

ЕВРОПСКА ПОЛИТИКА БЕЗБЕДНОСТИ И ОДБРАНЕ У ФУНКЦИЈИ ЈАЧАЊА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Јозеф Хелцл, пуковник*

Уговором из Амстердама, који је ступио на снагу 1999. године, ојачана је сарадња између чланица Европске уније (ЕУ) у области политике одбране. Исте године одржан је Самит ЕУ у Хелсинкију, када је потврђено стварање „европске политике безбедности и одбране“. Након тога, у Декларацији из Лакена разматрана је суштина обима проширења те политике, при чему се водило рачуна о новом односу према тероризму. Радна група Европског парламента која је радила на питањима политике безбедности и одбране, чији је извештај објављен у децембру 2002. године, желела је да свет добије снажну Европу, која би располагала великим бројем моћних полуга за деловање, укључујући респектабилне војне снаге. Развој сарадње са међународним организацијама – НАТО, Уједињене нације и Организација за европску безбедност и сарадњу – основни је изазов за јачање система безбедности и одбране ЕУ.

Европска унија је један од најзначајнијих субјеката међународних односа и одатле произилази значај Европске политике безбедности и одбране (*ESDP*), која је предмет истраживања овог рада. Европска унија је развила детаљан систем управљања кризом и процес одлучивања за реаговање на кризу и ангажовање својих снага, било војних или цивилних. Основни смисао опредељења за употребу тих снага јесте тај да на светској сцени постоји моћна организација европских држава каква је ЕУ. За науку су отворена бројна питања у вези с тим, попут оних: како могу да се увећају војне и цивилне снаге у оквиру *ESDP* и да ли то подразумева снажније манифестовање моћи ЕУ? Да би се одговорило на та питања, потребно је да се идентификују фактори који доводе у везу *ESDP* и моћ Европске уније, што представља предмет овога рада.

Кључне речи: *Европска унија, политика безбедности и одбране, ЕУ, ESDP.*

* Аутор је радио као изасланик одбране Републике Аустрије у Београду до 2009. године.

Увод

Европска унија је најзначајнији економски и политички чинилац у Европи и једна је од водећих светских сила у домену привреде и трговине. Такође, она има велики утицај у међународним организацијама попут Светске трговинске организације и Организације уједињених нација (ОУН), као и разним организацијама у области животне средине и развоја.

Данас Европску унију чине 27 земаља чланица. За све време њеног постојања на снази су њени основни циљеви:

- подстицање уравнотеженог и трајног привредног и друштвеног развоја, посебно стварање простора без граница, јачањем привредне и друштвене кохезије и успостављањем економске и монетарне уније;

- потврђивање свог идентитета на међународној сцени, посебно вођењем заједничке спољне и безбедносне политике, укључујући и дефинисање заједничке одбрамбене политике;

- јачање заштите права и интереса држављана својих држава чланица, успостављањем права грађанства Европе;

- развијање блиске сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова;

- очување тековина комунитарног права (*Acquis communautaire*), као и припрема основе за евентуалну даљу ревизију одредби ЕУ.

Европска унија функционише на бази три стуба. Први стуб представља економску димензију Уније. Други стуб јесте заједничка спољна и безбедносна политика, а трећи стуб се односи на сарадњу у областима правосуђа и унутрашњих послова.

Заједничка спољна и безбедносна политика има за циљ заштиту заједничких вредности, основних интереса и независности Европске уније; јачање безбедности Уније и њених чланица у свим облицима; одржавање мира и јачање међународне безбедности; унапређење међународне сарадње, као и развој и јачање демократије и правне државе, поштовање права човека и основних слобода.

Европска унија и њене институције делују само када је ангажовање ЕУ делотворније од ангажовања државе на државном или локалном нивоу. На тај начин постиже се да се ЕУ непотребно не уплиће у свакодневни живот својих држављана. Европски идентитет је драгоцену врлина, коју треба пажљиво неговати и чувати, а никако се не сме поистоветити са униформношћу. Државе чланице ЕУ имају потпуни национални суверенитет над властитим оружаним снагама. Њихови системи одбране су чврсто у рукама влада, које се међусобно повезују у оквиру савезништва, као што је НАТО.

Идеја о уједињеној Европи

Идеја о уједињеној Европи потиче из периода Римског царства. После његовог распада било је више покушаја уједињења Европе на принципима националне државе (Свето римско царство, Франачка држава, Пољско-литвански комонвелт, Прво француско царство и Нацистичка Немачка). Међутим, сви ти покушаји су пропали јер су били заснивани на принудном уједињењу држава, а не на њиховој међусобној сарадњи.

По завршетку Првог светског рата, решене да не дозволе да се ужаси рата икада понове, многе земље почеле су да размишљају о политички уједињеној Европи. Аустријски гроф Рихард Коуденхове-Калерги (*Richard Coudenhove-Kalergi*) основао је Паневропски покрет 1923. године и 1926, на првом Паневропском конгресу, окупио је бројне политичаре. Између осталог, том приликом је рекао: „Европа као политички концепт не постоји. Овај део света обухвата народе и државе који се налазе у хаосу, на бурету барута интернационалних сукоба, на пољу нађубреном будућим конфликтима. Суштина европског питања је међусобна мржња Европљана која трује атмосферу [...] То европско питање биће решено само путем уједињења свих европских народа. Највећа препрека стварању Сједињених Европских Држава су 1000 година ривалитета између двеју најбројнијих нација Европе – Немаца и Француза...“.

На седници Друштва народа, 1929. године, француски премијер Аристид Бријан (*Aristide Briand*) предложио је формирање федерације европских држава ради економског напретка и политичко-друштвене сарадње. Бројни политичари и економисти добро су прихватили Бријанов предлог, тако да му је Друштво народа дало задатак да напише меморандум са конкретним пројектом. Он је 1930. године представио документ „Меморандум о организацији система Европске федералне уније“, али је тада почетак Велике економске кризе гурнуо у страну идеју о уједињеној Европи. Бријанов сународник, политичар Едуар Ерио (*Edouard Herriot*), објавио је 1931. године књигу *Сједињене Европске Државе*, како би пажњу јавности поново усмерио ка идеји европског уједињења. Међутим, успоном нацизма у Немачкој, који је довео до почетка Другог светског рата, даљи развој те идеје потпуно је прекинут.

Стварање наднационалне организације, по завршетку Другог светског рата, било је потребно из политичких и економских разлога. Постојало је мишљење да је то једини начин да се спрече даљи ратови између европских народа.

У Хагу је 1948. године одржана конференција на којој су присуствовали бројни представници влада и политичари, али и представници разних грађанских удружења. Циљ конференције било је оснивање Савета Европе, те је урађен Статут Савета Европе, који је 5. маја 1949. у Лондону потписало

10 европских земаља – Белгија, Данска, Француска, Ирска, Италија, Луксембург, Холандија, Норвешка, Шведска и Уједињено Краљевство. Тим догађајем, који је познатији као Лондонски споразум, основан је Савет Европе. Основна функција Савета сводила се на јачање демократије и поштовање људских права.

Многи Европљани сматрали су да се западнонемачка привреда пребрзо опорављала од последица рата, те да се на неки начин мора контролисати. Француски министар спољних послова Роберт Шуман (*Robert Schuman*), на основу плана свог сународника, економисте Жана Монеа (*Jean Monnet*), предложио је уједињење француске и западнонемачке индустрије угља и челика, а позвао је и друге земље да им се придруже, како би испунио вољу народа. Шуманова декларација (Шуманов план) представљена је 9. маја 1950. године и тада су почели преговори о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик (ЕЗУЧ), који су успешно окончани. На основу Шуманове декларације израђен је Париски уговор, који је представљен 18. априла 1951, и његовим ступањем на снагу, 23. јула следеће године, дошло је до уједињења индустрија угља и челика шест западноевропских земаља – Француске, Западне Немачке, Италије, Белгије, Холандије и Луксембурга. Све царине у трговини гвожђем, угљем и челиком су укинуте, уведена је заједничка тарифа према земљама ван Заједнице, а почела је и строжа контрола производње и продаје тих сировина. Као руководеће тело ЕЗУЧ основана је Висока власт, за чијег је првог председника изабран Жан Моне, идејни творац Заједнице, а за привремено седиште изабран је Луксембург. Заједничка скупштина, која је имала само саветодавну улогу, основана је 10. септембра исте године и за њеног председника изабран је Пол Анри Спак (*Paul Henri Spaak*). Основан је и Савет министара, чији је циљ била заштита интереса земаља чланица. Четврта институција основана Париским уговором јесте Европски суд правде, и то са циљем да решава неспоразуме који би могли да настану унутар Заједнице.

На Спаков предлог, у Месини је 15. јуна 1955. почела конференција земаља чланица Европске заједнице за угаљ и челик. Циљ конференције био је припрема нацрта споразума који би омогућио формирање Европске економске заједнице (ЕЕЗ). Нацрт споразума представљен је земљама чланицама у мају 1956. и, после годину дана преговарања, у Риму су 25. марта 1957. потписани Римски уговори. Споразум је ступио на снагу 1. јануара 1958. године. Његово спровођење омогућило је слободно кретање роба, а кретање људи, финансијских средстава и услуга је олакшано. Висина трговинских царина између земаља чланица значајно је смањена, монопол је забрањен и усвојене су одређене одредбе везане за транспорт, као и комерцијалне привилегије за колоније земаља чланица. Једна од одредби Уговора онемогућила је једнострано прекидање споразума, и његов прекид

би, као и свака друга одлука унутар Заједнице, могао да буде усвојен једино већинским изгласавањем. За председника комисије Заједнице изабран је немачки политичар Валтер Халштајн (*Walter Hallstein*).

Европска заједница за атомску енергију (Еуратом) настала је као други производ Уговора из Рима. Њено оснивање учињено је на инсистирање Француске, која је ради стварања јаке нуклеарне индустрије желела да се изврши интеграција нуклеарних потенцијала земаља чланица ЕЕЗ. Француски инжењер Луј Арман (*Louis Armand*) изабран је за њеног првог председника.

Јединствено тржиште за пољопривредне производе настало је усвајањем Заједничке пољопривредне политике. Гарантујући цену пољопривредних производа, она је европским сељацима загарантовала довољне приходе. Римским уговорима основана је прва финансијска институција европских заједница – Европска инвестициона банка – која је јавном и приватном сектору унутар њих давала дугорочне зајмове.

У периоду пред усвајање Римских уговора, на ближу сарадњу позване су и друге европске државе, што би на крају довело до њиховог пријема у Заједницу. Уједињено Краљевство Велике Британије и Северне Ирске одбило је тај позив. Плашећи се губитка контроле над сопственом политиком, оно је заједно са Норвешком, Шведском, Данском, Швајцарском, Аустријом и Португалијом основало организацију ЕФТА – Европску слободну трговинску асоцијацију.

Унутар европских заједница постојала је сложеност око тога да се овлашћења њихових руководећих тела морају повећати, али је постојало и несллагање око начина на који би то повећање било извршено. Наиме, Француска се залагала за повећање овлашћења Савета министара Заједничке скупштине, док су друге земље чланице сматрале да се јачање руководећих тела може извршити само њиховом интеграцијом у једно тело са широким овлашћењима. После дужих преговора (23. септембра 1963 – 8. априла 1965) земље чланице потписале су у Бриселу Уговор о спајању – документ који је предвиђао уједињење три европске заједнице, а самим тим и уједињење њихових руководећих тела. Уговор је ступио на снагу 1. јула 1967. године и тиме су створени Европска заједница и њена руководећа тела – Европска комисија, Савет министара и Европски парламент. Економске одредбе тог споразума довеле су до још веће економске интеграције земаља чланица – укинута је царина на индустријску робу између њих и уведена је заједничка царинска тарифа према земљама ван Заједнице.

Европска заједница (ЕЗ) престала је да постоји 1993. године, када је ушла у састав Европске уније,¹ као један од њена три стуба. Оно што је почело као ше-

¹ Сам појам Европска унија уведен је у употребу на Париској конференцији шефова држава и влада 1972. године. Наведено према Иваниш, Ж. и други: *Политички систем*, ФЦО, Београд, 2006, стр. 351.

