

НОВА ЕВРОПСКА ДИПЛОМАТИЈА¹

Ирина Жарин, Министарство спољних послова, Србија и Црна Гора

Са израдом нацрта за Устав ЕУ обухваћене су и поједине области спољнополитичких активности које у досадашњим уговорним односима европских држава нису помињане у заједничком институционалном оквиру. Конкретан предлог за увођење нове институције «министра спољних послова ЕУ» на изванредан начин је и формализовао предлог за увођење заједничког дипломатског апарата у државама чланицама ЕУ. Прво саслушање о будућности Европске дипломатске службе (European External Action Service - EEAS) у Европском Парламенту је указало и на фундаментална разликања чланица али и појединих ЕУ институција, нарочито у погледу овлашћења будуће дипломатске службе ЕУ и њених институционалних односа са Комисијом ЕУ.

УСТАВНИ ОКВИР

Нацрт Устава ЕУ врло широко дефинише дипломатску службу, остављајући притом доста маневарског простора за практичну примену система EEAS. Уставни споразум ће свакако бити искоришћен као правна основа за успостављање заједничке дипломатске службе, а по речима Генералног секретара Савета ЕУ, Џима Клоса, «то ће бити служба која неће бити потпуно интегрисана како у систем Комисије ЕУ тако ни у оквиру Савета ЕУ.» Међутим, по уставним одредбама не предвиђа се ни формирање засебне службе у виду нове институције која ће бити потпуно одвојена од Комисије ЕУ и Савета ЕУ. Нацрт Устава ЕУ је у погледу «вишезначних улога» будућег министра спољних послова ЕУ врло јасан. Наиме, како тврди Џ. Клос, «он или она ће обављати више функција јер ће у исто време бити и подпредседник КЕУ и председник Савета за спољну политику. Стога ће главни задатак бити осигурање кохерентности спољне политике ЕУ и координација спољних димензија других комунитарних политика.» Са друге стране, нацрт Устава ЕУ није унифицирао дужности односно процедуре одлучивања по различитим питањима које се још увек налазе било у надлежности Заједнице или у оквирима међудржавне сарадње. Џ. Клос закључује да «оснивање дипломатске службе ЕУ не подразумева комунитаризовање одбрамбене политике или пак пребацивања комунитарних аспеката спољне политике у оквиру међудржавне сарадње.»

ПОЛИТИЧКИ ТРОУГАО: КОМИСИЈА ЕУ- САВЕТ ЕУ - ЕВРОПСКИ ПАРЛАМЕНТ

За разлику од представника Савета ЕУ, службеници Комисије ЕУ наглашавају да је неопходно у потпуности испоштовати оквиру надлежности Комисије ЕУ. По

¹ Извори: Комуникација Комисије ЕУ, бр. IP/05/546, Комуникација Комисије ЕУ, бр. MEMO/05/153 и Bulletin Quotidien Europe, бр. 8932, 21/04/05, Брисел.

питању статуса будуће дипломатске службе ЕУ, сама Комисија и даље има нејасну позицију. Наиме, нејасноће се могу видети у погледу укључивања војног особља у дипломатску службу, чиме се она не би могла наћи у институционалном оквиру Комисије ЕУ. Међутим, ако је главни задатак дипломатске службе да координира спољне активности Комисије ЕУ, не постоји адекватно образложење због чега би се она нашла ван Комисије ЕУ. На европској политичкој основи, поставља се и питање одговорности односно контролисања рада будуће дипломатско – конзуларне службе. Да ли ће завршни извештај да се подноси Савета ЕУ или пак Комисији ЕУ, је и даље осетљива тема, имајући у виду проширени списак овлашћења које је Савет ЕУ добио са уставним нацртом, као и предложени нови систем гласања и одлучивања. Због ових и сличних разлога, службеници Комисија ЕУ остављају питање «припадности» будуће дипломатско - конзуларне службе ЕУ отвореним са очекивањем да ће се изнаћи *sui generis* решење.

Са овим ставом КЕУ начелно се слажу чланови Комитета за спољне послове при Европском Парламенту. Међутим, како истиче Елмар Брок, председавајући овог комитета «то не значи аутоматски да дипломатска служба треба да буде аутономна у свом раду.» По њему, уколико се тежи очувању комунитарног метода рада, онда будућа дипломатска служба ЕУ треба да буде интегрисана у Комисију ЕУ. Е. Брок сматра, такође, да би искључивање важних комунитарних аспеката попут трговине, развоја и преговора о придруживању из надлежности дипломатске службе ЕУ било контрадикторно. Чак и ако би се ове надлежности изузеле из ЕЕАС, развој спољне политике ЕУ током наредног периода ће резултирати да КЕУ у потпуности изгуби своја интерна овлашћења укључујући и оне које тренутно има, што је свакако неприхватљиво. У том случају, Комисија ЕУ би се свела на пуку «машину унутрашњег тржишта». Е. Брок, стога, предлаже да ЕЕАС буде интегрисана у систем КЕУ на административном, буџетском и органском нивоу. У случају области где Савет ЕУ има ексклузивне надлежности за спољну акцију, Комисија ЕУ и ЕЕАС не би требало да ометају примену одлука држава чланица.

