

# НАДНАЦИОНАЛНИ КАРАКТЕР УРЕДБЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ О ПОДРШЦИ ПРОИЗВОДЊИ МУНИЦИЈЕ\*

Жаклина Р. Новичић<sup>1</sup>  
Исидора С. Поп-Лазич<sup>2</sup>

Достављен: 28.09.2024.

Језик рада: Српски

Кориговано: 05.11.2024. и 19.01.2025.

Тип рада: прегледни рад

Прихваћен: 27.02.2025.

DOI број: 10.5937/vojdela2404067N

Европска унија (ЕУ) усвојила је, у јулу 2023. године, тзв. инструмент подршке производњи муниције за, како се наводи, јачање производних капацитета одбрамбене индустрије, а ради подршке Украјини у оружаном сукобу против Русије. То је само један елемент широког одговора ЕУ на сукоб у Украјини, али и ретка мера наднационалног карактера у овој области, будући да се први пут новцем ЕУ финансирају производња и набавка муниције. У фокусу овог рада је слободно тумачење којем се прибегло при усвајању једне овакве мере у правном контексту карактеристичном по уговорној забрани да се расходи из операција које имају војне или одбрамбене импликације исплаћују из буџета ЕУ. Због наведеног структурног ограничења, употребљени су правни основи из области индустрије и заједничког тржишта, а заобилази се област заједничке безбедносне и одбрамбене политике где се, по природи ствари, ова материја лоцира. Мада су реални донети ове мере ограничени, она има симболички значај, јер се може тумачити као мало померање ка одбрамбеној интеграцији ЕУ. Она уједно представља и улазак ЕУ у војно-индустријски комплекс. У теоријском смислу, овај потез је индикатор белицистичког карактера даље изградње европске интеграције.

Кључне речи: *Европска унија, руско-украјински сукоб, наднационалност, производња муниције, војноиндустријски комплекс, белицизам.*

\* Рад је настао у оквиру научноистраживачког пројекта „Србија и изазови у међународним односима 2024. године“, који финансира Министарство науке, технолошког развоја и иновација Републике Србије, а реализује Институт за међународну политику и привреду током 2024. године.

1 Универзитет у Београду, Институт за међународну политику и привреду, Београд, Република Србија, Е-mail: zaklina@diplomacy.bg.ac.rs, <https://orcid.org/0000-0003-2808-259X>.

2 Универзитет у Београду, Институт за међународну политику и привреду, Београд, Република Србија, <https://orcid.org/0000-0002-3845-6535>.

## Контекст усвајања уредбе ЕУ о производњи муниције

Колико је руско-украјински сукоб трансформисао ЕУ у правцу даље централизације управљања на наднационалном нивоу и, посебно, како је утицао на заједничку спољну и безбедносну политику, као кључну надлежност државног суверенитета, спорно је питање. Оно што је несумњиво јесте да у сложеним политичким заједницама, каква је ЕУ, кризе подстичу отварање питања суверених надлежности која, када нема кризе, остају латентна (Новичић, 2023: 17-18). Чињеница је и да су еврофедералисти пожурили да на самом почетку сукоба најаве безбедносни развој без преседана у ЕУ (Duff, 2022: 1-2), и да изнесу процене да је европска интеграција у безбедности више напредовала од 2022. године него у претходне три деценије (Fabbrini, 2024: 70). Уколико је заиста тако, то би уједно била потврда белицистичких теорија изградње државе (*state-building*) према којима рат, односно појава озбиљне спољне војне претње (стварне или само перципиране), представља кључни састојак формирања федерације, односно државе (уп. Kelemen and McNamara, 2022).

Ратни догађаји у окружењу ЕУ свакако су дали подстицај одређеној политичкој хомогенизацији у ЕУ. Наиме, сведоци смо тзв. ефекта окупљања око заставе (*rally-around-the-flag*), што потврђују и испитивања јавног мњења у земљама ЕУ која показују јачање подршке за даљу безбедносну интеграцију ЕУ (уп. Genschel, 2022). Али јасно се види и то да је на војном пољу НАТО и даље примарна безбедносна архитектура ЕУ: у року од неколико седмица од почетка руско-украјински сукоба, повећао је своје снаге у источној Европи десет пута – на 40.000 војника и започео седмоструко повећање борбено спремних трупа – на 300.000 (Valeske, 2024). За то време, државе чланице ЕУ су јачале националне одбрамбене капацитете, хоризонтална координација међу њима лакше се одвијала, али је све то испрва учинило сувишном централизацију на нивоу ЕУ (уп. Genschel, 2022). Ипак, краткорочне анализе трансформативних историјских догађаја често умеју да буду варљиве, што се, чини се, назире и у овом случају. Наиме, са развојем кризе, ипак је дошло до извесног продора у правцу централизације одбрамбене политике на нивоу ЕУ, о чему управо сведочи и Уредба о подршци производњи муниције.

