

УНИВЕРЗИТЕТ У БЕОГРАДУ  
ФАКУЛТЕТ ПОЛИТИЧКИХ НАУКА

НИКОЛЕТА Р. ТОМОВИЋ

**КОНТИНУИТЕТ И ПРОМЈЕНЕ У  
СПОЉНОЈ ПОЛИТИЦИ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА

Београд, 2017. године

**Ментор:**

проф. др Слободан Самарцић, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука

**Чланови комисије:**

проф. др Маја Ковачевић, Универзитет у Београду, Факултет политичких наука

др Дејана Вукасовић, Институт за политичке студије ИПС

Датум одбране: \_\_\_\_\_

## **Наслов докторске дисертације:** Континуитет и промјене у спољној политици Европске уније

### **Резиме:**

У раду се анализира процес развоја спољне и безбједносне политике Европске уније, идентификују кључни елементи који су омогућили континуитет у њеном развоју, као и кључне промјене које су подстакле већу политичку интеграцију држава чланица. Циљ дисертације је усмјерен ка истраживању кључних догађаја који су мотивисали државе ЕУ да унаприједи ниво политичке интеграције, као и идентификовању кључних препрека које онемогућавају заузимање истовјетних спољнополитичких ставова држава чланица у дјеловању на међународном плану.

Сходно томе, предмет истраживања подразумијева објашњење институционалног оквира и начина функционисања спољне политике Европске уније, сагледавајући политичке, историјске, нормативне трендове њеног развоја, те идентификујући елементе континуитета, као и елементе кључних промјена које је карактеришу. Европска унија је интензивно, иако не са већим успјесима, градила свој политички идентитет, како би изградила ефикасан механизам као одговор на глобалне и регионалне изазове. У том циљу, Европска унија је, од Мاستрихта до Лисабона, развијала и унапређивала нормативни и институционални оквир заједничке спољне и безбједносне политике. Управо је рад усмјерен ка истраживању питања колико је формализовање, институционализација и само спровођење спољне и безбједносне политике утицало на јачање позиције ЕУ на међународној сцени и профилисање њеног спољнополитичког идентитета. Уједно, сагледавајући могућности даљег и дубљег интегрисања чланица, истраживање даје одговор на питање да ли, и у којој мјери су вишедеценијски напори ка изградњи европске спољне политике успјели да преобликују националне спољне политике. У том циљу, рад је усмјерен и ка дефинисању кључних изазова и препрека развоја ЗСБП, како оних који потичу из нормативног и институционалног оквира, тако и оних који потичу из дјеловања самих држава чланица, а који онемогућавају Унији да оствари значајније успјехе у стварању заједничке спољне политике. На тај начин,

истраживање даје одговор на питање да ли је јединствен наступ држава чланица, када је у питању спољна и безбједносна политика ЕУ, могућ, и у којој мјери.

Институционална и нормативна ограничења, непостојање политичке воље код држава чланица за одрицањем од суверенитета и комунитаризацију те области, очигледан утицај националних спољних политика, националних интереса и националних стратешких традиција држава чланица на обликовање европске спољне политике, „стратешка хетерогеност“ ЕУ и неусклађеност различитих националних интереса и стратешких политика, несагласност држава чланица и по питању односа према НАТО савезу, само су неки од изазова и ограничења која онемогућавају веће успјехе у развоју европске спољне политике. С тим у вези, рад истражује како се ова ограничења рефлектују на спровођење заједничке спољне и безбједносне политике у пракси. Додатно, рад истражује да ли и у којој мјери облици флексибилне сарадње представљају кључ даљег развоја ЗСБП или „диференцирана интеграција“ отежава свеукупни развој европске интеграције у смјеру стварања „Европе у више брзина“.

Истраживање подразумијева и утврђивање могућих праваца дубље интеграције у домену спољне политике између чланица Уније, те даје анализу могућих исходишта развоја различитих видова међувладине сарадње чланица у домену заједничког спољнополитичког дјеловања, али и могућности јачања надлежности институција Уније у тој области. Перспективе развоја европског спољнополитичког идентитета и достигнућа спољне и безбједносне политике су истражене кроз призму теорије међувладиних односа, као и либералне теорије међувладиних односа, док је предмет истраживања објашњен кроз перспективу теоријског приступа новог институционализма, као и теорије управљања на више нивоа.

**Кључне ријечи:** Европска унија, спољна политика, идеја Европе, европски идентитет, теорије европске интеграције, европска политичка сарадња, спољна и безбједносна политика ЕУ, европска интеграција, диференцирана интеграција, европеизација.

**Научна област:** Политичке науке

**Ужа научна област:** Међународне и европске студије

**УДК број:**

327(4-672ЕУ)

355(4-672ЕУ)

**Title of PhD thesis:** Continuity and changes in the foreign policy of the European Union

**Summary:**

The paper analyses the process of development of the European Union's foreign and security policy, it identifies key elements that have enabled continuity in its development, as well as key changes that have inspired greater political integration of member states. The goal of the dissertation is researching key events that have motivated the EU countries to improve the level of political integration and identifying key obstacles that prevent member states to take identical foreign policy positions in taking action on the international plane.

Accordingly, the subject of research implies an explanation of the institutional framework and the fashion of functioning of the European Union's foreign policy, taking into account political, historical and normative trends of its development and identifying continuity elements, as well as key changes that characterize it. The European Union has built its political identity intensively, although not with major success, in order to make effective mechanism in response to global and regional challenges. To that end, the European Union has developed and improved the normative and institutional framework of a common foreign and security policy from Maastricht to Lisbon. This paper is focused on exploring to what extent have formalization, institutionalization and the mere implementation of foreign and security policy influenced the strengthening of the EU position on the international scene and the profiling of its foreign policy identity. At the same time, taking into account the possibility of further and deeper integration of the EU members, this dissertation gives the answer to the question whether and to what extent the decades-long efforts to build the European foreign policy have given results in reforming national foreign policies. To this end, the paper is focused on defining the key challenges and obstacles to the development of the CFSP, both those that originate from the normative and institutional framework, as well as those that arise from the actions of the member states themselves, which prevent the Union from achieving significant successes in creating a common foreign policy. In this way, the research gives an answer to the question whether and to what extent the individual presence of member states is possible when it comes to the EU foreign and security policy.

Institutional and normative constraints, the absence of political will of member states to waive sovereignty and communitarization of the area, the evident influence of national foreign policies, national interests and national strategic traditions of member states on designing European foreign policy, the "strategic heterogeneity" of the EU and disparity of different national interests and strategic policies, disagreement of member states regarding NATO alliance relations are just some of the challenges and limitations that make any major success in the EU foreign policy development impossible. In this regard, the paper researches how do these constraints reflect on implementing a common foreign and security policy in practice. In addition, it also researches whether and to what extent forms of flexible cooperation are the key to further development of the CFSP or "differential integration" makes the overall development of European integration in creating "Europe with more speeds" more difficult.

The research implies identifying possible directions of deeper integration in the domain of foreign policy between the members of the Union and it provides an analysis of the possible outcomes of the development of various forms of intergovernmental cooperation among members in the domain of common foreign policy, but also the opportunities to strengthen the competence of the Union institutions in the field. The perspectives of the development of the European foreign policy identity and the achievements of foreign and security policy have been explored through the prism of the theory of intergovernmental relations, as well as the liberal theory of intergovernmental relations, while the subject of research is explained through the perspective of the theoretical approach of new institutionalism as well as the theory of multi-level governance.

**Key words:** The European Union, foreign policy, the idea of Europe, European identity, theories of European integration, European political cooperation, foreign and security policy of the EU, European integration, differentiated integration, Europeanisation.

**Scientific area:** Political science

**Narrow scientific field:** International and European studies

**UDC number:**

327(4-672EU)

355(4-672EU)

## Садржај

### Увод

#### I Европска унија: међународна организација или наднационална заједница

- 1.1. Идеја Европе и зачеци политичке интеграције
- 1.2. Од међудржавне сарадње ка наднационалности - кључне фазе европске интеграције
- 1.3. Федерални или конфедерални концепт развоја ЕЗ
- 1.4. Трагање за европским (спољнополитичким) идентитетом
- 1.5. Теорије европске интеграције
- 1.6. Теоријске расправе о развоју спољне политике ЕУ

#### II Политички идентитет ЕУ – процес постепене конституционализације европске спољне политике

- 2.1. Развој идеје политичког уједињавања након Другог свјетског рата
- 2.2. Неуспјели покушаји политичког интегрисања европских држава током хладног рата
- 2.3 Почетни кораци у формализовању и институционализацији спољне политике ЕУ
- 2.4 Грађење илузорне спољне политике: од Мастрихта до Амстердама
- 2.5 Кораци ка заједничкој спољној политици: од Амстердама ка Лисабону
- 2.6. Од спољне политике ка политици одбране ЕУ

#### III Концепт спољне политике у XXI вијеку и Европска унија

- 3.1 Заједничка спољна и безбједносна политика ЕУ у Лисабонском уговору
- 3.2. Природа спољне политике ЕУ: циљеви и вриједности заједничке спољне политике и безбједносне политике
- 3.3. Правне основе за доношење одлука, средства и инструменти спољне политике ЕУ
- 3.4. Облици флексибилне сарадње – спас или крах европске спољне и безбједносне политике

#### IV Континуитет и промјене у спољној политици ЕУ

- 4.1. Спољна и безбједносна политика ЕУ у пракси - донети и учинци европске спољне политике



4.2. Европска одбрана – ЕУ као цивилна или војна сила?

4.3. Да ли ЕУ има заједничку спољну политику?

V Изазови развоја и спровођења спољне политике Европске уније

5.1 Институционални и нормативни изазови развоја спољне и безбједносне политике

5.2. Капацитети ЕУ да води заједничку спољну политику – кључне препреке спровођења спољне политике

5.3. Спољна политике ЕУ и националне политике држава чланица

Закључак: Будућност европског спољнополитичког идентитета

## Увод

Развојем заједничке спољне и безбједносне политике, унапређењем спољнополитичког дјеловања, те развојем европске безбједносне и одбрамбене политике у постхладноратовском периоду, Европска унија је настојала да јача своју позицију глобалног актера и креатора међународне политике. Тако је Унија у посљедње двије деценије постигла значајне успјехе у институционализацији спољне и безбједносне политике, као и развоју конкретних инструмената за њено спровођење.<sup>1</sup> Међутим, за развој заједничке спољне и безбједносне политике није било довољно створити одговарајући институционални оквир, већ је неопходно обезбиједити одговарајуће услове да дефинисани циљеви буду спроведени у дјело. Иако је уговорима из Рима, Мастрихта, Амстердама, Нице, Лисабона предвиђено да државе чланице избјегавају вођење националне спољне политике која може угрозити европску спољну и безбједносну политику, ријетки су примјери у којима су чланице Европске уније заступале истовјетне спољнополитичке ставове. Упркос чињеници да је Унија, од установљавања заједничке спољне и безбједносне политике, покренула преко 30 цивилних и војних мисија, отворено је питање колики је напредак заиста остварен на плану операционализације тог концепта.

У посљедњих неколико година, посебно због нарастајућих опасности по безбједност, спољна и безбједносна политика је постала једна од најзначајних јавних политика Европске уније. Упркос многобројним изазовима, од којих се највише истичу руковођење националним интересима и спољнополитичким приоритетима од стране држава чланица, Унија је тежила дефинисању *заједничке* спољне и безбједносне политике. Међутим, дубоке разлике држава чланица по питању развоја политичке интеграције, отворило је питање да ли чланице заиста имају амбицију да Унију развијају као значајног политичког актера на међународној сцени. Њихова дубока неслагања, као и често опозитни спољнополитички интереси узрок су слабог политичког утицаја и неуспјеха у изградњи европског политичког идентитета.

---

<sup>1</sup> Видјети више: Николета Томовић, „Европска унија на међународној сцени – изазови заједничке спољне и безбједносне политике“, у Илија Вујачић и Никола Бељинац (урс.), *Нова Европа и њена периферија*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду и Удружење за политичке науке Србије, Београд, 2015, стр. 207-229.

У раду ће бити анализиран процес развоја спољне и безбједносне политике Европске уније, идентификовани кључни елементи који су омогућили континуитет у њеном развоју, као и кључне промјене које су подстакле већу политичку интеграцију држава чланица. Циљ дисертације ће бити усмјерен ка истраживању кључних догађаја који су мотивисали државе ЕУ да унаприједи ниво политичке интеграције, као и на идентификовање кључних препрека које онемогућавају заузимање истовјетних спољнополитичких ставова држава чланица у дјеловању на међународном плану.

Дјеловање Европске уније у међународним односима, уколико га шире дефинишемо, обухвата међународне економске односе, заједничку трговинску политику, дјеловање ЕУ у међународним финансијским и економским институцијама и организацијама, заједничку спољну и безбједносну политику, као и заједничку безбједносну и одбрамбену политику у оквиру ЗСБП. Тако је Уговор из Лисабона област заједничке спољне и безбједносне политике инкорпорирао у ширу област спољних активности Европске уније која обухвата: *заједничку трговинску политику* (уређена члановима 206. и 207. наслова II петог дијела Уговора о функционисању ЕУ), *сарадњу са трећим државама и хуманитарну помоћ* (наслов III петог дијела Уговора о функционисању ЕУ). У оквиру сарадње са трећим државама и пружања хуманитарне помоћи спада *сарадња у циљу помоћи државама у развоју* (чланови 208-211), *економска, финансијска и техничка сарадња са трећим државама* (чланови 212. и 213), *хуманитарна помоћ* (чл. 214), *рестриктивне мјере* (члан 215. наслова IV петог дијела Уговора о функционисању ЕУ), *међународни уговори* (чланови 216-219. наслова V петог дијела Уговора о функционисању ЕУ), *односи Европске уније са међународним организацијама, трећим државама и делегацијама ЕУ* (чланови 220. и 221. наслова VI петог дијела Уговора о функционисању ЕУ, који носи назив „Међународне активности Уније“) и *заједничка спољна и безбједносна политика* (уређена члановима 23-46. Уговора о Европској унији). Тако међународне активности Европске уније, сходно петом дијелу Уговора о функционисању ЕУ из Лисабона, обухватају: заједничку трговинску политику, сарадњу са трећим земљама и хуманитарну помоћ, питање рестриктивних мјера, међународне споразуме, односе са међународним организацијама и клаузулу солидарности.

Европска унија води двије (спољне) политике према свијету: *економску политику*, посредством трговинских аранжмана, трговинских споразума и пружањем хуманитарне помоћи, и *спољну и безбједносну политику* кроз заједничку спољну и безбједносну политику и заједничку безбједносну и одбрамбену политику. Ове двије политике нису у потпуности независне, чак се различита економска средства, попут економских санкција, бојкота, ембарга, повлачења финансијске помоћи, неријетко користе као спољнополитичка средства, слично као и на националном нивоу. Притом, спољна и безбједносна политика се сматрала тзв. „високом политиком“ која је ван контроле јавности, и као таква се не може објаснити свакодневним владиним активностима које имају утицај на живот грађана (уже одређење *policy*-ја).<sup>2</sup> Супротно томе, трговинска политика се сагледавала као „мање елитно“ подручје политике, које је, међутим, након периода хладног рата, постало дијелом „високе спољне политике“.<sup>3</sup> Управо ће се ово истраживање односити на развој и успјехе спољне и безбједносне политике, због чега ће термини *спољна политика ЕУ* или *спољнополитички односи ЕУ* у раду искључиво бити усмјерени на категорију спољних односа, која се односи на заједничку спољну и безбједносну политику.

Европска спољна политика се дефинише као „концепт у којем се формулишу и спроводе политике у иностранству које промовишу унутрашње вриједности, интересе и политике Европске уније“.<sup>4</sup> У ширем значењу спољна политика ЕУ подразумијева „скуп свих односа и интеракција између ЕУ и других субјеката међународног права и међународних односа“; док њено најуже значење обухвата „активности ограничене на заједничку спољну политику и политику безбједности“.<sup>5</sup> Како би нагласили разлику у овлашћењима Европске уније у области заједничке спољне и безбједносне политике и осталим дјелатностима из области спољног дјеловања, аутори Лисабонског уговора су само Заједничку спољну и безбједносну политику уредили Уговором о Европској унији. Правила о осталим областима се налазе у Уговору о функционисању Европске уније. Како је то дефинисано самим Уговором о Европској унији, Заједничка спољна и безбједносна

---

<sup>2</sup> Видјети више: Guy B. Peters, *American Public Policy: Promise and Performance*, CQ Press, Washington, 2004, p. 4.

<sup>3</sup> Charlotte Bretherton, John Vogler, *The European Union as a Global Actor*, Routledge, London, 2006, p. 62.

<sup>4</sup> Karen Smith, *EU Foreign Policy in a Changing World*, Polity Press, Cambridge, 2002, p. 7.

<sup>5</sup> *Ibidem*.

политика подлијеже посебним правилима и процедурама, што ће у раду бити детаљно објашњено.

Кључни циљ Европске уније, дефинисан Мастрихтским уговором, подразумијева потврду „идентитета Уније на међународној сцени, и то посредством спровођења заједничке спољне и безбједносне политике, укључујући и постепено стварање заједничке одбрамбене политике која би могла водити заједничкој одбрани“.<sup>6</sup> Тај циљ је свакако неупоредиво боље остварен када је у питању спољна и економска политика Европске уније. Сходно томе, предмет истраживања ће подразумијевати објашњење институционалног оквира и начина функционисања спољне политике Европске уније, сагледавајући политичке, историјске, нормативне трендове њеног развоја, те идентификујући елементе континуитета, као и елементе кључних промјена које је карактеришу. Европска унија је интензивно, иако не са већим успјесима, градила свој политички идентитет, како би изградила ефикасан механизам као одговор на глобалне и регионалне изазове. У том циљу, Европска унија је, од Мастрихта до Лисабона, развијала и унапређивала нормативни и институционални оквир заједничке спољне и безбједносне политике. Управо ће рад бити усмјерен ка истраживању питања колико је формализовање, институционализација и само спровођење спољне и безбједносне политике утицало на јачање позиције ЕУ на међународној сцени и профилисање њеног политичког идентитета. Уједно, сагледавајући могућности даљег и дубљег интегрисања чланица, истраживање ће дати одговор на питање да ли, и у којој мјери су вишедеценијски напори ка изградњи европске спољне политике успјели да преобликују националне спољне политике. У том циљу, рад ће бити усмјерен и ка дефинисању кључних изазова и препрека развоја ЗСБП, како оних који потичу из нормативног и институционалног оквира, тако и оних који потичу из дјеловања самих држава чланица, а који онемогућавају Унији да оствари значајније успјехе у стварању заједничке спољне политике. На тај начин, истраживање ће дати одговор на питање да ли је јединствен наступ држава чланица, када је у питању спољна и безбједносна политика ЕУ, могућ, и у којој мјери.

---

<sup>6</sup> Уговор о ЕУ (Уговор из Мастрихта), усвојен 1992. године, члан 2.

Кључна структурна ограничења ЗСБП која потичу из нормативног оквира подразумевају чињеницу да кључне надлежности у креирању и спровођењу ЗСБП и даље имају институције у којима су заступљене државе чланице, примјењујући једногласност као доминантан принцип доношења одлука, док надржавни елементи не постоје, већ се она и даље развија искључиво на основама међувладине сарадње. Иако је Лисабонски уговор донио значајне промјене и унапређења у области ЗСБП,<sup>7</sup> при чему је у значајној мјери поједностављена изузетно сложена структура Уније обједињавањем три стуба у једну јединствену творевину, нису нестале разлике између различитих европских политика у односу на правне инструменте који их регулишу и надлежности које имају државе чланице, односно Унија. Тако је заједничка спољна и безбједносна политика остала изван главног корпуса права Уније. Многобројним измјенама у структури Уније долази до знатног приближавања првог и трећег стуба, док заједничка спољна и безбједносна политика, односно некадашњи други стуб, остаје издвојен.<sup>8</sup> ЗСБП се и даље разликује по посебним поступцима за доношење одлука у тој области, али и по томе што Европски суд има надлежности у том подручју у веома малој мјери, због чега је и само поштовање општих начела Уније, иако обавезујуће за институције и државе чланице, доста ограничено.

Уз наведена институционална и нормативна ограничења, непостојање политичке воље код држава чланица за одрицањем од суверенитета и комунитаризацију те области, очигледан утицај националних спољних политика, националних интереса и националних стратешких традиција држава чланица на обликовање европске спољне политике, „стратешка хетерогеност“ ЕУ и неусклађеност различитих националних интереса и стратешких политика, несагласност држава чланица и по питању односа према НАТО савезу, само су неки од изазова и ограничења која онемогућавају веће успјехе у развоју

---

<sup>7</sup> Лисабонски уговор садржи прецизније одредбе од ранијих уговора, при чему је донио значајне промјене и унапређења у области ЗСБП: ојачана је позиција Високог представника за спољне послове и политику безбједности, који је постао потпредседник Европске комисије, уведена је функција сталног председника Европског савјета, формирана је Европска служба спољних послова, дефинисани су облици „флексибилне“ сарадње итд. Видјети више: *Consolidated Texts of the EU Treaties as Amended by the Treaty of Lisbon*, (2007/C 306/01).

<sup>8</sup> Одредбе које се односе на заједничку спољну и безбједносну политику садржане су у оквиру двије главе: „Опште одредбе о спољном дјеловању Уније“ и „Посебне одредбе о заједничкој спољној и безбједносној политици“. Видјети више: *Consolidated Texts of the EU Treaties as Amended by the Treaty of Lisbon*, (2007/C 306/01).

европске спољне политике. С тим у вези, рад ће истражити како се ова ограничења рефлектују на спровођење заједничке спољне и безбједносне политике у пракси.

Изражена различитост и хетерогеност држава чланица, као и проблем усклађивања процеса проширења и продубљивања интеграционог процеса, условила је потребу за дефинисањем различитих механизма флексибилне сарадње. Рад ће истражити да ли и у којој мјери облици флексибилне сарадње представљају кључ даљег развоја ЗСБП или „диференцирана интеграција“ отежава свеукупни развој европске интеграције у смјеру стварања „Европе у више брзина“. Како бисмо истражили питање да ли чланице користе механизме флексибилне сарадње како би остварили сопствене националне интересе, а не да би унаприједиле заједничку спољну и безбједносну политику, за потребе истраживања ће бити анализирано дјеловање ЕУ у оквиру мисије Артемис у Конгу.

Успјешност спровођења заједничке спољне и безбједносне политике, дјеловање држава чланица у односу на приоритете и правце развоја европске спољне политике или сопствене националне приоритете, ће бити истражено кроз анализирање дјеловања Уније у неколико сукоба, на просторима бивше Југославије током 90-их година XX вијека (криза у Босни, косовска криза), у израелско-палестинском сукобу, као и ирачкој кризи у периоду од 2002. до 2004. године. Кроз призму дјеловања Уније у овим сукобима, рад ће показати у којој мјери је дјеловање држава чланица на међународном плану представљало унилатералне активности, умјесто заједничког дјеловања ЕУ.

Перспективе развоја европског политичког идентитета и достигнућа спољне и безбједносне политике ће бити истражене кроз призму теорије међувладиних односа, као и либералне теорије међувладиних односа, које заступају став да државе предају већи обим свог суверенитета само у областима које називају „*ниским политикама*“, као што је на примјер област економске политике, за разлику од политика, какве су спољна и безбједносна или политика одбране, које спадају у домен „*високе политике*“, и у којима је процес преношења суверенитета са националних на наднационалне власти много блажи.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Видјети више: Stanley Hoffman, „Towards a Common Foreign and Security Policy?“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, no. 2, 2000, pp. 189-198. Ово становиште су даље развијали заговорници либералне теорије међувладиних односа. Видјети више у: Andrew Moravcsik, *The choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, UCL Press, London, 1998.

Наднационална сарадња је строго контролисана од стране држава које делегирају дио своје надлежности сходно националним приоритетима и интересима, при чему су разлике у моћи и интересима држава чланица круцијалне одреднице у објашњавању да ли је заједничка спољна политика Уније могућа и у којој мјери. Овим теоријским полазиштима ће у раду бити објашњен развој, као и процес операционализације европске спољне политике. Наиме, уколико сагледамо праксу спровођења заједничке спољне и безбједносне политике, чланице у тој области и даље кључне одлуке доносе консензусом у Савјету, те не желе да дио свог суверенитета пренесу на наднационалне институције, да дају већа овлашћења у тој области комунитарним институцијама и примијене већински модел гласања.

Предмет истраживања ће уједно бити објашњен кроз перспективу теоријског приступа новог институционализма, као и теорије управљања на више нивоа. Нови институционалисти сматрају да чланство и дјеловање држава чланица унутар Европских заједница, односно Европске уније, има важну улогу у дефинисању њихових националних спољних политика.<sup>10</sup> Тако су многе државе чланице, усљед њиховог учествовања у доношењу одлука о спољнополитичким активностима на европском нивоу, развијале своје националне спољнополитичке приоритете у односу на питања или области које до тада нису биле у домену њиховог интересовања. Додатно, нови институционалисти тврде да такве одлуке могу да еволуирају на начин да надмаше првобитну намјеру.<sup>11</sup> Успјеси дјеловања ЕУ у области спољне и безбједносне политике ће бити објашњени и кроз теоријски приступ управљања на више нивоа, који заступа тезу да у оквиру ЕУ не постоји централизован систем управљања, већ да постоји врло сложен систем управљања на више нивоа. Тај систем представља процес сталног преговарања између националних влада на неколико нивоа: супранационалном, националном, регионалном и локалном, што упућује на чињеницу да је надлежност за доношење одлука подијељена између више актера и на више нивоа, односно да се могућност одлучивања не налази искључиво у рукама држава

---

<sup>10</sup> Stephan Keukeleire, Jennifer MacNaughtan, *The foreign policy of the European Union*, Palgrave Macmillan, 2008, p. 332.

<sup>11</sup> У литератури се наводи примјер када је Комисија користила своја овлашћења дефинисана Уговором из Рима из 1957. године у области трговине, те тако дефинисала уговорне односе са трећим земљама развијајући спољну политику, иако то није била првобитна намјера нити су такви поступци били подржани од стране свих држава чланица. Видјети више у: Stephan Keukeleire, Jennifer MacNaughtan, *The foreign policy of the European Union*, op.cit, p. 332.



чланица.<sup>12</sup> На основама наведених поставки теорије међувладиних односа, либералне теорије међувладиних односа, теоријског приступа новог институционализма и теорије управљања на више нивоа, у раду ће бити објашњени институционални и нормативни развој, процес операционализације европске спољне политике, односно успјеси дјеловања ЕУ у области спољне и безбједносне политике.

Рад полази од генералне хипотезе да, иако је Европска унија у последње двије деценије постигла значајне успјехе у институционализацији спољне и безбједносне политике и развоју конкретних инструмената за њено спровођење, то није довело до стварања *заједничке* спољне и безбједносне политике држава чланица, већ је резултирало само одговарајућим облицима сарадње и високим нивоом координације, који подразумијевају приближавање националних политика чланица и тражење елемената који су им заједнички. Такође, развој спољне и безбједносне политике, као и безбједносне и одбрамбене политике није имао већи утицај на јачање улоге ЕУ као значајног међународног актера.

У раду ће уједно бити потврђене и посебне и појединачне хипотезе. Наиме, Европска унија на међународном плану у највећој мјери дјелује у складу са националним интересима и приоритетима најмоћнијих држава чланица. Разлике у моћи и интересима држава чланица представљају круцијалне одреднице у објашњавању разлога за застоје и неуспјехе у развоју и спровођењу спољне и безбједносне политике Европске уније. Такође, рад полази од претпоставке да ЗСБП није успјела да утиче на дефинисање националних спољних политика, већ је она коришћена као инструмент националним владама за заштиту сопствених националних интереса.

Са друге стране, иако облици „појачане сарадње“ уважавају специфичности и разлике између држава чланица, истовремено омогућавајући спровођење различитих аранжмана сарадње, они не доприносе јачању кохезије и кохерентности спољне политике и политике безбједности. Високо дефинисани услови за покретање облика флексибилне сарадње, што чини да већина чланица остаје изван аранжмана сарадње, изазивају још

---

<sup>12</sup> Видјети више: Gary Marks, Liesbet Hooghe, *Contrasting Visions of Multi-Level Governance* u: Ian Bache, Matthew Flinders, *Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2004, pp. 15-30.

дубље мимоилажење чланица по питању развоја европске спољне и безбједносне политике.

У истраживању ће бити коришћене основне научне методе анализе, синтезе, апстракције, конкретизације и генерализације, као и хипотетичко-дедуктивна и компаративна метода као општенаучне методе. Основна техника прикупљања података и истраживања биће анализа садржаја текстова релеватних правних и политичких докумената. Квалитету одбране изабране теме допринијеће и коришћење расположиве литературе у тој области, научних и стручних текстова, часописа, као и релевантних интернет извора. Анализа ће такође бити коришћена у одређивању предмета истраживања, објашњењем спољнополитичког дјеловања Европске уније, као и утврђивањем могућих праваца даље интеграције чланица у тој области. Синтеза ће бити коришћена у циљу повезивања прикупљених података и других чинилаца истраживања, у циљу тумачења и објашњења научно селектоване грађе, имајући у виду хипотетички оквир истраживања.

Циљеви истраживања подразумијевају научно објашњење. За потребе извођења закључака истраживања, биће коришћена метода индукције, као и метода дедукције, посредством које ће, на основу прикупљених података и стечених знања, бити изведени закључци о предмету истраживања. Упоредна анализа ће бити коришћена како би биле сагледане евентуалне сличности или разлике елемената истраживања, различитих активности и догађаја у политичкој интеграцији ЕУ са искуствима држава чланица, која ће бити предмет анализе. На тај начин ће бити дефинисани кључни елементи који су омогућили континуитет у спољнополитичком развоју Уније, као и кључне промјене које су подстакле већу политичку интеграцију чланица.

Научни циљ израде докторске дисертације јесте научно објашњење постојања и дјеловања заједничке спољне и безбједносне политике, као и истраживање узорака и будућих елемената развоја спољне политике ЕУ. Друштвени циљ истраживања је у директној вези са научним циљем и друштвеним значајем, при чему подразумијева истраживање спољнополитичког дјеловања Европске уније, те њених потенцијала да се развија и дјелује као глобални актер и креатор међународне политике, кроз даљи развој политичке интеграције држава чланица.

