

СПОЉНИ ОДНОСИ И ПОЛИТИКА

UDK: 339.9:061.1
Bibliid 1451-3188, 10 (2011)
Год X, бр. 35–36, стр. 164–183
Изворни научни рад

Мр Жаклина НОВИЧИЋ
мр Ивона ЛАЂЕВАЦ¹

ЕВРОПСКА СЛУЖБА
СПОЉНИХ ПОСЛОВА

ABSTRACT

The Lisbon Treaty has been the basis for the emergence of the European External Action Service (EEAS), which is by its role directed towards a more coherent common EU foreign and security policy and enhancement of the European role and power in a changing world. This paper presents the organizational potential for accomplishment of the EEAS. But, some ambiguous provisions and arrangements can potentially create practical tensions among the EU institutions. Regardless, the main tension in the field of foreign and security policy, as one of traditional areas of states sovereignty, has remained between powers of EU bodies and competences of its member states.

Key words: EU diplomacy, Common Foreign and Security Policy, European External Action Service, High Representative for Foreign and Security Policy.

1) НАСТАНАК И СВРХА ФОРМИРАЊА

На темељу Лисабонског уговора (ступио на снагу 1. децембра 2009), европски шефови држава и влада изабрали су за првог председника Европског савета бившег белгијског премијера Хермана Ван Ромпеја (*Herman Van Rompuy*), док је на место новог шефа дипломатије, преименованог сада у високог представника Уније за спољну и безбедносну политику, са места комесара за трговину дошла Британка

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд.

Кетрин Ештон (*Catherine Ashton*).² Творци новог реформског уговора ЕУ надају се да ће ове две функције, између осталих промена у спољној и безбедносној политици ЕУ, допринети својеврсној персонализацији надлежности у овој области европске политике, тиме и повећању одговорности за њу, као и њеном даљем унапређењу. У циљу јачања заједничке европске спољне и безбедносне политике, као и улоге и моћи ЕУ у свету који се све више мења, после Лисабона настаје и Европска служба спољне акције или Европска служба спољних послова (*European External Action Service*, у даљем тексту Служба спољних послова, ССП), као *de facto* министарство спољних послова и дипломатска служба Уније.³

Формирање Службе спољних послова се, поред нових функција и надлежности, сматра једном од најзначајнијих промена у области заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ (*Common Foreign and Security Policy*).⁴ О стварном карактеру свих ових промена, посебно у контексту расподеле надлежности између држава чланица и ЕУ, расправљало се и током ратификације Лисабонског уговора, као и у претходној расправи о будућности ЕУ, а забележени су и уставносудски процеси по тужбама које су ишле и дотле да тврде да је са Лисабонским уговором дошло до недозвољене *супранационализације* спољне и безбедносне политике ЕУ, и до стварања

² После неуспеха ратификације тзв. Европског устава, приликом повратка на концепт уговорне ревизије који је резултирао Лисабонским уговором, најпре је напуштена терминологија која се обично користи на нивоу државе. При тој реформулацији, „министар спољних послова Уније” (*Union Minister for Foreign Affairs*) постао је – високи представник Уније за спољну политику и безбедност (*High Representative of The Union for Foreign Affairs and Security*). Пре Лисабона је на том месту, под нешто измењеним називом – високи представник заједничке спољне и безбедносне политике (*High Representative of the Common Foreign and Security Policy*) – десет година био Хавијар Солана (*Javier Solana*, 1999–2009).

³ Превод на српски језик назива нове дипломатске службе ЕУ – Европска служба спољних послова, већ се одомаћио у медијима, текстовима и неким књигама о овој материји, мада би требало да је прецизнији превод Европска служба спољне акције. У овом раду се, стога, по већ створеном обичају и даље користи назив служба спољних послова (ССП), иако би коректније било да се користи израз „спољна акција” (или спољна активност, деловање, *external action*), управо због напомене из претходне фусноте о томе да се Лисабонским уговором желела избећи терминологија која се обично користи на нивоу државе из одбаченог Устава Европе. Термин „спољни послови”, дакле, сугерише да се више ради о државотворном моделу политике од термина „спољна акција”, а то се Лисабонском ревизијом управо желело избећи.

⁴ Више о новинама у спољној и безбедносној политици ЕУ генерално видети у: Жаклина Новичић, „Новине у спољној и безбедносној политици Европске уније после Уговора из Лисабона”, *Међународни проблеми*, август 2010, Vol. LXII, бр. 3, стр. 397–417.

„машинерије спољне политике која, према споља, има квазидржавну природу” и има далекосежне спољнополитичке надлежности.⁵

Може се рећи да и по ступању на снагу Лисабонског уговора у одлучивању о спољној политици ЕУ наставља се са применом, генерално посматрано, међу-владиног метода рада (*intergovernmentalism*), који је сада донекле измењен. Али пре свега треба подсетити на то да је са Лисабонским уговором први пут извршена категоризација и класификација надлежности на искључиве надлежности ЕУ, надлежности које она дели са државама чланицама (заједничке надлежности, категорија која одговара досадашњим конкурен-тним надлежностима), и надлежности за извршење акција подршке, координације и допуне (у односу на активности држава чланица). Поред тога, Уговор наводи и две области које немају категорију поменутих надлежности већ се регулишу независно, и где спада и заједничка спољна и безбедносна политика (поред координације економске политике и запошљавања).⁶ Коначно, имајући у виду последњу уговорну ревизију, може се рећи да се посебна процедура одлучивања у области спољне политике ЕУ, насупрот *комунитарном* методу, одликују следећим карактеристикама:

- 1) У одлучивању у овој области превласт задржавају органи у којима су заступљене државе чланице – *Европски савет* и *Савет*, али сада са значајном новом функцијом *председника Европског савета* и проширеним надлежностима *високог представника* за спољну и безбедносну политику, као и са значајним овлашћењима *Комисије* у оквиру обухватније спољашње активности Уније (*external action*);⁷ то даље значи да се у овој области *Европски парламент* (ЕП) само консултује али, као што ће се видети касније у тексту, он црпи извесну додатну моћ из надлежности за усвајање буџета ЕУ, тиме и буџета за заједничку спољну политику и безбедност.

