

ИНСТИТУЦИЈЕ

UDK:341.72(4)
Bibliid 1451-3188, 9 (2010)
Год IX, бр. 33–34, стр. 66–71
Изворни научни рад

Проф. др Александра ЧАВОШКИ¹

КА ДАЉЕМ ПРОДУБЉИВАЊУ САРАДЊЕ – СТВАРАЊЕ ЕВРОПСКЕ ДИПЛОМАТСКЕ СЛУЖБЕ

ABSTRACT

The establishment of the European External Action Service, widely known as the EU's diplomatic service, has generated much interest since the signing of the Treaty of Lisbon, which provided a legal basis for its creation. As the organisation and functioning of the European External Action Service is within the competence of the Council of the EU, the Council passed the required decision which is analysed in this article. This decision clarified many controversial issues, such as the composition of the Service which should maintain its supranational identity but also ensure adequate geographical and gender balance, as well as the financing of the Service.

Key words: European External Action Service, European Diplomatic Service, Lisbon Treaty, central administration, Directorates General, EU delegations, Executive Secretary General, national diplomats, budget, development policy.

1) СВРХА

Уговором из Лисабона учињене су и значајне измене у области спољне и безбедносне политике које се огледају у стварању уједначеног и делотворног приступа држава чланица у овој материји, али и у утврђивању флексибилних механизма сарадње између држава чланица. Несумњиво је стварање Европске службе за спољно деловање (даље у тексту: Служба),

¹ Ванредни професор, Правни факултет Универзитета Унион, Београд.

познатије као Европска дипломатска служба, једна од најважнијих новина предвиђених овим уговором која у овом тренутку заокупља велику пажњу јавности.² Ради се о новој служби која према Уговору из Лисабона, пружа техничку и административну помоћ Високом представнику за спољне послове и политику безбедности. Служба обавља своје активности у сарадњи са дипломатским службама држава чланица и састоји се од службеника из одговарајућих јединица Генералног секретаријата Савета и Комисије, као и особља упућеног од стране националних дипломатских служби држава чланица.³ Сам састав Службе је изазивао велику полемику између оних који сматрају да преклапање елемената наднационалне и међудржавне сарадње изнова доводи у питање могуће замагљивање између прва два стуба, који неформално и даље постоје, и оних који сматрају да је ово још један добар пример даље изградње савезне државе. Многе државе чланице су изразиле своје стрепње да ће ова Служба заменити билатералну дипломатију између држава чланица и значајно утицати на формулисање и вођење националне спољне политике. То се и може видети из текста две декларације уз Уговор из Лисабона где је сасвим јасно видљив „дефанзиван став” држава чланица према оснивању ове Службе.⁴ Тако Декларација бр. 13 утврђује да одредбе Уговора о Европској унији које се односе на заједничку спољну и безбедносну политику, укључујући и увођење функције Високог представника за спољне послове и политику безбедности и формирање Европске службе за спољно деловање Уније, не утичу на одговорност држава чланица, у односу на ону коју сада имају у формулисању и вођењу спољне политике нити њихових националних представништава у трећим земљама и при међународним организацијама.⁵ Додатно, Декларацијом 14 утврђено је да исте одредбе не утичу на постојеће правне основе, одговорности и надлежности сваке државе чланице, а које се односе на формулисање и вођење спољне политике, националне дипломатске службе, односе са трећим земљама и учешће у међународним организацијама, укључујући и чланство државе чланице у Савету безбедности Уједињених нација.⁶ Све

² За сада није дат одговарајући превод ове Службе; на енглеском језику се користи термин *European External Action Service*.

³ Члан 27, став 3. Уговора о Европској унији.

⁴ Duke, Simon, *The Lisbon Treaty and External Relations*, EIPASCOPE 2008/1, p. 16.

⁵ Декларација бр. 13 о заједничкој спољној и безбедносној политици.

⁶ Декларација бр. 14 о заједничкој спољној и безбедносној политици.

ово указује на могуће тензије између држава чланица и Службе и неспремност за успостављање добре сарадње.