Истраживање ће подразумијевати утврђивање могућих праваца дубље интеграције у домену спољне политике између чланица Уније, те ће дати анализу могућих исходишта развоја различитих видова међувладине сарадње чланица у домену заједничког спољнополитичког дјеловања, али и могућности јачања надлежности институција Уније у тој области. Допринос истраживања ће подразумијевати и идентификовање кључних ограничења процеса дубље интеграције Уније у области спољне политике, препознајући доминантне препреке и изазове који утичу на њен развој и функционисање. Сагледавајући могућности даљег и дубљег интегрисања чланица у области спољне политике, рад ће дати одговор на питање да ли су и у којој мјери, вишедеценијски напори ка изградњи заједничке спољне политике успјели да преобликују националне спољне политике, и у чему се налази будућност европске спољне политике и европског политичког идентитета. Истраживање тог питања је врло значајно, не само за академску заједницу, већ и за савремено друштво.

## I Европска унија: међународна организација или наднационална заједница

### 1.1. Идеја Европе и зачеци политичке интеграције

Европска унија данас представља добровољну економску и политичку интеграцију држава Европе. Многи аутори је сагледавају као „изузетно достигнуће“.<sup>13</sup> Наиме, ЕУ представља највећег донатора свјетске развојне помоћи, највећу трговинску силу на свијету која има удио у свјетском БДП-у 30 одсто и која представља најзначајнијег учесника у свјетским трговинским преговорима. ЕУ је уједно највеће капиталистичко тржиште на свијету, посједује једну од водећих свјетских валута, која представља озбиљног конкурента америчком долару и јапанском јену.<sup>14</sup> Политике Европске уније данас покривају готово све области јавне политике, укључујући уређење тржишта, социјалну политику, заштиту животне средине, пољопривреду, регионалну политику, истраживање и развој, полицијску сарадњу, држављанство, људска права, међународну трговину, спољну политику, одбрану, заштиту потрошача, транспорт, јавно здравље, образовање и културу.<sup>15</sup>

Постоји неколико мишљења о поријеклу ријечи Европа. Сходно старом хеленском миту, она потиче из грчке митологије. Европа је била феничанска принцеза, кћерка краља Агенора, коју је бог Зевс довео на просторе између Либана и Крита. Она ће постати жена краља Крита, док ће њено име бити коришћено за означавање одређених територија.<sup>16</sup> Мит који је подијелио Европу и Азију, наставио се њиховим сталним антагонизмима и супарништвима. Према другом мишљењу, ријеч Европа потиче од асирске ријечи *ereb*, што значи тама.<sup>17</sup>

---

<sup>13</sup> Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 23.

<sup>14</sup> Видјети више: Николета Томовић, „Европска унија на међународној сцени – изазови заједничке спољне и безбједносне политике“, у Илија Вујачић и Никола Бељинац (урс.), *Нова Европа и њена периферија*, ор. cit, стр. 207-229.

<sup>15</sup> Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, ор. cit, стр. 25.

<sup>16</sup> Видјети више: John McCormick, *Razumjeti Europsku uniju*, МАТЕ, Zagreb, 2010, стр. 25 (у даљем тексту: Џон МекКормик, *Разумјети Европску унију*, МАТЕ, Загреб, 2010); Будимир Кошутић, *Основи права Европске уније*, ЦИД, Подгорица, 2014, стр. 27.

<sup>17</sup> Будимир Кошутић, *Основи права Европске уније*, ор. cit, стр. 27.

Иако је идеја европског уједињења реализована тек након Другог свјетског рата, многобројни политички мислиоци и филозофи су развијали сопствене идеје о уједињавању простора Европе још од раног средњег вијека. Наиме, још од XIV вијека, филозофи су писали о идеји уједињене Европе, као моделу заштите од сукоба и ратова. Историју Европе карактеришу стални сукоби, велика разарања, бројне људске жртве, огромни материјални губици и честа прекрајања политичких граница. Међутим, све до краја Другог свјетског рата, ове бројне иницијативе стварања европског заједништва, биле су неуспјешне, у највећој мјери због огромних амбиција националних држава.

Првобитне идеје о европској повезаности датирају још од постојања тзв. Хришћанске републике у средњовјековној Европи, када је та заједница почивала на истој религији, католичанству и латинском језику. Наиме, у раном средњем вијеку, јавља се заједничка европска цивилизација, са хришћанством као религијом, Римом као духовном метрополном и латинским језиком као језиком образовања.<sup>18</sup> Како је дошло до распада западног хришћанства на протестанте и католике, те појаве апсолутистичких владавина, дотадашње јединство утемљено на католичанству се распало, изазивајући многобројне ратове. Управо је, због појаве сукоба, оживјела идеја за стварање одговарајућих облика европске сарадње.<sup>19</sup>

Најранији поборници уједињења су дијелили увјерење да једино уједињена хришћанска Европа може оживјети Свето Римско Царство, при чему се већина идеја о уједињавању темељила на потреби оживљавања папинске супрематије.<sup>20</sup> Такав примјер се може наћи код француског адвоката *Pierre Dubois* (1255-1312. године) који је развио идеју да принчеви и градови Европе формирају конфедералну „Хришћанску Републику“, под надзором сталне скупштине принчева, која би имала улогу да осигурава мир следећући хришћанска начела.<sup>21</sup> Идеја стварања јединствене хришћанске Европе ће бити напуштена до краја XVI вијека, јер је Црква била у великој мјери подијељена. У периоду ренесансе (1350-1550. године) постојало је врло мало заступника идеје европског удруживања. Међу

---

<sup>18</sup> Видјети више: Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, оп. cit, стр. 25.

<sup>19</sup> Видјети више: Будимир Кошуткић, *Основи права Европске уније*, оп. cit, 2014, стр. 27.

<sup>20</sup> Видјети више: Derek Heater, *The Idea of European Union*, Palgrave Macmillan, London, New York, 1992, р. 6, према: Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, оп. cit, стр. 27.

<sup>21</sup> Видјети више: Derek Heater, *The Idea of European Union*, оп. cit, р. 10, према: Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, оп. cit, стр. 27.

њима, бохемијски краљ *Juraj Podjebradski* и његов сарадник *Antoine Marini*, предлагали су оснивање европске конфедерације, као одговор на пријетњу од Турске, средином XV вијека. Њихова идеја стварања европске конфедерације подразумијевала је оснивање скупштине која би се редовно састајала и сваких пет година мијењала сједиште, колегијума сталних чланица у коме би се одлуке доносиле путем већинског одлучивања, савјета којег би чинили краљеви и принчеви, као и суда који би рјешавао евентуалне спорове.<sup>22</sup> Примјетно је да тај план стварања европске конфедерације из XV вијека у значајној мјери подсећа на структуру Европске уније данас.

Идеје које су услиједиле, имале су за циљ, у највећем броју случајева, стварање савеза ради обезбјеђења равнотеже моћи против најјаче европске силе, или су водиле ка укључивању најјаче државе у европску федералну унију.<sup>23</sup> Први иницијатор идеје о равнотежи моћи између европских држава у Европи био је савјетник и министар француског краља Анрија IV, војвода де Сали (*Maximilien de Bethune Sully* 1560-1641). Он је имао идеју о равнотежи моћи 15 европских држава, која је требало да буде својеврсна гаранција мира у Европи. Како би дата равнотежа била постигнута, де Сали је предлагао промјену међудржавних граница у Европи, као и оснивање Европског сената од 66 чланова с мандатом од три године.<sup>24</sup> Он је дефинисао систем пондерисаних гласова који се и данас примјењују у Савјету Европске уније. Према његовој идеји, чланови Савјета је требало да имају мандат од три године, док је њихова надлежност подразумијевала вођење политике, политичких и вјерских послова, као и рјешавање сукоба међу државама. Сали је, дакле, развио своју идеју стварања заједнице држава која би била чувар европског мира, а коју би предводила Француска.

Под утицајем идеја де Салија, други мислиоци су развијали различите идеје о европском уједињавању. Наиме, изградњу јединствене европске државе заговарао је Вилијам Пен (*William Penn* 1644-1718) који је објавио *Есеј о садашњем европском миру* 1693. године. Есеј је подразумијевао идеју оснивања Европског парламента који би

---

<sup>22</sup> Denis De Rougemont, *The Idea of Europe*, Macmillan, London, 1966, p. 71, према: Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, op. cit, стр. 27.

<sup>23</sup> Будимир Кошутић, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 28.

<sup>24</sup> Derek Heater, *The Idea of European Union*, op. cit, pp. 30-35, према: Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, op. cit, стр. 27.

служио за рјешавање отворених питања, а који би примјењивао трочетвртинску већину гласова, што аутори упоређују са системом квалификоване већине која се користи у Савјету министара ЕУ.<sup>25</sup> Број гласова се рачунао према економској снази чланица.<sup>26</sup>

Потом, Хуго Гроцијус (*Hugo Grotius* 1583-1645) је имао сличну идеју као Максимилијан де Бетин Сали и изложио је у свој књизи „Три књиге о праву рата и мира“.<sup>27</sup> Француски мислилац Сен Пјер (*Saint Pierre Abbe de Castel* 1658 - 1743) заступао је идеју о стварању федералне заједнице европских суверених држава током мировних преговора у Утрехту 1713. године („*Memoire pour rendre la paix perpetuelle en Europe*“). Сен Пјер је 1717. године објавио своје дјело „*План за вјечни мир у Европи*“ у којем је заговарао слободну трговину и успостављање Европског сената.<sup>28</sup> За Сен Пјера, европска интеграција је представљала облик сарадње између држава који би обезбиједио „вјечни мир у Европи“.

Француски правник и политички филозоф Шарл Монтескје (*Charles-Louis de Secondat Montesquieu* 1689-1755) објавио је 1734. године политичко-правни спис „Размишљања о европској универзалној монархији“ у којем је представио своју идеју о универзалном европском уједињавању. Жан Жак Русо (*Jean-Jacques Rousseau* 1712-1778) је развио идеју о остварању федерације као начину повезивања малих република с великим државама. Вјеровао је да се мир може постићи једино посредством уједињења, па је тако у свом раду „*О федерацији као средству који комбинује корист малих република са великим државама*“ изнио своју идеју о стварању неке врсте европске федеративне асоцијације. Цереми Бентам (*Jeremy Bentham*) је 1789. године, у свом дјелу „*План за универзални и трајни мир*“, описивао своје идеје о стварању европске скупштине и заједничке војске.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Џон МекКормик, *Разумјети Европску унију*, ор. cit, стр. 27.

<sup>26</sup> Њемачка би имала 12 гласова, Француска 9, Енглеска 6 гласова. Видјети више у: Derek Heater, *The Idea of European Union*, ор. cit, pp. 53-56, према: Џон МекКормик, *Разумјети Европску унију*, ор. cit, стр. 27-28.

<sup>27</sup> Његова значајна дјела су и *Mare liberum* из 1609. и *De jure belli et pacis* из 1625. године.

<sup>28</sup> Идеје Сен Пјера су инспирисале њемачког пјесника Фридриха вон Шилера (*Friedrich von Schiller*) да напише своју „*Оду радости*“ 1785. године. Ова пјесма је постала европска химна: „Кад нас твоја моћ измири, нестати мора рарок сав; Сваки човјек брат је другом, твој кад дивни слиједи глас...“ видјети више у: Џон МекКормик, *Разумјети Европску унију*, ор. cit, стр. 28.

<sup>29</sup> Џон МекКормик, *Разумјети Европску унију*, ор. cit, стр. 28.

Имануел Кант је такође имао профедеративну идеју коју је представио у свом дјелу „Ка вјечном миру“ 1795. године. Кант је тако заступао идеју стварања федерално организоване Европе републиканских држава. Кант је заступао идеју да „вјечни мир не зависи од обичних закона конвенционалне политике, већ од корисне употребе коју народи од мира могу да имају, од заједничког духа који ће формирати њихове обичаје, као и од поступака појединих влада, као и од општег трговинског духа“.<sup>30</sup> Федерално уређена Европа републиканских држава, према Канту, треба да се заснива на два принципа, и то да грађански устав у свакој држави треба да буде републикански и да међународно право треба да се заснива на федерализму слободних држава.<sup>31</sup>

Томас Пејн (*Thomas Paine* 1737-1809) писао је о савезу република Европе и Америке.<sup>32</sup> Са друге стране, француски мислилац Сен Симон (*Saint-Simon* 1760-1825) се у свом дјелу „Реорганизација европског друштва“ залагао за федералну Европу која би имала заједничке институције, уз поштовање националне суверености чланица. Сен Симон пише: „Европа би имала најбољу могућу организацију када би све нације које се у њој налазе, имајући свака свој сопствени парламент који њима влада, признале надмоћност једног општег парламента који би био изнад свих националних влада и посједовао моћ да суди њихове спорове“.<sup>33</sup> Тако је Сен Симон 1814. године развио своју идеју нормативног уређења једне европске заједнице са супранационалним парламентом. У својој књизи „Реорганизација европског друштва“ он упућује на потребу стварања тзв. „опште моћи“ која ће да омогући напредак европског заједништва.<sup>34</sup> Слично Сен Симону, Тиери (*Thierry*) 1814. године је предложио успостављање европске заједнице са супранационалним парламентом, при чему ће националне државе задржати своју независност.<sup>35</sup>

У модерном добу, први покушај успостављања јединства, али употребом силе, везује се за Наполеона који је окупио под своју власт подручја данашње Француске,

---

<sup>30</sup> Весна Кнежевић-Предић, *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија*, Институт за политичке студије, Београд, 2001, стр. 88.

<sup>31</sup> О настанку и развоју европског права видјети више: Frank R. Pfetsch, *Die Europäische Union: Geschichte, Institutionen Prozesse*, Munchen: Wilhem Fink Verlag GmbH, 1997.

<sup>32</sup> Видјети више: Томас Пејн, *Права човјека*, Филип Вишњић, Београд, 1989.

<sup>33</sup> Преузето из: Весна Кнежевић-Предић, *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија*, *op. cit.*, стр. 89.

<sup>34</sup> Видјети више: Frank R. Pfetsch, *Die Europäische Union: Geschichte, Institutionen Prozesse*, *op. cit.*, p. 17.

<sup>35</sup> Видјети више: Будимир Кошуткић, *Основи права Европске уније*, *op. cit.*, стр. 28.



Белгије, Холандије, Луксембурга, те дјелове Њемачке и Италије. Он је чак тежио стварању европске асоцијације која би имала заједнички правни систем, заједнички жалбени суд, јединствену валуту, као и јединствен систем мјера.<sup>36</sup> Дакле, идеја уједињавања европских држава се везује и за владаре, који су такве идеје развијали на основама огромне ауторитарне моћи, идеолошким увјерењима, етничкој јединствености. Заједница која се темељила на развоју демократских вриједности, успостављању трајног мира, поштовању свих народа, етничких групација, поштовању људских права и сл, развила се тек након Другог свјетског рата, у облику идеје стварања „јединства различитости“, односно највећег „мировног пројекта“<sup>37</sup> у историји међународних односа.

У периоду након Наполеона, основан је 1834. године врло значајан покрет „Млада Европа“. Покрет је, под руководством Манцинија, ујединио све значајније републиканске снаге тог периода: Младу Њемачку, Младу Пољску и Младу Италију. На Конгресу за мир, 9. септембра 1867. године, у Женеви је створена прва општеевропска међународна организација, Међународна лига за мир и слободу, чији је циљ био стварање Сједињених Држава Европе.<sup>38</sup> Ову идеју транснационалног организовања ће у периоду између два рата наставити Паневропски покрет. У том периоду се и француски књижевник Виктор Иго (*Victor Hugo* 1802-1885) залагао за стварање „Сједињених Држава Европе“. Наиме, он је 1848. године написао да ће се „*народи Европе без губитка својих посебности или славне индивидуалности блиско здружити у вишем облику јединства и створити европско братство... Видјеће се двије големе дружбе, Сједињење Америчке Државе и Сједињене Европске Државе, како једна другој пружају руку преко океана.*“<sup>39</sup> Нешто касније, 1855. године, Виктор Иго ће написати: „*Наш континент ће бити држава једног народа. Неће бити граница ни царине, ни забрана, биће само слободног протока роба и људи*“. Исте године се залагао за стварање јединственог новца на континенту, металног и папирног, који би за гаранцију имао капитал цијеле Европе, за покретача слободну активност двјеста милиона људи.<sup>40</sup> Идеје о интеграцији држава у том периоду, потицале су из идеала

---

<sup>36</sup> Џон МекКормик, *Разумјети Европску унију*, оп. cit, стр. 28.

<sup>37</sup> Видјети више: Радмила Накарада, „Европска унија као мировни пројекат“, *Социолошки преглед*, vol. XXXX (2006), бр. 4, стр. 549-572.

<sup>38</sup> Весна Кнежевић-Предић, Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија, оп.cit, стр. 90.

<sup>39</sup> Џон МекКормик, *Разумјети Европску унију*, оп. cit, стр. 29.

<sup>40</sup> Зорица Бањац, *Два вијека од рођења Виктора Игоа*, Данас, Београд, 2002, број 1574-1575, година VI, XXII додатак: Култура, стр. XXII

насталих у Француској грађанској револуцији. Међутим, због изразитог буђења национализма, долази до избијања Првог свјетског рата.

Ужасне посљедице Првог свјетског рата утицале су на рађање идеја о потреби развијања сарадње међу европским државама, посебно међу мањим држава које нису више жељеле да се укључују у сукобе великих сила. Тако су на примјер Белгија и Луксембург 1922. године створили ограничену економску унију, док су 1930. године са неколико скандинавских држава склопиле Споразум о ограничавању царинских тарифа.<sup>41</sup> У том периоду, веома је био важан рад аустријског грофа Куденхоф-Калергија (*Richard Coudenhove-Kalergi* 1894-1972), који је иницирао стварање паневропског покрета и одржавање паневропског конгреса у Бечу 1926. године ради ширења европске идеје, односно идеје Паневропске уније.<sup>42</sup> Паневропски покрет је страсно заговарао успостављање паневропског јединства, односно стабилизацију европских валута у односу на злато, успостављање система трговинских уговора, тј. стабилизацију царина за раздобље од 5-10 година, узајамну примјену статуса најповлашћеније нације и прогресивно и аутоматско снижавање царина које би могло довести до њиховог потпуног укидања. Тако су основне идеје Паневропског покрета подразумијевале стварање европске организације држава по узору на Сједињене Америчке Државе, превазилажење њемачко-француске конфронтације и успостављање равноправности националних држава, успостављање поуздане гаранције за државне границе, те склапање савеза са Русијом, и стварање царинске уније и јединственог привредног подручја.<sup>43</sup>

Хериот (*Herriot*) је 1924. године позвао на стварање „Сједињених Европских Држава“ које би произашле из сарадње која је након Првог свјетског рата развијана у оквиру Друштва народа. Са друге стране, француски новинар и политичар, кога у Француској неријетко описују као једног од очева Европске уније, Аристид Бријан

---

<sup>41</sup> Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, *op. cit.*, стр. 29.

<sup>42</sup> Куденхоф-Калегри је сматрао да би стварање политичке уније била једина права гаранција мира у Европи. Он је објавио манифест „Паневропа“ 1923. године у коме је јасно дефинисао четири корака за стварање уније европских држава: конфедерација представника 26 европских држава, склапање споразума за рјешавање европских несугласица, развој царинске уније и израда европског устава. Видјети више у: Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, *op. cit.*, стр. 30.

<sup>43</sup> О Паневропском покрету и идеји о уједињавању Европе, видјети више у: Richard Coudenhove-Kalergi, *Pan-Europa*, Vienna 1923; Arnold Zurcher, *The Struggle to Unite Europe 1940-1958*, New York University Press, New York, 1958; Весна Кнежевић-Предић, *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија*, *op. cit.*, стр. 88; Удо Финк, *Историја европске интеграције*, Нови Сад, стр. 13.

(*Aristide Briand* 1862-1932) се залагао за стварање европске конфедерације која би функционисала у оквиру Друштва народа. Како би ширио своје идеје о европској конфедерацији, он је написао меморандум, у којем је исказао потребу за стварањем „трајног режима солидарности утемељеног на међународним споразумима за рационалну организацију Европе“. Бријан је у свом меморандуму чак користио термине као што су „заједничко тржиште“ и „Европска унија“, те развио идеје о стварању европске регионалне и социјалне политике.<sup>44</sup> Бријан ће тако на X засиједању Друштва народа, 1929. године, упутити позив европским државама да размотре његову идеју о повезивању држава на федеративним основама: „јасно је да би кроз то удруживање заједничка дјелатност била вођена нарочито на привредном плану. То је најхитније питање. ... Али ја сам исто тако сигуран да би и на политичком и на социјалном пољу, не дирајући у суверенитет ма које земље која би приступила овој заједници, могла да буде *благодотворна*“.<sup>45</sup> Крајњи резултат Бријанове иницијативе подразумијевао је формирање Студијске комисије за Европску унију, у оквиру Друштва народа.

Идеје француског предсједника, Леона Блума, су такође биле значајне за развој европског пројекта уједињења држава. Блум је 1939. године писао о потреби стварања федеративне Европе у циљу окончања сукоба, уз истицање потребе укључивања Њемачке у такву заједницу. Тако је размишљао и њемачки свештеник Ханс Шенфелд који је 1942. године ту идеју објавио у програму „њемачке опозиције за Њемачку и Европу“.<sup>46</sup>

Међутим, идеали европског уједињавања су окончани појавом фашизма 30-их година XX вијека. Паневропске идеје су поново оживјеле тек након горког искуства Другог свјетског рата. Други свјетски рат је имао катастрофалне посљедице, преко 40 милиона мртвих, знатну материјалну штету, уништено моћ европских држава, што је проузроковало да Сједињене Америчке Државе и Совјетски Савез дефинишу даља кретања на међународној сцени у односу на европске политике. Европске државе су биле разједињене, окренуте својим сопственим приоритетима, који су били врло различити.

---

<sup>44</sup> Видјети више: Trevor Salmon, William Nicoll (eds), *Building European Union: A Documentary History and Analysis*, Manchester University Press, Manchester, 1997, pp. 9-14, према: Џон МекКормик, *Разумјети Европску унију*, op. cit, стр. 29.

<sup>45</sup> Преузето из: Весна Канежевић-Предић, *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија*, op. cit, стр. 90.

<sup>46</sup> Будимир Кошутић, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 28.

Француска и државе Бенелукса су тражиле да буду безбједне од Њемачке, Британији су приоритети били ван Европе, нордијске државе су дефинисале сопствене планове сарадње, Португалија и Шпанија су биле маргинализоване и незаинтересоване за регионалну сарадњу, док су источноевропске државе биле под совјетском контролом.<sup>47</sup> Како би повратили моћ европским државама, стали на крај великим страдањима које је Европа претрпјела у многобројним сукобима и два велика рата, али и због све нарастајуће опасности од хладног рата, идеје о европском интегрисању су почели да развијају и политичари, а не само политички и филозофски мислиоци, што је био случај све до краја Другог свјетског рата. Тако је Алтијеро Спинели (*Altiero Spinelli*) написао „Манифест за слободну и уједињену Европу“, током свог заробљеништва на острву Вентотен, 1940. и 1941. године. Он ће нешто касније, 1944. године, у Женеви израдити Нацрт Декларације Европског покрета отпора, у којем је позвао европске народе на „стварање Федералне уније међу европским народима“.<sup>48</sup> Спинели је сматрао да је федерализам „лијек за све болести, противотров за зла национализма и корупције модерног капитализма“.<sup>49</sup>

Сличне идеје је заступао Винстон Черчил, који је у периоду 1942/1943. године, због великих губитака и жртава Другог свјетског рата, предложио стварање „Сједињених Држава Европе“ које би дјеловале под Савјетом Европе „са смањеним трговинским баријерама, слободом кретања људи, заједничком војском и Високим судом који би рјешавао евентуалне спорове“.<sup>50</sup> Остао је веома познат његов говор на Универзитету у Цириху, 19. септембра 1946. године, када је презентовао идеју о уједињењу Европе. Уједињење Европе је видио као начин за осигурање трајног мира, слободе и напретка становништва. Иако је сматрао да у, таквој, интегрисаној Европи нема мјеста за Велику Британију, за коју је сматрао да је и даље велика снажна сила, сарадњу између Француске и Њемачке видио је као предуслов за интегрисање европских држава. Такође је Черчил у свом говору рекао: „Не може бити обнове Европе без духовно велике Француске и

---

<sup>47</sup> Џон МекКормик, *Разумјети Европску унију*, op. cit, стр. 47.

<sup>48</sup> Видјети: Altiero Spinelli, „European Union and the Resistance“, in: Ghita Ionescu (ed.), *The New Politics of European Integration*, Macmillan, London, 1972, pp. 5-7, према: Дезмон Динан, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 31.

<sup>49</sup> Видјети више: Дезмон Динан, *Мењање Европе - Историја Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2010, стр. 31.

<sup>50</sup> Michael Palmer, *European Unity: A Survey of European Organizations*, George Allen and Unwin, London, 1968, p. 111, према: Џон МекКормик, *Разумјети Европску унију*, op. cit, стр. 50.

духовно велике Њемачке“.<sup>51</sup> Черчил је у свом познатом говору навео: „...данас желим да вам говорим о трагедији Европе...постоји један лијек који би могао, уколико би био усвојен глобално и спонтано од стране већине људи у многим државама, попут чуда да потпуно промијени укупну ситуацију, и да цијелу Европу, или већи њен дио, учини слободном и срећном колико је Швајцарска данас. Који је то лијек? То је обнова европске породице, или оноликог њеног дијела који можемо обновити, и обезбјеђење структуре која би јој омогућила да живи у миру, безбједности и слободи. Морамо да направимо неку врсту Сједињених Европских Држава... Први корак у поновном оснивању европске породице мора бити партнерство између Француске и Њемачке. Само на тај начин Француска може поново преузети морално вођство Европе. Нема оживљавања Европе без духовно снажне Француске и духовно снажне Њемачке. Структура Сједињених Европских Држава, ако ће бити солидно и правилно изграђена, смањиће важност материјалне снаге појединих држава. Мање државе биће једнако вриједне као и велике, и градиће своје достојанство на доприносима заједничком циљу.“

Черчил је позвао европске народе „да створе европску породицу“ и да „изграде један облик Сједињених Европских Држава“.<sup>52</sup> „Ако Европа треба да се спаси од неограничене бијезде, од коначне пропасти, морамо да изградимо ново повјерење у европску породицу народа ... и да јој дамо политичку структуру у којој Европа може да живи у миру, безбједности и слободи... Постоји само један лијек. Морамо створити неку врсту Сједињених Држава Европе, а први корак ка томе мора бити конституисање Европског савјета. Уколико на почетку све европске државе не буду хтјеле или могле да приступе Унији, ипак морамо да кренемо са послем и да оне европске државе које то хоће и могу, повежемо и ујединимо...“ Черчил је у мају 1947. године основао Покрет за уједињену Европу, при чему се сматра да је он био прва особа која је идентификовала правац у коме се Европа кретала након Другог свјетског рата. Оснивач Паневропског покрета, гроф Коденхоф-Калерги био је један од малобројних који је, након говора у

---

<sup>51</sup> Будимир Кошутић, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 30; Arnold J. Zurcher, *The Struggle to Unite Europe 1940-58*, New York University Press, New York, 1958, p. 6.

<sup>52</sup> Видјети више: John Pinder, *The building of the European Union*, Third Edition, Oxford University Press, Oxford, 1998.

Цириху, честитао Черчилу: „сада када сте Ви покренули европско питање, владе више не могу да га игноришу“.<sup>53</sup>

Многобројни покрети који су имали за циљ уједињење Европе су децембра 1947. године укључени у један оквир, Међународни комитет покрета за Европску унију.<sup>54</sup> Комитет је био иницијатор Хашког конгреса, организованог од 7. до 10. маја 1948. године и том приликом 800 званица је расправљало о могућностима европског уједињавања. Председавајући су били Винстон Черчил (Велика Британија), Робер Шуман (Француска), Де Гаспери (Италија) и Спак (Белгија). Један од закључака расправе био је, да је уједињење Европе не само пожељно, већ и нужно и могуће, те да је потребно да државе предају дио свог суверенитета у интересу заједничких институција.<sup>55</sup> Резолуције Конгреса су подразумевале економску интеграцију, односно спајање националних економија, јединствену валуту и слободно кретање капитала и рада. Са друге стране, иницијатива стварања *политичке уније* је подразумевала сазивање Европског парламента, састављеног од представника националних представничких тијела или представника које они изаберу.<sup>56</sup> Хашка конференција из 1948. године представљала је скуп свих најутицајнијих федералистичких покрета западноевропских држава који су заступали идеју уједињења Западне Европе. На конференцији је посебно истакнута потреба успостављања слободног кретања људи, роба, капитала, идеја.

Хашки конгрес је, са друге стране, показао постојање двије групе заступника европске интеграције. Са једне стране, били су подржаваоци федералне концепције, који су се залагали за стварање независне европске политичке структуре, дефинисане изнад власти држава чланица. Ту концепцију заступали су Французи, Белгијанци, Холанђани и Италијани, док су унионистичку концепцију заступали Британци и Скандинавци, при чему су се залагали за развијање сарадње и облика заједничког дјеловања између држава чланица, али без задирања у њихову сувереност.<sup>57</sup> Оно у чему су федералисти и унионисти

---

<sup>53</sup> Норман Дејвис, *Европа – једна историја*, Вега медија, Нови Сад, 1996. године.

<sup>54</sup> Весна Кнежевић-Предић, *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија*, *op. cit.*, стр. 94.

<sup>55</sup> Норман Дејвис, *Европа – једна историја*, *op. cit.*, стр. 1066.

<sup>56</sup> Весна Кнежевић-Предић, *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија*, *op. cit.*, стр. 94.

