6 од ДЕУ, Општиот совет треба да ги подготвува и следи состаноците на ЕС, во координација со Претседателот на ЕС и ЕК.

Овие членови од Лисабонскиот договор не наметнуваат некои нови процедури. Подготовката на состаноците на ЕС отсекогаш во голема мера била во рацете на претседателството и во соработка со Општиот совет и Комисијата. Пред ратификацијата на Лисабонскиот договор, таа процедура не беше целосно задоволителна во пракса, па оттука прашањето дали промените во претседавањето со ЕС и во Општиот совет ќе придонесат кон подобри резултати.

Успешен состанок на ЕС, како и секој друг состанок, значи дека претседавачот треба да започне со големо познавање на прашањата за кои се дебатира, како и јасно разбирање на различните гледишта и интереси кои се на маса. Претседавачот може да ја менаџира дискусијата на таков начин што би можело да се постигне договор. Јасно е дека новиот Претседател на ЕС има значителна предност во споредба со неговите претходници, посебно во однос на тоа што има повеќе време да се подготви за состаноците. Исто така, може да ги предвиди и планира следните состаноци со кои тој повторно ќе претседава. Или како што и самиот Претседател на ЕС кажа: „Времето е примарен материјал на политичарите”.⁴⁴

⁴⁴ Speech by the President of the European Council Herman Van Rompuy at the “Klausurtagung” of the CSU-Landes- gruppe Wildbad Kreuth, Germany, 7 January 2010

Комбинирањето на обврските на националниот шеф на држава или влада со обврските поврзани со подготовката и претседавањето со ЕС отсекогаш било проблематично, дури повеќе проблематично за поголемите земји членки отколку за помалите. Потешкотиите во овој дел се зголемуваа како што се прошируваше Унијата затоа што со тоа се зголемуваше и спектарот на различни погледи и интереси, а личните контакти стануваа се' подалечни. Посетите на секој главен град во само неколку дена се прифати како пракса. Со 27 главни градови тоа стана невозможно, а главните градови кои ќе беа заобиколени, се чувствуваа повредени.

б) Водење на дебата и донесување на заклучоци

Претседателот на ЕС целосно не владее со агендата на ЕС. Не постои начин да се спречи шеф на држава или влада да говори на одредена тема за која се одлучил да говори. Но процедуралните правила (член 3 став 1) му даваат на Претседателот на ЕС огромно влијание во планирањето на агендата и донесувањето на заклучоците. Најмалку 4 недели пред секој секој состанок на ЕС, Претседателот на ЕС, во соработка со член на ЕС кој ја претставува земјата членка од шестемесечното ротирачкото Претседателство со Советот и со Претседателот на ЕК, треба да ја поднесе драфт-агендата до Советот за општи работи.

Претседателот на ЕС, во соработка со член на ЕС кој ја претставува земјата членка од шестемесечното ротирачкото Претседателство со Советот и со Претседателот на ЕК, треба да ги подготви драфт-заклучоците и драфт-одлуките на ЕС, а кои треба да бидат дискутирани на Советот за општи работи. Се' до стапувањето на сила на Лисабонскиот договор, Претседателството можеше да врши преглед на потенцијалните заклучоци после дебатата во КОРЕПЕР и Советот за општи работи. Истото оди во прилог на фактот дека Претседателот на ЕС во поголемиот број случаи, има време да се здобие со поголемо познавање за прашањата кои се дискутираат, како и разбирање на позициите на останатите учесници.

Во споредба со ситуацијата која преовладуваше пред стапувањето на сила на Лисабонскиот договор, Претседателот на ЕС има две предности кои се

доминантни, а тоа се присуството и времето.

Во случаи каде министрите не се согласуваат со заклучоците на ЕС, воглавно потајно реагираат. Од разбирливи причини јавно не им противречат на шефовите на држави и влади, но некогаш знаат и да не постапуваат, или пак да ги игнорираат одлуките кои ги сметаат за погрешни. Сето тоа е помалку возможно кога постои Претседател на ЕС кој е постојано присутен во Брисел, кој со изјави, на прес конференција или во ЕП, може да потсети на заклучоците, последиците и на тоа кои активности треба да се преземат.

Со оглед на тоа што неговиот мандат не е ограничен на неколку месеци, Претседателот на ЕС има време да разубедува, дискутира и убедува. Може да побара и поддршка од јавноста, шефовите на држави и влади или ЕП. Во краен случај, може да чека и промена на ротирачкото Претседателство. Времето е на негова страна. Има континуитет, трајност и може да ги предвидува работите кои ги смета за важни во политиката.

Од аспект на нормативно-правната поставеност образложена погоре, може да се заклучи дека трансформацијата на Европскиот совет во институција на ЕУ, нема сама по себе да придонесе кон поголеми промени во однос на механизмот на донесување одлуки. Со формализирањето, само правно се потврдува една еволуцијата настаната во пракса. Факт е дека, дури и пред стапувањето на сила на Лисабонскиот договор, ЕК веќе не беше главниот иницијатор на процесот на интеграција. Советот веќе не беше највисокиот орган на донесување на одлуките во однос на покомплексните прашања. Овие задачи во пракса беа преземени од Европскиот совет. Токму затоа, улогата на ЕС не може во голема мера да биде различна од онаа пред Лисабонскиот договор.

Фактот што министрите за надворешни работи повеќе не се *de jure* членови на Европскиот совет, ја потврдува постоечката пракса. На некој начин, новата композиција на ЕС ја потврдува реалноста на интеграцијата: прашањата од европската политика не можат веќе да се гледаат како есенцијални прашања од надворешната политика. Повторно, тука не може да се очекува значителна модификација на улогата и моќта на Европскиот совет како резултат на оваа

иновација. Со намален број на членови, состаноците полесно би се менаџирале, што ќе придонесе кон поголемо зближување помеѓу нив. Со таа намера, новиот постојан Претседател на ЕС претседателот го свика првиот состанок по стапувањето на сила на Лисабонскиот договор, како неформален, не во огромните простории на зградата Justus Lipsius, туку во салата Art Nouveau во библиотеката Solvay.

Во секој случај, претседавањето со една релативно мала група на луѓе, секој од нив главен извор на политичка моќ во својата земја, никогаш не било лесна задача со која се соочувале последователните претседатели на ЕС. Но како што беше и претходно споменато, постојаниот Претседател на ЕС го има времето како природна предност која ја немаа ротациските претседатели на ЕС, а тоа е времето. Време да се простудираат фајлите, да се сфатат изворите на несогласување и да се најде решение. Мошне важно е да се воспостават личните контакти со сите учесници. Личните релации на доверба и разбирање меѓу шефовите на држави и влади отсекогаш играле важна улога во процесот на донесување на одлуките во Европскиот совет. Најчесто цитирани примери се француско-германските односи, но и на многу други. Како се прошируваше Унијата, зголемувањето на бројот на членовите на ЕС ја зголеми потребата од подолго време за воспоставување на таквите лични релации, а со тоа и одржувањето на истите го направи потешко. Тензиите меѓу помалите и поголемите земји членки, меѓу постарите и поновите учесници, а кои отсекогаш на некој начин постоеле, денес се поизразени. Понекогаш истите претставуваат пречка во меѓусебната доверба во ЕС, што со воведувањето на постојан Претседател на ЕС истото може да се ублажи олесни.

Новиот Претседател на ЕС има значајна моќ во внатрешната улога која произлегува од Лисабонскиот договор: ја предлага агендата, ги подготвува состаноците, претседава со нив, ги резентира заклучоците и ја надгледува нивната имплементација. Комбинирано со времето со кое располага, сето ова треба да му овозможи да спроведува вистинско лидерство, кое на ЕУ дефинитивно и' треба.

Сепак, Претседателот на ЕС не спроведува лидерство во изолација. Дури и да се остават на страна надворешните односи, во системот постојат потенцијални

ривалства. Два „полу-постојани претседатели“ оперираат во Брисел (Претседателот на ЕК и Претседателот на ЕС). Две форми на претседателства коегзистираат во Советот, ротирачкото и постојаното. Тоа е комплексна ситуација во системот на донесување на одлуките. Текстот на Лисабонскиот договор не нуди јасно решение, па затоа, со цел да се обезбеди функционирање на системот, потребна е постојана и ефективна комуникација, консултација и координација.

Досегашното искуство покажува дека ЕС и ЕК се хармонизирани. За политичките одлуки на највисоко ниво најчесто се потребни легислативни предлози кои ЕК може да ги иницира, или пак имплементација на извршните мерки од страна на ЕК. Најуспешните претседатели на ЕК во пракса знаеле како да го убедат ЕС да ги поддржи нивните предлози или гледишта.

Логиката наметнува дека сите протагонисти треба да се концентрираат на соработка, а не на ривалство и конфликт. Текстовите на договорите секогаш можат да се интерпретираат на различен начин, а некои членови од Лисабонскиот договор отвараат широки можности за контрадикторност и дебата. Но колку и да изгледа системот дисфункционален на хартија, истиот ќе функционира доколку главните актери се согласат дека тој мора да функционира. Во тој контекст, Херман Ван Ромпој има изјавено: „Мојата цврста намера е да работам партнерски и да ја мобилизирам целата енергија и компетентност на Унијата. Тоа е единствениот начин кон прогресот“.⁴⁵

Една од класичните задачи на академската анализа на европските институции е да се истражи и измери меѓувладиниот и супранационалниот карактер на секој нов текст. Во тој контекст, често се смета дека Лисабонскиот договор има меѓувладин карактер затоа што правното детерминирање на институционалната улога на ЕС, како примарен извор на иницијативата, ја ослабува Европската комисија. Всушност, Лисабонскиот договор, како и сите негови претходници почнувајќи од Договорот од Мастрихт, е доста нејасен во овој дел. Истиот го внесува Европскиот совет во институционалната рамка, но истовремено го признава меѓународно-правниот персоналитет на Унијата, ја зајакнува моќта на

⁴⁵ Speech by Herman Van Rompuy at the Collège d'Europe, Bruges, The Challenges for Europe in a Changing World 25 February 2010

Европскиот парламент и ги зголемува можностите за гласање со мнозинство. Фактот што ЕС има Претседател кој веќе не е член на национална влада, може да се толкува како чекор подалеку од чисто меѓувладиниот елемент.

Сепак, тоа е прашање кое се провлекува повеќе од половина век и станува се' помалку релевантно. Основното прашање во следните неколку години се состои во тоа, дали политичките сили и јавното мислење во земјите членки се доволно посветени на европскиот процес, без разлика на институционалниот карактер, истиот да го продолжат понатаму како инструмент на моќ и влијание на глобалната сцена.

4. Првиот постојан Претседател на Европскиот совет, Х.В. Ромпој – очекувања, избор и реакции по изборот

Европскиот Устав, драфтиран со Европската конвенција, ги постави првите контури на позицијата Претседател на Европскиот совет, но иако истиот беше одбиен од страна на гласачите за време на ратификацијата, промените кои се однесуваа на Европскиот совет, вклучувајќи ја позицијата на Претседателот, беа задржани во Договорот од Лисабон.

Се очекуваше првиот Претседател на ЕС на некој начин да ја креира улогата и работата на оваа функција со оглед на тоа што никој немаше јасна идеја како истата во иднина ќе се развива. Едни сметаа дека Претседателот на ЕС ќе се држи до административната улога, како и што стои во Лисабонскиот договор, дека ќе биде стандарден Претседател кој ќе претседава со состаноците на ЕС и ќе се грижи за непречено одвивање на политиките и телата. Овој пристап беше доста привлечен за политичарите кои беа кон крајот на својот работен век на кои ваквата позиција им одговараше при крајот на кариерата.⁴⁶ Други пак сметаа дека новиот Претседател на ЕС треба да има поголема проактивна улога во Унијата, како и да ја претставува Унијата надвор. Таквата улога би била и улога на *de facto* „Претседател на Европа“ и за разлика од другите мислења, Претседателот би зборувал во име на Унијата, а за која позиција беа поврзувани неколку имиња на харизматични политичари. Изборот на Херман Ван Ромпој за Претседател на ЕС ја демонстрираше желбата на оние кои сакаа послаба улога на Претседателот на ЕУ, поблиска на улогата на Претседателот на ЕС во изминатиот период.