сточлана организација за слободну трговину индустријским сировинама, развило се у јединствену Европску унију, унутар чијих је 27 чланица омогућено слободно кретање људи, роба, услуга и капитала. Њени грађани служе се заједничком валутом, а чланице остварују јако блиску сарадњу у правним, полицијским, одбрамбеним и спољнополитичким питањима. Европска унија има преко 494 милиона становника, са највишим бруто друштвеним производом на свету.

Идеју да је Европа обавезна да обезбеди мир и безбедност стално истичу водећи европски политичари. У том смислу карактеристично је мишљење бившег немачког канцелара Хелмута Кола, који је у вези са оснивачима ЕУ рекао: „...Никад више рат! То је била мисао која је гурала Черчила, Шумана, Аденауера, де Гаспериа, Монеа и остале напред. Коначно се схватило, да после два светска рата и свега што је у вези с тим, као и сва језива искуства, да у рату не може да се види ни једна мера политике“.² Колико су питања безбедности значајна за ЕУ казује и пример дугогодишње аустријске министарке спољних послова Урсуле Пласник, која непрекидно истиче да је практични рад на мировним пројектима Европе³ много важнији за опстанак ЕУ, него брига за економске показатеље.

Уговори за модерну Европу

Од Римских уговора 1957. године, у првом плану европских интеграција било је уједињење економије. Од 1974. чланице Европске заједнице трудиле су се да дођу до међусобног споразума на међудржавном нивоу (европска политичка сарадња), што је добило формалну основу у уједињеном европском досијеу из 1986. године. У уговору о ЕУ из Мастрихта чланице су по први пут формулисале циљ „заједничке спољне политике“.⁴

Уговор из Мастрихта

Уговор из Мастрихта – Уговор о ЕУ (*Maastricht Treaty – Treaty on the EU*)⁵ потписан је 7. фебруара 1992, а ступио је на снагу 1. новембра 1993. године. Тиме је извршена радикална реформа ЕЗ. Формирана је Европска уни-

² Кол, Хелмут, www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/1-Home_Zentrale/1564_eu_10.pdf, стр. 24.

³ Видети: 10 година Аустрија у ЕУ – заједничка искуства – заједничке перспективе, Урсула Пласник, аустријска министарка спољних послова, Беч, 2005, Министарство спољних послова (издавач), www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/1-Home_Zentrale/1564_eu_10.pdf, стр. 12.

⁴ Видети: European Union law, EUR-LEX, <http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?ihmlang=en>

⁵ О Уговору из Мастрихта видети шире – Милутин Јањевић: *Устав Европе*, Службени гласник, Београд, 2005, стр. 18–31.

ја, чиме је остварено чвршће јединство народа Европе и започела је нова ера у процесу европске интеграције. Уговором о ЕУ постављени су јасни циљеви: оснивање економске и монетарне уније, увођење јединствене валуте, заједничке спољне и безбедоносне политике, заједничка одбрамбена политика, а затим и одбрана, увођење држављанства ЕУ, као и сарадња у области правосуђа и унутрашњих послова.

Уговор из Амстердама

Уговор из Амстердама (*Treaty of Amsterdam*) резултат је рада Међународне конференције у Торину 1996. године. Потписали су га министри земаља чланица у октобру 1997, а ступио је на снагу 1. маја 1999. године. Тај уговор допуњује и мења оснивачке уговоре (Уговор о ЕУ и Уговор о ЕЗ) у областима правосуђа и унутрашњих послова, социјалне политике и политике запошљавања, проширује област одлучивања квалификованом већином у Савету ЕУ и правно утемељује принцип флексибилности.

За Уговор из Амстердама посебно је карактеристично да је Шенгенски споразум⁶ интегрисан у право ЕУ.

⁶ Шенгенски споразум (Шенген I) направило је пет европских држава, како би се одрекле контроле путника на њиховим заједничким границама. Споразум је добио назив по месту Шенген у Луксембургу, где је 14. јуна 1985. потписан. Већ поменуте државе потписале су 19. јуна 1990. Шенгенски споразум о спровођењу (Шенген II), у којем су описане конкретне процедуре спровођења тог споразума и утачени правни и технички облици. Споразум о спровођењу је почетком 2008. промењен Шенгенским граничним кодексом. Тај споразум се, након неколико проширења, у међувремену користи у 24 европске земље. Од земаља ЕУ само Велика Британија и Ирска ограничено учествују у том споразуму, тј. контрола пасоша се врши само у случају кривичног гоњења и полицијске сарадње. Кипар би требало да почне да спроводи тај споразум 2009, а Бугарска и Румунија 2011. године. Швајцарска, која није чланица ЕУ, од 12. децембра 2008. спада под шенгенски простор. Иако је дошло до укидања контроле пасоша, царина и даље остаје јер Швајцарска није у Царинској унији са ЕУ. Док унутар Шенгенског подручја нема граничних контрола, на спољашњим границама са државама које нису у Шенгену гранична контрола врши се и даље. Уз то, етаблиран је електронски савез за тражење такозваног Шенгенског информативног система (SIS). Тако SIS-датотека покрива све особе тражене у шенгенском простору. *Backup-Server SIS*-а налази се у аустријском бункеру владе у Салцбургу (*Salzburger Land*). Ако је од једне државе чланице додељена Шенген виза, постоји слобода путовања и боравка у свим Шенген-државама. Шенгенски систем садржи забрану боравка за цео шенгенски простор. Дакле, постоји могућност забране уласка на спољашњим границама Шенгена, ако на пример путник нема Шенгенску визу. Постоје изузеци, када споразум привремено није на снази, поготово током великих међународних манифестација. Код „шенгена“ се мора направити разлика између формалног ступања на снагу мултилатералног споразума (након ратификације свих држава које потписују) и фактичног укидања граничне контроле. Граничне контроле у једној држави могу бити укинуте када су испуњени технички предуслови.

Уговор из Нице

Уговор из Нице (*Treaty of Nice*)⁷ усаглашен је крајем 2000, а ступио је на снагу 1. фебруара 2003. године. Уговор предвиђа значајне институционалне реформе ЕУ, у светлу предстојећег проширења ЕУ 2004. године. Реформе које садржи Уговор из Нице предвиђају измене састава и начина рада Комисије ЕУ, измене у одмеравању гласова у Савету, напуштање права вета и механизам ојачане сарадње који омогућава државама чланицама које су достигле одређени степен економског развоја да брже ступају у процес интеграције.

Европска конвенција – Уговор из Лисабона

Европски савет из Нице (7–11. децембра 2000) позвао је на интензивну и опширну дискусију о будућем развоју Европске уније. Полугодишње седиште ЕУ у Шведској, као и у Белгији 2001. године, у сарадњи са Комисијом и Европским парламентом, спровело је опширну дебату са представницима националних парламената, као и са представницима из политике, економије и високошколских установа. Земље кандидати за чланство у ЕУ укључиле су се у ту дебату.

У том оквиру су се, између осталог, обрађивале следеће теме:

- питање како детаљније може да се оствари и буде контролисано одговарајуће ограничење надлежности ЕУ и њених чланица;
- статус агенде основних права ЕУ, који је прокламован 2000. у Ници, по члану 6 повеље основних права Уговора из Лисабона од 7. децембра 2000. је исто правно обавезивајући као и уговори. Унија приступа Европској конвенцији људских права (*EMRK*), која је обавезујућа, дакле спада под основна права Уније (члан 2). Велика Британија и Пољска не подлежу повељи основних права;
- поједностављење уговора, са циљем да постану јаснији и разумљивији, али да се њихов садржај не промени;
- јачање улоге (активно суделовање) националних парламената у архитектури Европе и
- побољшање демократије, транспарентности и ефикасности Уније.

Ради што транспарентније и свеобухватније припреме конференције 2004, Европски савет је у споразуму из Лекена за будућност ЕУ (15. децембра 2001)⁸ одлучио да 1. марта 2002. сазове конвенцију,⁹ такође са циљем да што пре дође до усвајања устава ЕУ.

⁷ Видети Милутин Јањевић: *Устав Европе*, Службени гласник, Београд, 2005, стр. 34–50.

⁸ Завршни закључци Европског савета из Лекена, 14. и 15. децембра 2001, SN 300/01, 2ff.

⁹ Завршни извештај је предложен 1. марта 2003. године.

Европски савет именовано је бившег француског председника Валери Жискар Дестена за председавајућег конвенције и изабрао два заменика (Жулио Амато, Жан-Лик Деане). Конвенција је имала и 15 представника председника влада и држава чланица (један представник по чланици), 30 чланова националних парламената (два по чланици), 16 чланова Европског парламента и два представника Комисије. Будуће чланице такође су учествовале у саветовању конвенције; биле су представљене у истој мери као и чланице – али без права одлучивања. Као посматрачи били су позвани: три представника економског и социјалног одбора, три представника европских социјалних партнера, као и шест представника одбора регија и европски посланик народа. Председник Европског суда и председник Европског рачуноводства могли су да образложе своје мишљење пре конвенције, пошто су били позвани.

Због Европске конвенције¹⁰ израда „конституционалних“ текстова није више искључиво била у рукама представника влада, већ су унутар једне „конвенције“ посланици Европског парламента и националних парламената имали већину одговорности. Првенствено због предвиђеног устава, ЕУ би требало да буде у стању да наступи и као правна и делотворна јединица, што значи да прави уговоре или да постане члан међународних организација. „Структура три стуба“ требало је да буде уклоњена кроз устав – Европска заједница требало је да пређе у Европску унију. Устав је 18. јуна 2004. финализован, а 29. октобра 2004. потписали су га председници држава.

После неуспелих референдума у Француској и Холандији (крајем маја, односно почетком јуна), конференција влада, коју је сазвао Европски савет, крајем јуна израдила је нацрт новог уговора Европске уније. На састанку ЕУ у Лисабону, 18. и 19. октобра 2007, председници држава и влада сложили су се око коначног текста уговора. Тај текст потписан је 13. децембра 2007. године¹¹ у Лисабону и 90 одсто тог текста је у Уставном уговору ЕУ.¹²

Развој Европске политике безбедности и одбране

Водеће европске државе су крајем 20. и почетком 21. века показале приржениост трагању ЕУ за заједничком политиком у области безбедности и одбране, која је у одређеном тренутку конституисана као Европска полити-

¹⁰ Видети Frank, Johann und Reiter, Erich (Hrsg): "Sicherheitspolitische Aspekte der EU-Verfassung", Büro für Sicherheitspolitik, 2004, <http://www.bmlv.gv.at/wissen-forschung/publikationen/publikation.php?id=185>

¹¹ Видети: Treaty of Lisbon, EUR-LEX, http://eur-lex.europa.eu/JOIndex.do?year=2007&serie=C&textfield2=306&Submit=Search&_submit=Search&ihmlang=en

¹² Видети: Rat der Europäischen Union, Brüssel, den 30. April 2008, Konsolidierte Fassungen des Vertrags über die Europäische Union und des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union, <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/st06655-re01.de08.pdf>

ка безбедности и одбране (*European Security and Defence Policy – ESDP*).¹³ Свака чланица европске асоцијације дала је одређени допринос развоју тога концепта.¹⁴ Суштина је у томе да, „упркос примедбама САД, Европа наставља са својом стратешком визијом, с циљем да више у одбрани не зависи од америчких ракета и спремна је да негодује против политике САД као у случају превентивног удара на Ирак“.¹⁵

Заједничка спољна и безбедносна политика

Европска политика безбедности и одбране на извешан начин произилази из европске Заједничке спољне и безбедносне политике (CFSP – *Common Foreign and Security Policy*). Према нацрту Устава Европе, „у оквиру својих спољнополитичких начела и циљева, Унија утврђује и спроводи заједничку спољну и безбедносну политику која покрива све области спољне политике и безбедности“.¹⁶

Европска интеграција је одувек била миротворна мисија и стога предвиђена као безбедносно-политички концепт. Већ почетком педесетих година прошлог века Француска, Немачка, Италија, Белгија, Луксембург и Холандија радиле су на концепту европске заједнице за одбрану (EVG) и на заједничкој европској армији, која је требало да се развије у оквиру НАТО.