<sup>57</sup> У оквиру Бриселског споразума из 1948. године, формиран је Комитет за проучавање Европске уније, који је требало да помири федералистичку и унионистичку концепцију. Са једне стране, постојао је француско-белгијски предлог за формирање Европског парламента, док су Британци имали предлог за формирање

били сагласни, била је потреба за европским уједињењем које би требало да се институционализује оснивањем међународне организације која би имала парламентарно тијело. Унионисти су се залагали да то буде консултативна скупштина која би била подређена комитету министара чланица, док су федералисти заговарали оснивање уставотворне скупштине која би имала мандат израде нацрта Устава за Сједињене Државе Европе.<sup>58</sup>

Компромис између заступника те двије концепције је постигнут 5. фебруара 1949. године, док је Статут Савјета Европе потписан 5. маја 1949. године.<sup>59</sup> Статут су потписале десет западноевропских држава у Лондону, и то Велика Британија, Француска, Белгија, Луксембург, Холандија, као и Ирска, Италија, три скандинавске државе, а приступиле су му Грчка, Турска и Исланд 1950. године, Њемачка 1951. године и Аустрија 1956. године. У Статуту је дефинисано да постоји „*велика потреба за чвршћом унијом између свих држава истоминишљеница у Европи*“. Један од циљева оснивања Савјета Европе био је „*поспјешивање заједничког дјеловања у економским, социјалним, културним, научним, правним и административним питањима*“.<sup>60</sup> Међутим, када се сагледа резултат рјешења спора између федералиста и униониста, очигледно је да су превагу узели унионисти. Савјет Европе је ипак била само слаба међународна организација европских држава, и представљао је рјешење далеко од онога за шта су се залагали и унионисти и федералисти, иако је симболизовао помирење у Европи, и у том смислу био веома значајан. Већ на првој сједници Консултативне скупштине Савјета Европе, августа 1949. године, одлучено је да се отпочне са формирањем европске економске и политичке уније.<sup>61</sup> Хашка конференција је резултирала и доношењем Европске конвенције о људским правима и основним слободама, која је ступила на снагу 1953. године.

---

Савјета министара који би повремено разматрао питања од заједничког интереса. Видјети више у: Весна Кнежевић-Предић, *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија*, ор. cit, стр. 95.

<sup>58</sup> Видјети више: Дезмон Динан, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, ор. cit, стр. 31.

<sup>59</sup> Најважнији резултат Хашке конференције било је оснивање Савјета Европе. Њени органи су били Комитет министара и Консултативна скупштина, која ће касније постати Парламентарна скупштина Савјета Европе. Видјети више: Statute of the Council of Europe, ETS No.001, London, 05/05/1949.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

<sup>61</sup> Видјети више: Душко Радосављевић, Николина Матијевић, *Европска унија – развој, институције, проширење*, Прометеј, Нови Сад, 2009, стр. 11.

Врло значајан допринос идеји европског уједињавања дао је својом изјавом 20. јула 1948. године француски министар иностраних послова, Жорж Бидо. Ту идеју су након Бидоа развијали Моне, Шуман и Плевен. Наиме, усљед трауматичног искуства Другог свјетског рата, али и због све нарастајуће опасности од Совјетског савеза, у послератном периоду, тачније од 1945. до 1950. године основане су бројне регионалне и међународне организације чији је циљ био усмјерен ка очувању мира и безбједности, послератном опоравку и поспјешивању различитих видова сарадње међу државама. Међу њима, основана је и Европска заједница за угљ и челик, чиме је оживјела стара идеја о уједињењу европских држава. За остваривање те идеје посебно су били заслужни чувени еврофедералисти: Моне, Шуман, Плевен, Спак и Гаспери који су чинили „фантастичан тим који је био ријешен да убрза кораке европског уједињавања“.<sup>62</sup>

Наиме, за реализацију идеје стварања европског заједништва посебно је важан рад Жан Монеа (Jean Monnet 1888-1979).<sup>63</sup> Он се, због својих идеја о европској интеграцији и упорности да их оствари, сматра „Оцем Европе“. Моне је чврсто вјеровао у потпуну Европску унију, како економску, тако и политичку и војну. Залагао се да се постепеним корацима ствара наднационална унија, и то постепеним преношењем надлежности, односно функција (што ће бити кључна идеја функционализма), са националних држава на заједничке институције, и то у све већем броју области дјеловања. Вјеровао је да „државе Европе морају формирати федерацију или „европски ентитет“ који ће их учинити јединственим економским ентитетом.“<sup>64</sup> За основу европске интеграције, Моне је, не случајно, изабрао индустрију угља и челика. Тешка индустрија покрајине Рур је била темељ њемачке моћи, при чему је Моне сматрао да би интегрисање индустрије угља и челика утицало на сарадњу Њемачке и Европе, што би помогло у њеној економској реконструкцији, док би Французи на тај начин савладали страх од њемачке индустријске

---

<sup>62</sup> Норман Дејвис, *Европа – једна историја*, оп. cit, стр. 1084.

<sup>63</sup> У литератури се може наћи и мишљење да Моне није измислио идеју о стварању Заједнице, те да су идеје о удруживању држава у области угља и челика већ постојале у Француској и Њемачкој, док неке од њих датирају чак из међуратног периода. Видјети више у: John Gillingham, *Coal, Steel and the Rebirth of Europe 1945-1955*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991, према: Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, оп. cit, стр. 44.

<sup>64</sup> Видјети више: Jean Monnet, *Memoirs*, Doubleday, New York, p. 239.



доминације.<sup>65</sup> Тако је Моне предложио оснивање организације која би била независна од влада, те која би била наднационалног, а не међувладиног, карактера.

Главни сљедбеник Монеовог рада био је Робер Шуман (Robert Schumann 1886-1963).<sup>66</sup> У својој познатој Декларацији, предложио је да се француска и њемачка индустрија угља и челика ставе под „заједничку Високу власт, у оквиру организације која ће бити отворена и за друге европске државе“, што би представљало „први корак према федерацији Европе“. Оваква сарадња би уједно спријечила сукобе међу државама.<sup>67</sup> Када је ријеч о другим државама којима је у Декларацији понуђено да се прикључе пројекту заједништва, мислило се у ствари на Белгију, Холандију, Луксембург и Италију, односно државе које су итекако биле повезане са Француском и Њемачком, због економских, али и стратешких интереса. Источна Европа је свакако била искључена због хладног рата, скандинавске државе су већ претходно одбациле идеју наднационалности, док је Шпанија била изолована због помоћи коју је генерал Франциско Франко пружао Хитлеру током Другог свјетског рата.<sup>68</sup> Када је у питању однос Велике Британије, двије узастопне британске владе, Клемента Атлија 1950. године и Винстона Черчила 1951. године одбиле су да подрже идеју стварања ЕЗУЧ, сматрајући да Британији није мјесто у таквој европској заједници, не сматрајући је првенствено европском државом. Са друге стране, британска политичка култура није имала благонаклон став према појму наднационалности и преношењу националне суверености на више власти. Њена историја показује да се само повремено укључивала у дешавања на континенту, док је имала бојазан да би њен статус посредника између САД-а и континенталне Европе био нарушен у случају учествовања у европском уједињавању.<sup>69</sup> Са друге стране, за Сједињене Америчке Државе, у том периоду, западноевропска интеграција је била готово неприхватљива.<sup>70</sup>

---

<sup>65</sup> *Ibidem*, p. 292.

<sup>66</sup> Робер Шуман је био два пута премијер током постојања Четврте Републике, док је у периоду од 1948-1950. године био на челу Министарства спољних послова.

<sup>67</sup> Peter M.R. Stirk, David Weigall (eds), *The origins and Development of European Integration: A Reader and Commentary*, Pinter, London and NewYork, 1999, p. 76, према: Дезмон Динан, *Мењање Европе - Историја Европске уније*, op. cit, стр. 44.

<sup>68</sup> Видјети више: Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, op. cit, стр. 52.

<sup>69</sup> Видјети више: Дезмон Динан, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, op. cit, стр. 42.

<sup>70</sup> Видјети више: Alan Milward, *The reconstruction of Western Europe*, Methuen, London, 1984, p. 255.

У Шумановој декларацији је наведено да „ми не стварамо коалицију држава, већ уједињујемо људе ... Наша Заједница није удружење произвођача угља и челика; она је заматак Европе ... Нисмо ми одређивали њене границе, већ су их одређивале оне земље које, за сада, још увијек не желе да нам се придруже ... Од њих зависи да ли ће се наше границе проширити и да ли ће препреке које раздвајају наше народе... бити поступно сасвим укинуте“... Свјетски мир не може бити сачуван без чињења конструктивних напора који су сразмјерни опасностима од којих је мир угрожен... Окупљање европских нација захтијева нестанак старих сукоба између Француске и Савезне Републике Њемачке. Прва брига сваке акције која се покреће морају бити ове двије државе... Солидарност...ће учинити јасним да је сваки рат између Француске и СР Њемачке не само незамислив, већ и материјално немогућ.“<sup>71</sup>

Дакле, Шуманов план, представљен на конференцији за штампу у Министарству спољних послова Француске 1950. године, подразумијевао је стварање економских, војних и политичких институција. Он се залагао за оснивање економске организације у циљу усклађивања производње угља и челика, али и за оснивање европске војске. У том смислу, економско и војно интегрисање би било окосница Сједињених Европских Држава. Међутим, економска компонента интеграције је била врло пријемчива, али и успјешно развијана захваљујући француско-њемачком помирењу, док су политички и војни елементи интеграције одложени. Од тада, па све до данас, економски, политички и војни вид интеграције се развија различитим темпом и у различитим видовима.

Француска група заговорника европског уједињења нашла је партнере, еврофедералисте, и у другим државама. Међу њима, најистакнутији су били: Пол-Анри Спак (Paul-Henri Spaak; 1899-1972), који је био министар иностраних послова, министар финансија и премијер Белгије, а 1964. године предсједник прве Генералне скупштине УН-а, затим Алчиде де Гаспери (Alcide de Gasperi; 1881-1954), који је био италијански премијер у периоду од 1945. до 1953. године и Јозеф Бех (Joseph Beck; 1887-1975), истакнути политичар из Луксембурга.

---

<sup>71</sup> Declaration of 9th May 1950 delivered by Robert Schuman.

Оснивачки уговор Европске заједнице за угаљ и челик потписан је 18. априла 1951. године, док је ступио на снагу јула 1952. године, са ороченим трајањем од 50 година, односно до 2002. године.<sup>72</sup> Државе потписнице, Француска, Њемачка, Италија и државе Бенелукса су том приликом договориле да спроводе слободну трговину угљем и челиком, да користе уобичајене регулације производње и конкуренције, а да у случају „велике кризе“ преузму контролу над цијенама и производњом.<sup>73</sup> Створена је организациона структура која се састојала од Заједничке високе власти (која је представљала деветочлано тијело, независно у одлучивању од држава чланица, при чему је доносила одлуке обавезујуће за све чланице, заступала интересе Заједнице, а не држава чланица и имала је сва овлашћења која су била везана за индустрију угља и челика), Заједничке скупштине (чинили су је делегирани представници националних парламената, при чему је Скупштина имала савјетодавну функцију), Савјета министара (чинили су га представници влада држава чланица који су имали надлежност над усклађивањем активности држава чланица и Високе власти) и Суда правде (био је надлежан за спорове настале у оквиру Заједнице, при чему су његова надлежност и његове пресуде биле обавезне).<sup>74</sup> Органи, у којима је елемент супранационалности посебно изражен, су били Висока власт, Скупштина и Суд правде. Одлуке Високе власти и Савјета министара, као и пресуде Суда правде биле су обавезне како за државе чланице, тако и за физичка и правна лица које су до тада, традиционално били подвргнути националним правним оквирима. Сличан модел организационе структуре имале су и, касније настале, Европска економска заједница и Европска заједница за атомску енергију.

Кључни приоритети стварања Европске заједнице за угаљ и челик подразумијевали су послератни економски опоравак, спрјечавање појаве националистичких претензија које су кроз различите историјске периоде изазивале бројне ратове, те осигурање безбједности због нарастајуће моћи Совјетског савеза и хладноратовских блоковских односа. Зато се у преамбули о оснивању Европске заједнице за угаљ и челик истиче одлучност држава чланица да „стогодишња ривалства замијене уједињењем њихових битних интереса, оснивањем једне економске заједнице, првог камена темељца за оснивање једне дубље

---

<sup>72</sup> Treaty establishing the European Coal and Steel Community, ECSC Treaty, Paris 1952.

<sup>73</sup> Норман Дејвис, *Европа – једна историја*., *op. cit.*, стр. 1084.

<sup>74</sup> Treaty establishing the European Coal and Steel Community, ECSC Treaty, Paris 1952.

заједнице народа који је дуго времена био подијељен крвавим сукобима, те стварањем институционалних темеља који би могли дефинисати смјер једном и заувјек заједничким судбинама“.<sup>75</sup>

Многи аутори су оснивање Европске заједнице сагледавали као велико достигнуће у послератној Европи, како због уједињења европских држава, тако и због коначног успостављања односа сарадње између Француза и Нијемаца. С тим у вези, Милвард је значај ЕЗУЧ, видио у „завршетку осамдесет година дугог горког и смртоносног француско-њемачког спора и омогућавању обнове Западне Европе“.<sup>76</sup> Зато се сматра да је управо Европска заједница за угљ и челик представљала зачетак (камен темељац) европске интеграције.<sup>77</sup> Притом, Европска заједница за угљ и челик је имала карактеристике које нису биле својствене другим међународним организацијама.

За даљи ток европске интеграције био је врло важан састанак у Месини 1955. године када су министри спољних послова Европске заједнице за угљ и челик усвојили предлог држава Бенелукса да „раде на успостављању уједињене Европе кроз развој заједничких институција, прогресивно удруживање националних економија, стварање јединственог тржишта и прогресивно усклађивање својих социјалних политика“.<sup>78</sup> Комитет, на чијем челу се налазио белгијски политичар Пол-Анри Спак, имао је задатак да дефинише план дјеловања у правцу стварања уједињене Европе. Комитет је 1956. године објавио свој извјештај који ће убрзо постати основа за преговоре о стварању нових заједница, а који се залагао за општу економску интеграцију европских држава. Наиме, као резултат рада Комитета у Месини, као и накнадних преговора, потписани су Римски споразуми 25. марта 1957. године, са циљем да се уклоне све унутрашње тарифе, да се формулише спољна трговинска политика, да се ускладе транспорт, пољопривреда и порески систем, да се елиминишу препреке здравој конкуренцији и да се подржи

---

<sup>75</sup> *Ibidem.*

<sup>76</sup> Видјети више: Alan Milward, *The Reconstruction of Western Europe 1945-1951*, University of California Press, Berkeley, 1984, p. 418.

<sup>77</sup> У преамбули Уговора о оснивању Европске заједнице за угљ и челик наведена је одлучност држава чланица да „стољетња ривалства замијене уједињењем једне економске заједнице, првог камена темеља за оснивање дубље заједнице народа који је дуго времена био подијељен крвавим сукобима, и створе институционалне основе које би могле створити основ заједничким судбинама“, Treaty constituting the European Coal and Steel Community, Paris 1951.

<sup>78</sup> Resolution adopted by the Foreign Ministers of the ECSC Member States, Messina, 1 to 3 June 1955.

мобилност капитала, радне снаге и предузећа.<sup>79</sup> Због Спаковог ентузијазма и жеље за европским уједињавањем, звали су га „Господин Европа“.<sup>80</sup>

Ступањем на снагу Римских споразума, од 14. јануара 1958. године почеле су са радом Европска економска заједница и Еуроатом. Циљеви Европске економске заједнице били су усмјерени ка поштовању Споразума о заједничкој спољној тарифи за сву робу која стиже у Заједницу, развој заједничког тржишта које се темељило на слободном кретању људи, роба, новца и услуга, као и развој заједничке пољопривредне политике. ЕЕЗ је даље развијала наднационалну организациону структуру, налик на Европску заједницу за угаљ и челик. Висока власт је замијењена Комисијом, која је добила кључну улогу у предлагању, координацији и спровођењу заједничких политика. Савјет министара је био кључни орган за доношење одлука, при чему је одлуке доносио једногласно или квалификованом већином. ЕЕЗ је имала још и Парламент, Економски и социјални комитет и Суд правде. О елементима супранационалисти<sup>81</sup> Европске економске заједнице говоре пресуде Европског суда правде. У случају 26/62 „Van Gend & Loos“, Суд је развио начело о непосредном дејству права Заједнице, док је у случају 6/64 „Costa & ENEL“ Суд утврдио надређеност у примјени права Заједнице у односу на национална права држава чланица Заједнице.<sup>82</sup>

Сагледавајући неупоредиво веће успјехе у развоју чланица ЕЕЗ у односу на државе које су остале изван Заједнице, први предсједник Европске комисије, професор Валтер Халштајн (Walter Hallstein; 1901-1982), описујући успјех у функционисању ЕЕЗ, рекао је: „Свако ко не вјерује у чуда у европским пословима, није реалиста“.<sup>83</sup> И заиста, Европа се, након Другог свјетског рата, уз помоћ Сједињених Америчких Држава, великом брзином опоравила од посљедица разарања. Већ 1983. године европско заједништво ће удвостручити своје чланство. Са почетних шест држава оснивача, 1983. године ЕЗ је бројала дванаест чланица.

---

<sup>79</sup> Норман Дејвис, *Европа – једна историја*, ор. cit, стр. 1085.

<sup>80</sup> Видјети више: Дезмон Динан, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, ор. cit, стр. 49.

<sup>81</sup> Француска ријеч *supranational* преузета је из аутентичне верзије текста Уговора о Европској заједници за угаљ и челик на француском језику. Та ријеч је у Уговору означавала независан статус Високе власти ЕЗУЧ (касније је то била Комисија ЕЗ), будући да су њени чланови били независни чланови, а не представници држава чланаца, у чему се огледа њен наднационални карактер.

<sup>82</sup> Видјети више: Будимир Кошуткић, *Основи права Европске уније*, ор. cit, стр. 32.

<sup>83</sup> Видјети више: Норман Дејвис, *Европа – једна историја*, ор. cit, стр. 1085.

До великог опоравка европских држава, дошло је уз помоћ америчких планова помоћи, Труманове доктрине и Маршаловог плана. Труманов државни секретар, генерал Џорџ Маршал, је у свом говору 5. јуна 1947. године казао: „логично је да би Сједињене Државе требало да учине све што могу како би помогле у враћању нормалног економског здравља у свијету, без кога не може да буде политичке стабилности ни осигураног мира“.<sup>84</sup> Тако је Маршалов план спроведен од 1948. до 1951. године и, у оквиру тог програма, обезбијеђено је 12,5 милијарди долара за 16 држава, колико је у програму учествовало.<sup>85</sup> Посредством те помоћи, Западна Европа је након Другог свјетског рата забиљежила невјероватан економски развој. „Економски препород Европе након 1948. године био је без преседана у европској историји, и ненадмашен игдје у свијету, изузев у Јапану“.<sup>86</sup> Са друге стране, управо Трумановом доктрином од 12. марта 1947. године, САД су почеле борбу против ширења комунизма, али и отпочеле „политику умијешаности у Европи“.<sup>87</sup> Са друге стране, оригинални предлог Стејт Дипартмента из 1947. године казује да је један од крајњих циљева Маршаловог плана помоћи земљама Европе, стварање западноевропске федерације.<sup>88</sup>

Како су државе чланице врло брзо оствариле врло импресиван економски напредак, Велика Британија је жељела да се прикључи европском богатом тржишту. Тако ће Британија поднијети захтјев за чланство у ЕУ, заједно са Данском и Ирском 1961. године, док је то учинила и Норвешка 1972. године.<sup>89</sup> Међутим, де Гол није желио да Велику Британију види као чланицу ЕЕЗ. Он је желио да Европску заједницу гради искључиво на француско-њемачким основама. Био је веома незадовољан због неравноправног статуса који је Француска имала током рата, плашио се утицаја који би Велика Британија имала у ЕЕЗ, и на крају, плашио се америчког утицаја у Европи који би

---

<sup>84</sup> *Ibidem*, стр. 1063-1064.

<sup>85</sup> Државе које су прихватиле помоћ биле су: Аустрија, Белгија, Данска, Француска, Грчка, Исланд, Ирска, Италија, Луксембург, Холандија, Норвешка, Португалија, Шведска, Швајцарска, Турска и Велика Британија. Помоћ је била понуђена свим савезницима, неутралним државама као и „бившим непријатељима“, иако су га СССР и чланице социјалистичког блока одбиле. У циљу управљања овим средствима, основана је Организација за европску економску сарадњу, која је 1961. године примијенила име у Организација за економску сарадњу и развој. Видјети више у: Alan S. Millward, *The Reconstruction of Western Europe, 1945-51*, op. cit, p. 94.

<sup>86</sup> Норман Дејвис, *Европа – једна историја*., op. cit, стр. 1080.

<sup>87</sup> *Ibidem*, стр. 1063.

<sup>88</sup> Видјети више: John Gillianham, *Coal, Steel and the Rebirth of Europe, 1944-1955*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991, pp. 118-119.

<sup>89</sup> На референдуму у Норвешкој, одржаном 1972. године грађани нису подржали идеју уласка земље у ЕЕЗ.

омогућио чланство Британије у ЕЕЗ. Зато је Де Гол 1963. године, па опет 1967. године ставио вето на британску пријаву за чланство, да би Британија, заједно са Ирском и Данском постала дио ЕЕЗ тек 1973. године, након Де Головог одласка. Додатно, Де Гол је имао веома чврсте ставове према Европи као заједници националних држава („*L'Europe des Parties*“). Позивао се врло категорично на „суверена права Француза“<sup>90</sup> што се експлицитно огледало, не само у његовом противљењу уласку Велике Британије у ЕЕЗ, већ и у дуготрајној борби против Европске комисије („цар против папе“).<sup>91</sup>

Насупрот економском напретку, политички чинилац европске интеграције није напредовао, јер су западноевропске државе одлучиле да јака и успјешна економска заједница осигура постизање и политичких циљева. Тако ће формирање политичке, односно одбрамбене заједнице доживјети неуспјех. То свакако није омело чланице осниваче да наставе интеграционе процесе, те склапањем Римског споразума 1957. године,<sup>92</sup> оснују Европску економску заједницу (European Economic Community ЕЕС) и Европску заједницу за атомску енергију (European Atomic Energy Community Euroatom–ЕАЕС)<sup>93</sup>. Те двије заједнице, уз ЕЗУЧ, су имале исте државе чланице и врло сличну организациону структуру, при чему се од 1967. године,<sup>94</sup> па све до ступања на снагу Уговора о ЕУ из 1992. године, користио један назив за све три заједнице, *Европска заједница* (European Community). У службеној терминологији Европске уније, након 1967. године, термин Европска заједница је подразумијевао цјелокупну интеграцију, до ступања на снагу Уговора о Европској унију.

---

<sup>90</sup> Норман Дејвис, *Европа – једна историја*, Вега медија, Нови Сад, 1996. године, стр. 1086.

<sup>91</sup> *Ibidem*, стр. 1086.

<sup>92</sup> The Treaty of Rome, Treaty Establishing Community, Rome, 25 March 1957.

<sup>93</sup> ЕУРОАТОМ имао надлежност да контролише употребу атомске енергије у цивилне сврхе...

<sup>94</sup> На самом почетку, свака наведена Заједница је имала своје извршно тијело (High Authority for the European Coal and Steel Community (1951) and a Commission for each of the two communities set up by the Treaty of Rome in 1957, the ЕЕС and Euratom). Потписивањем Уговора о спајању извршних заједница (Merger Treaty, Brussels, 8 April 1965) та тијела су спојена у јединствену Комисију Европских Заједница.

## 1.2. Од међудржавне сарадње ка наднационалности - кључне фазе европске интеграције

У литератури постоји више различитих категоризација фаза развоја европске интеграције.<sup>95</sup> У односу на доминантне карактеристике различитих периода развоја интеграције током хладног рата, издвојићемо неколико доминантних периода, значајних за развој европске спољне политике и европског спољнополитичког идентитета.

Прва фаза подразумијева период прије самог стварања Европске заједнице за угаљ и челик, која се у литератури, због значајних договора између западноевропских држава о стварању облика сарадње, дефинише као „период инкубације“.<sup>96</sup> Након ње, услиједио је период формирања и дефинисања основне структуре и физиономије Европске заједнице, од 1950. до 1957. године. У том периоду је почела са радом Европска заједница за угаљ и челик, потписани су Римски споразуми, али су забиљежени и неуспјели покушаји стварања Европске одбрамбене и политичке заједнице. Ту фазу Динан назива „Обнова, помирење и интеграција“.<sup>97</sup>

Потом, период од 1958. до 1962. године је карактеристичан као „период консолидације“,<sup>98</sup> да би 1962. године наступио период кризе који је трајао све до 1969. године. Тај период је Динан називао „несигуран терен“.<sup>99</sup> Период кризе у развоју европске заједнице карактерише више проблема у њеном функционисању, у највећој мјери изазваних неслагањем Француске и њеног предсједника Шарла де Гола са Европском заједницом. Наиме, 1. јануара 1958. године је ступио на снагу Уговор о Европској економској заједници, који је, између осталог, предвиђао увођење начела доношења

---

<sup>95</sup> Аутори *Navarrete* и *Egea* су развојни процес стварања заједничке спољне и безбједносне политике подијелили у 4 фазе: фаза сарадње (1945-1949. године), фаза неуспјелог федерализма (1950-1954. године), фаза вакуума (1955-1968. године) и фаза поновног активирања (1969-1999. године). Видјети више у: D. F. Navarrete, R. M. F. Egea, „The Common Foreign and Security Policy of The European Union: A Historical Perspective“, *The Columbia Journal of European Law*, 2001.

<sup>96</sup> Прву фазу у у развоју европске интеграције као „период инкубације“ дефинише *Pfetsch*. Видјети више у: Радивој Степанов, Љубиша Деспотовић, *Европска унија, настанак, институције, право*, НАТО, Стулос, Нови Сад, 2002, стр. 15.

<sup>97</sup> Видјети више: Дезмон Динан, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, *op. cit.*, стр. 27.

<sup>98</sup> Видјети више: Будимир Кошуткић, *Основи права Европске уније*, *op. cit.*, стр. 27-50.

<sup>99</sup> Видјети више: Дезмон Динан, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, *op. cit.*, стр. 53.



одлука квалификованом већином. Сходно Уговору о ЕЕЗ, увођење тог начела је представљало трећу фазу прелазног периода до испуњења главних циљева који су подразумијевали успостављање заједничког тржишта и слободе протока лица, услуга, робе и капитала. У оквиру прва два раздобља прелазног периода, у Савјету министара се гласало једногласно. У Савјету је Француска имала 4 гласа, као и СР Њемачка и Италија, Белгија и Холандија су располагале са по два, а Луксембург једним гласом. Међутим, Французи су врло оштро негодовали ступање на снагу начела квалификоване већине.

Још једна линија неслагања између Француза и Европске заједнице било је питање финансирања буџета, као и финансирања заједничке пољопривредне политике. Док су се Французи залагали за финансирање из сопствених извора, односно, директним убирањем такси од стране ЕЗ, Комисија и Холандија, уз подршку и других чланица, условљавале су то рјешење дефинисањем јасних механизма демократске контроле буџета, што је подразумијевало обавезно одобравање трошкова ЕЗ од стране Парламента.<sup>100</sup> Де Гол је такав предлог сматрао неприхватљивим.

Потом, Шарл де Гол се сукобио са првим предсједником Комисије, Валтером Халштајном. Тачка спорења је била однос надлежности између Европске комисије и Савјета министара. Наиме, Халштајн је био велики поборник наднационалне Европе, па се, сходно томе, залагао за што доминантнији рад Европске комисије као надржавне институције и главног иницијатора развоја политичке интеграције, посебно у односу на Савјет министара који је заступао интересе држава чланица.

На крају, Де Гол је блокирао улазак Велике Британије у ЕЕЗ. Британци су жељели да развијају врло добре односе са Сједињеним Америчким Државама са једне стране, али са друге стране и да се придруже Европској економској заједници. Како то Норман Дејвис објашњава, Британци су жељели да „комбинују максималне економске повластице са минималним губитком суверенитета и историјских веза“.<sup>101</sup> Генерал Де Гол је схватио намјеру Британаца, што је био разлог да блокира њихов улазак у ЕЗ.

---

<sup>100</sup> Видјети више: Весна Кнежевић-Пређић, *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија*, *op. cit.*, стр. 108.

<sup>101</sup> Видјети више: Норман Дејвис, *Европа – једна историја*, *op. cit.*, стр. 1075.

Та Де Голова неслагања са политиком развоја ЕЗ била су узрок да од 1. јула 1965. године Француска повуче свог министра из Савјета. Тако је Француска одлучила да од 30. јуна 1965. године не присуствује сједницама Савјета како би спријечила могућност даљег преношења суверенитета са држава на институције. То је била тзв. „политика празне столице“, која се сагледава као најозбиљнија криза Европске заједнице у XX вијеку. Због отежаног рада Савјета, тај период од 1962. до 1969. године се категорише као најтежи у његовој историји.<sup>102</sup> Посебно је било карактеристично усвајање Луксембуршког споразума на састанку Европског савјета 1966. године, којим је Француска потврдила своје право да ветира одлуку Савјета у ситуацијама када је то у њеном националном интересу. Дакле, „Луксембуршки споразум“ је омогућавао државама чланицама коришћење вета у свим важним питањима која су од националног интереса, због чега су га често називали „споразум о праву неслагања“.<sup>103</sup> Притом, споразум је омогућио државама чланицама да било које питање прогласе виталним државним интересом, при чему је истовремено учинио да Европска комисија буде обазривија приликом достављања предлога Савјету министара. Усљед омогућавања државама чланицама да спријече гласање у Савјету, као резултат Луксембуршког компромиса, до почетка седамдесетих година, готово хиљаду предлога Комисије било је заглављено у Савјету.<sup>104</sup> Зато је Халштајн, сагледавајући Луксембуршки споразум као „поткопавање ауторитета Комисије“<sup>105</sup> као главног креатора политичке заједнице, поднио оставку. Са друге стране, де Голово инсистирање на једногласности подигло је свијест држава чланица о постојању посебних интереса сваке од чланица и увећало њихово оклијевање да стављају питања на гласање, чак и у оним ситуацијама када нису били у питању витални интереси.<sup>106</sup> Џозеф Вајлер је посљедице кризе „празне столице“ и усвајања Луксембуршког споразума окарактерисао као

---

<sup>102</sup> Видјети више: Будимир Кошутих, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 34.

<sup>103</sup> Видјети: The Luxembourg Compromise, January 1966.

<sup>104</sup> Видјети више: Дезмон Динан, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, op. cit, стр. 89.

<sup>105</sup> Душко Радосављевић, Николина Матијевић, *Европска унија – развој, институције, проширење*, op. cit, стр. 22.

<sup>106</sup> Видјети више: Дезмон Динан, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, op. cit, стр. 66.