Лисабонскиот договор не го дефинираше процесот на номинација на Претседателот на ЕС, а беа предложени неколку официјални и неофицијални кандидати. На последниот состанок на Европскиот совет за Договорот од Лисабон, францускиот претседател Никола Саркози излезе со изјава за неколку потенцијални кандидати за Претседател на ЕС, како Тони Блер, Фелипе Гонзалес и Жан Клод Јункер⁴⁷. Името на Блер беше во оптек за кандидат за Претседател на ЕС и во

⁴⁶ Goldirova, Renata, "First names floated for top new EU jobs", EU Observer, 22 October 2007

⁴⁷ "Conference de presse du President de la Reoublique, M. Nicolas Sarkozy", France diplomatie, 19 October 2007

понатамошниот период, но се соочи со доста опонирања поради ставот на Обединетото Кралство за останување надвор од еврозоната и шенгенската зона, како и во однос на влегувањето во војната во Ирак која предизвика поделеност во Европа.

Ноќта на 18 ноември 2009 година, европскиот долгогодишен напор за избор на постојан Претседател на ЕС го достигна својот климакс со изборот на првиот постојан Претседател на ЕС, Херман Ван Ромпој, а воедно и на Високиот претставник, Кетрин Ештон.

Изненадувачки за многумина, Гордон Браун се откажа од неговата кампања да го постави Тони Блер на позицијата Претседател на ЕС, а наместо тоа, прифати именување на бароницата Ештон, дотогашен комесар за трговија, за Висок претставник за надворешна и безбедносна политика на Унијата. Фламанскиот христијандемократ Ромпој, кој беше белгиски премиер само половина година, стана првиот постојан Претседател на ЕС.

Она што беше најинтересно е што повеќе од две недели постоеше жестока расправа меѓу лидерите на ЕУ за распределбата на местата, а одлуката беше донесена одеднаш на една специјална вечера на маргините на Самитот, а резултатите од договорите следното утро беа изненадување за многумина. Дипломатите предвидуваа хаотичен Самит со можен неуспех на шведскиот премиер Фредрик Рајнфелт, кој како тогашен Претседавач со ЕУ помина две недели обидувајќи се да постигне договор помеѓу лидерите на земјите членки на Унијата. По изборот, Ештон се чинеше дека е прилично изненадена и изјави дека ќе ја продолжи стратегијата на „тивка дипломатија“ како прв де факто МНР на ЕУ, а Претседателот на ЕК Баросо го истакна уверувањето дека е многу важно Велика Британија да остане во срцето на проектот.

Во секој случај, В.Британија се покажа како најтврдо орив имајќи го предвид инсистирањето на премиерот Браун, позицијата Претседател на ЕС да ја добие Тони Блер, што ги вознемири односите помеѓу Христијан-демократите и Социјал-демократите во однос на поделбата на местата, според која позицијата Претседател

на ЕС требаше да ја добие Христијан-демократ. Сепак, блокадата беше надмината кога Браун се согласи В.Британија за возврат да го добие местото Висок претставник.

Иако за Ромпој имаше пофалби дека успеал да ја спаси Белгија од акутни тензии и дезинтеграција помеѓу белгиското население кое говори холандски и белгиското население кое говори француски, постоеја и голем број на критики во однос на неговото неискуство и немањето капацитет да им парира на американските, руските и кинеските лидери, што беше и главен аргумент на британците во корист на Блер. Сепак, мразот беше скршен со помош на поголемиот број на лидери од ЕУ кои фаворизираа Претседател на ЕС кој најмногу ќе биде насочен на самитите и промовирањето на компромис и консензус.

Говорејќи на англиски, француски и холандски, Ромпој изјави дека тој не побарал да биде Претседател на ЕС, но дека прифатил со ентузијазам, притоа ветувајќи дека ќе работи на две главни патеки – единството како најголема сила на ЕУ и промовирањето на разноликоста како најголемо богатство на ЕУ.

Покрај многуте сомнежи во однос на тоа дали Ромпој е соодветна личност за извршување на функцијата Претседател на ЕС, францускиот претседател Никола Саркози го карактеризираше Ромпој како една од најсилните личности во европската политика. Во однос на изборот на Ештон, премиерот Браун тврдеше дека истото е голем успех за В.Британија, притоа истакнувајќи дека нејзиниот избор за Висок претставник на В.Британија ѝ дава силен глас во ЕС и ЕК, а кој ќе обезбеди В.Британија да биде дел од срцето на Европа.

Аналитичарите тврдеа дека изборот на Ромпој и Ештон го направија Претседателот на ЕК Баросо најсреќен човек во Европа во тој период, затоа што нивниот избор претставува минимална закана за неговиот авторитет. Французите и гермаците беа исто така задоволни од исходот. Го поддржаа изборот на Ромпој за Претседател на ЕС, а со изборот на Ештон за ВП, го задржаа влијанието во економско-финансиските портфолија на Комисијата формирана од Баросо.

Кога актуелниот Претседател на ЕС, Херман Ван Ромпој беше избран за прв

постојан Претседател на ЕС, британскиот премиер Гордон Браун изјави дека Ромпој добил едногласна поддршка од 27те лидери на самитот во Брисел, вечерта на 19 декември 2009 година. Браун го нарече Ромпој „создавач на консензус“ кој „воспостави период на политичка стабилност во неговата земја после неколку месеци на несигурност“.⁴⁸ Во тие моменти, многумина ја нагласуваа репутацијата на Ромпој како личност со умешност во коалицирањето, имајќи ја предвид ситуацијата во која ја извлече белгиската влада од поделеност.

На конференцијата за печат по повод на неговото именување, Ромпој изјави: „Секоја земја треба да излезе како победник после преговори. Преговори кои завршуваат кога едната страна е поразена, никогаш не се добри преговори. Ќе ги имам предвид интересите и чувствителноста на сите. Нашата уникатност останува наша сила, нашите разлики остануваат наше богатство“. Притоа истакна дека на полето на надворешната политика ќе ја застапува Унијата во рамките на своето ниво и капацитет. Ќе биде присутен на самитите со партнерите од светот, каде ќе ги претставува позициите кои Европскиот Совет ги одобрил. Притоа, ќе се обезбеди посилно институционално присуство и поголем бенефит за ЕУ во контекст на безбедноста и просперитетот. Исто така, тој истакна дека ќе смета и на тоа дека и Претседателот на Европската комисија ќе ја исполнува истата улога во областите различни од заедничката надворешна и безбедносна политика. Според него Европа е Унија на вредности и затоа има одговорност да одигра важна улога во светот, во кој нема иднина без тие вредности. Изразувајќи надеж за понатамошно проширување на Унијата со земји кои ќе ги исполнат условите, Ромпој во своето прво обраќање истакна дека одлучувачка ќе биде улогата на ВП за НБП, која ќе биде главниот играч во надворешната политика, а ќе ја има постојаната поддршка и совети од Претседателот на ЕС.⁴⁹

Во неговото интервју објавено на 30 декември 2009 година на официјалната веб-страница на шведското Претседателство, Ромпој потенцираше дека што се однесува до амбициите во новата улога како постојан Претседател на ЕС, тој би

⁴⁸ "Belgian PM Van Rompuy is named as new EU president", *Daily Telegraph*, 19.11.2009

⁴⁹ Henry Chu: European Union settles on a Belgian and a Briton for top posts. Los Angeles Times. 19 November 2009

сакал да придонесе кон оптимален капацитет на Европскиот совет и да испорача лидерство во име на Европската унија. Според него, најважно е формирањето на група во која ќе постои согласување и која ќе работи за една заедничка кауза, а тоа е Европската унија, притоа на јавноста да и се испрати јасна и видлива порака за тоа. Европскиот совет мора да биде форум во кој ќе се демонстрира јасно и координирано лидерство. Доколку ЕУ сака да има корист од Лисабонскиот Договор, чија цел се поефикасни институции способни да испорачаат конкретни резултати, Европскиот совет мора да одигра клучна улога.

Дека изненадувањето од изборот на Ромпој беше огромно, сведочеа и многу написи во медиумите во тој период, во Европа и пошироко.

Италијанските весници потсетија дека најголемиот поддржувач на кандидатурата на Тони Блер беше токму Никола Саркози, но дека германската канцеларка Меркел ги променила работите. Истите тврдеа дека номинацијата на Ван Ромпој е всушност победа на оската Берлин-Париз, од причини што истото претставува гаранција дека Турција ќе остане надвор од Унијата (како нешто кое Саркози и Меркел го посакуваат), како и дека Париз ќе може да номинира свој Комесар за внатрешен пазар и финансии.⁵⁰

Други италијански медиуми објавија анкети на белгиската агенција Proximity Panels, дека до пред денот на номинацијата на Ромпој за постојан Претседател на ЕС, само 12 % од европските граѓани знаеле кој е Херман Ван Ромпој, за разлика од неговиот ривал Тони Блер за кого знаеле 70%. Анкетата исто така покажуваше дека еден од тројца испитаници биле убедени дека поранешниот британски премиер Блер е подобар кандидат, за разлика од 5% испитаници кои што сметале дека Ромпој е подобар кандидат.⁵¹

Холандските весници пишуваа за меѓународната слава на Блер, дека тој е личност која може да го запре сообраќајот во Пекинг, како и дека Унијата не располага со многу такви луѓе.⁵²

⁵⁰ .www.loccidentale.it

⁵¹ www.agi.it

⁵² www.standaard.ne

Во германските медиуми се коментираше дека белгијците не го познаваат Херман Ван Ромпој, а оние кои не се белгијци уште помалку. Коментираа дека ниту пак британците не ја знаат доволно баронесата Ештон.⁵³ Се појавија наслови од типот „Во ЕУ се претпочита неискуството“, а реалноста на Лисабонскиот договор беше наречена Ромпој и Ештон, пропратени со коментари дека ЕУ ги изостави силните кандидати како Жан Клод Јункер и Тони Блер.⁵⁴

Австриските медиуми Ромпој и Ештон ги нарекоа „чудната европска двојка“, а нивниот избор го коментираа како победа на националните влади, а не победа за посилна Европа. Коментарите одаа понатаму што се тврдеше дека за зајакнување на Европа се потребни супер-свезди и реномирани политичари како Јункер и Блер, а дека со изборот на „чудната европска двојка“ останува само надежта дека тие ќе успеат да се извлечат од дебелината сенка на нивните влади.⁵⁵

Медиумите ги пренесоа и реакциите на полските, словенечките и словачките политичари со коментар дека и во овие земји новото европско дуо предизвика мал ентузијазам. Беше пренесена изјавата на полскиот премиер Доналд Туск, кој изборот го карактеризираше како „малку амбициозна одлука., коментарот на словенечкиот премиер Борут Пахор дека „ЕУ ја пропушти шансата да избере силен европски лидер“, како и оној на словачкиот премиер дека се очекуваше избор на светски позната личност.⁵⁶ Австриските медиуми ја пренесоа и изјавата на поранешниот Претседател на ЕК, Р.Проди, во која тој изрази шокираност од изборот.⁵⁷ Критики за изборот имаше и во шпанските и ирските медиуми.^{58 59}

И покрај тоа што САД го поздравиле изборот на Ромпој, во повеќе американски медиуми се појавија голем број критики. Имено, беа давани иронични коментари дека европската работа е премала за Тони Блер, како и дека во Ромпој не може да се види политичар кој ќе се соочи со Путин во однос на енергетската

⁵³ www.derwesten.de

⁵⁴ www.debatte.welt.de

⁵⁵ www.diepresse.com

⁵⁶ www.derstandard.at

⁵⁷ www.krone.at

⁵⁸ www.es.euronews.net

⁵⁹ www.herald.ie

безбедност и со Обама во однос климатските промени.⁶⁰

Најзастепени беа критиките во британските медиуми, посебно со оглед на тоа што името на Тони Блер долго време беше присутно во јавноста како кандидат за Претседател на ЕС со најголеми шанси да биде избран. Се коментираше дека срамот кој Блер го доживеа од 27те земји членки нема да трае предолго, а дека Блер повторно ќе се врати на сцената како и секогаш, со што тешкотиите на МНР Хејг нема да престанат.⁶¹ Некои истото го нарекоа болно раѓање на Лисабонскиот договор и лош кредибилитет за Унијата.⁶²

⁶⁰ www.edition.cnn.com

⁶¹ www.guardian.co.uk

⁶² www.timesonline.co.uk

5. Односите, улогата и влијанието на институциите во новата надворешно-политичка архитектура на Унијата

Со институционалната реорганизацијата на клучните делови од надворешно-политичката архитектура во ЕУ согласно Лисабонскиот договор, се појавија доста критики во обидот да се појасни поделбата на надлежностите. Некои ја поздравува новата рамка со појаснување дека Претседателот на ЕК треба да настапува како „влада“, додека Претседателот на ЕС е „стратег“. Високиот претставник треба да е посветен на „билатералните односи“, а додека Комесарот за проширување треба да се занимава со технички прашања. Претседателот на ЕП треба да ги артикулира вредностите на ЕУ.⁶³

Постоеше несогласување и загриженост во однос на конкуренцијата помеѓу Претседателот на ЕС Ромпој и Претседателот на ЕК Баросо поради двосмислениот јазик во Лисабонскиот договор. Во однос на економските планирања, Ромпој сметаше дека Комисијата треба да се занимава со содржината на истите, а ЕС со средствата за нивна имплементација. Нејснотиите и недореченостите во однос на надлежностите постоеја уште во самиот почеток и со Високиот претставник.⁶⁴ Со самото создавање на позицијата постојан Претседател на ЕС, очекувано беше да се појави конкуренција со Претседателот на ЕК, особено со оглед на тоа што одредени надлежности преминаа од ЕК во ЕС, но сепак со Претседателот на ЕК како носител на поголемиот дел. На меѓународните самити немаше договор кој ќе ја преставува ЕУ, па се договорија тоа да бидат двајцата во исто време. Ситуацијата уште повеќе се комплицираше со изјавите од типот дека треба да дојде до соединување на тие две функции. Сепак, за поголем број на земји членки, создавањето на ваква високо профилна позиција не одговараше. За оние на кои тоа им одговараше, сметаа дека двојниот систем може да доведе до „кохабитација“ и недоразбирања.