Сједињене Државе су подржале те планове, како би за време корејске кризе омогућиле и контролисано војно наоружавање у Западној Немачкој. Ипак, француски национални скуп, 30. августа 1954. године, већином је одбио стварање европске заједнице за одбрану. До модификације уговора из Брисела (1948) дошло је 1954. у Паризу, што је довело до споразума између председника држава и влада да се Западноевропска унија (ЗЕУ) изгради као европски стуб НАТО.¹⁷

¹³ Видети: *European Security and Defence Policy (ESDP)*, <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?lang=en&id=261&mode=g&name=>

¹⁴ Видети: Министарство иностраних послова Аустрије, „Европска политика безбедности и одбране (ЕПБО)“, <http://www.bmeia.gv.at/index.php?id=65578&L=0>; *Common European Security and Defence Policy (ESDP)*, <http://www.bmeia.gv.at/en/foreign-ministry/foreign-policy/europe/european-union/common-foreign-and-security-policy-cfsp/esdp.html>

¹⁵ Чарлс В. Кегли, Јуджин Р. Виткоф: *Светска политика – тренд и трансформација*, ЦСЕС/ФПН/Дипломатска академија, Београд, 2004, стр. 695.

¹⁶ Видети: *Уговор о Уставу за Европу*, Поглавље II, Одељак 1, Члан III-294 (екс-чланови 11 и 12 УЕЗ), наведено према: Милутин Јањевић (приредио): *Устав Европе*, Службени гласник, Београд, 2005, стр. 166.

¹⁷ Видети: Wikipedia: “The European Security and Defence Policy (ESDP)”, http://en.wikipedia.org/wiki/European_Security_and_Defence_Policy или Википедија „Европска политика безбедности и одбране (ЕПБО)“ http://de.wikipedia.org/wiki/Gemeinsame_Sicherheits-_und_Verteidigungspolitik

Француски председник генерал Шарл де Гол почетком шездесетих година поново је размотрио идеју о политичкој интеграцији Европе. Француски дипломата Кристијан Фуше након тога је израдио „Уговор о унији држава“ („планови Фушеа“). Партнери Француске у Европској заједници одбацили су превише јаку сарадњу међу европским државама, због сарадње са САД унутар НАТО.

На састанку у Хагу 1969. године, свих шест чланица Европске заједнице, које су биле чланице НАТО, нагласиле су потребу политичког интегрисања Европе. Годину дана касније усвојиле су извештај из Давињона, којим је почела европска политичка сарадња. Она је била само у оквиру спољне политике и требало је да ојача солидарност држава Европске заједнице око великих светских политичких питања. Године 1973. одлучиле су да чешће одржавају конференције и да се усклађују у области дипломатије. Десет година касније област безбедности, укључујући политичке и економске (али не и војне) аспекте, прешла је у надлежност европске политичке сарадње. Координација западноевропске дипломатије све до 1986. године одвијала се без сталних структура.

У уједињеном европском досијеу, уз реформу Европске заједнице 1986. године, реформисана је и европска политичка сарадња и формиран је Секретаријат за европску политичку сарадњу. Ипак, још се није помињала „заједничка спољна политика“.

Као наставак европске политичке сарадње, која се практиковала од 1974. године, када је ступио на снагу уговор из Мастрихта, 1. новембра 1993, етаблирана је Заједничка спољна и безбедносна политика (*CFSP*).¹⁸ Услед Заливског рата 1990/91, као и југословенске кризе, препозната је потреба за јачом европском политичком сарадњом у правцу заједничке спољне и безбедносне политике.

Одредбе заједничке спољне и безбедносне политике развијале су се после потписивања Уговора из Амстердама, 2. октобра 1997 (ступио на снагу 1. маја 1999) и Уговора из Нице, 26. фебруара 2001. године (ступио на снагу 1. фебруара 2003). Рад и способности за цивилни и политички кризни менаџмент заједничке спољне и безбедносне политике и даље искључиво зависе од политичке воље држава чланица ЕУ.

Право ЕУ дели се на примарно право заједнице Европске заједнице за угаљ и челик¹⁹ и Евроатом, као „први стуб“ ЕУ, право Уније (међудржавно), као „други стуб“ (заједничка спољна и безбедносна политика) и Полицијску и судску сарадњу у кривичним стварима, као „трећи стуб“.

¹⁸ Видети: Thränert, Oliver, “Europa als Militärmacht? – Perspektiven der Gemeinsamen Außen – und Sicherheitspolitik der EU”, Friedrich-Ebert-Stiftung (FES Library), Berlin/Bonn, 2001, <http://library.fes.de/fulltext/id/00992.htm>

¹⁹ ЕЗУЧ је укинута 23. јуна 2002. године, после 50 година рада.

Секундарно право заједнице дели се на:

1. одредбе – које су у државама чланица ЕУ обавезујуће и важе моментално;

2. важеће правце – који су обавезујући у државама ЕУ у погледу циља који се треба постићи, с тим што држава-чланица има право да изабере форму и средства када ће их постићи;

3. одлуке – које треба индивидуално спровести и

4. препоруке и ставови – могу правно да делују.

Планирано увођење новог уговора ЕУ из Лисабона (потписан 3. децембра 2007) довело би до завршетка стварања „структуре три стуба“. Трећи стуб постаће заједнички задатак ЕУ. Уговор из Лисабона интегрише се у првобитни уговор ЕУ, као и у уговор о начину рада ЕУ, који смењује уговор Европске заједнице првог стуба.

Оба уговора имају исту правну позицију (члан 1 параграф 3 Уговора из Лисабона). Унија са Уговором из Лисабона ступа на место Европске заједнице, чија је правна наследница.²⁰ Уговор из Лисабона најраније може да ступи на снагу у јануару 2010. године.

Заједничка спољна и безбедносна политика веома се разликују у спровођењу од политике заједница, будући да су регулисане националним правом. У оквиру заједничке спољне и безбедносне политике не постоји правни досије као што су „одредбе“, којима се регулишу политике заједница, већ се делује након оствареног консензуса. Она зависи од воље држава чланица. У дневној пракси, државе преферирају да делују по националном интересу. Заједничка спољна и безбедносна политика надовезује се на стара искуства, нарочито на Европску политичку сарадњу. У досадашњим уговорима ЕУ – Мастрихт, Амстердам, Ница и Лисабон – створени су оквири, институције, средства, методи и радни ритам за спровођење *CFSP*. Тиме је повезаност деловања у многоме побољшана и у вези са политикама заједнице, код којих органи ЕУ делују на другачији начин и на темељу других правних аката (на пример одредбе, правци, споразуми са земљама које нису чланице и тако даље). Иностране економске односе и политика сарадње у вези са развојем спадају под политике заједнице. Како се може постићи да економски потенцијал Уније и њена спољна политика напослетку функционишу заједно? Европски савет то може да постигне ако установи правце за развој Уније. Чињеница да Комисија учествује у саветовању *CFSP* појачава ту координацију. Унутар *CFSP* одлуке се и даље доносе једногласно, што је неопходно за војна питања и питања политике одбране.

²⁰ Видети: Уговор из Лисабона, ЕУ – Реформа 2007. у прегледу, Савезно министарство за европске и међународне послове, http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik_Zentrale/Europa/EU-Informationen/4991_vertrag_von_lissabon_eu_reform_2007.pdf

Ипак, неопходна је рационализација да би се олакшало доношење одлука:

– при „конструктивном уздржавању“, чланица прихвата одредбу, али не мора да је спроведе. Максимално се једна трећина чланица може конструктивно суздржати;

– при „појачаној сарадњи“, најмање девет чланица има могућност да формулише заједнички став или да донесе одлуку, како би се спровела заједничка акција;

– „одлуке донете са квалификованом већином“ важе за случаје у којима Савет министра ЕУ спроводи заједничке стратегије које је донео Европски савет, као и за спровођење заједничких акција и ставова. Усвајање одредбе, донете квалификованом већином, чланица може да одбије због важних разлога који су у вези са националном политиком. У том случају нема гласања. Може се квалификованом већином упутити питање Европском савету, како би он донео одлуку. У принципу, чланице имају у Савету различити број гласова. Члан Савета може да затражи контролу донете одлуке, да ли је стварно донета квалификованом већином и да ли та већина стварно репрезентује бар 62% укупне популације Уније, јер у супротном донета одлука не би важила. Праг већинских одлука је сукцесивно порастао са Уговором из Нице, од 7% гласова Савета²¹ у случају једне ЕУ–6, на 73,4% у једној ЕУ–27. Квалификована већина по Уговору из Нице сада износи 255 од укупно 345 гласова и

– „дупла већина“, проналажење одлука у Савету са квалификованом већином по Уговору из Лисабона, од 1. новембра 2014, не треба више да се одвија по систему мерења гласова, него по „дуплој већини“. Неопходна већина држава ту износи 55%, а већина становништва 65% – тренутно тристотине пет милиона становника, од четири стотине деведесет. Поред тога, најмање 15 држава мора да буде сагласно. Одредба може да буде блокирана од најмање 4 државе, које репрезентују најмање 35% становништва Уније. Блокада од 3 велике државе-чланице је, дакле, искључена.

Са Уговором из Лисабона одвија се проширење одлуке донете квалификованом већином, од тренутно 137 политичких области на 181 политичку област. Ту спадају и Полицијска и судска сарадња у кривичним стварима, са заједничком политиком саобраћаја, азилом, контролом спољних граница и у вези са дипломатском и конзуларном заштитом.

Изузетак квалификоване већине ступа на снагу када Европски савет делује на сопствену иницијативу, дакле не на препоруку Европске комисије или министра спољних полова ЕУ. Ту важи правило: 72% чланица ЕУ, 65% популације ЕУ (на пример, код иступања једне чланице ЕУ).

²¹ Од када је Уговор ЕУ из Нице 1. фебруара 2003. ступио на снагу, чланице ЕУ имају следећи број гласова у Савету: Немачка, Француска, Велика Британија и Италија – 29, Пољска и Шпанија – 27, Холандија – 13, Белгија, Грчка, Португал, Чешка и Мађарска – 12, Аустрија и Шведска – 10, Данска, Финска, Ирска, Литванија и Словачка – 7, Луксембург – 4, Малта и Кипар – 3; Румунија ће добити 14, а Бугарска 10 гласова. Савет има укупно 345 гласова.

Европски парламент постаје равноправан са Саветом министара. То не важи за *CFSP*, где и даље влада једногласност.

Енергетска политика наглашено постаје део политике ЕУ у областима функционисања енергетског тржишта, пружања безбедносног снабдевања, напредовања ефикасности енергетике и развоја нових енергетских извора.

Заједничка европска дипломатија

Чланице су се обавезале да активно подрже спољну и безбедносну политику у духу лојалности и међусобне солидарности. Свака чланица може Савету да зада једно питање у вези са *CFSP* и да артикулише предлоге. Чланице се брину о томе да се њихове сопствене политике слажу са заједничким ставовима.

Уговором из Амстердама Савет је овлашћен да именује посебне службенике за посебна питања у регијама (државама). По Уговору из Нице, посебни службеници добијају се квалификованом већином. Према Уговору ЕУ из Лисабона, Савет именује (када је неопходно по иницијативи високог представника за *CFSP*), посебног службеника, којем додељује мандат у вези са посебним политичким питањима. Посебни службеник је, дакле, под надзором високог представника за *CFSP*.

Новим уговором ЕУ из Лисабона, високом представнику за *CFSP*, који ће бити и заменик председника комисије и нека врста „министра спољних послова ЕУ“, обезбеђује се Европска иностранна служба, коју чине одељења Генералног секретаријата и Европске комисије, као и службеници националних дипломатских служби чланица.

Такође, важно је напоменути да је у Генералном секретаријату Савета, у складу са Уговором из Амстердама, дошло до стварања Јединице за стратешко планирање и рано упозоравање, са следећим задацима:

- контрола и оцењивање спољног и безбедносно-политичког развоја;
- израда предлога и стратешких докумената и
- препознавање криза и упозоравање на кризе, које би могле да оставе последице на *CFSP*.