⁵ Генерално, ова група оптужби односи се на „распродају државне суверености”, како гласи један од жалбених навода које је преиспитивао немачки Савезни уставни суд током 2009. године, у процесу којим је могла бити заустављена ратификација Лисабонског уговора у Немачкој, а тиме и у ЕУ. Видети: BverfG, Urteil vom 30. Juni 2009, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (1–421)], Internet, <http://www.bverfg.de>, 8/8/2010.

⁶ Видети чланове 2–6 УФЕУ.

⁷ Област спољне и безбедносне политике је сада смештена под окриље шире области – тзв. спољне активности Уније (Пети део Уговора о функционисању ЕУ), где спадају и заједничка трговинска политика, и сарадња са трећим земљама и хуманитарна помоћ. У намери да укаже на то да битна разлика и даље постоји између овлашћења ЕУ у области спољне политике и безбедности и осталих области спољне активности, творци Уговора су се определили да само ову прву област уреде Уговором о ЕУ (не дакле и Уговором о функционисању ЕУ).

- 2) *Једногласно* доношење одлука у Европском савету и Савету, уз изузетке. Наиме, пошто је заједничка спољна и безбедносна политика подређена *специфичним правилима и процедурама*,⁸ што значи да ову област дефинишу и имплементирају Европски савет и Савет делујући једногласно – изузетно, како Уговор предвиђа, Савет има могућност да делује и *квалификованом већином* у случајевима: а) када усваја одлуку којом дефинише акцију или став Уније на бази одлуке Европског савета која се односи на стратешке интересе и циљеве Уније; б) када усваја одлуку Уније којом се дефинише акција или став Уније на предлог који је поднео високи представник, следећи посебан захтев Европског савета, на његову сопствену иницијативу или иницијативу високог представника; када усваја било коју одлуку којом се имплементира одлука којом се дефинише акција или став Уније; и када поставља специјалног представника.⁹
- 3) Изричито је забрањено усвајање законодавних аката, али се по први пут уводе *обавезујући акти* које доноси Европски савет у овој области. Иако нису законодавног карактера, ови акти обавезују у целини и непосредно онога коме су упућени.¹⁰
- 4) Коначно, у овој области не постоји правосудна контрола ЕУ, уз два новоуведена уска, али битна, одступања која омогућавају надлежност Суда правде ЕУ, а који се односе на контролу законитости одлука којима се уводе ограничавајуће мере за физичка и правна лица на бази одредаба о заједничкој спољној и безбедносној политици.¹¹

⁸ Видети члан 24.1(2) (бивши члан 11 Уговора о ЕУ, УЕУ) и декларације бр. 13 и 14 уз Уговоре.

⁹ Видети: члан 31 (пара. 1–2) УЕУ. Даље се наводи да се овакво гласање неће предузети ако неки члан Савета изјави да намерава да се супротстави усвајању одлуке квалификованом већином из разлога које је образложио као виталне за националну политику. Тада високи представник, блиско сарађујући са инволвираним државама чланицама, тражи прихватљиво решење, а ако у томе не успе Савет може, делујући квалификованом већином, да захтева да се то питање упути Европском савету на једногласно одлучивање. Поред свега, Европски савет може једногласно да усвоји одлуку којом предвиђа да Савет делује квалификованом већином и у другим случајевима, што се, међутим, не односи на одлуке које имају војне и безбедносне импликације. Процедурална питања Савет решава одлуком већине чланица (члан 31 пара. 3–5 УЕУ).

¹⁰ Члан 24.1(2) УЕУ; члан 288 УФЕУ (ex-члан 249 Уговора о оснивању ЕЗ). Актом те врсте Европски савет бира, на пример, високог представника за спољне послове и политику безбедности. Видети члан 18 УЕУ.

¹¹ Видети члан 40 и члан 24(1) Уговора о ЕУ, и члан 275 Уговора о функционисању ЕУ.

У пракси су међувладин и комунитарни модел одлучивања веома приближени, скоро до неразликовања, што ће бити приказано у тексту који следи. Недоумице у надлежностима, практичној организацији и функционисању нове дипломатске службе ЕУ рефлектују се и на недовољно јасну расподелу буџетских дужности и административних позиција. Европски званичници наду полажу у то да ће се преостала отворена питања решавати током процеса имплементације новина из Лисабонског уговора, и да ће генерално те новине допринети развоју кохерентније и ефикасније спољне политике ЕУ, заједничке дипломатске културе, европском једногласју на међународној сцени, што ће све повећати утицај и моћ ЕУ у савременом турбулентном свету. Са друге стране, скептици тврде да ће нова дипломатска служба само постати место где су посебно видљиве све тензије у односима између појединих држава чланица, између држава чланица и органа ЕУ, као и између самих органа Уније. Тврди се и да ће са овом службом настати једна непотребна, вишеслојна нова чиновничка структура која само доприноси даљој бирократизацији ЕУ.¹² У сваком случају, Европска служба спољних послова тек треба да развије своје могућности и да покаже да ли су оправдане наде или сумње у њен капацитет.

II) РАЗВОЈ ПРАВНОГ ОСНОВА

Најопштији правни основ формирања ССП представља члан 27 параграф 3 Уговора о ЕУ, консолидованог после Лисабона, према којем се високи представник, у извршењу својих задатака, ослања на европску службу спољних послова, која делује у сарадњи са дипломатским службама држава чланица, а састављена је од службеника из надлежних служби генералног секретаријата Савета и служби Комисије, као и од особља које деташирају националне дипломатске службе. Организација и функционисање европске службе спољних послова утврдиће се, према Лисабонском уговору, одлуком Савета, који одлучује на предлог високог представника, после консултовања Европског парламента и одобрења Комисије. Савет је ту одлуку усвојио средином 2010. године, али је усвајање друге пратеће регулативе трајало до краја године.

¹² У том контексту наводи се и податак да ново дипломатско и административно особље ССП има веома висока примања, у распону од 52 до 216 хиљада евра годишње, што значи да ће неки од службеника ССП бити плаћени више од, на пример, британског премијера. Bill Cash, "The EU diplomatic service is taking shape, at taxpayers expense", *Bill Cash's European Journal*, The official blog of the European Foundation, Internet 17.09.2010, <http://europeanjournal.typepad.com>.