„симболизацију трансформације од дуга Заједнице ка више себичном и прагматичном ставу држава чланица који све посматрају са аспекта трошкова и користи.“<sup>107</sup>

Де Голова политика је у великој мјери утицала на застоје у развоју даље интеграције. Иако се залагао за продорнији и већи утицај Европе у свјетским дешавањима, за јачање политичке сарадње између држава чланица ЕЗ, био је против супранационалних процеса због угрожавања националне суверености, па је развио идеју о Европи као конфедерацији, а не федерацији. Управо због тога што је био против супранационалности, исказао је противљење укидању консензуса и његову замјену већинским гласањем у Савету министара, у чему се огледала поменута криза „празне столице“. Не само да је спречавао улазак Велике Британије у ЕЗ, већ је тежио да ограничи моћ Европског парламента и Европске комисије. Де Гол се залагао за „стварање трајне солидарности европских држава која ће бити предуслов за изградњу једне нове Европе, „европске“ Европе, Европе да јасно изрази сопствени персоналитет, да одреди своје мјесто у међународним односима посредством сопствене спољне политике, па чак и одбране“.<sup>108</sup> Де Гол је видио Европу као заједницу која искључиво штити националне интересе чланица, тако да је био противник супранационализма.

Динан је коментарисао Де Голов допринос европској интеграцији, називајући га „отпадником Европске уније“. Он сматра да је Де Голово залагање за националну државу уништило развој Европске заједнице шездесетих година и спречавало њен институционални развој све до усвајања Јединственог европског акта и Мастрихтског уговора.<sup>109</sup> Иако демократа, де Гол је био „љубоморни чувар француског суверенитета, орјентисан антибритански, антиамерички, у почетку и антиЕЗЗ-овски“.<sup>110</sup>

Са повлачењем Де Гола 1968. године, дошло је и до промјене француске политике према даљем европском уједињавању, што се посебно огледало у коначном омогућавању Великој Британији да се прикључи Европској заједници. Неуспјеси Пете републике

---

<sup>107</sup> Joseph Weiler, „The Genscher-Colombo Draft European Act: The Politics of Indecision“, *Journal of European Integration* 4, no. 2 i 3, 1989, p. 134, према: Дезмон Динан, *Све ближа Унија, Увод у европску интеграцију*, op. cit, стр. 66.

<sup>108</sup> Весна Кнежевић-Пређић, *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија*, op. cit, стр. 106.

<sup>109</sup> Дезмон Динан, *Све ближа Унија, Увод у европску интеграцију*, op. cit, стр. 53.

<sup>110</sup> Норман Дејвис, *Европа – једна историја*, op. cit, стр. 1072.

преобразили су многе француске политичаре у „посвећене европске федералисте“.<sup>111</sup> Де Голови наследници били су: Жорж Помпиду (Georges Pompidou; 1969-74), Велериј Жискар д'Естен (*Valery Giscard d'Estaing*; 1974-81) и социјалиста Франсоа Митеран (*Francois Mitterrand*; 1981-1995).

Сљедећу фазу интеграције, у периоду од 1969. до 1985. године, карактерише „проширење и стагнација“.<sup>112</sup> Тај период обиљежила је стагнација будући да су одређене државе чланице изражавале противан став иницијативама за дефинисање политичке сарадње, те конституисању економске и монетарне уније. Тај период је ипак, без обзира на одсуство конкретних резултата, створио неопходне услове за наступајући значајан развој Европске заједнице (посебно усвајање Јединственог европског акта), због чега га многи аутори дефинишу и као период „политике ситних корака“.<sup>113</sup> Политика ситних корака је подразумијевала дефинисање одговарајућих механизма европске политичке сарадње, усвојених на састанцима Савјета министара у Хагу 1969. године, Паризу 1972. године, Копенхагену децембра 1973. године, Лондону октобра 1981. године.<sup>114</sup> У том периоду, посебно је био значајан Хашки самит који је у литератури често називан колокацијом „остварење, продубљење, проширење“, што је на неки начин осликавало „оптимизам постдеголизма“.<sup>115</sup> Остварење или заокруживање се односило на буџет, односно инициране реформе по питању финансирања Европске заједнице, продубљење на Европску монетарну унију, али је укључивало и спољну политику и регионалну политику, док се проширење односило на коначно британско приступање Заједници. Успостављена сарадња у спољној политици подразумијевала је сасвим нову димензију у развоју Европске заједнице.<sup>116</sup> Године 1973. Европској заједници су се коначно придружиле

---

<sup>111</sup> *Ibidem*, стр. 1073.

<sup>112</sup> Будимир Кошутић, *Основи права Европске уније*, *op. cit.*, стр. 34.

<sup>113</sup> *Ibidem*, стр. 34.

<sup>114</sup> Видјети више II поглавље, потпоглавље 2.2. *Неуспјели покушаји политичког интегрисања европских држава након Другог свјетског рата.*

<sup>115</sup> Видјети више: Дезмон Динан, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, *op. cit.*, стр. 54.

<sup>116</sup> Communiqué of the meeting of Heads of State or Government of the Member States at The Hague (1 and 2 December 1969).

Велика Британија,<sup>117</sup> Ирска и Данска. Том приликом, Норвешка није постала чланица будући да је 53% њених грађана на референдуму гласало против уласка у ЕЗ.

Интересантна је чињеница да су том приликом Ирска и Данска одржале референдум о уласку у ЕЕЗ. У Данској је 83% грађана било за, у Ирској 63%, што није био случај са Великом Британијом на чијем челу се налазио премијер Едвард Хит, који је долазио из Конзервативне партије. То је уздрмало редове обје партије, док су Лабуристи обећали да ће, по доласку на власт, организовати референдум, што се и десило 1975. године. Том приликом је 67% грађана подржало останак Британије у ЕЕЗ, при чему је нови премијер Харолд Вилсон изборио ревизију Уговора о ЕЕЗ, како би се умањили британски доприноси заједничком буџету ЕЕЗ. Питање превеликих давања Велике Британије буџету ЕЕЗ је посебно било актуелно за вријеме Маргарет Тачер. Уз њене врло тврде ставове по том питању, у Британији се јавило велико нерасположење према чланству Британије у ЕЕЗ, због чега ће лабуристима повлачење Британије из ЕЕЗ бити саставни дио изборног програма 1983. године. Тврду политику Маргарет Тачер ће наставити и следећи премијер, Џон Мејџор. У том периоду, Британија је била изразито против јачања надлежности институција ЕУ, до те мјере да су врло често, британски представници у Савјету министара, сами гласали против британских предлога. Тек ће 1997. године са доласком Тонија Блера, британска политика према европској интеграцији бити промијењена, за неко вријеме.<sup>118</sup>

Тај период је Динан назвао појмовима „евросклероза“ и „европесимизам“.<sup>119</sup> Проблеми са којим се ЕЗ суочавала у том периоду су били многобројни, од парализованог процеса одлучивања, слабог утицаја Комисије, пољопривредне политике која је била изван контроле, Маргарет Тачер која је инсистирала на рјешавању буџетског питања, тј. буџетском повраћају, Митерана који се залагао за „убрзани раст“ и др.<sup>120</sup> Заједница је пребродила изазове седамдесетих година, како је то објашњавао Динан, у знатној мјери

---

<sup>117</sup> Улазак Велике Британије у ЕУ омогућио је предсједник Жорж Помпиду који није, као Де Гол, био против пријема Британије, већ је повукао дотадашњи вето на њен пријем.

<sup>118</sup> На референдуму одржаном 23. јуна 2016. године, са минималном, али довољном већином, у Великој Британији је изгласан излазак те државе из Европске уније.

<sup>119</sup> Тај период је карактеристичан по растућој потреби Њемачке за афирмацијом, осцилацијама курсних вриједности и неједнаким економским перформансама међу државама чланицама. Видјети више у: Дезмон Динан, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, op. cit, стр. 81.

<sup>120</sup> Видјети више: Дезмон Динан, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, op. cit, стр. 82.

захваљујући успостављању Европског савјета, односно, редовних самита националних лидера, као и успјешној сарадњи између Париза и Бона, под вођством Жискара и Смита.<sup>121</sup>

Изузев проширења из 1973. године, у периоду проширења и стагнације (1969-1985) десила су се још два проширења: Грчка је постала чланица 1979, а Шпанија и Португалија 1986. године. Тако се Европска заједница са почетних шест држава оснивача проширила на дванаест, што је изискивало прилагођавање институционалног и правног оквира, односно, реформе, усвајањем нових правних аката.

Након 1986. године процес европске интеграције биљежи „фазу полета“<sup>122</sup>, за коју је од великог значаја био избор бившег француског министра финансија Жака Делора, на чело Европске комисије, који је дао значајан допринос заокруживању јединственог тржишта.<sup>123</sup> Делор је био ученик Монеа и Шумана, док су га противници називали еврофундаменталистом.<sup>124</sup> Као једна од претпоставки неопходних за остваривање идеје заједничког тржишта била је увођење већинског одлучивања умјесто једногласности, у Савјету министара ЕЕЗ. Међутим, против укидања једногласног модела одлучивања били су Велика Британија, Данска и Грчка. Без обзира на то, Италија је ипак иницирала конференцију представника влада држава чланица како би се извршила ревизија Уговора о Европској економској заједници, на којој ће бити усвојен Јединствени европски акт.

Сматра се да је самит у Фонтенблоу (*Fontainebleau*) који је одржан 25. и 26. јуна 1984. године означио нову фазу у развоју Европске заједнице, будући да је том приликом Франсоа Митеран потенцирао идеју о стварању политичке уније. Због тога ће бити сазвана међувладина конференција о политичкој унији у Милану 1985. године, што је у значајној мјери допринијело усвајању Јединственог европског акта и Мастрихтског уговора. Ту нову фазу у развоју ЕЗ, отпочету самитом у Фонтенблоу, Пиндер назива „фазом регенерације“.<sup>125</sup>

---

<sup>121</sup> *Ibidem*, p. 81.

<sup>122</sup> Видјети више: Будимир Кошутих, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 36.

<sup>123</sup> A. R. Young, „The Single Market“ in Helen Wallace, William Wallace, Mark Polack, *Policy Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 93-113.

<sup>124</sup> Норман Дејвис, *Европа – једна историја*, op. cit, стр. 1118.

<sup>125</sup> John Pinder, *The building of the European Union*, op. cit, p. 15, према: Весна Кнежевић-Предић, *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија*, op. cit, стр. 112.

Други аутори европску интеграцију након хладног рата, посебно карактеришу као „стабилизациони период“ посебно важан по усвајању Мастрихтског уговора, који је дефинисао области у којима су државе чланице пренијеле надлежности на Заједницу, као и области у којима су чланице задржале надлежности. И Европски суд је потврдио да тиме Заједница ствара „један нови правни поредак међународног права, за чије добро су државе ограничиле своја суверена права“.<sup>126</sup> Овај период је био од кључног значаја за институционализацију европске спољне политике. Након усвајања Мастрихтског уговора, период од 1994. године до 2005. је био карактеристичан по проширењима, при чему се период након 2000. године дефинише као „раздобље преиспитивања“. У тој фази су посебно значајне бројне уставне промјене, заокружене усвајањем Лисабонског уговора.

---

<sup>126</sup> Van Gend and Loos, 1963, ECR I, према: Ц. Х. Х. Вајлер, *Устав Европе „Има ли ново одело свога цара? и други есеји о европској интеграцији“*, Београд, 2002, стр. 63.

### 1.3. Федерални или конфедерални концепт развоја ЕЗ

Од почетка процеса европске интеграције и самих зачетака наднационалности, постојале су двије супротстављене визије развоја Европске заједнице. Једна је била *визија уније*, уобличена у схватању оних који се залажу за Сједињене Државе Европе, док је друга визија била много блажа, и представљала је *визију заједнице*.<sup>127</sup> Оно што је било заједничко тим визијама јесте да су дијелиле исте идеје о потреби оснивања Европске заједнице након Другог свјетског рата, будући да је сарадња међу државама требало да стане на крај национализму и активностима држава које су потицале из националистичких претензија. Међутим, визије су врло брзо почеле да се разликују по ономе у чему су видјели крајњи циљ интеграције. Према првој визији, процес сарадње између држава је требало да се прогресивно развија ка стварању заједничког тржишта и уједначавању економских политика, како је и дефинисано чланом 2. Уговора о ЕЕЗ, да би преко стварања економске и монетарне уније, сарадња резултирала стварањем федералне заједнице Уједињених Европских Држава.<sup>128</sup> Друга визија Заједницу сагледава као „заједницу држава и народа који дијеле вриједности и циљеве“, у којој ће се државе чланице руководити сопственим националним интересима и циљевима, при чему су заговорници подијељености суверенитета у областима, чији број стално расте.<sup>129</sup>

Те двије визије, које су се прожимале током цијелог периода европске интеграције, резултирале су стварањем творевине око чијег дефинисања не постоји сагласност међу правницима и политиколозима, будући да има карактеристике различитих облика и уређења власти. Наиме, расправе о природи Европске уније, о њеним карактеристика као државе, савезне, федералне или конфедералне, односно *sui generis* међународне организације трају више од пола вијека. Неки аутори Европску унију дефинишу као

---

<sup>127</sup> Видјети више: Ц. Х. Х. Вајлер, Устав Европе „Има ли ново одело свога цара? и други есеји о европској интеграцији“, *op. cit.*, стр. 279.

<sup>128</sup> *Ibidem*, стр. 113.

<sup>129</sup> *Ibidem*, стр. 114.



федералну,<sup>130</sup> други као конфедералну или квазифедералну творевину, док је многи карактеришу као међународну организацију, савез или заједницу држава и сл.

Аутори који заступају став да Европска унија има федерални карактер су бројни.<sup>131</sup> Међу њима, најистакнутији су били Роберт Шитце (Robert Schutze), Дејвид МекКеј (David McKay), Мајкл Бурџес (Michael Burges) и многи други. Ти аутори сматрају да је Европска унија организована по „федералном начелу“ који подразумејева „уставно загарантовану подјелу суверености између два нивоа власти.“<sup>132</sup> Мишљења о федералном карактеру Европске уније су актуелна и посљедњих година. Посебно је Лисабонски уговор, тј. дефинисање међународноправног субјективитета Уније, допринио јачању политичке димензије Уније, те је дао значајан подстицај за актуелизацију мишљења о федералном карактеру Уније.

Један од најпознатијих заступника идеје о Европској унији као „федерацији држава“ био је Роберт Шитце, који тај став образлаже анализом „утемељивачке, институционалне и функционалне димензије Европске уније“. У доказивању федералног карактера Уније, Шитце наводи доктрину непосредног правног дејства, супрематије и преемције права ЕУ у односу на националне правне поретке, затим постојање извршне власти Уније, иако је непосредно извршење европског законодавства од стране извршне власти изузетак, а не правило, те уставни карактер европских оснивачких уговора.<sup>133</sup> Наиме, Шитце сматра да су се европски конститутивни уговори уздигли до уставног статуса. Европски суд правде је утврдио, као важно начело, начело супрематије европског права над националним правом, укључујући и уставно право, што подразумејева да то право има првенство у односу на право држава чланица Заједнице (апсолутна супрематија права ЕУ над националним правним системима). Међутим, многе државе чланице у

---

<sup>130</sup> Федерализам је систем у којем постоје макар два нивоа власти, национална и локална власт, при чему оне посједују посебна и заједничка овлашћења, при чему свака од њих има самосталне функције, али ниједна нема врховну власт над оном другом. Видјети више у: Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, op. cit, стр. 15.

<sup>131</sup> Расправе о типу федерализма који постоји у Европској унији видјети више у: К. Lenaerts, „Federalism: Essential Concepts in Evolution – The Case of The European Union“, *Fordham International Law Journal*, 21 March 1998.

<sup>132</sup> Видјети више: V. Bogdanor, „Federalism and the Nature of the European Union“, u K. Nicolaidis, S. Weatherill (ed.), *Whose Europe? National models and the Constitution of the European Union*, Papers of a Multi-Disciplinary Conference held in Oxford in April 2003, p. 49.

<sup>133</sup> Видјети више: Будимир Кошутић, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 94-96.

својим уставним порецима нису признале апсолутност предности права Заједнице у односу на права држава чланица, што критичари тврдњи о федералном карактеру ЕУ сматрају за одлучујућу карактеристику у дефинисању Уније, јер „тек када право ЕУ буде прихваћено без икаквих резерви у уставном праву држава чланица, Европска унија ће се преобразити од заједничког крова европских заједница у федералну државу“.<sup>134</sup> Међутим, Шитце сматра да то што све државе чланице не признају апсолутну супрематију права ЕУ, не искључује „федерални карактер“ Европске уније. Са друге стране, самим тим што је европски правни поредак успоставио одговарајућу везу са индивидуалним лицима, очигледно је да постоји одређена форма европског грађанства. Зато Шитце брани став да је сваки Европљанин грађанин европског и сопственог националног поретка. Европски оснивачки уговори, а не међународно право, представљају кључну нормативну снагу европског правног поретка, чиме Шитце брани став да уговори представљају уставну повељу Уније. То што Лисабонски уговор допушта држави чланици да напусти Унију, што јесте у супротности са ставом да државе чланице немају надлежност да унилатерално одреде границе сопствене надлежности, не представља аргумент против федералне природе Европске уније, како сматра Шитце, већ против Уније као федералне државе.<sup>135</sup>

У прилог својим тврдњама Шитце такође истиче институционалну структуру Европске уније, наглашавајући састав и начин функционисања два органа: Савјета и Парламента. У Европском парламенту, грађани су представљени непосредно. Начин доношења одлука у Савјету, иако састављен од министара који дјелују у име својих влада, дефинисан чланом 16 Уговора о Европској унији (Лисабонски уговор), такође, упућује на федералне карактеристике уређења Уније. Наиме, Лисабонски уговор је омогућио да Савјет доноси одлуке квалификованом већином, осим уколико Уговором није другачије предвиђено. Када одлучује квалификованом већином, потребно је остварити подршку од најмање 55% чланова Савјета, односно најмање 15 држава чланица којом су представљене државе чланице које заједно чине најмање 65% становништва Уније.<sup>136</sup> Тако Шитце категорише одлучивање у Савјету као комбинацију међународног и националног, па зато

---

<sup>134</sup> Цитирано према: Будимир Кошутић, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 92.

<sup>135</sup> Преузето из: Будимир Кошутић, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 95.

<sup>136</sup> Видјети више: Лисабонски уговор, члан 16.

каже да се оно налази на „*federal middle ground*“.<sup>137</sup> Будући да редован законодавни поступак у ЕУ, када Парламент и Савјет заједно учествују у доношењу законодавних аката, подсјећа на начин одлучивања у федералним државама, Шитце тиме потврђује федерални карактер Европске уније.

Једна од кључних теза заговорника федералне природе ЕУ јесте да њени оснивачки уговори имају карактер уставне повеље. И Европски суд је истакао да „Уговор о ЕЗ, измијењен Јединственим европским актом, фактички представља *основну уставну повељу Заједнице*“.<sup>138</sup> У том смислу, Хердеген је тврдио да се структура УЕУ и оснивачких уговора може разумјети као нека врста „*уставног система*“, уколико имамо у виду разлике тог појма у односу на устав националне државе.<sup>139</sup> И Вајлер је бранио тезу да се оснивачки уговори ЕЗ могу сагледавати као одређена врста устава, сматрајући да оперативни систем Заједнице не функционише према општим принципима међународног права, већ као специфична међудржавна владина структура, која је заснована на уставној повељи и уставним принципима.<sup>140</sup> Међутим, Вајлер упућује на дихотомију између права и политике, будући да је процес стварања Европских заједница, из угла правника, карактерисан као процес стварања „све више федералне државе“, док су политиколози указивали на непостојање паралела између Заједница и федерално уређених држава. Тако се из правнонормативног угла, развој Заједнице описивао као незаустављива динамика ојачаног супранационализма,<sup>141</sup> док су политичкопроцедурална мишљења у развоју Заједнице препознавали готово искључиво облике међувладине сарадње која је Заједнице чак и удаљавала од европске интеграције.<sup>142</sup> Тако су процесе развоја Заједнице правници

---

<sup>137</sup> Robert Schutze, *European Constitutional Law*, Cambridge University Press, 2012, p. 63, према: Будимир Кошутић, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 95.

<sup>138</sup> Случај 294/83, *Parti Ecologiste „Les Verts“ v. European Parliament, 1983, ECR I.339, I.365*. према: Џ. Х. Х. Вајлер, *Устав Европе „Има ли ново одело свога цара? и други есеји о европској интеграцији“*, op. cit, стр. 33.

<sup>139</sup> Matthias Herdegen, *Европско право*, Правни факултет Свеучилишта у Риједи, 2003, стр. 320 (у даљем тексту: Матиас Хердеген, *Европско право*, Правни факултет Свеучилишта у Риједи, 2003).

<sup>140</sup> Видјети више: Џ. Х. Х. Вајлер, *Устав Европе „Има ли ново одело свога цара? и други есеји о европској интеграцији“*, op. cit, стр. 31.

<sup>141</sup> О томе свједочи чињеница да је Европски суд у периоду од 1963. године до '70-их година XX вијека усвојио низ важних одлука којима је установио четири кључна принципа односа ЕЗ и права држава чланица, при чему се природа тих односа не разликује од сличних правних односа у уставним федералним државама. Видјети више у: Џ. Х. Х. Вајлер, *Устав Европе „Има ли ново одело свога цара? и други есеји о европској интеграцији“*, op. cit, стр. 39.

<sup>142</sup> *Ibidem*, стр. 37.

означавали као „уставни оквир за структуру федералног типа“, док су политиколози доводили у питање опстанак супранационализма.

Аутори који су били склони карактерисању особина ЕУ као федералних, дефинисали су Унију као „врсту федералне државе“ (МекКеј), „изузетно слабу федерацију“ (Моравчик), или „нову врсту федералног модела какав раније није постојао“ (Моравчик). Свакако да Европска унија има одговарајуће елементе федералног уређења. Њих је најбоље пописао МекКормик:

1. ЕУ има сложен систем уговора и правних аката који се односе на све државе чланице и њихове грађане, које тумачи и штити Европски суд правде;
2. У одређеним подручјима јавних политика (трговина, заштита животне средине, пољопривредна политика, социјална политика) државе су пренијеле своја овлашћења на институције Уније, тако да право Уније има предност над националним законима;
3. ЕУ има непосредно изабране представнике у Европском парламенту, који добија све већа овлашћења у доношењу одлука, на уштрб овлашћења националних законодавних тијела;
4. Институције ЕУ располажу финансијском независношћу;
5. Европска комисија има овлашћење преговарања са трећим странама у име држава чланица у областима у којима су јој чланице пренијеле овлашћења;
6. Деветнаест држава чланица има валуту еуро, тако да овлашћења у области монетарне политике има Европска централна банка, а не њихове националне централне банке.<sup>143</sup>

У литератури су релативно ријетка поређења елемената појма конфедерализма<sup>144</sup> и Европске уније. Неки аутори<sup>145</sup> то објашњавају чињеницом да је федерализам имао примат

---

<sup>143</sup> Видјети више: Џон МекКормик, *Разумјети Европску унију*, op. cit, стр. 17.

у свим расправама евроскептика, при чему нам пракса показује да су конфедерације готово увијек израсле у федерална уређења. Без обзира на то, има аутора који сматрају да Европска унија јесте „економска конфедерација“<sup>146</sup>, па тако, на примјер, Листер заступа тезу да је ЕУ „дивовска конфедерација у којој владе држава чланица доминирају над институцијама ЕУ“.<sup>147</sup> МекКормик је упоредио Европску унију са одликама конфедералног уређења, при чему је закључио да Унија дијели неколико карактеристика конфедералног уређења:<sup>148</sup>

1. Не постоји директна веза између грађана и европских институција (изузев у случају Европског парламента). Овлашћења која посједују: Европска комисија, Савјет министара, Европски савјет и Европски суд правде не потичу од грађана, већ од влада држава чланица и њихових владајућих структура;
2. Државе чланице имају сопствене правне системе, националне идентитете, могућност да склапају билатералне споразуме са другим државама, сходно својим интересима и једнострано дјелују у области спољне политике;
3. Не постоји јединствена, па чак ни заједничка спољна политика, као ни европски систем одбране и европска војска;
4. Не постоји европски порески систем;
5. Државе чланице показују већу приврженост према националним, него према европским симболима (застави, химни и другим симболима), тако да није постигнут значајан успјех у изградњи европског идентитета.

---

<sup>144</sup> Конфедерација је лабави систем администрације у којем двије или више организацијских јединица задржавају властити идентитет, при чему делегирају специфична овлашћења централној власти, из разлога практичности, осигурања безбједности или учинковитости. Видјети више у: Frederick K. Lister, *The European Union, the United Nations, and the Revival of Confederal Governance*, Westport, Greenwood, 1996, p. 22, према: Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, op. cit, стр. 18.

<sup>145</sup> Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, op. cit, стр. 121.

<sup>146</sup> Murray Forsyth, *Unions and States: The Theory and Practice of Confederation*, Leicester University Press, Leicester, 1981, p. 183, према: Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, op. cit, стр. 21.

<sup>147</sup> Frederick K. Lister, *The European Union, the United Nations, and the Revival of Confederal Governance*, op. cit, Chapter II, према: Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, op. cit, стр. 21.

<sup>148</sup> Видјети више: Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, op. cit, стр. 21.

Свакако да се Унија не може одредити као федерално или конфедерално уређен савез у којем националне државе имају овлашћења попут других таквих уређења (примјер Сједињених Америчких Држава). Да би могли говорити уопште о томе, Унија треба да посједује своју владу, односно, монопол власти, устав, државотворан народ, заједничку фискалну политику и заједнички порески систем, јединствену валуту, јединствену спољну политику и заједничку војску.

Европска унија није ни класична држава. Међутим, иако су кључна обиљежја државе, као правног ентитета, постојање, границама јасно дефинисане територије, пуног суверенитета над датом територијом, правне и политичке самосталности, као и легитимитета, односно, признања од других држава и самих грађана, ЕУ има и одређених карактеристика државног уређења.<sup>149</sup> Ипак, Унији недостају кључни елементи државности. Примарно, она не посједује сопствену територију и неограничену власт над својом територијом, већ можемо говорити искључиво о територији држава чланица. Затим, Унија не посједује сопствени народ, иако детерминише право грађанства. Европска унија повезује различите народе Европе, али не обухвата грађане чланица као свој народ, док су грађани само дјелимично обухваћени влашћу заједничких институција. Европска унија не посједује сопствени суверенитет, већ су државе чланице “господари европских уговора”.<sup>150</sup> Европске институције располажу само оним овлашћењима која су им пренијета оснивачким уговорима (принцип индивидуалног ограниченог овлашћења), и те надлежности се не могу самостално проширивати. У том смислу, да би се о Унији говорило као ентитету са државотворним обиљежјима, Унији недостаје “надлежност надлежности”, јер Унија не располаже “посебном принудном, војном, полицијском или управно-судском извршном влашћу”.<sup>151</sup> И на крају, Европска унија нема устав што је јасно раздваја од карактеристика државног устројства. Иако постоје мишљења која оснивачке уговоре ЕУ сагледавају као неку врсту устава, јасно препознајући процес развоја

---

<sup>149</sup> Сматра се да наведене категорије државности нису апсолутне категорије, што је проузроковало расправе о томе да ли је Европска унија држава. Видјети више у: Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, op. cit, стр. 2.

<sup>150</sup> Видјети више: Јасминка Хасанбеговић, *Суверенитет држава чланица ЕЗ, Елементи европског права*, Сарајево, 1994, стр. 5-13, према: Будимир Кошутић, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 101.

<sup>151</sup> Видјети више: Будимир Кошутић, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 92-101.

европског права и конституционализацију европског правног поретка,<sup>152</sup> оснивачки уговори се не могу сагледавати као нека врста устава. То нису уговори склопљени између народа и власти већ уговори између националних влада држава чланица. Они представљају врло дуге, сложене и често нејасне правне документе којима се детаљно објашњавају надлежности европских институција, при чему се не мијењају амандманима, већ се ревидирају искључиво усвајањем нових уговора. Мало је вјероватно да Европска унија има капацитете да договори фиксни и трајни устав, имајући у виду непостојање политичког консензуса око тога шта би ЕУ требало да буде, али и имајући у виду дубоке кризе које су је посљедњих година задесиле. Много извјесније је да ће она и даље радити на развијању “покретљивог устава дефинисаног у уговорима”.<sup>153</sup>

Зато је Хикс писао да Европска унија није држава у традиционалном „веберијанском“ смислу, јер не посједује „монопол над законитом употребом принуде“. Овлашћење за употребу принуде, преко полиције и снага безбједности је у рукама националних власти држава чланица ЕУ.<sup>154</sup> Међутим, Хикс сматра да, за разлику од теоретичара који су заступали став да политички систем не може да постоји без државе, Европска унија, иако није држава, посједује сопствени „политички систем посебне врсте“. Политички систем ЕУ је „веома децентрализован и уситњен, заснован на добровољном обавезивању држава чланица и њихових грађана и ослоњен на ниже организационе јединице (националне државе чланице) за администрирање принуде и других облика државних овлашћења”.<sup>155</sup>

Из свих наведених поређења Европске уније са обиљежјима федералних и конфедералних уређења, и обиљежјима класичне државе, произилази и објашњење карактеристика Уније као међународне организације. Наиме, ЕУ представља добровољну асоцијацију држава у којој се многе одлуке доносе као резултат преговора између лидера тих држава. ЕУ има ограничену моћ опорезивања и мале приходе. Унија не посједује

---

<sup>152</sup> О сагледавању европских оснивачких уговора који функционишу као нека врста Устава Европе писали су: David Pinnemore, Clive H. Church, *Understanding the European Union's Constitution*, Routledge, London, 2005; Jean-Claude Piris, *The Constitution for Europe: A Legal Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006; Federico G. Mancini, „*The Making of a Constitution for Europe*“ in Robert O. Koehane, Stanley Hoffman (eds), *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, Westview Press, Boulder, 1991.

<sup>153</sup> Видјети: Џон МекКормик, *Разумјети Европску унију*, op. cit, стр. 72.

<sup>154</sup> Видјети: Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, op. cit, стр. 26.

<sup>155</sup> *Ibidem*, стр. 26.