Заједничка одбрана

Заједничкој спољној и безбедносној политици посвећени су чланови од 11 до 28 Уговора о ЕУ. Истој тематици у оквиру Уговора о Уставу за Европу посвећени су чланови III-294 до III-313.²² Њени циљеви су, између осталог, јачање безбедности Уније и њених држава-чланица, у свим њиховим формама, као и постепено утврђивање заједничке политике одбране. По члану 17 Уговора о ЕУ, она би могла да доведе до заједничке одбране, у случају да Европски савет председника држава и влада тако одлучи и ако све чла-

²² Видети: Јањевић, Милутин (приредио): *Устав Европе*, Службени гласник, Београд, 2005, стр. 166–173.

нице то одобре. Заједничка спољна и безбедносна политика не третира посебан карактер безбедносне и одбрамбене политике појединих држава – поготово чланице НАТО. Од 2008. године 21 држава од 27 чланица ЕУ јесу и чланице НАТО. Финска, Ирска, Малта, Аустрија, Шведска и Кипар остају државе са статусом неутралности, у међународно-правном смислу.²³ Данска – по одредби из Единбурга од 12. децембра 1992. и протоколу о позицији Данске (тачка 20) у оквиру Уставног уговора ЕУ – „не суделује у изради и спровођењу одредби и мера Уније, које се односе на политику одбране“. Стога Данска није обавезна да суделује у финансирању оперативних задатака или да обезбеди војне снаге ЕУ.

За развој *ESDP* изузетно су значајни Петерсбуршки задаци (мисије из Петерсберга). Петерсбуршки задаци су 1997. године публиковани у Уговору из Амстердама (члан 7 Уговора) и од тада важе за све чланице.²⁴ Тим задацима Западноевропска унија поставила је себи циљ да војске њених чланица буду потпора за будућу политику ЕУ и за јачање европских стубова НАТО.

Конфликт на Косову довео је Европски савет на седници у Келну, 4. јуна 1999, до тога да Петерсбуршки задаци (мисије из Петерсберга)²⁵ постану центар јачања европске политике безбедности и одбране, која садржи:

- „хуманитарне задатке“, као помоћ цивилном становништву у местима након катастрофе, помоћ гладнима, помоћ при изградњи уништене инфраструктуре, помоћ у проналажењу мина;

- „операције спасавања“, као што су евакуација цивилног становништва у ратним подручјима;

- „миротворне задатке“, као што је спречавање ескалације и ширења конфликта, контрола успостављеног мира, ембарго и

- „борбене операције како би се решила криза“, укључујући миротворне мере, као што су окончање борбених конфликта, окупација и насилно раздвајање страна које воде рат, забране лета и ембарго итд., заштита и спасавање запослених у међународним организацијама.

Током наредних седница Европског савета, воља да се Унија оспособи за аутономно деловање добила је конкретан облик. Тако је Европски савет (Хелсинки, децембар 1999) одлучио да постави главни циљ (*Headline Goal*) у области војних способности. Од 2003. Унија је требало да буде способна

²³ Видети: Thränert, Oliver: "Europa als Militärmacht? - Perspektiven der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU", Friedrich-Ebert-Stiftung (FES Library), Berlin/Bonn 2001, <http://library.fes.de/fulltext/id/00992.htm>

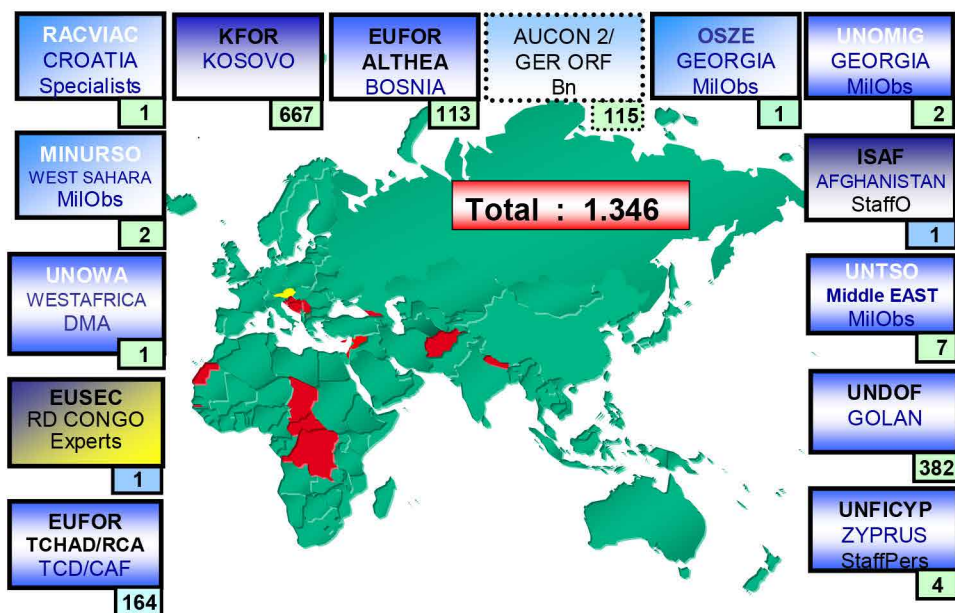
²⁴ Нацрт уставног закона усвојен је 18. јуна 1998. од Аустријског националног савета, гласовима SPÖ, ÖVP и либералног форума.

²⁵ Са уговором из Лисабона, Петерсбуршки задаци треба да се допуне у следећим областима: заједничке мере разоружавања, спречавање конфликта, војно саветовалиштво и подршка земаља трећег света, као што је изградња демократских војних снага и борба против тероризма након молбе земаља трећег света.

да у року од 60 дана обезбеди војне снаге (до 60.000 војника) које могу да обаве све Петерсбуршке задатке и да их пошаље у мисије које трају најмање годину дана. Према одлуци која је донета у Холандији, у септембру 2004. године, предвиђено је да 19 борбених група од по 1.500 војника треба да буду спремно у року од 5 до 10 дана за дејствовање у периоду од четири месеца, почевши од 2007. године.

Што се састава борбених група тиче, предвиђено је да свака од њих буде јачине једног пешадијског батаљона, уз главну команду и неопходне снаге подршке. За сада није потребно да се ствара војска ЕУ, јер ће трупе и даље да воде чланице. Године 2003. унутар ЕУ су постојале амбиције да се створе командне структуре ЕУ за кризно реаговање, што су нарочито заговарале Немачка, Француска, Белгија и Луксенбург.

Од успостављања првих операција ЕУ у оквиру *ESDP*,²⁶ почетком 2003. године, спроведене су 23 мисије и њихов број се постојано шири. Док је до краја 2003. ЕУ спровела само 4 мисије, у 2005. години број мисија достигао је врхунац.



Слика 1 – *ESDP* мисије ЕУ (стање из децембра 2008. године)

До краја 2008. године тај се број увећао на 14 операција (слика 1). Редовно се дешавало да се мисије релативно брзо завршавају, тако да је девет мисија, у међувремену, већ окончано. Поред тога, персонални и финансијски

²⁶ Видети: http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=de&mode=g

обим тих операција релативно је ограничен, ако се упореде са операцијама НАТО или УН. Војне операције искључиво се спроводе у оквиру мандата Савета безбедности УН и ту Европска унија делује као „прималац задатка“ УН и потпомаже ефективни мултилатерализам, што у случају цивилних мисија није тако, јер је у том случају ЕУ актер који самостално делује. Шест актуелних мисија одвија се на Блиском истоку и Западном Балкану, и оне су у политичко-географском оквиру циља, а још пет актуелних мисија одвија се на просторима Централне Африке, и оне су ван геостратешког тежишта.

Све досад учињено указује на развој у правцу Одбрамбене уније.²⁷ Четири чланице ЕУ које су противнице рата у Ираку – Белгија, Немачка, Француска и Луксенбург – покренуле су иницијативу која је требало да води до заједничке Одбрамбене уније. Планирале су да се формира Војна команда ЕУ, чије би седиште требало да буде у Еврокорпусу (*Eurocorps*) у Страсбуру. Тај еврокорпус је део НАТО снага за брзе интервенције. Такве планове су Данска, Велика Британија, Италија, Холандија и Шпанија у почетку посматрале са скепсом, јер су оне подржавале рат у Ираку и плашиле су се да ће то довести до слабљења НАТО.

На темељу члана 28а (7) Уговора из Лисабона, ЕУ се развила у безбедносно-политичку заједницу подршке. Тако, у случају оружаног напада на територију чланице [...], остале чланице, према члану 51 Повеље УН, морају да дају подршку и помогну колико год је у њиховој моћи. То не дотиче посебан карактер политике безбедности и одбране одређених чланица. У том смислу и такозване неутралне државе унутар ЕУ имају обавезу да пруже колективну подршку.

За све конкретне мере значајно је да су засноване на јединственој Европској стратегији безбедности.²⁸ На састанку министара спољних послова ЕУ, 3. маја 2003. године, високи представник за Заједничку спољну и безбедносну политику Хавијер Солана замолио је да се изради предлог за Стратегију безбедности ЕУ.²⁹ Почетна тачка те стратегије је заједничка анализа претњи које потичу од тероризма, организованог криминала, регионалних конфликта, такозваних неуспешних држава (*failed states*) и избеглица.³⁰

²⁷ Feichtinger, Walter, und Gebhard, Carmen (Hrsg): ЕУ као кризни менаџер, изазови – актери – инструменти, низ писама Академије за националну одбрану, Беч, 2006.

²⁸ Видети: European Security and Defence Policy (ESDP), “A Secure Europe in a Better World – The European Security Strategy”, Approved by the European Council held in Brussels on 12 December 2003 and drafted under the responsibilities of the EU High Representative Javier Solana, <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=266&lang=en&mode=g>

²⁹ Solana, Javier: *Безбедна Европа у бољем свету. Европска, стратегија безбедности*, Брисел, 2003. <http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIDE.pdf>

³⁰ Видети: Frank, Johann und Reiter, Eric: “Anmerkungen zur Europäischen Sicherheitsstrategie, Sicherheitspolitische Analysen”, Büro für Sicherheitspolitik, Wien 2003, <<http://www.bundesheer.at/wissensforschung/bsp/publikat.shtml>>

Тако, државе Уније треба да буду способне да боље координирају кризе и конфликте и да створе заједничке услове да војно реагују („превентивни ангажман“). Ефикасни мултилатерализам је основа стратегије ЕУ.³¹

Међутим, да би војни аспекти сваке мисије били успешно реализовани, неопходна је цивилно-војна координација.³² Европска унија је себи поставила за циљ да изгради цивилно-војну координацију (*Civil-Military Coordination – CMCO*), нарочито у решавању катастрофа. Унутар *CMCO*, ЕУ треба да буде у стању да реагује на широки спектар могућих криза уз помоћ различитих инструмената. У оквиру *CMCO* ради се о даљем развоју следећа три аспекта:

- менаџмент операција,
- реформа сектора безбедности (РСБ) и
- ефикасна помоћ у случају катастрофе.

Актери Европске политике безбедности и одбране

Европска унија већ дуго настоји да одговори на сва осетљива питања безбедности и одбране.³³ При анализи одговора на та питања, „не сме се изгубити из вида циљ постепеног уједињења спољне, безбедносне и одбрамбене политике“.³⁴ О укупним односима у ЕУ, па тиме и о питањима безбедности и одбране, брине „основни институциони квартет – Комисија, Савет, Европски парламент и Суд правде“,³⁵ основан још педесетих година двадесетог века. Истина, непосредну надлежност у области о којој је овде реч нема највиши судски орган, али зато о томе директно брине институција која је настала средином осамдесетих година прошлог века – Европски савет.

Европски савет

Главни актер *CFSP* је Европски савет, где се најмање два пута годишње састају председници држава и влада чланица и председник Европске комисије. Наиме, самити шефова држава и влада одржавали су се још од вре-

³¹ Frank, Johann und Reiter, Erich: *Опаске за европску стратегију безбедности, безбедносно-политичке анализе*, Биро за политику безбедности, Беч 2003, <<http://www.bundesheer.at/wissen-forschung/bsp/publikat.shtml>>

³² Gebhard, Carmen: „Цивилно-војна координација и сарадња *CMCO* vs *CMCO* ограничавање појмова/*Zivil-militärische Koordinierung und Zusammenarbeit CMCO vs. CMCO Abgrenzung der Begriffe*“, Wien, 2007.

