

Дејана Вукчевић

Институт за политичке студије, Београд

БЕЗБЕДНОСНА И ОДБРАМБЕНА ПОЛИТИКА ЕУ И ПОСТОЈЕЋИ ИНСТИТУЦИОНАЛНИ СИСТЕМ ЕУ

Сажетак

Сврха овог чланка је да прикаже утицај органа задужених за развој и спровођење безбедносне и одбрамбене политике ЕУ на постојећи институционални систем ЕУ, који се, пре свега, огледа у даљем јачању међувладине сарадње у оквиру другог стуба ЕУ. Развој и спровођење европске безбедносне и одбрамбене политике ЕУ поверено је одређеном броју органа који су „одвојени али неодвојиви“ од остатка институционалног система ЕУ¹⁾. Ови органи јачају принцип међувладине сарадње, пошто је развој безбедносне и одбрамбене политике ЕУ био једино могућ уколико је био схваћен као одраз међувладине сарадње која би сачувала националну сувереност²⁾. То је нарочито видљиво при разматрању интеракције политичких и војних структура ЕУ (I), али и слабљењу улоге комунитарних органа у овој области (II).

Кључне речи: *европска безбедносна и одбрамбена политика ЕУ, спољна политика ЕУ, институционални систем.*

- 1) Antonio MISSIROLI, „ Qui décide et comment ça marche ? “ in Nicole GNESOTTO (dir.), *La politique de sécurité et de défense de l'UE : les cinq premières années (1999-2004)*, Paris, Institut d'Etudes de sécurité de l'Union européenne, 2004, p. 65.
- 2) Gisela MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, „ The New CFSP and ESDP Decision Making System of the European Union “, *European Foreign Affairs Review*, September 2002, vol.7, n°3, p. 267.

I ИНТЕРАКЦИЈА ПОЛИТИЧКИХ И ВОЈНИХ СТРУКТУРА

Безбедносна и одбрамбена политика ЕУ представља саставни део тзв. заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ, која је свој правни основ добила са Уговором из Маастрихта. Исто тако, ова политика треба да представља значајан корак ка постепеном одређењу заједничке одбрамбене политике ЕУ, у складу са чланом 17 Уговора о ЕУ. Заједничка безбедносна и одбрамбена политика ЕУ је дакле, замишљена као саставни део спољне политике ЕУ, који треба да допринесе јачању спољне улоге Уније тако што ће развити цивилне и војне капацитете праћене одговарајућом стратегијом. Ова концептуализација безбедносне и одбрамбене политике ЕУ указује на то да је војна димензија европске политике више схваћена као технички елемент у служби спољне политике, него као тежња ка „милитаризацији“ Европске уније. Војна средства ЕУ су схваћена као део читаве палете инструмената који су на располагању Унији за решавање међународних криза, као практични инструменти који ће Унији омогућити да постане глобални актер него као израз стицања новог идентитета ЕУ³⁾.

Интеракција политичких и војних структура у институционалном систему ЕУ указаће нам на утицај утицај европске безбедносне и одбрамбене политике на постојећи институционални систем ЕУ. Безбедносна и одбрамбена политика се развила као аутономна политика у односу на остале активности Уније, кроз документа Европских савета и захваљујући одлукама Савета министара. Институционални оквир ове политике одражава ову „аутономну“ концепцију. Анализа ће се односити на органе одлучивања (1) и помоћне органе задужене за припрему и извршење (2).

1. ОРГАНИ ОДЛУЧИВАЊА

Европски савет даје политички импулс развоју европске безбедносне и одбрамбене политике, јер је на основу различитих извештаја Европског савета остварен постепени напредак у развоју ове политике. Тако су, нпр. закључци Европског савета у Келну, Хелсинкију, Санта Марија де Феири и Ници дефинисали основне циљеве европске безбедносне и одбрамбене политике. Дакле, Европски савет учествује у успостављању циљева и структура у оквиру ове

3) Henrik LARSEN, „The EU : A Global Military Actor „, *Cooperation and Conflict*, September 2002, vol. 37, n° 3, p. 290.

политике. Документа усвојена на састанцима Европског савета доводе и до питања правне природе ових аката. Према неким ауторима, извештаји Европског савета о европској безбедносној и одбрамбеној политици ЕУ могу да доведу до атипичне измене постојећих уговора а да се притом не следи процедура предвиђена чланом 48 Уговора о ЕУ, који се односи на процес ревизије уговора⁴⁾.

Савет министара „општи послови“ представља основну институцију у процесу доношења одлука везаних за европску безбедносно и одбрамбену политику. Овај орган окупља министре иностраних послова држава чланица ЕУ, и доноси одлуке везане и за заједничку спољну и безбедносно политику. Проблем који овде настаје је укључење министара одбране држава чланица у процес европске безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. У прво време, Савет министара је одбијао да министре одбране држава чланица ЕУ укључи у рад у већој мери од онога што је било предвиђено одредбама извештаја Европског савета из Келна, који је предвиђао, „уколико је неопходно“, учешће министара одбране држава чланица ЕУ у раду Савета министара, без права гласа. Европски савет у Хелсинкију је даље истицао да, када Савет министара разматра питања из области безбедносне и одбрамбене политике, министри одбране ће учествовати на тим састанцима, како би дали оријентације у области одбране. Ипак, први кораци ка укључењу министара одбране на редовној основи учињени су на састанку Савета у Бриселу 15. новембра 1999. године, када су министри одбране држава чланица присуствовали састанку министара иностраних послова у Савету. Током белгијског председавања Унијом, предузета је иницијатива ка формализацији праксе састајања министара одбране држава чланица. Коначно, министри одбране су се сами састали 13. маја 2002. године у оквиру састанка Савета министара. Након тога, ова пракса је устала.

Осим Европског савета и Савета министара, и новоосновани Комитет за политичка и безбедносна питања такође спада у органе одлучивања у оквиру безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Комитет за политичка и безбедносна питања је главни орган безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, и има значајну улогу у одређивању и праћењу одговора ЕУ на неку одређену кризу. Посебном одлуком коју је у јануару 2001. године донео Савет министара прецизно су

4) Roseline MARILLER, *Quelle stratégie pour l'Europe de la défense ?* Paris, Economica, 2006, pp. 42-43.