II) МЕРЕ ЕУ

Иако је Уговором предвиђено да Савет одлуком утврђује организацију и функционисање ове Службе, представници Комисије и држава чланица и Високи представник све до скора нису могли да се договоре о начину рада и организацији Службе. Тек је, недавно, одлуком Савета 2010/427/EУ коначно основана ова Служба и утврђена њена организација и начин функционисања која ће овом приликом бити анализирана.⁷

III) САДРЖАЈ

Служба представља самостално тело ЕУ које није део Генералног секретаријата Савета и Комисије, што је значајан помак у односу на предвиђања која су претходила успостављању ове Службе да ће Служба можда бити део самог Савета, што би довело у питање њену независност. Служба има правни субјективитет неопходан за вршење послова из своје надлежности и њено седиште је у Бриселу.

Одлуком су на првом месту дефинисане надлежности Службе које се састоје у:

- пружању помоћи Високом представнику у обављању различитих послова из његовог делокруга (превасходно се имају на уму следеће надлежности Високог представника: а) вођење спољне и безбедносне политике ЕУ, посебно заједничке безбедносне и одбрамбене политике б) председавање Саветом за спољне послове, и в) вршење дужности потпредседника Комисије у материји спољних послова);
- помагању председнику Европског савета и председнику Комисије у обављању задатака у материји спољних послова;
- сарадњи са државама чланицама и њиховим органима, посебно у пружању логистичке помоћи државама чланицама у трећим земљама и,
- сарадњи са Европским парламентом.⁸

⁷ COUNCIL DECISION of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU), *Official Journal of the European Union*, L 201/30, pp. 30-41.

⁸ Члан 1 Одлуке.

Одлуком је утврђена и унутрашња организација Службе која подразумева централну управу оличену у Извршном генералном секретару и делегације ЕУ у трећим државама и при међународним организацијама. Извршни генерални секретар је одговоран Високом представнику и задужен за руковођење Службом. Њему помажу у раду два заменика. Централна управа је према одлуци састављена од генералних директората који, између осталог, морају да садрже мање јединице задужене за све земље и регије света, као и јединице задужене за кадровске, финансијске, управне и медијске послове и јединице за поступање у кризним војним и цивилним ситуацијама.⁹ Оваква структура Службе захтева пребацивање одређених послова и организационих јединица Генералног секретаријата Савета и Комисије под окриље Службе. Коначна листа тих тела дата је у анексу ове Одлуке. Делегације ЕУ, којих има 136 у овом тренутку, такође чине саставни део Службе.¹⁰ Њима руководи шеф делегације који је одговоран Високом представнику. Комисија може да доставља одређене инструкције Служби. Као што је то предвиђено Уговором из Лисабона, делегације у свом раду сарађују са дипломатским мисијама држава чланица. Одлуком је делимично појашњен начин запошљавања, односно избора у Службу. Уговором из Лисабона се само предвиђа да се Служба састоји од службеника из одговарајућих јединица Генералног секретаријата Савета и Комисије, као и особља упућеног од стране националних дипломатских служби држава чланица. Зато је посебно било важно утврдити однос између службеника Уније и националних дипломата који се запошљавају у Служби, како би се очувала наднационалност овог тела. Одлуком је предвиђено да ће бар 60% запослених долазити из редова сталних службеника Уније на нивоу администратора, док ће једна трећина службеника долазити из редова дипломата држава чланица. Процењује се да ће од 1. јануара 2011. године укупно 1525 службеника Комисије и Генералног секретаријата Савета бити пребачено у Службу, док ће нових сто радних места бити накнадно утврђено која ће покривати преосталу трећину од укупног броја службеника. Службеници из осталих органа ЕУ моћи ће да се пријављују за слободна радна места у Служби од јула 2013. године. Како су посебно представници земаља централне и источне Европе изразили сумњу у подједнаку географску заступљеност у редовима Службе, одлуком је предвиђено

⁹ Члан 4. Одлуке.

¹⁰ Уговором из Лисабона Европска унија постаје један субјект права који ће у себи садржати и Европску унију и Европску заједницу, што се одразило и на правни статус делегација Комисије које су постале делегације Уније.