значајна овлашћења по питању спровођења одлука, те њене институције немају висок степен независности. Са друге стране, аутономност институционалног система Европске уније, којим се Унија разликује од осталих међународних организација огледа се у њеним следећим обиљежјима: правном и пословном способношћу на националном и међународном нивоу, сопственим институцијама, сопственим законодавним, управним и судским поступцима, сопственим надлежностима и властитим организационим принципима.<sup>156</sup> Оно што Унију посебно разликује од типичних међународних организација јесте чињеница да европске институције посједују законодавна овлашћења и надлежности креирања политика које су обавезујуће за државе чланице у многим областима, попут трговине, пољопривреде, заштите животне средине.<sup>157</sup> Управо су то карактеристике које Унију разликују од типичних међународних организација, односно, које је дефинишу као супранационалну међународну организацију. Притом, наднационални елементи ЕУ су:<sup>158</sup>

- *Ширина подручја дјеловања Уније* – Европска унија је надлежна у многобројним областима, као што су: угаљ, гвожђе, атомска енергија, трговинска (царинска) политика, економска и монетарна политика, индустрија и транспорт, регионална политика, пољопривреда, слободан проток лица, робе, услуга и капитала, политика конкуренције, запошљавање, социјална политика, истраживање и технологије, образовање и култура, заштита животне средине, људска права и основне слободе и друге политике. Додатно, Унија је развила различите облике сарадње у разним областима, као што су: заједничка спољна и безбједносна политика, унутрашњи послови и сл.;

- *Обавезаност Уније заједничким основним вриједностима* – ЕУ дефинише одговарајуће политичке вриједности и циљеве који представљају уставну тековину држава чланица (људско достојанство, слобода, демократија, једнакост, правна држава, људска права и основне слободе, солидарност, супсидијарност, мир, безбједност, недискриминација и остале вриједности);

---

<sup>156</sup> Видјети: Будимир Кошутећ, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 65.

<sup>157</sup> Видјети: Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, op. cit, стр. 4.

<sup>158</sup> Видјети више: Будимир Кошутећ, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 98-99.



- *Аутономна и интензивна власт стварања права од стране институција ЕУ* – институције ЕУ стварају право које је непосредно обавезујуће за органе држава чланица. Управо супрематија права Уније омогућује самосталност власти институција Уније, у односу на власти држава чланица;

- Самосталност неких институција ЕУ, као што су Европски парламент, Европска комисија, Суд правде Европске уније и Европска централна банка;

- *Обимна правна заштита* – Унија располаже са широком и ефективном правном заштитом коју обезбјеђују Суд правде, Општи суд и специјализовани судови као и судови држава чланица, будући да се право ЕУ директно примјењује у државама чланицама;

- *Недовршеност и трајност Уније* – Унију карактерише отворен процес развоја који се може пратити од почетка процеса европске интеграције.

Супранационалност је кључна карактеристика Европске уније која је чини јединственом, *sui generis* творевином. Европска унија није једина међународна организација коју карактеришу наднационалност, већ наднационална обиљежја имају и други облици савремених трајних окупљања држава. Тако на примјер, широку област дјеловања имају и Уједињене нације; непосредну примјену права има Дунавска комисија од краја Првог свјетског рата, наднационалну заштиту обезбјеђује и Европски суд за људска права на основу Европске конвенције о заштити људских права и основних слобода, док самостално финансирање постоји и код Међународног монетарног фонда.<sup>159</sup> Међутим, укупност свих наднационалних обиљежја је оно што карактерише искључиво Европску унију у историји савременог трајног окупљања држава.

Европска унија је карактерисана као супранационална организација управо због преноса суверених права држава чланица, односно, „супституције државне суверене

---

<sup>159</sup> Наддржавност је „појам који обухвата збир одређених карактеристика Европских заједница које се, свака појединачно, јављају и код типичних међународних организација, али се све заједно појављују само код њих“. О карактеристикама и елементима наднационалности, видјети више у: Весна Кнежевић-Предић, *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија*, *op. cit.*, стр. 84.

власти кроз власти Уније<sup>160</sup> и високог степена самосталности у обликовању воље. Дакле, државе чланице преносе своја суверена права на Унију, па тако њене институције доносе прописе који непосредно стварају права и обавезе за појединце. Управо се у томе налази разлика између овлашћења ЕУ институција за доношење прописа и одлука других међународних организација. Интеграција која је карактеристична за Европску унију је јединствена у историји међународног организовања. Да опишу Унију као супранационалну организацију покушавали су још 60-их година прошлог вијека европски федералисти (Моне, Халштајн) који су жељели да тадашњу Заједницу развијају као федералну државу.<sup>161</sup>

Питање супсидијарности у ЕУ је први пут постављено 1975. године, када је Европска комисија утврдила да Европска заједница треба да има одговорност само за она питања које државе чланице нису више у стању да рјешавају на адекватан начин, одговарајући на Гиндемансов извјештај. Тек ће се `80-их година интензивирати расправе о супсидијарности у Европској унији, када су се државе које су се противиле растућем утицају Комисије почеле позивати на начело супсидијарности. Мастрихтски уговор је чланом 3б дефинисао да ће: „у подручјима која не спадају у њену искључиву надлежност, Заједница предузети одређену активност, у складу са начелом супсидијарности, само уколико се циљеви предложене активности не могу у довољној мјери реализовати дјеловањем држава чланица, па се стога, из разлога опсега или учинака предложене активности, могу боље реализовати дјеловањем Заједнице“. Међутим, европске државе не биљеже исте успјехе у свакој области интегрисања. Наиме, разлику у преносу суверених права држава чланица уочавамо између некадашњих стубова, односно код области за које је карактеристична међувладина сарадња. Тако, на примјер, одлуке које се усвајају у

---

<sup>160</sup> „За разлику од уобичајених међународних уговора, Уговор о Европској економској заједници је створио сопствени правни поредак, кога су прихватиле у властити правни поредак државе чланице и примјењује се од стране њихових судова. Заједница има међународну способност дјеловања, као и аутентична суверена права, која су заснована на ограничењима надлежности држава чланица или на преносу суверених права. Тако су чланице ограничиле своја суверена права и створиле правну заједницу која обавезује њих и њихове припаднике“ – Европски суд, Предмет 6/64, Збирка 1964, 1254, 1269, *Costa*, према: Матиас Хердеген, *Европско право*, ор. cit, стр. 50-51; 153.

<sup>161</sup> Термин „супранационална“ или „наддржавна“ први је употребио француски министар спољних послова Робер Шуман у плану о оснивању Европске политичке заједнице. Израз је коришћен у уговорима о оснивању Европске одбрамбене заједнице и Европске политичке заједнице (члан 1. Уговора о оснивању Европске одбрамбене заједнице и члан 1. Статута Европске политичке заједнице). Међутим, до оснивања тих организација није дошло. И првобитна верзија уговора о оснивању Европске заједнице за угљ и челик употребљава тај термин при дефинисању ЕЗ (и Високе власти као органа).

оквиру заједничке спољне и безбједносне политике морају прво бити имплементирани у национално право одређене државе, да би имале правно дејство на грађане.<sup>162</sup> Хердеген ту разлику објашњава поређењем са доношењем *Ембарго уредбе* Европске заједнице (чл. 301. УЕЗ) која има непосредно правно дејство и директно забрањује предузећима да учествују у трговачким пословима који потпадају под ембарго.<sup>163</sup> Тако су оснивачки уговори ЕУ истовремено дефинисали два начела: начело поштовања националног идентитета држава чланица и начело супсидијарности. Управо то указује на „хибридни карактер“<sup>164</sup> права ЕУ, будући да посједује, како елементе који показују обиљежја међународног поретка, тако и националног уређења.

Ипак, многи аутори сматрају неприхватљивим свођење Европске уније само на супранационалну организацију, будући да је њена природа много сложенија. Проучавање ЕУ искључиво као међународне организације је у значајној мјери резултат ослањања академских расправа на начела теорије међународних односа. Међутим, примјена аналитичких метода компаративне политике и јавних политика<sup>165</sup> омогућава проучавање институција и процеса доношења одлука, као и спровођење политика на европском нивоу. Објашњавајући развој Европске уније као политичкој унији, проф. Будимир Кошуте се позива на члан 10. УЕУ који гласи: „Функционисање Европске уније је засновано на представничкој демократији. Демократско представништво је непосредно и посредно. Европски грађани су непосредно представљени на нивоу Уније у Европском парламенту, док су посредно представљени преко њихових држава чланица у Европском савјету и Савјету“. Проф. Кошуте такве одредбе тумачи на начин да двојна демократска легитимација упућује на закључак о њеној могућој федералној природи, због чега је не дефинише само као супранационалну организацију, већ и као специфичну заједницу држава.<sup>166</sup> У прилог тој аргументацији говори како њен институционални оквир, тако и

---

<sup>162</sup> За разлику од области заједничке спољне и безбједносне политике, одредбе које имају непосредан учинак узрокују правне учинке за појединце (права и дужности) и државна тијела (управна и правосудна) без посебног законског чина преузимања. Видјети више у: Матиас Хердеген, *Европско право*, op. cit, стр. 113.

<sup>163</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>164</sup> Видјети: Обрад Рачић, „Правни систем Европске уније“, *Право Европске уније – зборник*, Београд, 1996, стр. 105.

<sup>165</sup> Џон МекКормик, *Разумјети Европску унију*, op. cit, стр. 13.

<sup>166</sup> Видјети: Будимир Кошуте, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 66.

њене вриједности, циљеви и начела, док је Лисабонски уговор био „драматичан корак напријед“ када је двојна демократска легитимација у питању.<sup>167</sup>

Уставни суд Савезне Републике Њемачке је у неколико пресуда дефинисао природу Европске уније. Наиме, у пресуди „Мастрихт“<sup>168</sup> из 1993. године, њемачки Уставни суд је порекао својство државности Европској унији и Европским заједницама. „Европска унија није ни федерација, ни конфедерација, већ представља прелазни облик између класичне међународне организације и савезне државе.“ Зато је Уставни суд Унију назвао *Staatenverbund*, односно „савез држава“. „Уговор утемељује један европски савез држава, кога носе државе чланице и који ће водити рачуна о њиховом националном идентитету; односи се на чланство Њемачке у супранационалним организацијама не и на припадност једној европској држави.“<sup>169</sup> Уставни суд Њемачке је у тој пресуди навео и да Европа нема ни народ, ни устав, ни конситуционализам. Иако су тај став многи аутори оспоравали, Лисабонски уговор, на примјер, није одобрен на референдумима од стране народа, већ од стране националних парламената.<sup>170</sup> Тако је Паул Кирхоф, бивши судија њемачког Савезног суда, неуспјеле референдуме о ратификацији европских уговора, објашњавао ставом да свака даља европска интеграција мора бити обиљежена захтјевом за више демократије и одрицањем од европског уставотворства. То одбацивање европског уставотворства свакако је одбацивање идеје о Сједињеним Државама Европе, у којима више не би постојао национални суверенитет и идентитет држава чланица. Зато је Кирхоф

---

<sup>167</sup> Преузето из: Будимир Кошутић, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 66.

<sup>168</sup> *BverfGE 89, 155, 192ff.* Видјети више: Изабране одлуке Њемачког Савезног уставног суда, Конрад Аденауер Стифтунг, 2009, стр. 569-578.

<sup>169</sup> Савезни уставни суд 89, 181, према: Матиас Хердеген, *Европско право*, op. cit, стр. 56. О одлукама Савезног уставног суда, видјети више: Изабране одлуке Њемачког Савезног уставног суда, Конрад Аденауер Стифтунг, 2009.

<sup>170</sup> Једино је Ирска, због својих уставних ограничења и става свог Врховног суда о том питању, спровела референдум у циљу ратификације Лисабонског уговора. Први референдум у Ирској, 12. јуна 2008. године био је неуспјешан. Други референдум је одржан октобра 2009. године, при чему је Ирска претходно добила гаранције да јој неће бити ограничена њена овлашћења у пореској политици, војној неутралности и у етичким питањима (као што је на примјер било питање абортуса). Тако је на састанку Европског савјета у јуну 2009. године одлучено да се закључи посебан Протокол са Ирском о гаранцијама које су јој признате на сједници Европског савјета у децембру 2008. године. Видјети више: III поглавље дисертације, потпоглавље 3.1 *Заједничка спољна и безбједносна политика ЕУ у Лисабонском уговору*.

дефинисао Европску унију на следећи начин: „ЕУ је више од конфедерације и мање од федералне државе“.<sup>171</sup>

Њемачки Уставни суд изузев пресуде „Мастрихт“, донио је и пресуду „Лисабон“ 2009. године, у којој је изнио став да је Њемачка чланица Европске уније као супранационалне организације, а не федералне европске државе. Пресуда у Лисабону је природу Европске уније дефинисала термином *Verbund*, што значи „Унија“, умјесто дотадашњег термина „*Staatenverbund*“, односно, „заједница држава“, поменуте у претходној пресуди.

Сагледавајући карактеристичну структуру правних и процедуралних околности које се јављају код Европске уније, посебно када имамо у виду учеснике процеса преговарања и одлучивања, начине одлучивања, правни карактер одлука које су усвојене, адресате којима су одлуке упућене и контролу спровођења тих одлука, ЕУ је творевина „хибридног“ карактера, творевина „између међународне организације и сложене државе, и међународног и унутрашњег права“.<sup>172</sup> Уколико анализирамо Уговор о Европској унији, Уговор о функционисању Европске уније и Повељу Европске уније о основним правима, да се примијетити да ЕУ има одређена обиљежја и међународне организације, али и федерална обиљежја. Тако су, на примјер, федерални елементи више изражени у правном поретку утемељеном на Уговору о функционисању Европске уније, него у Уговору о Европској унији.<sup>173</sup> Зато је, објашњавајући Европску политичку заједницу и дефинишући Европску унију, Вајлер дефинисао три кључна приступа за њено објашњење: међувладин, наднационални и инфранационални.<sup>174</sup> Притом, међувладин приступ дефинише као „централно обиљежје цјелокупног система“,<sup>175</sup> чиме је она за дефинисање ближа супранационалној међународној организацији. Хердеген ће дефинисати Европску унију на следећи начин: „Најјасније се Европска унија може схватити путем приказа који обухвата укупност трију заједница, као и институционално учвршћење заједничког дјеловања

---

<sup>171</sup> Преузето из: Будимир Кошутић, *Основи права Европске уније*, ор. cit, стр. 96.

<sup>172</sup> Видјети више: Обрад Рачић, *О надзору над примјеном права Европске уније*, Правни живот, Београд, број 12, година XLV, књига 429, стр. 837-849.

<sup>173</sup> Видјети више: Т.С. Hartley, *The Foundation of European Community Law*, 6th edition, Oxford, p. 9.

<sup>174</sup> Видјети више: Џ. Х. Х. Вајлер, *Устав Европе „Има ли ново одело свога цара? и други есеји о европској интеграцији“*, ор. cit, стр. 307.

<sup>175</sup> *Ibidem*, стр. 312.

држава чланица у новопритошним политичким подручјима (заједничка спољна и безбједносна политика, полицијска и правосудна сарадња)<sup>176</sup> Он додаје да Европска унија представља међувладину сарадњу, која се уклапа у класичне облике међудржавне сарадње на уговорној основи.<sup>177</sup>

МекКормик сматра да се Европска унија налази негдје између међународне организације и државе. Са једне стране, Европска унија има низ обиљежја која су карактеристична за међународне организације (*„чланство у ЕУ је добровољног карактера, највећи дио суверенитета се налази у рукама држава чланица, одлучивање консултативног типа, процедуре које се примјењују у управљању пословима ЕУ се темеље на договору, а не на присили“*), док са друге стране ЕУ посједује и обиљежја која су типична за државе (*„ЕУ има међународно признате границе, постоји европски систем права који се примјењује на све државе чланице, посједује овлашћења која у значајној мјери утичу на животе Европљана, у многим јавним политикама овлашћења су пренесена на европске институције, док у неким областима, као што је трговина, ЕУ функционише потпуно суверено“*).<sup>178</sup> Оно што јасно разликује Унију од државе јесте непостојање европске владе. Иако европске институције посједују незанемарљива овлашћења, она се не могу поредити са системом власти који постоји на националном нивоу. Систем власти на нивоу ЕУ МекКормик зато описује као управљање (*„governance“*), које се односи на „спровођење власти путем интеракција, у којима учествује сложени скуп различитих актера (влада држава чланица, институције Европске уније, интересне групе)<sup>179</sup>

Очигледно је да је у неким областима Унија наднационална творевина, али са друге стране, у неким областима Унија примјењује искључиво међувладин карактер. Тако је Унију најзгодније дефинисати као међународну организацију која комбинује наднационалне елементе и елементе међувладине сарадње. С тим у вези, неке од институција Уније, као на примјер Европски савјет и Савјет министара имају израженији међувладин карактер, будући да се у њима одлучује у највећој мјери на основу националних интереса држава чланица. Европска комисија и Европски суд правде имају

---

<sup>176</sup> Матиас Хердеген, *Еуропско право*, op. cit, стр. 43.

<sup>177</sup> *Ibidem*, стр. 58.

<sup>178</sup> Видјети: Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, op. cit, стр. 13.

<sup>179</sup> *Ibidem*, стр. 14.

израженији наднационални карактер будући да доносиоци одлука, који нису представници националних влада, примат дају општим интересима Европске уније, а не појединачним интересима држава чланица.

Јасно је да Европска унија има одређене карактеристике и федерализма и конфедерализма, дијели одређена обиљежја класичне државе, али и међународне организације супранационалног карактера. Зависно од тога која обиљежја су узели као доминантна, многи аутори су Унију дефинисали на врло разноврсне начине. Тако ће, на примјер, МекКормик рећи да је ЕУ више од типичне међународне организације али да није „европска супердржава“.<sup>180</sup> Турен је дефинише као „недовршену државу“, и то „лабаву државу, више у домену управљачког, него политичког“.<sup>181</sup> Неки аутори је називају и „јединственим простором диференциране интеграције који се све више приближава ознаци *фузионисана федерална држава*“.<sup>182</sup> То становиште полази од претпоставке да модерне државе високог стандарда, под условима растуће независности, теже ка томе да сажимају своје инструменте дјеловања у оквиру ЕУ, како би се, на тај начин, супротставиле недоумици у погледу различитих нивоа и начина доношења одлука. У тим процесима, националне државе нису више у могућности да саме испуњавају задатке који се јављају, због чега се уклапају у шире оквире, стварањем наднационалних институција, док губитак суверенитета надомјештају учествовањем у различитим облицима одлучивања.<sup>183</sup>

У англо-америчкој литератури је Унија дефинисана као „*embryonic federation*“ или „*cooptive federalism*“<sup>184</sup> али уз наглашавање да Унија има одговарајуће црте федералног система, иако државе ЕУ могу чинити све оно што државе које се налазе у саставу САД-а не могу. Са друге стране, процес преливања<sup>185</sup> и начело суспидијарности у великој мјери су ослабили надлежности држава чланица, будући да се њихова надлежност ограничава на

<sup>180</sup> Видјети: Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, op. cit, стр. 2.

<sup>181</sup> Видјети више: Алан Турен, *Нова парадигма*, Службени гласник, Београд, 2011.

<sup>182</sup> Frank R. Pfetsch, *Die Europäische Union: Geschichte, Institutionen Prozesse*, op. cit, p. 78, према: Будимир Кошутуић, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 90-102

<sup>183</sup> Видјети више: Радивој Степанов, Љубиша Деспотовић, *Европска унија, настанак, институције, право, НАТО*, op. cit, стр. 78-79.

<sup>184</sup> Видјети: Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, op. cit, према: Будимир Кошутуић, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 93.

<sup>185</sup> Видјети потпоглавље 1.5. *Теорије европске интеграције* овог рада и потпоглавље 1.6. *Теоријске расправе о развоју спољне политике ЕУ*.

оне политике у којима је Унија мање активна. Тај процес МекКормик назива „*пузајући федерализам*“.<sup>186</sup> Вајлер је Европску унију дефинисао као „*специфичну неунитарну политичку заједницу*“.<sup>187</sup> Она свакако није међународна организација у класичном смислу, али није ни држава, већ представља „авангарду међународних организација, која уводи нови модел транснационалног дискурса“.<sup>188</sup>

Природа Европске уније јесте специфична, па из те чињенице произилазе специфични односи између институција Уније, институција Уније и органа власти држава чланица, при чему постоје различити облици и начини усвајања и спровођења политика Уније. Тако европска правна и политичка мисао разликује пет различитих модела дефинисања и спровођења политика: класичан комунитарни метод, регулативни метод, дистрибутивни метод, метод политичке конкуренције и интензивну међувладину сарадњу (*intensive transgovernmentalism*).<sup>189</sup> У сваком од наведених метода учествују у одређеној мјери институције Уније. Тако, на примјер, Европска комисија је кључна институција када је у питању примјена комунитарног и регулаторног модела, док је њена улога у моделу међувладине сарадње маргинална. У том моделу, незнатно је учешће и Европског парламента и Суда правде Европске уније, док Европски савјет и посебно националне власти држава чланица имају кључну позицију у доношењу и спровођењу политика. Као један од пет облика „*policy*“ процеса у Европској унији, у оквиру којег је изражена сарадња влада држава чланица са веома малим укључивањем институција Уније, је *трансговернментализам*. Иако национални актери имају значајну улогу на свим нивоима одлучивања у Унији, трансговернментализам, као облик „*policy*“ процеса је посебно изражен у домену заједничке спољне и безбједносне политике. У тим процесима Савјет ЕУ (окупља министре који заступају националне политике и интересе) има највећа овлашћења, док Европски парламент и Комисија имају занемарљиву улогу.<sup>190</sup>

---

<sup>186</sup> Џон МекКормик, *Разумјети Европску унију*, *op. cit.*, стр. 97.

<sup>187</sup> Џ. Х. Х. Вајлер, *Устав Европе „Има ли ново одело свога цара? и други есеји о европској интеграцији“*, *op. cit.*, стр. 35.

<sup>188</sup> *Ibidem*, стр. 31.

<sup>189</sup> Видјети више: Helen Wallace, „An Institutional Anatomy and Five Policy Modes“, in Wallace, Pollack and Young, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2010, p. 69.

<sup>190</sup> Видјети више: Helen Wallace, William Wallace, Mark Polack, *Policy Making in the European Union*, *op. cit.*, pp. 87-88.



На сличан начин, сагледавајући процес доношења политика у оквиру Европске уније, Смит (Michael Smith) разликује три кључна облика: креирање политика на нивоу Заједнице са јасно израженом улогом Европске комисије, какав је примјер трговинска политика, затим, на нивоу Уније, какав примјер видимо код стварања заједничке спољне и безбједносне политике, и посљедњи облик креирања политика који подразумева вођење преговора на више нивоа, какав је примјер дјеловање у оквиру Свјетске трговинске организације чији је Унија члан.<sup>191</sup>

Иако садржи одговарајуће карактеристике, својствене савезним државама, односно, федерацијама, Европска унија не представља државну творевину са федеративном структуром. ЕУ није ни конфедерација у класичном значењу тог појма. Није ни класична држава. ЕУ се не може поистовјетити ни са класичном међународном организацијом. Зато се ЕУ дефинише појмом „специфична међународна организација“. Примјер интегрисања држава какво је остварено код уједињења европских држава је готово јединствен у историји међународних односа. Обједињује и карактеристике међународне организације, али и наднационалне заједнице држава. Са једне стране, јединствено тржиште утиче готово на сваки аспект економске политике држава чланица, док развој европске монетарне политике је учинио да Унија утиче готово на све елементе монетарне политике држава чланица. Са друге стране, оно што Унији недостаје јесу надлежности у многобројним областима, да би се могло говорити о Унији као нечем већем од *sui generis* међународне организације. Државе чланице имају готово пуну слободу и у дефинисању својих односа са другим државама и међународним организацијама, што је случај када је у питању и креирање и спровођење спољне и безбједносне политике и политике одбране. Да се закључити да Европска унија представља специфичну међународну организацију, јединствену (*sui generis*) творевину, посебан облик повезаности држава чланица коју карактеришу елементи супранационалности.

---

<sup>191</sup> Видјети више: Michael Smith, „The EU as an international actor“, у Jeremy Richardson, *European Union: Power and policy-making*, Routledge, London, 2006, pp. 302-304.

#### 1.4. Трагање за европским (спољнополитичким) идентитетом

Академска литература садржи бројне расправе али и веома опречна мишљења о питању да ли је процесом интегрисања европских држава створен европски идентитет, као и да ли постојање европског идентитета подразумејева губитак националног идентитета или ова два нивоа идентитета могу да постоје заједно. То питање је тим прије значајније уколико се има у виду наднационални карактер Европске уније као организације, односно, сам пренос надлежности са држава чланица на наднационалне институције.

Још је 1975. године на захтјев Леа Тиндеманса који је у том периоду био премијер Белгије, презентован Извјештај о могућим мјерама за стварање интегрисаније Европе, која би била управо ближа својим грађанима. Затим је Унија још 1984. године иницирала активности „Европа грађана“, како би Заједницу приближила грађанима. Самит одржан у Копенхагену 1973. године представљао је покушај западноевропских држава да дефинишу политички идентитет Уније, што се сматра почетним корацима стварања политичког идентитета ЕЗ. Европски идентитет се први пут спомиње у „Документу о европском идентитету“, који је усвојен 1973. године.<sup>192</sup> Тај документ први пут дефинише спољнополитичке циљеве ЕЗ. У документу се наводи да је циљ Европске заједнице остварити праведније међународне односе, једнакост субјеката, равноправност у подјели просперитета, у циљу једнакости држава. „ЕЗ настоји да допринесе да међународни односи буду праведнији, да се независност и једнакост држава очувају, да се просперитет правичније дијели и да се безбједност свих држава очува“.<sup>193</sup>

Потом, тек Преамбула Уговора о Европској унији дотиче питање европског идентитета. У Преамбули се наводи одлучност држава чланица да спроводе заједничку спољну и безбједносну политику, што подразумејева и постепено утврђивање заједничке одбрамбене политике, која би могла довести до заједничке одбране, јачајући тако

---

<sup>192</sup> Document on a European Identity, Copenhagen, December 14, 1973.

<sup>193</sup> *Ibidem.*

европски идентитет и њену независност, у циљу унапређења мира, безбједности и напретка у Европи и свијету.<sup>194</sup>

У тексту Преамбуле Уговора о Европској унији наведено је да се остваривање европског идентитета заснива на начелима слободе, демократије, поштовању људских права и основних слобода, владавине права и начелима која су заједничка свим државама чланицама. Свој спољнополитички идентитет на међународној сцени, Европска унија потврђује спровођењем политика из корпуса спољне акције ЕУ, међу којима је и заједничка спољна и безбједносна политика. Свој унутрашњи идентитет, Европска унија потврђује остваривањем бројних и веома различитих циљева, а у првом реду јачањем заштите права и интереса држављана својих држава чланица, успостављањем права грађанства Уније. Свој идентитет Европска унија је настојала да потврђује и подстицањем уравнотеженог економског и друштвеног развоја, завидним нивоом запослености и јачањем економске и друштвене кохезије.<sup>195</sup> С тим у вези, циљ усвајања Мастрихтског уговора је био стварање *све чвршће Уније* и све јачег јединства између народа Европе, у којој је процес доношења одлука што транспарентнији и што ближи грађанима, а што је требало да утиче на јачање европског идентитета.

Међутим, једно су прокламовани и жељени циљеви, док нам реалност говори о сасвим другачијим резултатима европског уједињавања. Зато је веома важно објаснити да ли се, када говоримо о европском идентитету, говори само о мисаоној конструкцији, или заиста реалној категорији. Уједно, врло је значајно анализирати кључне препреке евидентне у дефинисању европског идентитета. Постоје многобројна мишљења о томе да европски идентитет не постоји, будући да су разлике између држава чланица толико велике и дубоке, а нејединство изузетно изражено, да се о постојању европског идентитета, као појаве за себе, не може говорити. Та мишљења чак заступају тезу да у Европи није могућ ни развој мултикултуралног друштва, будући да оно изискује разградњу културалних разлика, што у Европи није могуће, јер су националне културе

---

<sup>194</sup> Уговор о ЕУ (Уговор из Мастрихта), усвојен 1992. године.

<sup>195</sup> Упркос томе, данас Европску унију карактерише дубока криза. Видјети више: Слободан Самарџић, Ивана Радић Милосављевић, *Криза Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2013; Слободан Самарџић, *Европска унија-систем у кризи*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Београд, 2016; Слободан Самарџић, „Немоћни парламент у време кризе“, *Годишњак Факултет политичких наука*, година IX, број 13, Београд 2015.

држава врло изражене.<sup>196</sup> Зато покушај изградње Сједињених Европских Држава, по моделу Сједињених Америчких Држава, никада није био могућ, при чему није био ни пожељан.<sup>197</sup> Ови аутори на европски идентитет гледају као на *мисаону конструкцију*, а не заиста *реалну категорију*. За неке, европски идентитет подразумева искључиво начин на који сами Европљани доживљавају Европу, будући да постоје само „*мисаоне конструкције*“.<sup>198</sup> Идентитет Европе је био нејасан појам, „несигуран и непрецизан, извор поноса, али и мржње и презира“.<sup>199</sup> Европски идентитет представља „скуп прича, слика, одраза, колективног памћења, и измишљених, али његованих традиција ... док европске народе у лабаву федерацију веже само заједничка историја“.<sup>200</sup>

Налик тим разматрањима, Турен сматра да се не може говорити о постојању европског идентитета, потенцирајући да неко може бити Европљанин и Француз, Европљанин и Данац, на примјер, али не и само Европљанин. Појам Европљанин, по Турену, не постоји, јер не може да се веже са неким идентитетом који се базира на првенствено „језику, обичајима и колективном сјећању“. Турен чак сматра да су наде за изградњу европског идентитета и само „*Европљанина*“, потпуно уништене када су се Унији прикључиле државе Источне Европе, које су донијеле сопствене идентитете и парадигме, различите од западноевропских.<sup>201</sup>

Тешкоће у дефинисању европског идентитета можда најбоље осликава реченица која се приписује Жану Монеу: „Када бих почео изнова, почео бих са културом“. Наиме, ЕЗ је грађена на јаким економским основама, политичка интеграција је заостајала за економском, док је култура потпуно била занемарена.

---

<sup>196</sup> Richard Munch, *Das Projekt Europa*, Frankfurt am Main, 1993, p. 320, према: Будимир Кошуткић, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 91.

<sup>197</sup> Будимир Кошуткић, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 91.

<sup>198</sup> Видјети више: John Pockock, Agard Greville, „Some Europes in Their History“, in: Antony Padgen (ed), *The Idea of Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, p. 55, према: Дино Михановић, *Границе (ЕУ)ропе*, Политичка мисао, вол. XLII, бр. 3, 2005, стр. 143.

<sup>199</sup> Видјети више: Antony Padgen, „Conceptualizing a Continent“, in: Antony Padgen (ed), *The Idea of Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, p. 33, Дино Михановић, *Границе (ЕУ)ропе*, op. cit, стр. 143.