³³ Видети: European Union (EU) – Homepage, http://europa.eu/index_en.htm

³⁴ Матиас Јоп: „Европска безбедносна и одбрамбена политика“, у: *Европа од А до Ш*, Фондација Конрад Аденауер, Београд, 2003, стр. 95.

³⁵ Хикс, Сајмон: *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 24.

мена уговора из Париза и Рима и имали су изузетан значај, „али су формално постали део процеса одлучивања ЕУ тек 1975. године, када је установљен Европски савет“.³⁶ Чланице Европског савета прати министар спољних послова и члан комисије који је задужен за спољне односе. Европски савет одређује темеље и основне правце *CFSP*, те питања у вези са политиком одбране. Европски савет има задатак да постави правце за развој Уније и да осигура сарадњу *CFSP* са политикама заједнице. По Уговору из Нице, Европски савет доноси заједничке стратегије које Унија у областима значајних заједничких интереса чланица мора да спроведе. По Уговору из Лисабона, Европски савет одређује стратешке интересе и циљеве Уније, уз учешће високог представника *CFSP*. Савет квалификованом већином бира новог председника, који ће две и по године бити на дужности, а постоји могућност да он буде изабран још једном (члан 9б, параграф 5 ЕУ Уговора из Лисабона). Према томе, Европски савет представља „кључни заједнички орган чији значај долази до изражаја нарочито у области заједничке спољне и безбедносне политике“.³⁷

Савет Европске уније

Савет Европске уније (познат као Савет министара) разликује се од Европског савета. Он је одговоран за уједињен и делотворан поступак Уније, препоручује Европском савету заједничке стратегије и спроводи их, усваја заједничке акције и заједничке ставове.

Према Уговору из Лисабона, високи представник *CFSP* је председавајући у Савету спољних послова.

Консултације и савете за *CFSP/ESDP* припрема одбор сталних представника (амбасадори) из надлежног савета (основни послови/спољни односи).

На месту председавајућег Европске уније смењују се државе чланице установљеним редоследом. Међутим, договором две државе могуће је заменити редослед, без утицаја на утврђени редослед других држава. Функција председавајућег омогућава да свака држава чланица пружи допринос развоју институција ЕУ, што је израз њихове равноправности. Сваких шест месеци једна чланица Уније преузима председавање у Европском савету, Савету ЕУ, као и колегијуму, који су задужени за припрему консултација и радних група. Задатак председавајућег је да даје иницијативе, представља Унију у погледу *CFSP* и одговара за спровођење одлука које су донете у оквиру *CFSP*. Према Уговору из Лисабона, високи представник за *CFSP* преузеће обавезе из

³⁶ Хикс, Сајмон: *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 52.

³⁷ Јањевић, Милутин: *Спољна политика Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 204.

CFSP и у том домену ће представљати ЕУ. Тренутно председавајући излаже ставове Уније међународним организацијама и на међународним конференцијама. У тим задацима председавање генералног секретара Савета (истовремено високи представник за *CFSP*) подржава Европска комисија. Председавање могу подржати и чланице које су претходно председавале или тек треба да председавају. Ти актери познати су и под називом „Тројка“.

У члану 26 Уговора из Амстердама први пут је записано да је генерални секретар Савета истовремено и високи представник *CFSP*. То лице подржава Савет, тако што доприноси формулисању, припреми и спровођењу политичких одлука и, у случају молбе председавајућег, у име Савета води политички дијалог са осталима. Генерални секретар и његови заменици воде Генерални секретаријат савета, који је одговоран за припрему и нормалан ток радова Савета на свим нивоима. Високи представник *CFSP* надлежан је и за Војни штаб и цивилно-војну сарадњу (*Civil-Military Cooperation – CIMIC*). Тај мандат траје пет година.³⁸

Са Уговором из Лисабона, високи представник за *CFSP*, као члан Европске комисије, треба да споји задатке *CFSP* и задатке комесара ЕУ задуженог за спољне послове. Високи представник за *CFSP* – изабран од Европског савета квалификованом већином на пет година, уз одобрење председника Европске комисије – биће задужен за остваривање одлука које донесу председници држава и влада или министри спољних послова. По томе, делегације Уније обављају своје дужности под надзором новог високог представника за *CFSP* и у сарадњи са представницима чланица.

Европска комисија

Европска комисија је тело надлежно за иницијативу, спровођење, управљање и надзор. Њено пуно укључивање „на свим нивоима политичке сарадње експлицитно је предвиђено Извештајем из Лондона, 1981. године“.³⁹ Она је чувар уговора и отеловљење интереса Заједнице. Чини је 20 независних чланова, укључујући председника и два потпредседника. Именује је Савет квалификованом већином, на пет година. Комисија, чији мандат тече, отпочела је опсежну реформу. Три главна стуба реформе су: употреба средстава, политика људских ресурса и побољшање финансијског пословања.

Према Уговору ЕУ, Европска комисија учествује у радовима *CFSP*. То дозвољава повезаност *CFSP* и иностраних економских односа и сарадње у развоју, што је политика заједнице и у којима Комисија има битну улогу.

³⁸ Хавијер Солана Мадариага је од 18. октобра 1999. високи представник за *CFSP*. Солана је такође генерални секретар ЗЕУ.

³⁹ Јањевић, Милутин: *Спољна политика Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 228.

Уговором из Лисабона планирано је да се број комесара, од једног комесара по држави чланици, смањи од 1. новембра 2014. на две трећине држава чланица. Ирска је у јуну 2008. године на референдуму гласала против Уговора из Лисабона и ЕУ је због тога почетком децембра 2008, између осталог, донела одлуку да Ирска задржи свог комесара, вероватно како би омогућила нови референдум на јесен 2009. године.

Европски парламент

Европски парламент (ЕП) је једина непосредно бирана, парламентарна институција Европске уније. Заједно са Саветом Европске уније, он чини дводомну законодавну грану институција Уније и описиван је као једно од најмоћнијих законодавних тела на свету. Међутим, однос те две институције карактеришу „бројне тешкоће и проблеми, јер Парламент, према сопственој оцени, није довољно укључен у процес доношења одлука“.⁴⁰

Парламент и Савет чине највише законодавно тело Уније. Међутим, њихове моћи су ограничене на овлашћења која су земље чланице пренеле на Европску заједницу. Стога Парламент има мало утицаја на области политике које су земље чланице задржале или су унутар друга два од три стуба Европске уније. За разлику од већине националних парламената, Европски парламент нема право законодавне иницијативе; иако је он „прва институција“ Европске уније, Савет има веће моћи у областима законодавства, у којима се не примењује процедура коодлучивања. Од 1970. године Европски парламент, заједно са Саветом, има контролу над буџетом ЕУ, и на крају процедуре усваја буџет у целини. Парламент такође врши демократски надзор над Европском комисијом, укључујући и право вета над постављењем председника и целокупног састава Комисије, као и право изгласавања неповерења Комисији. Европски парламент практикује и политички надзор над свим другим институцијама Уније.

Парламент чини 785 чланова Европског парламента, који представљају друго по величини демократско бирачко тело на свету и, са три стотине четрдесет два милиона грађана са бирачким правом, највеће наднационално бирачко тело у историји. Парламент се бира на непосредним изборима са универзалним бирачким правом, сваких пет година од 1979. године. Избори за Европски парламент одржавају се у свакој држави чланици посебно, независно од националних или локалних избора. У Парламенту су представници више великих свеевропских политичких групација, као и најважнијих политичких странака земаља чланица.⁴¹

⁴⁰ Јањевић, Милутин: *Спољна политика Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 232.

⁴¹ Тренутни председник Европског парламента је Ханс-Герт Петеринг (ЕНП), изабран у јануару 2007. године.

Седиште ЕП је у Стразбуру, где се и одржавају редовне месечне пленарне, гласачке, четвородневне седнице, како је прописано протоколом у Уговору из Амстердама. Међутим, током већег дела месеца, из практичних разлога, припремне законодавне радње, седнице одбора и додатне пленарне седнице одржавају се у Бриселу, где су лоциране и остале институције Уније. Секретаријат Европског парламента, који упошљава највећи део особља, налази се у Луксембургу. Цена одржавања два седишта и честог сељења свих чланова ЕП и особља од једног до другог брине бројне посматраче. Европски парламент је неколико пута захтевао право да сам одреди место заседања и елиминише систем са два седишта, али су европске владе то право задржале за себе.

Две највеће политичке групације у доскорашњем саставу Парламента биле су Европска народњачка партија – Европске демократе (ЕНП-ЕД) и Партија европских социјалиста (ПЕС). Последњи избори одржани у целој Унији били су 2009. године.

Уговор из Нице као правни основ Европске политике безбедности и одбране

Од уговора из Матрихта до Уговора из Нице⁴² направљено је неколико спона између ЕУ и Западноевропске уније. Већ је поменуто да је Уговором из Матрихта (7. фебруар 1992) успостављена *CFSP*. Затим су Уговором из Амстердама (2. октобар 1997) усвојени Петерсбуршки задаци.

Европски савет у Ници (7–11. децембар 2000) одлучио је да користи Политички и безбедносно-политички комитет (*PSK*), као и Војни одбор за решавања криза. У Секретаријату савета додатно постоји Војни штаб. Унија од тада дозвољава и земљама Трећег света да под одређеним условима учествују у решавању криза.

Уговор ЕУ из Нице (26. фебруар 2001) заснован је на закључцима Европског савета из Хелсинкија, из децембра 1999 – етаблирање Политичког и безбедносно-политичког комитета, Војног одбора ЕУ и Војног штаба ЕУ. Западноевропска унија је већ 2000. предала војнооперативне функције ЕУ. Према Уговору из Нице, успостављена су следећа политичка и војна тела:

– стални Политички и безбедносно-политички комитет (*PSK*) у Бриселу – састоји се од националних представника на нивоу амбасадора. Тај комитет и његове сталне структуре у Бриселу прате међународну ситуацију и контролишу спровођење договорених политика. У случају кризе, Политички и

⁴² Видети: Wogau, Karl von (Hrsg): "Auf dem Weg zur Europäischen Verteidigung. Gemeinsam sind wir sicher", Freiburg i. Br., Basel 2003, Brok, Elmar, "Europäische Verteidigungspolitik", s. 48–66.

безбедносно-политички комитет преузима политичку контролу и стратешко вођство над војним операцијама ЕУ. Према Уговору из Лисабона, Политички и безбедносно-политички комитет прати међународну ситуацију у областима *CFSP* и доприноси – након молбе Савета, високог представника *CFSP* или на своју руку, путем свог става упућеног Савету – одређивању политике. Политички и безбедносно-политички комитет контролише и спровођење договорених политика.

– Војни одбор Европске уније (*EUMC*) састоји се од начелника генералштабова војних снага чланица, које представљају њене војне делегације у Бриселу. Он води све војне активности Уније. председавајући Војног одбора учествује на свим седницама Савета када се обрађују одредбе у вези са политиком одбране.

– Војни штаб Европске уније (*EUMS*) одговоран је унутар структуре Савета за Европску политику безбедности и одбране, нарочито за спровођење војних операција за решавање криза које води ЕУ. Војни штаб се бави раним упозорењима, проценом ситуације и стратешким планирањем у односу на Петерсбуршке задатке, укључујући и одредбе и координацију европских националних и мултинационалних војних снага (и са НАТО). Почетком јануара 2006. године успостављен је Центар за операције као нестална главна команда – поготово за операције као што је била интервенција ЕУ *Артемис*, 2003. у Конгу (до 2.000 војника), ако се за такав задатак не одреди национална главна команда. У мају 2005. у војном штабу ЕУ направљена је посебна структура за цивилно-војну сарадњу (*CIMIC*), која истовремено има одговорност нуклеуса Центра за операције ЕУ.

Што се тиче сарадње ЕУ и НАТО о питањима безбедности и одбране, одговорна лица редовно се састају како би дискутовали о њима, што треба да омогући Унији да у хитним случајевима користи средства и способности НАТО.

Такође се ради и на цивилном решавању криза: државе ЕУ морају од краја 2003. године да буду у могућности да обезбеде 5.000 полицајаца за међународне мисије. Тако, на пример, Аустрија има 110 пријављених полицајаца, 4 судије, односно државна тужиоца као и 4 друга правника, 10 цивилних администратора, 10 стручњака за цивилну заштиту, 5 стручњака за мониторинг и 3 стручњака за подршку оних који су посебно ангажовани од ЕУ.

