

СТВАРАЊЕ ОДБРАМБЕНО-ВОЈНЕ СТРУКТУРЕ У ЕВРОПСКОЈ УНИЈИ – ПРЕПРЕКЕ И МОГУЋНОСТИ

Немања Маринковић

Криминалистичко-полицијска академија, Београд

Сажетак: Руковођена различитим мотивима, у деликатним временским и просторним оквирима, европска интеграција је обухватала све већи број области, које су у вишевековној традицији представљале ексклузивне надлежности држава. Европа је колевка концепта државног суверенитета, који су европске државе - нације издигле на ниво основног организујућег принципа међународног поретка. Док је тај “стисак” државног суверенитета попуштао у другим областима, питање безбедности и одбране се одувек тумачило као питање опстанка.

Испоставило се да је одбрамбено-војна димензија европске интеграције најосетљивија, на путу од рата до устава, који је прошла Европа у последњих пола века. Ипак, без ове димензије, Европска унија не може изразити своју моћ на глобалном нивоу, без обзира на све остале параметре који указују на њене остале облике моћи.

Кључне речи: *Европска унија, Европска безбедносна и одбрамбена политика, “Петерсбуршки задаци”, тероризам, национална безбедност, суверенитет, Уставни уговор*

УВОД

Европска безбедносна и одбрамбена политика (*ESDP – European Security and Defence Policy*) представља саставни део структуре II стуба Европске уније и институционално је повезана са спољном и безбедносном политиком (*CFSP-Common Foreign and Security Policy*). Али, због изузетног значаја политике одбране за националну безбедност држава чланица, због 50-годишње ексклузивности и доминације НАТО-а, као и посебне заинтересованости САД за питање одбране у Европи, развој ове области је имао нешто другачију динамику у односу на све остале.

Било је неколико неуспелих покушаја на плану формирања заједничке европске одбране: *план Фуше* – Европска одбрамбена заједница (*European Defence Community – EDC*); *Gensher-Colombo plan* – проширење европске политичке сарадње (*European Political Cooperation – EPC*) на питање одбране и безбедности. Конкретнији успех је постигнут на конференцији у Бриселу, 1948. године, чији је резултат тзв. Бриселски уговор. Тим чином је основан војни савез – Западноевропска унија (*WEU – Western European Union*). Догађај који ће се касније показати изузетно значајним, и који је послужио као основац за развој одбрамбено-војне димензије Европске уније, било је усвајање тзв. *Петербуршке декларације* 1992. године у оквиру *WEU*, која је написана у духу заједничке одбране и у сврху извршења неких посебних задатака. Ти задаци су:

- хуманитарне операције и операције спасавања,
- операције за одржавање мира,
- борбене операције управљања кризама, укључујући и наметање мира.¹

Значај овог догађаја за одбрамбено-војну димензију Европске уније је постао видљив усвајањем Уговора из Амстердама (јун 1997. г.), по коме се у члану 17, констатује се да је „*WEU* интегрални део развоја Европске уније, ...да ће се успоставити ближи институционални односи са могућношћу интеграције *WEU* у Европску унију”.² Амстердамски Уговор дозвољава свим државама чланицама Европске уније равноправно учешће у планирању и доношењу одлука о *WEU*. Стога чланство у *WEU* није неопходно да би се учествовало у Петербуршким задацима. Дакле, Европска унија је након Амстердама имала уговорни основ и за одређене војне послове, тзв. Петербуршке мисије (хуманитарне акције, одржавање мира, контролисање криза и наметање мира).

¹ Види члан 4, другог дела Петербуршке декларације у: **Симић**, Д. 2002. *Наука о безбедности*, Београд, Службени лист СРЈ, стр. 183.

² Види члан 17 УЕУ у: **Лопандић**, Д. 1999. *Уговор о Евројској унији, Рим-Мастрихт-Амстердам*, Београд, Службени лист, стр. 50.

Ипак, кроз цео хладноратовски период, Европска унија је у одбрамбено-војном домену остала под сенком и доминацијом НАТО и САД. Управо су НАТО и САД били одлучујући фактори европске безбедности и одбране.

1. РАЗЛОЗИ НАСТАНКА, ОСНИВАЊЕ И ПРАВНИ ОСНОВ *ESDP-A*

Питање је какви су то подстицаји навели државе чланице Европске уније да се након 50 година без заједничке европске одбране укључе у стварање одбрамбене политике Уније? У кратком временском року накупило се неколико разлога који су били пресудни да се открави и преломи воља држава чланица, која је од самих почетака приче о одбрамбеној димензији у Европској унији била непремостива баријера.

