

OPŠTI ASPEKT PRIKLJUČENJA DRŽAVA EVROPSKOJ UNIJI

Vladimir Ateljević*

Vlada Republike Srbije, Kancelarija za evropske integracije

Božidar Forca**

Goran Župac***

Univerzitet odbrane u Beogradu, Vojna akademija

Iako su proces i procedure mape puta ka EU uglavnom poznati, može se konstatovati da je priključenje svake države Uniji, ponaosob posmatrano, imalo svoje specifičnosti. Međutim, u bilo kom slučaju posmatrano, posebno i značajno poglavlje pregovora sa EU jeste spoljna, bezbednosna i odbrambena politika, što je označeno kao poglavlje 31. Za operacionalizaciju teme zajedničkog rada polaznika VSBO bilo je potrebno, na nivou nezavisne varijable, dati dovoljan skup informacija o mapi puta ka EU, sa jedne, i zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici, sa druge strane.

Ključne reči: *EU, pravo, pridruživanje, pregovaranje, Zajednička bezbednosna i odbrambena politika*

Uvod

Priključenje EU je takav ugovorni odnos koji državama nečlanicama daje mogućnost da, bez stupanja u članstvo organizacije, poseduju neka prava koja su, inače, dostupna samo članicama. Posmatrano sa tog aspekta, jasnije je da je pridruživanje najčešće priprema države za buduće članstvo, kroz preuzimanje određenih pravila – standarda koji će joj pomoći prvenstveno da bude deo unutrašnjeg jedinstvenog tržišta, ali i da preuzme druge obaveze koje proizilaze iz članstva. Činjenica da pridružena članica dobija prava koja je približavaju „klubu uspešnih“, gde i ona želi da se učlani, u velikoj meri je i razlog privlačnosti pridruživanja EU. Međutim, često se zaboravi da pridruživanje, a još više i sam ulazak u članstvo, znači i ispunjavanje uslova i preuzimanje obaveza koji iz tog procesa proizilaze. Te obaveze su i političke i ekonomske i pravne, ali i specifične, kreirane za svaku od pridruženih država pojedinačno, u skladu sa njihovim pojedinačnim situacijama i deo su agende koja podržava uspeh ekonomskih i političkih reformi i tako vodi uređenijim, stabilnijim, predvidljivim i prosperitetnijim društvima. Država može težiti tim standardima, a da pri tome ne teži ulasku u punopravno članstvo, ali je lakše na reformskom putu imati saveznika, čija je stručna, tehnička i materijalna pomoć velika podrška u činjenju potrebnih koraka. Takođe, usvajanje standarda koji vode bližim i razuđe-

* Mr Vladimir Ateljević je savetnik ministra bez portfelja zaduženog za evropske integracije i konsultant u izradi završnog rada.

** Prof. dr Božidar Forca je general-major u penziji.

*** Pukovnik doc. dr Goran Župac je nastavnik na Visokim studijama bezbednosti i odbrane.

nijim odnosima sa EU lakše je ako postoji perspektiva učešća u njihovom formulisanju, a pravo glasa je nešto što može doneti samo ulazak u članstvo.¹

U pristupanju država EU, *de facto*, dva su suštinska procesa: (1) Proces pridruživanja, na osnovu Sporazuma o pridruživanju (stabilizaciji i pridruživanju – SSP)² i (2) Proces pregovaranja o pristupanju EU. Glavni cilj SSP jeste da se obezbedi okvir za proces usklađivanja normi zakonodavstva sa pravnom tekovinom EU, kao i okvir za njihovo sprovođenje. Proces pregovaranja o pristupanju EU je proces u kojem država kandidat za članstvo u EU mora da postigne sporazum sa državama članicama EU o uslovima svog pristupanja Uniji. Trenutno, ovaj proces je formalizovan u 35 poglavlja.³ Prethodno navedena dva procesa stižu se u jednoj tački u perspektivi, ali ih treba posmatrati odvojeno, jer su zasnovani na različitim pravnim osnovama, koje se bave različitim zadacima.⁴

U skladu sa navedenim, težište prvog poglavlja rada jeste na pridruživanju i pregovaranja o pristupanju EU. Sa druge strane, s obzirom na značaj i uticaj politike, posebno spoljne i bezbednosne, na savremene međunarodne tokove, a i u skladu sa predmetom usavršavanja na Visokim studijama bezbednosti i odbrane (VSBO), poseban odeljak prvog poglavlja jeste i Zajednička bezbednosna i odbrambena politika EU – ZBOP (eng. Common Security and Defence Policy – CSDP).

Procesi pridruživanja i pregovaranja o pristupanju Evropskoj uniji

Politika proširenja Evropske unije

Okončanje hladnog rata učinilo je potpuno izglednim proširenje EU u do tada neviđenim razmerama, kako po mogućem broju novoprimljenih članica, tako i po političkim, ekonomskim, društvenim i administrativnim efektima koje bi takvo proširenje imalo. Države koje su zatražile članstvo bilo je moguće podeliti u dve grupe. Prvu su činile države poput Austrije, Finske, Norveške, Švedske, pa donekle Malte i Kipra. U ovim državama nisu dovođeni u pitanje demokratsko uređenje i sistem tržišne ekonomije. Drugu grupu činile su postsocijalističke države i do tada autoritarni politički režimi poput Poljske, Mađarske, Češke, Slovačke, Slovenije, Letonije, Litvanije, Estonije, Rumunije i Bugarske. U meri u kojoj su se prilike razlikovale između ove dve grupe država, utoliko je i EU imala različit pristup prema prijemu svih tih država u svoje redove. Iz prve dve grupe vrlo brzo su se izdvojile Austrija i skandinavske zemlje, što zbog ekonomske i političke stabilnosti i predvidljivosti, tako i zbog dotadašnjeg razvoja odnosa sa Evropskim zajednicama i njenim državama članicama. Na drugom polu iz istih razloga ostaće sve postsocijalističke države. Političke prilike na Kipru i nedostatak političkog kon-

¹ Мишчевић, Т., *Прикључење Европској унији*, ЕСПИ Институт, Београд, 2006.

² Za centralnoevropske i istočnoevropske države se nazivao Sporazum o pridruživanju, a za zemlje j/i Evrope (Zapadnog Balkana) – Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju – SSP.

³ Zemlje koje su primljene u EU do 2007. godine pregovarale su u okviru 31 poglavlja, dok je 35 poglavlja uvedeno posle tog perioda, odnosno za kandidate Tursku, Hrvatsku, kasnije Island, Crnu Goru i Srbiju.

⁴ Proces pristupanja Republike Srbije EU – Strukture i procedure za uspešne pregovore o pristupanju EU; Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Beograd, 2013.

senzusa o članstvu u EU na Malti učiniće da se grupi postsocijalističkih zemalja pridruže ove dve države. Svoj put do članstva 1995. godine u rekordno kratkom vremenu okončaće Austrija, Švedska i Finska, učinivši to za oko tri godine. Građani Norveške su se 1994. godine po drugi put u svojoj istoriji na referendumu izjasnili protiv članstva u EU.

Što se druge grupe država tiče, okupiranost Unije unutrašnjim, ali i spoljnopoličkim pitanjima, poput ujedinjenja Nemačke, kompletiranja unutrašnjeg tržišta, višefaznog uvođenja monetarne unije, ali i sukobima na prostoru bivše SFRJ, odložiće definisanje jasnog i sveobuhvatnog političkog pristupa postsocijalističkim državama koje teže članstvu za sredinu devedesetih godina.

Traganje za dugoročnim političkim okvirom proširenja, koji će i danas sa delimičnim modifikacijama ostati da važi i za zemlje zapadnog Balkana, počinje tek nakon pada Berlinskog zida i zaključivanja „Evropa sporazuma“ sa Čehoslovačkom, Mađarskom i Poljskom. Prve najave da će se pristup svakom narednom proširenju Unije promeniti postale su očigledne decembra 1993. godine. Za EU je novi pristup rezultat potrebe da ojača politički uticaj i spoljnopoličku poziciju, pre svega u Evropi, ali i da proširi tržište, na danas imponantnih pola milijarde potrošača. Sa druge strane, takve namere osujećene su na kraće staze, jer Unija u svoje redove ovoga puta ne prima samo demokratske političke sisteme zasnovane na fer i demokratskim izborima, vladavini prava i poštovanju ljudskih i manjinskih prava, što je bio slučaj do 1995. godine.

Imajući u vidu političku realnost u Evropi početkom devedesetih godina, želje zemalja nekadašnjeg istočnog bloka, ali i interese EU, šefovi država ili vlada utvrđuju na sastanku u Kopenhagenu 1993. godine osnovne kriterijume za članstvo u EU. Definisanjem ovih kriterijuma postavljeni su temelji politike proširenja. Kriterijumi iz Kopenhagena temelje se na tri osnovna stuba: političkom, ekonomskom i pravno-institucionalnom.

Kriterijumi iz Kopenhagena:

1. Stablnost institucija kojima se garantuje demokratija, vladavina prava, poštovanje ljudskih prava i zaštita manjina.
2. Funkcionalna tržišna ekonomija, kao i sposobnost da se nosi sa pritiscima konkurencije na jedinstvenom tržištu Unije.
3. Sposobnost preuzimanja prava i obaveza koja proističu iz članstva u EU i komunitarnog prava; privrženost ciljevima političke, ekonomske i monetarne unije.⁵

Dve godine kasnije, suočena sa potrebom dosledne i efektivne primene evropskih propisa i standarda, kao i delotvorne koordinacije u ispunjavanju kriterijuma iz Kopenhagena, EU na samitu u Madridu utvrđuje još jedan, tzv. administrativni kriterijum.⁶ U zaključcima predsedništva koji se odnose na proširenje ističe se da je svako proširenje neophodno bazirati na ispunjavanju kriterijuma iz Kopenhagena i u kontekstu Pretpristupne strategije iz Esena 1994. godine. Strategija bi trebalo da bude, kako se kaže, „*na-dograđena kako bi se stvorili uslovi za postepenu i harmoničnu integraciju država, naročito kroz razvoj tržišne ekonomije i prilagođavanje odgovarajućih administrativnih struktura i stvaranje stabilnog ekonomskog i monetarnog okruženja.*”

⁵ Атељевић, В., Оквири преговарачке позиције МО за преговоре о приступању Републике Србије ЕУ у области Заједничке безбедносне и одбрамбене политике, *Завршни рад, ВСБО, Београд, 2012.*

⁶ European Council Conclusions, Madrid European Council, Reproduced from the Bulletin of the European Communities, No. 12/1995, стр. 11.