Согласно надлежностите, **Претседателот на Европската комисија** ја утврдува и води политичката агенда на Комисијата, како и сите легислативни

⁶³ Rettman, Andrew, “Ukraine gives positive appraisal of new-model EU”, EU Observer, 15.03.2010

⁶⁴ “A Van Barroso?”, EU Observer, 15 April 2010

предлози кои произлегуваат од оваа институција, а воедно се грижи и за спроведувањето на истите. Одговорен е за доделување на портфолијата на членовите на Комисијата, кои може да ги менува и да им ја одземе надлежноста. Исто така, Претседателот на ЕК ја претставува ЕУ на надворешен план, иако тоа го прави заедно со Претседателот на ЕС и Високиот претставник. Претседателот на ЕК не ја креира надворешната политика, но како член на Европскиот совет учествува во дебатите во Парламентот и Советот на министри.

Историски наназад, Советот го избирал Претседателот и составот на ЕК со едногласна одлука без да биде инволвиран Парламентот. Но со Договорот за ЕУ од 1993 година, Парламентот се здобива со право да биде консултиран за изборот на Претседателот на ЕК, како и со право на вето на Комисијата во целина. Правото на вето од страна на Парламентот е формализирано со Договорот од Амстердам. Договорот од Ница го менува начинот на гласање и наместо едногласна одлука, потребно е квалификувано мнозинство. Во 2009 година ЕНП го номинира Баросо за свој кандидат за Претседател на ЕК, а неговата партија повторно го задржа трендот на најголема група на изборите кои се одржаа истата година.

Член 17 од Договорот за ЕУ, дополнет со Договорот од Лисабон, ја дефинира процедурата за избор на Претседател и состав на ЕК. Европскиот совет со квалификувано мнозинство номинира кандидат за Претседател на ЕК, имајќи ги предвид резултатите од последните избори. Овој предлог се става на гласање пред Парламентот кој гласа за Комисијата во целост и доколку е одобрен, со квалификувано мнозинство Советот го избира Претседателот на ЕК и неговиот тим.⁶⁵ Согласно Член 9Б(5) од Договорот од Лисабон, Европскиот совет може да го отповика Претседателот на ЕК во случај на спреченост во извршување на работите или при сериозна повреда на функцијата.

Европската комисија е една од ретките области во кои Лисабонскиот договор вистински го одмина пропаднатиот Уставен договор. Последователно на ирскиот референдум, плановите за намалување на бројот на членовите на Комисијата беа напуштени во корист на Комисија која ќе ја сочинува по еден

⁶⁵ Article 17 of the Treaty on European Union (Lisbon amended)

Комесар од секоја земја членка.⁶⁶ Уставниот договор предвидуваше помала Комисија, а врз основа на систем на еднаква ротација меѓу земјите членки. Оттука, разликата меѓу двата договори се состои во бројот на комесарите, а не на еднаквата застапеност на земјите членки. Со Уставниот договор, еднаквата застапеност беше загарантирана „со време“ преку ротација, додека пак со Лисабонскиот договор таквата застапеност е обезбедена на постојана база преку постоење на еден комесар од секоја земја членка. Истото влијае врз форматот на Комисијата и несомнено предизвикува потешкотии во менаџирањето.

Сепак, Лисабонскиот договор зачува некои други реформи воведени со Уставниот договор, а кои се однесуваат на Комисијата. Некои се однесуваат на самата Комисија (процедурата за избор на Претседател на ЕК)⁶⁷, а други се однесуваат на останатите институции и со тоа влијаат врз институционалната рамка во која ЕК функционира. Во ваквиот нов контекст, Комисијата е соочена со еден голем предизвик, а тоа е како ќе се опорави од намалувањето на легитимитетот во последните 20 години.

Традиционалниот однос меѓу Комисијата и Парламентот постепено се менуваше во изминатите декади. Уште за време на првиот мандат на Баросо стана јасно колку е сериозен ЕП во однос на контролата над Комисијата. Лисабонскиот договор ја формализираше потребата од парламентарна согласност за новиот Претседател на ЕК за негова номинација од ЕС, на линија на мнозинството од ЕП. Дополнително, на ЕП му е доверено одобрувањето на предложениот Колеџ на комесари пред да започне со работа. Уште еднаш ЕП ја покажа својата моќ на сесиите за номинираните комесари од страна на Колеџот на Баросо II, кога сериозно беше критикувана бугарската кандидатка Желева, што резултираше со нејзино повлекување.

Новиот драфт рамковен договор за односите меѓу ЕП и ЕК понатаму ја

⁶⁶ Текстот на Договорот сеуште препорачува редуција на бројот на Комесари на 2/3 од бројот на земјите членки во 2014 година. Член 17 (5) од ДЕУ ја предвидува можноста истото да се ревидира со едногласна одлука на ЕС. Оттука, земјите членки решија да донесат ваква одлука со цел да го обезбедат искрото „да“, но ова решение не е едногласно усвоено.

⁶⁷ Decker F., Sonnicksen J., “The Direct Election of the Commission President - A Presidential Approach to Democratizing the European Union”, Center for European Integration Studies, Bonn 2009

засилува моќта на ЕП. На пример, кога ЕП ќе побара Претседателот на ЕК да ја повлече дадената доверба на одреден комесар, тој е обврзан да го земе истото сериозно предвид и да ја објасни евентуално поинаквата одлука. Истовремено, традиционално силната алијанса меѓу ЕП и ЕК во легислативниот процес постепено еродира. Експанзијата на процесот на коодлучување јасно придонесе до промена на динамиката, со тоа што на ЕП му се дозволува да решава заедно со Советот, а не да зависи од ЕК. Зачестената пракса на Советот да бара согласност од ЕП во првото и второто читање јасно ја става ЕК настрана.

Оригиналниот однос меѓу ЕК и ЕП постепено се трансформира во однос во кој Комисијата е позависна. Од перспектива на демократска легитимност, ваквата еволуција има позитивни и негативни страни. Признавајќи ја неизбежноста од ваков чекор кон политичка одговорност, не треба да се изгуби од вид предизвикот кој може да се наметне врз традиционалната независност на Комисијата од националните и партиските влијанија. Во зајакнувањето на својата позиција и влијание на сметка на Комисијата, ЕП треба да внимава да не ги поткопа сопствените „интеграциски и супранационални“ проекти со разоружувањето на еден моќен сојузник на овој пат. Во тој контекст, на пример, барањето на ЕП, Претседателот на ЕП да биде поканет на неделните состаноци на Колеџот претставува старомоден начин на зграбување на моќта, наместо балансирана интерпретација на сопствената улога како политичко легислативно тело.

Еволуцијата на балансот на моќта помеѓу Комисијата и Советот на ЕУ е доста конфузна. Исто така, Високиот претставник на Унијата со својата подвоена улога може да биде извор на слабеење на Комисијата, а влијанието на новата улога на Високиот претставник врз односот и балансот на моќта со Комисијата и Советот ќе стане појасен во следните неколку години. Зајакнување на позицијата на Претседателот на ЕК може да се покаже како неопходна со цел да биде противтежа на потенцијално моќната фигура ВП. Генерално, Советот се труди да ги управува поактивно политиките на ЕУ, со тоа што целосно го искористува правото да побара од Комисијата да направи соодветни легислативни предлози, како и своето право да усвојува заклучоци и резолуции со кои може да се направи притисок на

Комисијата.⁶⁸ Дополнително, поблиската соработка меѓу Советот и ЕП понекогаш ја намалува стратешката брокерска улога на балансирање на различните интереси. Од друга страна, понатамошната екстензија на гласањето со квалификувано мнозинство во Советот со Лисабонскиот договор, на Комисијата и дава дополнително влијание да ги турка своите предлози. Така, со изгубено право на вето, земјите членки ќе бидат повеќе подготвени да преговараат со Комисијата, а со цел да не бидат надгласани.

Заедно со Европскиот парламент, Европскиот совет е несомнено меѓу институциите кои се зајакнати со Лисабонскиот договор. Покрај формалното признавање на ЕС како институција на Унијата, истовремено на ЕС му се доделени низа на надлежности во донесувањето на одлуките, воедно и потврдени со одговорноста во однос на генералните насоки и приоритети на Унијата.⁶⁹ Уште поважно е воведувањето на постојаниот Претседател на ЕС кој ја презема улогата од ротирачкото претседателство да ги организира состаноците на ЕС и да претседава со нив. Таквиот постојан претставник „во срцето на Брисел“ има можност и понатаму да ја зајакнува позицијата на ЕС, како и да преземе водечка улога во политичкото лидерство и иницијатива.

Првите неколку месеци на Ван Ромпој продуцираа два силни примери на такво нешто. Покрај сугестиите да се држат месечни состаноци на ЕС, одлуката да воспостави вистинско економско водство беше илустрација на интенцијата на ЕС да влијае директно на суштината во креирањето ЕУ политиката. Од перспектива на Комисијата, можеби би било корисно уште повеќе да се зајакне фигурата на Претседателот за да може да се справува со новата јавна фигура на база на еднаквост. Досега и двете фигури се чини дека ја препознаваат потребата од соработка и одлучија да се состануваат еднаш во неделата. Откако Комисијата изгуби голем дел од политичкото влијание во однос на ЕС, во иднина може да се очекува дека евентуално доаѓање на некоја нова фигура за постојан Претседател на ЕС ќе биде дополнителен предизвик за оној дел на политичко лидерство кој и преостана на Комисијата.

⁶⁸ Art. 241 TFEU

⁶⁹ Art. 15 TEU

Може да се заклучи дека во изминативе десет години позицијата на Комисијата стана потешка. Важно е да се разграничи есенцијалната форма на секундарните причини на таквата еволуција. Главните причини би биле: проширување на делувањето на ЕУ, последователните проширувања, последователните договорни реформи – вклучувајќи го зголемувањето на влијанието на ЕП и барањата за поголема демократија во системот. Во таков контекст, секоја Комисија би имала проблем да ја задржи својата позиција, без разлика на големината и на тоа кој ја води. Овие фактори се дополнително меѓусебно зајакнати и создаваат комплексна ситуација која не е лесно да се анализира, исто како што не е лесно да се менаџира на дневна основа. Со оглед на фактот што Лисабонскиот договор стапи на сила не многу одамна, како и тоа дека истиот содржи голем број истовремени институционални промени кои влијаат на Комисијата, прерано е да се направи обид да се донесат дефинитивни заклучоци. Од причини што ЕУ е во фаза на длабока трансформација.

Сепак, јасно е дека во изминативе две декади, во јавното мислење, Комисијата искуси една форма на идентитетска криза поврзана со постепено губење на легитимитетот, а во рамки на европскиот процес во целина. Оваа загуба беше демонстрирана и преку последователните референдуми од 1990ите, право во Данска и Ирска, а потоа уште позначајно во Франција и Холандија, и двете земји основачи на Унијата. Позицијата на Комисијата како главен креатор на политиките, иницијатор на алегислативата, брокер на интересите и чувар на договорите, беше неизбежно предизвикана од самите трендови. Преку последните неколку претседателства, оваа институција се труди да изнајде нови извори на легитимитет, но резултатите се ограничени.