утврђени структура и циљеви овог органа⁵⁾. Према тој одлуци, ради се о сталном органу ЕУ, који се може састајати на нивоу политичких директора, али притом није утврђено на ком нивоу ће се Комитет свакодневно састајати. То је утврђено на Европском савету у Хелсинкију у децембру 2001. године, који је истакао да се овај орган састаје свакодневно на нивоу амбасадора. Члан 25 Уговора о ЕУ садржи такође одредбе о овом органу, и даје му овлашћења која је поседовао политички комитет. Према овом члану, Комитет за политичка и безбедносна питања „ прати међународна збивања из области заједничке спољне и безбедносне политике и доприноси утврђивању политика давањем мишљења Савету“ (чл. 25. 1 УЕУ). Овај орган поседује широку лепезу овлашћења: он надгледа спровођење политика, даје другим комитетима смернице из области заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ, шаље директиве Војном комитету и Комитету за цивилне аспекте управљања кризама, води политички дијалог, координира, надгледа и контролише рад радних група у области заједничке спољне и безбедносне политике ЕУ, и спроводи политичко усмеравање развоја војних капацитета.

Место које Комитет за политичка и безбедносна питања заузима у процесу одлучивања у оквиру другог стуба Уније је веома комплексно. У области безбедносне политике ЕУ овај орган има кључну улогу, јер врши политичку контролу и стратегијско управљање операцијама управљања кризама, и у том циљу може доносити одговарајуће одлуке. То значи да у посебним околностима овај орган обавља функције које припадају Савету министара.

Комитет за политичка и безбедносна питања замишљен је као „мост“ који повезује заједничку спољну и безбедносну политику и европску безбедносну и одбрамбену политику ЕУ. Циљ је да се ојача усклађеност између спољне политике и одбране, те је тако Високи представник ЕУ за заједничку спољну политику ЕУ уједно и на челу Комитета за политичка и безбедносна питања. Поједини аутори посебно подвлаче значај ове иницијативе, сматрајући да двострука улога Комитета за политичка и безбедносна питања омогућава политичко-војни дијалог у оквиру ЕУ⁶⁾. Такође, указује се и на јачање свести о деловању на европском, а не националном нивоу изван институционалног система ЕУ. У тој перспективи,

5) Décision 2001/78/PESC du Conseil du 22 janvier 2001 instituant le Comité politique et de sécurité, *Journal Officiel des Communautés européennes*, n° L 27, du 30 janvier 2001, p.1.

6) Simon DUKE, „CESDP : Nice’s Overtrumped Success ?“, *European Foreign Affairs Review*, June 2001, vol. 6, n° 2, p. 160.

овај орган треба да допринесе приближавању држава чланица и европских институција.

На први поглед, Комитет за политичка и безбедносна питања представља још један од комитета који учествује у комплексном процесу доношења одлука у оквиру другог стуба Уније. Процес доношења одлука установљен у оквиру другог стуба ЕУ пре развоја безбедносне политике ЕУ (дакле, у области спољне политике) је био веома комплексан, посебно када се радило о односу између Политичког комитета и Комитета сталних представника. Према члану 155 Уговора о ЕЗ, Комитет сталних представника има задатак да припрема седнице Савета министара и да извршава послове које му Савет додељује. Након ступања на снагу Уговора из Амстердама, улога Комитета сталних представника је ојачана, пошто је члан 207 Уговора о ЕЗ предвиђао да Савет, на основу свог унутрашњег правилника, може овластити овај комитет да у одређеним случајевима доноси одлуке процедуралне природе. Овај комитет има кључну улогу у комунитарном механизму одлучивања, пошто је тесно повезан са процесом одлучивања и представља орган који припрема али и прати активности Савета⁷⁾. Исто тако, овај орган повезује комунитарне институције и државе чланице, јер обезбеђује представљање ставова националних администрација при ЕЗ и обрнуто. Иако формално нема право одлучивања, Комитет сталних представника је *de facto* то право стекао у пракси, јер он руководи значајним бројем предмета који су му додељени, а и потврђује, без расправе, уговоре у оквиру радних група⁸⁾.

Према члану 25 Уговора о ЕУ, Политички комитет је имао задатак да „прати међународна збивања из области заједничке спољне и безбедносне политике и доприноси утврђивању политика давањем мишљења Савету“, не угрожавајући притом одредбе члана 207 Уговора о ЕЗ који се односи на Комитет сталних представника. Ипак, ове одредбе су довеле до тензије у раду два органа и до неопходности појашњења њиховог односа и координације њиховог рада у оквиру другог стуба Уније. То је било могуће учинити увођењем две различите процедуре. Према тзв. „регуларној“ процедури, Политички комитет би одлучивао о предлогу неког текста или одлуке,

7) Denys SIMON, *Le système juridique communautaire*, Paris, Presses universitaires de France, 2001, p. 218.

8) Paolo PONZANO, „Le COREPER et la Commission européenne“, in Denys SIMON, Vlad CONSTANTINESCO (dir.), *COREPER dans tous ses états*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2000, p. 84.

која би била усвојена од стране Савета министара након ревизије предлога од стране Комитета сталних представника. Међутим, будући да је област спољне политике динамична област у којој међународна дешавања захтевају брзе одговоре који могу захтевати и измене текстова који су већ били одобрени од стране Комитета сталних представника, предвиђен је изузетак од постојеће процедуре у таквој ситуацији. Наиме, у том случају Политички комитет разматра евентуалне измене текста и даје нови предлог директно Савету министара⁹⁾.