Četiri godine je proteklo da bi se 13. decembra 1997. godine u zaključcima predsedništva Saveta u Luksemburgu našla hijerarhija po značaju ova tri kriterijuma. Rasprava o perspektivi pristupanja zemalja istočne i srednje Evrope imala je za ishod da je preduslov za otvaranje pregovora o pristupanju poštovanje prvog, političkog kriterijuma iz Kopenhagena.⁷ Uvidom u preporuke Evropske komisije iz Godišnjeg izveštaja za Srbiju i Akcionog plana koji je Vlada Srbije usvojila može se jasno videti da najznačajnije mesto zauzima politički kriterijum kao uslov za dobijanje statusa kandidata i otvaranje pregovora o članstvu.⁸

Pored osnovnih okvira koji su postavljeni kriterijumima iz Kopenhagena i Madrida, karakter politike proširenja je prilično složen. **Politika proširenja** predstavlja sveobuhvatnu i kompozitnu politiku EU (deo je svih ostalih komunitarnih politika), predstavlja dugoročni okvir za integraciju država koje teže članstvu, a sastavljena je od brojnih instrumenata poput agende proširenja, pretpristupne strategije, pregovora o pristupanju, usklađivanja zakonodavstva, finansijske i tehničke podrške radi stvaranja sposobnosti za preuzimanje obaveza koje proističu iz članstva u EU.⁹ Dakle, ne radi se o sektorskoj ili ekonomskoj politici. Pritom, ova politika se ne odnosi samo na jednu temu ili jedno pitanje, nego na veći broj tema i veći broj pitanja. Konačno, može se reći da je osnovni cilj politike proširenja priprema država kandidata za preuzimanje obaveza koje proističu iz članstva. Evropska komisija je glavni vodič kroz ovaj proces, a od njenih izveštaja i mišljenja u najvećoj meri zavisi sadržaj kriterijuma pristupanja i, shodno tome, dinamika prijema novih članica.¹⁰ U slučaju država zapadnog Balkana, politika proširenja je pretrpela određene izmene, pre svega kada je reč o instrumentima ove politike,¹¹ dok faze integracije u EU ostaju identične. Složenost ispunjavanja uslova za članstvo definisanih politikom proširenja produžiće vremenski horizont prijema država srednje i istočne Evrope, kao i država tzv. mediteranskog kluba (Kipar i Malta) sve do 2004. godine. U maju 2004. dogodit će se proširenje kao veliki prasak¹² u odnosu na sva dotadašnja proširenja. „Velikim praskom” neće biti zahvaćene Rumunija i Bugarska s obzirom na to da je stepen ispunjenosti kriterijuma za članstvo u ovim državama bio na znatno nižem nivou u poređenju sa ostalim državama. Njihov prijem je odložen za tri godine i dogodio se januara 2007. godine. Hrvatska je nakon potpisivanja Sporazum o pristupanju primljena u EU 1. jula 2013. godine. Kandidati za članstvo u ovom trenutku su Island, Makedonija, Turska, Crna Gora i Srbija, a potencijalni kandidati Albanija i Bosna i Hercegovina.¹³

⁷ Dimitry Kochenov, EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty – Custom Concubinage? European Integration online Papers (EIoP) Vol. 9 (2005), str. 15.

⁸ http://www.seio.gov.rs/upload/documents/akcioniplan/akcioni_plan_za_brze_sticanje_statusa_kandidata.pdf

⁹ Мишчевић, Т., Придруживање ЕУ, ЕСПИ Институт, Београд.

¹⁰ Heather Grabbe, A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants, Robert Schuman Centre Working Paper 12/99 San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 1999.

¹¹ U procesu pridruživanja politički akcenat je na stabilizaciji političkih i ekonomskih prilika i saradnji sa Haškim tribunalom. Zato se često kaže da je pred zemljama zapadnog Balkana ispunjavanje Kopenhagen plus kriterijuma. Sa druge strane, pretpristupni instrumenti u slučaju zemalja srednje i istočne Evrope danas su na raspolaganju potencijalnim kandidatima za članstvo, a ne samo kandidatima. Primeri su Evropsko partnerstvo, programi EZ, Tvining, Taeks itd.

¹² Tzv. *Big bang*.

¹³ Атељевић, В., Исто.

Pravo u Evropskoj uniji¹⁴

Teorijske kontroverze oko političke prirode EU, koje idu od tvrdnji da je ona već sada manje-više federalna država, do tvrdnji da je ona samo malo više povezana međunarodna organizacija, dok se većina slaže da je to jedna *sui generis* zajednica, mogu se vrlo lako preneti i na teren određivanja prirode njenog pravnog sistema. Za razliku od pravnih sistema „klasičnih” suverenih država, koje predstavljaju jasan hijerarhizovani sistem pravnih normi usvojenih utvrđenim putem kroz institucije države, pravo EU je mnogo komplikovanije upravo jer je pravo jedne *sui generis* zajednice koja nema uzora u dosadašnjoj istoriji. Zbog toga razumevanje i prikazivanje ovog prava mora podrazumevati jedan elastičniji i manje konvencijalan pristup.

Sažeto formulisano, Evropska zajednica/Evropska unija (EZ/EU) nastajala je postepenim prenošenjem nadležnosti država članica na nivo EZ/EU, tj. poveravanjem određenih državnih nadležnosti institucijama EZ/EU radi ostvarivanja ciljeva osnivačkih ugovora kao što su: ekonomski rast, bolji životni standard, socijalna kohezija i solidarnost među državama članicama itd. (prvi ugovori Zajednice) ili podsticanje privrednog razvoja, jačanje prava i interesa državljana država članica, ojačavanje prostora slobode i bezbednosti itd. (Ugovor o EU). Prenošanjem ovih nadležnosti na nivo EZ/EU i zakonodavstvom u tim nadležnostima koje je sada proisticalo iz institucija EZ/EU (Saveta, Komisije i Parlamenta) stvorilo se specifično pravo, koje važi na nivou svih država članica i koje sada ima suprematiju nad nacionalnim pravom (naravno, samo u okvirima poverenih nadležnosti).

Ove su se nadležnosti EZ/EU širile godinama i, kako je pod nadležnost EU spadalo sve više oblasti, u ovom trenutku skoro da nema oblasti iz praktičnog života koje je ostalo isključivo pod nadležnošću nacionalnog prava i koje nije pod regulacijom prava EU. Pravo EU se praktično proširilo na većinu oblasti koje uopšte reguliše svaki pravni sistem. Slika odnosa koji postoji između nacionalnih pravnih sistema država članica EU i prava EU sada izgleda na sledeći način: najviši pravni akti su ustavi suverenih država sa kojima je u skladu čitavo zakonodavstvo koje je „ispod” njega; međutim, u oblastima koje su poverene EU *principi prava EU neposredne primene i suprematije* (tj. pravila da se u slučaju sukoba prava EU i nacionalnog prava prvenstvo ima pravo EU) dovode do toga da pravo EU ima prvenstvo nad nacionalnim pravom u prenetim nadležnostima. Iako su nacionalni pravni sistemi još uvek (formalno) nadređeni, najveći broj oblasti je već prešao na „evropski” nivo i samim tim najveći deo poslova koji se tiču života građana država članica postao je deo „evropskog” prava. Pravo EU je, dakle, odavno kročilo u živote građana država članica i postalo njihov nezaobilazan ili, preciznije rečeno, određujući činilac.

Pravo EU ili „pravne tekovine EU” (*acquis communautaire*) sastoji se od primarnog i sekundarnog prava EU. U primarno pravo spadaju osnivački akti EZ/EU, koji predstavljaju osnovne ugovore kojima se definiše EZ/EU, njeni ciljevi, institucije, način donošenja odluka i nadležnosti koje joj se poveravaju. U ovom trenutku primarno pravo predstavlja tzv. Lisabonski ugovor, koji se sastoji od Ugovora o EU i Ugovora o funkcionisanju EU, koji je stupio na snagu 1. decembra 2009. godine. U sekundarno pravo spadaju pravni propisi koje na propisan način donose institucije EZ/EU, kojima se regulišu određene

¹⁴ Težišno preuzeto iz: Самарцић, М., *Захтеви за чланство у области правне регулативе и њихова испуњеност од стране Републике Србије у досадашњем процесу приближавања ЕУ*, Канцеларија за европске интеграције Владе Србије, Београд, 2010.

oblasti u okviru poverenih nadležnosti. To je sekundarno pravo, jer predstavlja propise koje su donele institucije EU. Zbir primarnih i sekundarnih propisa predstavlja pravo EU, koje ima preko 30 000 propisa.

Za poštovanje ustanovljenih procedura i ostvarivanja poverenih nadležnosti nadležan je Evropski sud pravde. Njegova funkcija je da presuđuje u slučajevima povrede prava EU do kojih može doći njegovim nepoštovanjem od strane subjekata prava EU, a to su institucije EU (Komisija, Savet, Parlament), države članice i fizička i pravna lica. Uloga Evropskog suda bila je suštinska za oblikovanje prava EU i njegove odluke se vrlo često ubrajaju u pravo EU jer imaju precedentsni karakter.

Ako izuzmemo osnivačke ugovore koji se donose periodično na nekoliko godina, propisi koji regulišu veliki broj oblasti koji se tiču svakog građanina EU donose se propisanim procedurama u okviru institucija EU. Međutim, sprovođenje ovih propisa je u nadležnosti država članica i njihovih administracija, a kontroliše ih Evropska komisija (EK). Komisija je dakle, uz Sud pravde, čuvar i garant sprovođenja prava EU.

Pravni propisi EU (sekundarnog) prava mogu biti: uredbе (*regulations*), direktive (*directives*), odluke (*decisions*), preporuke i mišljenja koje nemaju obavezujući karakter. Uredbe imaju karakter zakona – opšteobavezujući su i neposredno se primenjuju; odluke se neposredno primenjuju i uvek imaju pojedinačni subjekt na koji se odnose; direktive su opšte po karakteru, ali se ne primenjuju neposredno, već države članice moraju u određenom periodu da donesu nacionalne zakone kako bi ispunile svrhe i ciljeve koji su postavljeni u njima. Direktive odražavaju specifičnost prava EU i najveći broj donetih propisa EU su upravo direktive. Naime, države članice, i pored zajedničkog imenioca evropskih demokratskih država, poseduju različite pravne sisteme. Razlike su i načelne („ostrvsko” i „kontinentalno” pravo) i specifične među samim državama. Svaka država ima svoju pravnu tradiciju, ima različite ustave, različito definisane nadležnosti i različito definisanu ulogu institucija unutar svojih pravnih sistema. Zbog toga je, u najvećem broju slučajeva, nemoguće donositi pravne akte koji bi se mogli na unificirani način primenjivati u svim državama članicama.

Zato se, u najvećem broju slučajeva, donose direktive, koje određuju cilj i svrhu i eventualno druge parametre koje treba zadovoljiti da bi se cilj direktive ispunio. Država članica ima obavezu da u određenom roku donese nacionalni zakon kojim se ta direktiva „prevodi” (transponuje) u nacionalni pravni sistem. Nacionalni zakon mora da ispunji dva zahteva: da ispunji cilj ili svrhu koju postavlja direktiva, i da to uradi u okviru sistema nacionalnog (domaćeg) prava. Najveći deo prava EU su upravo direktive, tako da i najveći deo prava EU čine domaći zakoni koji su „preveli” razne direktive u domaći sistem. Direktive koje omogućavaju i predviđaju donošenje domaćih zakona koji treba da je „ispune” jesu, dakle, način na koji se pravo EU prilagođava pojedinačnim pravnim sistemima država članica.

