

Уговор о Уставу за Европу и његов утицај на област спољних односа Европске уније и на положај СЦГ

Закључење Уговора о Уставу за Европу (Устав ЕУ) у јуну 2004. године обележава крај процеса започетог распадом блоковске поделе Европе, који је сада симболично компетиран проширењем Европске уније и преко граница бившег СССР-а. Некадашњи француски председник Митеран је европске интеграције поредио са градњом средњовековних катедрала које је трајало генерацијама: свако ново доба би додавало понешто на дотадашњу конструкцију. У том смислу, Устав за Европу представља завршетак основне грађевине, укључујући и њен кров и њен нови спољни изглед. Он би требало да стави тачку на непрестане промене кроз које су пролазиле некадашње Европске заједнице у последњих деценију и по. У том периоду, бележимо четири серије великих институционалних реформи (Мастрихт, Амстердам, Ница, Брисел), као и два таласа проширења Уније (на север и на исток Европе). Свака од ових институционалних реформи представљала је корак напред у односу на претходну етапу. Европска унија је, тако, постепено измењена до непрепознативости у односу на раније Европске заједнице: проширила је и продубила своје надлежности, увела заједничку валуту, увела нове механизме и инструменте одлучивања и функционисања и постала далеко више од обичне међународне организације - практично нека врста (кон)федералног ентитета, који у мањем или већем обиму делује практично у свим питањима којима се бави и једна класична држава.

Када се ради о спољним односима и међународном положају Уније, са Уставом за Европу долази до серије иновација и новог напретка, који се надограђују на већ постигнуте реформе из претходних етапа (Уговор из Нице). Највећа измена се односи на саму `конструкцију` грађевине, односно на институционалне аспекте. Други велики напредак се односи на област заједничке безбедносне и одбрамбене политике, као једне од компоненти заједничке спољне политике Уније. Може се чак рећи да након усвајања Устава за Европу, ЕУ више неће бити само политичка и економска унија, него ће постати и војноодбрамбени пакт.

Но, кренимо из почетка. У првом реду, Европска унија ће са Уставом за Европу добити експлицитан међународни субјективитет, односно постати правно лице, што до сада није био случај (до сада су статус правног субјекта имале само Европске заједнице, као уже компоненте ЕУ).

Док је досадашња Европска унија била заснована на прилично вештачкој подели између тзв. `заједничке спољне и безбедносне политике` (тзв. "други стуб сарадње") и спољних економских односа ЕУ (тзв. `први стуб сарадње`), односно на два различита уговора, та подела се са новим `уставом` дефинитивно укида. Све области спољних односа Уније, као и питања заједничке одбрамбене политике подведени су под исти кров, односно у једно поглавље јединственог Уговора (до сада су важила два одвојена уговора о ЕУ, односно о ЕЗ). Ова промена, међутим, не подразумева и потпуно исти начин одлучивања. О питањима класичне `спољне

политике` и даље ће се одлучивати једногласно (уз мање изузетке), за разлику од већинског одлучивања (тј. `квалификоване већине") у другим спољним, претежно економским областима (трговина, енергетика, саобраћај, рибарство и др.)

Следећа иновација у Уговору такође има институционалан карактер. Наиме, док је досадашња правна и функционална подела између `спољне политике` и `међународних економских односа` била отелотворена и одвојеним функцијама `Високог представника` ЕУ за спољне односе (Х. Солана) и комесара задуженог за спољне односе (до сада је то био Британац Крис Патен), од ступања на снагу Устава, уводи се заједничка функција `министра иностраних послова` Европске уније. Тиме ће бити извршена `персонална унија` између поменуте две врсте међународних делатности, односно много боља усклађеност у међународном наступу Уније. Да кохезија између онога што је радио г. Солана (тј. Савет ЕУ) и послова за које је био задужен г. Патен (тј. Комисија ЕУ) до сада није била перфектна, најбоље сведочи случај формирања државне заједнице Србије и Црне Горе, под утицајем ЕУ.