И пре ступања на снагу Лисабонског уговора, под шведским председавањем ЕУ одобрен је извештај Европског савета (29–30. октобра 2009), који је одражавао широки консензус о кључним задацима и фигурама будуће службе.¹³ На основу тога, као и консултација са државама чланицама и осталим органима ЕУ, Кетрин Ештон је изнела нацрт одлуке о функционисању и организацији ССП (25. марта 2010).¹⁴ Политички договор високе представнице за спољну политику са представницима ЕП, Савета и Комисије постигнут је средином 2010. године (Мадридски споразум, 21. јун).¹⁵ Након консултовања ЕП и добијене сагласности од Комисије, коначну одлуку о функционисању и организацији нове дипломатске службе усвојио је Савет министара ЕУ у форми савета општих послова 26. јула 2010. године.¹⁶ По усвајању наведене одлуке Савета, Кетрин Ештон је изјавила: „Сада можемо да кренемо унапред ка изградњи модерне, ефикасне и препознатљиве европске службе за XXI век. Разлог је једноставан: Европи је потребан облик који боље штити њене интересе и вредности у свету све веће сложености и фундаменталних промена у моћи”.¹⁷

Одлука Савета из средине 2010. године представља правну одлуку којом се уводи ССП, али она није постала оперативна све док нису усвојени амандмани на друга два правна акта – регулативу о особљу и финансијску регулативу, као и *start-up* буџет ЕУ.¹⁸ Процес усвајања потребних регулатива

¹³ Presidency Report to the European Council on the European External Action Service, 14930/09, 23 October 2009.

¹⁴ Draft Council decision establishing the organisation and functioning of the European External Action Service, 8029/10, 25 March 2010.

¹⁵ Statement of the European Parliament, The High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, the Council and the Commission on the European External Action Service, Quadrilateral Meeting on 21 June 2010, Madrid, 21 June 2010.

¹⁶ Council Decision of 26 July 2010 establishing the organization and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU), *Official Journal of the European Union*, L 201, 3.8.2010, pp. 30–40.

¹⁷ *Council establishes the European External Action Service*, Council of the European Union, Presse 218, 12589/10, Brussels, 26 July 2010.

¹⁸ Regulation (EU, Euratom) No 1080/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 amending the Staff Regulations of Officials of the European Communities and the Conditions of Employment of Other Servants of those Communities, *Official Journal of the European Union*, L 311, 26.11.2010, pp. 1–8; Regulation (EU, Euratom) No 1081/2010 of the European Parliament and of the Council of 24 November 2010 amending Council Regulation (EC, Euratom) No 1605/2002 on the Financial Regulation applicable to the general budget of the European Communities, as regards the European External Action Service, *Official Journal of the European Union*, L 311, 26.11.2010, pp. 9–14.

о финансијама, особљу и буџету окончан је до краја 2010. године. Било је планирано да ССП постане у потпуности оперативна на годишњицу ступања на снагу Лисабонског уговора, али је то пролонгирано за почетак 2011. године. Као што се види из ове хронологије усвајања одговарајућих одлука потребних за формирање ССП, процедура одлучивања у овој области је другачија од традиционалног метода, где Комисија преузима иницијативу након чега ступа у „тријалог” са Саветом и Парламентом. Сада се просец одлучивања одвија у оквиру „пенталог”: о иницијативи високог представника преговарају и државе чланице, Комисија, генерални секретаријат Савета и ЕП. Током усвајања коначних правних аката Европски парламент, који се у овој области само консултује, успео је да искористи чињеницу да је надлежан за одобрење регулативе о финансијама и особљу ЕУ, као и медијски публицитет који је несразмеран његовој формалној моћи одлучивања, и да донекле утиче на реформулацију неких предлога одлука других органа одлучивања. Све у свему, допунска регулација која је усвајана у другој половини 2010. године (регулативе о финансијама и особљу) била је нужна како би се операционализовала ССП као *sui generis* служба, како би се даље регулисао положај и број службеника и особља, омогућила именовања и прецизирала питања финансирања. Са усвајањем ових аката ССП је постала „институција” у оквиру значења регулативе о финансијама ЕУ и добила је своју секцију (број 10) у буџету Уније.

III) ОСНОВНЕ ОДЛИКЕ, САСТАВ И НАДЛЕЖНОСТИ

Функционална самосталност и задаци

Према одредбама одлуке Савета о организацији и функционисању ССП, ова служба представља „функционално самостално тело” Уније, са седиштем у Бриселу, одвојено од генералног секретаријата Савета и од служби Комисије, а под влашћу високог представника.¹⁹ У коначној одлуци Савета није задржана оцена о *sui generis* статусу ССП, што је био један од ранијих предлога,²⁰ мада се фактички ради о служби посебне врсте. ССП има правну способност која јој је потребна за извршење задатака и циљева, као и правну службу, буџет, централну администрацију, особље и делегације у трећим земљама и у међународним организацијама.

¹⁹ *Council Decision of 26 July 2010, Article 1.*

²⁰ *Presidency Report to the European Council on the European External Action Service, 14930/09.*

У погледу задатака, ССП подржава високог представника за спољну и безбедносну политику, осим у тој његовој/њеној основној функцији, и као председника Савета за спољне послове (*Foreign Affairs Council*),²¹ и у функцији потпредседника Комисије. ССП дакле подржава високог представника у извршењу: 1) најпре, мандата вођења заједничке спољне и безбедносне политике, укључујући и заједничку политику безбедности и одбране (мандат добијен од Савета); 2) потом, у својству председника Савета спољних послова, уколико то не наноси штету нормалним задацима генералног секретара Савета; 3) и коначно, у својству потпредседника Комисије, који је одговоран у оквиру Комисије за координацију других аспеката спољне активности Уније, уколико то не наноси штету нормалним задацима одговарајућих служби Комисије.²² Наведене формулације из одлуке Савета о формирању ССП, поред осталог, отварају простор за двосмислена тумачења. Није незамисливо да, на пример, израз „нормални задаци” има различито значење за комесаре и за дипломате ССП.²³