Upravo je ovo „transponovanje” ili „prevođenje” direktiva postalo sastavni deo procesa stvaranja prava EU u okviru pojedinačnih država. U tome se sada sastoji „pravničko” znanje iz perspektive države članice: kako na najbolji način transponovati direktive; kako, s jedne strane, ispuniti cilj ili svrhu postavljen u njoj, a, s druge strane, učiniti to na najbolji i najefikasniji način koristeći procedure i instrumente domaćeg prava. Jer, s jedne strane, obaveza iz direktive ne sme se izbeći ili delimično ispuniti (u tom slučaju preći tužba Sudu pravde), a s druge strane, svako nepotrebno opterećivanje administrativnog aparata može dovesti do zaгуšenja u domaćem pravno-administrativnom sistemu. Ovaj proces „transponovanja” ujedno je i odlučujući u procesu „pravnih obaveza države u procesu integracije u EU”.

Pravne obaveze države u procesu priključivanja Evropskoj uniji

Da bi EU mogla efikasno da sprovodi svoje politike u nadležnostima koje su joj poverene, pravni sistem EU mora biti jedinstven i mora se na jednak način primenjivati na čitavoj teritoriji Unije. Zbog toga države u trenutku ulaska u Uniju moraju imati pravni sistem koji je potpuno usklađen sa pravom EU, jer se od trenutka ulaska ono primenjuje na isti način kao i u drugim državama članicama. Cilj pravnog usklađivanja u procesu pristupanja je usklađivanje domaćeg prava sa celokupnim pravom EU. Konkretno obaveze u procesu usklađivanja proističu iz različitih, utvrđenih faza pristupanja EU, koje čine definisanu „politiku proširenja EU”. Ova politika proširenja ima, na prvom mestu, tri opšta uslova koja na različitim nivoima približavanja članstva države kandidati moraju zadovoljiti u različitom, svaki put višem stepenu. To su uslovi koji su definisani i usvajani na evropskim samitima u Kopenhagenu 1993. i Madridu 1995. godine.

Pored tih opštih uslova, svaka država u procesu prolazi kroz određene nužne faze, u kojima stepen približavanja sistema (pravnog, političkog, ekonomskog) postaje sve sličniji sistemu u EU, a međusobne obaveze sa EU kroz potpisane sporazume se povećavaju. Sažeto opisano, faze statusa države u procesu evropske integracije su sledeće: dobijanje studije izvodljivosti, pregovaranje i potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP), koji predstavlja vrlo blizak odnos pridružene države Uniji; podnošenje zvanične kandidature za članstvo Savetu ministara; slanje pitanja Komisije državi (iz svih oblasti o ispunjenosti određenih standarda); odgovor države na pitanja Komisije; izveštaj Komisije Savetu ministara o spremnosti države za status kandidata; dobijanje statusa kandidata od strane Evropskog saveta; početak pregovora o članstvu i, na kraju, potpisivanje Ugovora o pristupanju EU, u kojem se određuje datum kada država kandidat postaje punopravni član Unije.

Konkretno obaveze u oblasti pravnog usklađivanja proističu od faze priključivanja u kojoj se država nalazi. Prve prave obaveze koje proističu iz međunarodnog ugovora jesu obaveze iz SSP-a, koji predstavlja prvi sveobuhvatan međunarodni ugovor kojim država praktično polazi putem integracija. Ovaj sporazum je kompleksan i odnosi se na mnogo oblasti prava i obaveza između kandidata i EU (političke odredbe, regionalna saradnja, odredbe o slobodi protoka robe, međusobnom snižavanju carina, kretanje kapitala, kretanje radnika itd.). Pored ostalih, na primer, glava VI SSP-a (Srbije i EU) nosi naslov „Usklađivanje propisa, primena prava i pravila konkurencije” koji definiše obaveze usklađivanja pravnog sistema Srbije sa pravom EU „u svim oblastima na koje se odnosi Sporazum” (čl. 72, 2), a u narednoj tački se navodi da će se usklađivanje odnositi i na osnovne elemente pravnih tekovina Unije u oblastima unutrašnjeg tržišta, pravosuđa, slobode i bezbednosti i pitanjima vezanim za trgovinu (čl. 72,3). U oblasti vezanim za trgovinu obaveza usklađivanja se odnosi na: zaštitu konkurencije, državnu pomoć, javna preduzeća, javne nabavke, standardizaciju, metrologiju, akreditaciju, ocenu usklađenosti, zaštitu intelektualne svojine, zaštitu potrošača i jednake mogućnosti za zaposlene. Usklađivanje zakonodavstva u ovim oblastima ima za cilj prilagođavanje sistema države režimu unutrašnjeg tržišta koji postoji u EU, kako bi sistem države bio kompatibilan sa onim u EU i kako bi se ostvarila zona slobodne trgovine predviđena ovim sporazumom. Ovaj sporazum je najvažniji sporazum koji država potpisuje sa EU i on „otvara vrata” daljem procesu integracija.

Verovatno bi se moglo zaključiti da država ne bi imala potpuno striktnu obavezu usklađivanja ako bi ostala na nivou potpisanog SSP-a, već da bi ta obaveza važila u odre-

đenom stepenu, dovoljnom da obezbedi njegovo nesmetano sprovođenje. Ako se, ipak, SSP posmatra kao faza koja vodi daljim integracijama i na kraju članstvu u EU, koja i jeste prava „uloga” ovog sporazuma, onda se i na usklađivanje zakonodavstva mora gledati iz perspektive potpunog usklađivanja. To znači da u procesu usklađivanja treba težiti za potpunim usklađivanjem domaćih zakona sa propisima EU, kako bi se ovaj proces okončao što je pre moguće, da „delimično usklađeni” zakoni ne bi bili predmet pregovora i daljeg uslovljavanja u kasnijoj fazi integracija. U fazi ispunjavanja obaveza iz SSP-a treba, dakle, težiti potpunom usklađivanju sa relevantnim propisima EU, ukoliko je to moguće u datom pravnom okviru i ukoliko takvo usklađivanje ne bi prouzrokovalo velike probleme i troškove administrativnog sistema u određenom trenutku.

Posle početka primene SSP-a i određenog vremena uspešne implementacije, sledeća faza integracije države u EU je podnošenje kandidature države i njeno dobijanje od Evropskog saveta. Ova faza sastoji se od slanja velikog broja pitanja Komisije državi potencijalnom kandidatu koja se tiču celokupnog funkcionisanja države. Država na ova pitanja odgovara i šalje ih Komisiji, na osnovu čega ona daje mišljenje (avis) o spremnosti države da započne pregovore o članstvu. Ova faza zahteva, takođe, jedan opšti viši nivo ispunjenosti Kopenhaskih kriterijuma i Komisija može uputiti dodatna pitanja državi ili dati negativno mišljenje. Ako je mišljenje pozitivno, Evropski savet jednoglasnom odlukom prihvata zahtev države da postane kandidat i otvara se nova faza, a to su pregovori o članstvu.

Pored donošenja zakona, Komisija kao neodvojivi deo pravnog prilagođavanja posmatra i njegovo sprovođenje, koje mora biti zadovoljavajuće. Donet zakon koji se ne primenjuje ili se primenjuje neefikasno tretira se kao neispunjena obaveza i oblast koja ne funkcioniše. Efikasno sprovođenje zakona je uslov da bi Komisija dala pozitivnu ocenu. Drugim rečima, pravo EU mora biti u potpunosti inkorporirano u domaći pravni sistem i deo unutrašnjeg prava koji se efikasno sprovodi. Danom ulaska države kandidata u EU pravni sistem EU u toj državi mora funkcionisati kao deo unutrašnjeg prava i kao što funkcioniše u drugim državama članicama.

Za razliku od obaveza koje proističu iz SSP-a, proces potpunog usklađivanja je mnogo zahtevniji. On se odnosi na celokupni pravni sistem EU i na sve propise koji su na snazi u EU, a to znači da se odnosi na sve oblasti koje su u nadležnosti EU. Usklađivanje je zahtevnije jer se u ovoj fazi zahteva potpuna usklađenost koju na rigorozan način kroz pregovore kontroliše Komisija.

Kada se pregovori u 35 oblasti uspešno završe potpisuje se „Ugovor o pristupanju” kojim se definišu prava i obaveze postignuti u pregovorima o članstvu i u kojem se određuje datum kada država kandidat postaje članica EU.

2) Uslovi za uspešno usklađivanje zakonodavstva

Prvi uslov koji mora biti ispunjen da bi se uopšte krenulo u proces usklađivanja zakonodavstva jeste da država funkcioniše na principima „moderne” države: demokratije, vladavine prava, zaštite ljudskih prava, tržišne privrede i efikasne državne uprave. Sistem koji se usklađuje mora imati bar jasne obrise ovih principa, jer se kasniji zakoni koji se donose i koji treba da budu usklađeni sa propisima EU grade na ovim temeljima. Pravni sistem mora podrazumevati poštovanje zakona, jasnu podelu različitih grana vlasti, nezavisnost sudske vlasti, jasne procedure odlučivanja itd., što sve spada u korpus odlika moderne pravne države.

Prvi uslov mogućnosti transponovanja pravnih propisa EU jeste postojanje institucija koje imaju slične nadležnosti kao u državama članicama i koje mogu, preko zakonom definisanih nadležnosti, uopšte sprovesti određene propise EU. Ako postoji propis EU koji mora da sprovede određena institucija, na primer iz oblasti konkurencije koja spada u nadležnost EU, a u državi ne postoji institucija koja bi taj propis sprovedila i koja ima sličan položaj i nadležnosti kao u državama članicama EU, to bi značilo da taj propis praktično nema ko da sprovede. Zato je prvi korak u pravnoj harmonizaciji sistema osnivanje institucija koje imaju sličan položaj i nadležnosti kao i u državama članicama.

Kada se govori o usklađivanju samih propisa, mora se poći od njihovih karakteristika. Uredbe se sprovode neposredno i imaju snagu domaćeg zakona, tako da nikakav proces harmonizacije nije potreban. Ali, uredbi je, od broja svih propisa koji se usvajaju, relativno mali broj, upravo zbog različitosti pravnih sistema država članica. Najviše pravnih akata prava EU jesu direktive, koje definišu ciljeve ili svrhe koje moraju da se ispune zakonom koji treba da se donese na nacionalnom nivou. Transponovanje direktiva predstavlja najčešći i najvažniji deo usklađivanja država članica, ali i država kandidata, jer se usklađivanje vrši na sličan način.

U ovom slučaju, na jednoj strani postoji evropska direktiva s ciljem koji treba ispuniti, a na drugoj strani domaći pravni sistem sa svojim konkretnim institucijama, nadležnostima i procedurama. U procesu transponovanja direktive, domaći zakonodavac mora ispuniti nekoliko zahteva da bi proces bio uspješan. On mora, s jedne strane, da ispuni cilj ili svrhu direktive i to najmanje u onoj meri da bi Komisija, kao čuvar pravnog sistema EU, bila zadovoljna. Ako se cilj ne ispuni kroz zakonsko rešenje koje bi pokušalo da kroz razne domaće procedure ili na drugi način izbegne ili ublaži obavezu, Komisija bi mogla da reaguje i da upozori državu da ne sprovodi obavezu iz direktive. Krajnja sankcija može biti tužba pred Sudom pravde i plaćanje kazne zbog neizvršene obaveze, što svaka država želi da izbegne. S druge strane, zakonodavac mora voditi računa da domaći zakon kojim se direktiva sprovodi mora da bude saobrazan domaćim zakonima i procedurama; treba da bude što efikasniji, ali u isto vreme sa najjednostavnijim mogućim procedurama, da najmanje optereti domaću administraciju i da bude što jeftiniji za sprovođenje. Pošto je veliki broj direktiva, neadekvatno usklađivanje bi brzo dovelo do otežanog, usporenog rada ili začepljenja čitavog administrativnog sistema.