Институционалните дебати за време на последователните преговори за договорите не беа од помош. Преговарачите од земјите членки, посебно помалите, беа главно фокусирани на задржување на нивото на претставување во Комисијата. Сепак, очигледно беше дека составот на Комисијата не беше најважниот проблем со кој се соочуваше оваа институција. Со концентрирањето на ова прашање, земјите членки ја зголемија јавната перцепција дека Комисијата е меѓувладино

тело. Дополнително постоеше и контрадикторност во ваквата дебата: колку е поголема Комисијата, потешко е да се одржи колегијалноста која е значајна карактеристика на институцијата, а од друга страна тоа беше најзначајно за помалите земји членки. Во една бројна Комисија, како што искуството веќе има покажано, има поголема потреба од силно претседателско лидерство. А пак силното претседателско лидерство го намалува значењето на „националните“ комесари. Повеќе време и енергија треба да се потроши на одржувањето на моќта и улогата на институцијата во целина, за од енергијата која треба да се потроши на составот на Комисијата.

Одговорот на ваквата загуба на легитимноста, а имплициран во Лисабонскиот договор, се чини дека се состои во тоа што на ЕК и' се обновува политичкиот легитимитет преку зголемената улога на ЕС и ЕП во секојдневната работа на Комисијата. Истото се сфаќа како давање на подемократски политички карактер на она што некои го сметаа за технократска структура. Се разбира, и во овој пристап постојат одредени ризици. Најмалку е дискутабилна улогата на стратешкото политичко лидерство на Комисијата во изминатите години, а сега пренесено на Европскиот совет. Исто така, не е дискутабилно дека силната политизација на Комисијата, која може да биде резултат на зголемената зависност од ЕП, ќе ја однесе улогата на институцијата кон независен брокер.

Само искуството ќе покаже дали со имплементацијата на Лисабонскиот договор, земјите членки и различните институции ќе можат да го добијат вистинскиот баланс. Не е сигурно дека ЕС или ЕП можат да понудат перфектна замена за недостатокот на лидерството од страна на Комисијата. Во секој случај, Комисијата ја има предноста од двоен извор на легитимитет, како и бројни важни техничко-административни средства. Затоа, треба да најде начин како да ја промовира потребата од нив, а разлика од претходните 15ина години.

Европскиот парламент никогаш немал можност за супервизија во однос на Советот, а не постои ни таква одредба во Договорот. Поголем притисок од страна на ЕП за да се постигне барем мал дел од тоа бил направен во 1990ите години кога ЕУ почнува да прави сериозни обиди за развивањето на заедничката надворешна и

безбедносна политика, за која Советот имаше примарна извршна одговорност, а ЕП многу мало влијание. Со стапувањето на сила на Лисабонскиот договор се зголемија и апетитите на ЕП да има некакво влијание врз Советот. Во дискусиите од 17 декември 2009 година, а во врска со имплементацијата на Лисабонскиот договор, Конференцијата на претседатели на политичките групи одлучи да го инструктира Генералниот секретар да обезбеди еднаков третман и реципроцитете со Советот во однос на сите административни договарања. Реципроцитетот (споделување на документи и пристап на состаноци) сега многу често се споменува од страна на ЕП како принцип на соработка меѓу двете институции.

Повеќе години наназад, ЕП бараше Претседателот на ЕП да има свое место на состаноците на Европскиот совет. Истото беше одбивано од земјите членки, иако Претседателот на ЕП вообичаено се обраќа пред ЕС пред самиот почеток на формалните состаноци на ЕС, а понекогаш присуствува на дискусиите за време на вечерите или ручеците. Премиерот од ротирачкото претседателство, традиционално, на пленарна седница му рапортира на ЕП во однос на исходот од состаноците на ЕС.

Промените од Лисабонскиот договор му овозможија на ЕП да побара да се промени односот со ЕП-ЕС. Имено, ЕП побара посистематско присуство на Претседателот на ЕС на пленарните сесии и ја објави својата намера за амандмани на постоечките правилници за работа, со цел да може да поставува пратенички прашања до Европскиот совет. И во двата случаи одговорот на иницијативите беше негативен. Претседателот Ромпој многу јасно уште на почетокот кажа дека ќе ги исполнува обврските од Договорот да рапортира на пленарка после секој одржан состанок на ЕС, но не повеќе од тоа.

Фрагментацијата на Претседавањето која настана како резултат на Лисабонскиот договор има и свои предности и недостатоци во однос на релацијата ЕП-Совет. Фактот што ЕП има два стабилни соговорници на позициите Претседател на ЕС и Висок претставник секако ќе ја зголеми конзистентноста, а со тоа веројатно и квалитетот на дијалогот. Истовремено, ниеден од нив двајца, дури и со најдобра волја, не е во можност да му посвети доволно време на ЕП колку што

тоа ЕП би го посакаувал. Затоа, ротирачкото претседателство може да биде главен соговорник на ЕП во однос на легислативните прашања, но политичките дебати за време на пленарните состаноци сепак се фокусирани на голем број меѓународни прашања. Во првите шест месеци од стапувањето на сила на Лисабонскиот договор, ротирачкото претседателство се најде во ситуација да говори во име на Советот во однос на многу прашања кои сега се во надлежност на Ван Ромпој и Ештон. И покрај големите напори, ротирачкото претседателство не е во можност целосно да го сокрие фактот дека веќе не е главен соговорник за многу нелегислативни прашања.

Иако Лисабонскиот договор му обезбеди на ЕП неколку дополнителни алатки да има некаква супервизија или да асистира на две институции, генералната природа на политичка контрола во Унијата не е фундаментално променета. И покрај легислативната улога, Советот има важна функција во креирањето на политиката, што е далеку од спектарот на супервизија од страна на ЕП. Парламентарната контрола на Комисијата, иако поразвиена од онаа на Советот, е во пракса помалку реална од она што е зацртано во одредбите од Договорот. Накратко, парламентарната контрола во Унијата, барем засега, не може да се споредува со класичен уставен систем кој функционира на национално ниво.

Кога станува збор за надворешната политика, Европскиот парламент отсекогаш сметал дека му недостига соодветен степен на супервизија во однос на надворешната политика на Унијата, вклучително и во заедничката и надворешна политика на Унијата. Лисабонскиот договор начнува некои, но не и сите дилеми во однос на оваа тема. За прва пат на ЕП му е дадена значајна улога во формулацијата на заедничката трговска политика на Унијата. Исто така, ЕП добива и нова моќ во однос на меѓународните договори, а од кои голем број се сега предмет на согласност од страна на ЕП.⁷⁰

Што се однесува на процесот на преговори, Лисабонскиот договор предвидува дека ЕП „треба да биде навремено и целосно информиран за сите фази

⁷⁰ Art. 218 (6)(a) TFEU

во процедурата”.⁷¹ Како точно ова ќе се случува зависи од Комисијата. Некои во ЕП сметаат дека имаат право на уште повеќе информации и прават притисок на Комисијата и на Советот со цел да обезбедат вклучување на ЕП во преговорите, како и на интерните координативни состаноци на ЕУ.

Лисабонскиот договор не обезбедува директна моќ на Парламентот во ЗНБП. Не постои сомнеж во однос на оваа форма на одредбите од Лисабонскиот договор, декларацијата 14 како анекс на Договорот, каде се вели: „одредбите кои се однесуваат на заедничката надворешна и безбедносна политика не даваат никаква моќ на Комисијата да иницира одлуки, ниту пак истите ја зголемуваат моќта на Европскиот парламент”.⁷²

Сепак, тавите широки декларативни ставови не можат да сокријат дека во суштина Лисабонскиот договор овозможува значителен спектар на ЕП да допре до ЗНБП. Една од тие можности е одлуката за воспоставување на Европска служба за надворешно делување (ЕСНД). Иако ЕП е само формално консултиран, истиот може да го блокира воспоставувањето на Службата (а со тоа и да влијае). Уште од самиот почеток, ЕП кој традиционално инсистирал на своја улога во ЗНБП, беше јасен дека основањето на ЕСНД ќе биде пакет (т.е. дека само ќе даде мислење во однос на предлог-заклучоците за основањето на ЕСНД тогаш кога ќе се постигне договор меѓу двата легислативни инструменти).

Значаен дел од преговорите за ЕСНД (за кои ЕК и Советот постигнаа договор релативно брзо, и покрај одредени првични разлики) беше фокусиран на позицијата и структурата (особено повикот од ЕП буџетот на ЕСНД да биде интегриран во оној на Комисијата, за разлика од ставот на земјите членки кој отсекогаш бил дека истата е независно тело со посебен буџет). Сепак, последователните преговори беа фокусирани на погенерални прашања, како што се: обезбедување на информации до Парламентот, консултации во со ЕП пред поставувањето на ЕСНД мисиите, како и увид во именувањата на повисоките позиции. Ситуацијата со позицијата на ЕП во однос на ЕСНД, како најинетерсна промена со Лисабонскиот договор, несомнено

⁷¹ Art. 218 (10) TFEU

⁷² Horváth Z. and Ódor B, “The Union after Lisbon”, HVG-ORAC Publishing House Ltd, 2010

им помогна на некои евопратеници да го стават ова прашање во поширок контекст. Некои од нив дури отворено ги поддржуваат стојалиштата на нивните влади во однос на важноста од адекватна застапеност на дипломатите од земјите членки во ЕСНД, како и потребата од „географски баланс“.

ЕП може да ги искористи новите одредби од Лисабонскиот договор за да обезбеди нова уште позначајна улога за себе во Унијата. За тоа е потребно солидно разбирање на сопствената улога во институционалната структура. Потребно е Комисијата да биде спремна да заземе цврст став кога нејзината моќ и прерогативи се загорзени. Ако Комисијата веќе не може да ја игра улогата на неутрален арбитер на заедничкото европско добро, постои ризик да го изгуби своето влијание во рамки на институционалната структура. Исто така, тоа значи дека Советот полесно треба да ја прифати новата моќ која Лисабонскиот договор му ја доделува на ЕП, а не да оддава впечаток дека постојано се опоравува од тоа. Сепак, тоа не значи комплетна пасивност – исто како и Комисијата треба мора да биде спремен да ги сочува своите прерогативи кога истите се предизвикани, но треба внимателно и умешно да бира. Доколку ЕП се обиде да отиде предалеку, ризикува да предизвика забуна во однос на легислативните и извршните авторитети. Истото би можело да го вознемири деликатниот институционален баланс и да предизвика реакции од другите институции.

6. Нов институционален четириаголник наместо едно лице кое ќе ја претставува Унијата

Во планот за институционален пробив многумина очекуваа дека ќе биде изнајдено решение за тоа како Унијата да ја води постојан Претседател кој ќе го трасира патот понатаму, а додека пак интересите на Унијата на меѓународна сцена ќе ги претставува едно лице и еден глас, оној на Високиот претставник. Истото со надеж дека ќе се стави крај на постојаното менување на претседателствата, за кои генерално се смета дека се еден од главните извори на проблеми во Унијата. Кога конечно заврши процесот на ратификација на Лисабонскиот договор, новиот план на кој се гледаше како на лек за се', наиде на суровата реалност во пракса. Воведувањето на новиот систем набрзо покажа сериозни потенцијални слабости и предизвика многу критики, особено имајќи предвид дека наместо еден глас на меѓународната сцена, повторно се појавија четири: Претседателот на Европскиот совет, ротирачкото претседавање, Високиот претставник и Претседателот на Европската комисија.