Уредба Европског парламента и Савета о увођењу инструмента за подршку производњи муниције (*Act in Support of Ammunition Production, ASAP*; у даљем тексту АСАП) усвојена је средином 2023. године [Regulation (EU) 2023/1525]. Предлог је дошао од Комисије ЕУ [COM(2023) 237 final], а усвојен је и ступио на снагу у рекордном року (20. јула 2023. године). Циљ овог „инструмента“ је, како се наводи, повећање производње и набавке муниције и пројектила за Украјину у оружаном сукобу против Русије, чиме је ЕУ као целина фактички ступила на нови терен – у војну индустрију или индустријску одбрану, која је формално и даље у искључивој надлежности држава чланица ЕУ. Практично су „конструктивном“ употребом наднационалних правних основа из оснивачких Уговора ЕУ, наведеном Уредбом Комисији приписана овлашћења да користи средства из буџета

ЕУ за финансирање индустријске производње муниције и пројектила потребних Украјини.

## „Конструктивно” тумачење правног основа

Поставља се питање како је могуће да се новцем ЕУ финансира производња и набавка муниције (и то за трећу земљу – Украјину), ако члан 41.2. Уговора о Европској унији (УЕУ) налаже да се „оперативни расходи настали из операција које имају војне или одбрамбене импликације” не могу наплаћивати из буџета ЕУ. Наведеном забраном започиње поглавље УЕУ које садржи одредбе везане за Заједничку безбедносну и одбрамбену политику (*Common Security and Defence Policy* – *CSDP*; у даљем тексту: ЗБОП; чланови 42-46), област у којој генерално важи право вета држава чланица и тзв. међувладин метод сарадње. Најкраће образложење које се може наћи гласи да се Уредба АСАП фокусира на одбрамбену производњу, што подразумева развој капацитета, а не на одбрамбене операције које се више тичу распоређивања тих капацитета (уп. Frontini, 2024: 80). Међутим, у наставку рада ће се видети како се *de facto* правним инжењерингом заобилази као правни основ Уредбе непосредно поглавље ЗБОП-а због његових структурних ограничења, и користе две одредбе везане за индустрију и заједничко тржиште у ЕУ. Пре тога, подсећамо на неке битне правне и политичке одлике саме области ЗБОП-а.

## Заједничка безбедносна и одбрамбена политика (ЗБОП)

Одбрана и безбедност представљају апсолутно кључну надлежност држава генерално, па тако и чланица ЕУ. Дати право на одлучивање о учешћу у рату и миру не само државе као такве, већ и људи – појединаца који у њој живе, наднационалним структурама у којима национални глас постаје мањински, ве-ома је проблематична ствар која превазилази свако теоретисање и директно је егзистенцијално питање. Организација националне одбране у самој је сржи националног суверенитета и ту упорно опстаје упркос све дубљим европским интеграцијама. Она је Лисабонским уговором (усвојеним 2007. године, а ступио на снагу 2009) формулисана у оквиру Заједничке безбедносне и одбрамбене политике (ЗБОП) и постављена као интегрални део Заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ (*Common Foreign and Security Policy* – *CFSP*). Две потоње области настале су из безбедносне сарадње која је раније била под окриљем „Европске политике безбедности и одбране”, а са Лисабонским уговором преименоване у „заједничку”, што је означило и виши ниво амбиција у овој области (више у: Новичић 2010, 2013). Институционална структура и начин одлучивања у овим областима остали су ипак на нивоу међувладог метода рада: једногласно доношење одлука, изричита забрана усвајања законодавних аката, превласт органа у којима су заступљене државе чланице (Европског савета и Савета

ЕУ) насупрот тзв. комунитарним органима (Комисија, Парламент) и, генерално, непостојање правосудне контроле Европског суда правде (ЕСП). Безбедност и одбрана су, дакле, простор „искључен из инкременталног развоја надлежности комунитарног права и све већег ширења јурисдикције ЕСП-а”, односно ЕУ (Koutrakos, 2013: 252). Због свега наведеног, сарадња држава чланица ЕУ у области одбране развијала се кроз низ међувладиних форми, нпр. преко Европске одбрамбене агенције (*European Defence Agency, EDA*), успостављене 2004. године. Члан 45. УЕУ додељује овог агенцији, поред осталог, задатак да „доприне се утврђивању циљева војних капацитета држава чланица [... да] подрже истраживање одбрамбене технологије [...] и] јачање индустријске и технолошке базе одбрамбеног сектора”.