Сјиритијус момени су били догађаји на Балкану 1990-их година, а посебно напад НАТО на СРЈ (пре свега на Косово и Метохију), чиме су потврђени сви европски војни недостаци и инфериорност у односу на САД.³ Европска унија се поново показала као слабији партнер, као уосталом и раније у БиХ. НАТО је био доминантна сила која је обе кризе довела до резолуција УН-а, а његов војни допринос је у оба случаја засенио онај европски. Зато је Европска унија морала створити и сопствене, независне војне способности, које би биле осигурање од непоуздане посвећености САД у решавању криза у Европи. Управо је на овоме и постигнута сагласност Француске и Велике Британије, у Ст. Малоу децембра 1998. године, иначе два одувек различита гледишта на војну моћ Европске уније.

О потреби формирања европске одбрамбене димензије се доста дискутовало у структурама Европске уније. Хавијер Солана је навео три разлога која говоре о неопходности формирања *ESDP-a*:

“Прво, због повећаног броја криза и међународно нестабилних ситуација које формирају стратешку средину Уније, и у њеном суседству... Други разлог је што у глобализованом и хаотичном свету није више могуће вештачки одвајати напредак од безбедности. Економски и трговински утицај Уније (1/4 светског националног производа, 450 милиона становника) значи да Европљани не могу безбрижно стајати по страни од светских превирања или избегавати своју политичку одговорност. Трећи разлог је мултилатерализам који је неизбежан у решавању међународних криза: пошто ни једна нација не може све сама урадити и сама решити...”⁴

³ Напори да се побољша европска војна моћ, тзв. “капацитети за аутономну акцију”, постали су есенцијално питање, јер је ратовање уз САД постао тежак посао. Ово је била главна основа Ст. Малоу иницијативе Тонија Блера и Жака Ширака.

⁴ Solana, J. (2004). Preface. *EU Security and Defence Policy – The first five years (1999-2004)*, Paris. EU Institute for Security Studies. p. 5.

Дакле, испоставило се да је за даљи развој одбрамбено-војне димензије Европске уније пронађена осетљива али реална област постојања. Суштина компромиса лежала је у напорима који су чињени да се побољшају европски војни капацитети и у намери да се управљање кризама смести у оквиру Петербуршке декларације.

Сукоби на простору Косова и Метохије били су катализатор у развоју одбрамбене димензије Европске уније, јер су утицали да се преиспита њена целокупна неефикасност која је уочена и у претходним сукобима на Балкану. У октобру 1998. г. Велика Британија је сигнализирала неке промене у свом одбрамбеном опредељењу⁵ и изашла је са предлозима за успостављање сарадње и у областима одбране и војних послова на нивоу Европске уније. Убрзо је уследила *Сенџ Мало Декларација*, у децембру 1998. године, у којој је јасно изложено да “Европска унија мора бити способна за аутономне акције које би се заснивале на значајном броју војних снага” и да министри одбране држава чланица треба да учествују “у институционалном оквиру Европске уније”.⁶ Велика Британија и Француска су се сложиле и остало је само да две владе убеде своје европске и америчке партнере у то. Испоставило се да Ст. Мало споразум из децембра 1998. године представља прекретницу у оснивању *ESDP*-а, и тачку сусрета два “супротстављена” развоја – Француске и Велике Британије. И остале чланице, незадовољне улогом Европске уније на Косову и Метохији, прихватиле су ову иницијативу тако да је Европски савет, окупљен у *Колоњи*, јуна 1999. године, успео да усвоји и развије Сент Мало билатералну иницијативу и да оснује одбрамбено-војну димензију Европске уније.

Државе чланице су потврдиле своју одлучност да ће “Европска унија представљати једног од главних актера на међународној сцени. Зато је предвиђено да се Европској унији ставе на располагање неопходна средства и ингеренције да преузме своје одговорности у складу са Европском безбедносном и одбрамбеном политиком... Унија мора имати моћ да аутономно делује, подржана респектабилним војним снагама које може искористити, и спремношћу да нешто тако уради, како би одговорила на настајање међународних криза без претходне акције НАТО”.⁷

То исто је поновљено већ у децембру 1999. године, на заседању Европског савета у *Хелсинкију*, где је наведено да је главни задатак обезбедити Унији и ставити на располагање снаге, које су способне да изврше петербур-

⁵ Дотадашње противљење Британије да се укључи и подстакне европски пројекат био је један од елемената специјалног односа Лондона са Вашингтоном скоро пола века.

⁶ Француско - британска одбрамбена иницијатива, Сент Мало, 3-4. децембар 1998., види у: **Forster**, Anthony; Wallace, William, Common Foreign and Security Policy, in: Wallace, Helen & William (eds), Policy-Making in the European Union, Oxford University Press, New York, 2000., p. 486.

⁷ Ibid.