<sup>200</sup> Видјети више: Antony Padgen, „Conceptualizing a Continent“, in: Antony Padgen (ed), *The Idea of Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, p. 33.

<sup>201</sup> Видјети више: Ален Турен, *Нова парадигма*, op. cit, 2011.

Тешкоће у дефинисању европског идентитета су бројне. Оно што државе чланице примарно разједињује, те наводи на тврдње о непостојању европског идентитета, јесте постојање особених националних идентитета, сопствених националних историја, култура, разноликости националних друштвених структура, вриједности и норми које детерминишу националне идентитете. Питање је ли да су те националне карактеристике толико дубоко укоријењене да их не могу замијенити елементи европског идентитета. Уколико бисмо анализирали кључне препреке које се јављају при стварању „*све чвршће Уније*“ и евидентне проблеме ка продубљивању интеграције, можемо издвојити неколико доминантних категорија:<sup>202</sup>

1. Културна хетерогеност држава чланица која онемогућава постојање културног идентитета ЕУ, стварања тзв. „*еврокултуре*“;
2. Лингвистичка хетерогеност држава чланица - Иако енглески језик постаје све доминантнији, државе чланице своје језике бране као дио националног идентитета, док се сви службени документи ЕУ преводе на 24 службена језика ЕУ;
3. Историјске разлике између држава чланица - Иако на неки начин можемо тврдити да европске државе дијеле исту историјску судбину, имајући у виду бурну прошлост Европе, карактерисану многобројним сукобима, ширење Уније на 28 држава чланица утицало је на још већу разноликост чланица, па тако и по питању њиховог историјског наслеђа;
4. Непостојање јасно утврђених граница - Иако су границе физички јасно дефинисане, оне се не поклапају са политичким границама. Тако, на примјер, источна граница Европе је дефинисана Уралом, али то није политичка граница између двије државе, већ се она налази у Русији.<sup>203</sup>

---

<sup>202</sup> Видјети више: Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, *op. cit.*, стр. 32-33.

<sup>203</sup> Када се Урал узме као граница Европе, шест бивших совјетских република: Бјелорусија, Молдавија, Украјина и три балтичке државе: Естонија, Литванија, Летонија, припадају Европи. Наведене балтичке државе су чланице Европске уније и НАТО-а, али се Бјелорусија, Молдавија и Украјина налазе у средишту утицаја Европе са једне стране и Русије, са друге стране. Слично је питање са Јерменијом, Азербејџаном и Грузијом. Оне јесу чланице Савјета Европе, али су у великој мјери под европским и посебно економским руским утицајем. Видјети више у: Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, *op. cit.*, стр. 33-34.

Ако се за источну границу Европе узме Турска, Кавказ и Русија, онда Европу чине 39 држава од којих је 28 држава чланица Европске уније, три државе изван ЕУ (Исланд, Норвешка и Швајцарска) и осам источноевропских држава (Србија, Босна и Херцеговина, Црна Гора, Македонија, Молдавија, Украјина, Бјелорусија, Албанија). Уколико се узме шира дефиниција граница Европе, онда у Европу спадају и Јерменија, Азербејџан, Грузија и Турска. Непостојање јасно утврђених граница Европе, ауторе је наводило на тврдње да су чак и „европски коријени неевропски, при чему нико није дефинисао гдје Европа завршава, а гдје Азија и Африка почињу“.<sup>204</sup>

МекКормиковој подјели можемо додати још двије категорије. Европска унија нема свој народ, већ је карактеришу „европски народи“. „Европски народ не постоји ни као носилац највише, супранационалне власти, ни као чинилац демократске легитимације те власти“. Уставни суд Савезне Републике Њемачке је, у својој пресуди „Мастрихт“,<sup>205</sup> навео да је за конституисање сложене демократске политичке заједнице, неопходно да постоји посебан европски народ.

Затим, непостојање јединствене и кохерентне спољне политике и сопствене оружане силе, доминантно утиче на обликовање и развој европског спољнополитичког идентитета. Упркос увођењу позиције Високог представника, ЕУ је и даље безлична творевина.<sup>206</sup> Наиме, напредак европске интеграције је различит када су у питању различите области сарадње, док је спољна политика једна од најспорнијих области европске интеграције. Честа дубока размимоилажења међу државама чланицама и немогућност постизања јединства у дјеловању (примјер неслагање држава чланица око питања инвазије на Ирак 2003. године)<sup>207</sup> представљају значајне препреке јединственом европском спољнополитичком идентитету. Међутим, та неслагања подразумијевају најчешће неслагања влада држава чланица, али не и њихових грађана. У прилог том становишту МекКормик наводи податке истраживања јавног мњења, која показују готову

---

<sup>204</sup> Видјети више: Anthony Padgen, „Conceptualizing a Continent“, in: Anthony Padgen (ed), *The idea of Europe*, op. cit, p. 36.

<sup>205</sup> *BverfGE 89, 155, 192ff.* Видјети више: Изабране одлуке Њемачког Савезног уставног суда, Конрад Аденауер Стифтунг, 2009, стр. 569-578.

<sup>206</sup> Видјети више II дио дисертације.

<sup>207</sup> Видјети више IV и V поглавље дисертације.

јединственост Европљана када је у питању Ирачка криза, да је чак од 70-90% испитаника исказало противљење вођењу рата, чак и у оним земљама чије су владе подржале рат, као што су биле Велика Британија, Шпанија, Италија, Данска, Холандија.<sup>208</sup> Та истраживања, такође, показују да долази до све већег зближавања ставова и гајења заједничких вриједности грађана ЕУ по питању важних друштвених питања, као што су: питање смртне казне, заштита животне средине, уређење односа између цркве и државе. На тај начин је „европејство“ (енг. *européanisme*) у периоду након хладног рата добило јасне обресе, будући да је окончање политичких и идеолошких разлика омогућило грађанима источне и западне Европе слободу избора.<sup>209</sup> За разлику од периода након 90-их година XX вијека, током периода хладног рата било је тешко говорити о постојању европског спољнополитичког идентитета јер је постојао снажан политички утицај САД-а у западноевропским државама, односно Совјетског савеза у источноевропским државама. Са окончањем хладног рата, без обзира на и даље присутан утицај САД-а, европске државе су могле да спроводе политике сходно својим интересима, потребама и вриједностима. То ће бити један од разлога развоја заједничке спољне и безбједносне политике, као и конкретних инструмената и механизма потребних за њено спровођење.

*Европејство* се може дефинисати као „стајалиште да су добробит, судбина и институције водећих европских држава толико снажно повезане са историјским околностима, да једна држава не може успјешно спровести неку политичку акцију без уважавања других држава, односно, покушаја остваривања међусобне интеграције“.<sup>210</sup> Њемачки филозоф Хабермас (Jurgen Habermas) и француски филозоф Дерида (Jacques Derrida) су европејство сагледавали као процес стварања колективне вриједности и начела везана за Европу и Европљане. Они су, инспирисани масовним демонстрацијама против тада најављене инвазије на Ирак, које су одржане у многим великим европским државама, те догађаје означили као „буђење европске јавне сфере“, те да је Унија изградила свој „сопствени профил“. Хабермас и Дерида су истицали потребу да се јача развој „језгрене Европе“, која би била противтежа утицају САД-а (искључујући Велику Британију и источноевропске земље). Они су уједно говорили о постојању „европског политичког

<sup>208</sup> Видјети више: Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, op. cit, стр. 37.

<sup>209</sup> *Ibidem*, стр. 37.

<sup>210</sup> Roger Scruton, *A Dictionary of Political Thought*, Macmillan, London, 1996, p. 180, према: Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, op. cit, стр. 37.

менталитета“, при чему су његове кључне одреднице: „секуларизација, подршка социјалној држави, ниски степен толеранције према употреби силе, подршка мултилатерализма“. <sup>211</sup>

Додатно, Хабермас је сматрао да европски народи треба да изграде своје националне идентитете издижући их на европску димензију. Он је посебно истицао потребу за изградњом европске солидарности. Европски идентитет требало би да се оријентише на државу, а не на устав, стварајући тзв. европски уставни патриотизам. Хабермас је уједно дефинисао осам обиљежја европског идентитета: секуларизацију, државу испред тржишта, солидарност испред учинка, сумњичавост према техници, свијест о парадоксима напретка, одвраћање од права јачега, мировну оријентацију на основама историјског искуства губитака. <sup>212</sup> Са друге стране, Дерида је сматрао да се Европа не смије распасти на ситне национализме нити произвести униформност. Зато је Дерида поставио питање, која су од ових осам Хабермасових обиљежја карактеристично европска. За разлику од Хабермаса, Дерида је заступао став да народи добијају идентитет претконституционално, односно, да идентитет не црпе из свог устава. <sup>213</sup>

Оно што Европљане, без обзира на дубоке разлике, уједињује јесте и њихова изражена мобилност, комуникацијски напредак, прогрес унутаревропских трговинских токова, раст паневропских корпорација, све израженија толеранција према различитостима, како унутар Уније, тако и према другим актерима међународне заједнице (посебно Сједињеним Америчким Државама и Русији), све већи раст Европске уније. <sup>214</sup> Политика проширења је у великој мјери допринијела смањењу разлика између „Европе“ и „Европске уније“. <sup>215</sup> Уколико упоредимо та два појма, примјетно је да Европска унија данас заузима три четвртине копнене површине Европе, обухвата двије трећине европских држава, обухвата 93% економског богатства Европе и на њој живи четири петине

---

<sup>211</sup> Видјети више: Jurgen Habermas, Jacques Derrida, „February 15, or What Binds Europe Together: Plea for a Common Foreign Policy, Beginning in Core Europe“, in Daniel Lavy, Max Pensky, John Torpey (eds), *Old Europe, New Europe, Core Europe*, Verso, London, 2005, према: Џон МекКормик, *Разумјети Европску унију*, op. cit, стр. 38.

<sup>212</sup> Видјети више: Хабермасов зборник текстова „Расцијељени Запад“ – „Der gespaltene Westen“, према: Henning Ottmann, Quo vadis, Europa?, *Politička misao*, vol. XLI, br. 4, 2004, стр. 37.

<sup>213</sup> Henning Ottmann, Quo vadis, Europa?, op. cit, стр. 36.

<sup>214</sup> Видјети више: Џон МекКормик, *Разумјети Европску унију*, op. cit, стр. 31.

<sup>215</sup> *Ibidem*, стр. 35.



Европљана.<sup>216</sup> Чињеница је да су окончање хладног рата, које је онемогућило даље политичке, економске и идеолошке разлике између западне и источне Европе, и политика проширења Европске уније, резултирале појавом да ЕУ данас покрива три четвртине територије Европе, четири петине становништва и двије трећине држава Европе.

Свакако да Европска унија носи велике заслуге и признања по питању осигурања мира и безбједности на просторима за која су, традиционално, били карактеристични сукоби, при чему Унија биљежи веома значајне, у историји савременог трајног окупљања држава, јединствене успјехе по питању изградње наднационалних институција и интеграције великог броја држава. Притом, у неким областима, као што је монетарна политика, Европска унија представља јединствену творевину, будући да „у историји међународног права није познат случај преношења монетарне власти с националних држава на супранационалне организације, које нису имале својство федералне државе“.<sup>217</sup> Због њене изражене супранационалности, поставља се питање односа два нивоа идентитета, европског и националног. Ернст Хаас (Ernst Haas), зачетник неофункционалистичке теорије, сматрао је да пренос „лојалности“ са националног на наднационални ниво не значи одрицање од сопствене националне државе.<sup>218</sup> Неофункционалисти су сматрали да што више долази до продубљивања европске интеграције, то се јасније изграђује европски наднационални институционални оквир и европски идентитет. Међутим, заговорници овог приступа нису сматрали да изградња и постојање европског идентитета подразумијева губљење националног идентитета. Томас Рис (Thomas Risse), у том смислу, објашњава како су европски и национални идентитет повезани, при чему наглашава три могућа односа та два идентитета: идентитети могу бити у концентричним круговима, при чему је у центру национални идентитет, док спољни

---

<sup>216</sup> *Ibidem*, стр. 35.

<sup>217</sup> Матиас Хердеген, *Европско право*, op. cit, стр. 66.

<sup>218</sup> Видјети више: Ernst V. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-57*, Stanford University Press, Stanford, 1958, p. 14, према: Дејана Вукчевић, Европски и национални идентитет у процесу европске интеграције: неофункционалистичко виђење, *Српска политичка мисао*, број 2/2011, стр.101.

круг подразумејева европски идентитет; затим, идентитети могу да се преклапају; и на крају могу да буду испреплетани, да стално имају јак међусобан утицај.<sup>219</sup>

Међутим, Европска унија је доживјела многобројне кризе управо због несклада између националних и наднационалних нивоа одлучивања, из којих су проистекле многобројне препреке дефинисању европског политичког идентитета. О сукобу на релацији „центар – периферија“ писао је Сајмон Хикс (*Simon Hix*) и објашњавао да се он јавља између оних група чији су интереси угрожени економском и политичком интеграцијом и оних, чији се интереси задовољавају интеграцијом. Притом, конфликт је примарно очигледан између националних интереса, уз видљиве транснационалне социоекономске подјеле, као што су класни интереси и нове друштвене и вриједносне подјеле.<sup>220</sup> Територијалне границе које постоје између држава чланица су својеврстан показатељ националних подјела у Европској унији. Уз територијалне границе, народе Европе дијеле и специфични интереси и традиције, које Хикс категорише у неколико сегмената и то: културне разлике, економске разлике и политичке разлике.

Европску унију, какву познајемо данас, карактеришу веома дубоке разлике између старих и нових чланица. Притом, истраживања јавног мњења показују да само око половине Европљана подржава идеју Европске уније, при чему се смањује број оних који мисле да је њихова држава профитирала од чланства у ЕУ.<sup>221</sup> Свакако да постоје значајне разлике између држава чланица по питању подршке јавности чланству у Европској унији. Та разлика варира од, на примјер Луксембурга, Ирске и Холандије, у којима је јавност највише окренута ка Европској унији, до Аустрије, Финске, Шведске и Данске, које карактерише најмањи степен подршке јавности њиховом чланству у Европској унији.<sup>222</sup> Зато је врло упитно колико је Европска унија заиста близу грађанима и колико је остварен циљ из Мастрихта који тежи ка томе да се „створи што чвршћа унија народа Европе, у којој се одлуке доносе што је ближе могуће грађанима“.<sup>223</sup> На то упућују многобројне

---

<sup>219</sup> Thomas Risse, „Neofunctionalism, European Identity and the puzzles of European Integration“, *Journal of European Public Policy*, vol. 12, no. 2, 2005, pp. 295-296, према: Дејана Вукчевић, Европски и национални идентитет у процесу европске интеграције: неофункционалистичко виђење, *op. cit.*, стр. 103.

<sup>220</sup> Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, *op. cit.*, стр. 153.

<sup>221</sup> Резултати истраживања Еуробарометра. Видјети више на: [http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm).

<sup>222</sup> Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, *op. cit.*, стр. 154.

<sup>223</sup> Уговор о ЕУ (Уговор из Мастрихта), усвојен 1992. године, члан 1, став 2.

расправе о демократском дефициту ЕУ,<sup>224</sup> пораст евроскептицизма,<sup>225</sup> врло лош одзив грађана за изборе за Европски парламент,<sup>226</sup> што говори у прилог чињеници да грађани нису спремни да Унију мијењају, унапређују њену функционалност и ефикасност. Свакако да су темељне реформе институција ЕУ неопходне, како би оне биле одговорне грађанима Европе, а не владама држава чланица.

Европска унија је врло хетерогена. Источноевропске државе и даље носе терет постсоцијалистичког наслеђа, због чега је веома изражен јаз у развоју између старих и нових чланица. У Немачкој је још увијек очигледно разликовање између источних и западних Нијемаца. Италију карактеришу културне и економске разлике између сјевера и југа. У Великој Британији су били врло изражени енглески, шкотски, велшки и сјеверноирски утицаји. Културне и економске разлике између медитеранских држава на југу, поморских држава на западу и скандинавских држава на сјеверу су врло изражене.<sup>227</sup>

Да се закључити да се спољнополитички идентитет ЕУ може сагледати готово само као скуп националних идентитета, слично као и културни идентитет, при чему недефинисане границе Европе, вишејезичност, различита историјска искуства, многобројне историјске вјерске и друштвене подјеле у великој мјери отежавају одређивање идеје Европе и дефинисање европског идентитета.

---

<sup>224</sup> Вајлер сматра да су сами оснивачки уговори створили услове за демократски дефицит. Наиме, уговори су дефинисали извршне органе држава чланица као крајње законодавце у Заједници. Чланови Савјета су чланови националних извршних органа, те представљају сопствене владе у Савјету. Једина демократска провјера одлука Савјета подразумева „благу“ контролу Европског парламента. Са друге стране, директну демократску одговорност имају национални парламенти, будући да њима одговарају чланови Савјета. Видјети више у: Ц. Х. Х. Вајлер, *Устав Европе „Има ли ново одело свога цара?“ и други есеји о европској интеграцији* op. cit, стр. 59.

<sup>225</sup> Евроскептици сматрају да Европска унија није повољан пројекат по државе чланице, у првом реду због преношења овлашћења са држава чланица на институције Европске уније. Њихови кључни аргументи су: европске институције сагледавају као веома моћне, нетранспарентне и без демократске одговорности, европска интеграција постаје толико моћна да губи сваки додир са грађанима, тако да институције доносе одлуке не ослушкујући ставове и потребе грађана, исказују став против политика које Унија спроводи, интеграција угрожава национални суверенитет и идентитет. О евроскептицизму видјети више у: Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, op. cit, стр. 128; Christopher Booker, North Richard, *The Great Deception: Can the European Union Survive?*, Continuum, London, 2005.

<sup>226</sup> Слободан Самарџић, „Немоћни парламент у време кризе“, *Годишњак Факултета политичких наука*, година IX, број 13, Београд 2015.

<sup>227</sup> Видјети више: Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, op. cit, стр. 31.

### ***1.5. Теорије европске интеграције***

У овом поглављу ћемо дати краћи приказ како теоретичари и заговорници различитих теоријских приступа сагледавају развој европске интеграције и спољне политике ЕУ. Анализа теоријских поставки о европској интеграцији врло је значајна за објашњење и разумевање развоја политичког идентитета Европске уније. Нажалост, не постоји јединствена или “велика теорија”<sup>228</sup> која објашњава европску интеграцију, односно, ни један теоријски приступ не објашњава у потпуности процес интеграције европских држава, па тако ни спољне односе ЕУ. Зато ћемо анализирати експланаторну моћ неколико теорија међународне политике и теорија европске интеграције у објашњавању процеса интегрисања европских држава, и посебно међународне политичке улоге Европске уније.

Будући да је Европска унија дуго сагледавана као међународна организација, већина тумачења која су се тичала европске интеграције потицала су из дисциплине међународних односа. Међутим, последњих година у истраживању европске интеграције преовладавају теорије компаративне политике и јавне политике, будући да се Европска унија сагледава као међународна организација специфичног типа.

Тако ће у раду процес развоја спољне политике Европске уније, кључних елемената који су омогућили континуитет у њеном развоју, као и кључне промене које су изазвале развој или застоје у већој политичкој интеграцији држава чланица, бити истражени кроз призму више теоријских перспектива. Наиме, перспективе развоја европског политичког идентитета ће бити истражене сагледавајући теорије међународних односа (прије свега неореализам и неолиберализам), прве теорије о европској интеграцији (функционализам, федерализам и функционални федерализам), затим теорије о европској интеграцији које су касније развијене (теорију међувладиних односа, либералну теорију међувладиних односа, неофункционализам, супранационално управљање), као и теоријске правце развијене у последњој деценији XX вијека (нови институционализам, управљање на више нивоа), као и кроз конструктивистички теоријски приступ.

---

<sup>228</sup> *Ibidem*, стр. 2.

Развој европске интеграције су првобитно проучавале теорије међународних односа. Концепт реализма је подразумијевао идеју да су државе најважнији актери чији је кључни циљ заштита својих интереса у односу на друге државе. Сходно томе, реалисти на Европску унију гледају као продукт воље држава чланица које су задржале сувереност у мјери која је њима одговарала, при чему дио својих суверених права преносе на институције, на начин и у мјери који њима одговара.

Кључне карактеристике првих теорија о европској интеграцији које су настале након Другог свјетског рата, функционализма, федерализма и функционалног федерализма,<sup>229</sup> подразумијевале су размишљања о томе како да се трајно обезбиједи мир у Европи и спријечи појава нових сукоба. Док је један дио теоретичара био усмјерен на жељени исход успостављене сарадње међу чланицама (попут федералиста и функционалиста), други аутори су испитивали услове који су неопходни за стварање нове транснационалне политичке заједнице (попут транснационалиста). Сви они су допринијели даљем разрађивању каснијих неофункционалистичких покушаја да се објасни процес европских интеграција.<sup>230</sup>

Функционализам је дао алтернативни поглед у односу на реализам. Док су реалисти више били усмјерени ка националним интересима, сукобима и такмичењу између држава, функционалисти су у први план истицали сарадњу између држава. Функционалисти су вјеровали да ће сарадња у једној области проузроковати сарадњу и у другим подручјима, посредством „невидљиве руке“ интеграције. Притом, функционалисти су сматрали да је сарадњу потребно развијати не у „великим питањима“, као што је одбрамбена или економска политика, већ у мање „контраверзним подручјима“, као што су, на примјер, сарадња у области индустријског или технолошког развоја.<sup>231</sup>

Творац *функционалистичке теорије* Давид Митрани (*David Mitrany* 1888-1975) заступао је став да је, будући да кључни разлози за појаву сукоба леже у њиховим

---

<sup>229</sup> Ian Vache, Stephen George, *Politics in the European Union*, Second Edition, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 3-76, према: Будимир Кошуткић, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 51.

<sup>230</sup> Видјети више: Laura Cram, *Policy-making in the European Union, Conceptual lenses and the integration process*, Routledge, London, 2005, p. 7.

<sup>231</sup> Leon N. Lindberg, Stuart A. Scheingold, *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, Harvard University Press, 1971, p. 6, према: Џон МекКормик, *Разумјети Европску унију*, op. cit, стр. 6.

националистичким аспирацијама,<sup>232</sup> потребно основати низ функционалних међународних агенција, на које би националне владе пренијеле одређене надлежности, на начин да се не угрози национална сувереност држава. Те функционалне међународне агенције представљају међународна тијела, која би имала надлежност над функционално специфичним подручјима, као што су, на примјер, безбједност, промет, комуникације. То би утицало на повезивање и повећање сарадње међу државама, те смањење националистичких претензија националних структура.<sup>233</sup> Давид Митрани је сматрао да ће транснационалне институције бити учинковитије од националних влада у стварању благостања, при чему ће истовремено помоћи раздвајању грађанске лојалности од концепта државе, чиме ће се смањити могућност избијања међународних сукоба.<sup>234</sup>

Идеје Давида Митранија су у великој мјери утицале на рад кључних утемељивача Европске уније, Жана Монеа и Робера Шумана, који су управо заступали став да ће интеграција у једној области (производња угља и челика) подстаћи интеграцију у другим подручјима. Како је у Шумановој декларацији наведено: „Европа неће бити створена одједном и на основу само једног плана. Она ће бити изграђена кроз конкретна достигнућа којима се гради *de facto* солидарност“.<sup>235</sup>

За разлику од функционалиста, федералисти су се залагали за федерално рјешење,<sup>236</sup> стварање тзв. наднационалног европског центра, коме би националне државе пренијеле надлежности. Федерализам се темељио на аргументу да су државе изгубиле своја политичка права, јер нису могле гарантовати безбједност својим грађанима.<sup>237</sup>

---

<sup>232</sup> Будимир Кошутећ, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 51.

<sup>233</sup> David Mitrany, *A Working Peace System*, Quadrangle, Chicago, 1996, p. 72, према: Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, op. cit, стр. 8.

<sup>234</sup> Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, Palgrave Macmillan, Basingstoke and New York, 2000, p. 33, према: Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, op. cit, стр. 8.

<sup>235</sup> Преузето из: David Weigall, Peter Stirk, *The origins and Development of the European Community*, Pinter, London, 1992, pp. 58-59.

<sup>236</sup> Будимир Кошутећ, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 52.

<sup>237</sup> Видјети: Altiero Spinelli, „The Growth of the European Movement Since the Second World War“, u Michael Hodges (ed), *Europe Integration: Selected Readings*, Harmondsworth, Penguin, 1972.

Један од највећих заговорника федерализма, као и *Европске уније федералиста*, основане 1946. године, био је Алтијеро Спинели.<sup>238</sup> Спинели је уједно био творац *Нацрта Европске уније*, који је усвојен од стране Европског парламента 1984. године. Он је 1941. године написао Манифест Вентотене, у којем је презентовао идеју стварања „Европске федерације“, залажући се за укидање подјеле Европе на нације-државе, будући да национализми и национални ривалитети изазивају ратове.<sup>239</sup> Манифест Вентотене представљао је својеврстан позив покретима отпора широм Европе да се заложе за стварање федералне европске државе, како би била успостављена политичка, а потом економска, друштвена и културна интеграција европских држава. Манифест је усвојила Европска унија федералиста 1946. године, са намјером сазивања међународне конференције за усвајање федералног Устава Европе, а све у циљу онемогућавања избијања даљих сукоба.<sup>240</sup> Конференција је одржана у Хагу 1948. године али није успјела да створи федерални европски устав, нити значајније облике политичке интеграције. Рад и напори европских федералиста резултирали су оснивањем међувладине организације, Савјета Европе. Федералистичке идеје није било могуће остварити у већој мјери, управо због обнављања националних политичких покрета, па су се федералисти усмјерили на дефинисање „скромнијих“ модела сарадње између европских држава. Услјед неуспјеха у стварању федералног европског устава, федералисти су се залагали за постепено јачање сарадње европских држава, што је касније добило облик у Европској заједници за угљ и челик.<sup>241</sup>

Творац идеје стварања Европске заједнице за угљ и челик био је Жан Моне. Моне је сматрао да нација-држава више није адекватан оквир за економски развој, због чега се залагао за стварање великог заједничког тржишта. Уз стварање заједничког тржишта, Моне се залагао и за развој наднационалних институција. Тако је 1952. године потписан

---

<sup>238</sup> Оснивач Европске уније федералиста био је Хенри Бругманс (*Henri Brugmans*). О Европској унији федералиста видјети више у: Будимир Кошутућ, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 52.

<sup>239</sup> Видјети више: Алтијеро Спинели и Енест Роси су били затвореници италијанских фашиста на острву Вентотене. На том острву су и написали Манифест Вентотене, у којем су представили идеју стварања „Европске федерације“. Видјети више у: Будимир Кошутућ, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 52.

<sup>240</sup> Видјети више: Alan Milward, *The reconstruction of Western Europe, 1945-1951*, Routledge, London, 1984, p. 55.

<sup>241</sup> Ian Vache, Stephen George, *Politics in the European Union*, op. cit, pp. 3-76, према: Будимир Кошутућ, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 51.

Париски уговор, док је Висока власт Заједнице<sup>242</sup> имала значајна наднационална овлашћења над националним индустријама угља и челика. Сходно томе, Монеову идеју су функционалисти, у првом реду Давид Митрани, називали „*функционални федерализам*“.<sup>243</sup>

Како код различитих теоретичара не постоји истовјетни ставови по питању кључних поставки неофункционализма, тако се у теорији врло често говори о *неофункционалистичким теоријама*. Основе неофункционалистичких теорија дефинисали су Ернст Хас (Ernst W. Haas),<sup>244</sup> Леон Линдберг (Leon N. Lindberg)<sup>245</sup> и Филип Шмитер (Philippe C. Schmitter).<sup>246</sup>

Неофункционализам се сматра првом и најистрајнијом великом теоријом европске интеграције. Неофункционалисти у први план стављају сарадњу међу државама, за разлику од реалиста који истичу значај конкуренције и националних интереса. Кључне поставке те теорије полазе од претпоставке да је међународна активност држава посљедица плуралистичког политичког процеса у коме су одлуке владе уобличене под дејством разних интересних група и бирократа, при чему акценат ставља управо на транснационално дјеловање интересних група и мултинационалних корпорација.<sup>247</sup> Поборници неофункционализма сматрају да постоје одговарајући предуслови које је потребно задовољити да би дошло до интеграције, као што су: смањење јавне подршке национализму, пружање веће подршке сарадњи, постојање жеље елита да подрже интеграцију из прагматичних, а не алтруистичких разлога, као и преношење конкретних овлашћења на наднационалну власт.<sup>248</sup> Истичући стварно преношење надлежности са

---

<sup>242</sup> Висока власт је била претеча Европске Комисије ЕЗ, која је најважнија институција у неофункционалистичкој теорији европске интеграције. Видјети више у: Ian Vache, Stephen George, *Politics in the European Union*, op. cit, p. 8, према: Будимир Кошутић, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 53.

<sup>243</sup> David Mitrany, „The prospect of Integration: Federal or Funcional“, *Journal of Common Market Studies*, 4/1966, pp. 119-149; Mihai Alexandrescu, *David Mitrany: „From Federalism to Funcionalism“*, *Transylvanian Review*, Vol. XVI, no.1 (spring 2007).

<sup>244</sup> Неофункционалистички теоријски приступ проучавања европске интеграције развио је њемачки аутор Ернст Хас 1958. године. Ernst W. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-1957*, Stanford University Press, Stanford, 1958.

<sup>245</sup> Видјети: Leon N. Lindberg, *The Political Dymanics of European Economic Integration*, 1963.

<sup>246</sup> Видјети: Philippe C. Schmitter, Neo-Neo-Funtionalism, in: Wiener, Antje and Thomas Diez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2003.

<sup>247</sup> Будимир Кошутић, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 54.

<sup>248</sup> Видјети: Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, op. cit, Chapter III.