Чланице ЕУ до сада су за цивилне операције обезбедиле укупно 6.000 полицајаца, од којих је 1.000 употребљиво у року од 30 дана. Додатно је пријављено 600 судија и државних тужиоца и 600 цивилних управника. Два до три тима могу да буду на располагању у року од 3 до 7 сати, а поред тога постоји још 5.000 особа из национално-државних тимова за интервенцију у случају кризе. За аспект кризног менаџмента задужен је посебан одбор (*CIVCOM*). Та организација, која се састоји од дипломата и експерата, ради за потребе Политичког и безбедносно-политичког комитета, даје савете и износи ставове. Те

активности су израз целокупног концепта Уније у оквиру кризног менаџмента. На састанку Европског савета у Копенхагену (12–13. децембра 2002) председници држава и влада одлучили су да, између осталог, преузму операције НАТО у вези са кризним менаџментом у Босни и Херцеговини и Македонији.

Заједничким тумачењем, које су дале ЕУ и НАТО, 16. децембра 2002, ЕУ је оспособљена да користи капацитете НАТО за планирање и логистику.

Ангажовање ЕУ у борби против међународног тероризма

Поред свеопште осуде терористичких напада у САД од 11. септембра 2001, када је у рушевинама зграда Светског трговачког центра страдало 2.500 људи, а у нападу на Пентагон преко 150, покренута је и активност највећег броја земаља света у борби против тероризма. На седници ЕУ у Бриселу (14–15. децембра 2001) и у нацрту устава крајем маја 2003. предложено је да се омогући борба против тероризма у оквиру Петерсбуршких задатака и изван простора ЕУ. Бројне европске државе су након тога учествовале (и учествују) у међународним заштитним јединицама у Авганистану (*ISAF*) и у борбеним операцијама заједно са САД. Европска унија није учествовала у америчкој интервенцији у Авганистану након 11. септембра. После интервенције 13 чланица је дало своје трупе за Међународне безбедносне снаге, али то није била акција ЕУ, већ акција која је пружала хуманитарну помоћ и средства за реконструкцију.⁴³ Европска унија је и главни финансијски донатор за реконструкције и хуманитарну помоћ у Авганистану и само до 2007. године донирала је шест милијарди евра.

Акциони план за борбу против тероризма донели су председници држава и влада 21. септембра 2001, на основу Резолуције 1368 (2001) УН. Европска унија унутар тог плана позива на глобалну коалицију против тероризма. Поред ЕУ и САД, тој коалицији су потребне и земље које ће добровољно учествовати, Русија и „арапски и муслимански партнери као и све остале државе, које су спремне да бране наше заједничке вредности“. Европски савет залаже се за налажење заједничке дефиниције појма тероризам. Даље мере односе се на стварање антитерористичке јединице у *Europol* као и етаблирање *Eurojust* и прављење координационих тачака министарстава и полицијских служби. Споразум о сарадњи у погледу борбе против тероризма потписан је 6. децембра 2001. између *Europol*-а и надлежних институција САД.

⁴³ Видети: Wilkinson, Paul: "International terrorism: the changing threat and EU's response?", *Chaillot paper* no. 84, October 2005, p. 33.

После напада на возове у Мадриду 11. марта 2004, када је страдала 191 особа, а више од 1.500 повређено, председници држава и влада ЕУ су, на седници у Бриселу 25. марта 2004, прихватили одредбу о борби против тероризма.⁴⁴ Тај акциони план предвиђа ефикасну сарадњу и појачану размену информација између обавештајних служби и полиције и у тачки 5 позива државе ЕУ да што пре спроведу постојеће мере, као што су појачана сарадња у заштити граница.

Стратешки циљеви ЕУ у борби против тероризма и споразум о солидарисању против тероризма – у смислу члана I-43 тадашњег нацрта Уставног уговора ЕУ,⁴⁵ по клаузули солидарисања државе ЕУ сва своја средства – укључујући војне способности – треба да користе за превенцију тероризма, за заштиту демократских институција и цивилног становништва од терористичких напада и за помоћ у случају терористичких напада у државама које су чланице и државама које су вољне да постану чланице.⁴⁶ Та клаузула солидарисања почиње правно да важи Уговором из Лисабона (члан 188р). Као први надлежни за борбу против тероризма у ЕУ, 25. марта 2004, постављен је Гијс де Врис, чији је задатак да координира мере ЕУ за заједничку спољну и безбедносну политику.⁴⁷

Мултинационална војна сарадња у ЕУ

Мултинационална војна сарадња⁴⁸ је саставни део једног ширег концепта који се у теорији назива „сарадња у безбедности“. Концепт сарадње у безбедности почео је да се уобличава по завршетку Хладног рата. Још увек нема општеприхваћене дефиниције те појаве, али је значајно да се уочи намера њених протагониста да допринесу јачању међународног мира. То је концепт који превазилази досеге теорија безбедности и одбране двадесе-

⁴⁴ Gnesotto, Nicole (Eds): *EU Security and Defence Policy – the first five years (1999–2004)*, European Union Institute for Security Policy, Paris, 2004, p. 17.

⁴⁵ Видети: Bericht der Bundesheerreformkommission – Bundesheer 2010 [Report of the Austrian Armed Forces Reform Commission – AAF 2010], “Die Ausgangssituation für eine Reform des Bundesheeres – Die Änderung des Aufgabenspektrums”, Österreichisches Bundesheer – TRUPPENDIENST – Ausgabe 5/2005, <http://www.bmlv.gv.at/truppendienst/ausgaben/artikel.php?id=368>

⁴⁶ Исто, стр. 36.

⁴⁷ Frank, Johann: „Негативни француски уставни референдум ЕУ и његове последице за ЕПБО, канцеларије за политику безбедности“, Беч 2005. <<http://www.bundesheer.at/wissen-forschung/bsp/publikat.shtml>>

⁴⁸ Frank, Johann und Reiter, Erich (Hrsg): „Безбедносно-политичка срж Европе? Могућности и границе ЕПБО по Ници и нацрту за један уставни уговор“, Биро за политику безбедности, Беч 2004. <<http://www.bundesheer.at/wissen-forschung/bsp/publikat.shtml>>

тог века, познатих као „колективна безбедност“ и „колективна одбрана“. Заправо, „сарадња у безбедности је стратешки систем развијен око језгра које чине државе либералне демократије, увезане у мрежу формалних или неформалних савеза и институција, које препознају заједничке вредности и које практично и транспарентно сарађују у области економије, политике и одбране“.⁴⁹ У прецизирању овог одређења, Коен наводи „четири прстена“, односно четири елемента сарадње у безбедности. Први прстен назива „појединачна безбедност“ (људска безбедност – *Human Security*) и образлаже га потребом за унапређењем људских права у најширем смислу речи.⁵⁰ Остала три прстена су: колективна безбедност, колективна одбрана и унапређење стабилности.

Развој мултинационалне војне сарадње

Заједничка спољна и безбедносна политика ЕУ континуирано се унапређује. Њен даљи развој огледа се у Уставном уговору ЕУ. У области кризног менаџмента, радна група која се бавила питањима безбедности и одбране, под руководством Михела Барнира, предложила је проширење Петерсбуршких задатака на превенцију конфликта, заједничке мере разоружавања (програм уништавања оружја и контрола наоружавања), војно саветовалиште и подршку неразвијених земаља, на пример за изградњу демократских војних сила, задатке стабилизације након окончања конфликта, као и подршку неразвијених земаља у борби против тероризма. То је преузето и у Уговору из Лисабона (члан 28b). Спровођење једне мисије Савет може да преда једној групи чланица, која поседује неопходне способности и жели да суделује у мисији.

При томе, посебно место припада Европској агенцији за наоружавање, истраживање и војне способности (Европска агенција за одбрану). На индустријском нивоу, та агенција⁵¹ је достигла, у мају 2005, потпуну способност функционисања. Она има задатак да подржава изградњу заједничког европског тржишта одбране и да координира потребе појединих војних сна-

⁴⁹ Коен, Ричард: „Сарадња у безбедности – од појединачне безбедности до међународне стабилности“, у: Ричард Коен, Мајкл Михалка: *Сарадња у безбедности – нови хоризонти за међународни поредак*, Европски центар за студије безбедности Џорџ К.Маршал, Београд, 2005, стр. 9.

⁵⁰ О „људској безбедности“ видети шире у часопису *ЉУДСКА БЕЗБЕДНОСТ / HUMAN SECURITY*, који од 2003. године квартално издаје Факултет безбедности Универзитета у Београду, под уредништвом проф. др Драгане Дулић; такође видети: Дулић, Д.(приредила): *Људска безбедност*, Зворник текстова 1, Фонд за отворено друштво, Београд, 2006; Дулић, Д.(приредила): *Људска безбедност*, Зворник текстова 2, Фонд за отворено друштво, Београд, 2006; *Индикатори људске безбедности у Србији*, Извештај за 2004. годину, ФЦО, Београд, 2005.

⁵¹ European Defence Agency (EDA), <http://www.eda.europa.eu/>

га у погледу заједничке европске политике безбедности и одбране. Европска агенција за одбрану, са око 100 запослених, налази се под контролом Савета ЕУ и надлежна је и за стратешки развој и процену.

Европску агенцију за одбрану чине четири оперативна директората: за способности; истраживање и технологију; наоружавање и индустрију/тржиште одбране. Европска агенција за одбрану учествује при хармонизацији војних потреба чланица. Она треба да преузме функцију координисања између већ постојећих структура и организација, да повезује активности и, по могућности, да постигне велике ефекте у садејству у својој области деловања. Европска агенција за одбрану је правно самостална. Она ради под политичком контролом Савета министара ЕУ и стручно је вођена од одбора чланица, чији је члан и високи представник за *CFSP*.

Узајамна подршка

Многе чланице ЕУ сматрају да је НАТО гарант колективне безбедности Европе. Уговор из Лисабона наводи, „у случају оружаног напада територије једне чланице [...] остале чланице по члану 51 Повеље УН [морају] да пруже сву помоћ и подршку које су у њиховој моћи (*Obligation of aid and assistance*). То не дотиче посебан карактер, политику безбедности и одбране одређених чланица“. У складу са чланом 4 параграфа 2 Уговора ЕУ из Лисабона јесте и став да је „поготово национална безбедност [...] и даље у надлежности појединих чланица“.⁵²

Стална структурисана сарадња

Државе чланице које испуњавају захтеване критеријуме и које су вољне да испуне будуће веома захтевне обавезе у погледу мисија, могу, након испуњених критеријума за улазак, да створе сталну структурисану сарадњу.⁵³ Стварање сталне структурисане сарадње представља, поред постојеће политичке димензије, најважнији облик сарадње у војно-политичком погледу.

Она је усмерена на развој способности које ће у будућности бити неопходне и тиме повећава слободу деловања ЕУ. Европска агенција за одбрану доприноси развоју способности према члану 3 својим редовним оценама допри-

⁵² Видети: Уговор из Лисабона, ЕУ-Реформа 2007. у прегледу, савезно министарство за европске и међународне послове, http://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/bmeia/media/2-Aussenpolitik_Zentrale/Europa/EU-Informationen/4991_vertrag_von_lissabon_eu_reform_2007.pdf

⁵³ Протокол 23 о Сталној структурисаној сарадњи по члану I-41 параграф 6 и члану III-312 Устава (new: the permanent structured cooperation referred to in Article 28 A (6) of the Treaty on European Union shall be open to any Member State which undertakes, from the date of entry into force of the Treaty of Lisbon), <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:310:0364:0366:DE:PDF>, стр. 2.

носа држава-чланица које учествују у том облику сарадње, поготово у доприносу постављеним критеријумима, на основу члана 2, и о томе барем једном годишње пишу изјаве.⁵⁴ Оцењивање може да служи као основа за препоруке као и за европске одредбе Савета, које се доносе по члану III-312 Устава.