Овлашћења Комитета за политичка и безбедносна питања ни су изменила постојеће стање ствари. Разлика у односу на Политички комитет је што се Комитет за политичка и безбедносна питања састаје редовно, док се Политички комитет састајао једном месечно. Ипак, та редовност састајања Комитета за политичка и безбедносна питања ојачава његову улогу у припреми састанака Савета „општи послови“. Такође, значајна је и разлика у саставу Политичког комитета и Комитета за политичка и безбедносна питања. Политички комитет је био састављен од политичких директора: такав избор је изражавао намеру држава чланица да спољну политику одрже на националном нивоу, а не да је „европеизују“. Насупрот томе, Комитет за политичка и безбедносна питања састављен је од амбасадора, што одражава жељу ка „европеизацији“ националних ставова, јер амбасадори често делују у интересу институција насупрот националном интересу¹⁰⁾. Амбасадори су у могућности да се непрестано консултују између себе и са Високим представником за заједничку спољну и безбедносну политику, што појачава њихово „европско“ деловање, а да се истовремено задржи консензус као начин доношења одлука. Неки аутори указују на појаву тзв. „бриселизације“ у области спољне политике и одбране, који значи да упркос томе што су овлашћења у другом стубу Уније задржале државе чланице, формулисање и спровођење спољне политике Уније ће бити „европеизовано“ због континуираног деловања представника Комитета за политичка и безбедносна питања¹¹⁾. Одлука Савета

9) Jörg MONAR, „Le rôle du COREPER dans les piliers non-communautaires“, in Denys SIMON, Vlad CONSTANTINESCO (dir.), *COREPER dans tous ses états*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2000, p. 85.

10) Gilles ANDREANI, „Why Institutions Matter“, *Survival*, Summer 2000, vol. 42, n°2, p. 85.

11) Gisela MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, „The New CFSP and ESDP Decision Making System of the European Union“, *European Foreign Affairs Review*, September 2002, vol.7, n°3, p.261.

којом је установљен Комитет за политичка и безбедносна питања предвиђа да „Комитет сталних представника обавља своју улогу која му је поверена на основу члана 207 Уговора о ЕЗ, и члана 19 унутрашњег правилника Савета“, те да ће у том циљу, овај комитет бити информисан од стране Комитета за политичка и безбедносна питања. У кризним ситуацијама, предвиђена је координација ова два комитета на тај начин што председник Комитета за политичка и безбедносна питања присуствује састанцима Комитета сталних представника уколико је то неопходно. Ипак, значајнија улога Комитета за политичка и безбедносна питања у односу на Политички комитет указује на комплексније односе овог комитета са Комитетом сталних представника него што је то био случај са Политичким комитетом.

2. ПОМОЋНИ ОРГАНИ

Осим органа одлучивања, постоји читава лепеза помоћних органа задужених за припрему и извршење одлука из области безбедносне и одбрамбене политике. Улога Високог представника ЕУ за заједничку спољну и безбедносну политику ојачана је развојем безбедносне политике ЕУ. Наиме, његова улога у процесу управљања кризама је веома значајна, пошто доприноси утврђивању, праћењу, кохерентности и реализацији акције ЕУ.

Упркос чињеници да не поседује право иницијативе у оквиру другог стуба ЕУ, у пракси је установљена тзв. *квази-иницијатива* овог органа у оквиру спољне политике. То подразумева, у исто време, прихватање од стране националних представника ове нове улоге Високог представника. У области безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, Високи представник може председавати Комитетом за политичка и безбедносна питања, после консултација председавајућег, а нарочито када се ради о некој кризној ситуацији. Улога Високог представника у фази која претходи доношењу одлуке о предузимању војне акције у оквиру ЕУ је такође значајна. Наиме, у фази појављивања кризе у неком региону, он може да представи свој став о кризи Комитету за политичка и безбедносна питања. Он такође усмерава рад Сателитског центра ЕУ и стара се да овај центар подржава одлуке Савета министара и да подноси извештаје Комитету за политичка и безбедносна питања. Након доношења одлуке о предузимању војне акције од стране ЕУ, Високи представник је задужен за политичку контролу и стратегијско управљање, у

условима које одреди Савет. Ипак, ниједна прецизна одредба није донета да појасни ову функцију Високог представника.

Јачање улоге Високог представника имало је утицај и на јачање улоге генералног секретаријата Савета ЕУ. Повећање задатака Високог представника у области управљања кризама захтевало је и успостављање нових структура за остваривање тих задатака. „Стари“ генерални секретаријат¹²⁾ је вршио свој политички утицај „иза сцене“, на дискретан начин, преко активности председавајућег Уније. Ради се о институцији састављеној од правних служби и генералних директората који помажу председништву у раду. Насупрот томе, „нови“ генерални секретаријат почиње све више да обавља функције „на сцени“, на један видљивији начин. Његова структура је измењена, и сада се састоји од великог броја „јединица“, тј. служби које су укључене у анализу и процену ситуације у процесу који претходи доношењу одлуке о војној операцији ЕУ. Тако постоје политичка служба, ситуациони центар, штаб ЕУ, као и специјални представници који се шаљу у конфликтна подручја, а који су такође смештени у оквиру генералног секретаријата ЕУ.

Улога политичке службе, предвиђене декларацијом број 6 уговора из Амстердама, односи се на евалуацију интереса Уније у области спољне и безбедносне политике, брзог обавештавања у случају кризе и израду докумената који ће представљати опције за даље спровођење политике. Међутим, са стварањем тзв. ситуационог центра, улога политичке службе је сведена на формулисање препорука о могућем деловању Уније у неком конкретном случају. Циљ је да се омогући стратешка процена, као и пренос информација, будући да је раније била пракса да само националне службе дају информације о спољној политици Уније. Аналитичари су подељени око улоге политичке службе ЕУ: док једни инсистирају на значају рада ове службе, други, пак, сматрају да она остаје зависна од воље држава чланица да размењују информације у оквиру ове службе¹³⁾.

Насупрот амбивалентној улози политичке службе, чини се да је улога ситуационог центра веома значајна за кохерентност спољне и безбедносне политике ЕУ. Ради се о цивилно-војној инстанци

12) Поделу на „стари“ и „нови“ генерални секретаријат налазимо код Thomas CHRISTIANSEN, „Intra-institutional politics and inter-institutional relations in the EU/ towards coherent governance?“, *Journal of European Public Policy*, October 2001, vol.8, n°5, pp. 755-757.