Међутим, вратимо се Уставу за Европу. Министра иностраних послова Уније, који ће истовремено имати и функцију потпредседника Комисије ЕУ, постављаће Савет министара. Он ће бити задужен за међународно представљање Уније, за вођење преговора, као и за функционисање дипломатске службе ЕУ, укључујући и предвиђени дипломатски апарат у оквиру администрације ЕУ.

У међународном представљању ЕУ министар иностраних послова неће бити сам. Наиме, Уставом је предвиђен и избор `председника` Европског савета (шефови држава и влада земаља ЕУ), који ће такође `обезбеђивати међународно представљање Уније у питањима заједничке спољне и безбедносне политике` - уз поштовање надлежности које има министар иностраних послова.

Дакле, од када Устав ЕУ ступи на снагу, Унија ће, условно речено, имати и свог `председника`, као и `министра иностраних послова`, слично организацији самих држава чланица. Овим ће, према томе, дефинитивно бити превазиђена позната примедба Хенрија Кисинџера да не зна чији број телефона треба да окрене да би разговарао о ставовима ЕУ приликом неке међународне кризе.

Новим Уставом ЕУ је дата и много јаснија и конзистентнија структура међународних надлежности Уније, утврђени су јасни циљеви њеног међународног деловања, као и подела на `искључиве`, `експлицитне` и `имплицитне` надлежности, у складу са досадашњим тумачењима права ЕУ које је дао Суд правде ЕУ. Посебно је значајно и ново формулисање искључивих надлежности ЕУ у оквиру заједничке спољнотрговинске политике, која од сада обухвата и питања страних директних улагања, трговине услугама и комерцијалних аспеката интелектуалне својине.

Једну од иновација Устава представља и увођење институционалног концепта »политике суседства«. Предвиђено је да ће ЕУ са својим суседима (»непосредно

окружење») закључивати и специфичне врсте споразума, заснованих на заједничким вредностима и специфичним интересима. Ове одредбе ће се, вероватно односити на будуће односе Уније са државама бившег СССР-а, као и са земљама јужног Медитерана и (можда) Блиског истока. Посебна поглавља у Уставу су посвећена подршци Уније развоју у свету, хуманитарној помоћи, сарадњи са међународним организацијама и начину преговарања и склапања међународних уговора. Може се, међутим истаћи да се углавном ради о преузимању досадашњих, постојећих одредби ЕУ, уз њихову јаснију презентацију. Треба ипак напоменути даље знатно јачање улоге Европског парламента у формулисању, а посебно у контроли међународне политике ЕУ. ЕП ће, уз Савет министара, бити задужен и за ратификацију свих међународних уговора које ће Унија у будућности склапати (до сада, на пример, ЕП није имао скоро никакву улогу у ратификацији међународних трговинских споразума Уније).

Као што смо већ напоменули, посебно су значајне иновације у области заједничке безбедносне и одбрамбене политике. Може се чак рећи да се са ступањем на снагу новог Устава о ЕУ може говорити о постојању заједничке одбрамбене политике. Тако је у уговор укључен низ сасвим нових одредби, попут клаузуле о узајамној помоћи за случај војне агресије против једне од држава чланица, проширен је број тзв. `задатака из Петербурга` (тј. деловања у мировним операцијама), затим је уведена тзв. `клаузула солидарности` међу чланицама (за случајеве терористичког напада или великих несрећа), формирана је Европска агенција за наоружање, истраживања и војне капацитете, предвиђена је могућност тзв. `сталне структурне сарадње` у питањима одбране између мањег броја држава чланица ЕУ итд.

У целини, можемо да истакнемо да Уговор о Уставу за Европу представља озбиљан напор да се Европска унија трансформише у реалну политичку заједницу земаља које деле `заједничку судбину` и да се Уставом успостави, за њене грађане и за свет много јаснија и потенцијално ефикаснија, иако врло сложена структура – нека врста мирнодопске, демократске »империје«. У области спољних односа, Унија ће у начелу деловати много конзистентније и јасније, а круг њених активности ће бити даље проширен.