## Члан 346. Уговора о функционисању ЕУ и судска пракса ЕСП-а

Дуго је одбрамбена индустријаостајала изван досега комунитарног права ЕУ. Једина уговорна одредба која се реферише посебно на наоружање, муницију и ратне материјале тумачена је тако да искључује читав сектор одбране из надлежности права ЕУ. Ради се о члану 346. Уговора о функционисању ЕУ (УФЕУ). У питању је одредба која у првом ставу наводи да државе чланице немају обавезу да достављају информације које сматрају супротним суштинским интересима своје безбедности (а), и да могу предузимати све мере које сматрају неопходним за заштиту основних безбедносних интереса повезаних са производњом или трговином оружјем, муницијом и ратним материјалом. Истим чланом се, међутим, отвара могућност да Савет, једногласно на предлог Комисије, изврши измене листе производа на које се примењују ове одредбе. Надаље је судском праксом ЕСП-а постепено, и од случаја до случаја, вршена дерогација националних надлежности, па су постепено отворане могућности за веће учешће ЕУ у области одбрамбених набавки. То је први пут учињено 1999. године, поводом спора Комисије против Шпаније (C-414/97) и још два пута 2008. године, у случају Комисије против Италије (C-337/05, C-157/06). О врстама одбрамбених производа која спадају под члан 346. УФЕУ, вођене су расправе заинтересованих за ову област, а анализа новије судске праксе ЕСП-а показује да се као кључни услови за примену наведене одредбе појављују „необходност” и „пропорционалност” (Sundstrand, 2023). У сваком случају, у овој области су опстојавале јаке националне преференције у набавкама оружја. Даљи транснационални продор у домен војних капацитета држава чланица, ЕУ је учинила кроз надлежност за регулисање унутрашњег тржишта и индустријску политику.

## Унутрашње тржиште и индустријска политика ЕУ

Како се наводи у Уредби ЕУ о подршци производњи муниције, правни основ инструмента под називом АСАП представљају чланови 114 и 173.3. УФЕУ. Први наведени члан представља добро познати правни основ унутрашњег тржишта ЕУ, који даје надлежност ЕУ у систему унутрашњег тржишта. Он се уобичајено сматра врло флексибилним правним основом. Институције које доносе законе ЕУ имају могућност – у складу са принципима супсидијарности и пропорционалности (чл. 5 УФЕУ) – да се прилагоде промењивим околностима и, то потреби, да делују. Европска унија је, на основу наведеног члана, изградила значајна законодавна овлашћења у области економске политике у ширем смислу.

С друге стране, члан 173. УФЕУ (Глава XVII, под насловом „Индустрија”), традиционално је сматран маргиналном правном основом за деловање ЕУ. Првобитно је уведен у надлежност ЕУ Уговором из Мастрихта (1992), али је индустријска политика претежно ипак остала у оквиру држава чланица. Наиме, у класификацији надлежности према последњој уговорној ревизији индустрија се изричито наводи међу подручјима политике у којима ЕУ има надлежност да спроводи активности подршке, координације или допуне активностима држава чланица (члан 6. УФЕУ, тачка б). Тиме се надлежности држава чланица не замењују надлежностима ЕУ у односном подручју, што се и експлицитно наводи и у члану 2.5. УФЕУ. Према наведеном члану, ЕУ и државе чланице се старају, кроз консултације и координацију, о осигурању услова потребних за конкурентност индустрије. Притом, Комисија може да предузме сваку иницијативу корисну за унапређење ове координације, а Европски парламент и Савет ЕУ, одлучујући у складу са редовним законодавним поступком, могу усвојити одлуку о специфичним мерама. Међутим, то искључује сваку хармонизацију законских и подзаконских одредби држава чланица, или увођење, од стране ЕУ, било које мере која би могла да доведе до поремећаја унутрашње конкуренције, садржаја фискалних одредби или права и интереса запослених лица (173.3.1).