шке задатке, укључујући оне најзахтевније, у операцијама са великим бројем војника, од 50.000 до максимално одобрених 60.000 војника. Државе чланице добиле су задатак да до 2003. године имају спремне “војне снаге са потребном командом, контролом и обавештајном службом, логистиком и пратећим службама, и ваздушним и поморским елементима”, а све то у складу са *Акционим планом европских способности (ЕСАР)*.⁸ Како би се остварио овај циљ, морало се начинити неколико специфичних промена, пре свега, кроз увођење војно-стручних тела у структуре ЕУ.⁹ Иако је присуство униформисаних лица у европским институцијама у Бриселу била дотада непозната пракса, “овакве измене нису наишле на потешкоће”.¹⁰ Конкретни развој капацитета Европске уније у овој области био је предмет разматрања Европског савета у *Санџа Марија де Фиери*, 19-20. јуна 2000. године. Државе чланице су се у Фиери обавезале на јачање способности *ESDP* и у погледу цивилног управљања кризама. Зато су Акционим планом дефинисане области полицијске сарадње, обезбеђења примене закона, цивилне администрације и цивилне заштите.¹¹ Око неких институционалних промена је постигнута сгласност на међувладиној конференцији у *Ници*, децембра 2000. године.¹² Најзад, на Европском савету у *Лакену*, децембра 2001. године, *ESDP* је званично прокламован и постао је оперативан. Резултат Европског савета у Лакену је и тзв. “Лакен декларација” у којој се констатује да грађани “желе да се Европа више анагажује у спољним

⁸ Новембра 2000. г. Конференција о ангажовању снага објавила је списак трупа из сваке државе чланице који је потписан. О акционом плану и броју и врсти трупа за сваку државу види у: **Schmitt, V.** (2004). *European capabilities: How many divisions?*, *EU Security and Defence Policy – The first five years (1999-2004)*, Paris. EU Institute for Security Studies. p. 94.

⁹ *Комитет за политичку и безбедност (Political and Security Committee - PSC)* је тело састављено од амбасадора сваке државе чланице, као и представника Европске комисије. Задужен је само за обликовање одлука из ове области, док је за доношење одлука у области *ESDP*-а, кључна инстанца Савет министара ЕУ (Савет). По члану 25 УЕУ, улога PSC-а је да дефинише политику у свим питањима која су предмет интересовања *ESDP*-а, и да то у виду мишљења проследи Савету.

Војни комитет Европске уније (European Union Military Committee-EUMC) је тело формално састављено од шефова одбране држава чланица тј. њихових опуномоћеника – војних делегата. Функција овог Комитета је у давању савета и препорука војне природе PSC-у, и издавању војних директива Војном штабу ЕУ.

Војни штаб (Генералштаб) Европске уније (European Union Military Staff -EUMS) чине искључиво професионалци, тј. војно особље. Задатак војног штаба је да опскрби PSC стручним експертизама за управљање у одрженим кризним ситуацијама, кроз процену ситуације и планирање извођења петерсбуршких мисија, укључујући распоређивање националних и европских снага.

¹⁰ **Haine, J.** (2004). *An historical perspective*, in: *EU Security and Defence Policy – The first five years (1999-2004)*. Paris. EU Institute for Security Studies. p. 43.

¹¹ Акциони план је до 2003. предвиђао резерву од 5000 полицајаца, 200 судија, тужилаца, пореских тимова, који би били у стању приправности за 3 – 7 часова. Тимови од око 2000 људи би били способни за деловање као хуманитарни радници у хитним операцијама.

¹² Уговором из Нице, децембра 2000. г. у члану 25 УЕУ, у Уговор је уврштен PSC, али војни комитет и војни штаб нису унети у Уговор.

пословима, у питањима безбедности и одбране, другим речима, да боље и организованије решава проблеме у Европи и остатку света”. Међу основним изазовима са којима се суочава Унија споменуто је и питање “како од Европе створити фактор стабилности и модел новог, мултиполарног света”.¹³

Стварање војне димензије у оквирима Европске уније било је велико изненађење, чак и за добре познаваоце европских прилика. То илуструје и став Хавијера Солане који је такође нагласио да је до сада било невероватно да Европска унија добије војну димензију:

“Када сам ступио на своју дужност пре пет година, нико се није усудио ни опкладити да ће Унија ускоро имати одговорност за решавање кризе, да ће имати војну комисију и војно особље, да ће бити одговорна за војне операције, да ће имати агенцију за наоружавање, клаузулу солидарности у случају терористичког напада, и поврх свега, заједничко гледиште према претњама са којима се суочавамо и одговарајући одговор на њих – другим речима праву европску стратегију безбедности. Међутим, ово су нове очигледне реалности Европске Уније”.¹⁴