националних на наднационалне власти, неофункционалисти су истицали и значај *spillover* ефекта,<sup>249</sup> *ефекта преливања*, који подразумејева да развој сарадње у једној области, изазива незаобилазну сарадњу у другим областима.<sup>250</sup> Линдберг ће ефекат преливања дефинисати као „процес у којем конкретна активност, везана за специфични циљ, доводи до ситуације у којој се првобитни циљ може остварити само предузимањем даљих активности, које стварају нову ситуацију и нову потребу за додатним активностима“.<sup>251</sup> То значи да сарадња у једној области неминовно доводи до сарадње у другим областима, чему иде у прилог постепено настајање других заједница између западноевропских земаља. Тако је Ханс Петер Ипсен (Hans Peter Ipsen) Европске заједнице (ЕЗУЧ, ЕЕЗ, ЕУРОАТОМ) дефинисао појмом „удружења функционалне интеграције с циљем“.<sup>252</sup>

Притом, неофункционалисти су сматрали да су покретачке силе ефекта преливања недржавни учесници, а не суверене националне државе. Домаће друштвене групације, попут пословних удружења, радничких синдиката и политичких партија врше притисак ка даљој интеграцији, како би своје економске и идеолошке интересе промовисали, док европске институције, посебно Комисија, сматрају да је потребно да се више овлашћења повјери наднационалним институцијама, у циљу повећања њиховог утицаја на дефинисање јавних политика.<sup>253</sup>

Неофункционализам је даље развио *Нуен*, који је заступао став да пројекат регионалне интеграције нужно подразумејева интеграцијски потенцијал који зависи од следећих елемената: компатибилности држава чланица, сличних ставова и вриједности елита које контролишу економску политику у државама чланицама, распона активности интересних групација, као и способности држава чланица да се прилагоде домаћој јавности и њеним захтјевима, што зависи од степена националне стабилности, односно,

---

<sup>249</sup> Видјети: Jeremy Richardson, *European Union, Power and Policy-making*, op. cit, p. 74, према: Будимир Кошуткић, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 54.

<sup>250</sup> Треба имати на уму да постоје три специфичне категорије преливања: функционално, техничко и политичко преливање, како их дефинише МекКормик. Филип Шмитер (Philippe Schmitter 1971) је дефинисао варијације на тему преливања и то: разливање, акумулација, редукција и одливање. Видјети више у: Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, op. cit, стр. 9.

<sup>251</sup> Видјети више: Leon N. Lindberg, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, op. cit, p. 9 - 10.

<sup>252</sup> Према: Матиас Хердеген, *Еуропско право*, op. cit, стр. 32.

<sup>253</sup> Видјети више: Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, op. cit, стр. 34.

способности доносилаца одлука да адекватно реагују.<sup>254</sup> Сходно тим мјерилима, питање је, да ли Европска унија има и данас значајан потенцијал интеграције, без обзира на циљеве који се често приказују. Наиме, питање је, да ли су државе чланице економски компатибилне, посебно сагледавајући разлике у развоју између старих и нових чланица, колико заиста различите елите дијеле сличне вриједности и циљеве, да ли су интересне групације активне и да ли се демократски процеси држава чланица прилагођавају захтјевима и потребама грађана.

Неофункционализам је много критикован јер није био довољно широк, те није узимао у обзир различите подстицаје интеграције, као што су: промјене у јавним и политичким ставовима, утицај национализма на интеграцију, утицај спољних догађаја, као што су нове спољне економске и војне пријетње, друштвена и политичка збивања која се догађају мимо процеса интеграције.<sup>255</sup> Чак су оснивачи неофункционалистичке теорије, међу њима и Ернст Хас, сматрали да је неофункционалистичка теорија застарјела. Хас је писао: „Теорије регионалне интеграције застаријевају због тога што три суштинске претпоставке на којима ове теорије почивају постају све мање и мање значајне за моделе понашања које владе учеснице регионалних интеграција стварно користе. Те три претпоставке су: да одређени институционални модел мора одредити резултат процеса интеграције; затим да се сукоби интереса који укључују узајамне уступке између веза са регионалним партнерима и веза са нечланицама морају разријешити у корист регионалних партнера; и на крају да се одлуке односе на основу невезаног раста“.<sup>256</sup>

Као реакција на неофункционализам настала је *теорија међувладиних односа* (енг. *intergovernmentalism*). Наиме, како неофункционализам није успио да објасни потешкоће које су се јавиле у процесу европске интеграције током шездесетих година прошлог вијека, уз истовремено јачање елемената међувладине сарадње, тако је развијена теорија међувладиних односа, која је настала из реалистичке школе. Теорија међувладиних односа се ослања на реализам и критикује неофункционалистичка стајалишта јер нису усмјерени на глобални контекст већ само на унутрашњу динамику интеграције, те превише значаја

---

<sup>254</sup> Видјети више: Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, op. cit, стр. 11.

<sup>255</sup> Видјети више: Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces*, op. cit, p. 15.

<sup>256</sup> Весна Кнежевић-Предић, *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија*, op. cit, стр. 106.

дају интересним групама. За разлику од њих, заговорници међувладиног приступа у први план стављају националне владе које слиједе своје националне интересе, као кључне подстицаје интегративних процеса, који диктирају темпо сарадње и интеграције. Дакле, заговорници теорије међувладине сарадње сматрају да европску интеграцију покрећу интереси и дјеловање европских националних држава, чији је кључни циљ да заштите националне интересе, у првом реду националну безбједност и суверенитет. У прилог теорији међувладине сарадње, можемо навести усвајање Луксембуршког споразума 1966. године којим је омогућено да држава чланица може ставити вето на одлуку институција ЕУ, уколико јој је угрожен витални државни интерес.<sup>257</sup>

Један од најзначајнијих теоретичара тог правца је Стенли Хофман (Stanley Hoffman) који је заступао став да европска интеграција није ништа друго до међувладина сарадња, да саме државе чланице контролишу обим сарадње и интеграције, сходно сопственим националним интересима, те да је интеграција држава чланица у области безбједности и одбране готово немогућа.<sup>258</sup> У областима од кључног значаја за национални интерес, нације дају предност безбједности или „неконтролисаној сигурности коју пружа национално самопоуздање у односу на неконтролисану несигурност коју са собом носи непознати терен“.<sup>259</sup>

Уколико се направи паралела између неофункционалистичке и теорије међувладиних односа, да се примијетити да је кључно питање око којег се размимоилазе те двије теорије, питање да ли европска интеграција напредује захваљући слабљењу националне државе и преношењу суверенитета на наднационалне институције или ипак државе подразумијевају кључне факторе развоја интеграције које задржавају кључне сегменте суверенитета. Заговорници неофункционалистичке теорије сматрају да су кључни покретачи интеграционог процеса интереси,<sup>260</sup> док доминантни актери процеса

---

<sup>257</sup> The Luxembourg Compromise (January 1966).

<sup>258</sup> Stanley Hoffmann, „The European Process at Atlantic Crosspurposes“, *Journal of Common Market Studies*, 3/1964, према: Будимир Кошуткић, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 55.

<sup>259</sup> Видјети више: Н. Hoffmann, *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe*, Daedalus, 1966, р. 882, према: Дејана Вукчевић, Допринос либералне теорије међувладиних односа у изучавању процеса европске интеграције, *Политичка ревија*, бр. 1/2011, стр. 329.

<sup>260</sup> Видјети више: Philippe Schmitter, „Ernst W. Haas and the legacy of neofunctionalism“, *Journal of European Public Policy*, vol. 12, no. 2, 2005, р. 259, према: Дејана Вукчевић, Европски и национални идентитет у процесу европске интеграције: неофункционалистичко виђење, op. cit, стр. 96.

нису државе, већ различити недржавни актери и интересне групе које нису ограничене националним политичким оквирима.<sup>261</sup> Неофункционалисти су сматрали да су супранационалне институције центар новог политичког одлучивања, те да оне нису инструменти националних интереса држава чланица, већ да дјелују аутономно.

За разлику од неофункционалистичке теорије, *теорија међувладиних односа* полази од претпоставке да државе, сарађујући у процесу европске интеграције, минимално губе суверенитет и своју аутономију, па се од неофункционалиста разликују управо по томе што не полазе од наднационалног бирократског система у истраживању европске интеграције. Заговорници тог приступа сматрају да су основни елементи тог процеса преференције влада држава чланица ЕУ, због чега они полазе од истраживања ставова држава чланица када истражују и објашњавају креирање и спровођење европских политика. Наднационалне институције не посједују значајну аутономију, већ државе чланице и њихова суверена власт представљају срж проучавања самог процеса.<sup>262</sup>

Међувладин приступ је имао једну варијацију, а то је *либерална теорија међувладиних односа*<sup>263</sup>, која се појавила у 80-им и 90-им годинама ХХ вијека и која представља комбинацију неофункционалистичких погледа о улози и значају националних влада у доношењу важних политичких одлука на нивоу ЕУ. Циљ те теорије био је да „модернизује“ теорије интеграције кроз обједињавање три теорије и то: теорију о формирању државних преференција, теорију о међудржавном преговарању и теорију о институционалном избору.<sup>264</sup>

---

<sup>261</sup> Видјети више: Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, op. cit, p. 55, према: Дејана Вукчевић, Европски и национални идентитет у процесу европске интеграције: неофункционалистичко виђење, op. cit, стр. 96.

<sup>262</sup> Stanley Hoffman, „Towards a Common Foreign and Security Policy?“, op. cit, pp. 189-198, према: Дејана Вукчевић, Допринос либералне теорије међувладиних односа у изучавању процеса европске интеграције, op. cit, стр. 329.

<sup>263</sup> Либерална теорија међувладиних односа комбинује либералну теорију националних приоритета са међувладиним моделом погађања на нивоу Европске уније и моделом институционалног избора, који указује на улогу међународних институција у обезбјеђивању обавеза држава чланица. Видјети више у: Будимир Кошутин, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 55.

<sup>264</sup> Andrew Moravcsik, Frank Schimmelfenning, „Liberal Intergovernmentalism“, in Antje Wiener, Thomas Dez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2009, p. 68, према: Дејана Вукчевић, Допринос либералне теорије међувладиних односа у изучавању процеса европске интеграције, op. cit, стр. 330.

Либерални међувладин приступ развио је Ендрју Моравчик,<sup>265</sup> на основама Хофманове теорије међувладиних односа. Заступници те теорије сматрају да је европска интеграција напредовала захваљујући комбинацији различитих утицаја, као што су трговачки интереси економске индустрије или на примјер преговарачка моћ влада.<sup>266</sup>

Та теорија сагледава државу као кључног актера процеса одлучивања Европске уније. Међутим, њихова становишта се разликују од неореалистичких, јер безбједност држава не сагледавају као кључну мотивацију за поступке и понашање држава. Ален Милвард је сматрао да државе чланице користе ЕУ за јачање својих позиција, те да је то разлог зашто државе пристају на преношење дијела свог суверенитета европским институцијама.<sup>267</sup> Те ставове је преузео у свом раду Ендрју Моравчик. Моравчик је сматрао да државе чланице чланство у ЕУ јача, и то посредством повећања ефикасности међудржавног преговарања и оснаживања аутономије националних политичких лидера у односу на грађане дате чланице.<sup>268</sup> Дакле, државе прво дефинишу своје националне интересе, а потом их остварују кроз дјеловање на европском нивоу. Тако Моравчик објашњава да усвајање најзначајнијих европских докумената и оснивачких уговора је био резултат усклађивања различитих преференција и интереса великих чланица, које су међусобно преговарале око самог садржаја и рјешења, које су нудили ти документи,<sup>269</sup> док су неофункционалисти, на примјер, тај процес објашњавали кроз утицај и рад наднационалних институција.

Тако та теорија дијели процесе одлучивања у ЕУ на двије етапе, при чему се свака заснива на класичној теорији интеграције. Прва етапа је карактеристична по економским и друштвеним учесницима који изискују од националних влада да њихове интересе

---

<sup>265</sup> Либералну теорију међувладиних односа развио је Ендрју Моравчик. О поставкама теорије видјети више у: Andrew Moravcsik, „*Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach*“, *Journal of Common Market Studies*, 31 (4), 1993, pp. 473-524; Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, Cornell University Press, NZ, 1998.

<sup>266</sup> Видјети више: Andrew Moravcsik, *The choice for Europe*, Cornell University Press, NY, 1998.

<sup>267</sup> Видјети више: Ben Rosamond, *Theories of European Integration*, op. cit, p. 138.

<sup>268</sup> Andrew Moravcsik, „Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach“, op. cit, p. 480, према: Дејана Вукчевић, Допринос либералне теорије међувладиних односа у изучавању процеса европске интеграције, op. cit, стр. 330.

<sup>269</sup> Видјети више: Andrew Moravcsik, „Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community“, *International Organization*, vol. 45, no.1, 1991, pp. 47-49, према: Дејана Вукчевић, Допринос либералне теорије међувладиних односа у изучавању процеса европске интеграције, op. cit, стр. 333.

промовишу у процесу доношења одлука, на нивоу ЕУ. У другој етапи, јавне политике Европске уније напредују у односу на нагодбе између влада држава чланица. Наднационалне институције у тим процесима имају ограничени утицај на крајње исходе креирања политика и заузимање става од стране националних влада. Моравчик такође тврди да државне преференције зависе од економских, а не од геополитичких интереса, те да државне преференције нису непромјенљива категорија јер се разликују од случаја до случаја, будући да чланице подржавају ЕУ у неким политикама, док јој се истовремено у другима противе. Сходно либералној теорији међувладиних односа, државе чланице ЕУ јесу примарни учесници у политичком систему ЕУ, док све реформе које се спроводе као и процеси креирања јавних политика у Унији нису ништа друго до компромиси постигнути између држава чланица.<sup>270</sup>

Као резултат расправе између функционалиста и заступника теорије међувладиних односа настала је нова *теорија наднационалног управљања*. Теорија наднационалног управљања има више варијација, при чему им је заједнички став да Европска унија представља комплексну средину у погледу њених институција и јавних политика, у којој су учесници и интереси бројни, и стално промјенљиви. Сходно њиховим поставкама, владе држава чланица немају потпуну контролу, па наднационалне институције врше утицај на развој институција и спровођење јавних политика.<sup>271</sup> Тако су заступници тог приступа, Вејн Сандхолц (*Vejn Sandholm*) и Алек Стон Свит (*Alek Ston Svit*), сматрали да је Европску унију потребно посматрати не као јединствен систем, већ као низ система који су карактеристични за поједине политичке секторе, те да је за сваки од њих карактеристичан одговарајући ниво наднационалности. Свакако да функционисање Европске уније, карактеришу, како елементи међувладине сарадње, тако и елементи наднационалности. Постојање квалификованог већинског одлучивања у оквиру рада институција ЕУ, неријетко приморава државе чланице да поштују одговарајућу одлуку Уније, те спроводи политику иако је то можда супротно њеном националном интересу. Ипак, у оквиру спољне и безбједносне политике, политике унутрашњих послова и правосуђа доминирају елементи међувладине сарадње.

---

<sup>270</sup> Видјети више: Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, op. cit, стр. 35.

<sup>271</sup> *Ibidem*, p. 36.

Трећа нова теоријска анализа је *институционализам рационалног избора*. Заступници те теорије су бранили одређене ставове, својствене либералној теорији међувладиних односа. Наиме, они сматрају да је веома мало краткорочних нежељених последица када владе држава чланица морају да одлуче једногласно, а информисане су о преференцијама других и о преференцијама институција ЕУ (као приликом реформисања уговора ЕУ кроз одржавање међувладиних конференција).<sup>272</sup> Међу најистакнутијим теоритичарима тог приступа су Гери Маркс (*Geri Marks*), Пол Пирсон (*Pol Pierson*), Алек Стоун Свит (*Alek Stoun Svit*), Маркус Јахтенфухс (*Markus Jahtenfuhs*), Беате Колер-Кох (*Beate Koler-Koh*).<sup>273</sup> Неке ставове које заступају ти теоретичари дијеле и заговорници теорије о наднационалном управљању. То су, на примјер, ставови да исходе контролишу наднационалне институције прије него државе чланице онда када је креирање агенде у рукама институција Уније, или када су информације у процесу креирања и извршавања јавних политика непотпуне.<sup>274</sup> Дакле, тај приступ сагледава последице супротстављених процеса контроле политика ЕУ од стране држава чланица, односно, институција ЕУ, са друге стране. Најистакнутији заступници институционализма рационалног избора су Џорџ Цебелис (*Djordž Cebelis*), Фабио Франкино (*Fabio Frankino*), Џеф Гарет (*Džef Garet*), Марк Полак (*Mark Polak*) и др.<sup>275</sup>

У посљедњој деценији XX вијека, развијени су правци *нови институционализам и управљање на више нивоа* (енг. *multi-level governance*). Нови институционализам истиче важност политичких процеса и рад различитих друштвених група, који се одвијају иза формалних структура власти.<sup>276</sup> Представници другог теоријског приступа истичу управљање на више нивоа као систем сталног преговарања између националних влада на

---

<sup>272</sup> *Ibidem*, стр. 36.

<sup>273</sup> О кључним теоретичарима овог правца и њиховим ставовима видјети више у: G. Marks, L Blank, K. Blank, „European Integration from 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance“, *Journal of Coomon Market Studies*, 34 (3), 1996, pp. 341-378. P. Pierson, „The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis“, *Comparative Political Studies*, 29 (2), 1996, pp. 123-163, према: Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, op. cit, стр. 36.

<sup>274</sup> Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, op. cit, стр. 36-37.

<sup>275</sup> О кључним поставкама теорије, видјети више у: G. Tsebelis, „The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda-Setter“, *American Political Science Review*, 88 (1), 1994, pp. 128-142; M.A. Pollack, „Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community“, *International Organization*, 51(1), 1997, pp. 99-134, према: Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, op. cit, стр. 36.

<sup>276</sup> У оквиру новог институционализма, настало је неколико праваца: институционализам рационалног избора, историјски институционализам и социологички институционализам. Видјети више у: Будимир Кошутић, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 56.

више нивоа: супранационалном, националном, регионалном и локалном, што упућује на чињеницу да је надлежност за доношење одлука подијељена између више актера и на више нивоа, односно, да се могућност одлучивања не налази искључиво у рукама држава чланица.<sup>277</sup> Те ставове, заговорници теорије управљања на више нивоа заснивају на тези да у оквиру ЕУ не постоји централизован систем управљања, већ да постоји врло сложен систем управљања на више нивоа. Значајни аутори те области, као на примјер Маркс (*Gary Marks*), Хуг (*Liesbet Hooghe*), Бленк (*Kermit Blank*) сматрају да су националне владе само једни од актера у комплексном систему управљања, тако да оне немају монопол у политичком одлучивању, док супранационалне институције имају потпуно независан утицај у процесима политичког одлучивања, тако да не могу имати само улогу „агената“ националних влада.<sup>278</sup> Ти аутори тако наводе примјер рада и овлашћења Суда правде ЕУ који је превазишао положај „агента“ држава чланица.

---

<sup>277</sup> Видјети више: Gary Marks, Liesbet Hooghe, „Contrasting Visions of Multi-Level Governance“ in: Ian Bache, Matthew Flinders, *Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2004, pp.15-30, према: Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, op. cit, стр. 15.

<sup>278</sup> Видјети више: Gary Marks, Liesbet Hooghe, Kermit Blank, „European Integration from the 1980s: State Centric v. Milti-Level Governance“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, no. 3, 1996, pp. 347. према: Дејана Вукчевић, Допринос либералне теорије међувладиних односа у изучавању процеса европске интеграције, op. cit, стр. 338.



## 1.6. Теоријске расправе о развоју спољне политике ЕУ

Развој спољне и безбједносне политике Европске уније су проучавале првобитно теорије међународних односа, прије свега неореализам и неолиберализам. Они који су више окренути традиционалном реалистичком приступу сматрали су да Европска унија није ништа друго до инструмент за националне политике држава чланица, због чега је не сагледавају као независног актера међународне политике који има јасно изражену и артикулисану спољну политику.<sup>279</sup> Реалисти су сматрали да док год је спољна, безбједносна и политика одбране срж националног суверенитета, државе се неће интегрисати у тим областима, због чега међународне организације не могу имати своје сопствене спољне политике.<sup>280</sup> Међутим, Европској унији се не може оспорити напредак учињен у процесу институционализације спољне политике, политике безбједности и одбрамбене политике. Такође, Европска унија је одиграла кључну улогу у процесу транзиције, стабилизације и демократизације постсоцијалистичких држава југоисточне Европе, при чему је њена улога у другим међународним организацијама врло значајна. Међутим, уколико сагледамо капацитете Европске уније у области политике одбране, аргументација неореалиста је необорива. Наиме, ЕУ није успјела да ријешити многе кризе и ратове, заједнички спољнополитички ставови су били често игнорисани од стране великог броја држава чланица које су се руководиле у највећој мјери националним интересима и спољнополитичким приоритетима, док је у многим кризама остала по страни.<sup>281</sup> Постигнути резултати у стварању заједничке спољне и безбједносне политике се објашњавају тврдњама да државе чланице развој ЗСБП мање виде као начин да изграде заједничку спољну политику, већ је сагледавају као средство националне спољне

---

<sup>279</sup> Видјети више: Hedley Bull, „Civilian Power Europe: a Contradiction in Terms“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 21, No. 2, 1982, pp. 149-164, према: Филип Ејдус, Развој спољних односа ЕУ од међународног „присуства“ до заједничке спољне политике, *Међународна политика*, год. LIX, бр. 1132, 2008, стр. 32.

<sup>280</sup> Видјети више: Tim Dunne, Brian C. Schmidt, „Realism“ in: J. Baylis, S. Smith (eds), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2005, pp. 161-183.

<sup>281</sup> Видјети више: Stephan Keukeleire, Jennifer MacNaughtan, *The foreign policy of the European Union*, op. cit, p. 329.

политике у достизању међусобних циљева, пратећи и контролишући остале државе чланице.<sup>282</sup>

За разлику од реалиста, теоретичари који не дијеле државо-центрично виђење међународне политике, Европску унију сагледавају као посебан ентитет, независтан од држава чланица, сагледавајући је, због њених успјеха, као постмодерну суперсилу.<sup>283</sup> То нас упућује на неолиберално становиште да је Европска унија доказала да је способна аутономно да дјелује на међународној сцени.<sup>284</sup>

Развој спољне политике ЕУ нису пратиле само расправе теоретичара међународних односа, већ и теоријски приступи о европској интеграцији. Кључно је питање који све елементи утичу на развој и функционисање европске спољне политике. Заговорници либералног међувладиног приступа сматрају да спољну политику ЕУ воде искључиво државе чланице, руководећи се у највећој мјери националним спољнополитичким приоритетима и интересима, при чему кључни импулс развоју спољне политике, као и безбједносне политике и политике одбране даје воља и способност чланица да доносе заједничке одлуке.<sup>285</sup> Уколико се прати историјски развој спољне политике, да се закључити да су управо договори између држава чланица, како они неформални (*Европска политичка сарадња*), тако и они формализовани у бројним декларацијама и уговорима, били кључни за даљи развој спољне политике ЕУ. Неуспјех у рјешавању многих отворених спољнополитичких питања потиче управо од неуспјеха међунационалног преговарања да чланице заузму јединствен став.

Када је у питању неофункционалистичко виђење развоја европске спољне политике, неофункционалисти су заступали став да је у значајној мјери развој спољне политике Европске уније инициран и погуран од стране унутрашње динамике интегративних процеса, која се у највећој мјери темељи на иницијативама и импулсима институција, недржавних актера (прије свега Европске комисије), као и механизмима функционалног

---

<sup>282</sup> *Ibidem*, p. 329.

<sup>283</sup> John McCormick, *The European Superpower*, Palgrave, New York, 2006, према: Филип Ејдус, Развој спољних односа ЕУ од међународног „присуства“ до заједничке спољне политике, *op. cit.*, стр. 32.

<sup>284</sup> Видјети више: Tim Dunne, Brian C. Schmidt, „Liberalism“, in J. Baylis, S. Smith (eds), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, *op. cit.*, pp. 185-203.

<sup>285</sup> Видјети више: Schimmelfenning, F, Wagner W, „Preface: External Governance in the European Union“, *Journal of European Public Policy*, 11(4), 657-660.

преливања.<sup>286</sup> Често се, у прилог томе, наводе примјери многих спољнополитичких иницијатива које не би биле усвојене без припремних активности и ставова Европске комисије. „Иако је често сагледавана као наметљивац раду Европског савјета, Европска комисија је врло често била стратешки партнер земљама чланицама у остваривању спољнополитичких циљева и ставова.<sup>287</sup> Ипак, државе чланице су врло опрезне када је дефинисање спољне и безбједносне политике, на комуниитарним основама, у питању.

Према мишљењу неофункционалиста, процес преливања ће довести до стварања политичке интеграције, која ће као крајњи облик представљати европску политичку заједницу. Ернст Хас је политичку интеграцију дефинисао као „процес у којем су политички актери наведени да премјесте националну приврженост, очекивања и политичке активности на нови и шири центар“.<sup>288</sup> Уколико разматрамо како су заговорници неофункционалистичког теоријског приступа објашњавали „преливање“ у области спољне и безбједносне политике ЕУ, важно је споменути рад Томаса Форсберга (*Tuomas Forsberg*). Он је сматрао да заједничка валута не би опстала да не постоји заједничка европска одбрана. Такође, заступао је став да непостојање комуниитаризације у области ЗСБП, и одсуство дјеловања супранационалних институција у тој области, не омета развој „бриселизације“, која омогућава значајан напредак интеграције те области.<sup>289</sup> За разлику од неофункционалиста, заговорници теорије међувладиних односа сматрају да државе предају већи обим суверенитета само у областима које називају *low politics*, као што је на примјер област економске политике, за разлику од политика, каква је безбједносна или политика одбране, које спадају у домен *high politics*, и у којима је процес преношења суверенитета, са националних на наднационалне власти, много блажи.<sup>290</sup>

Међутим, многи аутори су нападали неофункционалистичко виђење, сматрајући да након стварања Европске заједнице за угаљ и челик, Европска економска заједница није

---

<sup>286</sup> Stephan Keukeleire, Jennifer MacNaughtan, *The foreign policy of the European Union*, op. cit, p. 332.

<sup>287</sup> *Ibidem*, p. 332.

<sup>288</sup> Видјети више: Ernst B. Haas, „International Integration: The European Union and the Universal Process“, *International Organization*, vol. 15, no. 3, 1961, pp. 366.

<sup>289</sup> Tuomas Forsberg, „Explaining the Emergence of the ESDP: Setting the Research Agenda“, Paper Prepared for the European Consortium for Political Research (ECPR), Standing Group for International Relations (SGIR) Conference, Turin, September 12-15, 2007, доступно на: <http://www.eisa-net.org/bruga/eisa/files/events/turin/Forsberg-torino-forsberg-esdp.pdf> Приступљено интернет презентацији: 13.08.2016.

<sup>290</sup> Видјети више: Stanley Hoffman, „Towards a Common Foreign and Security Policy?“, op. cit, pp. 189-198.

настала као резултат процеса преливања, већ због „привлачења дубље економске интеграције у доба јачања унутар-европске трговине“.<sup>291</sup> Са друге стране, функционално преливање у спољној политици може водити ка координацији и сарадњи много више него ка ширењу и продубљивању интеграције (то се показује на примјеру развоја заједничке енергетске политике).<sup>292</sup>

Када је у питању развој европске спољне политике сагледан од стране либералне теорије међувладиних односа, Моравчик је сматрао да се наднационална сарадња строго контролише од стране држава које делегирају дио своје суверености на наднационалне институције само у областима „ниске политике“, како би стекле предност над својим унутрашњим политичким супарницима.<sup>293</sup> Тако је Моравчик вјеровао да се државе чланице неће одрећи своје суверености у областима „високе политике“, већ ће те области остати у домену међувладине сарадње.

Та полазишта су доказива и данас у пракси сповођења спољне и безбједносне политике, будући да чланице у тој области, и даље кључне одлуке доносе консензусом у Савјету, те не желе да дио свог суверенитета пренесу на наднационалне институције, дају већа овлашћења комунитарним институцијама, и примјењују већински модел гласања. Ипак, Моравчик је вјеровао да међудржавна сарадња може довести до збира са позитивним исходом прије него до збора са нултим збиром.<sup>294</sup>

Институционалисти у први план наглашавају значајан напредак у развоју институционалних механизма спољне политике ЕУ. Управо, кроз дефинисање заједничке спољне и безбједносне политике, те европске безбједносне и одбрамбене политике и многобројних механизма којима се политика спроводи у дјело, дефинисани су и

---

<sup>291</sup> Видјети више: Ernst Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces*, Stanford University Press, Stanford, 1958.

<sup>292</sup> Stephan Keukeleire, Jennifer MacNaughtan, *The foreign policy of the European Union*, op. cit, p. 333.

<sup>293</sup> Видјети више: Andrew Moravcsik, *The choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, UCL Press, London, 1998, према: Филип Ејдус, Развој спољних односа ЕУ од међународног „присуства“ до заједничке спољне политике, op. cit, стр. 40.

<sup>294</sup> Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, op. cit, стр. 35.

механизми за промовисање и заступање заједничких европских интереса, те спровођење заједничких спољнополитичких ставова.<sup>295</sup>

У одређеној мјери, европској спољној политици је блиска кључна идеја *нових институционалиста*.<sup>296</sup> Чланство и дјеловање држава чланица унутар Европских заједница, односно, Европске уније, има важну улогу у дефинисању њихових националних спољних политика. Тако су многе државе чланице, услед њиховог учествовања у доношењу одлука о спољнополитичким активностима на европском нивоу, развијале своје националне спољнополитичке приоритете у односу на питања или области које до тада нису биле у домену њиховог интересовања. Додатно, нови институционалисти тврде да такве одлуке могу да еволуирају на начин да надмаше првобитну намјеру.<sup>297</sup>

Конструктивисти заступају став да једини разлог интегрисања држава јесте жеља за припадањем заједници, а не производ њихових националних интереса. Тако се конструктивисти оријентишу на духовне димензије као што су идеје, вриједности, правила и идентитет, сматрајући да су основе међународне политике социјалне, а не материјалне природе. Ти елементи се сагледавају не само као есенцијални елементи спољне политике Европске уније, већ и као конститутивни елементи европске спољне политике.<sup>298</sup> Зато се у области спољне и безбједносне политике чланице не руководе сопственим националним интересима, већ жељом да дефинишу безбједносну заједницу посредством норми и идентитета, а све у циљу очувања и продубљења осјећаја припадности заједници.

Социјални конструктивисти сагледавају Европску унију као аутономног актера на међународној сцени који је производ дефинисања заједничких правила и норми.<sup>299</sup> Исто

---

<sup>295</sup> Stephan Keukeleire, Jennifer MacNaughtan, *The foreign policy of the European Union*, op. cit, p. 331

<sup>296</sup> *Ibidem*, p. 332

<sup>297</sup> У литератури се наводи примјер када је Комисија користила овлашћења дефинисана Уговором из Рима из 1957. године у области трговине, те тако дефинисала уговорне односе са трећим земљама, развијајући спољну политику, иако то није била првобитна намјера, нити су такви поступци били подржани од стране свих држава чланица. Видјети више у: Stephan Keukeleire, Jennifer MacNaughtan, *The foreign policy of the European Union*, op. cit, p. 332.