неколико механизма за одржавање једнаке географске и полне заступљености од којих је значајан географски услов приликом избора на радно место, као и извештај Високог представника у коме важно место заузима порекло и пол службеника у Служби. Поред географског критеријума води се рачуна и о постигнутим резултатима приликом запошљавања, као и способности и моралном интегритету кандидата. Још једно од питања које је разјашњено одлуком, а које је такође било предмет расправе јесте финансирање саме Службе. Ово питање је нарочито било важно због могућности да Европски парламент контролише рад овог тела, која се везује за финансирање из буџета ЕУ, што је коначно и утврђено одлуком као начин финансирања. Парламент ће имати и политичку контролу над радом Службе која се посебно огледа у његовој улози приликом постављења шефова делегација у земљама које Парламент сматра важним. Коначно, одлуком је прецизније прописана надлежност Службе у раду Комисије, тачније у спровођењу развојне политике ЕУ, како би се обезбедила уједначеност приступа органа ЕУ у материји спољне политике. Будући да ће мање јединице у одређеним генералним директоратима бити задужене за земље и регије света, Служба ће временом изградити аналитичке и стратешке ресурсе за спровођење развојне политике. То је и разлог што се овом Одлуком Служби поверава надлежност да, заједно са представницима Комисије под руководством комесара за развојну политику припрема предлоге под окриљем Европског фонда за развој и других инструмената развојне политике.¹¹ На овај начин, Високи представник и комесар за развојну политику предлажу нацрт Комисији која потом шаље предлог Савету и Европском парламенту, чиме започиње редовни законодавни поступак. Слична надлежност Службе је утврђена и у случају дефинисања предлога у области сарадње са суседним земљама.

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Високи представник за спољне послове и политику безбедности, Комисија и државе чланице су задужене за примену ове Одлуке и предузимање неопходних мера. Високи представник ће такође доставити Европском парламенту, Савету и Комисији извештај о раду Службе до краја 2011. године. Имајући у виду резултате у раду Службе, Високи представник ће до средине 2013. године припремити преглед рада Службе и предложити Савету евентуалне измене ове Одлуке. Одлука је ступила на

¹¹ Члан 9, став 4. Одлуке.

снагу 3. јула 2010. године, изузев финансијских одредби и одредби о запошљавању. У року од месец дана од ступања на снагу ове Одлуке, Високи представник ће доставити Комисији процену прихода и расхода Службе, како би Комисија предложила измену буџета ЕУ.

V) ИЗВОРИ

- “Council decision of 26 July 2010 establishing the organisation and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU), *Official Journal of the European Union*, L 201/30, pp. 30-41;
- Duke, Simon, *The Lisbon Treaty and External Relations*, EIPASCOPE 2008/1;
- “Lisbon Treaty”, *Official Journal C 83 of 30.3.2010*, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>, на дан 10. августа 2010. године.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Оснивање Европске службе за спољно деловање, познатије као Европска дипломатска служба, заокупља пажњу јавности већ од самог потписивања Уговора из Лисабона који утврђује правни основ за формирање овог тела. Будући да је надлежност за одношење одлуке о оснивању поверена Савету Уније, јула 2010. године усвојена је одлука којом су коначно прописани састав, начин функционисања и надлежности овог тела, а која је овом приликом анализирана. На овај начин разјашњена су многа питања која су била предмет расправа у последњих месеци, посебно забринутост око састава Службе који, с једне стране, мора да гарантује њену наднационалност, али, с друге стране и равномерну географску заступљеност националних дипломата, као и питање њеног финансирања. Значај упознавања са организацијом и радом Службе произилази из саме надлежности овог тела задуженог за материју спољне политике. Штавише, присуство делегације Уније као саставног дела Службе на територији Републике Србије захтева упознавање стручне јавности са њеним радом. Посебно ће бити интересантно отварање организационе јединице у оквиру једног од генералних директората Уније која ће бити надлежна за нашу земљу, али и за регију Западног Балкана.