Клаузула солидарности

Радна група за безбедност и одбрану сложила се са увођењем Клаузуле солидарности (*Solidarity Clause*), која имплицира коришћење целокупног инструментаријума Уније за заштиту цивилног становништва и демократских институција. Та клаузула, дакле, не би била „колективна клаузула одбране, која обавезује на војну подршку“. Она би искључиво била употребљена у случају претње од недржавних јединица.⁵⁵ По солидарном члану 188р Уставног уговора ЕУ,⁵⁶ Унија мобилише „сва средства која су на располагању, укључујући и војна средства која су јој додељена од стране чланица“, како би у случају терористичког напада заштитила демократске институције и за подршку у случају природне катастрофе или катастрофе проузроковане људским фактором.

Опције деловања мањих држава

Значај националног доприноса

Од двадесет седам чланица ЕУ, њих осамнаест, према неким важећим теоријама које се баве питањем мерења моћи у међународним односима, сматрају се малим државама, јер имају мање од десет милиона становника. Значај националног доприноса у контексту деловања мањих држава чланица ЕУ може се пратити на примеру Аустрије.

Европска унија је 1. јануара 2003. предузела своју прву полицијску мисију у Босни и Херцеговини, која је трајала од 31. марта до 15. децембра 2003. године. Прва војна мисија (*EU Force – EUFOR – Concordia*) под немачко-француском командом, са подршком НАТО, спроведена је у Македонији. У првој операцији Европске политике безбедности и одбране (од укупно 350 војника) из Аустрије је учествовало петнаест војника.

⁵⁴ Исто, стр. 3.

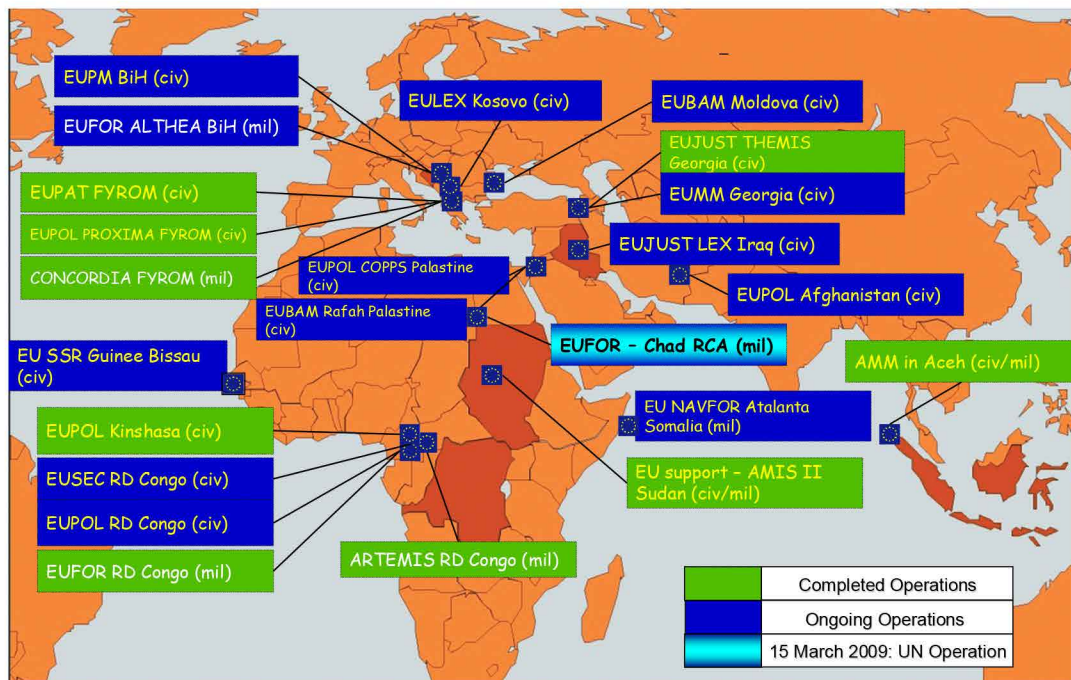
⁵⁵ Европска конвенција, завршни извештај групе VIII „одбрана“, Брисел, 6. децембра 2002. CONV 461/02, тачка 58.

⁵⁶ Видети: Treaty of Lisbon, EUR-LEX, http://eurlex.europa.eu/JOIndex.do?year=2007&serie=C&textfield2=306&Submit=Search&_submit=Search&ihmlang=en

У оквиру ЕУ, на састанку министара унутрашњих послова и министара правде, у Луксенбургу 5. јуна 2003, одлучено је да се 1.500 војника мировних снага ЕУ (до 1. септембра 2003) – под француском командом и мандатом УН – интервенише на североистоку Конга (операција *Artemis*). Аустрија је учествовала у тој операцији са штабним официрима. Операција *Artemis* била је прва аутономна војна интервенција ЕУ, без подршке НАТО.

Прва правно-државна мисија у оквиру Европске политике безбедности и одбране (*EUJUST – Themis*) спроведена је у Грузији, 6. јуна 2004. године. Та једногодишња мисија служила је реформи казнено-правног система јужнокавказке републике. Министри одбране држава ЕУ одлучили су, 21. фебруара 2005, да се у Ираку спроведе једногодишња мисија за обуку 700 судија, државних тужилаца и затворских радника. Неопходне послове обезбедио је биро Велике Британије. Европска унија је тако по први пут безбедно-политички била присутна у Ираку.

Што се тиче „живих“ мисија ЕУ, Аустрија тренутно има контингент на Голану, у Босни, на Косову и у Чаду. Неколико штабних официра, односно војних посматрача, налази се у Авганистану и у Грузији. Око 1.500 војника учествује у интервенцијама у иностранству. Поређено са бројем становника и армијом, Аустрија има велики удео у међународним интервенцијама (слика 2).



Слика 2 – Учешће Аустрије у мисијама ЕУ (јануар 2009)

Способност билатералне и мултинационалне сарадње

Циљеви развоја способности први пут су војно формулисани 1999. године у Хелсинкију (*Helsinki Headline Goal*), а 2003. и цивилно, на конференцији у Фејри. Након што су ти циљеви у највећој мери остварени, Унија је у међувремену могла у цивилној (*Headline Goal 2008*) и војној области (*Headline Goal 2010*) да постави нове циљеве развоја способности, како би могла да оствари своје амбициозне стратешке циљеве, тј. да буде опажена као светски актер (*global player*).

Борбене групе ЕУ треба да оспособе Европску унију да у року од неколико дана може на одговарајући начин да одреагује на кризне ситуације. За сада, до 2012. године, ЕУ може на период од шест месеци да обезбеди два национална, билатерална или мултинационална борбена савеза.

Наменске снаге за главни циљ (НТФ – *Headline Goal Task Force*), односно радна група Савета која је везана за *EUMC*, има задатак да се придржава циљева израђених током планирања борбених снага. Други ослонац требало би да чини нека врста „техничке помоћи“ и један облик „Европских жандармеријских снага“. Ти елементи требало би да се користе приликом извршавања задатака према клаузули солидарности. Оба ослонаца односе се на задатке који могу да се актуализују кроз активирање гаранције подршке. Такође, могла би се појавити и могућност интегрисања резервних компоненти у систем.

Ако се Република Аустрија, која себе сматра безбедносним и одбрамбено-политичким актером, према њеној тренутној војној способности и квалитативно мереним учинком на европски главни циљ (*Headline Goal*), убраја у мале државе ЕУ, онда постоји могућност раста оперативног утицаја на *ESDP* у вези са дугорочним побољшањем њене опште позиције унутар ЕУ. Предуслов за реализацију тога је, ипак, утврђивање националног нивоа амбициозности политике (*Level of Ambition*), који би требало да се испољи у спремности за дубинску структуралну реформу војске, као и отварање финансијског простора за нове војне намере.

Аустријска влада је одлучила, 12. новембра 2001, да пошаље до 2.000 војника у међународне операције. Тај допринос односи се и на снаге које учествују у мисијама УН, као и „снаге за међународне операције“ које делују у оквиру Петерсбуршких задатака. Између осталог, њих чине пешадија и оклопне снаге, као и јединице за хуманитарну помоћ. У програму владе кабинета Волфганга Шисела II уобличен је аустријски допринос за војно планирање ЕУ, тако да Аустрија „учествује са око 1.500 војника“.⁵⁷ Од тога

⁵⁷ Програм Владе аустријског парламента за XXII законодавни период, глава 3, „Спољна безбедност и државна одбрана“, стр. 5.

Аустрија, као што је 22. новембра 2004. одлучило Министарство одбране, упућује у борбену групу ЕУ око 200 војника, заједно са Немачком (950 војника), Чешком (350) и, у извесној мери, Ирском. Од 2008. године, тај контингент је појачан и припадницима из Македоније и Хрватске.⁵⁸

Закључак

Последњу деценију прошлог и почетак овог века обележила су нова безбедносна кретања у свету. Безбедност је из искључиво војне сфере проширена и на друге области: економску, енергетску, социјалну, еколошку и друго. Савременим поимањем безбедности повећава се могућност решавања конфликтних стања мирним путем и перспектива развоја политике сарадње и споразумевања на глобалном и регионалном нивоу. Интеграциони процеси у области безбедности, као и све већа економска и културна сарадња и међузависност, значајно смањују ризике сукобљавања између држава, као и могућност избијања неконтролисаних криза и преношења сукоба са једног простора на други.

Снажан развој информационо-комуникационе технологије и интензивирање економских интеграционих токова убрзали су глобализацију скоро свих аспеката међународних односа. Интензивирање политичке, економске и културне сарадње и међузависности и интеграциони процеси у области безбедности представљају значајне претпоставке за унапређење мира и стабилности међународне заједнице.

Упоредо с овим повољним безбедносним трендовима, свет је и даље суочен са бројним изазовима, ризицима и претњама безбедности. Погодности за умножавање безбедносних ризика на глобалном нивоу су, пре свега, велике разлике у степену економског и културног развоја, чија су последица сиромаштво и беда знатног дела становништва, што условљава настанак негативних демографских и психосоцијалних појава. Регионални и локални сукоби, етнички и верски екстремизам, тероризам, организовани криминал, пролиферација оружја за масовно уништење и илегалне миграције, као и све израженији дефицит енергетских ресурса, угрожавају стабилност појединих земаља и читавих региона, а такође и глобалну безбедност. Суштинска одлика тих изазова, ризика и претњи јесте да они данас све више постају непредвидиви, асиметрични и да имају транснационални карактер.

Повећана међузависност држава на глобалном плану умањује опасности од традиционалних војних претњи. Упркос томе, свет се данас суочава са комплексном безбедносном ситуацијом коју карактеришу брзе и тешко

⁵⁸ Извор: Информације из Министарства одбране Аустрије од 25. септембра 2008. године (Battle Group Meeting Berlin, 15–16. September 2008).

предвидиве промене, што рат и оружане сукобе и даље чини константом међународних односа. Тероризам, организовани криминал, пролиферација оружја за масовно уништење, етнички и верски екстремизам, илегалне миграције, као и прекомерна експлоатација енергетских ресурса и њихов све израженији дефицит представљају динамичан сплет узрока ризика и претњи безбедности у многим државама и регионима света.

У условима све веће повезаности глобализоване економије, макроекономске последице поремећаја финансијских тржишта у свету све значајније ће се одражавати не само на економске аспекте глобалне стабилности, већ умногоме и на стање глобалне безбедности. Ефекти економских криза смањће могућности држава да самостално обезбеде адекватне капацитете и способности за одбрану.

Транснационални и асиметрични карактер савремених изазова, ризика и претњи безбедности утицали су на то да је данас безбедност недељива, при чему је све очигледније да данас ниједна земља није у стању да самостално решава све сложеније проблеме очувања и јачања безбедности. Због тога се безбедност у савременим условима све више третира глобално, а национална безбедност је све значајније повезана са стањем безбедности у ближем и даљем окружењу.

Могући одговор на транснационално профилисане асиметричне претње налази се у интеграцији националних система безбедности и јачању мултилатералних форума безбедности, као кључних чинилаца у обезбеђењу мира, стабилности и демократског развоја држава савременог света. У таквим околностима јача потреба за кооперативним приступом у очувању и унапређењу безбедности, заснованим на сарадњи и удруживању безбедносних капацитета националних држава.