ДИПЛОМАТСКО - КОНЗУЛАРНА СЛУЖБА ЕУ

У досадашњим расправама се назире решење према коме би, по логици ствари, тренутно оперативне делегације Комисије ЕУ у свету требало да буду у систематизацији будуће дипломатске службе и директно одговорне министру спољних послова ЕУ. Њихов статус се не би драстично мењао, јер се по важећим међународним документима који третирају дипломатско-конзуларне односе, делегације воде као равноправна дипломатска представништва и њихово особље има дипломатски статус и одговарајуће имунитете и привилегије. Једина новина односи се на измену у називу представништва, тако да би се уместо термина «делегација Комисије ЕУ» користио назив «делегација заједнице». Међутим, уређење будуће дипломатско - конзуларне службе са седиштем у Бриселу се увелико разматра у контексту унутрашње систематизације рада. Наиме, постоје размишљања да је неопходно извршити поделу на секторе који ће пратити географски издељена подручја, односно појединачне тематске секторе, чији рад не би требало да се

подудара са оним који се обавља у Комисији ЕУ. Нарочито се подвлачи да кључне комунитарне области попут трговине, развоја и преговора о придруживања треба оставити ван надлежности дипломатске службе ЕУ. Поред ових, велика пажња је посвећена и другим, наизглед техничким питањима о саставу, критеријуму за одабирање и броју запослених у овој служби, оквирном буџету и слично.

Међутим, са друге стране, ма колико различита мишљења на тему изградње «дипломатске службе ЕУ» изгледала противречна и песимистична, прави проблем настаје са појашњавањем «конзуларних задужења» будућих ДК представништва ЕУ. По важећим међународним уговорима и конвенцијама о дипломатско-конзуларним односима признато је, поред обављања функције представљања земље у иностранству, ширења и прикупљања одговарајућих обавештења, олакшавања економских и других облика сарадње, такође, и заштита права грађана који привремено живе и раде на територији земље домаћина. Обављање конзуларних задатака, које обухватају прилично широк дијапазон активности, намеће питање на који начин ће ДК представништво ЕУ обављати овај задатак, у којој мери и са којим циљем. Једним делом, појашњење даје недавно публикован документ Комисије ЕУ под називом «Хашки програм»² који управо има задатак да кроз свој програм од «10 тачака» представи у ком смеру ће заправо тећи активности ЕУ према трећим земљама. У корак са тим, тече и промовисањем нових информационих система који служе као техничка подршка даљем унапређењу Шенген система. Нови Шенген 2 систем би требало да постане оперативан већ од 2007. године, а нови центар за сакупљање информација за потребе издавања виза на граничним прелазима нове ЕУ25, биће смештен у Кракову, Пољска³. Са једне стране, овај систем обећава бржи проход информација на основу којих ће се и брже доносити одлуке за издавање односно ускраћивање виза Шенген система. Међутим, са друге стране, овај систем може бити озбиљно доведен у питање уколико се установе могућности манипулисања изузетно великом базом података чиме би се не само прекршила основна људска права већ и нарушио, на одређени начин, суверенитет и интегритет треће земље у питању.

У СУСРЕТ НОВОЈ ЕВРОПСКОЈ ДИПЛОМАТИЈИ

На основу претходно наведених ставова службеника из појединих ЕУ институција, могуће је извући општи закључак да су разматрања о будућем месту, улози и значају дипломатско – конзуларне службе ЕУ још увек у зачетку. Међутим, на спољно-политиком плану, примећују се извесни кораци које је ЕУ предузела у контексту примене другачијег приступа у мултилатералној дипломатији. Наиме, у току претходне године могли су се уочити јединствени наступи држава чланица ЕУ односно ЕУ као субјекта међународних односа на седницама Генералне Скупштине

² У самом документу је детаљно образложено свих десет тачака: (1) основна права и држављанство, (2) борба против тероризма, (3) управљање миграцијама, (4) унутрашње границе, спољне границе и визе, (5) заједничко азилантско подручје, (6) интеграција мањина, (7) приватности и сигурност у дељењу информација, (8) борба против организованог криминала, (9) грађанска и кривична правда, и (10) слобода, правда и безбедност.

³ Комуникација Комисије ЕУ, бр. МЕМО/05/153.

УН и активног учешћа у доношењу појединих резолуција. Са друге стране, ЕУ је у овакве наступе на индиректан начин укључила и земље «будуће» односно «потенцијалне» кандидате, који се придружују декларацијама које Савет ЕУ доноси о већини актуелних политичких збивања у свету. У прилог настојању да се ЕУ идентификује и третира као равноправни субјект међународног права, државе чланице ЕУ су покренуле иницијативу за разматрање јединственог наступа ЕУ на заседањима Дунавске комисије. Имајући у виду, да се расправа о будућој дипломатско - конзуларној служби ЕУ третира са великом озбиљношћу и да је изгледан скори почетак рада, у току ове године се могу очекивати фреквентнији наступи сличног типа са истим циљем.

Постизање унутрашњег политичког консензуса међу лидерима ЕУ утицало је и на даљи развој идеје о ЕУ као наднационалној организацији са признатим међународно-правним субјективитетом и као равноправним субјектом међународних односа. На билатералном плану, ЕУ ће успостављањем своје дипломатско - конзуларне службе утицати на даљи рад не само дипломатских служби држава чланица већ и на рад других држава са којима има значајне политичко-економске односе.

Такође, ове промене у Заједничкој спољној и безбедносној политици ЕУ утицаће великим делом и на будуће спољно-политичке ангажмане, нарочито држава које се налазе у њеном непосредном окружењу, а поготово оних које су оквалификоване као «потенцијални»⁴ кандидати.

⁴ Мисли се на земље Западног Балкана.