Одредбите од Договорот велат дека „Претседателот на Европскиот совет треба тесно да соработува со Советот за општи работи во водењето, подготвувањето и обезбедувањето на континуитет во работата на Европскиот совет; тој исто така треба, на свое ниво и капацитет, да обезбеди надворешно претставување на Унијата”.⁷³ Доколку се анализира стратегијата на Херман Ван Ромпој во обидот да воспостави влијание, истата укажува на двоен пристап - да се стави ЕС во срцето на политичкиот процес, а потоа тој лично да се стави на централна позиција во тој процес. Имајќи ја предвид репутацијата на скромност кај Ромпој, истото е малку парадоксално, но сепак неговиот интерес лежи во ефикасното искористување на неговата моќ т.е. постигнување на резултати заради самите резултати, а не заради создавање на негова репутација.⁷⁴

Европскиот совет ја презеде главната улога во Стратегијата 2020, која е наследник на Лисабонската агенда. Воедно ја презеде главната улога во

⁷³ Art. 15 (6) TEU

⁷⁴ Joint CEPS, EGMONT and EPC Study-The Treaty of Lisbon-a second look on the institutional Innovations, 2010

економското лидерство, а кое се покажа доста стресно со економската и финансиска криза во Грција. Новиот постојан Претседател на ЕС изјави дека првиот резултат на неформалниот самит од 11 февруари беше да се воспостави позицијата на ЕС од аспект на економско лидерство во Унијата. Таквата аспирација се роди со залучоците на ЕС од 25-26 март 2010 година, кога јасно се конкретизираше дека одговорноста во тој дел му припаѓа на Европскиот совет.⁷⁵

Истото укажува на поинаков пристап на ЕС. Наместо да биде пасивно повикуван да донесува одлуки кои би биле претходно подготвени, ЕС се појави како главен водич на другите тела кои се повикани во рамки на своите надлежности да ги извршуваат обврските и во својата работа да ги следат насоките на ЕС. Со ваквиот пристап од врвот надолу, а не обратно, ЕС закажа многу тематски дискусии во однос на стратегијата на ЕУ кон своите главни партнери, во однос на политиката на истражување и иновации и во однос на енергетските проблеми. Отворено прашање претставува дали сите конфигурации на Советот, особено ЕКОФИН кому традиционално му е тешко да прифати такво лидерство, ќе бидат спремни да се носат со новиот пристап, иако е сосема во духот на Договорот.⁷⁶ Ваквата инверзија во редоследот на донесување на одлуките исто така бара степен на прифаќање од страна на ротирачкото претседателство, што може да доведе до тензии, иако истото ја губи политичката моќ. Некои сметаат дека раната интервенција на ЕС во процесот на одлучување може да ја поткопа моќта на иницијатива која ја има Комисијата.

Поставувањето на ЕС во срцето на политичкиот процес само по себе значи дека сите 27 шефови на држави и влади треба да управуваат со Унијата, што е невозможно. Токму затоа постојаниот Претседател на ЕС делува на две нивоа. На едно ниво тој се претставува како скроман олеснувач кој гради консензус во клубот на различности. Во исто време, дискретно активно учествува во сите работи позади сцената, водејќи дискусии на највисоко ниво во однос на ставот на Унијата за сензитивни прашања како што се Стратегијата 2010 и ангажманот за помош а

⁷⁵ Ibid

⁷⁶ Art. 6 TEU

Грција, а потоа и Ирска.⁷⁷

Еден дневен весник од Брисел соодветно ја опишува улогата на Херман Ван Ромпој како човек кој мудро оперира и на тој начин најдобро ја извршува својата функција.⁷⁸ Истото го прави на два начини: ја разбира сопствената улога и со извршувањето на истата знае точно каде да се фокусира, притоа дискретно презентирајќи ги своите квалитети. Најдобар пример за довербата која му ја укажаа неговите колеги беше изјавата од 25 март 2010 година од страна на шефовите на држави и влади во однос на евро-зоната, а во која Претседателот на ЕС се повикува „во соработка со Комисијата да основа task force со претставници од земјите членки, ротирачкото претседателство и Европската централна банка, и да ги презентира пред Советот мерките потребни за следење на економските и буџетски ризици, како и инструментите за нивна превенција, вклучувајќи ја и процедурата за надминат дефицит. Воедно и мислењето за робусната рамка за решавање на кризата, со почитување на принципите на земјите членки во однос на нивната буџетска одговорност“. Таквиот чин доста говори за улогата на Претседателот на ЕС, како во рамки на ЕС, така и во рамките на Унијата.

Соочувањето со реалноста на новиот претседателски систем настана и кога сите сфатија дека **ротирачкото претседателство** сеуште постои и функционира. Иако читањето на Договорот имлицираше дека Претседателството има само попатна улога, доаѓањето на Шпанија како претседавач во наредните шест месеци беше силно потсетување дека со сите конфигурации на Советот, освен Советот за надворешни работи, продолжи да претседава земјата членка која е ротирачки Претседавач. Додека Шпанија на никаков начин не се обидуваше да ја злоупотреби позицијата, мораше да се подготвува за конвенционално претседателство и да планира состаноци, за што кај некои постоеше впечаток дека Лисабонскиот договор не внесе некои посебни промени.

Откровението дека шестмесечното претседателство продолжи да постои, комбинирано со пристигнувањето на нови играчи со недодефинирани улоги, доведе и до трето сфаќање. Со појавата на нови фигури кои можат да зборуваат во

⁷⁷ Joint CEPS, EGMONT and EPC Study-The Treaty of Lisbon-a second look on the institutional Inovations, 2010

⁷⁸ Le Soir, 11 February 2010

име на Унијата на меѓународната сцена, еден од најупотребуваните слогани на поддржувачите на Договорот, а тоа е добивањето на едно лице и глас кое ќе ја претставува Унијата, наеднаш беше доведен во прашање. Тоа дополнително ги зголеми коментарите кои алудираа на познатото прашање на Кисинџер за телефонскиот број на неговиот колега во Европа, поентирајќи дека со новите правила, на Кисинџер ќе му биде потребен цел телефонски именик.

Генерално, првата половина на 2010 година треба да се гледа како еден период на транзиција. Шпанија, а и последователите претседателства на Белгија и Унгарија, сфатија дека дојдено е времето шетсмесечното претседателство да го изгуби здивот. Ваквата криза на ротирачкото претседателство предизвика реакции и дискусии на таа тема. Разбирлива беше загриженоста на министрите за надворешни работи. Отстранети од претседавањето со Советот за надворешни работи, со одземена улога како поддржувач на ЕС, тие се најдоа себе си во ситуација да мораат да се снаоѓаат во предизвикот и трансферот на работата која премина на Високиот претставник. Воедно и со ситуацијата ВП да ја моделира ЕСНД, а Претседателот на ЕС да говори во име на Унијата на редовна основа.

Ваквата редукција во статусот на министрите за надворешни работи, како и онаа на ротирачкото претседателство, предизвика реакции од типот како да се најде повторно изгубеното тло. Првата идеја е веќе во Договорот, а која предвидува дека подготовките на ЕС се вршат на еднаква основа и во координација меѓу постојаниот Претседател на ЕС и Советот за општи работи, со кој претседава ротирачкото Претседателство.⁷⁹ Искуствата на почетокот не покажуваат дека ваквиот ангажман се соочи со посебни потешкотии, со тоа што Претседателот ги иницираше текстовите во тесна координација со шестмесечното ротирачко Претседателство. Истата идеја на здружување беше земена предвид кога беше одлучено да се побара од Претседателот на ЕС Ромпој и од премиерот Запатеро заедно да ја подготват позицијата на Унијата во однос на зајакнувањето на глобалната финансиска дисциплина за состанокот на Г20 во Торонто. Слично, шестмесечното Претседателство беше *ex officio* здружено со Претседателот на ЕС

⁷⁹ Art. 15 (6) (b) TEU

во однос на подобрувањето на економското лидерство, објаснето погоре. Всушност, сите овие на прв поглед великодушни отстапки се логична последица на фактот дека ротирачкото претседателство ја има целосната одговорност во обезбедувањето на беспрекорно функционирање на конфигурациите на Советот (освен за Советот за надворешни работи), како и дека беспрекорното функционирање на ЕС во голема мера зависи од функционирањето на Советот.

Со цел ревитализација на ротирачкото претседателство во областа на надворешната политика, беше покренато прашањето за делегирање на моќта. Притоа, беше предложено министрите за надворешни работи да имаат улога на специјални пратеници во кризни региони во светот, наместо постоечката пракса (како онаа во САД) именувањето на дипломати на такви задачи. Присуството на францускиот МНР кој ја заменуваше ВП Ештон, на конференција во Монреал по повод помошта за Хаити, како да најави таква можност и истото предизвика нелагодност кај шпанското Претседателство. За среќа, после ова следеа патувањата на МНР Моратинос во Кавказот и Централна Азија во март 2010 година, а во врска Евро-медитеранскиот самит.⁸⁰

Притоа, треба да се има предвид дека постои одредба во правилникот за работа на Советот каде ВП може, каде што е потребно, да побара да биде заменет во претседавањето со Советот за надворешни работи од страна на претставник од ротирачкото Претседателство. Од тие причини, улогата на ротирачкото Претседателство не може да се гледа само како пасивна, туки и како помошна. Во суштина, ротирачкото претседателство ја замени својата поранешна политичко-институционална улога со функционална. Јасно беше дека белгиското Претседателство (во втората половина на 2010 година) ќе обезбеди такво функционирање кое нема да му наштети на постојаниот Претседател на ЕС Ромпој. И унгарското претседателство, како последователно по белгиското, беше на иста линија. Коинцидентно, неколкуте последователни ротирачки претседателства не беа предизвик во однос на ова прашање, но и не беа големи земји членки. Останува да се види како истото ќе функционира до крајот на полското претседавање со ЕУ

⁸⁰ Joint CEPS, EGMONT and EPC Study-The Treaty of Lisbon-a second look on the institutional Innovations, 2010

во втората половина на 2011 година и дали ќе постои ризик од засенување помеѓу на двете нови „институционални“ претседателства. Од досегашниот тек на полското претседавање со ЕУ, очигледен е фактот дека добро функционира принципот на делегирање на моќта, за што доказ е делегирањето на МНР Шикорски да претседава со некои состаноци на место ВП Ештон.

Во контекст на односите на **Високиот претставник** со Претседателот на ЕС, на прв поглед се добива впечаток дека Лисабонскиот договор не е најјасен по однос на ова прашање. Сепак, произлегува дека Претседателот на ЕС треба да ја претставува Унијата на негово ниво, што упатува на тоа дека неговото присуство се бара кога неговите колеги – шефовите на држави и влади – се вклучени, без разлика на тоа дали станува збор за мултилатерален или билатерален самит. Без сомение, ќе биде потребно извесно време за секоја од засегнатите страни, вклучително и за Високиот претставник, да го најдат своето место во ваквата комплексна структура.

Потенцијалното ривалство помеѓу новиот Претседател на Европскиот совет и **Претседателот на Европската комисија** беше едно од прашањата поставено од оние кои не беа убедени од идејата за постојано претседателство. Истите сметаа дека овој ривалитет може да се предвиди затоа што улогата на Претседателот на ЕК е политички зајакната со Договорот, преку Парламентот. Со други зборови, постоеше генерална загриженост дека ќе избие битка на ега помеѓу двајцата Претседатели во однос на виртуелната, но секогаш занимлива позиција на *de facto* Претседател на Европа.

Барем засега нема причина да се смета дека би постоел ризик ваквото предвидување да стане реалност. Очигледно е дека Претседателот на ЕС Ромпој и Претседателот на ЕК Баросо, свесни за ризикот од престиж, барем во јавноста се обидуваат да покажат дека се посветува посебно внимание во јавните настапи да се избегне навреда, портретирајќи имиц на среќна двојка. Ваквиот впечаток е потврден со две иницијативи кои беа преземени со цел да се избегне можен ризик од тензија. Најпрво, едноставно но ефикасно, двајцата Претседатели решија да се состануваат најмалку еднаш неделно за да дискутираат по најважните прашања.

Второ и поелаборирано, беше изнаоѓањето *modus vivendi* (ставен на хартија) во однос на правилата за надворешно претставување на Унијата на претседателско ниво. И двете иницијативи покажуваат дека ризиците се реални, но и дека и двајцата се спремни да ги надминат истите. Останува фактот дека постоењето на овие двајца Претседатели претставува неуспех да се обезбеди едноставно надворешно претставување на Унијата.