Правни основ за надлежност *ESDP*-а је пронађен у већ постојећим одредбама Уговора о Европској унији. Овде су искоришћени домети постигнути Уговором из Амстердама 1997. године. Подсећања ради, Амстердамским уговором су на Европску унију пренета овлашћења из Петерсбуршке декларације из 1992. г. која је била везана за *WEU*,¹⁵ на основу чега је *WEU* постала саставни део развоја Европске уније, тако да су се Петерсбуршки задаци нашли у члану 17 Уговора о Европској унији (УЕУ). Управо овај члан 17, став 2 Уговора о Европској унији представља правни основ за деловање *ESDP*-а, па су и мисије додељене војним снагама Европске уније тренутно описане у овом члану¹⁶ где се наводи да: „*Питања која обухвата овај члан укључују хуманитарне и сјасилачке мисије, мисије одржавања мира и борбене мисије у кризним операцијама, укључујући намећање мира*“.¹⁷

Три типа мисија одређених у Петерсбургу покривају читав низ могућих војних мера. Иако је било дискусије међу државама чланицама на које од

¹³ Види у: **Missiroli, A.** (2004a). Mind the steps: the Constitutional Treaty and beyond, in: *EU Security and Defence Policy – The first five years (1999-2004)*, Paris. EU ISS. p. 145.

¹⁴ **Solana, J.** (2004). Preface. *EU Security and Defence Policy – The first five years (1999-2004)*, Paris. EU Institute for Security Studies. p. 5.

¹⁵ Када је 15 чланица ЕУ расправљало о Амстердамском споразуму 1997. године одлучили су да прихвате језик који је прихватило девет *WEU* држава у Петерсбургу радије него да трагају за новим описом, јер је постојао консензус на тексту који је дозвољавао различите интерпретације.

¹⁶ Треба знати да ће овај члан остати правни опис све док не постане део будућег Уставног уговора, који следи после ратификационог периода.

¹⁷ Види члан 17, став 2 Уговора о Европској унији у: **Лопандић, Д.** 1999. *Уговор о Европској унији, Рим-Мастрихт-Амстердам*, Београд, Службени лист, стр. 51.

ових мисија требају да се фокусирају снаге Европске уније, да ли и на оне борбене мисије, ово питање је добило јасан одговор у Хелсиншком главном извештају. Ту је наведено да способности које ЕУ треба да поседује морају бити „одговарајуће... у смислу да ЕУ мора бити у могућности да спроводи Петерсбуршке задатке у потпуности”.¹⁸ Дакле, јасно је било по овом Извештају, да ЕУ треба да буде способна да извршава све мисије, па и борбене. На европским самитима у Хелсинкију, Фиери, Ници и Лакену, владе држава чланица следиле су ову визију, и увеле су неопходне институционалне измене. При томе се ниједна држава није усудила да иде иза описа мисија које су садржане у члану 17.2 који је горе цитиран. С друге стране, било је очигледно свима да је колективна одбрана изузета из ових задатака.

2. ИЗАЗОВИ, ПРОШИРЕЊЕ НАДЛЕЖНОСТИ И ДОМЕТИ УСТАВНОГ СПОРАЗУМА ЗА ESDP

Петерсбуршки задаци су представљали оквир у коме је Европска унија могла да демонстрира своју војну моћ. Али, иако је мало времена прошло од оснивања *ESDP*-а 1999. године, убрзо су се догодиле битне промене које су перцептуиране као велики изазов. Догађај од 11. септембра 2001. г. имао је планетарни ефекат и последично је утицао на проширење војне надлежности Европске уније и на проблем тероризма. Убрзо је на ванредној седници Европског савета, 21. септембра, изјављено да *ESDP* не може игнорисати овај нови стратешки контекст, и да ће борба против тероризма у свим његовим облицима бити, данас више него икада, приоритетни циљ Европске Уније. Борба против тероризма сада долази у први план интересовања Уније, што се показало као велики изазов (и политички и војни). У том контексту посебан изазов представља и развој америчке политике као одговор на ове претње.

У Севиљи, јуна 2002. године, Европски савет је одлучио да се повећа ангажовање Уније у борби против тероризма и да координисани приступ *CFSP*-а и *ESDP*-а, може играти значајну улогу у елиминисању ове претње. Ово је, дакле, био значајан моменат, који је утицао на еволуирање у интерпретацији Петерсбуршких задатака. Тиме су под војну надлежност Европске уније обухваћене све хипотетичке ситуације, осим колективне одбране, што је и даље остало под ауторитетом НАТО. Такође, пратећи кризу у Ираку, усвојена је Европска стратегија безбедности у којој се тероризам акцептира

¹⁸ Види у: **Ortega**, М. (2004). Beyond Petersburg: missions for the EU military forces, in: *EU Security and Defence Policy – The first five years (1999-2004)*, Paris. EU Institute for Security Studies. p. 74.

као једна од кључних претњи европској безбедности. Након напада у Мадриду 11. марта 2004. године, још више је наглашен значај улоге Европске уније у борби против тероризма.