13) MÜLLER-WILLE Bjorn Wilhelm Müller, „Thinking Security in Europe. Is There a European Security and Defence Identity?“, Thèse de doctorat, Université de Münster, p. 37.

институционалног оквира ЕУ, која је некада била интегрисана у оквиру политичке службе. Значај овог органа огледа се, пре свега, у томе што се у њему мешају дипломатске и војна културе држава чланица¹⁴). Његова основна улога је да свакодневно прати ситуацију и да припрема анализе и опције за Политичко-безбедносни комитет и Штаб ЕУ, а састоји се од 7 чланова из редова дипломатских представника и војних експерата (Француска, Велика Британија, Италија, Шпанија, Шведска, Холандија и Немачка). Овај орган располаже јавним и владиним изворима, укључујући и националне обавештајне службе, уколико тако државе одлуче. Упркос чињеници да је замишљен као кључни орган који обједињује војне и цивилне информације, његове анализе нису довољно прецизне и детаљне, будући да се овај орган често бави свакодневним извештајима и изјавама за штампу¹⁵). Такође, присуство војних официра доводи до мешања различитих метода рада, и условљава нижи степен транспарентности у унутрашњој процедури у односу на ранију праксу. Будући да је ситуациони центар успоставио институционалне односе са НАТО-ом, појавиле су се тешкоће у раду због недостатка безбедносних мера које се односе на осетљиве информације. Тако је Високи представник ЕУ за заједничку спољну и безбедносну политику покренуо иницијативу о измени дотадашње одлуке секретаријата о мерама заштите класификованих информација које се примењују на генерални секретаријат Савета ЕУ¹⁶). То је условило и реакцију Европског парламента, док неки аутори сматрају да се ради о „културном шоку“ који је безбедносна и одбрамбена политика ЕУ изазвала у развоју ЕУ¹⁷).

Штаб ЕУ је такође у надлежности Високог представника за заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ. Ради се о новооснованом, техничком органу¹⁸), који има троструку улогу: рано уз-

14) GÜSSGEN Florian, „Of Swiss Army and Diplomacy. A Review of the Union’s Diplomatic Capabilities“, Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics, n° 33, University of Catania, <http://www.fscpo.it/EuroMed/jmwp33.htm>.

15) MÜLLER-WILLE Bjorn Wilhelm, *op. cit.*, p. 37.

16) Décision 2000/C/239/01 du Secrétaire général du Conseil/Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune du 27 juillet 2000, relative aux mesures de protection des informations classifiées applicables au secrétariat général du Conseil, *Journal Officiel des Communautés européennes*, n° C 239, du 23 août 2000, p. 1.

17) MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET Gisela, *op. cit.*, p. 273.

18) Jean CHARPENTIER, „L’Union européenne et le maintien de la paix en Europe“, in François HERVOUET (dir.), *Démarche communautaire et construction européenne*, Paris, La Documentation française, 2000, vol.1, p.43.

буњивање, процену ситуације и стратешко планирање. У области раног узбуњивања, овај орган има задатак да планира, процењује и даје препоруке о концепту управљања кризама и општој војној стратегији, као и да спроводи одлуке и директиве Војног комитета. Штаб ЕУ има задатак да врши војну процену за потребе органа ЕУ, нарочито Високог представника ЕУ за спољну и безбедносну политику. Овај орган представља везу између Војног комитета и војних средстава која су на располагању ЕУ. Састоји се од пет дирекција: политика и планирање, обавештавање, операције и вежбе, логистика и средства, системи комуникације и информације. Штабом управља генерални директор. Служба за обавештавање у оквиру Штаба ЕУ има задатак да допринесе процени ситуације, брзом одговору и подршци европским операцијама, али њен задатак не укључује и прикупљање документације. Ова служба се састоји од најмање по једног стручњака из сваке државе чланице, који располажу везом са националном службом обавештавања, како би могли да приме информације из својих држава. Процене које ова служба врши прослеђују се генералном директору Штаба ЕУ, Војном комитету и националним службама обавештавања.

Осим Штаба ЕУ, образован је и Војни комитет ЕУ, који је највиши војни орган у оквиру Савета, и представља главни форум консултације и војне сарадње између држава чланица ЕУ у области превенције сукоба и управљања кризама. Овај орган надгледа све војне активности у оквиру ЕУ. Састављен је од шефова штабова држава чланица или њихових опуномоћених представника. Његова основна улога је да даје војна мишљења и да формулише препоруке које доставља Комитету за политичка и безбедносна питања. Мишљења и препоруке Војног комитета се нарочито односе на војне аспекте концепта управљања кризама, на процену ризика које могу да изазову одређене кризе, на војне аспекте политичке контроле операција и ситуација управљања кризама, на процену војних капацитета, војних односа ЕУ са европским чланицама НАТО-а које ни су чланице ЕУ, као и на финансијску процену операција и вежби. Он такође може и да доставља војне директиве Штабу ЕУ. У кризној ситуацији, Војни комитет шаље главну директиву Штабу ЕУ, који на основу тога треба да представи стратешке војне опције, и да их достави Војном комитету, који их даље прослеђује Комитету за политичка и безбедносна питања, уз његову процену и мишљење о концепту и плану операције. На основу војне опције коју Са-

вет министара одабере, Војни комитет одобрава израду директиве за планирање за команданта операције, и доставља Комитету за политичка и безбедносна питања мишљење о завршетку операције. У току операције, овај орган је задужен за надгледање и праћење извршења војне операције. Председник Војног комитета, који је изабран од Савета министара на препоруку Војног комитета, на период од три године, присуствује раду Комитета за политичка и безбедносна питања, где има право да учествује у расправама, као и у раду Савета министара ЕУ, када се ради о питањима везаним за одбрану. Он такође делује као војни саветник Високом представнику ЕУ за заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ када се ради о војним питањима.

II УЛОГА КОМУНИТАРНИХ ОРГАНА

Упоредо са јачањем органа међувладине сарадње, улога Европске комисије и Парламента је ослабљена са развојем европске безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Ова два органа су настојала да смање нарастајући јаз и да се активније укључе у развој ове политике.