Drugi deo procesa usklađivanja direktive jeste sprovođenje, tj. implementacija zakona. Zakon nije dovoljno doneti u parlamentu (skupštini), on se mora sprovesti i dati konkretne i merljive empirijske rezultate. Ukoliko to nije slučaj i ukoliko se zakon, ma koliko na papiru bio usklađen, ne sprovodi iz bilo kojih razloga, Komisija može reagovati i upotrebiti sredstva koja ima na raspolaganju.

Na ovaj način je znanje procesa pravnog usklađivanja postalo jedna od najvažnijih aktivnosti u pravnom i celokupnom procesu prilagođavanja države sistemu koji postoji u EU, kao i države u procesu pristupanja EU.

Tok i procedura pregovora o pristupanju Evropskoj uniji

Pregovori o pristupanju EU nisu u pravom smislu reči pregovori, već određivanje uslova pod kojima će država kandidat prihvatiti i sprovesti pravne tekovine Evropske unije. Uslov za prijem u EU je prihvatanje svih prava i obaveza na kojima se zasniva EU i institucionalni okvir koji je čini. Pravne tekovine EU (primarno zakonodavstvo – osnivački

ugovori, sekundarno zakonodavstvo – uredbе, direktive, odluke, preporuke i mišljenja), ostali akti (rezolucije, izjave, smernice, zajedničke akcije i dr.) i drugi izvori prava, tj. principi definisani u presudama Suda pravde EU (opšta načela prava, međunarodni ugovori) podeljeni su u 35 pregovaračkih poglavlja. S obzirom na to da se pregovori ne vode u pravom smislu reči, dakle, ne pregovara se o suštini pravne tekovine EU, mora se istaći da država kandidat prihvata pravne tekovine EU u postojećem obliku i prilagođava se pravnom, ekonomskom i društvenom sistemu EU, a pregovara se o uslovima i modalitetima pristupanja države kandidata tom sistemu.

Pre stupanja u članstvo država treba u potpunosti da primeni pravne tekovine EU. Međutim, ukoliko postoje opravdani razlozi zbog kojih nije moguće u punoj meri primeniti pravne tekovine u određenom poglavlju, moguće je da država kandidat traži *prelazne rokove ili izuzeća od primene*. Prelazni rokovi podrazumevaju dodatno vreme nakon članstva koje je potrebno toj državi kako bi bila sposobna da primeni pravne tekovine EU u navedenom poglavlju. Taj rok mora biti vremenski i sadržinski ograničen i ne sme uticati na unutrašnje tržište. Izuzeća kao trajno odstupanje od pravnih tekovina EU retko su korišćena u dosadašnjim proširenjima. Takođe, neophodno je istaći i da Evropska unija može dogovoriti prelazni rok u svom interesu.

Nakon političke odluke Evropskog saveta, *pregovori formalno počinju* sazivanjem i održavanjem međuvladine konferencije sastavljene od predstavnika vlade države članica EU, s jedne strane, i država kandidata, s druge strane, na kojoj se razmenjuju pregovarački okviri (eng. *Negotiating Framework*). Na sastancima međuvladine konferencije učestvuju i predstavnici EK. Pregovori se odvijaju u okviru pomenute međuvladine konferencije, pri čemu se na nivou predstavnika održavaju dva sastanka godišnje, po jedan za vreme svakog predsedavanja, a na nivou zamenika predstavnika po dogovoru.

Posle formalnog otvaranja pregovora počinje faza analitičkog pregleda zakonodavstva (tj. skrininga, eng. *screening*), koja predstavlja fazu provere i ocene u kojoj meri je zakonodavstvo države kandidata usklađeno sa pravnim tekovinama EU. Proces skrininga obavlja se za svako pregovaračko poglavlje radi preseka stanja i odluke o tome šta je još potrebno uraditi u tom poglavlju, kako bi se zakonodavstvo države kandidata uskladi- lo sa pravnim tekovinama EU do pristupanja u članstvo.

U procesu analitičkog pregleda zakonodavstva (skrininga) učestvuju predstavnici EK, a iz države kandidata članovi radnih grupa po pregovaračkim poglavljima. Za svako poglavlje posebno se sprovodi analitički pregled zakonodavstva (skrining) i dužina njegovog trajanja zavisi od složenosti pravnih tekovina EU u svakom poglavlju posebno. Do sada je bilo uobičajeno da ceo proces skrininga traje oko godinu dana.

U prvoj fazi procesa skrininga Evropska komisija predstavlja pravne tekovine EU podeljene u pregovaračka poglavlja (*explanatory screening*). U sledećoj fazi ocenjuje se država kandidat i nivo usklađenosti njenih pravnih propisa sa pravnim tekovinama EU i iznosi se ocena šta sve treba još da se uradi do punopravnog članstva (*bilateral screening*).

Cilj je da se uoče razlike između pravnih propisa države kandidata i pravnih tekovina EU. Na osnovu toga država kandidat procenjuje, za svako poglavlje posebno, da li je u mogućnosti da preuzme obavezu da uskladi nacionalno zakonodavstvo do pristupanja u EU. Ukoliko nije u mogućnosti da to učini u tom periodu, onda će za određeni broj propisa tražiti prelazne periode u kojima će to učiniti. Drugim rečima, analiza koju pruža skri-

ning je osnova za izradu pregovaračkih pozicija države kandidata, a naročito onih gde je potrebno da se definišu prelazni rokovi za usklađivanje i sprovođenje određenog broja propisa EU, dok je za Evropsku komisiju to pokazatelj spremnosti države kandidata za otvaranje pojedinih pregovaračkih poglavlja.

Kako to u praksi funkcioniše pokazuje primer Hrvatske, gde je Evropska komisija dostavila za svako pregovaračko poglavlje listu propisa koja se odnose na to poglavlje, uključujući i presude Suda pravde EU, a pregovaračke grupe su popunjavale skringing liste koje su pre slanja EK prošle verifikaciju kroz mehanizam za pregovore koji je bio uspostavljen u RH.

U procesu skringinga države članice nisu pozvane da učestvuju osim za pregovaračka poglavlja: 23 – Pravosuđe i osnovna prava, 24 – Pravda, sloboda i bezbednost i 31 – Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika.

Naredna faza u postupku skringinga je izrada **izveštaja o skringingu** za svako posebno pregovaračko poglavlje, a priprema je EK u saradnji sa državom kandidatom. Izveštaji o skringingu šalju se državama članicama EU i državi kandidatu. U njima Evropska komisija daje presek stanja i ocenu o spremnosti države kandidata za otvaranje pojedinih pregovaračkih poglavlja. Izveštaji o skringingu predstavljaju se Savetu. Ukoliko se oceni da država kandidat nije spremna da otvori određeno pregovaračko poglavlje, postavljaju se kriterijumi koje je potrebno prethodno ostvariti (opening benchmarks). Ti kriterijumi se, uglavnom, postavljaju za teža pregovaračka poglavlja.

Na primer, Hrvatska je imala 23 kriterijuma za otvaranje pregovora u 11 od 33 poglavlja, dok je Island imao 2 kriterijuma za otvaranje u 2 od 23 poglavlja. Hrvatskoj je trebalo uglavnom između jedne do dve godine za ispunjavanje kriterijuma za otvaranje pregovora, dok je za zaštitu konkurencije bilo potrebno čak 4 godine.¹⁵

Kada je reč o kriterijumima za otvaranje pregovora, to su uglavnom preporuke za usvajanje strategija i akcionih planova, ispunjavanje ugovornih obaveza sa EU, pre svega sprovođenje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, usvajanje zakona i podzakonskih akata.

Nakon analitičkog preseka stanja u toku skringinga, **odluku o otvaranju poglavlja** donose države članice u okviru Saveta jednoglasno, a u zavisnosti od spremnosti države kandidata za pregovore o određenom poglavlju. Cilj pregovora je da se utvrde uslovi na koji način će država kandidat da prenese i primeni pravne tekovine EU u određenom poglavlju, uključujući i prelazne rokove i izuzetke ukoliko ih država kandidat traži.

Pregovori se vode na osnovu pregovaračkih pozicija EU i države kandidata koji se pripremaju za svako pregovaračko poglavlje na osnovu rezultata skringinga. Savet razmatra izveštaje o skringingu, procenjuje u kojoj meri je država kandidat u svakom poglavlju spremna, u smislu usklađenosti propisa i njegovog sprovođenja, i zatim poziva državu kandidata da dostavi pregovaračku poziciju za određeno poglavlje.

Država kandidat dostavlja svoju pregovaračku poziciju sa zahtevima za tranzicione periode ili izuzeća ukoliko ih ima, koji sadrži način na koji će se preneti i sprovesti pravne tekovine EU uz opis i administrativnih kapaciteta za taj proces. Pregovaračku poziciju za svako poglavlje izrađuju radne grupe za pregovore, pregovarački tim, uz saradnju sa ko-

¹⁵ Najsloženije pitanje za Hrvatsku u ovom poglavlju bilo je pitanje državne pomoći brodogradilištima.

ordinacionim mehanizmom postavljenim za pregovore, uključujući i glavnog pregovarača. Moguće je da i u kasnijoj fazi država kandidat dostavi dopunu pregovaračke pozicije, za slučaj da je Savet tražio dodatna razjašnjenja.

Savet, zatim, na predlog EK, razmatra nacrt EU zajedničke pozicije i odlučuje da li je moguće da poglavlje bude otvoreno. Odluku o otvaranju određenog poglavlja Savet donosi jednoglasno, kao i zajedničku poziciju EU sa kriterijumima za zatvaranje pregovora (*closing benchmarks*).

Kada je reč o kriterijumima za zatvaranje pregovora Hrvatska je imala 104 u 31. od 33 pregovaračka poglavlja, koji su se uglavnom odnosili na efikasnu primenu pravnih tekovina, kao i izgradnju administrativnih kapaciteta za sprovođenje, kao i na praćenje rezultata (*track record*), uz sprovođenje ugovornih obaveza kao ključni preduslov. Hrvatskoj je za kriterijume za zatvaranje pregovora trebalo oko godinu dana za jednostavnija poglavlja, a oko dve godine za većinu poglavlja.

O pregovaračkim pozicijama EU i država kandidat pregovaraju u okviru Međuvladine konferencije, uz održavanje niza stručnih sastanaka između predstavnika EK i predstavnika države kandidata radi rešavanja svih otvorenih pitanja.