На крају, можемо се запитати како ће ове промене утицати на земље западног Балкана, које су за сада остале изван процеса ширења Уније, односно на СЦГ. Земље западног Балкана су, као што је познато, `потенцијални кандидати`, а Хрватска и Македонија су већ поднеле и захтеве за чланство у Унију.

Треба напоменути да текст Уговора о Уставу предвиђа да би он требало да ступи на снагу 1. новембра 2006. године, у години када ће можда бити завршен садашњи процес ширења ЕУ на 27 или 28 држава чланица (преговори се још увек воде са Румунијом и Бугарском), а која и из других разлога може бити значајна за наш регион (референдум у ЦГ, Косово итд.)

Одредбе и критеријуми који се односе на услове уласка у чланство у Унију нису измењени новим »уставом«. Једино су, као новост, у текст укључене и одредбе које предвиђају процедуру евентуалног изласка неке земље из чланства Уније.

Међутим, иако формални критеријуми уласка у чланство ЕУ нису мењани Уговором, нема сумње да са сваким проширењем Уније задатак наредних кандидата за чланство постаје сложенији. Једноставно, тзв. корпус »правних тековина« (acquis communautaire) Уније је све већи, а њена структура и начин функционисања све сложенији. У време уласка Шпаније у ЕУ (средина 80-их година прошлог века) укупан број страница свих прописа тадашње ЕЗ износио је око 40.000, док се сада попео на преко 100.000, да и не говоримо о проширењу надлежности у многе нове секторе.

Осим овога, велико проширење ЕУ на Централну и Источну Европу доноси и једну психолошку промену на нивоу политичких чинилаца у државама чланицама. Наиме, са овогодишњим проширењем, неки политички чиниоци у земљама ЕУ имплицитно подразумевају да је историјска мисија, односно обавеза Уније према осталим европљанима (на истоку) у суштини комплетирана, па да са даљим ширењем не би требало журити и да ЕУ у наредном периоду треба да се посвети сама себи. Унија ће у овој деценији у првом реду бити посвећена `варењу`, односно асимилацији новоприселих држава чланица, као адаптацији нових институционалних аранжмана предвиђених Уставом за Европу (наравно, под условом да »Устав« буде ратификован у свим државама чланицама).

Дакле, иако се принцип будућег чланства земаља западног Балкана неће доводити у питање, улазак у чланство је објективно све сложенији и вероватно и дужи процес, којим би могао бити повезан и са решавањем неких других сложених питања која се налазе пред Унијом, попут чланства Турске и слично.

Србија и Црна Гора ноторно заостају у ритму институционалног приближавања Унији, што је добрим делом (иако не искључиво) проузруковано нашим интерним спором око тога да ли у Унију треба ући скупа или одвојено. Закључење споразума о стабилизацији и придруживању СЦГ и ЕУ је потпуно неизвесно, јер је и израда студије о изводљивости преговора о закључењу овог споразума готово целу годину у потпуном застоју. Оваква ситуација на дужи рок угрожава виталне интересе земље и није одржива. Ипак, имајући у виду новоуспостављено `Европско партнерство` између ЕУ и земаља западног Балкана, процес приближавања ЕУ није заустављен, а и уговорна сарадња би могла бити релативно брзо успостављена.

Сматрамо да би део (институционалног) кашњења у процесу приближавања ЕУ могао бити надокнађен тако што ће Србија (или СЦГ) поднети званичан захтев за чланство у ЕУ у истом моменту када буде потписан Споразум о стабилизацији и придруживању (ССП) са Унијом. Преседан већ постоји - овако је раније поступила Словенија (1996. г), која је тиме успела да `ускочи у воз` преговора о чланству у Унију. У случају СЦГ, пожељан рок за подношење захтева за чланство у Унији, односно за закључење SSP би могла бити већ 2006. година. Тиме би друга

половина ове деценије могла бити искориштена за убрзање реформи и за брже усвајање `правних тековина` Уније, како би преговори о чланству могли бити завршени негде око 2010. године.

Др Душко Лопандић