1. Улога Европске комисије

Заједничка спољна политика ЕУ, и безбедносна и одбрамбена политика као њен део, представљају основни али не и једини инструмент спољне акције ЕУ. Спољна акција ЕУ обухвата и инструменте који припадају „првом стубу“ Уније, а којима управља Европска комисија (економске, хуманитарне мере итд). Спољна акција ЕУ треба, дакле, да буде резултат усклађености првог и другог стуба ЕУ, а развој европске безбедносне и одбрамбене политике ЕУ још више подвлачи неопходност повезаности два стуба Уније, али га истовремено и чини комплекснијим. У ствари, координација и кохерентност између институција у области спољне акције ЕУ, „мантра“ која је годинама понављана од стране европских званичника, још теже се могу постићи образовањем нових органа који су задужени за развој безбедносне политике ЕУ.

Европска комисија је од самог почетка развоја безбедносне политике ЕУ настојала да што активније буде укључена у процес, посебно ако се има у виду да управљање кризама није подразумевало само војне аспекте управљања кризама, већ такође и цивилне аспекте управљања кризама. Почетна иницијатива односила се на

заједнички приступ Савета и Комисије у процесу управљања кризама. Наиме, Високи представник за заједничку спољну и безбедносну политику и Комисија су заједнички представиле документ под називом „Побољшање кохерентности и ефикасности Европске уније у области превенције сукоба“, на састанку Европског савета у Ници 8. децембра 2000. године. У документу се истиче да је превенција сукоба један од приоритета спољне акције ЕУ, и да је неопходно да се превазиђу недостаци усклађености свих инструментата спољне акције ЕУ, као и да се развију средњорочне и дугорочне превентивне мере, нарочито на пољу јачања дипломатије и побољшања капацитета деловања ЕУ. Ипак, и поред тога што је овај извештај представљао заједнички допринос Високог представника и Европске комисије, спровођење мера предвиђених ових извештајем довело је до несугласица између ове две институције. Тако је Савет министара ЕУ инсистирао да Комитет за политичка и безбедносна питања буде једина инстанца која ће имати приступ свим информацијама, предлозима и иницијативама у области превенције сукоба и управљања кризама. Комисија није делила то мишљење, и у Комуникацији о превенцији сукоба која је објављена 11. априла 2001. године¹⁹⁾, она је заступала становиште о „заједничком европском приступу“ у области превенције сукоба. Овај „интегрисани“²⁰⁾ приступ тежио је да обједини све аспекте управљања кризама: економски развој, развој демократије и владавине права, поштовање људских права, итд. У циљу спровођења овог приступа, неопходно је, према мишљењу Комисије, да ова институција мобилише сва расположива средства како би се решили узроци евентуалних сукоба и избегле тензије које би довеле до отворених сукоба.

Приступи Савета и Комисије потврђују два различита становишта, која ипак нису контрадикторна. Савет, са своје стране, истиче да је неопходно да Комитет за политичка и безбедносна питања има кључну улогу у процесу управљања кризама, док Комисија подвлачи неопходност побољшања инструментата које Унија већ поседује. Ова два приступа указују такође и на неопходност постојања политичке воље за међуинституционалну сарадњу и кохерентност у деловању.

19) Communication de la Commission sur la prévention des conflits, COM (2001) 211 final, 11 avril 2001.

20) Chris PATTEN, „Prévention des conflits, gestion des crises : une contribution européenne“, *Politique étrangère*, juillet-septembre 2001, n°3, p. 651.

Иако Комисија није формално укључена у сам процес управљања кризама, тачније у развој безбедносне и одбрамбене политике ЕУ која потпада под други стуб Уније и израз је међувладине сарадње, не може се ни порећи њен значај у процесу управљања кризама. У једном општем смислу, улога Комисије је да омогући кохерентност операције управљања кризама на дужи рок. На пример, напори Комисије да стабилизује ситуацију у неком кризном региону разним дугорочним програмима економског опоравка значајан су елемент процеса управљања кризама. Стога је улога Комисије значајна и за развој европске безбедносне и одбрамбене политике, јер не ради се само о слању трупа у кризно подручје, већ и о дугорочном опоравку тог подручја. Отуда је и неопходно да Комитет за политичка и безбедносна питања и Комисија сарађују. Према постојећој процедури, један представник Комисије присуствује раду Комитета за политичка и безбедносна питања, а приликом појаве кризе у неком подручју, Комисија даје Комитету информације о свим расположивим средствима Уније која могу бити употребљена у решавању дате кризе. Ипак, односи Комисије са органима који учествују у раду европске безбедносне и одбрамбене политике ЕУ су скромни, јер није успостављена сарадња ни са Војним комитетом ЕУ ни са Штабом ЕУ.

Када Савет усвоји одлуку о некој операцији, он позива Комисију да изнесе своје предлоге о спровођењу те одлуке, имајући у виду комунитарне инструменте којима Комисија управља. Међутим, Комисија не поседује јединице за планирање и брзо реаговање. У области превенције сукоба, она располаже једним комитетом, састављеним од четири члана, који потпада под надлежност комесара за спољне послове, и који је одговоран за улогу Комисије у области ЗСБП-а и за координацију свих њених активности у области спољних односа. У реализацији овог задатка, комитету помаже директорат А који потпада под директорат RELEX. У оквиру директората А постоји једна јединица за превенцију сукоба и цивилно управљање кризама, која је одговорна за анализу превенције сукоба²¹⁾. Са овако скромним особљем, Комисији је тешко да се активније укључи у процес цивилног управљања кризама. Треба поменути и да је Високи представник за спољну политику ЕУ изнео, у јулу 2003. године, предлоге за јачање капацитета за планирање у оквиру генералног

21) Bjorn Wilhelm MÜLLER-WILLE, „Thinking Security in Europe. Is There a European Security and Defence Identity?“, Thèse, Münster, Université de Münster, 2003, 243 p, pp. 32-43.