Због свега наведеног је, и пре руско-украјинског сукоба, члан 173. УФЕУ био коришћен у области одбрамбене индустрије, али само за финансирање истраживања и развоја (*Research and development, R&D*). На том правном основу, заједно са другим уговорним одредбама о истраживању и технолошком развоју, основан је Европски одбрамбени фонда (*European Defence Fund, EDF*), као део буџета ЕУ за период 2021–2027. године у висини износа од 7,9 милијарди евра. Са почетком сукоба, међутим, наведене одредбе користиле су се све чешће и све агресивније (Fabbrini, 2024: 78). Тако се на правним основама везаним за унутрашње тржиште и индустрију „премошћава” надлежност у области безбедности и одбране (ЗБОП) коју ЕУ заправо нема. Управо тим путем дошло се и до увођења инструмента АСАП. Финансирањем производње и набавке муниције (за Украјину) новцем ЕУ, органи ЕУ очигледно прекорачују надлежност везану за једноставно истраживање и развој (R&D), а сама Комисија преузима много утицајнију улогу у области одбрамбене индустрије.

## Садржај уредбе ЕУ о подршци производњи муниције

Инструмент или уредба под назив АСАП представља невелики текст од 24 члана структурално подељених у пет поглавља. То су: Опште одредбе (чл. 1-3), Инструмент (чл. 4-12), Безбедност набавке (чл. 13-14), Посебне одредбе које се примењују на приступ финансирању (чл. 15) и Завршне одредбе (чл. 16-24).

У првом поглављу Уредбе под називом Опште одредбе прописан је најпре њен предмет (члан 1), који се састоји у утврђивању „скупа мера и буџета за хитно јачање респонзивности и способности европске одбрамбене технолошке и индустријске базе како би се осигурала правовремена доступност и набавка муниције земља-земља и артиљеријске муниције, као и пројектила („релевантних одбрамбених производа“). У члану 2. наводе се дефиниције основних појмова као што су: „сировине“, „уско грло“, „операција мешовитог финансирања“ и тако даље. Члан 3. прописује да је овај инструмент отворен и за учешће трећих земаља, под условом да су оне чланице Европског удружења слободне трговине (EFTA) и чланице Европског економског простора (ЕЕА).

Друго поглавље додатно прецизира наведени свеобухватни циљ инструмента АСАП, а то је „подстицање ефикасности и конкурентности европске одбрамбене технолошке и индустријске базе ради подршке повећању производних капацитета и правовременој испоруци релевантних одбрамбених производа јачањем индустрије“ (члан 4). Под јачањем индустрије подразумева се побољшавање капацитета за прилагођавање индустрије и ланца набавке релевантних одбрамбених производа, како би се избегла криза набавке. У ту сврху, члан 5. Уредбе предвиђа да укупни буџет Инструмента износи 500 милиона евра на период од две године (од 25. јула 2023. до 30. јуна 2025. године). Истим чланом прописано је такође да се наведени буџет може увећати уколико је то потребно или уколико се продужи примењивост Уредбе. Како је наведено у члану 6, инструмент се спроводи у синергији са другим програмима Уније, под условом да се доприносима из другог програма не покривају исти трошкови.

Члан 7. предвиђа облике финансирања средставима ЕУ, у оквиру директног и индиректног управљања. Члан 8, који је суштински члан Уредбе, даље наводи прихватљиве активности за финансирање, које решавају „идентификована уска грла у производним капацитетима и ланцима снабдевања“ одбрамбених производа. Те активности обухватају: оптимизацију, ширење, модернизацију, надоградњу или пренамену постојећих или успостављање нових производних капацитета повезаних с релевантним одбрамбеним производима или њиховим компонентама, затим успостављање прекограничних индустријских партнерстава, поред осталог, путем јавно-приватних партнерстава или других облика индустријске сарадње, повећавање и стављање на располагање резервних производних капацитета за релевантне одбрамбене производе, испитивање и сертификавање обнове релевантних одбрамбених производа, оспособљавање и усавршавање особља и, на крају, побољшавање приступа финансирању за релевантне привредне субјекте који се баве производњом или стављањем на

располагање релевантних одбрамбених производа. Поред поменутих дозвољених активности, таксативно су наведене и оне које не могу бити предмет финансирања (члан 8.4), а то су: производња роба и пружање услуга забрањених позитивним међународним правом, производња „смртоносног аутономног оружја код којег не постоји могућност значајне људске контроле над одлукама о избору и деловању приликом спровођења напада на људе” и „деловања (...) која се у потпуности финансирају из других јавних или приватних извора”.

Чланом 9. Уредбе прописано је да инструмент покрива до 35% трошкова за производњу релевантних одбрамбених производа, односно муниције земља-земља, артиљеријске муниције и пројектила, и до 40% трошкова производње компонената и сировина неопходних за њихову производњу. Ипак, стопа финансирања може се увећати за десет процентних поена у одређеним ситуацијама.