Согласно Анекс I од Практичните ангажмани помеѓу Претседателот на ЕС Ван Ромпој и Претседателот на ЕК Баросо во однос на претставувањето на Унијата на претседателско ниво од 16 март 2010, Претседателот на ЕС и Претседателот на ЕК се согласуваат на одредени принципи, со цел да се обезбеди кохерентност и ефикасност и надворешното претставување на Унијата, притоа вклучувајќи го следните генерални принципи:

- На меѓународни состаноци на ниво на шефови на држави и влади (самити со трети земји, Г8 и Г20 самити и дтн), ЕУ делегацијата ќе се состои од двајцата Претседатели. Нивните улоги се надополнуваат согласно нивните надлежности.
- На секоја одделна тема, само еден од двајцата Претседатели ќе ја изнесе позицијата на ЕУ. Поделбата на обраќањата ќе биде договорена меѓу двајцата Претседатели пред секој состанок, а имајќи ги предвид член 15 и 17 од ДЕУ;
- За подготовката на самитите на Г8 и Г20, двајцата Претседатели ќе номинираат по еден личен претставник
- За време на Г20, на личниот претставник на Претседателот на ЕК ќе му асистира личниот претставник на Претседателот на ЕС. За време на Г8, на личниот претставник на Претседателот на ЕС ќе му асистира личниот претставник на Претседателот на ЕК. И двајцата заеднички ќе ги дефинираат работните методи, а ќе им помагаат од страна на други службеници согласно воспоставента пракса, а кои треба да се адаптираат согласно договореното меѓу двајцата Претседатели.

Во контекст на предизвиците за интегритетот на улогата на постојаниот

Претседател на ЕС и тука би требало да се спомене премиерот или шефот на државата која го има ротирачкото претседателство, а кој претставува главен „губитник“ во новата структура. После многуте идеи, како на пример ротирачкиот претседавач да претседава со Советот за општи работи (која веднаш беше отфрлена), се испостави дека Правилата и процедурите на ЕС ја ограничија улогата на ротирачкиот претседавач како Рапортер, како во однос на ЕП пред кого ротирачкиот претседавач ги презентира приоритетите на претседавањето и резултатите постигнати за тие шест месеци, така и во однос на ЕС.⁸¹ Многу јасно, овие ограничувачки прерогативи не можат да го сокријат фактот дека ова е сериозно уназадување и извор на фрустрација за кое многу шефови на држави и влади ќе бараат да им се компензира. Организирањето на политички настани на високо ниво, како што се состаноците со трети земји, би можело да помогне во ублажување на ваквата фрустрација, без истата да биде предизвик за принципот според кој состаноците на ЕС без исклучок треба да се одржуваат во Брисел.

Прерано е да се каже дали сите овие промени се вистинскиот избор. Сепак, во однос на досегашното искуство, постои причина да се верува дека постојаното Претседателство може да се покаже посоодветно за приликите кои доаѓаат, токму поради потребата за долгорочно менаџирање на Унијата, поголем континуитет, а со цел поефикасно поврзување на внатрешните политики со надворешното делување и негова поголема кохерентност. Сепак, овие три потенцијални предности нема да се материјализираат на долгорочен план доколку улогите на играчите се измислуваат на секои шест месеци. Исто така, мора да постои *bona fide* апликација на сите нови правила затоа што новиот систем нема да толерира никаква борба за моќ и влијание меѓу главните играчи, при што неопходни се постојани консултации на соодветно ниво помеѓу сите инволвирани страни.⁸²

⁸¹ Art 4 (1) TEU

⁸² Joint CEPS, EGMONT and EPC Study-The Treaty of Lisbon-a second look on the institutional innovations, 2010

З а к л у ч о к

Познатото прашање на поранешниот Државниот секретар на САД, Хенри Кисинџер од 1970 година: „Кого да барам ако сакам да се слушнам со Европа?“ останува и понатаму neodговорено. Од 2010 година се очекуваше тоа да биде Претседателот на ЕУ, т.е. постојаниот Претседател на Европскиот совет - централна личност која на Унијата треба да ѝ овозможи поинтензивно присуство и лидерство на меѓународната сцена, а на лидерите од светот да им понуди еден ЕУ соговорник, наместо повеќе.

Со Лисабонскиот договор, постојаниот Претседател на ЕС претставуваше една од најочекуваните промени во надворешно-политичката архитектура на ЕУ. Изборот на новиот постојан Претседател на ЕС беше тема на широки и жешки дискусии, но таквите дискусии не беа со помал интензитет ниту во однос на самата улога на Претседателот на ЕС.

Перцепцијата која постоеше за позицијата Претседател на ЕС беше заснована на тоа дека надворешната димензија на оваа позиција треба да биде доминантна и дека на таа позиција треба да биде личност со висок политички авторитет, како што некои милуваа да кажат „личност која ќе може да го запре сообраќајот во Вашингтон и Пекинг“. Сепак, повеќе од јасно е дека изборот кој го направија шефовите на држави и влади е базиран на комплетно поинаква перцепција на улогата на постојаниот Претседател на ЕС, а тоа е доминацијата на внатрешната димензија – фигура која ќе гради консензус меѓу лидерите.

Често се слушаше во јавноста за точно неразјаснетите надлежности на новиот Претседател на ЕС затоа што претседавањето по принципот на ротација продолжи и по 1 декември 2009 година, како и дека различни министри ќе продолжат да претседаваат со состаноците на Советот на ЕУ секои шест месеци. Воедно се коментираше и потребата од понатамошна заедничка работа рамо до рамо со шефот на владата од земјата ротациски Претседавач. Оние кои се сомневаа во создавањето на ваквата претседателска позиција стравуваа дека посиленото лидерство и процесот на донесување на одлуки кон кои се стреми Лисабонскиот

договор ќе се консолидира во рацете на носителот на таа функција, а дека позицијата на ЕУ на светската сцена повеќе ќе личи на наднационално тело отколку на Унија на еднакви држави. Сепак, некои веруваа дека овие стравувања се неосновани и дека целта на оваа нова функција нема да биде консолидирање на моќ, туку ЕУ да добие појавно лице, како и дека Претседателот на ЕС нема да има многу широко портфолио и дека ќе биде лице на Европската унија кое ќе има повеќе симболизам.

Шведска како претседавач со ЕУ во време кога беше донесена одлуката за избор на Претседател на ЕС и стапи на сила Лисабонскиот Договор, сметаше дека помалите и средно-големите земји не сакаат силен лидер за прв постојан Претседател на ЕС, а постојаниот Претседател на ЕС треба да работи рамо до рамо со владиниот лидер кој претседава со Советот на Министри. Шведскиот премиер Ф.Рајнфелт сметаше дека изборот на Претседателот на ЕС треба да е баланс помеѓу оние кои сакаат силен лидер – фигура која ќе ја води Европа и личност која претседава со состаноците и копретседава со ротирачкото претседателство. Тој уште на почетокот изјави дека со назначувањето на силен Претседател на ЕУ може да дојде до маргинализирање на помалите земји и натпревар со лидерите од поголемите земји членки. Ставот на шведскиот министер за надворешни работи Карл Билт беше дека улогата на новиот Претседател на ЕУ во најголема мера ќе зависи од профилот на политичарот кој ќе биде избран, дали тоа ќе биде силна политичка фигура или пак политичка фигура која ќе прави баланс со останатите функции во ЕУ. Претседателот на Европската Комисија Хозе Мануел Баросо исто така фаворизираше да нема силен постојан Претседател на Европскиот Совет кој би можел да постане негов ривал по однос на моќта во Унијата.

Изборот на белгискиот премиер Х.В. Ромпој за Претседател на ЕС предизвика различни реакции на европската сцена. Едни изразуваа задоволство со оглед на неговата веќе демонстрирана умешност да одигра клучна улога во изнаоѓањето на компромис и помирување во фрагилната политичка ситуација во Белгија. Други пак, изразуваа разочарување од тоа што европските лидери не успеале да изберат посилна и повисоко профилирана фигура за Претседател на ЕС

која ќе ја претставува Европа на меѓународната сцена. Реакциите беа слични и за новиот Висок претставник за надворешна и безбедносна политика, Кетрин Ештон, британски комесар за трговија, малку позната надвор од нејзината земја.

Некои аналитичари сметаа дека фламанецот Ромпој, претходно како политичар има покажано способност да изгради консензус, добро снаоѓајќи се во внатрешната политика на Белгија која е доста комплицирана и во која доминираат проблемите помеѓу етничките групи. Според нив, Ромпој беше вистинскиот човек кој би можел да помогне во градењето на консензус, а дека токму тоа е потребно во Европскиот совет во кој шефовите на држави и влади треба да донесуваат одлуки на највисоко политичко ниво.

Во обидите да обезбеди поголемо влијание, делувањето на постојаниот Претседател Ромпој се одвива во две насоки – Европскиот совет да се стави во срцето на политичкиот процес, а потоа Претседателот на ЕС да се стави на централна позиција во тој процес. Интересот на постојаниот Претседател на ЕС лежи во ефикасното искористување на неговата моќ, на едно ниво тој се претставува како скроман олеснувач кој гради консензус во клубот на различности, а во исто време дискретно учествува во најважните прашања, водејќи дискусии на највисоко ниво во однос на ставите на Унијата. Мудро оперира и ја извршува функцијата, разбирајќи ја сопствената улога во ограниченото влијание во надворешната политика, истовремено знаејќи каде точно да се фокусира, притоа дискретно презентирајќи ги своите квалитети.

Во целата констелација на односи, нормативно-правната поставеност и обидите за дискретно зголемување на улогата, јасно е дека самото влијание на Претседателот на Европскиот совет зависи од неговата улога и надлежности утврдени со Лисабонскиот Договор, а кои во одредбите од Договорот, не само што не се јасно прецизирани, туку предизвикуваат и нејаснотии. Дополнителен фактор кој влијае на неговата надворешно-политичка улога, а кој се однесува на самиот текст на Договорот, е тоа што Претседателот на ЕС ја претставува Унијата надвор по прашања кои се однесуваат на заедничката надворешна и безбедносна политика, без навлегување во надлежностите на Високиот претставник за надворешни работи

и безбедносна политика на Унијата. Истото, само по себе имплицира големи надлежности во надворешната политика на Унијата кај Високиот претставник.

Воедно, факт е дека начинот на остварување на функцијата Претседател на Европскиот совет зависи и од политичкиот профил на личноста избрана на таа функција, како што во историјата тоа се покажало точно и во поглед на други носители на важни функции кои оставиле белег на институциите со кои ги раководеле. Уште при самиот избор на Ромпој на оваа функција, беше јасно дека не може да се очекува тој да се позиционира како Претседател на ЕС кој ќе биде во зенитот на случувањата од аспект на надворешната политика на Унијата. Човекот кој уште од самиот почеток беше препознатлив по „градењето консензус“, фигура која ќе ги спроведува активностите без поголеми бранувања и сл., не се обиде да предизвика бурна промена во балансот на надворешно-политичката структура, освен тоа што на себе го презеде товарот на економското лидерството и Стратегијата 2020. Барем засега, очигледно е дека токму овој товар ќе биде најмаркантниот белег на неговото време.

Доколку за Претседател на Европскиот совет беше избрана политички силна фигура и доколку согласно Лисабонскиот договор даваше пошироки надлежности, може слободно да се каже дека во тој случај Претседателот на ЕС ќе имаше силни обиди за поголемо влијание во рамките на надворешно-политичката архитектура, а со тоа и во надворешната политика на Унијата. Со сигурност изборот на силна фигура ќе предизвикаше поприлични поместувања, ривалство, па и борба за задржување на влијанието од страна на другите актери во Унијата. Сепак, очигледно е дека првично замислениот концепт не можеше да еволуира во насока на воведување на моќен Претседател на ЕС, а самото тоа што за оваа позиција не беше избрана силна и харизматична политичка фигура која би се стремела кон поголемо влијание и моќ, ја отсликува замислата за улогата на постојаниот Претседател на ЕС барем засега. А изборот и начинот на изборот на актуелниот Претседател на Европскиот совет се ставаат во корелација со силата на супранационалниот елемент, или поточно преминацијата на меѓувладиниот метод.

Исто така, се покажа во пракса дека воведувањето на функцијата Претседател на Европскиот совет се рефлектира врз претседавањето со Унијата по систем на шестмесечна ротација, а постоеја можности и многу прилики за колизии и дуплирања. После шведското претседавање кога самиот Лисабонски договор стапи на сила, следеше шпанското претседавање за време на кое се појавија слични ситуации кои беа надминати. Белгиското претседавање и не беше голем предизвик од овој аспект затоа што и самиот Претседател на ЕС е од Белгија. Унгарското претседавање несомнено се адаптира на новонастанатите услови, но некои бранувања и амбиции за поголемо влијание се претпоставуваа како можни за време на полското претседавање, имајќи предвид дека Полска прв пат претседава со ЕУ и ќе има амбиции да покаже значителна активност како Претседавч.