Осим што помаже високом представнику у обављању троструког мандата, ССП помаже и председнику Европског савета, председнику Комисије, и самој Комисији у оквиру њених надлежности из области спољних односа.²⁴ Остаје питање колико ће ССП бити успешна у обезбеђењу *конзистентности* између различитих области спољне политике, као и између тих области спољне и безбедносне политике и других политика ЕУ. За конзистентност и сарадњу задужени су, поред високог представника, и Савет и Комисија. Поред тога, ССП подржава у раду и дипломатске службе држава чланица и делује у сарадњи са њима. Све у свему, ССП сарађује и са државама чланицама, са осталим службама ЕУ и другим актерима који се баве спољном политиком ЕУ, што значи да ће морати да одржава разноврсне аранжмане, како на нивоу

²¹ Савет спољних послова је формиран Лисабонским уговором, одвајањем од Савета за опште послове и спољне односе (*General Affairs and External Relations Council*), формације Савета министара ЕУ. Уз сада преостали Савет општих послова, Савет спољних послова једина је поменута формација Савета министара у Уговорима. Савет спољних послова једном месечно окупља министре спољних послова држава чланица ЕУ.

²² *Council Decision of 26 July 2010*, Article 2–3.

²³ Maxime Lefebvre and Christophe Hillton, “The European Action Service: towards a common diplomacy?”, *European Policy Analysis*, Swedish Institute for European Policy Studies, Issue 6, June 2010, p. 7.

²⁴ ССП се консултује са службама Комисије о свим питањима спољних послова Уније, изузев о питањима која покривају заједничку политику безбедности и одбране. *Council Decision of 26 July 2010*, Article 2 para. 2.

стручних служби, тако и са осталим институцијама и телима ЕУ, све до аранжмана везаних за интерне ревизије и истраге. То ствара, осим могућности за сарадњу, и потенцијал за институционалне и буџетске тензије и конфузије.

Састав, организација и особље

Служба спољних послова ЕУ делује под влашћу високог представника, а састоји се од службеника Комисије и Савета, као и од дипломата држава чланица ЕУ. Релевантне службе Комисије и Савета преносе се на ССП, са централном администрацијом у Бриселу и делегацијама широм света. Досадашње делегације Комисије, још од почетка 2010. „тихо” постају делегације Уније. Служба је проглашена оперативном у децембру 2010, а треба да буде употпуњена најкасније до краја 2011. Дугорочно би у њој требало да остане једна трећина дипломата деташираних из држава чланица, док би остали били из одговарајућих служби других институција ЕУ. Ово је прецизирано током процеса одлучивања о формирању ССП, тј. током процедуре консултовања Европског парламента: када служба постигне пун капацитет, у њој би требало да буде најмање 60 % запосленог особља из органа ЕУ. Такође, до 1. јула 2013. године, ССП ће чинити искључиво службеници секретаријата, Комисије и држава чланица, а после тога за положаје у њој могу да конкуришу сви службеници ЕУ. Коначно, ССП ће по потреби запошљавати и специјализоване секундарне националне експерте.²⁵

Службеници ССП имају између себе иста права, обавезе и третман без обзира на порекло, службу или државу из које долазе, и нема разлике ни између привремених и сталних службеника. Транспарентне процедуре за постављање особља и критеријуме избора одређује високи представник као надлежна власт за именовања. У тај избор укључене су и државе чланице, Савет, и Комисија. При именовањима, прописано је да треба водити рачуна о географској и родној равнотежи, као и о довољном присуству свих држава чланица.²⁶ Прописано је и да запослени у ССП извршавају своје дужности и делују искључиво имајући у виду интерес

²⁵ *Council Decision of 26 July 2010*, Article 6.

²⁶ Као правило прописана је и потреба за мобилношћу, што значи да ће, у принципу, сваки члан особља служити периодично и у делегацијама Уније широм света. Период дипломатске службе не сме бити дужи од 8 година, а може да се продужи још највише две године у изузетним случајевима и у интересу службе. *Council Decision of 26 July 2010*, Article 6(10).

Уније. Забрањено им је да траже и да добијају инструкције од било које владе, организације, власти или лица изван ССП и високог представника.²⁷

На именована шефова дипломатије од стране Високе представнице, која су текла током 2010. године, Европски парламентарци имали су замерке, а посебно је упозоравана због непоштовања географске и родне равнотеже.²⁸

Централна администрација

ССП се састоји од централне администрације у Бриселу и делегација Уније широм света. Централну администрацију чине, најпре, извршни генерални секретар, који управља службом под влашћу високог представника, и обезбеђује њено функционисање, као и административно и буџетско управљање.²⁹ Извршни генерални секретар координира службама (департманима) централне администрације, као и делегацијама Уније, а у томе му помажу два заменика, што су уједно и најзначајније функције у служби, које су биле предмет интересних борби између држава чланица током процеса именована. Најпре је било предвиђено да то буду чисто административне функције, али је ЕП истицао захтев да то буду политичке личности с обзиром на чињеницу да ће они *de facto* замењивати високог представника. На крају, на ова места су изабрани: један Француз за генералног извршног секретара; на месту његова два заменика једна Немица (за политичке послове) и један Пољак (за међуинституционалне послове); и на месту главног оперативног службеника један Британац.³⁰

Што се тиче даље организације централне администрације ССП, њу чине генерални директорати, и то посебно: директорати са географским задацима, који покривају све земље и регионе света, као и директорати који су мултилатерални и имају тематске задатке; генерални директорат за администрацију, особље, буџетске и безбедносне послове и послове око комуникација и информационих система (и у оквиру њега, посебно је важно место генералног директора за буџет и администрацију, тј. за управљање администрацијом и унутрашњим буџетом); директорат за управљање кризама и планирање, за цивилно планирање и способност управљања, за

²⁷ *Council Decision of 26 July 2010*, Article 6(4).

²⁸ “Ashton's EU Diplomats Choice 'Angers' MEPs”, *Sofia News Agency*, 21.09.2010, <http://www.novinite.com/>

²⁹ *Ibidem*, Article 4.