Док члан 10. Уредбе одређује као прихватљиве субјекте финансирања јавне или приватне компаније које су основане или имају своје управљачке структуре у земљама ЕУ или придруженим земљама, у члану 11. прописани су критеријуми за доделу средстава, а поред осталих наводе се: повећање производног капацитета у ЕУ, смањење времена неопходног за производњу, уклањање уских грла у набавци и производњи и други. Наведени члан Уредбе, као и следећи (члан 12), овлашћују Комисију да утврди програм рада, и да директно додели средства релевантним одбрамбеним индустријама на основу њихових апликација.

Треће поглавље доноси додатне одредбе за осигурање безбедности снабдевања (Безбедност набавке) којима се предлаже убрзавање поступака издавања дозвола (члан 13), као и олакшавање заједничке набавке током кризе набавке муниције (члан 14). Истовремено, у четвртом поглављу, које чини само члан 15. Уредбе, прописују се услови за успостављање Фонда за повећање капитала (*Ramp-up Fund*), као и његови циљеви. Фонд, који је под управом Комисије, замишљен је као механизам за мешовито финансирање у којем се предлажу решења за задуживање, с намером да се убрзају улагања потребна за повећање производних капацитета (члан 7.1).

На крају, завршне одредбе обухватају питања као што су: одбор који помаже Комисији (члан 16), безбедност података (члан 17), поверљивост и обрада података (члан 18), заштита личних података (члан 19), евалуација (поступак ревизије, члан 20) и слично.

Када се коначни текст усвојене Уредбе упореди с оригиналним предлогом Комисије из маја 2023. године, примећује се да је изостављен предлог под називом „Налози с приоритетом” [*Priority Rated Orders*; члан 14, COM(2023) 237 final]. Предлог Комисије је, наиме, био да јој се додели овлашћење да издаје наредбе приватним компанијама да производе војни материјал који она сматра потребним за безбедност ЕУ. Наведени предлог је вероватно био инспирисан америчким Законом о одбрамбеној производњи, који је Конгрес усвојио непосредно пред Корејски рат, а користи се до данашњих дана (на пример, и током пандемије ковида-19), као и у најскорије време поводом сукоба у Украјини (Fabbrini, 2024: 82). Тај закон је моћан инструмент у рукама председника САД за решавање питања индустријских капацитета, а подразумева извршну моћ да се на производњу присили приватна компанија ради осигурања набавке материја-

ла и услуга неопходних за националну одбрану. Закон овлашћује председника САД да, поред осталог, приоритетним прогласи уговоре и наредбе које су неопходне за одбрану земље, да одреди материјале који недостају и чије гомилање постаје забрањено, и да процени енергетске ресурсе земље.

Према предлогу Комисије, који се не налази у усвојеној Уредби, сама Комисија би могла, након консултација са државом чланицом у којој је оснивано одређено предузеће и уз њену сагласност, да обавести то предузеће о „намери да наметне налог са приоритетом” [чл. 14]. Уколико би предузеће одбило тај захтев, Комисија би могла, опет у договору са државом чланицом у којој је оно основано, да усвоји „акт о имплементацији” којим би се то предузеће обавезало „да прихвати или изврши налог са приоритетом по фер и разумној цени” (члан 14.3). У предлогу је било наглашено и то да налог са приоритетом „има предност над сваком обавезом извршења према приватном или јавном праву” (члан 14.5). Како би се ојачао принудни карактер налога са приоритетом, биле су предвиђене и одређене казне када се неко предузеће, „намерно или из грубог немара, не придржава обавезе давања приоритета налогу с приоритетом у складу са чланом 14” (члан 15.1), при чему би Комисија могла да донесе одлуку, по сопственој процени потребе и пропорционално, да наметне периодичне новчане казне (члан 15.2).

У крајњем, наведени предлог требало је да омогући Комисији да примора одређено предузеће да на захтев производи робу намењену одбрани која је потребна за националну безбедност, што би надмашило све друге постојеће уговорне обавезе предузећа. Такво решење би, начелно, представљало и озбиљно мешање у приватну имовину и право на слободу подузетништва, као и задирање у право на правичан поступак и одбрану (Fabbrini, 2024: 81). Додуше, предлог Комисије је садржао и неколико гаранција усклађених са Европском повељом о основним правима, на пример право предузећа да буде саслушано за изрицање новчаних казни (члан 16). Предлогом Комисије било је предвиђено и неограничено право судског преиспитивања (члан 15.5), према којем би ЕСП имао неограничену надлежност да преиспитује одлуке којима је Комисија одредила новчану казну, као и да поништи, смањи или повећа изречену казну. Уз то, предлог Комисије је експлицитно ограничио наведена овлашћења на период од три године (у члану 15.7).