Опасности са којима се суочава савремени свет указују на дубоку међузависност држава и региона и недељивост међународне безбедности. Међусобна повезаност савремених изазова, ризика и претњи, као и њихов транснационални и асиметрични карактер, наметнули су потребу јачања начела сарадње и кооперативног приступа одбрани и безбедности националних држава. Основу кооперативног приступа чине дијалог, партнерство и заједничко деловање држава и других субјеката у међународној заједници на достизању, очувању и унапређењу безбедности. Такав концепт подразумева усаглашене активности у области безбедности, одбране, политике и економије и представља важан допринос јачању мира и стабилности у међународној заједници.

Интензивирање процеса успостављања и хармонизације демократских стандарда политичког живота и процеса безбедносних и одбрамбених интеграција позитивно се одражава на безбедност европског простора. Организација уједињених нација (ОУН), Организација за европску безбедност и са-

радњу (ОЕБС), Европска унија (ЕУ) и Северноатлантски савез (НАТО) и њихова способност прилагођавања и реаговања на савремене изазове, ризике и претње значајно утичу на безбедност Европе.

Државе евроатлантског простора настоје да своју безбедност и одбрану изграђују и унапређују у систему колективне одбране, у оквиру којег су обавезане на заједничко деловање, координирано коришћење одбрамбених капацитета и ангажовање људских и материјалних ресурса држава чланица савеза у случају напада на неку од њих. За јачање европске безбедности посебно је значајан Програм Партнерство за мир, као широк оквир политичке, безбедносне и одбрамбене сарадње и заједничког деловања држава чланица. У реализацији циљева управљања кризама и стабилизације стања важна је улога Европске политике безбедности и одбране. И поред уложених напора, позитивних тенденција и постигнутих резултата, безбедност у појединим регионима Европе још није у потпуности стабилизована и нису отклоњене опасности од обнављања криза и оружаних сукоба и избијања нових.

Тероризам је један од највећих ризика и претњи по глобалну, регионалну и националну безбедност. Савремени тероризам је глобалан по свом обиму, а често је повезан с насилним верским екстремизмом. У условима глобалног тероризма, ЕУ може бити мета терористичког деловања, како непосредно, тако и коришћењем њене територије за припрему и извођење терористичких акција у другим земљама.

Циљ ЕУ јесте да постане глобални актер са сопственом спољном политиком, коју би делило 27 држава чланица. Делотворна спољна политика треба недвосмислено да се ослони на ефикасне војне и цивилне ресурсе. Међутим, тај циљ не значи да ће се ЕУ надметати с НАТО. Ипак, постоје најмање два разлога због којих би било правилније да се каже да су политика НАТО и Европска политика безбедности и одбране – комплементарне. Прво, одређене државе обраћају се за помоћ искључиво Европи. Без обзира на то да ли је реч о подсахарској Африци или Блиском истоку, њихови грађани и владе склонији су да траже помоћ од Европе него од НАТО, из политичких, историјских или културних разлога. Ипак, поједине дугорочне кризе, као што су оне настале због тероризма, НАТО би решио делотворније. На пример, узимајући у обзир постојеће ресурсе држава чланица, ЕУ не би била кадра да сама обезбеди подршку Запада за мисију у Авганистану. Истовремено, владе Чада и Централне Афричке Републике никада не би пристале да НАТО интервенише решавања кризе у Дарфуру. Друго, ЕУ у пракси осмишљава стратегију за ангажовање на кризама, узимајући у обзир глобални приступ. Војни ресурси представљају само једно од средстава и, уопштено говорећи, њихово распоређивање јесте јасно дефинисано, временски ограничено и координисано са цивилним акцијама. Као резултат тога, није потребно да ЕУ гомила војну структуру коју поседује НАТО.

Појачана интеграција политике безбедности и одбране у оквиру ЕУ је најадекватнија реакција на промењене глобално-стратешке услове. Активним доприносом *ESDP* и учешћем у заједничким европским активностима, појединачна држава чланица ЕУ јача своје безбедносно-политичке способности деловања и своју међународну улогу. Безбедносно-политичка интеграција у европском контексту доводи до поновног добијања могућности одлучивања и до промењене форме заједничког извршавања суверенитета.⁵⁹

Стратегије изолације и међународно одвајање на основу идеолошких разлога или самосталности доводи до безбедносно-политичке изолације. То се посебно односи на мале државе, које због тога имају ограничене могућности деловања. Будући да мале државе, чланице ЕУ, на изврстан начин профитирају од припадања супранационалној интеграцији, у даљем процесу одбрамбено-политичке сарадње требало би да представљају нарочито мотивисану групу за развој *ESDP*. Проактивни приступ малих држава *ESDP*, у актуелној фази њеног развоја, пружа шансу управо тим државама да стекну више утицаја, у смислу остварења сопствених циљева и интереса. Интеграција војних снага обећава већу ефикасност у интервенцијама када је у питању ограничен војни буџет, као и побољшана ефикасност у остваривању циљева када је у питању развој нових војних способности. Управо мале државе требало би да размишљају о иновативним могућностима интеграције, будући да велике државе ЕУ не монополизују свој положај у заједничком сложеном систему безбедности и одбране. Евидентно је да велике европске државе не покушавају проширење сопственог безбедносно-одбрамбено-политичког потенцијала кроз даље кораке интеграције, спајање способности војних снага, с обзиром на ограничене војне способности других држава.

Што се тиче малих држава које нису чланице ЕУ, а имају намеру да постану, логика је идентична. И оне треба да усвоје принцип према којем приступање интеграцијама доприноси укупном развоју, па и оном у области безбедности и одбране. Ако се погледају земље које припадају региону Западног Балкана, уочиће се нужност кооперације. Македонија и Црна Гора немају војне академије и морају тај недостатак да покривају билатералним и мултилатералним контактима у вези с програмима за обуку официра. Развијени су пројекти као што је Регионални центар за обуку у вези са медијима у Македонији или план пројекта Центра за обуку о питању хеликоптера у Црној Гори. Србија својим суседима за сарадњу нуди, на пример, капацитете Војномедицинске академије и АБХ–центар, као и Центар за мировне мисије.

Србија је 2008. остварила војну сарадњу са 44 земље и та сарадња спроводи се кроз заједничке вежбе, сарадњу у области медицине и обуке,

⁵⁹ Питање суверенитета у условима функционисања ЕУ је сложено правно-политичко питање. О савременом схватању суверенитета уопште видети опширније: Зоран Килибарда: *Основе геополитике*, ФБ/ Службени гласник, Београд, 2008, стр. 110–133.

контроле наоружања и слично. У области билатералне сарадње са једном чланицом ЕУ – Аустријом, Србија је 2007. године уговорила 56 активности, а 2008. године 47 активности.

Коначно, да ли је Европи потребна Заједничка спољна и безбедносна политика, односно у којој мери њено јачање доприноси јачању ЕУ: од педесетих година Европска заједница изградила је јаке економске везе између чланица и осталих земаља света, мада остале земље нису имале исту политичку улогу као чланице. Европска заједница и њене чланице (6% светске популације) данас обезбеђују више од половине средстава за међународну помоћ у развоју и хуманитарну помоћ. Крајем деведесетих година финансирале су једну трећину светске помоћи за Блиски исток (50% за палестинску територију), скоро 60% помоћи за Русију и републике бившег Совјетског Савеза, 40% реконструкције у Босни и Херцеговини, 40% издатака УН за мировне мисије и 36% регуларног буџета УН.⁶⁰ Циљ *CFSP* је да представља интересе Уније на нивоу спољне и безбедносне политике и да својим интересима пружа независност и безбедност. Европска унија треба да буде у стању да се одбрани од разних претњи, као што је ширење оружја за масовно уништење, илегална трговина оружјем, религиозни фундаментализам и политички екстремизам. Заједничка спољна и безбедносна политика ојачава јединство при заједничком решавању конфликта.

Борба против тероризма у САД и ЕУ се разликује.⁶¹ Америка је донела одлуку за борбу против тероризма после девет дана од катастрофалног терористичког напада, док Европа своје методе базира на политичким стратешким питањима, узимајући у обзир специфичности европских услова. У свом спектру борбе, Европска унија има у виду претње и изазове које доноси тероризам.

У Аустрији, као једној од малих држава – чланица ЕУ, дошло је до промене парадигме у европској безбедносној политици у Кооперативну безбедносно политику.⁶² Ту промену Влада Аустрије усвојила је 23. јануара 2001. године.⁶³ У правном спровођењу и код састављања стратегија у појединим политичким партијама, ипак су се показале идеолошке границе националних могућности управљања државом.⁶⁴ Аустрија је, дакле, ради доношења одлуке покушала и тему о безбедности да премести све више на европску бину.

⁶⁰ Извор: Еевропска унија, агенда 2000.

⁶¹ Kissinger, Henry: "Die Herausforderung Amerikas – Weltpolitik im 21. Jahrhundert" (amerikanische Originalausgabe, Does America Need A Foreign Policy?), Ullstein Verlag, Berlin 2001, S. 7–14.

⁶² Frank, Johann: „ESDP – сценарио развоја – импликације упућене аустријској политици безбедности“, канцеларије за политику безбедности“, Беч 2007, <<http://www.bundesheer.at/wissen-forschung/bsp/publikat.shtml>>

⁶³ Austrian Security and Defence Doctrine, General Considerations and Resolution by the Austrian Parliament, Federal Chancellery, Vienna 2001; www.bka.gv.at/DocView.axd?CobId=3604

⁶⁴ Reiter, Erich (Eds), Gustenau, Gustav: "A paradigmatic shift in Austria's foreign and security policy? – On the elaboration of a new security and defense doctrine [Zur Ausarbeitung einer neuen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin]", in Yearbook for International Security Policy 2001 [Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik 2001], edited by, Hamburg, 2001, pp. 955–964.

Динамика која је настала због Европске стратегије безбедности доводи код Европске политике безбедности и одбране до све више мисија које шире и уздижу значај ЕУ, чиме је она, поред САД, постала један од најзначајнијих партнера за разговор о кризним ситуацијама. То је постало очигледно током француског председавања Европском унијом, у другој половини 2008. године, када је доказана компетентност у решавању конфликта између Русије и Грузије, ублажавању последица финансијске и економске кризе, као и током управљања конфликтом у вези са испоруком руског гаса Европи преко Украјине. Тиме се ЕУ исказала као утицајан актер.

Европска унија, због недостатка алтернатива, сама себе често види као неког ко и на светском нивоу треба да преузме одговорност. То се пре свега односи на питања из сфере Заједничке спољне и безбедносне политике / Европске политике безбедности и одбране.⁶⁵ У том смислу може се поменути допринос ЕУ сузбијању економске кризе током 2008. и почетком 2009. године. Посебно треба истаћи улогу ЕУ у смиривању сукоба између Израела и Палестинаца у појасу Газе. Европска унија се током последњег конфликта на Блиском истоку од почетка ангажовала као офанзивни и спретни преговарач и довела до мира тако што је допринела повлачењу израелских јединица. Мировна мисија у Гази, уз иницијативу ЕУ, по први пут делује као изводљива.⁶⁶ Европски министри спољних послова водили су консултације са израелском шефицом ресора Ципи Ливни у вези са дуготрајним одрживим миром у Гази.⁶⁷ Та врста политичке акције на Блиском истоку и до сада је, по правилу, била америчка ствар. Сада се у лику ЕУ појавио још један такмичар на глобалној политичкој сцени. Међутим, ангажовање на светском нивоу има за последицу да ЕУ мора да буде спремна да делује свуда у свету, што за собом вуче не само стратешке консеквенце, него и консеквенце у погледу капацитета. У том смислу неопходан је развој капацитета ЕУ, посебно оних који се односе на *ESDP* и, наравно, повећање средстава.

⁶⁵ Алгиери, Франко/Емануилидис, Јанис/Марун Роман: *Европа мисли другачије – пет сценарија у вези са будућношћу ЕУ*, Рајтер, Ерих (издавач): годишњак о међународној безбедносној политици 2003, Хамбург, 2003, стр. 198–201.

⁶⁶ Шпинделегер, Михаел, аустријски министар спољних послова: *Газа – Мисија само заједно са ЕУ*, АРА0194 (АРА – Аустријска Медијска Агенција), 2009-01-20.

⁶⁷ АРА0739, 2009-01-21.