Осим ових изазова (тероризма, и политике САД као одговора на овај проблем), појавили су се и унутрашњи изазови. То су структурне промене у самој Европској унији. Унија од 15 чланица која је створила *ESDP*, постала је Унија од сада 27 чланица, остављајући отворена врата и за друге кандидате. Друга битна новина је Уставни уговор,¹⁹ који би (уколико буде усвојен) заменио оснивачке споразуме за *ESDP* из Амстердама и Нице. И то су изазови.

У контексту ових изазова, веома је значајно предвиђено проширење задатака додељених Европској унији у питањима безбедности и одбране, по основу Уставног уговора. Као што је познато, европска одбрамбено-војна улога се заустављала тамо где је почињала одбрана територијалног интегритета држава чланица: то је остала или национална одговорност или у првом реду одговорност НАТО. Међутим, експанзијом међународног тероризма, покидале су се границе између спољне интервенције и територијалне одбране. Уставним уговором је предвиђено неколико клаузула које отварају врата колективној одбрани између 27 држава, а опет, уз истовремено уважавање примата НАТО.

Иако је још Европска конвенција предвидела две клаузуле (међусобне одбране и солидарности), приликом разматрања *клаузуле међусобне одбране* која се односила на случај „када је једна држава жртва агресије на својој територији”, одмах је дошло до оних добро познатих забринутости о дуплирању потенцијала (највише забринутости је долазило од стране САД). Ипак, ова клаузула је остала у нацрту Уставног уговора, и предвиђена је у делу I члан 41 став 7, и то као циљ Уније, али је нестала из дела III Уставног уговора, где се детаљније разматрају политичка питања. У члану 41 став 7 Уставног уговора, каже се да ће „уколико нека држава чланица буде предмет оружане агресије – на њеној територији – остале државе чланице морају јој пружити сву расположиву помоћ и подршку свим средствима која су у њиховој моћности, у складу с одредбама члана 51 Повеље УН”.²⁰ У овом члану се даље наводи да „ангажовање снага мора бити у складу са ангажовањем утврђеним у НАТО оквирима, који, за његове државе чланице, остаје основа њихове колективне одбране и инстанца за њено спровођење”.²¹

У односу на претњу од тероризма, посебно место у Уставном уговору је заузела и тзв. *клаузула солидарности*, предвиђена у делу I члан 43. Ова клау-

¹⁹ Уговор о Уставу за Европу (скр. Уставни уговор) потписан је од стране опуномоћених представника држава чланица у Риму 29. октобра 2004. године, а резултат је међувладине конференције која је започела 25. октобра.

²⁰ Види наведене чланове уставног уговора у: **Јањевић**, М.(ed.). (2005). *Устав Европе*, Београд. Службени гласник.

²¹ Ibid.

зула предвиђа да ће Европска унија и државе чланице “деловаћи заједничким снагама у духу солидарности када је једна од држава чланица жртва терористичког напада или природне катастрофе или неке друге непогоде изазване људским фактором”.²² У складу са тим, Унија ће “мобилисати сва расположива средства, укључујући војна средства која јој ставе на располагање државе чланице”, како би се “спречила и отклонила терористичка претња и помогло држави чланици на њеној територији”.²³ Имплементација ове нова клаузуле биће поверена Савету министара, као и Комитету за политику и безбедност. Ова нова клаузула солидарности није изазвала неку већу расправу на међувладиној конференцији, можда делом зато што је у свом домашају ограничена на територију државе о којој је реч.

Нова дефиниција војних мисија Европске уније која је садржана у нацрту Уставног уговора даје знатно већа овлашћења *ESDP*-у него Петербуршки текст. Овде су обухваћени нови задаци, као што је борба против тероризма, али отварају се врата и колективној одбрани. Уколико се тренутни нацрт усвоји, то ће бити свакако крупан корак ка значајном проширивању и продубљивању војне моћи ЕУ.²⁴

3. ОДНОС ОДБРАМБЕНО-ВОЈНЕ ОБЛАСТИ ДРЖАВА ЧЛАНИЦА И ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Императив државне суверености унутар Европске уније, испречио се интеграцији још од стварања спољне и безбедносне политике Уговором из Мастрихта. Стварањем одбрамбено-војне димензије Европске уније, ови национални прерогативи су постали још израженији. Ипак, већ и само увођење ове области у структуре Европске уније, почев од Ст. Мало споразума представљало је значајан искорак. У средишту ове француско-британске иницијативе, недвосмислене су биле одредбе да се „...одлуке везане за одбрану морају доносити методом међувладине сарадње; да државе морају задржати своје право вета; и да у доношењу одлука везаних за одбрану не треба да учествују наднационалне институције”.²⁵

Пошто су европске државе показале да су посебно осетљиве на суверенитет у овој области, питање је зашто су је онда инкорпорирале у структуре Европске уније? Испоставило се да је на путу од рата до устава, који је прошла

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ **Ortega**, M. (2004). Beyond Petersburg: missions for the EU military forces, in: *EU Security and Defence Policy – The first five years (1999-2004)*, Paris. EU Institute for Security Studies. p. 87.