Наведени предлог да се уведу приоритетни налози учинио би Уредбу много ефикаснијом у погледу остварења циља наоружавања Украјине, али је проблематичан са становишта основних права и питање је какве би реакције изазвао у приватним предузећима из земаља ЕУ које, бар формално, нису директни учесници сукоба. Наравно, на овом месту, наведени предлог Комисје је дотакао и саму срж питања суверенитета. Зато није чудно што су Парламент и Савет, као саодлучиоци у процесу усвајања Уредбе, у потпуности одбацили ове одредбе о налогу са приоритетом. Будући да се АСАП ипак не може упоредити са еквивалентним америчким Законом о одбрамбеној производњи који даје широка овлашћења извршној власти САД, из федералистичке перспективе се закључује да је моћ Комисије да управља одбрамбеном индустријом „лишена зуба” (Fabbrini, 2024: 82-83).

## Закључак: улазак ЕУ у војноиндустријски комплекс

Уредба АСАП односи се на уску материју производње одређене врсте муниције, па у том смислу она остаје ограничена како обухватом, тако и невеликим двогодишњим буџетом од 500 милиона евра. На крају, и амбиције Комисије су обуздане, тако да јој није предата надлежност да приморава одбрамбену индустрију да произведи специфичну робу као приоритет. То ипак показује, поред осталог, да се другачије размишља о улози државног (у овом случају наднационалног, од стране ЕУ) интервенисања у тржишне односе.

Поступак усвајања АСАП-а показује и манир институција ЕУ да широко тумаче наднационалне правне основе који су доступни у Уговорима за премошћавање надлежности које им нису доступне. Пример АСАП-а не изненађује ако се има у виду да се слична ствар догодила и у одговору на пандемију ковида-19. Користећи пандемију као повод, и поред уговорне забране, ЕУ је добила „кризни буџет за којим су многи чезнули“ (Ruffert, 2022). То је остварено углавном политичким путем – без промена оснивачких уговора, чиме се на крају бавио и немачки Савезни уставни суд (Новичић, 2022). Дакле, сада се изнова „откривају“ неке уговорне одредбе које су дуго биле „неактивне“ како би биле употребљене као правни основ за транснационалну надлежност која није прописана, што у суштини представља „правни инжењеринг“ (Bruno De Witte, 2021: 635). Све то потврђује да је уговорна расподела надлежности између националног и наднационалног нивоа у ЕУ много нејаснија од онога што произлази из члана 2. УФЕУ, који надлежности наводно јасно раздваја. У сваком случају, инструмент АСАП је изграђен на правним основама везаним за унутрашње тржиште и индустрију, због ограничених транснационалних надлежности ЕУ у области безбедности и одбране.

Путем инструмента АСАП је, у крајњем, самој ЕУ омогућено да се на наднационалан начин бави директно геостратешким питањима. Овај тренд је у складу са још од раније проглашеним циљем остварења „стратешке аутономије“ ЕУ, који је са избијањем сукоба у Украјини додатно убрзан (Vroege, 2023). Уосталом, сами лидери институција ЕУ и шефови држава и влада већ су на почетку руско-украјинског сукоба најавили своје велике амбиције у том погледу. Тако се у декларацији са самита ЕУ, одржаног у Версају 11. марта 2022. године, описује најновији развој догађаја као „тектонска промена у европској историји“. Тада је и начелно одлучено да ЕУ преузме „већу одговорност за нашу безбедност и предузме даље одлучније кораке ка изградњи нашег европског суверенитета“ (Versailles Declaration, 2022: пара. 7).

Неколико недеља по усвајању Версајске декларације ЕУ усвојен је „Стратешки компас“ (*Strategic Compass for Security and Defence*) као нацрт јединствене спољнополитичке и безбедносне стратегије. До краја 2022. године активирана је тзв. Мисија војне помоћи (*Military Assistance Mission*), с циљем да се официри украјинске војске увежбају за коришћење оружја које добијају од европских зе-