Poglavlje se privremeno zatvara u slučaju da je država kandidat ispunila uslove za zatvaranje pregovora i to na predlog EK, uz jednoglasnu odluku Saveta, a sa političkom potvrdom Evropskog saveta. Sve do potpisivanja Ugovora o pristupanju postoji mogućnost ponovnog otvaranja poglavlja za slučaj da država kandidat donese nove propise koji se bitno razlikuju ili se ne ispune preuzete obaveze, tako da EK kontinuirano nadgleda svako privremeno zatvoreno poglavlje.

Tokom pregovora Evropska komisija izveštava Savet o ispunjavanju kriterijuma za članstvo i preuzetih obaveza države kandidata po pregovaračkim poglavljima, a takođe i prema redovne godišnje izveštaje o napretku država u procesu pristupanja. O toku pregovora redovno se izveštava i Evropski parlament.

S obzirom na to da je poštovanje političkih kriterijuma nešto što se prati tokom celog procesa pristupanja, u slučaju da se u državi kandidatu utvrde ozbiljna kršenja vladavine prava i demokratskih principa, zatim kršenje ljudskih prava i sloboda, Savet na predlog EK može odlučiti o privremenom prekidu pregovora i uslovima pod kojima bi bili nastavljeni.

Nakon što se sva pregovaračka poglavlja privremeno zatvore, Evropski savet odlučuje o zatvaranju pregovora, a zatim se pristupa izradi Ugovora o pristupanju. Nacrt Ugovora izrađuju predstavnici država članica, države kandidata i institucija EU i on sadrži sve što je dogovoreno u toku pregovora. Pre potpisivanja Ugovora o pristupanju, Komisija daje mišljenje o članstvu i završetku pregovora, na koje Evropski parlament mora dati saglasnost, a Savet jednoglasno odlučiti o prihvatanju nove države članice.

Posle potpisivanja, Ugovor o pristupanju mora proći proces ratifikacije u državama članicama, a u državi koja pristupa organizuje se referendum o članstvu, mada je bilo primera da države nisu održale referendum (Bugarska, Rumunija, Kipar). Uobičajeno je da se odredi datum kada će država postati članica, uz uslov da se ratifikacioni proces do tada završi.

Na kraju ovog odeljka daje se prikaz vremena proteklog od podnošenja zahteva za prijem u EU, kao i aktivnosti i status država koje još nisu članice (tabela 1).

Tabela 1 – Status država na putu ka EU

Država	Zahtev za članstvo	Status kandidata	Početak pregovora	Završen pregovor	Napomena
Albanija	28. april 2009.	(?)	(?)	(?)	16. oktobra 2013. Evropska komisija predložila status kandidata
Crna Gora	15. dec. 2008.	17. dec. 2010.	29. jun 2012.	(?)	otvoreno 7, zatvoreno 2 poglavlja pregovora
Island	16. jul 2009.	17. jun 2010.	27. jul 2010.	--	13. juna 2013. Island prekinuo pregovore
Makedonija	22. mart 2004.	16. dec. 2005.	(?)	(?)	1. oktobra 2009. Evropska komisija predložila početak pregovora
Maroko	20. jul 1987.	odbijeno	--	--	21. jula 1987. Veće EU odbilo kandidaturu Maroka
Norveška	1962, 1967, 1970 i 1992.	odbijeno	--	--	1962. i 1967. Francuska uložila veto na proširenje 1972. i 1994. kandidatura odbijena na referendumu
SRBIJA	22. dec. 2009.	1. mart 2012.	21. januar 2014.	(?)	Nije otvoreno nijedno poglavlje do sada. Održani neki skriningi
Švajcarska	20. maj 1992.	odbijeno	--	--	6. decembra 1992. kandidatura odbijena na referendumu
Turska	14. mart 1987.	12. dec. 1999.	31. oktobar 2005.	(?)	otvoreno 14, završeno 1 poglavlje pregovora

Zajednička bezbednosna i odbrambena politika Evropske unije

Evropska bezbednosna i odbrambena politika – EBOP (engl. ESDP) zajednička je politika evropskih država, pokrenuta na osnovu Ugovora iz Maastrichta (1992), koja je prerasla u Zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku EU – ZBOP (engl. CSDP), u okviru Zajedničke spoljne i bezbednosne politike – ZSBP (engl. CFDP). Nakon ratifikacije Amsterdamskog ugovora (1997) i krize na Kosovu i Metohiji 1999. godine, razvoj ESDP je znatno ubrzan. Cilj ove politike do Lisabonskog samita (2009) jeste jačanje sposobnosti EU za spoljno delovanje razvojem civilnih i vojnih resursa za prevenciju sukoba i upravljanje međunarodnim kriznim situacijama.¹⁶

U glavi V, počev od člana 18, a težišno u poglavlju 2, odeljak 2. *Lisabonskog ugovora* (članovi 42–46), navedene su odredbe o ZSBP, te ZBOP, kao njenom sastavnom delu.¹⁷

U skladu sa navedenim, potrebno je dati sažetu analizu geneze razvoja ZBOP-a.

¹⁶ Pojmovnik o EU, www.mojaevropa.rs/o-evropskoj-uniji/pojmovnik-eu.

¹⁷ Prečišćene odredbe Ugovora o Evropskoj uniji i Ugovora o funkcionisanju EU, 2010/C 83/01.

Evropska strategija bezbednosti – sigurnija Evropa u boljem svetu¹⁸

Evropska strategija bezbednosti usvojena je na sastanku Evropskog saveta u Briselu 12. decembra 2003. godine, a njen pun naziv glasi „Evropska strategija bezbednosti – sigurnija Evropa u boljem svetu”.¹⁹ Tim dokumentom EU je po prvi put od svog osnivanja na jednom mestu predstavila i definisala sopstvenu strategiju bezbednosti. Kroz četiri poglavlja strategije, EU je analizirala najvažnije bezbednosne pretnje, predstavila svoje stratezijske ciljeve, naglasila potrebu osavremenjivanja svojih sredstava, načina funkcionisanja i saradnje sa partnerima u rešavanju bezbednosnih problema.

Uvodni deo ESB iznosi stavove EU o sopstvenoj poziciji u svetu i principima kojih se pridržava u međunarodnoj politici, odnosno smatra da joj pripada uloga globalnog igrača. Ta procena bazirana je na ukupnom broju zemalja članica EU, broju stanovnika, udelu u ukupnoj svetskoj proizvodnji, te brojnim instrumentima i sredstvima kojima raspolaže u rešavanju bezbednosnih problema, od Balkana, preko Avganistana do Istočnog Timora. Da bi ostvarila i zaštitila svoje interese, EU se opredelila za miroljubivo delovanje i rešavanje problema uz zajedničku saradnju sa postojećim međunarodnim institucijama i državama. U uvodnom delu istaknuta je ključna uloga SAD i njihovo delovanje kroz NATO, u ostvarivanju evropske bezbednosti i integracija tokom hladnog rata. Nakon hladnog rata Americi je na evropskom tlu priznata samo dominantna pozicija kao vojnog faktora u odnosu na EU.

Prvo poglavlje posvećeno je utvrđivanju bezbednosnih izazova i pretnji sa kojima je suočena EU.²⁰ Kao globalni izazovi prepoznati su ratovi, siromaštvo, bolesti, takmičenja država za prirodnim resursima i zavisnost od energenata (voda, nafta i gas).²¹ Kada je reč o ključnim pretnjama ESB je istakla da opasnost od masovnog napada na Evropu ne postoji, ali da je EU zato suočena sa pretnjama koje su manje predvidive u odnosu na period 20. veka. U ključne pretnje svrstani su: terorizam, širenje oružja za masovno uništavanje, regionalni sukobi, propale države i organizovani kriminal.

U drugom poglavlju ESB je razmotrila stratezijske ciljeve EU. U prvom delu tog poglavlja predstavljene su aktivnosti koje je sprovedla EU u dotadašnjem otklanjanju pretnji i njeni pogledi i stavovi prilikom rešavanja bezbednosnih problema. Tradicionalna koncepcija samoodbrane EU od pretnje oružanom invazijom na nju nadomeštena je novom. Usled pojave novih pretnji, prva linija odbrane pomerena je izvan granica EU. Pojava pretnji koje su raznovrsnije, manje vidljive i manje predvidive, u odnosu na vreme hladnog rata, uslovile su spremnost EU da reaguje pre nego se sama kriza i problem pojave na njenim granicama. Za odgovor na pretnje, EU je imala spreman širok izbor neophodnih instrumenata – vojnih i nevojnih, ali za to joj je trebalo stabilno bezbednosno okruženje, te je interes EU bio da se na njenim granicama nalaze stabilne i odgovorne države. Svakim proširenjem EU se

¹⁸ Preuzeto iz: Орлић, Дејан, *Операционализација безбедносне политике Европске уније*, МП 4, 2006., стране 414-444.

¹⁹ *European Security Strategy – A Secure Europe in a Better World*, Internet, 11/06/2004, http://www.iue.eu.int/cms3_fo/showpage.asp?id=391&lang=en.

²⁰ The Security Environment, Global Challenges and Key Threats, *ibid.*, pp. 2-5.

²¹ Od 1990. godine oko 4 miliona ljudi je nastradalo u ratovima, a 90% bili su civili. Oko 3 milijarde ljudi živi sa manje od 2 evra dnevno, SIDA postaje jedna od najvećih pretnji populaciji sveta, a problem nedostatka vode, nafte i gasa sve je veći u Evropi. Procene govore da će EU do 2030. godine uvoziti do 70% ovih energenata, *ibid.*, pp. 2-3.

približavala bezbednosno problematičnim područjima, te je imala nameru da stvori u svom okruženju „prsten” stabilnih država, posebno na jugoistoku Evrope i na Mediteranu

Poslednji deo drugog poglavlja ESB naslovljen je „Međunarodni poredak utemeljen na efektivnom multilateralizmu”. Svoj „glas” i nastojanja u međunarodnoj politici EU je usmerila na uspostavljanje efikasnog multilateralnog sistema – razvoj međunarodne zajednice, funkcionalnih međunarodnih institucija i međunarodnog prava. Ujedinjene nacije su prepoznate kao nosilac međunarodnih promena, uz postojeće međunarodne trgovinske i finansijske institucije. Doprinos razvoju multilateralnog sistema, po ESB, daju razvijeni transatlantski odnosi, oličeni u NATO-u, te brojne regionalne organizacije.²² One države koje ne iskazuju svoju opredeljenost za multilateralni međunarodni sistem snosiće svu odgovornost po cenu narušenih odnosa sa EU.

Treće poglavlje ESB ukazuje na potrebu osavremenjavanja EU, odnosno šta još Unija treba da uradi kako bi iskoristila sve svoje potencijale u ostvarivanju strateških ciljeva i suprotstavljanju pretnjama. Ističe se da bi EU morala da bude aktivnija, sposobnija, usklađenija i da saraduje sa drugim partnerima, kako bi ostvarila postavljene ciljeve i sprovedila postavljene zadatke.

U vrlo kratkom zaključku ESB ponovljena je konstatacija da aktivnija i sposobnija Unija može da ostavi snažan uticaj u svetskim razmerama, kao i da će se usredsrediti na ostvarivanje efektivnog multilateralnog sistema, koji bi vodio pravilnijem, bezbednijem i ujedinjenijem svetu.