²⁵ **Forster**, A; Wallace, W. (2000). *Policy-Making in the European Union*, New York. Oxford University Press. p. 486.

Европа у последњих пола века, одбрамбено-војна димензија европске интеграције најосетљивија. Ипак, без ове димензије, Европска унија не може изразити своју моћ на глобалном нивоу, без обзира на све остале облике моћи.

У исто време, ово настојање није имало за циљ стварање некакве европске војске. Традиционално, оваква идеја би била апсолутно одбијена при сваком помену на јавним дискусијама. “Државе чланице су се сложиле око тога да циљ “заједничке војске” треба одбацити због недостатка политичког реализма, иако истраживање јавног мњења показује супротно - у ствари, Европљани не сматрају ту идеју апсурдном, опасном или неприхватљивом”.²⁶ Циљ је био, и још увек се своди само на облик удруживања националних контингента које Европска унија може повлачити ако се Савет министара једногласно одлучи за употребу војне силе као реакцију на међународне кризе.²⁷ Да би се то догодило, неопходно је да државе дају зелено светло, па то говори да је центар одлучивања и даље на националном нивоу.

Зато, област *ESDP*-а представља „школски пример” принципа међувладине сарадње 27 „независних” држава у Европској унији. Генерално, одлуке у овој области се заснивају на консензусу свих држава чланица. То значи да се, по важећим принципима, не може успоставити заједничка европска политика одбране, уколико се са тим не сагласе све државе чланице, јер ниједна чланица не може бити надгласана. Доношење одлука у *ESDP*-у је у основи базирано на *принципу једногласности*. Коначно, из тог разлога постоји могућност да свака држава чланица употреби *право вета* у процесу одлучивања, чиме се одлука блокира.

Овакво институционално уређење разоткрива однос система националне безбедности држава чланица (у овом случају одбрамбено-војног подсистема), и његовог комплементарног облика на нивоу Европске уније - *ESDP*-а. Притисак националног суверенитета на ову област у Европској унији, указује ни на шта друго, до да државе искључују помињање било какве методе заједништва, која би искључила њихову одлучујућу улогу у питањима која се тичу одбрамбене политике и војних послова. Конкретно, то се односи на захтеве држава да ова област остане ван домета моћи, у првом реду Европске комисије и Европског парламента, јер они симболизују интеграцију у Европској унији, тј. што је већи утицај Европске комисије и Парламента, то је већи и степен интеграције.

Ипак, постоји један узак пролаз у уговорним одредбама, у виду неких облика флексибилности, принцип који је зарад веће ефикасности Европске уније у овим областима познат још од Уговора из Амстердама. Један од об-

²⁶ Gnesotto, N. (2004). *ESDP, Results and Prospects*, in: *EU Security and Defence Policy – The first five years (1999-2004)*, Paris. EU Institute for Security Studies. p. 18.

²⁷ Schmitt, B. (2004). *European capabilities: How many divisions?*, *EU Security and Defence Policy – The first five years (1999-2004)*, Paris. EU Institute for Security Studies. p. 91.

лика флексибилности пружа државама чланицама могућност да у фази гласања могу апстинирати. То је највећи компромис који се могао направити између са једне стране начела ефикасности Европске уније у овој области (како би се избегла ситуација да евентуално једна држава блокира процес који сви остали подржавају), и са друге стране начела суверенитета држава у овој области. Флексибилност у овом облику (*као ајстийненција од гласања*) значи да одлука која би била донета не би обавезивала државе које нису гласале за њу. Али, флексибилност значи да државе чланице не блокирају одлуку, иако не гласају за њу. Међутим, ако апстинира више од 1/3 држава чланица које гласају у Савету, у том случају одлука се блокира (члан 23.1 Уговора о Европској унији).

Чињеница је да се за сада нико озбиљно не упушта у то да започне процес интеграције ове области у Европску унију, на начин како је то решено у првом стубу, где одлуке „наднационалних” институција (Европска комисија, Европски парламент и Суд правде) имају доминантнију или подједнаку важност са државама чланицама. У овој области, међувладина сарадња је и даље основни принцип, где свака држава има право вета и где се за одлуку тражи једногласност у Савету министара (било да су у питању одлуке у вези војних интервенција или одлуке о дефинисању позиција према спољним изазовима). Међутим, овде се јавља и унутрашњи изазов за Европску унију, јер разноликост држава како у погледу њихових могућности, тако и у погледу њихових одбрамбених приоритета и традиције, чини принцип једногласности дискутабилним. Ипак, и у односу на спољне и унутрашње изазове, главни проблем је како помирити ефикасност Европске уније и створити општи консензус, са начелом суверенитета држава, и како помирити различитост држава у критеријумима војне моћи са „једнаким” гласом за сваку? Управо у покушају одговора на ове две дилеме, место у Уставном уговору су нашла још два вида флексибилности, а то су *ближа сарадња* и *трајна структурна сарадња*.