Дополнувањето на институциите на Европската Унија со нова функција Претседател на Европскиот совет, барем засега во забележителна мера негативно не влијае врз соработката со Високиот претставник за надворешна и безбедносна политика на ЕУ и шефот на владата од земјата актуелен Претседавач со ЕУ, но постои голема можност во секој момент да влијае врз кохабитацијата со Претседателот на Европската комисија, чија силна улога полска избледува и притоа може да предизвика ривалство и да влијае врз компактоста на Унијата.

Она што може со сигурност да се каже е дека Претседателот на ЕС ќе обезбеди поголем континуитет во работата на Европскиот совет, првенствено од едноставна причина што на негова страна е факторот време. Несомнено дека еден Претседател на ЕС во период од две и пол години и со можност за уште еден реизбор, ќе овозможи поголем континуитет во работата во споредба со претходната пракса на ротирање на Претседателите на ЕС во период од шест месеци. Со тоа автоматски се намалува можноста за поголемо влијание на одредени национални интереси.

Сепак, Ромпој е првиот постојан Претседател на ЕС и не значи дека улогата на Претседателот ЕС ќе биде иста и во иднина, во неговиот евентуален нареден мандат или со доаѓањето на нова фигура за Претседател на ЕС. Не би можела да се исклучи можноста во иднина да се зголемат апетитите за моќ и влијание кај

Претседателот на ЕС, ниту пак можноста за сосема поинакво позиционирање од страна на наследникот на Ромпој, што значи дека улогата на Претседателот на Европскиот совет ќе се оформува и во понатамошниот развој на активностите на Унијата.

Претпоставката дека зајакнат капацитет на Европската Унија со постојан Претседател на ЕС би претставувал и нејзин зајакнат капацитет во соочувањето со предизвиците на глобален план, засега се покажа основана во однос на координацијата, соочувањето и преземањето на мерки во однос на економската и финансиска криза каде Претседателот на ЕС презеде клучна улога.

Една од главните цели на Лисабонскиот договор беше да создадат услови кои на ЕУ ќе и овозможат да говори со кохерентен глас - силен глас кој ќе биде рефлексија на вредностите на Унијата. Евентуален неуспех на Договорот на полето на надворешната политика, би се перцепирал и како генерален неуспех на Унијата и истото би можело да има сериозни реперкусии, не само врз надворешната политика на Унијата, но и на целиот процес на европска интеграција.

Она што е многу важно да се потенцира е дека колку е појасно кој ја претставува Европската Унија на меѓународен план, толку е посериозна и посилна улогата на Унијата како партнер во разговорите со трети земји и меѓународни организации. Очигледно е дека барем засега, и покрај амбициозните намери, Европската Унија не успеа да понуди единствен претставник на Унијата на меѓународен план. Притоа, оставајќи го neodговорено познатото прашање на Кисинџер споменато на почетокот.

Со цел проектирање на европско единство на меѓународната сцена потребни се уште многу напори, огромна волја, но очигледно и доста време.

Од сето погоре наведено, може да се заклучи дека со изборот на Ромпој, Европската унија доби постојан Претседател на Европскиот совет кој повеќе се стреми кон одржување на постојан институционален баланс и изнаоѓање на компромиси во рамки на Унијата, отколку кон обезбедување на лидерство и поголема политичка тежина на Европската Унија на меѓународен план.

Притоа треба да се има предвид дека ниту поставеноста на формално-правната улога и позиција на Претседателот на Европскиот совет, ниту пак односите помеѓу најважните институционални актери во новата надворешно-политичка архитектура на Унијата, не обезбедуваат остварување на негово јасно лидерство и поголема политичка тежина на ЕУ на меѓународната сцена.

Воедно, Претседателот на ЕС не може да црпи голема моќ и влијание ниту од Лисабонскиот договор, ниту пак согласно моменталните констелации на односите. Улогата и влијанието на Претседателот на ЕС во надворешно-политичката архитектура на Унијата во голема мера зависи од начинот на поделба на ингеренциите меѓу актерите со значајни функции во областа на надворешната и безбедносната политика.

Поклопувањата и слабостите во институционаниот систем воспоставен со новиот Договор, делумно поради комплексноста, наметнуваат потреба од координација на највисоко ниво, а сите протагонисти треба да се концентрираат на соработка, а не на ривалство и конфликт.

Останува фактот дека решенијата од Договорот кои се однесуваат на претставувањето на ЕУ се комплексни, а успешноста на истиот, како што и досегашната пракса покажува, зависи од политичката доверба помеѓу Претседателот на Европскиот совет, Претседателот на Европската комисија и Високиот претставник за надворешна и безбедносна политика.

Користена литература:

- Allerkamp D., *The Presidency effect after the Lisbon Treaty: The consequences of the demotion of the Rotating Council Presidency*, UACES conference / the Lisbon Treaty evaluated: Impact and consequences, London, February 2011
- Balfour R., J.A.Emmanouilidis, Zuleeg F., *“Political trends and priorities 2011-2012”*, European Policy Centre, Brussels, 2010
- Bertrand M., Popović D., Prešova D., *“Reconstructing Europe. Two Alternative Proposals for a European Constitution”*, Center for European Integration Studies, Bonn, 2008
- Bindi F., *“The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World”*, The Brookings Institution, Washington D.C., 2009
- Bretherton C. & Vogler J., *“The European Union as a global actor”* Routledge, New York, 2006
- Bunse S., *“Small States and EU Governance: Leadership Through the Council Presidency”*, Palgrave Macmillan, New York, 2009
- Ванковска Б., *Институции на ЕУ – до Лисабон и по него*, Филозофски факултет, Скопје, 2010
- Carlsnaes W., Sjurson H.& White B., *“Contemporary European Foreign Policy”*, Sage Publications, London, 2004
- Decker F., Sonnicksen J., *“The Direct Election of the Commission President - A Presidential Approach to Democratising the European Union”*, Center for European Integration Studies, Bonn 2009
- Emerson M., Balfour R., Corthaut T. Wouters J., Kacziski P., Renard T., *“Upgrading the EU's role as a global actor – Institutions, law and the restructuring of European diplomacy”*, CEPS, EPC, LCGGS, 2011
- Emerson M., Kaczyiski P.M., *“Looking afresh at the external representation of the EU in the international arena, post-Lisbon”*, Centre for European Policy Studies, July 2010
- Gnesotto N., Grevi G., *“The New Global Puzzle - What World for the EU in 2025?”*, Institute for Security Studies, Paris, 2010

- Gerrits A., *“Normative Power Europe in a Changing World”*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, The Hague, 2009
- Griller S. & Ziller J., *“The Lisbon Treaty: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?”*, Springer, Berlin, 2008
- Höreth M., Sonnicksen J., *“Making and Breaking Promises. The European Union under the Treaty of Lisbon”*, Center for European Integration Studies, Bonn, 2008
- Horváth Z. and Ódor B., *“The Union after Lisbon”*, HVG-ORAC Publishing House Ltd, 2010
- João Rodrigues M. Europe, *“Globalization and the Lisbon Agenda”*, Institute for Strategic and International Studies, Lisbon, 2009
- Jens-Peter Bonde, *“From EU Constitution to Lisbon Treaty”*, Foundation for EU Democracy and the EU Democrats, 2009
- Kent P., *“Law of the European Union”*, Pearson Education, Harlow, 2009
- Keukeleire S. & MacNaughtan J., *“The Foreign Policy of the European Union”*, Macmillan, New York, 2008
- Korhonen K., *The Belittled Trio – Towards a new managerial identity for the rotating EU Council Presidency*, The Finnish Institute of International Affairs, December 2010
- Laursen F., *“The EU as a Foreign and Security Policy Actor”*, Republic of Letters, Dordrecht, 2009
- Leinen, Jo. *“A President of Europe is not Utopian, it's practical politics”*, Europe's World, November 2007
- Ludlow, P., *The Laeken Council*, European Council Commentary, Brussels, EuroComment, 2002
- Ludlow, P., *The EU and the Financial Crisis: The European Councils of October and November 2008, A View From Brussels*, Brussels, Eurocomment, November 2008
- Lucarelli S. & Fioramonti L., *“External perceptions of the European Union as a Global Actor”*, Routledge, New York, 2009

- Marchetti A., Clouet L.M, *Leadership by Credibility, Franco-German Visions of the Future of the Union*, Center for European Integration Studies, Bonn, 2011
- Margaras V., “*Common Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty Fudge: No common strategic culture, no major progress*”, European Policy Institutes Network, 2010
- Martingui A., Youngs R., “*Challenges for European Foreign Policy in 2011*”, FRIDE is a European think tank for global action, Madrid, 2010
- Micossi S., “*Fresh Opportunities from the Treaty of Lisbon*”, Center for European Policy Studies, December 2009
- Nergelius J., “*The Constitutional Dilemma of the European Union*”, Europa Law Publishing, Groningen, 2009
- Newman A., “*Lisbon Treaty builds EU super-state*”, American Opinion Publishing, Appleton, 2009
- Niemann A., Schröder S.A.L, Tunick M.C., “*Recovering from the Constitutional Failure - An Analysis of the EU Reflection Period*”, Center for European Integration Studies, Bonn, 2008
- Peterson, J. and Bomberg, E., *Decision-Making in the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 1999
- Pöttering H.G., “*European Union - New Impulses for the Decade Ahead*”, Center for European Integration Studies, Bonn 2008
- Richardson J.J., “*European Union: power and policy-making*”, Routledge, Abingdon, 2006
- Sieberson S., “*Dividing Lines between the European Union and Its Member States: The Impact of the Treaty of Lisbon*”, Asser Press, Hague, 2008
- Smith M.E., “*Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*”, Cambridge University Press, Cambridge, 2004
- Stark, Christine. “*Evolution of the European Council: The implications of a permanent seat*”, Dragoman, July 2010
- Tardy T. , “*European security in a global context: internal and external dynamics*”, Routledge, New York, 2009

- Telò M., “*European Union and Global Governance*”, Routledge, New York, 2009
- Tiilikainen T., *Will the EU get a real President? The EU’s political system as another example of semi-presidentialism in Europe*, The Finnish Institute of International Affairs, 7 October 2010
- Tonra B & Christiansen T., “*Rethinking European Union Foreign Policy*”, Manchester University Press, Manchester, 2004
- Vasconcelos A., “*After Lisbon: The States of the Union*”, EU Institute for Security Studies, Paris, March 2010
- Vasconcelos A., “*A Strategy for EU foreign policy*”, EU Institute for Security Studies, Paris, June 2010
- Joint CEPS, EGMONT and EPC Study-The Treaty of Lisbon-a second look on the institutional innovations, 2010
- Foreign Policy Aspects of the Lisbon Treaty – House of Commons, Foreign Policy Committee , 2008
- Intervention of H.E. Mr. Herman Van Rompuy following his appointment as President of the Council of the European Union, Brussels, 19 November 2009
- Intervention by Herman Van Rompuy, President of the European Council at the ceremony on the occasion of the entry into force of the Lisbon Treaty, Lisbon, 1 December 2009
- Statement of EU Commission President Barroso following European Council extraordinary Summit on top appointments, Brussels, 19 November 2009
- Interview with Herman Van Rompuy, President of the European Council, 30 December 2009, Swedish Presidency
- Address by Herman Van Rompuy, President of the European Council, to the Collège d'Europe, "The challenges for Europe in a changing world", Bruges, 25 February 2010
- European Union Committee of the House of Lords (2008). *The Treaty of Lisbon: an impact assessment*. London: Stationary Office
- Speech by Karel De Guicht at the European University Institute in Florence, Italy, *Towards a Union that is fit for the global era*, 17 May 2007

- Speech by the President of the European Council Herman Van Rompuy at the “Klausurtagung” of the CSU-Landes- gruppe Wildbad Kreuth, Germany, 7 January 2010
- "Conference de presse du President de la Reoublique,M.Nicolas Sarkozy", France diplomatie, 19 October 2007
- “President of the European Council”, General Secretariat of the Council of the EU, 24.11.2009

Нормативно-правни акти:

- Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed in Lisbon, 13 December 2007
- Main changes of the Treaty of Lisbon, December 2009 Brussels, General Secretariat of the Council of the EU
- General Secretariat of the Council of the European background note on the role of the President of the European Council, as of November 2009, Brussels, 18 November 2009
- Treaty of Nice amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed in Nice, 26 February 2001
- Report on the impact of the Treaty of Lisbon on the development of the institutional balance of the European Union, Committee on Constitutional Affairs, European Parliament, 26 January 2009
- Practical Arrangements between President Van Rompuy and President Barroso regarding External Representation of the European Union at Presidential Level (16 March 2010)
- European Council Decision of 1 December 2009 on the exercise of the Presidency of the Council (2009/881/EU)
- 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)