Kao glavne odrednice iz ESB mogu se izdvojiti:

- globalna odgovornost EU – Unija nastoji da uveća i vodi mnogo veću ulogu u međunarodnim odnosima;

- efektivni multilateralizam – rešavanje međunarodnih problema, po EU, moguće je samo u zajedničkoj aktivnosti međunarodne zajednice, institucija i prava. Multilateralna saradnja je neizbežna, jer države ne mogu samostalno rešavati složena pitanja i dati pravo rešenje;

- preventivno delovanje – EU mora da deluje preventivno. Buduće operacije i misije koje bude sprovedila neće se sprovoditi samo vojnim kapacitetima, već će podrazumevati i upotrebu civilnih, nevojnih kapaciteta (političkih, humanitarnih, ekonomskih);

- stabilno bezbednosno okruženje – postojanje miroljubivog i stabilnog susedstva (prsten stabilnih država oko EU) neophodno je za bezbednost Unije i njen dalji nesmetan razvoj;

- održavanje transatlantskog partnerstva i saradnje sa SAD je neophodno, ali bi bilo potrebno bazirati ga na efikasnijem i uravnoteženijem partnerstvu. To podrazumeva i održavanje saradnje sa NATO, zbog sklopljenog „Berlin plus” ugovora;

- konačno utvrđivanje spiska ključnih bezbednosnih pretnji EU. Na istom sastanku Evropskog saveta, na kojem je doneta ESB, usvojena je i Strategija EU protiv širenja oružja za masovno uništavanje. Donošenje te strategije uslovlila je procena da je širenje oružja za masovno uništavanje i sredstava za njihovu isporuku rastuća pretnja po EU i međunarodni mir i bezbednost. Tom strategijom utvrđeni su konkretni postupci i radnje kako bi se efikasno reagovalo na polju sprečavanja širenja, razoružanja i kontrole oružja za masovno uništavanje.

Uspostavljena 2003. godine, ESB se pripremala za proširenje EU, koje je usledilo već 2004. godine, kao i za donošenje Ustava Evrope. Poznato je da nije uspeo pokušaj - usvajanja Ustava Evrope, ali se mora istaći da su već 2004. godine realizovane značajne aktivnosti ESB, kao što su Koncept borbenih grupa, donošenje Glavnih ciljeva 2010, Evropska odbrambena agencija i civilno-vojne misije.

²² Strategija nabroja sledeće međunarodne i regionalne organizacije: UN, Svetsku trgovinsku organizaciju, NATO, OEBS, Savet Evrope, ASEAN i Afričku uniju. Isto, strana 9.

Koncept borbenih grupa Evropske unije

Nakon francusko-britanskih susreta u Londonu, 24. novembra 2003. godine, razvoj evropske bezbednosne politike (EBOP) ponovo je bio učvršćen zajedničkim planom i vizijom dve najvažnije države EU. Poput Deklaracije iz Sent Maloa, koja je udarila temelje razvoju Evropske bezbednosne i odbrambene politike (EBOP), tako je i ovaj susret dve države ojačao i potvrdio evropsku saradnju u bezbednosti i odbrani u narednim godinama. U nameri da razviju potrebne kapacitete za brzo delovanje, a da podjednaku korist imaju i EU i države njene članice, Francuska i Velika Britanija predložile su Koncept borbenih grupa. Posle manjih nesuglasica, koncept je podržala i Nemačka, tako da se predlog tri najuticajnije zemlje EU vrlo brzo pretvorio u zajedničku evropsku inicijativu svih država Unije.

Na sastanku ministara odbrane država članica EU, 5. i 6. aprila 2004. godine, odobren je Koncept borbenih grupa. Borbene grupe (BG) sastavni su deo EBOP i treba da ih čine male vojne snage spremne da se u što kraćem roku angažuju u rešavanju međunarodnih kriza. Borbene grupe čine specifičnu formu većih Evropskih snaga za brzo reagovanje. Jedna BG veličine ojačanog mehanizovanog bataljona čini 1.500 vojnika sa pratećim logističkim, vazduhoplovnim i pomorskim komponentama, sposobnim za sprovođenje samostalnih operacija ili da deluju kao prethodnica mnogo većih snaga. Rok za pokretanje BG je 15 dana nakon što Evropski savet odobri njihovo angažovanje u određenim operacijama. Tada, prema dogovoru država članica EU, predviđeno je formiranje 13 BG, od kojih bi dve bile u stalnom stanju pripravnosti u periodu od 6 meseci.

Konceptom stvaranja BG predviđeno je da početni operativni kapaciteti budu dostignuti do kraja 2005. godine, a njihova puna operacionalizacija do 2007. godine. Borbene grupe mogu se oformiti na više načina: od strane jedne države članice EU, od strane jedne vodeće države (lead nation) kojoj se kao dopuna pridružuju druge države ili kao multinacionalne koalicije više država, gde mogu da učestvuju i nečlanice EU – bilo da su članice NATO ili da su kandidati za pridruživanje Uniji. Borbene grupe EU slične su takvim snagama NATO za brzo reagovanje.

Glavni ciljevi za 2010. godinu

Dostignuti kvantitet evropskih vojnih kapaciteta iz 2003. godine, usvajanjem ESB i pokretanjem procesa donošenja Ustava za Evropu, stvoreni su uslovi za reviziju starih, već dostignutih ciljeva i utvrđivanje novih glavnih ciljeva. Tako su maja 2004. godine odobreni Glavni ciljevi za 2010. godinu, čije je težište bilo:

- međunarodna usklađenost oružanih snaga članica EU (interoperability);
- brže angažovanje u kriznim situacijama (deployability) i
- samoodrživost (sustainability).

Nosilac tog kvaliteta trebalo je da bude već pokrenuti Koncept BG. Glavni ciljevi za 2010. godinu obuhvatali su sledeće mere i postupke neophodne za poboljšanje kvaliteta EBOP:

- osnivanje civilno-vojnog odeljenja unutar Vojnog štaba EU za planiranje i sprovođenje civilnih operacija, tj. civilnih misija upravljanja krizama;
- osnivanje Evropske odbrambene agencije (EDA);
- zajednička koordinacija strateškog prebaziranja snaga;
- razvoj efikasne Evropske komande za vazdušni transport;
- završetak razvoja BG do 2007. godine;

- obezbeđivanje nosača aviona sa pratećim brodovima do 2008. godine;
- poboljšanje i usklađivanje rada celokupne komunikacijske opreme i sredstava (na zemlji i u svemiru) na svim nivoima operacija koje sprovodi EU do 2010. godine;
- utvrđivanje standarda i kriterijuma koje vojne snage država članica EU treba da ispunе kako bi bile angažovane u vojnim operacijama i u oblasti pripreme i obuke.

Evropska odbrambena agencija

Planovi da je EU potrebna agencija u oblasti odbrane ostvarili su se 12. jula 2004. godine. Formiranje EDA predstavljao je veliki uspeh, naročito ako se zna za otpor koji najčešće pružaju države kada je reč o odricanju i prenošenju suvereniteta u oblasti odbrane.

Evropska odbrambena agencija stvorena je da poboljša razvoj zajedničkih evropskih bezbednosnih kapaciteta, ostvarujući četiri značajne funkcije:

- razvoj odbrambenih kapaciteta Unije,
- unapređenje saradnje između država članica u naoružanju,
- jačanje tehnološko-industrijske baze evropske odbrane i stvaranje zajedničkog evropskog tržišta vojne opreme,
- unapređenje istraživanja i tehnologija u oblasti odbrane.

Planirano je da EDA treba da pomogne u sprovođenju Plana aktivnosti evropskih kapaciteta i da doprinese otklanjanju nedostataka u evropskim vojnim i odbrambenim kapacitetima. Ujedno, EDA je trebalo da učestvuje u ostvarivanju Glavnih ciljeva za 2010. godinu, bez čije pomoći bi dostizanje tih ciljeva bilo otežano.

Bezbednosne operacije i misije Evropske unije

- Policijska misija u BiH (EUPM) započeta je 1. januara 2003. godine,
- Operacija KONKORDIJA u Makedoniji započeta je 31. marta 2003. godine, kao zamena za NATO operaciju *Allied Harmony*. Operacija je okončana 15. decembra 2003. godine, tako što je zamenjena novom policijskom operacijom EU – EUPOL Proksima;
- Operacija ARTEMIS na severu Konga je prva operacija evropskih snaga izvan evropskog kontinenta;
- Civilna misija EUDŽAST Terms u Gruziji započeta 16. jula 2004. godine;
- Operacija ALTEA u BiH, kao smena snaga NATO (SFOR) snagama EU (EUFOR), započeta je 2. decembra 2004. godine i druge.

Prerastanje Evropske bezbednosne i odbrambene politike (EBOP) u Zajedničku bezbednosnu i odbrambenu politiku (ZBOP)

Na zasedanju Evropskog saveta u Lakenu, decembra 2001. godine, osnovana je Konvencija za izradu ustava Evrope, koja je do jula 2003. godine izradila nacrt Ustava. Nju je od oktobra 2003. godine nasledila Konferencija predstavnika vlada koja je dovela do političkog dogovora 25 država članica u julu 2004. godine, kada je prihvaćen nacrt Ustava. Potpisivanje Ustava usledilo

je 29. oktobra 2004. godine. Zvanični naziv Ustava Evrope je „Ugovor o Ustavu Evrope”. Ustav je trebalo da stupi na snagu 1. novembra 2006. godine, nakon predviđenog perioda referenduma i ratifikacije Ustava od strane nacionalnih parlamenata. Posle odbijanja Ustava na referendumima u Francuskoj i Holandiji, maja i juna 2005. godine, utvrđen je „period refleksije”, odnosno period razmišljanja, nakon kojeg će se ponovo razgovarati o tom dokumentu.

Prema nacrtu Ustava, EBOP je neznatno promenila ime u ZBOP. Međutim, Ustav nije posvetio mnogo pažnje ZBOP-u. Od preko 460 članova Ustava, tek desetak članova i protokola odnosilo se na ZBOP. Stoga, najznačajniji dokument u kojem se determiniše i ZBOP jeste Lisabonski ugovor iz 2007. godine.

Lisabonski ugovor

Na sastanku Evropskog saveta u Berlinu odlučeno je da se otpočne sa razradom reformskog ugovora umesto stopiranog Ugovora o Ustavu.

Lisabonski ugovor (poznat i po nazivu Reformski ugovor) međunarodni je sporazum potpisan 13. decembra 2007. godine u Lisabonu, za vreme kada je Portugalija predsedavala Savetom Evrope. Službeni naziv Ugovora je „Ugovor o izmenama i dopunama Ugovora o stvaranju Evropske unije (Mastrihtski ugovor) i Ugovora o stvaranju Evropske ekonomske zajednice (Rimski ugovor)”. Lisabonski ugovor, koji je usvojilo svih 27 zemalja članica EU, 1. decembra 2009. godine, odbacuje ustavni koncept i napušta terminologiju koja se obično koristi na nivou države, ali, bez obzira na to konstitucionalno povlačenje unazad u odnosu na Ustav Evrope, Lisabonski ugovor smatra se najdalekosežnijom reformom osnivačkih ugovora o EU od Mastrihta do danas.²³

Oblast spoljne i bezbednosne politike regulisana je glavom V Ugovora o EU, koja sadrži opšte odredbe o spoljnoj aktivnosti Unije i specifične odredbe o Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici.