Модел „ближе сарадње” је одговор на први проблем, тј. како спојити ефикасност Европске уније и суверенитет држава. Чланом I-44 Уставног уговора, дата је могућност државама чланицама да започну са „*ближом сарадњом*” у било којој политичкој области, у складу са одређеним условима који су постављени детаљно у члановима III (416-423) Уставног уговора. На тај начин, институционално се ограничава могућност политичког заустављања процеса и бојкота политичких иницијатива у области *CFSP/ESDP*. Ближа сарадња је отворена за све државе чланице у сваком тренутку. Да би постојала ближа сарадња, у њој мора учествовати барем једна трећина држава чланица и, након започињања акције, мора се промовисати постепено укључивање „што већег броја држава”. Иначе, одлуке које се донесу у моделу ближе сарадње, обавезујуће су само за државе које учествују у томе.

Одговор на другу дилему – како помирити видљиву разлику међу државама у критеријумима војне моћи, са “једнаком” снагом гласа сваке државе, налазимо у члановима I-41, и III-312 Уставног уговора. Овим члановима је дефинисана тзв. “трајна структурна сарадња” у области одбране за оне државе чланице које “испуњавају захтевније критеријуме у погледу војних капацитета...и желе да себе више обавезу у односу на најзахтевније задатке”. Нови члан III-312 Уставног уговора има два циља. Први се састоји у побољшању европске војне моћи, а други, мање очигледан, састоји се у томе да ће „оне државе чланице које учествују у трајној структурној сарадњи водити и прве војне операције Европске уније. Ако буду успешне, сигурно ће постати највероватнији (и са највише предиспозиција) кандидати за управљање заједничким акцијама у кризним ситуацијама, за рачун Европске Уније”.²⁸

Трајна структурна сарадња, у складу са *прошколом о сталној сарадњи*,²⁹ је суштински другачији облик флексибилности у односу на друге облике ближе сарадње. Овде су правила детаљније утврђена и утврђена је одређена процедура. Правило једногласности у „питањима која имају војне или одбрамбене импликације”, овде је модификовано у сврху остваривања циљева и минимизирања могућности за вето. У поступку трајне структурне сарадње, одлуке доноси Савет, али квалификованом већином држава чланица – учесница овог вида сарадње. Квалификовану већину чини 55% чланова Савета, представника држава чланица-учесница, које имају најмање 65% становништва из ових држава учесница. Да би се блокирала одлука у овом виду сарадње, минимални број чланова Савета мора бити од чланица - учесница које представљају 35% становништва држава чланица-учесница, плус један члан Савета (члан III-312 Уставног уговора).

Међутим, скоро сви неопходни извори за подручје одбране (и по питању одлука и по питању ресурса – материјални, људски, индустријски и сл.) остали су под врховном контролом и ауторитетом држава чланица. Међутим, како је ово једна од области где се државе традиционално нерадо одричу својих надлежности, фер је рећи да и сама могућност стварања заједничких одлука на нивоу Уније, без обзира на принцип једногласности, и флексибилности, представља велики напредак. Речима Шмита Буркарда „фер је рећи да је чаша до пола пуна, него да је до пола празна”.³⁰

Можда се на овом нивоу развоја може констатовати да *ESDP* представља институцију ЕУ која „успоставља заједничке принципе и смернице за об-

²⁸ **Missiroli, A.** (2004a). Mind the steps: the Constitutional Treaty and beyond, in: *EU Security and Defence Policy – The first five years (1999-2004)*, Paris. EU ISS. p. 151.

²⁹ Види Протокол о сталној сарадњи у вези члана I-41, став 6, и члана III-312 Уставног споразума: у: **Јањевих, М.**(ed.). (2005). *Устав Европе*, Београд. Службени гласник :351-353.

³⁰ **Schmitt, B.** (2004). European capabilities: How many divisions?, in: *EU Security and Defence Policy – The first five years (1999-2004)*, Paris. EU Institute for Security Studies. p. 97.

ласт одбране и безбедности (али пре на политичком нивоу, него на стриктно обавезујућем нивоу), који везују и Европску унију као целину, и њене државе чланице појединачно. Такав је био случај са стратегијом Европске уније против *WMD*, и са Европском стратегијом безбедности”.³¹

ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

И поред успеха у бројним операцијама (*Конкордија*, *Арџемис*, *Прокси-ма*, и сл.), бројни фактори су представљали кочницу и ограничења у функционисању и развоју *ESDP*-а кроз све време постојања. Искуство је показало широку лепезу тих лимитирајућих фактора: број држава чланица, неједнакост моћи између “великих” и “малих” држава, дефицит у војним средствима, неадекватно финансирање и сл.