секретаријата. Комисија је на овај предлог одговорила својим предлогом представљеним у септембру исте године, када је изнела став да будући капацитети за планирање не треба да буду смештени само у оквиру Савета, и да, уосталом, такви капацитети већ постоје у оквиру Комисије, те да би то довело до њиховог дуплирања²²⁾. За разлику од Савета, Комисија фаворизује интегрисани приступ у развоју капацитета за планирање, и предлаже оснивање једне међуинституционалне агенције, која би служила као заједничка основа за све цивилне мисије ЕУ.

Различити ставови Савета и Комисије око развоја капацитета за планирање у области цивилних операција потврђују тежњу обе институције да поседују овлашћења у овој области. Комисија је већ дуго укључена у процесе реконструкције након завршетка сукоба, и у процесу превенције сукоба. Ипак, она не поседује искуство у планирању и подршци при управљању кризама, што укључује и слање цивилног особља. Савет, са своје стране, заступа интегрисани приступ цивилног и војног управљања кризама, и сматра да обе области треба да се реализују у оквиру међувладине сарадње, дакле другог стуба Уније. Различите позиције Савета и Комисије такође су последица и различитих тумачења појма цивилног управљања кризама. Савет инсистира на ограничењу појма управљања кризама. Комисија, напротив, сматра да је цивилно управљање кризама у оквиру безбедносне и одбрамбене политике ЕУ значајно политичко средство, али да постоји читава лепеза средстава за цивилно управљање кризама у оквиру првог стуба Уније.

2. Улога Европског парламента

Као и Европска комисија, и Европски парламент је разним иницијативама настојао да буде више укључен у развој безбедносне политике ЕУ. Воља држава чланица ЕУ да омогуће Унији да поседује одговарајуће органе и војне снаге подразумева и покретање питања о демократској контроли ове нове политике ЕУ. Међутим, ово питање као да је било заборављено у закључцима и извештаји-

22) „Comments by the Services of the European Commission on the Paper of 25 July 2003 presented by the Secretary General/High Representative on Planning and Mission Support capability for EU Civilian Missions“, in Catriona GOURLAY, „ Feasibility Study on the European Civil Peace Corps“, 2004, ISIS Europe, p. 9.

ма Европског савета у Келну и Хелсинкију, а и националне владе су ретко покретале ову проблематику у јавности²³⁾.

Улога Европског парламента у области безбедносне и одбрамбене политике ЕУ је скромнија него у домену спољне политике ЕУ²⁴⁾. Основни разлог лежи у томе што одредбе о безбедносној политици нису унете у уговор из Нице. То значи да органи који су формирану у домену безбедносне и одбрамбене политике немају никакву обавезу парламентарног информисања и консултовања. Међутим, у пракси, Савет министара и председништво ЕУ су проширили одредбе члана 21 Уговора о ЕУ и на ову област²⁵⁾, те тако министар одбране државе која председава ЕУ информиса Европски парламент о војним аспектима безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Државе чланице немају обавезу да консултују Европски парламент пре него што донесу одлуку о слању трупа у оквиру једне војне операције ЕУ : то право припада националним парламентима. Исто тако, безбедносна политика ЕУ уноси новину у односу на дотадашњу спољну политику ЕУ, јер Европски парламент поседује ограничени приступ тзв. „осетљивим“ информацијама у области безбедности и одбране. Тачније, 26. јула 2000. године, петнаест држава чланица ЕУ је постигло договор да се донесе одлука која онемогућава јавни приступ неким информацијама из области безбедносне и одбрамбене политике ЕУ. Та одлука је донета 27. јула 2000. године, и односи се на мере заштите класификованих информација²⁶⁾. Према овој одлуци, информације које су класификоване као TRES SECRET/TOP SECRET²⁷⁾, SECRET²⁸⁾ и CONFIDEN-

23) Frederic JENSEN, „ Filling the accountability gap in the CESDP : the parliamentary deminision “, *European Security Review*, October 2000, n°2, <http://www.cesd.org/esr>.

24) Giovanna BONO, „ The European Convention and Common Foreign and Security Policy : More Defence, Less Security “, *Peace Studies Papers*, Working Paper 7, 2004, <http://www.brad.ac.uk/acad/pubs/pdf>.

25) Wolfgang WAGNER, „ The Evolution of CFSP Institutions : Where Does Democratic Accountability Stand ? “, *International Spectator*, April-June 2004, vol. XXXIX, n°2, p. 56.

26) Décision 2000/C/239/01 du Secrétaire général du Conseil/Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune du 27 juillet 2000, relative aux mesures de protection des informations classifiées applicables au secrétariat général du Conseil, *Journal Officiel des Communautés européennes*, n°C 239, du 23 août 2000, p.1.

27) Ради се о информацијама „чије би неовлашћено ширење могло да изазове веома озбиљну штету интересима Европске уније или једне или више њених држава чланица“ (чл.2.1 одлуке).

28) Реч је о информацијама „чије би неовлашћено ширење могло озбиљно да угорзи интересе ЕУ или једне или више њених држава чланица“ (чл.2.1).

TEL²⁹⁾, а односе се на област безбедности и одбране, не могу бити јавно доступне. Ради се о 3% докумената из области безбедносне политике ЕУ. Разлог за доношење ове одлуке треба тражити у односу између Европске уније и НАТО-а у области безбедности. Неки аутори наводе да је НАТО (САД) инсистирао на ограничењу приступа информација због очувања војних тајни³⁰⁾. Након доношења ове одлуке, Холандија је 9. октобра 2001. године поднела тужбу Суду правде Европских заједница, сматрајући да ова одлука представља кршење члана 225 Уговора из Амстердама, који предвиђа процедуру саодлучивања између Европског парламента и Савета о питању транспарентности.