Odredbe Lisabonskog ugovora o Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici sadržane su u odeljku 2, poglavlja 2, glave V, odnosno u članovima 42–46.

Fokusirajući se samo na ZBOP, u usvojenom Lisabonskom ugovoru (navedeni članovi 42–46), kao glavne karakteristike i novine te politike u odnosu na ESBP, ističu se:²⁴

– ZBOP je integralni deo ZSBP, koja je započeta sporazumom iz Svetog Malou-a, a nastavljena Amsterdamskim ugovorom;

– „evropska” bezbednosna politika je preimenovana u „zajedničku”, što predstavlja viši nivo ambicija u ovoj oblasti;

– cilj ZBOP-a jeste jačanje operativne sposobnosti EU za izvođenje civilnih i vojnih misija;

– u pogledu operativnih sposobnosti, Lisabon prvi put uključuje u Ugovor o EU proširenu listu Peterberških zadataka, koja sada obuhvata, uz tradicionalne operacije kao što su humanitarne misije, misije spasavanja, misije stvaranja i nametanja mira, operacije upravljanja krizama i operacije zajedničkog razoružavanja, vojnog savetovanja i pomoći i operacije protiv terorizma;

– po prvi put se u Ugovoru o EU uključuju odredbe o Evropskoj odbrambenoj agenciji (EDA), koju su države članice formirale 2004. godine, sa zadacima koji su navedeni;

²³ Новичић, Ж., *Новине у спољној и безбедносној политици ЕУ после Лисабонског уговора*, МП 3/2010., стране 397-417.

²⁴ Новичић, Ж., *Новине у Заједничкој спољној и безбедносној политици ЕУ после Уговора из Лисабона*; МП 3/2010.

– uvode se „*klauzula solidarnosti*” i „*klauzula uzajamne odbrane*”, pri čemu ova prva obavezuje države članice na uzajamnu pomoć i podršku u slučaju terorističkog napada ili prirodne katastrofe, a ova druga obavezuje da ponude pomoć u slučaju da neka od njih bude žrtva oružane agresije na svoju teritoriju. Međutim, Ugovor izričito kaže da ove klauzule ne utiču na nacionalne politike odbrane država članica, njihovu neutralnost ili pripadanje savezima. Ugovor potvrđuje i to da je NATO osnova kolektivne bezbednosti njegovih članica;

– ugovor reguliše i pravnu formu za proceduru upotrebe civilnih i vojnih sredstava unutar teritorije država članica EU na zahtev pojedinih članica i sa odobrenjem organa EU nadležnih u toj oblasti;

– novina o kojoj se najviše raspravljalo u vezi sa politikom bezbednosti i odbrane EU u fazi njene formulacije i ratifikovanja jeste „stalna strukturana saradnja” (*Permanent Structured Cooperation*). U osnovi, ovaj koncept predviđa mogućnost bliže saradnje za one države članice koje su voljne i sposobne da preuzmu veće napore u oblasti vojnih kapaciteta. Zato se ovaj projekat smatrao nepotrebnim dupliranjem sa NATO, dok se, sa druge strane, hvalio „prodor” ka boljim i većim kapacitetima EU.

Analizirajući Lisabonski ugovor, novinama u domenu ZBOP i ZSB može se pristupiti kao što je prikazano u tabeli 2.²⁵

Tabela 2 – Novine u Lisabonskom ugovoru

Zajednička bezbednosna i odbrambena politika – novine koje donosi Lisabon		
Član	Predmet	Izmene ili dopune sadržaja
Član 18, član 27, član 43, član 44. i član 46. UEU	Visoki predstavnik Unije za spoljnu i bezbednosnu politiku	Nova odredba
UEU Naslov 5, poglavlje 2, odeljak 2	Poseban odeljak o Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici	Značajne izmene
Član 42. stav 1. i član 43. UEU	Zadaci iz Petersberga	Izmene i dopune
Član 42, stav 5. i član 44. UEU	Sprovođenje koje je zadala grupa država članica	Nova odredba
Član 42, stav 6; član 46. UEU i Protokol 10	Stalna strukturna saradnja	Nova odredba
Član 42, stav 7. UEU	Klauzula o zajedničkoj odbrani	Nova odredba
Član 222. UFEU	Klauzula solidarnosti	Nova odredba
Član 45. UEU	Evropska odbrambena agencija	Nova odredba

Kritičari su podeljeni u oceni ZBOP i tvrde da predstavlja „skretanje sa pravog puta” i da prei da potkopa, pre nego da ojača, evropsku sposobnost da igra značajnu ulogu kao globalna vojna sila, dok drugi pozdravljaju „politički projekt presedana” i „vojnu revoluciju”

²⁵ Ateljević, V., navedeni završni rad na VSBO, Beograd, 2012.

kojom se EU uputila „pravo na put ka autonomiji u pitanjima odbrane“²⁶. Naime, još u Amsterdamskom ugovoru je utvrđeno, a ponovljeno i u Lisabonskom ugovoru: opredeljenost za postepeno utvrđivanje politike zajedničke odbrane EU, koja će „voditi zajedničkoj odbrani čim Evropski savet jednoglasno donese odluku o tome“.

Pregovori u poglavlju 31 – Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika

U skladu sa poimanjem ZBOP-a kao integralnog dela ZSBP EU, tako se i područje spoljne, bezbednosne i odbrambene politike u pregovorima sa EU koncentriše u jedno poglavlje – 31. Kao jedno od opštih, ali i nepisanih pravila pregovaranja u poglavlju 31 važi da država koja pristupa prihvata sve pravne tekovine EU najkasnije do datuma prijema u EU.²⁷ Ta činjenica u velikoj meri utiče i na tok samih pregovora. S obzirom na to da pregovori u ovom domenu nisu zahtevni u meri u kojoj je to slučaj sa drugim pregovaračkim poglavljima poput poljoprivrede, zaštite konkurencije, pravosuđa i osnovnih prava ili zaštite životne sredine, dužina trajanja pregovora je srazmerno kraća.

Samo pregovaračko poglavlje može se podeliti u četiri osnovne celine, uzimajući u obzir oblasti o kojima EU priprema skrining izveštaje i u kojima definiše svoju pregovaračku poziciju.²⁸ Usklađivanje u navedene četiri oblasti praktično se ostvaruje na četiri ključna nivoa: strategijsko-političkom, strategijsko-normativnom, operativnom i taktičkom nivou. Usklađivanje na svim nivoima je podjednako važno i međusobno je uslovljeno. Radi se o sledećim celinama: (1) ZSBP, politički dijalog – strategijsko-politički nivo; (2) ZSBP i ZBOP, strategijski i normativni okvir²⁹ – strategijsko-normativni nivo i (3) ZBOP, kapaciteti za doprinos – operativni i taktički nivo.

ZSBP – politički dijalog predstavlja oblast koja u velikoj meri korespondira sa dokumentom koji je poznat kao opšti pregovarački okvir³⁰, a definiše uslove i pitanja koja su značajna za celokupan tok pregovora. Okviri u kojima se pregovori mogu voditi podrazumevaju da država u potpunosti poštuje kriterijume iz Kopenhagena i to naročito prvi, politički kriterijum bez čijeg poštovanja država ne može steći status kandidata. Ostale obaveze uključuju primenu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, saradnju sa Tribunalom u Hagu, dobrosusedske odnose, što uključuje i rešavanje graničnih sporova.³¹ Opšti pregovarački okvir iznosi da je obaveza bila Hrvatske, baš kao što će sutra biti i Srbije da pomaže ostale države regiona u njihovim nastojanjima da se približe članstvu u EU.³²

²⁶ Anand Menon, „Empowering paradise?, The ESDP at ten“, op. p. 227. (u Novičić, Ž., *Novine u Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici EU posle Ugovora iz Lisabona*).

²⁷ Vidi: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/st20004_05_hr_framedoc_en.pdf, str. 4, paragraf 17.

²⁸ Vidi: dokumenti EU, Konferencija o pristupanju Republike Hrvatske, pregovaračka pozicija EU, poglavlje 31, Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika.

²⁹ Rad se, pre svega, bavi strategijsko-političkim i strategijsko-normativnim aspektima pristupanja EU.

³⁰ Opšti pregovarački okvir EU, vidi: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/st20004_05_hr_framedoc_en.pdf

³¹ Vidi: dokumenti EU, Konferencija o pristupanju Republike Hrvatske, pregovaračka pozicija EU, poglavlje 31, Spoljna, bezbednosna i odbrambena politika.

http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/st20004_05_hr_framedoc_en.pdf, vidi str. 3, paragraf 13.

³² Vidi: Pregovaračka pozicija EU, str. 3.

U okvire ovog nivoa usklađivanja mogu se uslovno uključiti i dokumenti kojima EU definiše opšte ili pojedinačne spoljnopolitičke stavove. Ove dokumente u najvećoj meri čine zajedničke pozicije, izjave i deklaracije EU. Usklađivanje sa svim stavovima EU postiže se u najvećoj mogućoj meri i postepeno do članstva u EU. Indikativno je da je u periodu od 1. januara 2008. do 31. decembra 2010. godine bilo ukupno 402 deklaracije EU, od kojih je Republika Srbija dobila, prilikom zahteva za pridruživanje, ukupno 357. Od ukupnog broja dobijenih zahteva za pridruživanje, Republika Srbija se pridružila 245 i nije se pridružila 112 deklaracija EU. Treba imati na umu da deklaracije predstavljaju spoljnopolitičku poziciju EU po određenim pitanjima, te da odluku o pristupanju ovim pozicijama u Srbiji donosi MSP ili Vlada na objedinjen predlog MSP. Najveći broj deklaracija kojima Srbija nije pristupila odnosi se na Rusiju, Kinu, pitanje Tibeta, Gruziju, Iran i sl. Praksa u slučaju država koje nisu imale problem sa kojim se suočava Srbija ukazuje na veliki stepen usklađenosti stavova država kandidata i stavova EU.

ZSBP i ZBOP – strategijski i normativni okvir. Strategijski nivo i pravni okvir ZSBP i ZBOP podrazumevaju, pre svega, prihvatanje i poštovanje odredbi Lisabonskog ugovora i to onih koje se odnose na ZBOP. Radi se o članovima 42 do 46 i Protokolu 10 koji se odnosi na stalnu strukturnu saradnju. Pored odredbi osnivačkih ugovora ZSBP i ZBOP čine strategijski dokumenti poput Evropske strategije bezbednosti, Strategije protiv širenja oružja za masovno uništenje, Strategije za borbu protiv nelegalnog prikupljanja i krijumčarenja lakog i streljačkog naoružanja. Najznačajniji propisi u ovoj oblasti regulišu pitanja kontrole naoružanja, trgovine robom dvostruke namene, ali i brojne konvencije zaključene pod okriljem drugih međunarodnih organizacija (UN, OEBS itd.). Evropska unija pridaje veliki značaj spoljnopolitičkim aspektima 31 poglavlja u kojem ocenjuje usklađenost sa restriktivnim merama koje izriče prema fizičkim i pravnim licima i trećim državama. Za sveukupnu ocenu napretka u poglavlju 31 od značaja je i presek članstva ili učešća države kandidata u radu međunarodnih organizacija. Konačno, jedno od prvih pitanja u oceni napretka u toku pregovora jesu diplomatske mere koje država kandidat preduzima u prevenciji konflikta.