Међутим, ове потешкоће су непремостиве само онда када се мешају са преостала два фундаментална ограничења: националном безбедношћу и суверенитетом држава чланица (као структурним ограничењем унутар ЕУ) и односом са НАТО и САД (као спољним факторима који ограничавају развој и функционисање *ESDP*-а). Ипак, ова ограничења нису нова: она су обележила све успоне и падове још од времена првих покушаја формирања европске одбране (ЕДЦ) и од тада трају у различитим облицима и комбинацијама и налазе се иза свих двосмислености Уговора из Мастрихта, Амстердама и Нице, када је у питању спољна, безбедносна и одбрамбена политика.

И у овом случају важи правило - да би један систем добро функционисао мора бити саздан на „здрој” унутрашњој основи. Константа која је постојала још од самих почетака стварања Уније - легитимитет и искључива права држава укључених у овај подухват, непрестано се супростављала циљевима европске интеграције, нарочито у овој области. Државе чланице су непрекидно уступале, најпре Европској заједници, а онда и Европској унији, све веће делове своје економске и монетарне моћи, али, осим у неким појединостима, још увек постоји знатно противљење да на сличан начин поделе своје политичко-дипломатске, безбедносне и одбрамбено-војне функције као окоснице државног суверенитета. Зато је и тачна констатација да: „политичка Европа, а посебно војна Европа, је још увек скуп суверених нација које желе да то и остану”.³²

Дакле, овде се, као фундаментална, јавља чињеница, да је једна од највећих препрека стратешком постојању Уније управо унутар ње саме. Прециз-

³¹ Види у: **Missiroli**, A. (2004b). *ESDP- How it works?*, in: *EU Security and Defence Policy – The first five years (1999-2004)*, Paris. EU Institute for Security Studies. p. 69.

³² **Gnesotto**, N. (2004). *ESDP, Results and Prospects*, in: *EU Security and Defence Policy – The first five years (1999-2004)*, Paris. EU Institute for Security Studies. p. 19.

није, суштина је у традицији, тј. оним старим европским нацијама које су измислиле национални суверенитет, а онда га уздигле до статуса најважнијег принципа целокупног међународног поретка. Без обзира на позитивне стране које уживају од европске интеграције, државе су неодлучне и нећкају се у томе да ли да сеprotиве његовом прекорачењу.

НАТО је ограничење *ESDP*-а у оном обиму у коме се наглашава његов примат у односу на Европску унију по питањима одбрамбено-војног карактера. Иако је Европска унија успела да правно инкорпорира *WEU* и њене уговорне капацитете за војне активности у оквирима тзв. Петерсбуршких задатака, НАТО је и даље остао неприкосновена организација када се ради о колективној одбрани, при томе спречавајући Европску унију да преузима кораке у том правцу (иако Уставни уговор, уколико буде усвојен, доноси промене у погледу јачања надлежности *ESDP*-а отварајући врата колективној одбрани).

Међутим, иако је формално НАТО тај субјект који, у горе наведеном смислу, представља ограничавајући фактор за Европску унију, ипак у позадини “диригентску палицу” држе САД. Наиме, у европској историји и перцепцији с половине XX века, НАТО се идентификује са америчком заштитом Европе. Зато су САД одиграле одлучујућу улогу у развоју и функционисању *ESDP*-а још од самог његовог почетка. О томе Николе Гнесото каже: „Од самог почетка улога је била двојака: америчке власти су охрабриле развој *ESDP*-а када је у питању модернизовање европских могућности, али су, такође, веома јасно наглашавале његова ограничења, чак и опасности, када је у питању стварање европског политичког идентитета - за стварање ефикасних и доступних европских снага, а против појављивања стратешке Европе независно од НАТО. У широком погледу, то је општи приступ САД према *ESDP*-у, без обзира која је администрација на власти у Вашингтону”.³³

³³ Gnesotto, N. *op.cit.* p. 26.

CREATING OF MILITARY DEFENSE STRUCTURE IN EUROPEAN UNION
– OBSTACLES AND POTENTIALS

Nemanja Marinković
Academy of Criminalistic and Police Studies, Belgrade

Summary: European security and defence policy represents a main part of European Union's structure and is institutionally connected to common foreign and security policy. However, because of great significance of defence policy for national security of member countries, long-term domination of NATO, and USA showing interest in security issues in Europe, the development of this field had somewhat different dynamic, in comparison to other fields.

There were several unsuccessful attempts in the field of forming common European defence: Fouchet plan – European Defence Community; Gensher-Colombo plan – extension of European political cooperation to defence and security issues. Concrete success was achieved at the conference in Brussels in 1948, which resulted in Brussels agreement – a military union was formed – Western European Union. An event, which is later going to prove itself as a very significant one, helped development of military-defence dimension of European Union. It is the signing of St. Petersburg declaration in 1992, for the purpose of accomplishing next tasks: humanitarian and rescuing operations; peacekeeping operations; militant operations of crisis management, including infliction of peace.