Ипак, решење ове ситуације пронађено је у потписивању међуинституционалног споразума између Европског парламента и Савета 20. новембра 2002. године, који се односио на приступ Парламента „осетљивим“ информацијама Савета у области безбедности и одбране³¹⁾. Према одредбама овог уговора, председник Парламента или председник Комисије за спољне послове, људска права, безбедносну и одбрамбену политику Парламента може затражити да председник Савета или генерални секретар/високи представник за заједничку спољну и безбедносну политику ЕУ доставе Парламенту информације о развоју у области безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, укључујући и приступ осетљивим информацијама. Исто тако, председник Европског парламента, као и један специјални комитет, којим председава председник Комисије за спољне послове, људска права, безбедносну и одбрамбену политику, и који је састављен од четири члана, биће информисани од стране председавајућег Савета или генералног секретара/високог представника за заједничку спољну и безбедносну политику о садржају осетљивих информација када су ове информације неопходне Парламенту за извршење овлашћења која су му поверена Уговором о ЕУ. Специјални комитет неће бити овлашћен да дели осетљиве информације које је добио од осталих чланова Парламента. Уговор не утврђује

29) Реч је о информацијама „чије би неовлашћено ширење могло да штети интересима ЕУ или једне или више њених држава чланица“ (чл. 2.1).

30) Frederic JENSEN, „Military Secrecy in the EU Council provokes legal challenges“, *European Security Review*, October 2000, n°2.

31) Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen et le Conseil du 20 novembre 2002, concernant l'accès du Parlement européen à des informations sensibles du Conseil dans le domaine de la politique de sécurité et de défense, *Journal Officiel des Communautés européennes*, n°C 298, du 30 novembre 2002, p.1.

прецизно области у којима Савет треба да даје осетљиве информације Европском парламенту. Чини се да то укључује не само информације о војном већ и о цивилном управљању кризама. Такође, уговор предвиђа да информације пореклом из трећих држава или међународних организација могу бити прослеђене Парламенту само уз пристанак тих држава или организација.

Према неким ауторима, овај уговор не даје Парламенту право приступа класификованим информацијама, већ даје овлашћење Савету да одлучи када ове информације могу бити подељене са Парламентом, а то је онда „када је то неопходно и могуће имајући у виду природу и садржај информација“³²⁾. Ревизија уговора је предвиђена након две године на захтев Савета или Парламента. Међутим, и поред незадовољства посланика одредбама овог уговора, Парламент није поднео захтев за његову ревизију, већ се више посветио саставу специјалног комитета, што је очигледан пример његовог мањка амбиције.

Парламентарна контрола европске безбедносне и одбрамбене политике ЕУ се врши путем индивидуалне контроле националних парламената. Ипак, ова контрола има неколико недостатака. Наиме, за разлику од Европског парламента који има привилегован положај у области приступа информацијама који се односе на безбедносну политику ЕУ, али мало формалних овлашћења у погледу демократске контроле ове политике, национални парламенти, који су одговорни за контролу одлука које су донете у области међувладине сарадње на нивоу ЕУ (а то је и безбедносна политика ЕУ), немају директан приступ информацијама о процесу доношења одлука на нивоу ЕУ у области безбедности и одбране. Сваки национални парламент је информисан од стране своје владе о питањима везаним за безбедносну политику ЕУ. То значи да национални парламенти не примају директно информације о припреми одлука и мишљења других влада и њихових парламената, јер не постоји механизам који би националним парламентима омогућио да колективно сарађују са европским институцијама и да директно примају информације о одлучивању у области безбедносне политике ЕУ. Дакле, национални парламенти не могу да имају целовити преглед политике вођене на европском нивоу, што их ставља у ситуацију да се изјашњавају о финансијским контрибуцијама своје земље у слу-

32) Wolfgang WAGNER, „The Democratic Control of Military Power Europe“, Paper prepared for the presentation at the University of Oslo, 12 april 2005.

чају једне војне мисије предузете у оквиру ЕУ, као и о слању трупа, а да притом немају директан приступ информацијама о европској безбедносној политици и њеном развоју. Стога је неопходно да национални парламенти буду информисани о развоју безбедносне политике ЕУ, јер се ради о осетљивој области која доводи у опасност животе војника. Неки аутори наводе да је овај мањак информација посебно био очигледан у Великој Британији приликом одржавања прве конференције о европским капацитетима 2000. године, када су медији наглашавали да се радило о образовању „европске војске“³³⁾.

Такође, модели учешћа националних парламената у процедури доношења одлука о слању војних снага су веома различити у државама чланицама ЕУ. Једни аутори разликују моделе „активних“ и „слабих“ парламената³⁴⁾, док други наводе поделу на парламенте који имају тзв. контролу „ex-ante“ и „ex-post“³⁵⁾. Такође постоји разлика између оних држава чланица ЕУ у којима је неопходна сагласност парламента о слању војних трупа, и држава у којима та обавеза не постоји. Тако је у земљама као што су Немачка, Холандија, Данска, Аустрија, Шведска и Ирска, неопходна сагласност парламента за одлуку о слању војних снага у међународним војним операцијама. У другим државама, као што су Француска и Велика Британија, парламенти само поседују право на информисање о слању војних трупа. У Француској, члан 35 Устава захтева гласање парламента (простом већином) о објави рата, али Устав не садржи ниједну одредбу о обавези владе према парламенту када је реч о слању војних снага. Слична ситуација је у Великој Британији где не постоје уставне одредбе о обавези владе према парламенту³⁶⁾. Ове разлике око улоге парламената у области безбедности и одбране онемогућавају развој заједничких минималних стандарда за парламентарно учешће у одлукама о слању војних снага на

33) Jolyon HOWORTH, „European Defence and Changing Politics of the European Union : Hanging Together or Hanging Separately?“, *Journal of Common Market Studies*, November 2001, vol. 39, n° 4, p. 779.

34) Suzana-Elena GAVRILESCU, „Parliamentary Scrutiny of European Security and Defence Policy : Is There Anybody in Charge ?“, *Perspectives: Central European Review of International Affairs*, 2004, vol. 22, p. 79.

35) Wolfgang WESSELS, „The Parliamentary Dimension of CFSP/ESDP – Options for the European Convention“, p. 226.

36) Assemblée de l'Union de l'Europe occidentale, „Le contrôle des parlements nationaux sur l'intervention à l'étranger des forces armées engagées dans les missions internationales : état de législation“, Document A/1762, 4 décembre 2001, par. 25.