Користени интернет страници:

www.se2009.eu
www.regeringen.se
www.eu2010.es
www.eutrio.be
www.eu2011.hu
www.prezydencjaue.gov.pl
www.europa.eu
www.euractiv.com
www.euobserver.com
www.ecfr.eu
www.ceps.be
www.consilium.europa.eu
www.europa-eu-un.org
www.iss.europa.eu
www.epin.org
www.europeaninstitute.org
www.iea.com
www.iss.europa.eu
www.euronews.net
www.aftonbladet.se
www.svd.se
www.dn.se
www.thelocal.se
www.news.bbc.co.uk
www.guardian.co.uk
www.economist.com
www.independent.co.uk
www.telegraph.co.uk
www.dailymail.co.uk
www.spiegel.de/international
www.derstandard.at
www.krone.at
www.es.euronews.net
www.herald.ie
www.edition.cnn.com
www.guardian.co.uk
www.timesonline.co.uk

www.worldtribune.com
www.weltpolitik.net
www.atlanticreview.org
www.foreignpolicy.com
www.arxiv.org
www.clingendael.nl
www.fride.org
www.cer.org.uk
www.chattamhouse.org.uk
www.dgap.org
www.fpc.org.uk
www.iai.it
www.ifri.org
www.iiss.org
www.sipri.org
www.tepsa.be
www.sieps.se
www.fia.fi
www.dw-world.de
www.corriere.it/english
www.liberation.fr
www.lefigaro.fr
www.lemonde.fr
www.lesoir.be
www.turkishweekly.net
www.cnn.com
www.foxnews.com
www.washingtontimes.com
www.washingtonpost.com
www.nytimes.com
www.loccidentale.it
www.agi.it
www.standaard.ne
www.derwesten.de
www.debatte.welt.de
www.derstandard.at

Прилози:

1. Табела на ротации - претседавачко трио
2. Договори
3. Членови на Европскиот Парламент согласно Договорот од Лисабон
4. Тежина на гласање во Советот на министри и Европскиот совет

Прилог бр. 1

Табела на ротации – претседавачко трио

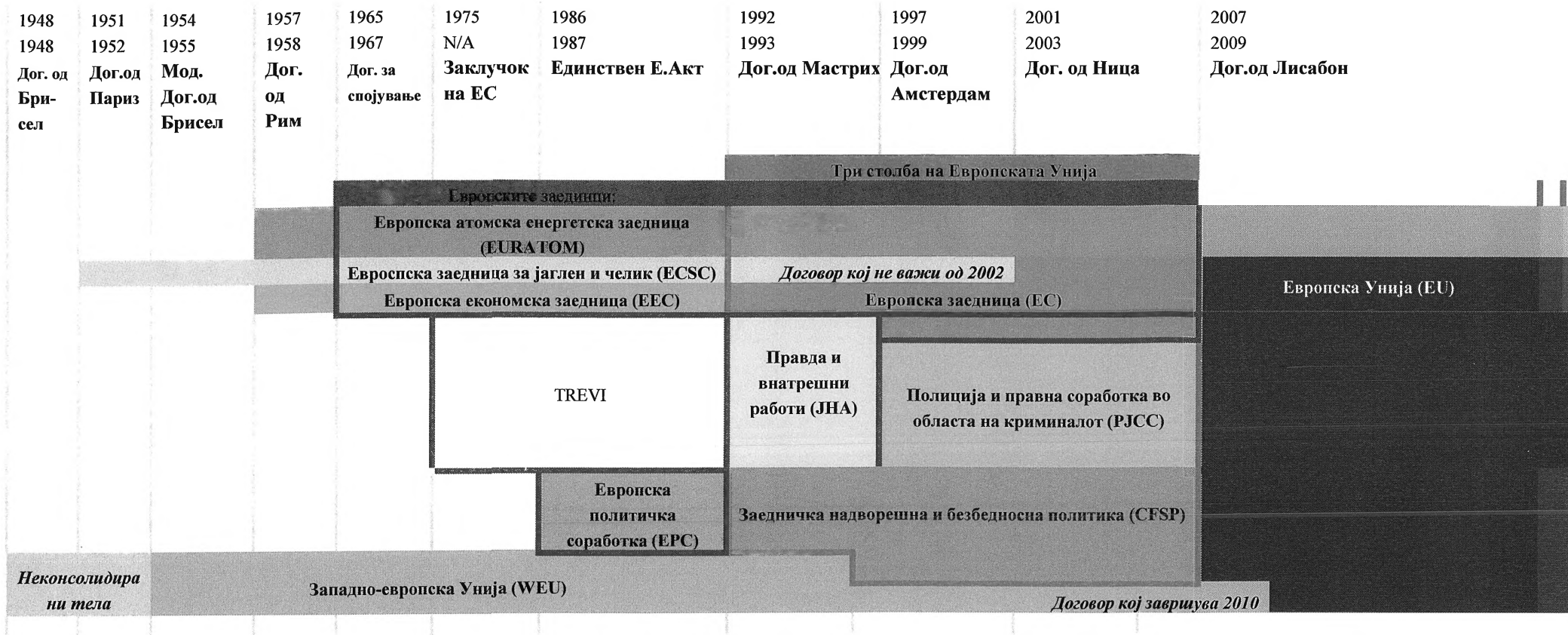
Период		Трио	Претседавач
1958	јануари-јуни		Белгија
	јули-декември		3.Германија
1959	јануари-јуни		Франција
	јули-декември		Италија
1960	јануари-јуни		Луксембург
	јули-декември		Холандија
1961	јануари-јуни		Белгија
	јули-декември		3.Германија
1962	јануари-јуни		Франција
	јули-декември		Италија
1963	јануари-јуни		Луксембург
	јули-декември		Холандија
1964	јануари-јуни		Белгија
	јули-декември		3.Германија
1965	јануари-јуни		Франција
	јули-декември		Италија
1966	јануари-јуни		Луксембург
	јули-декември		Холандија
1967	јануари-јуни		Белгија
	јули-декември		3.Германија
1968	јануари-јуни	Франција	
	јули-декември	Италија	
1969	јануари-јуни	Луксемебург	
	јули-декември	Холандија	
1970	јануари-јуни	Белгија	
	јули-декември	3.Германија	
1971	јануари-јуни	Франција	
	јули-декември	Италија	
1972	јануари-јуни	Луксембург	
	јули-декември	Холандија	

1973	јануари-јуни		Белгија
	јули-декември		Данска
1974	јануари-јуни		З.Германија
	јули-декември		Франција
1975	јануари-јуни		Ирска
	јули-декември		Италија
1976	јануари-јуни		Луксембург
	јули-декември		Холандија
1977	јануари-јуни		Обединетото Кралство
	јули-декември		Белгија
1978	јануари-јуни		Данска
	јули-декември		З.Германија
1979	јануари-јуни		Франција
	јули-декември		Ирска
1980	јануари-јуни		Италија
	јули-декември		Луксембург
1981	јануари-јуни		Холандија
	јули-декември		Обединетото Кралство
1982	јануари-јуни		Белгија
	јули-декември		Данска
1983	јануари-јуни		З.Германија
	јули-декември		Грција
1984	јануари-јуни		Франција
	јули-декември		Ирска
1985	јануари-јуни		Италија
	јули-декември		Луксембург
1986	јануари-јуни		Холандија
	јули-декември		Обединетото Кралство
1987	јануари-јуни		Белгија
	јули-декември		Данска
1988	јануари-јуни		З.Германија
	јули-декември		Грција
1989	јануари-јуни		Шпанија

	јули-декември		Франција
1990	јануари-јуни		Ирска
	јули-декември		Италија
1991	јануари-јуни		Луксембург
	јули-декември		Холандија
1992	јануари-јуни		Португалија
	јули-декември		Обединетото Кралство
1993	јануари-јуни		Данска
	јули-декември		Белгија
1994	јануари-јуни		Грција
	јули-декември		Германија
1995	јануари-јуни		Франција
	јули-декември		Шпанија
1996	јануари-јуни		Италија
	јули-декември		Ирска
1997	јануари-јуни		Холандија
	јули-декември		Луксембург
1998	јануари-јуни		Обединетото Кралство
	јули-декември		Австрија
1999	јануари-јуни		Германија
	јули-декември		Финска
2000	јануари-јуни		Португалија
	јули-декември		Франција
2001	јануари-јуни		Шведска
	јули-декември		Белгија
2002	јануари-јуни		Шпанија
	јули-декември		Данска
2003	јануари-јуни		Грција
	јули-декември		Италија
2004	јануари-јуни		Ирска
	јули-декември		Холандија
2005	јануари-јуни		Луксембург
	јули-декември		Обединетото Кралство

2006	јануари-јуни		Австрија
	јули-декември		Финска ¹
2007	јануари-јуни	Т1	Германија
	јули-декември		Португалија
2008	јануари-јуни	Т2	Словенија
	јули-декември		Франција
2009	јануари-јуни	Т3	Чешката Република
	јули-декември		Шведска
2010	јануари-јуни	Т4	Шпанија
	јули-декември		Белгија
2011	јануари-јуни	Т5	Унгарија
	јули-декември		Полска
2012	јануари-јуни	Т6	Данска
	јули-декември		Кипар
2013	јануари-јуни	Т7	Ирска
	јули-декември		Литванија
2014	јануари-јуни	Т8	Грција
	јули-декември		Италија
2015	јануари-јуни	Т9	Латвија
	јули-декември		Луксембург
2016	јануари-јуни	Т10	Холандија
	јули-декември		Словачка
2017	јануари-јуни	Т11	Малта
	јули-декември		Обединетото Кралство
2018	јануари-јуни	Т12	Естонија
	јули-декември		Бугарија
2019	јануари-јуни	Т13	Австрија
	јули-декември		Романија
2020	јануари-јуни		Финска

¹Германија требаше да ја наследи Австрија во 2006 година, но отстапи од причини што за тој период беа закажани општи избори во земјата. Како следна, Финска го презеде претседавањето. Тогашните избори во Германија се случија поради изгласување на недоверба на германската влада.



Прилог. бр. 2 Договори

Прилог бр.3
Членови на Европскиот парламент

Земја членка	2007	2009	Лисабон
Германија	99	99	96
Франција	78	72	74
Италија	78	72	73
Обединето Кралство	78	72	73
Шпанија	54	50	54
Полска	54	50	51
Романија	35	33	33
Холандија	27	25	26
Белгија	24	22	22
Чешка Република	24	22	22
Грција	24	22	22
Унгарија	24	22	22
Португалија	24	22	22
Шведска	19	18	20
Австрија	18	17	19

Прилог бр.4

Тежина на гласање во Советот на министри и Европскиот совет

Земја членка	Ница		Лисабон	
	гласови	%	население во милиони	%
Германија	29	8.4%	82	16.5%
Франција	29	8.4%	64	12.9%
Обединето Кралство	29	8.4%	62	12.4%
Италија	29	8.4%	60	12.0%
Шпанија	27	7.8%	46	9.0%
Полска	27	7.8%	38	7.6%
Романија	14	4.1%	21	4.3%
Холандија	13	3.8%	17	3.3%
Грција	12	3.5%	11	2.2%
Португалија	12	3.5%	11	2.1%
Белгија	12	3.5%	11	2.1%
Чешка Република	12	3.5%	10	2.1%
Унгарија	12	3.5%	10	2.0%
Шведска	10	2.9%	9.2	1.9%
Австрија	10	2.9%	8.3	1.7%
Бугарија	10	2.9%	7.6	1.5%
Данска	7	2.0%	5.5	1.1%
Словачка	7	2.0%	5.4	1.1%
Финска	7	2.0%	5.3	1.1%
Ирска	7	2.0%	4.5	0.9%
Литванија	7	2.0%	3.3	0.7%
Латвија	4	1.2%	2.2	0.5%
Словенија	4	1.2%	2.0	0.4%
Естонија	4	1.2%	1.3	0.3%
Кипар	4	1.2%	0.87	0.2%
Луксембург	4	1.2%	0.49	0.1%
Малта	3	0.9%	0.41	0.1%
Вкупно	345	100%	498	100%
Потребно мнозинство	255	74%	324	65%