³⁰ Brussels, 29 October 2010. Pierre Vimont – *Secretary General of Europe's External Action Service*; Helga Schmid – *Deputy Secretary General for Political Affairs*; Maciej Popowski – *Deputy Secretary General for Inter-institutional Affairs*; David O'Sullivan – *Chief Operating Officer*.

војно особље ЕУ, и ситуациони центар ЕУ (*SitCen*). Сви директори су под непосредном одговорношћу високог представника и помажу му у управљању спољним активностима ЕУ.³¹ Високи представник има одговорност и за формирање и функционисање Европске одбрамбене агенције (*European Defence Agency*). У одлуци Савета се истиче да ЕУ треба да поштује специфичности ових структура и посебност њихових функција, начина постављања и статуса.³² У суштини, овим последње наведеним службама ССП треба да пружи подршку какву су до сада оне добијале од генералног секретаријата Савета.

Централна администрација укључује и: службу планирања стратешке политике; правну службу под административном управом извршног генералног секретара; службу за међуинституционалне односе, информације и јавну дипломатију, интерну ревизију и инспекцију и заштиту личних података.³³ Високи представник треба да планира и председава припремним телима Савета, укључујући и председавање Комитетом за политику и безбедност (*Political and Security Committee*).³⁴

Делегације Уније

Од почетка 2010. године делегације Европске комисије „тихо” постају делегације ЕУ. У јануару 2010. године од 136 канцеларија Европске комисије широм света њих 54 постале су „делегације Уније” (у Авганистану, Кини, Индији, и 33 афричке земље), све су добиле ново име, али су (тада) њих 54 истовремено добиле нове надлежности да говоре у име целе Уније.³⁵ Овај процес још увек траје крајем 2010. године.³⁶

Делегације су под управом шефа делегације, који прима инструкције од високог представника и ССП, и одговара за њихово извршење. У областима које спадају под извршење надлежности Комисије,³⁷ и она може да издаје инструкције делегацијама, које ће оне извршавати под општом одговорношћу шефа делегације.³⁸ Комисија и ССП треба да се договоре о детаљним

³¹ *Council Decision of 26 July*, Article 4(3)a.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*, Article 4(3)b.

³⁴ *Ibidem*, Article 4(4).

³⁵ “EU commission 'embassies' granted new powers”, *EUObserver*, 21 January 2010, <http://euobserver.com>

³⁶ Листа делегација ЕУ на: http://ec.europa.eu/external_relations/delegations/web_en.htm.

³⁷ Према члану 221(2) Уговора о функционисању ЕУ.

³⁸ *Council Decision of 26 July 2010*, Article 5(1–3).

аранжманима за издавање инструкција делегацијама од стране Комисије; досад је договорено да се оне симултано шаљу и делегацији и шефу делегације и централној администрацији ССП.³⁹ Шеф делегације представља Унију у земљи где је акредитована делегација, посебно у закључењу уговора и као страна правних процедура.⁴⁰

Делегације Уније треба да одговоре и на потребе других институција ЕУ, посебно Европског парламента, у њиховим контактима са другим институцијама и земљама. Делегације ЕУ сарађују и деле информације са дипломатским службама држава чланица, а на њихов захтев подржавају их у дипломатским односима и у погледу обезбеђења конзуларне заштите у трећој земљи на ресурсно неутралној основи.⁴¹

Буџетска и остала питања

Прописано је да се број службеника и особља ССП сваке године одређује као део буџетске процедуре. Правила управљања *административним* буџетом одређује високи представник, притом консултујући комесара за политику развоја и комесара за суседство у погледу њихових одговорности. *Оперативни* трошкови остају у оквиру секције у буџету која припада Комисији, код које остаје и одговорност за имплементацију оперативног буџета.⁴² Оваква расподела административног и оперативног буџета између ССП и Комисије сматра се компромисним решењем у њиховим буџетским односима. Одлуком Савета проглашен је и принцип буџетске транспарентности у области спољне активности ЕУ, као и принцип ценовне ефикасности и буџетске неутралности, који имају циљ да се у транзиционим аранжманима избегне дуплирање средстава и капацитета и да се оствари рационализација служби. Организациона структура биће подешавана и побољшавана током 2011. године.

Коначне одлуке о финансијском управљању и запошљавању у ССП ступиле су на снагу крајем 2010. године, када је служба добила и своју секцију у буџету ЕУ и постала „институција” унутар значења регулативе о

³⁹ *Ibidem*, Article 5(4). Шеф делегације имплементира оперативне акредитиве у односу на пројекте Уније у одговарајућој трећој земљи, кад су му поддеlegerани од стране Комисије у складу са финансијском регулативом.

⁴⁰ *Ibidem*, Article 5(6–7). Високи представник ступа у одговарајуће аранжмане са прихватном државом, међународним организацијама, трећим земљама, посебно у погледу обезбеђења привилегија и имунитета дипломатског особља ССП.

⁴¹ *Council Decision of 26 July 2010*, Article 5(8–10).

⁴² *Ibidem*, Article 8.

финансијама. Од 1. јануара 2011. године ССП је ушла у нову фазу са новим трансфером особља са Савета и Комисије: укупно 1643 сталних службеника пренето је на нову службу. У погледу генералног буџета, институције ЕУ тражиле су његово повећање од 6% за 2011. годину, између осталог и због трошкова нове дипломатске службе, док су владе држава чланица одбиле половину тог повећања (2,91%). Сада се тражи повећање буџета ЕУ од 5% за наредну 2012. годину. Повећање буџета ЕУ, и захтеви за још већим повећањем, дају право жалбама пореских обавезника земаља ЕУ, да дипломатска служба ЕУ није „буџетски неутрална”, поред тога што су настали и *start up* трошкови који захтевају и даље финансирање. С обзиром да овај додатни трошак за нову ССП пада у време озбиљних захвата у јавним финансијама већине држава чланица, критичари опомињу на очигледну недоследност – Брисел тражи додатни новац за нове послове на испуњењу задатака поверених Лисабонским уговором, док се истовремено националне владе суочавају са смањењима буџета.⁴³