маља, а најављено је и стварање „капацитета за брзо распоређивање“ (*Rapid Deployment Capacity*) од 5000 војника до 2025. године. За сврхе руско-украјинског сукоба и плаћања испорука оружја у Украјину, ЕУ је мобилисала и ванбуџетски „Европски мировни фонд“ (*European Peace Facility*, EPF), чији је назив достојан Орвела (Valeske, 2024). Овај фонд постао је водеће средство у одбрамбеној стратегији ЕУ, чија количина новца се из месеца у месец повећавала, тако да је само у првој години сукоба у великој мери била исцрпљена величина буџета ЕУ за седмогодишњи временски оквир. До јуна 2023. године, та сума је нарасла до 12 милијарди евра (Fabbrini, 2024: 72). И друге иницијативе крећу се у том правцу; рецимо, увођење портфеља за комесара ЕУ за одбрану и свемир, до чега је дошло са формирањем нове Комисије ЕУ средином септембра ове године. При томе, за наведену позицију заговара се буџет од десетина милијарди евра, што је огромна сума у поређењу са неким другим областима политике ЕУ, рецимо здравственом, која износи свега 5,3 милијарди евра за цео буџетски периода до 2027. године. Стога није необично што се оцењује да све ове последње иницијативе ЕУ представљају „једноставно још један поклон индустрији оружја која већ масивно профитира од брзе милитаризације ЕУ“ (Valeske, 2024).

У сваком случају, војна потрошња европских држава драстично расте, у мери незабележеној од хладног рата. Са програмом АСАП, ЕУ је директно ушла у војноиндустријски комплекс, односно његово финансирање, од чега, у крајњем, корист има првенствено индустрија оружја и прилично ограничени скуп великих компанија за производњу оружја. Поред националних издвајања, за АСАП, односно подршку производњи муниције, издвојено је 500 милиона евра из буџета ЕУ. Према предлогу Комисије из прве икад објављене одбрамбене индустријске стратегије (*European Defence Industrial Strategy*, 5. март 2024), АСАП ће бити замењен новим планом улагања у одбрану с предложеним буџетом од 1,5 милијарди евра, што би био фонд за период до краја текућег буџетског циклуса 2027. године, након чега се може очекивати још већи програм (Valeske, 2024).

Милитаризација европских земаља је у пуном јеку, чиме се, на крају крајева, испуњава и прописани циљ НАТО-а да земље чланице ЕУ издвајају најмање два посто бруто друштвеног производа за одбрану. Руско-украјински сукоб је, из перпективе трансатлантских односа, подсетник и на то да су војне способности држава чланица ЕУ ограничене у поређењу са САД. Геостратешко позиционирање ЕУ у будућности ће, стога, можда више од дешавања на источним границама ЕУ зависити од односа ЕУ са прекоатлантским партнером који јој и даље обезбеђује безбедносне гаранције, а одговор на сукоб у Украјини је, у крајњем, нагласио европску зависност од њих.

Пошто руско-украјински сукоб не показује знаке јењавања, може се очекивати наставак изражене тенденције ка централизацији војне индустрије ЕУ. На том пољу је, ипак, дошло до извесних продора, о чему сведочи управо и Уредба АСАП. Белицистичке тезе о државоликом развоју ЕУ у присуству спољне безбедносне претње свакако нису потврђене, али није реално ни игнорисати ове мале кораке, какви су учињени инструментом АСАП.

## Литература

- [1] De Witte, B. (2021) The European Union's Covid-19 Recovery Plan: The Legal Engineering of an Economic Policy Shift. *Common Market Law Review*, 58(3), 635-682.
- [2] Duff, A. (2022) Constitutional Change in the European Union: Towards a Federal Europe. Palgrave Macmillan.
- [3] European Commission, EC. (2023). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on establishing the Act in Support of Ammunition Production. COM(2023) 237 final, 2023/0140 (COD). Preuzeto 23. septembra 2023., sa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023PC0237>
- [4] European Union, EU. (2012) Consolidated Version of Treaty on European Union. *Official Journal of the European Union*, C 326/13. Preuzeto 23. septembra 2023., sa <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2012%3A326%3ATOC>
- [5] European Union, EU. (2023) Regulation (EU) 2023/1525 of the European Parliament and of the Council of 20 July 2023 on supporting ammunition production (ASAP), *Official Journal of the European Union*, L 185/7. Preuzeto 23. septembra 2023., sa <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/1525/oj>
- [6] Fabbrini, F. (2024) European Defence Union ASAP: The Act in Support of Ammunition Production and the development of EU defence capabilities in response to the war in Ukraine. *European Foreign Affairs Review*, 29(1), 67-84.
- [7] Genschel, P. (2022) Bellicist integration? The war in Ukraine, the European Union and core state powers. *Journal of European Public Policy*, 29(12), 1885-1900.
- [8] Helwig, N. and Sinkkonen, V. (2022) Strategic Autonomy and the EU as a Global Actor: The Evolution, Debate and Theory of a Contested Term. *European Foreign Affairs Review*, 27 (Special Issue), 1-20.
- [9] Kelemen, D. R., and McNamara, K. R. (2022) State-building and the European Union: Markets, War, and Europe's Uneven Political Development. *Comparative Political Studies*, 2022, 55(6), 963-991.
- [10] Koutrakos, P. (2013) The EU Common Security and Defence Policy. Oxford University Press.
- [11] Novičić, Ž. (2010) Novine u spoljnoj i bezbednosnoj politici Evropske unije posle ugovora iz Lisabona. *Međunarodni problemi*, LXII, 3, 397-417.
- [12] Novičić, Ž. (2013) Evropska unija u krizi: Zajednička bezbednosna i odbrambena politika. U: Gajić A. & Igrutinović M. (ur.), Kriza Evropske unije: okviri, dometi, trendovi. Institut za evropske studije, 157-184.
- [13] Novičić, Ž. (2022) Evropske integracije u doktrini nemačkog Ustavnog suda: Čija reč je poslednja? *Evropsko zakonodavstvo*, 80/22, 257-280.
- [14] Novičić, Ž. (2023) Sukob nacionalnog i nadnacionalnog u Evropskoj uniji: ustavni identiteti. Institut za međunarodnu politiku i privredu.
- [15] Ruffert, M. (2022) Nikolaus 2.0: Zum NGEU-Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 6. Dezember 2022, Preuzeto 9. decembra 2022., sa <https://verfassungsblog.de/nikolaus-2-0>.