нивоу ЕУ у оквиру њене безбедносне политике. У пракси, односи Европског парламента и националних парламената су ограничени и сведе се на позиве упућене председницима националних комитета за спољне послове држава чланица да присуствују седницама Европског парламента два-три пута годишње, како би се дискутовало о питањима из области безбедности и одбране. Ови састанци су, међутим, лишени одговарајућег институционалног оквира за праћење развоја безбедносне политике ЕУ у периодима након тих састанака.

III ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Специфичност безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, њена цивилна и војна природа, условљава постојање једне мешовите структуре у институционалном систему ЕУ, која почива на неопходности усклађивања деловања појединачних актера (државе чланице), органа међувладине сарадње (Савет министара, Европски савет) и комунитарних институција (Европска комисија, Европски парламент). Ова структура је комплексна, и често доводи до неусклађености деловања ЕУ на плану спољне и безбедносне политике, што неке ауторе наводи на став да је развој безбедносне и одбрамбене политике ЕУ још више нагласио недовољно развијену кохерентност у спољној акцији ЕУ³⁷⁾. Тзв. „хоризонтална“ кохерентност (национално/супранационално) чини се још комплекснијом са успостављањем нових органа безбедносне и одбрамбене политике ЕУ, јер ова комплексност доводи до конкуренције у раду органа и до преплитања функција, и намеће, као императив, јачање координације различитих актера укључених у ову политику.

Безбедносна и одбрамбена политика ЕУ појачава националну компоненту у институционалном систему ЕУ, јер је заснована на принципу међувладине сарадње и нема за циљ да образује једну једину, заједничку безбедносну и одбрамбену политику. Међутим, сама чињеница да је ова политика уведена у институционални систем ЕУ указује на то да национална сувереност није више апсолутна у овој области, чему доприноси и концепција комунитарне Европе у којој државе „делегирају“ своја овлашћења, и која ремети концепцију „класичне суверености“. Развој Европске уније, и њене

37) Simon DUKE, „CESDP: Nice’s Overtrumped Success?“, *European Foreign Affairs Review*, June 2001, vol. 6, n 2, p.170.

спољне и безбедносне политике указује на кретање у правцу једног облика пост-модерне државе чија се влада ослања на управљање на више нивоа, и која је заснована на националним и супранационалним институцијама. У области спољне политике, безбедности и одбране, суочавају се две концепције: традиционална дефиниција безбедносне и одбрамбене политике, која је искључиво национална, и која се показује недовољном у новом окружењу захтевајући све већу повезаност држава, и нова дефиниција која би укључивала управљање на више нивоа. Чини се да ће у овом новом правцу бити усмерен утицај европске спољне, безбедносне и одбрамбене политике на институционални систем ЕУ.

ЛИТЕРАТУРА

- Antonio MISSIROLI, „Qui décide et comment ça marche?“ in Nicole GNESOTTO (dir.), *La politique de sécurité et de défense de l'UE : les cinq premières années (1999-2004)*, Paris, Institut d'Etudes de sécurité de l'Union européenne, 2004.
- Gisela MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, „The New CFSP and ESDP Decision Making System of the European Union“, *European Foreign Affairs Review*, September 2002, vol. 7, n 3.
- MARILLER, *Quelle stratégie pour l'Europe de la défense?* Paris, Economica, 2006.
- Simon DUKE, „CESDP: Nice's Overtrumped Success?“, *European Foreign Affairs Review*, June 2001, vol. 6, n 2.
- Denys SIMON, *Le système juridique communautaire*, Paris, Presses universitaires de France, 2001.
- Paolo PONZANO, „Le COREPER et la Commission européenne“, in Denys SIMON, Vlad CONSTANTINESCO (dir.), *COREPER dans tous ses états*, Strasbourg, Presses universitaires de Strasbourg, 2000.
- Gilles ANDREANI, „Why Institutions Matter“, *Survival*, Summer 2000, vol. 42, n 2.
- Jolyon HOWORTH, „European Defence and Changing Politics of the European Union: Hanging Together or Hanging Separately?“, *Journal of Common Market Studies*, November 2001, vol. 39, n 4.
- Suzana-Elena GAVRILESCU, „Parliamentary Scrutiny of European Security and Defence Policy: Is There Anybody in Charge?“, *Perspectives: Central European Review of International Affairs*, 2004, vol. 22.
- Wolfgang WAGNER, „The Democratic Control of Military Power Europe“, Paper prepared for the presentation at the University of Oslo, 12 avril 2005.

- Giovanna BONO, „The European Convention and Common Foreign and Security Policy: More Defence, Less Security“, *Peace Studies Papers*, Working Paper 7, 2004, <http://www.brad.ac.uk/acad/pubs/pdf>.
- Wolfgang WAGNER, „The Evolution of CFSP Institutions: Where Does Democratic Accountability Stand?“, *International Spectator*, April-June 2004, vol. XXXIX, n 2.
- Toje ASLE, „The Consensus-Expectations Gap: Explaining Europe’s Ineffective Foreign Policy“, *Security Dialogue*, June 2008, vol.39, n 1.

Dejana Vukcevic

Institute for Political Studies, Belgrade

Resume

Cet article tend à présenter l’influence des organes chargés de développement et la mise en œuvre de la politique de sécurité et de défense de l’UE sur le système institutionnel actuel de l’UE, qui se reflète, avant tout, par un renforcement de coopération intergouvernementale dans le cadre du deuxième pilier de l’UE. La développement et la mise en œuvre de la politique européenne de sécurité et de défense est confié à un ensemble distinct d’organes, qui sont „ séparables mais non séparés “ du reste des institutions de l’Union européenne. Ces organes renforcent le principe de l’intergouvernementalisme, puisque le développement de la politique de sécurité et de défense n’est concevable que comme l’expression d’une coopération intergouvernementale préservant la souveraineté nationale. Cela est surtout évident dans l’analyse de l’interaction des structures politico-militaires de l’UE (I), mais aussi de l’affaiblissement du rôle des organes communautaires dans ce domaine (II).

Mots clefs: *politique européenne de sécurité et de défense, politique étrangère et de sécurité de l’UE, système institutionnel.*