IV) ИНСТРУМЕНТИ И ПРОГРАМИ СПОЉНЕ АКТИВНОСТИ

Према Одлуци Савета о организацији и функционисању ССП, управљање програмима спољне сарадње је под одговорношћу Комисије, без повреде односних улога Комисије и ССП у програмирању.⁴⁴ Наводи се да високи представник обезбеђује „општу политичку координацију спољашње активности Уније, њено јединство, конзистентност и ефикасност, посебно помоћу следећих инструмената спољне помоћи”: Инструмент развојне сарадње (*Development Cooperation Instrument*); Европски развојни фонд (*European Development Fund*); Европски инструмент за демократију и људска права (*European Instrument for Democracy and Human Rights*); Инструмент европског суседства и партнерства (*European Neighbourhood and Partnership Instrument*); Инструмент за сарадњу са индустријским земљама (*Instrument for Cooperation with Industrialised Countries*); Инструмент за сарадњу у нуклеарној сигурности (*Instrument for Nuclear Safety Cooperation*); и Инструмент за стабилност (*Instrument for Stability*).⁴⁵

⁴³ “The EU diplomatic service is taking shape, at taxpayers expense”, op. cit.

⁴⁴ *Ibidem*, Article 9(1).

⁴⁵ *Ibidem*, Article 9(1–3).

У циклусима програмирања и управљања (*programming and management cycle*) учествује и ССП. Ова служба припрема одлуке Комисије у погледу стратешких, вишегодишњих корака у оквиру програмских циклуса који се односе на: алокацију по земљама (*country allocations*), где се одређује глобална финансијска подлога за сваки регион (регионални програми); стратешке папире по земљама и регионима (*country and regional strategic papers*); и тзв. националне и регионалне индикативне програме. Током целог циклуса програмирања, планирања и имплементације наведених инструментата, високи представник и ССП раде заједно са релевантним члановима и службама Комисије. Сви предлози одлука припремају се према процедурама Комисије и подносе се Комисији на усвајање. У погледу *Европског фонда за развој и Инструмента развојне сарадње*, сваки предлог припремају заједно релевантне службе у ССП и Комисији под одговорношћу комесара надлежног за политику развоја. Оне предлог подносе заједно са високим представником на усвајање Комисији. Тематски програми мимо Европског инструмента за демократију и људска права, Инструмента за сарадњу у нуклеарној сигурности и дела Инструмента за стабилност, припремају одговарајуће службе Комисије према смерницама комесара за развојну политику, и представљају га колегијуму комесара (*College of Commissioners*) у договору са високим представником и другим релевантним комесарима. Што се тиче Инструмента европског суседства и партнерства, сваки предлог припремају заједно релевантне службе у ССП и Комисији, под одговорношћу комесара за политику суседства, и подносе га заједно са високим представником на усвајање Комисији. Комисија је одговорна за његову финансијску имплементацију под влашћу високог представника у својству потпредседника Комисије. Служба Комисије одговорна за ову имплементацију биће лоцирана уз ССП.⁴⁶ Укратко, стратешке политичке смернице за деловање ССП долазиће од високог представника, док ће сама ССП припремати предлоге за Комисију о стратешким, вишегодишњим корацима у оквиру програмских циклуса.

У погледу инструмената који се односе на суседство и развој, сваки предлог припремају релевантне службе ССП и Комисије, под директним мандатом и смерницама одговорног комесара (за суседство, развој) и затим га заједнички подносе са високим представником на одлучивање Комисији.⁴⁷

⁴⁶ *Ibidem*, Article 9(4–6).

⁴⁷ Више о односу осталих области спољашње акције и ССП, видети у: Duke, Simon, and Steven Blockmans, “The Lisbon Treaty stipulations on Development Cooperation and the

V) ОДНОСИ СА ДРУГИМ ОРГАНИМА УНИЈЕ

ССП и Европски парламент

Европски парламент се у области спољне политике само консултује, али је он успео да, захваљујући већ поменутиим буџетским надлежностима и несразмерном публицитету, оствари неке од предлога које је износио током процеса преговарања о ССП, на пример право да буде информисан о заједничкој спољној и безбедносној политици и заједничкој политици безбедности и одбране, и да буде консултован о покретању војних и цивилних мисија.⁴⁸

Неки чланови Парламанета (конкретно немачки и белгијски) активно су заговарали већу „комунитаризацију” службе, њено припајање Комисији, јачу контролу ЕП над њом, као и веће учешће у њеном руковођењу комесара за суседство, развој и хуманитарну помоћ.⁴⁹ Из ЕП су долазили предлози како да правила о особљу и финансирању ССП буду још строжа, тражени су детаљни подаци о трошковима спољне политике које праве мисије и делегације Уније у иностранству. ЕП је захтевао и да, пре усвајања буџета, буде потпуно јасно колико ће службеника нова служба запослити, и у којој категорији особља, јер „порески обавезници морају знати колико тачно европска спољна политика кошта”.⁵⁰ ЕП је тражио и да се годишњи извештаји о активностима које шефови делегација подносе седишту ССП, достављају и Парламенту, исто као и извештаји о интерном управљању и контроли у делегацијама ЕУ. Предложено је и да комитети ЕП могу да траже од шефова делегација извештај о трошковима делегација ЕУ. Предлагано је било и да Европски развојни фонд, којег државе чланице контролишу а администрира Комисија, буде интегрисан у редовни буџет ЕУ, али је то имало мале шансе да буде подржано у државама чланицама.

Поред буџетске контроле, ЕП је успео и у томе да конкретизује извршење политичке контроле над ССП. И мада се званична интервјуисања

Council Decision of 25 March 2010 (Draft) establishing the organisation and functioning of the European External Action Service”, *European Institution of Public Administration*, ЕПА, <http://pims.parliament.uk>.

⁴⁸ Према новој буџетској процедури уведеној Лисабонским уговором, ЕП је први пут добио надлежности саодлучивања о буџету и, заправо, изједначен у положају са Саветом у погледу целог буџета ЕУ.

⁴⁹ Maxime Lefebvre and Christophe Hillton, “The European Action Service: towards a common diplomacy?”, *op. cit.*, pp. 5–6.