[16] Sundstrand, A. (2023) Article 346, EU Defence Procurement and the European Court of Justice. *Upphandlingsrättslig Tidskrift*, 2, 15-27.

[17] Valeske, J. (2024) No, the EU does not need a defence commissioner. Preuzeto 15. avgusta 2024., sa <https://euobserver.com/eu-and-the-world/ar608cf182>.

[18] Versailles Declaration (10–11 Mar. 2022), Informal Meeting of the Heads of State or Government. Preuzeto 20. avgusta 2023., sa <https://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2022/03/10-11/>

[19] Vroege, B. (2023) Strategic Autonomy in Military Production: The EDF and the Constitutional Limits to EU Defence-Industrial Spending Power. *European Foreign Affairs Review*, 28(4), 341-362.

## Резиме

Руско-украјински сукоб, који је избио 24. фебруара 2022. године, још увек траје и нема назнака јењавања. Иронично, дао је наду многим у Европској унији да је можда дошло време за трансформацију у правцу даље интеграције безбедности и одбране држава чланица, ако не и за ултимативно стварање европске одбрамбене заједнице. Од раније је познато из тзв. белицистичких теорија у политичким наукама да спољна војна претња представља нужну, мада не и довољну мотивацију за централизацију кључних државних надлежности, у овом случају одбрамбених. Не улазећи у разматрање да ли је за ЕУ „руска претња“ стварна или се таквом само перципира, подсећамо на старе белицистичке тезе које се евоцирају у савременом контексту ЕУ. Наиме, указујемо на једну симболичну, мада значајну меру ЕУ којом је уведен централизован (транснационални) механизам за куповину муниције и пројектила за Украјину са двогодишњим буџетом од 500 милиона евра. Значај анализираниог механизма или инструмента подршке одбрамбеној индустрији (АСАП), како су га европске институције назвале, оцењује се као симболичан у смислу даље изградње европског федерализма. Међутим, он указује и на генералну тенденцију милитаризације ЕУ, како на националном, тако и на наднационалном нивоу (нивоу саме ЕУ). Војна потрошња у ЕУ је, наиме, достигла размере незабележене од хладног рата, а корист од ње, у крајњем, има војна индустрија и мали број компанија из војно-индустријског комплекса који ионако максимално профитира од настале ситуације. У крајњем, анализирана мера ЕУ посматра се, у материјалном смислу, као улазак ЕУ у војно-индустријски комплекс. У формално-правном смислу, пак, указујемо на традицију у развоју ЕУ да се слободним тумачењима транснационалних правних основа, које постоје у оснивачким уговорима ЕУ, развија, заправо, надлежност органа ЕУ у областима где је они немају, односно које формално остају под суверенитетом националних држава. Тај поступак правног инжењеринга био је приметан и током пандемије ковида-19, а сада је поново употребљен у контексту руско-украјинског сукоба. У сваком случају, ови процеси још једном показују да је расподела надлежности између националних држава и наднационалне структуре ЕУ много нејаснија него што то сугеришу уговорне одредбе.

Кључне речи: *Европска унија, руско-украјински сукоб, наднационалност, производња муниције, војноиндустријски комплекс, белицизам.*

© 2024 Аутор. Објавило *Војно дело* (<http://www.vojnodelo.mod.gov.rs>). Ово је чланак отвореног приступа и дистрибуира се у складу са лиценцом Creative Commons (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>).