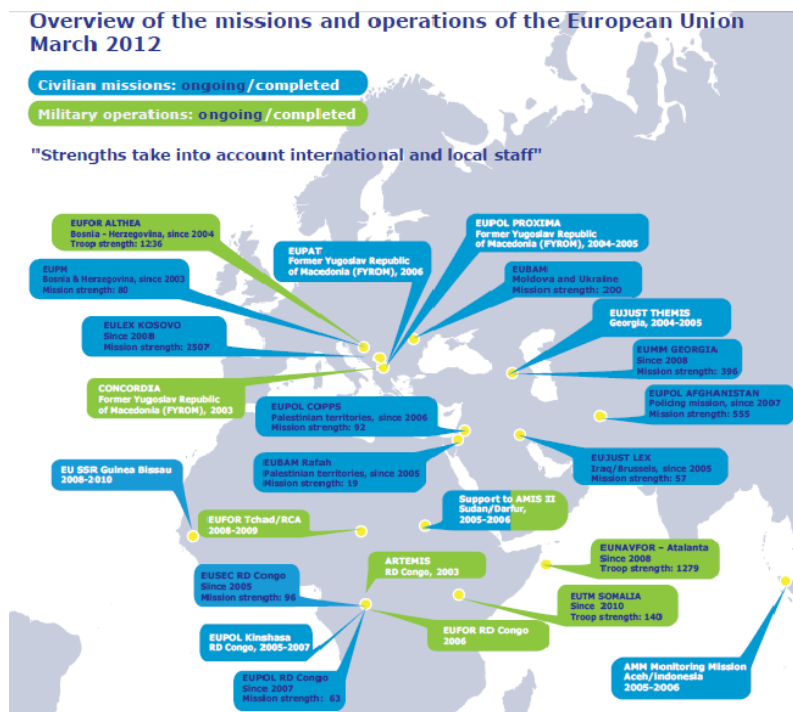
Kada se sve to ima u vidu, treba istaći da je najveći broj propisa međuresnog karaktera i da je malo onih u kojoj samo jedan resor ima isključivu nadležnost. Tako se ispostavlja da je u oblasti spoljne bezbednosne i odbrambene politike Ministarstvo odbrane ključno ministarstvo sa stanovišta primene najvećeg broja propisa, ali najčešće ne i formalni predlagač mera kojima se postiže usklađenost. Time je institucionalna pozicija unutar Vlade i mogućnost da se utiče na tajming i dinamiku usklađivanja sa merama EU u određenoj meri ograničena. Sa druge strane, kada se ima u vidu da su poslednje runde proširenja EU u prvi plan za samu Evropsku uniju stavile sposobnost primene propisa, uloga Ministarstva odbrane je od nezaobilaznog značaja.

Takođe, važno je da se ne izgube iz fokusa i oni propisi koji se ne nalaze u poglavlju 31, ali su značajni za oblast odbrane. Najočigledniji primeri takvih propisa su iz domena zaštite podataka i javnih nabavki.

ZBOP – kapaciteti za doprinos. U okviru ovog naslova konstatuju se naponi koje država čini doprinoseći kapacitetima EU za upravljanje krizama. U prvom planu su vojni kapaciteti. Polazna osnova je brojno stanje lica koja učestvuju u misijama EU širom sveta. Konstatuje se u kojim operacijama država učestvuje, administrativni i vojni kapaciteti za doprinos, kao i planovi u dolazećem vremenu. Svaka kontribucija evropskoj bezbednosti donosi značajan politički benefit državi kandidatu. Učešće u što većem dijapazonu aktivnosti ZBOP, koje uključuju

i borbene grupe, podiže „vidljivost” kandidata u spektru velikog broja država koje su članice EU ili teže članstvu. Sa druge strane, nije jedina korist za državu unapređenje njenog imidža i pregovaračke pozicije u okvirima EU. Značaj je merljiv i sa stanovišta unapređenja kvaliteta vojne ili civilne profesije kojom se učestvuje u određenoj misiji upravljanja krizom.

U delu svog završnog rada na VSBO, mr Vladimir Ateljević posebno se osvrće na pravne tekovine EU u pregovaračkom poglavlju 31 – spoljna, bezbednosna i odbrambena politika, od kojih se izdvajaju: (1) Propisi u poglavlju 31, (2) Jačanje odbrambene industrije, istraživanja i tehnologije, (3) Doprinosi mirovnim misijama i operacijama EU. S obzirom na to da će u drugim poglavljima rada biti više reči o tome, ovde se daju samo osnovni sadržaji.



Slika 1 – Misije i operacije EU 2012. godine

1) Propisi u poglavlju 31

Bez detaljnijeg obrazlaganja bilo kojeg od navedenih propisa, oni se samo navode kao sastavni deo pregovaračkog procesa u poglavlju 31:

- Trgovina naoružanjem i vojnom opremom (ATT),
- Trgovina robama dvostruke namene,
- Izvoz tehnologije i opreme (Zajednička pravila u kontroli izvoza vojne tehnologije i opreme)
- Sprečavanje širenja oružja za masovno uništavanje, (Zabrana nuklearnih proba i testiranja),

- Nuklearno, hemijska i biološka zaštita,
- Lako i streljačko naoružanje,
- Međusektorska pitanja (javne nabavke u oblasti odbrane, zaštita podataka).

2) Jačanje odbrambene industrije, istraživanja i tehnologije

Ovo područje u okviru ZBOP-a, pre svega, odnosi se na delatnosti u okviru EDA i na zadatke koji su navedeni u članovima 42–46 Lisabonskog ugovora.

3) Doprinos mirovnim misijama i operacijama Evropske unije

Prikaz mirovnih misija i operacija EU zadejstvovanih do 2012. godine dat je na sledećoj slici.³³

Do 2012. godine sprovedeno je 28 misija i operacija EU, od čega 8 vojnih. U bezbednosnom spektru misija danas se sve češće susrećemo sa integrisanim civilno-vojnim misijama. Takođe, sve više se govori o tzv. sveobuhvatnom pristupu operacijama. Posledica oba fenomena je u izmenjenom karakteru bezbednosnih izazova sa kojima se suočavaju aktuelne misije podrške miru na terenu. To će podrazumevati veliki broj koordiniranih napora i pripreme u samoj državnoj upravi. Među najznačajnije treba ubrojiti :

- koordiniranje napora državne uprave u planiranju učešća civila MNO,
- definisanje strateško-političkog okvira budućeg učešća,
- analizu sadašnjeg pravnog okvira,
- stvaranje pula stručnjaka koje država (Srbija) može da uputi u misije reforme sektora bezbednosti i izgradnje institucija,
- jačanje centra za obuku civila koji će učestvovati u ovim misijama.

Zaključak

U svom radu *Obaveze prema Zajedničkoj bezbednosnoj i odbrambenoj politici u daljem procesu evropske integracije Srbije*, dr Tanja Mišćević ističe dve grupe obaveza.³⁴ To su: (1) politički kriterijumi i (2) direktne obaveze u oblasti odbrane i bezbednosti.

1) Politički kriterijumi

Opšta obaveza svake od budućih članica EU jeste poštovanje evropskih vrednosti, u koje svakako treba ubrojati i opštu demokratizaciju i zabranu diskriminacije. Svakako, najznačajniji zahtev u ovom smislu u oblasti bezbednosti jeste civilna i demokratska kontrola snaga bezbednosti (oružanih snaga, policije, bezbednosnih službi, civilnih i vojnih). Ova se obaveza smatra demokratskom tekovinom razvijenih evropskih država, a time postaje i politički kriterijum za svaku državu koja želi da postane članica EU.

2) Direktne obaveze u oblasti odbrane i bezbednosti

Nekoliko je segmenata koje pokriva pregovaračko poglavlje 31, a svi ti segmenti su raznorodni. Moguće je posmatrati ih kao obaveze vezane za: (1) trgovinu naoružanjem i vojnom opremom, (2) multisektorske obaveze vezane za tu trgovinu, (3) zabranu proliferacije oružja za masovno uništavanje, ali i (4) unapređenje odbrambene industrije i istraživanja u ovoj oblasti i, konačno, (5) doprinos misijama EU.

³³ Црнић, М., *Заяјдничка безбедносна и одбрамбена политика ЕУ*, Перспективе ЕУ, Београд, 2012.

³⁴ Мишћевић, Т., citirani članak.

Literatura

1. Атељевић, В.: *Оквири преговарачке позиције МО за преговоре о приступању Републике Србије ЕУ у области Заједничке безбедносне и одбрамбене политике*, Завршни рад, ВСБО, Београд, 2012.
2. Црнић, М.: *Заједничка безбедосна и одбрамбена политика ЕУ*, Перспективе ЕУ, Београд, 2012.
3. Kochenov, D.: *EU Enlargement Law: History and Recent Developments: Treaty – Custom - Concubinage?* European Integration online Papers (EIoP) Vol. 9 (2005).
4. *European Council Conclusions*, Madrid European Council, Reproduced from the Bulletin of the European Communities, No. 12/1995.
5. *European Security Strategy – A Secure Europe in a Better World*, Internet, 11/06/2004, http://www.iue.eu.int/cms3_fo/showpage.asp?id=391&lang=en.
6. Heather, G.: *A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and East European Applicants*, Robert Schuman Centre Working Paper 12/99 San Domenico di Fiesole (FI): European University Institute, 1999.
7. Мишчевић, Т.: *Прикључење Европској унији*, ЕСПИ Институт, Београд, 2006.
8. Мишчевић, Т.: *Обавезе према Заједничкој безбедносној и одбрамбеној политици у даљем процесу европске интеграције Србије*, Нови век, Београд, новембар 2012.
9. Новичић, Ж.: *Новине у спољној и безбедносној политици ЕУ после Лисабонског уговора*, МП 3/2010.
10. Орлић, Д.: *Операционализација безбедносне политике Европске уније*, МП 4, 2006.
11. *Процес приступања Републике Србије ЕУ – Структуре и процедуре за успешне преговоре о приступању ЕУ*; Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Београд, 2013.
12. http://www.seio.gov.rs/upload/documents/akcioniplan/akcioni_plan_za_brze_sticanje_statusa_kan_data.pdf.
13. *Pojmovnik o EU*, www.mojaevropa.rs/o-evropskoj-uniji/pojmovnik-eu.
14. *Prečišćene odredbe UGOVORA O EU I UGOVORA O FUNKCIONISANJU EU*, 2010/C 83/01.
15. Самарцић, М.: *Захтеви за чланство у области правне регулативе и њихова испуњеност од стране Републике Србије у досадашњем процесу приближавања ЕУ*, Канцеларија за европске интеграције Владе Србије, Београд, 2010.
16. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/st20004_05_hr_framedoc_en.pdf.