⁵⁰ Toby Vogel, “MEPs demand more control over foreign policy spending”, *European Voice*, 28.09.2010, <http://topics.europeanvoice.com>.

(*confirmation hearings*) нових амбасадора ЕУ неће одржавати у ЕП, ипак ће се амбасадори појављивати, по потреби, пред ЕП у циљу размене мишљења. Наиме, у „Декларацији о политичкој одговорности”, висока представница Кетрин Ештон је позитивно одговорила на захтев да нови шефови делегација говоре пред ЕП и његовим односним комитетима, да се ЕП редовно консултује о главним аспектима и изборима у заједничкој спољној и безбедносној политици ЕУ, да има приступ тајним подацима и информацијама ССП и слично.⁵¹

ССП, Комисија и Савет

Утицај Комисије на нову дипломатску службу се огледа у раније описаној институционалној и процедуралној повезаности, као и у утицају њеног председника Жозе Манула Бароза (*José Manuel Barroso*, током стварања ССП потврдио и други мандат) на постављање блиских сарадника на важна нова места у ССП и око високе представнице.⁵² У томе му је помагала, како се спекулисало, и чињеница да је Кетрин Ештон дошла из исте институције, са места комесара за трговину, иначе најкомунитарније области европске политике. Нагађало се и да је Барозо, користећи могућност да утиче на расподелу положаја са колегама, одлучно утицао на то да три комесара „распореде са бокова” Аштоновој у својству потпредседника Комисије (комесара за проширење и политику суседства, комесара за развој и комесара за хуманитарну помоћ). На крају, његовом заслугом се сматра и то што је област трговине, која је искључива надлежности ЕУ, остала изван надлежности потпредседнице Комисије. Другима се, пак, чини да овако „лажљива расподела портфолија” сугерише да ће Комисија задржати примарну одговорност над значајним аспектима спољних односа ЕУ, упоредо са новом службом ССП, и то се посебно односи на земље источноевропског и медитеранског суседства где је, најочигледније, утицај ЕУ највећи.⁵³ Медији су извештавали и о борбама за престиж у спољној

⁵¹ Декларацију о политичкој одговорности (*Declarations on political accountability*) висока представница за спољну политику је изложила одмах након састанка у Мадриду (21. јун 2010, видети фусноту 15).

⁵² Барозо је успео да постави бившег шефа кабинета Д Алмеиду (*João Vale d'Almeida*) на утицајну позицију шефа делегације ЕУ у Вашингтону, упркос мешовитим реакцијама из држава чланица и Европског парламета. “Catherine Ashton and her Barroso problem”, *Economist*, February 21, 2010, www.economist.com.

⁵³ Maxime Lefebvre and Christophe Hillton, “The European Action Service: towards a common diplomacy?”, *op. cit.*, p. 3.

политици ЕУ између високе представнице и новог председника Европског савета Херман Ван Ромпеја који је, наводно, покушао да потисне бароницу Ештон у успостављању контроле над кључним аспектима спољне политике. Нагађало се да он стоји иза француског предлога о постављању „специјалне оперативне групе” (*special task force*) за стратешке односе, која би била ривал одговарајућој служби високе представнице у ресору европске спољне политике. Тиме би, наводно, председник Европског савета добио то да државе чланице њему подносе извештај о својим стратешким односима са Кином, Индијом, Русијом, САД, итд. Други, пак, криве Ештонову за ову збрку јер сматрају да иза предлога из Француске о „специјалној оперативној групи” не стоји Ван Ромпеј.⁵⁴ Текућа борба Ван Ромпеја, Ештонове и Бароза окривљује се за то да, генерално, „губи фокус” спољне политике у време када ЕУ покушава да повећа своју моћ на глобалној сцени.⁵⁵

ССП и државе чланице

Чини се да главне тензије испољене у формирању ССП нису, ипак, на релацији између ЕУ институција, него на другим местима: тамо где се разграничавају спољнополитичке надлежности држава чланица и ЕУ, а затим, и између појединачних држава. Најпре, процес усвајања одлука о организацији и функционисању ССП показао је сукобе интереса између појединачних држава чланица око постизања што боље позиције, институционалне и буџетске, у оквиру могућности створених Лисабонским уговором. Велика Британија, земља порекла Кетрин Ештон, посебно се истакла у покушајима вршења утицаја на службу кроз постављење својих држављана за службенике ССП, због чега су из Немачке и Француске стизале оптужбе за „прекомерну партиципацију” Британаца.⁵⁶ Велике државе чланице ЕУ настојале су да заузму кључне позиције у заједничкој дипломатској служби, док су мале чланице, посебно нове из источне и централне Европе, тражиле поштено представљање својих држављана на свим нивоима и спречавање да највеће државе задрже језгро нове дипломатије.

У погледу поделе надлежности за спољну политику између европског и државних нивоа, најубедљивије критике које су дошле од немачке опозиције

⁵⁴ Bruno Waterfield, “Van Rompuy accused of power grab over EU foreign policy”, *Telegraph*, 15 Sep 2010, <http://www.telegraph.co.uk>.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ “Berlin Concerned about British Dominance”, *Spiegel*, 2.3.2010; “Germany and France dispute Lady Ashton’s ‘excessive’ EU power”, *Guardian*, 28.2.2010.

поменуте су раније у тексту (недозвољена супранационализација спољне политике и безбедности, стварање машинерије спољне политике ЕУ која има квазидржавну природу према споља и далекосежне надлежности).⁵⁷ Немачки суд је одбацио ове оптужбе углавном, а у поступку су своје мишљење изразили и намачки органи (Бундестаг, Бундесрат, савезна влада) према којима, у најкраћем, тешко да је Унији пренета нека суштинска надлежност за спољну политику и безбедност.⁵⁸ И друге државне владајуће структуре морале су да објашњавају својим бирачима однос према заједничкој европској спољној политици и новој дипломатској служби. Тако је, на пример, током процеса конституисања ССП, дошло до промене власти у Великој Британији: почетак формирања дипломатске службе ЕУ пада у време мандата бивше лабуристичке владе, а традиционално евроскептични конзервативци, који су их наследили, „омекшали” су став, највероватније због чињенице да преко своје сународнице могу да остваре додатни утицај на службу.⁵⁹ Било како било, нови британски министар спољних послова Вилијам Хејг (*William Hague*), изразио је то овако: „Европска служба спољних послова ће имати велики утицај на будући успех европске глобалне улоге. Истина је да конзервативна странка није заговарала ССП, али она је сада чињеница. Део критике Лисабонског уговора био је да нови аранжман структуре ЕУ, више него што чини ЕУ ефикаснијом, доноси потенцијал за међуинституционалну конфузију и несклад. Упркос томе, конзервативна влада Уједињеног Краљевства блиско ће сарађивати са високом представницом, којој жели све најбоље.”⁶⁰ Као један од често истицаних аргумената у прилог тврдњи да су на националном нивоу задржане битне надлежности у овој области, у британској јавној расправи се истицало то што Лисабонски уговор не даје било ком ентитету, поред држава чланица, право да обавља конзуларне функције, већ да само даје Савету право да уводи мере координације и сарадње, које омогућавају „корисну синергију”.⁶¹

⁵⁷ *Urteil vom 30. Juni 2009*, op. cit. Видети фусноту 5.

⁵⁸ *Ibidem*, para. 136–166.

⁵⁹ Треба рећи да је претходна лабуристичка влада Велике Британије поздравила нацрт одлуке о ССП, али је инсистирала да ова служба не сме да угрози позицију њихове земље у свету. Неки британски посланици изражавали су забринутост везану за осетљиво питање специјалне улоге ЕУ у спољној политици, посебно за положај Британије у Савету безбедности УН који је с тим у вези. Видети: Vaughne Miller, „The European External Action Service – UK Government and Parliament views on the EEAS”, *House of Commons Library*, 27 May 2010, <http://www.parliament.uk>

⁶⁰ EU Observer, 18 May 2010.

⁶¹ *Ibidem*.

VI) ЗАКЉУЧАК

Све у свему, овај преглед показује да у облику ССП настаје једна вишеслојна структура европске бирократије, чији састав одсликава нови институционални аранжман за заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ. Преформулисана позиција високог представника, показује да он који истовремено носи још „два шешира”: потпредседник је Комисије и председавајући новим Саветом за спољне послове; то ствара простор за нејасноће у имплементацији. Не треба потцењивати тензије и ризик од какофоније и преклапања служби високе представнице, Комисије, председника Комисије, других комесара, председника Европског савета, и националних министар-става и служби. Главне недоумице остају, ипак, на линији разграничења надлежности између ЕУ и држава чланица у овој области. Европски званичници улажу наду у то да ће укључивање службеника из држава чланица у структуру ССП бити пресудно за успех предвиђене „коезистенције између лабаво координираних дипломатија држава чланица и интегрисаних комунитарних спољних односа”. У области која је „тако прожета националним суверенитетом” као што је спољна политика, сматра се суштинским обезбеђење доброг нивоа сарадње између Брисела и других европских главних градова, посебно највећих”.⁶² Остаје отворено питање колико ће бити ефикасна координација активности ССП и националних дипломатија, а одговор ће зависити и од начина тумачења и од начина споровођења надлежности, као и од начина регулисања комплексних односа између разних актера спољне политике ЕУ. Последњи прошлогодишњи Европски савет (16. септембра 2010) поново је позвао на више интегрисан приступ спољној политици ЕУ, у складу са стратешким интересима Уније, као и на више сарадње у њеном дефинисању и имплементацији. У том контексту, истакнута је поново кључна улога ССП као средства унапређења европске спољне политике.⁶³

Генерална нада твораца Уговора и главних актера ССП полаже се у то да ће нова служба постати „оличење зближавања комунитарне логике и логике заједничке спољне и безбедносне политике”, и да ће она допринети

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² Maxime Lefebvre and Christophe Hillton, “The European Action Service: towards a common diplomacy?”, *op. cit.*, p. 4.

⁶³ European Council, *Conclusions*, Brussels, 16 September 2010, EUCO 21/10 8 (CO EUR 16; CONCL 3).

изградњи „заједничке дипломатске културе”.⁶⁴ Остаје да се види да ли ново *de facto* министарство спољних послова и дипломатска служба ЕУ представљају суштинску иновацију у европској политици, или ће се наставити уобичајени приступ овим пословиима (*business as usual*), што ће показати имплементација усвојених лисабонских и пратећих правила. Све у свему, имплементација и конкретна активност нове дипломатске службе и високог представника Уније за спољну политику и безбедност показује да ли се ефикасно користе могућности које отвара Лисабонски уговор. Средства за промоцију и унапређење заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ постоје у слову Уговора, али је пресудно питање шта заправо заједничка европска спољна политика представља. Бивши британски министар за Европу је ту дилему изразио на слеђи начин: „Треба да осигурамо да се цела Европска служба спољних послова не сведе, заправо, на то да се широм света постављају људи који седе у великим кућама и хране се месом на рачун ЕУ, него да они заиста буду активни у тој кампањи. Они могу да буду ревносни у тој кампањи само ако имају шта да промовишу, за шта су добили власт од Савета”.⁶⁵ На питање колико је „заједничка” спољна политика ЕУ заиста и „јединствена”, одговара се конкретним примерима спољно-политичких питања која познају и складност и разилажење интереса држава чланица ЕУ, али та широка тема превазилази оквире овог рада. Треба рећи и то да у тој процени, као и у процени могућности нових спољнополитичких структура и надлежности ЕУ, не треба занемарити ни шири контекст ступања на снагу Лисабонског уговора – турбуленције на међународној сцени, успон нових глобалних сила и смањење релативне моћи ЕУ у току светске економске кризе. Нова дипломатска служба ЕУ је део европских напора да се надомести тај релативни губитак утицаја у свету који се све више мења.

⁶⁴ Maxime Lefebvre and Christophe Hillton, “The European Action Service: towards a common diplomacy?”, *op. cit.*

⁶⁵ Chris Bryant, former Minister for Europe, 25 March 2010. In: Vaughne Miller, “The European External Action Service – UK Government and Parliament views on the EEAS”, *op. cit.*, p. 6.