<sup>298</sup> *Ibidem*.

<sup>299</sup> Pernille Rieker, „EU Security Policy: Contrasting Rationalism and Social Constructivism“, *NUPI Paper*, no. 659, 2004, p. 9, према: Дејана Вукчевић, Спољна и безбедносна политика у светлу социјалног конструктивизма, *Српска политичка мисао*, број 2/2010, стр. 204.

као што је до интеграције дошло усљед успостављања заједничких правила и норми од стране држава чланица, процес интеграције повратно утиче на промјену идентитета, интереса и понашања учесника процеса интеграције, иако то не подразумејева укидање националних идентитета чланица.<sup>300</sup> Тим процесом се данас објашњава сам процес европеизације. Дакле, развој спољне политике превасходно зависи од разумијевања између власти у државама чланицама и њихових нација о улози ЕУ на међународној сцени и вриједностима које Унија треба да развија и унапређује, а не од постојања ефикасног институционалног оквира и адекватних спољнополитичких механизма и инструмената.<sup>301</sup> У прилог тој тврдњи можемо навести преамбулу Уговора о Европској унији у којој се каже да су државе чланице одлучне да спроводе заједничку спољну и безбједносну политику, јачајући европски идентитет.<sup>302</sup> Несумњиво је да је потреба за јачањем европског политичког идентитета и његових циљева била једнако значајна и важна као и достизање екстерних циљева у развоју европске спољне политике. У циљеве ЕУ спадају унапређење међународне сарадње, развој демократије и владавине права, те поштовање људских права и основних слобода. Консолидовање тих вриједности кроз ЕУ, и њихово промовисање према другим субјектима представљају дефинишуће елементе идентитета Европске уније.

Тако Европска унија, као „нормативна сила“, утиче на националне политике у овој области.<sup>303</sup> Посредством циљева које је Унија дефинисала оснивачким уговорима у области ЗСБП, ЕУ „афирмише свој идентитет на међународној сцени“. Политички идентитет Уније је настао након хладног рата, као производ специфичних норми, вриједности и правила, који се разликују од националних идентитета чланица, чиме се објашњава несклад између националног и европског нивоа, односно, чиме се објашњавају застоји у развоју безбједносне и одбрамбене политике. Социјални конструктивисти сматрају да развој спољне и безбједносне политике има за циљ искључиво да „промовише

---

<sup>300</sup> Thomas Christiansen, Erik Kund Jorgensen, Antje Wiener, „The Social construction of Europe“, *Journal of European Public Policy*, vol. 6, no. 4, 1999, p. 529, према: Дејана Вукчевић, Спољна и безбедносна политика у светлу социјалног конструктивизма, op. cit, стр. 204.

<sup>301</sup> Stephan Keukeleire, Jennifer MacNaughtan, *The foreign policy of the European Union*, op. cit, p. 333.

<sup>302</sup> Преамбула Уговора о Европској унији.

<sup>303</sup> Видјети више: Ian Manners, „Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 2, 2002, pp. 235-258, према: Дејана Вукчевић, Спољна и безбедносна политика у светлу социјалног конструктивизма, op. cit, стр. 205.

развој европског политичког идентитета“ и „повећа утицај ЕУ на међународној сцени“. <sup>304</sup> У литератури се могу наћи и они аутори који сматрају да је развој безбједносне политике ЕУ искључиво у функцији развоја европске спољне политике, те не подразумејева жељу за „милитаризацијом“ Европске уније. <sup>305</sup>

Колико су идентитет и вриједности у разумијевању европске спољне политике важни, говори чињеница да је све заступљенија политика условљавања према државама заинтересованим за учлањење у ЕУ, промовишући демократију и поштовање људских права. То је посебно изражено код процеса придруживања постсоцијалистичких држава Централне и Источне Европе, те Западног Балкана, редефинишући њихов идентитет, кључне вриједности и принципе на којима су почивале кроз историју.

Објављене су многобројне студије које говоре о томе колико је процес европских интеграција допринио трансформацији држава чланица и њихових грађана. Иако неке од њих доказују колико су европске институције утицале на обликовање вриједности, понашања и идентитета држава чланица и самих грађана, постоје и оне студије које доказује да је социјализација, посебно на нивоу држава чланица, у врло скромној мјери остварена. <sup>306</sup> Тако, на примјер, врло симболичан број грађана приоритизује европејство у односу на своју националност, што говори у прилог тој чињеници.

Очигледно је да су разлике између теорија европске интеграције веома изражене. Готово је немогуће одговорити на питање која теорија најбоље објашњава Европску унију. Наиме, незахвално је дефинисати која теорија је „исправна“, при чему то није ни потребно будући да свака од њих објашњава процес интеграције из одређеног угла. Ипак, сагледавајући мјесто и улогу Европске уније данас, као и процес стварања њене спољне политике, те њене учинке, да се примијетити која теорија објашњава и описује Унију и њене успјехе у стварању спољне политике. Сагледавајући различите теоријске приступе,

---

<sup>304</sup> Видјети више: Stephanie Anderson, Thomas R. Seitz, „European Security and Defence Policy Demystified: Nation Building and Identity in the European Union“, *Armed Forces And Society*, vol. 33, no. 1, 2006, p. 25, према: Дејана Вукчевић, Спољна и безбедносна политика у светлу социјалног конструктивизма, *op. cit*, стр. 206.

<sup>305</sup> Видјети више: Henrik Larsen, „The EU: A Global Military Actor“, *Cooperation and Conflict*, vol. 37, no. 3, 2002, p. 290, према: Дејана Вукчевић, Спољна и безбедносна политика у светлу социјалног конструктивизма, *op. cit*, стр. 208.

<sup>306</sup> Видјети више: Mark A. Pollack, „Theorising EU Policy-Making“ in: Wallace, Pollack, Young, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2010, p. 24.

очигледно је да су разлике у моћи и интересима држава чланица круцијалне одреднице у објашњавању да ли је заједничка спољна политика Уније могућа и у којој мјери.

Проучавајући различите чињенице које иду у прилог мишљењу да Европску унију треба сагледавати као моћну међународну организацију, односно, мишљењу да је она специфични политички актер који посједује сопствене извршне, законодавне и судске функције, чини се да теорија вишестепеног управљања најбоље описује Европску унију. Наиме, у оквиру ЕУ створено је неколико нивоа власти. Притом, сваки ниво власти има сопствена овлашћења и одговорности у креирању политика. Са друге стране, једна од карактеристика европске интеграције јесте „преливање“, тзв. „невидљива рука интеграције“. Напори европских држава да доврше стварање јединственог тржишта представља често навођен примјер утицаја принципа „преливања“ на ток европске интеграције. Процес преливања јесте омогућио развој сарадње држава чланица у многим областима. Економска интеграција је узроковала интеграцију у многим другим областима, као што су: транспорт, комуникације, односи између послодаваца и запослених, полиција, истраживање и развој, финансијске услуге, животна средина, али и спољна и безбједносна политика.<sup>307</sup>

Сагледавајући историјски развој европске интеграције, може се увидјети повезаност принципа „преливања“ и супсидијарности. Како је процес европских интеграција текао, тако су овлашћења институција ЕУ расла, науштрб овлашћења држава чланица. Тај процес се може пратити још од првог оснивачког уговора, Паришког уговора, који је Европској заједници за угљ и челик повјерио овлашћења да осигура да залихе угља буду рационално коришћене. То је представљало основ будућег развоја заштите животне средине, унапређења радних услова, будућег развоја социјалне политике, као и промовисања међународне трговине, из чега ће се касније развити трговинска и спољна политика.<sup>308</sup>

Захваљујући управо ефектима „преливања“, као и принципу супсидијарности, временом се повећавао број области у којима надлежност има Европска унија. Већина тих

---

<sup>307</sup> Џон МекКормик, *Разумјети Европску унију*, op. cit, стр. 96.

<sup>308</sup> *Ibidem*, стр. 98.



надлежности је данас наведена оснивачким уговорима, док су остала подручја остала у надлежности држава чланица. Уједно, постоје и она подручја у којима надлежности дијеле државе чланице и Европска унија. Ипак, не постоји јасно разграничење између оних области у којима Унија има искључиву надлежност и оних у којима Унија надлежност дијели са државама чланицама.

Питање је у којој мјери државе чланице губе суверенитет учлањењем у ЕУ. Губитак суверености држава чланица и пренос њихове надлежности на европске институције објашњава у одређеној мјери и природу Европске уније, као и односе ЕУ и држава чланица, као њених конститутивних елемената. Суверенитет се дефинише као право посједовања и спровођења власти. „Суверене институције нису одговорне ни једној вишој инстанци власти, али своју власт могу спроводити само у мјери у којој то допуштају они који се налазе под њиховом влашћу, односно, у мјери у којој су способни да практично примјењују властите одлуке.“<sup>309</sup> Иако, већином евроскептици сматрају да европска интеграција подразумијева губљење суверенитета, власт у чланицама спроводе институције које бирају грађани у циљу заступања њихових интереса. Суверенитет се, дакле налази у рукама грађана, због чега националне државе не губе суверенитет. МекКормик ће рећи да се суверенитет не губи већ само прерасподјељује, јер државе дијеле суверенитет са институцијама Уније.<sup>310</sup> Отуда теоријски концепт управљања на више нивоа (енг. *multi-level governance*), који систем ЕУ сагледава као систем у којем се моћ одлучивања дијели између неколико нивоа: локалног, националног, наднационалног.<sup>311</sup> Такав став се може видјети и у књизи проф. Кнежевић-Предић која објашњава да државе чланице као суверени ентитети нису престале да постоје, при чему није нестала ни суверена власт, већ је она само измјештена на ниво организације.<sup>312</sup> Али је због тога „искључива надлежност држава чланица у многим областима анулирана или битно ограничена, док власт коју оне врше није више независна. Државе чланице више не

---

<sup>309</sup> *Ibidem*, стр. 14.

<sup>310</sup> *Ibidem*, стр. 15.

<sup>311</sup> Видјети више: Ian Vache, Matthew Flinders, *Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

<sup>312</sup> Видјети више: Весна Кнежевић-Предић, *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија*, op. cit, стр. 85.

дјелују као центар највише и крајње власти, што значи да су државе чланице престале да постоје као посебни субјекти међународног права у статусу суверених држава“.<sup>313</sup>

Како је већ наведено, Европска унија посједује надлежност за оне области, за које су државе чланице, уговорима, надлежности додијелиле државама чланицама. Све што уговорима није пренесено у надлежност Уније, остало је у надлежности држава чланица. Међутим то не значи да Унија врши само она овлашћења која су јој уговорима изричито додијелена. „Основни уговори одобравају примјену теорије имплицираних овлашћења, што значи да Унија има надлежност и за оне акте за које се сматра да су обухваћени циљевима и начелима организације.“<sup>314</sup> Уговор о функционисању ЕУ разликује неколико категорија овлашћења, којима Унија или чланице располажу, како би циљеви, дефинисани уговорима, били достигнути:

1. области које се налазе у искључивој надлежности ЕУ;
2. области подијелене надлежности;
3. области у којима ЕУ врши координацију политика држава чланица;
4. област спољне и безбједносне политике коју ЕУ дефинише и спроводи;
5. области у којима ЕУ помаже, координира или допуњује дјеловање држава чланица, не дирајући у њихова овлашћења.<sup>315</sup>

У областима које спадају под искључивом надлежношћу ЕУ, Унија је та која има законодавна овлашћења и која може да усваја обавезујуће акте. У тим областима држава може да усваја обавезујуће акте само уколико је овласти Европска унија или ако је ријеч о актима којима се имплементирају мјере Европке уније. Унија има искључиву надлежност у следећим подручјима: царинској унији, утврђивању правила о тржишној конкуренцији потребних за функционисање унутрашњег тржишта, монетарној политици за државе чланице чија је валута еуро, очувању морских биолошких ресурса у оквиру заједничке

---

<sup>313</sup> *Ibidem*, стр. 380.

<sup>314</sup> *Ibidem*, стр. 384.

<sup>315</sup> Уговор о функционисању Европске уније, Лисабон, члан 2.

политике рибарства и заједничкој трговинској политици. Унија има искључиву надлежност и за склапање међународног уговора када његово склапање предвиђа законски акт Уније или уколико је то неопходно да би Унија остварила своја унутрашња овлашћења или уколико би склапање међународног уговора задирало у заједничка правила или би мијењало њихов домен примјене.<sup>316</sup>

Подијељена надлежност између Уније и држава чланица примјењује се на следеће области: унутрашње тржиште, социјалну политику за аспекте утврђене тим Уговором, економску, социјалну и територијалну кохезију, пољопривреду и рибарство, осим очувања морских биолошких ресурса, заштиту животне средине, заштиту потрошача, транспорт, трансевропске мреже, енергетику, подручје слободе, безбједности и правде, заједничку проблематику безбједности у питањима јавног здравља, за аспекте утврђене тим Уговором.<sup>317</sup> У подручјима истраживања, технолошког развоја и свемира Унија је надлежна да доноси мјере, посебно ради дефинисања и спровођења програма, међутим, остваривање те надлежности не смије државе чланице спречавати у остваривању њихових надлежности. То важи и за област сарадње у циљу помоћи у развоју и пружања хуманитарне помоћи.<sup>318</sup> Унија је надлежна да пружа подршку, координира или допуњава активности држава чланица у следећим областима: заштита и побољшање здравља људи, индустрија, култура, туризам, образовање, стручно оспособљавање, омладина и спорт, цивилна заштита и административна сарадња.<sup>319</sup> У контексту ових расправа, у даљем тексту дисертације, објашњени су надлежност, правне основе за доношење одлука, као и сама природа, средства и инструменти спољне и безбједносне политике.

---

<sup>316</sup> *Ibidem*, члан 3.

<sup>317</sup> *Ibidem*, члан 4.

<sup>318</sup> *Ibidem*, члан 4.

<sup>319</sup> *Ibidem*, члан 6.

## **II Политички идентитет ЕУ – Процес постепене конституционализације европске спољне политике**

### **2.1. Развој идеје политичког уједињавања након Другог свјетског рата**

У првом поглављу је објашњен историјски развој идеје стварања европске политичке заједнице, од веома раних периода стварања идеје Европе, па све до XX вијека, када су посебно Виктор Иго, Аристид Бриан и Черчил потенцирали политичко уједињавање Европе. Међутим, како је и наведено у претходном тексту, тек ће након Другог свјетског рата доћи до стварања заједнице европских држава, оснивајући Европску заједницу за угљањ и челик, те нешто касније и Европску заједницу и ЕУРОАТОМ. Стварање заједништва западноевропских држава грађено је искључиво на економским основама. Наиме, током периода хладног рата, развој процеса европске интеграције се темељио на економским основама. Економска интеграција држава чланица се одвијала веома успјешно, што је резултирало успостављањем заједничког унутрашњег тржишта, економске, монетарне и царинске уније, са јединственом и стабилном валутом.<sup>320</sup> Са друге стране, политичка интеграција ће остати на „маргинама интеграционог процеса, сачувана само у идејама европских федералиста, јер су снажни национални идентитети били кључни кочничари тог пројекта у свим досадашњим покушајима“.<sup>321</sup> Иако су се федералисти након Другог свјетског рата залагали за стварање федералне европске државе, која би подразумевала политичку, а потом економску, друштвену и културну интеграцију, европске државе ипак нису жељеле интеграцију у области спољне политике, безбједности и одбране.

Изузев залагања истакнутих федералиста непосредно након завршетка Другог свјетског рата, током периода хладног рата забиљежено је неколико покушаја успостављања тјешње политичке сарадње између држава чланица, односно, стварања

---

<sup>320</sup> Видјети више: Николета Томовић, „Европска унија на међународној сцени – изазови заједничке спољне и безбједносне политике“, у Илија Вујачић и Никола Бељинац (урс.), *Нова Европа и њена периферија*, оп. cit, стр. 207-229.

<sup>321</sup> Gordana Đurović, „Montenegro in XXI century – in the era of competitiveness“, *Montenegrin Academy of Sciences and Arts*, Podgorica, 2010, p. 60

заједничке спољне политике, из које би Унија развијала сопствену безбједносну политику. Сви ти покушаји су, од оног који је подразумијевао стварање заједничке политичке сарадње, до оног који је предвиђао стварање Европске одбрамбене заједнице, завршили неуспјешно. Кључни правци развоја европске интеграције, од стварања Европске заједнице за угаљ и челик, Европске економске заједнице и Европске заједнице за атомску енергију подразумијевали су јачање финансијске самосталности у односу на државе чланице,<sup>322</sup> ширење чланства и ширење области дјеловања. Међутим, политички чинилац није напредовао, јер су западноевропске државе одлучиле да јака и успјешна економска заједница осигура постизање и својих политичких циљева.

Наиме, у периоду након Другог свјетског рата, па све до 1985. године, европске државе су више пута иницирале развој своје политичке, као и безбједносне и одбрамбене интеграције. Међутим, иницијативе нису биле успјешно реализоване. Први покушаји стварања европског одбрамбеног савеза датирају још из 1947. године када су Велика Британија и Француска склопиле војни савез који је имао за циљ да обезбиједи координацију њихових безбједносних и одбрамбених политика. Усљед дешавања у источној Европи и политике Совјетског Савеза према источноевропским земљама, Француска и Велика Британија су 1948. године сазвале конференцију у Бриселу, на којој су учествовале Белгија, Холандија и Луксембург. На конференцији је склопљен уговор, тзв. Бриселски уговор. То је био веома значајан корак ка интеграцији европских земаља. Тако је Уговор о економској, социјалној и културној сарадњи и колективној одбрани потписан 17. марта 1948. године између Британије, Француске и земаља Бенелукса (Белгија, Луксембург, Холандија) којим је склопљен 50-годишњи савез. Уговор је чланицама омогућио економску и војну сарадњу, у том периоду, у највећој мјери због нарастајуће совјетске моћи.<sup>323</sup> Тако је Бриселски споразум представљао први значајан документ у области безбједности и одбране. Нешто касније, 4. априла 1949. године је био основан НАТО савез, који је европске одбрамбене иницијативе ставио у други план, не само у том периоду, већ и за неколико деценија касније. Бриселски споразум из 1948. године је проширен и допуњен усвајањем Уговора у Паризу 1954. године, чиме је формално

---

<sup>322</sup> Весна Кнежевић-Предић, Зоран Радивојевић, „*Како настаје и делује право Европске уније*“, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 14.

<sup>323</sup> The Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence, signed in Brussels on 17 March 1948.

основана Западноевропска унија.<sup>324</sup> Државе оснивачи ЗЕУ су имале за циљ да развију европски одбрамбени систем. Иако је Паришким споразумом један од дефинисаних циљева подразумијевао „унапређење јединствености и прогресивне интеграције Европе“, ЗЕУ ће имати само тзв. рутинске послове, док је НАТО рјешавао све крупније и озбиљније изазове.

Још је Робер Шуман, у плану интегрисања европских држава из 1950. године, предвидио стварање, не само економских, већ и војних и политичких институција, као и оснивање европске војске. Економско и војно интегрисање би на тај начин било окосница Сједињених Европских Држава. Управо је на тим идејама Моне израдио план европске војне интеграције, који је прихватио тадашњи предсједник Владе Француске, Плевен. Плевенов план из 1950. године подразумијевао је модификовану верзију војних клаузула Шумановог плана. Резолуција Скупштине Савјета Европе која је, на предлог Винстона Черчила, усвојена 11. августа 1950. године, позивала је на стварање заједничких оружаних снага, војске Европе.<sup>325</sup> Овај план дефинисао је идеје против наоружавања Њемачке на националној основи, предлажући формирање Европске армије у оквиру Европске одбрамбене заједнице, на начин да се њемачке војне снаге интегришу са оружаним снагама других држава. Уколико се запитамо који су то разлози због којих су се европске државе након Другог свјетског рата окренуле сарадњи у области спољне политике и политике одбране, у највећој мјери су такве идеје биле узроковане чињеницом да су европске државе губиле свој утицај у глобалним свјетским дешавањима. Избијање Корејског рата 1950. године, француски пораз у Индокини 1953. године, Суецка криза и Мађарски устанак учинили су да европске државе, посебно Велика Британија и Француска, и саме увиде да више не посједују могућност да самостално дјелују у свјетским дешавањима, те су, смањујући своје наоружање, даље осигурање своје безбједности тражиле у самој Европи. Ипак, четворогодишњи преговори су били врло сложени, будући да су се Британци бунили због могућег слабљења НАТО савеза, док су Французи били против оснивања Европске одбрамбене заједнице, због евентуалног губљења националног суверенитета у веома осјетљивој области одбране и безбједности.

---

<sup>324</sup> Modified Brussels Treaty - Paris Agreement signed on 23 October 1954.

<sup>325</sup> Весна Кнежевић-Предић, *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија*, op. cit, стр. 100.

Управо је због одбијања одбрамбене интеграције од стране Британаца и Француза, рјешење пронађено 1955. године, стварањем ЗЕУ.

Економска компонента интеграције је била врло пријемчива за европске државе, али и успјешно развијана захваљујући француско-њемачком помирењу, док су политички и војни елементи интеграције одложени. Од тада, па све до данас, економски, политички и војни облик интеграције се развија различитим темпом и у различитим видовима. Наиме, иако су различите идеје европског уједињења развијане још од половине XVII вијека, свима заједничка јесте национална држава са својом сувереном влашћу,<sup>326</sup> која се налази у сржи свих концепција европског уједињавања, „као главни инструмент остварења задатог циља“<sup>327</sup>. Све те идеје се могу сврстати у двије групе концепција: прва подразумијева стварање међународне организације суверених држава, док друга подразумијева стварање нове државе, Сједињених Европских Држава или Европске уније. Истражујући развој тих идеја, Вајлер је закључио да „одбијање оснивања Европске одбрамбене заједнице 50-их година XX вијека и објашњење наднационалности, посебно у Уговору из Рима, говори о томе да је визија Заједнице имала превагу у годинама настанка ЕЗ“<sup>328</sup>.

---

<sup>326</sup> Сувереност означава однос супериорности и инфериорности између владара и подређених у одређеном друштву. Видјети више у: Daniel Partick O'Connell, *International Law*, vol. 1, London-New York, 1965, p. 319; Allen E. Buchanan, Margaret Moore, *States, nations and borders: the ethics of making boundaries*, Cambridge, 2003.

<sup>327</sup> Весна Кнежевић-Предић, *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија*, op. cit, стр. 376.

<sup>328</sup> Ц. Х. Х. Вајлер, *Устав Европе „Има ли ново одело свога цара? и други есеји о европској интеграцији“*, op. cit, стр. 279 -280.

## ***2.2. Неуспјели покушаји политичког интегрисања европских држава током хладног рата***

Прва иницијатива стварања заједничке политичке сарадње између држава чланица тадашње Европске заједнице за угљ и челик, снажно заговарана од стране федералиста, подразумијевала је стварање заједничке политичке структуре Европске политичке заједнице 1952. године, која је требало да буде надлежна за спровођење спољне политике и одбране, као и за постепено увођење заједничког тржишта. Други покушај је подразумијевао стварање Европске одбрамбене заједнице. Уговор о стварању Европске одбрамбене заједнице је потписан 1952. године у циљу успостављања сарадње у области одбрамбене политике, као и успостављања заједничке одбране у случају агресије Совјетског Савеза на државе западне Европе, те укључивање Западне Њемачке у пројекат заједничке европске одбране. Уједно је било предвиђено да Заједница има заједничку европску војску, заједнички буџет, те министра одбране.<sup>329</sup> Та иницијатива је, дакле, подразумијевала стварање заједничке одбране, што би резултирало стварањем европске војске, којом би управљале политичке институције уједињене Европе. Планирано је да се европске оружане снаге састоје од војних снага држава чланица, које би имале наднационално заповједништво. Главно заповједништво европских оружаних снага би било надлежно за дефинисање стратегије одбране, попуњавање оружаних јединица, њихово територијално распоређивање, односно, мобилизацију, контролу увоза и извоза оружја и војне опреме у државама чланицама. Те надлежности би главно заповједништво обављало искључиво у оквиру НАТО савеза. На челу Европске одбрамбене заједнице је требало да буде деветочлани Комесаријат, као супранационално тијело, који би, уз Министарски савјет, представљао кључну институцију за доношење одлука.<sup>330</sup>

Преговори европских држава о оснивању Европске одбрамбене заједнице изњедрили су идеју о стварању Европске политичке заједнице. Сама идеја стварања Европске политичке заједнице је потекла од италијанског премијера Ансидо де Гасперија.

---

<sup>329</sup> European Defense Community Treaty, Signed in Paris 27 May 1952, Chapter I The European Defense Community, Article 9.

<sup>330</sup> *Ibidem*, Article 8.



Наиме, он је предложио да се у Уговор о Европској одбрамбеној заједници дода члан 38, којим се позива Скупштина ЕОЗ да размотри стварање Европске политичке заједнице, која би имала „федералну или конфедералну структуру“. Тако је члан 38. Уговора из Париза о Европској одбрамбеној заједници предвиђао оснивање наднационалне политичке власти која би давала смјернице за развој Европске одбрамбене заједнице.<sup>331</sup> Министри спољних послова чланица Уговора о Европској одбрамбеној заједници су на састанку министара Европске заједнице за угаљ и челик, који је одржан 10. септембра 1952. године у Луксембургу, постигли договор да траже од Заједничке скупштине ЕЗУЧ да спроведе управо тај члан 38, будући да се чекала ратификација Уговора о ЕОЗ.<sup>332</sup> Предлог нацрта уговора је дефинисан и предат министрима иностраних послова 10. јануара 1953. године. Скупштина, на чијем челу се налазио Спак, 10. марта 1953. године усвојила је Нацрт Уговора о оснивању Европске политичке заједнице.

Сходно Нацрту, био би успостављен дводомни парламент, као централни орган одлучивања федерализоване уније Монтан. У Дому народа били би директно изабрани представници грађана шест држава, а у другом дому, посредно изабраном Сенату, сједјели би представници држава чланица. Политичка заједница би имала још Европски извршни савјет, чијег би предсједника бирао Сенат, Савјет националних министара и Суд правде.<sup>333</sup> Кључни циљ тог пројекта подразумијевао је повезивање Европске заједнице за угаљ и челик и Европске одбрамбене заједнице у јединствену политичку организацију. Надлежности Европске политичке заједнице односиле би се на спољну политику, одбрану, економску и социјалну интеграцију и заштиту људских права. Алтијеро Спинели је успио да убједи италијанску Владу, а Италија остале партнере, да је, изузев стварања европске армије, потребно стварати и демократске институције које би вршиле контролу над војском. Истовремено, Жан Моне је задобио подршку америчких власти, администрације

---

<sup>331</sup> *Ibidem*, Article 38.

<sup>332</sup> Edward Fursdon, *The European Defense Community: A History*, St. Martin's Press, New York, 1980, p. 86, према: Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, op. cit, стр. 66.

<sup>333</sup> Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, op. cit, стр. 66.

предсједника Харија Трумана, за оснивање Европске одбрамбене заједнице. У томе му је, такође, помогао Двајт Ајзенхауер, тадашњи главнокомандујући НАТО снага у Европи.<sup>334</sup>

Иако потписан од стране свих чланица Европске заједнице за угаљ и челик, 1954. године Уговор није ратификован у француском Парламенту, иако је кључни иницијатор оснивања Заједнице била, управо, Француска. Разлог таквом ставу је била неспремност политичког руководства да дозволи интегрисање француских оружаних снага у заједничку европску армију чији би саставни дио биле и њемачке војне снаге, страхујући од поновног наоружавања Њемачке.<sup>335</sup> Оснивањем Европске одбрамбене заједнице жељело се онемогућити поновно наоружање Њемачке, управо интегрисањем њене војске у заједничку, европску војску. Међутим, постојала је бојазан да је Њемачку врло тешко контролисати по питању поновног наоружавања, имајући у виду њен тадашњи економски развој. Тако је неуспјех ратификације Уговора о ЕОЗ био узрокован Голистичким непријатељством према наднационалном концепту Заједнице у области политике одбране, „удружено са неумољивим комунистичким противљењем поновног наоружавања Њемачке“.<sup>336</sup> Уједно, од предлога оснивања Европске политичке заједнице се одустало услед неуспјеха оснивања Европске одбрамбене заједнице.

Неуспјех у оснивању Европске одбрамбене заједнице нанио је фаталан ударац могућностима за даљу интеграцију.<sup>337</sup> Неуспјех у стварању Европске одбрамбене заједнице је указао и на немогућност или, најблаже речено, потешкоће у креирању федеративне владе на основу идеја заговорника функционалистичког теоријског приступа европске интеграције. Тако је тај неуспјех у значајној мјери допринио слабљењу федералистичких амбиција у Европи,<sup>338</sup> односно, оживљавању национализма, како у

---

<sup>334</sup> Видјети више: Бранко М. Ракић, *За Европу је потребно време*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009. године

<sup>335</sup> О неуспјелом покушају стварања Европске одбрамбене заједнице, видјети више у: Urwin Derek, *The Community of Europe, a history of European integration since 1945*, Longman, 1995, стр. 60-68, према: Џон МекКормик, *Разумјети Европску унију*, ор. cit, стр. 52.

<sup>336</sup> Проблем њемачког наоружавања је након Другог свјетског рата ријешен, у оквиру НАТО савеза, а не Европске одбрамбене заједнице и европске војске, тако што је потписан споразум 1954. године у Паризу, чиме ће Њемачкој бити враћен суверенитет и окончана њена окупација. Тај споразум ће отворити могућност за успостављање врло интензивне француско-њемачке сарадње, која је постала „генератор“ изградње европског заједништва. Видјети више у: Будимир Кошутић, *Основи права Европске уније*, ор. cit, стр. 31; Дезмон Динан, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, ор. cit, стр. 46.

<sup>337</sup> Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, ор. cit, стр. 67.

<sup>338</sup> Милутин Јањевић, *Спољна политика Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007, стр. 73.

Француској, тако и у осталим државама Заједнице. Наиме, након одбијања Уговора о Европској одбрамбеној заједници и напуштања идеје о стварању Европске одбрамбене заједнице, Француска је почела да даје подршку за стварање „Европе нација“.<sup>339</sup> Наиме, француски предсједник Шарл Де Гол је имао веома чврсте ставове према Европи као заједници националних држава („*L'Europe des Parties*“).

За многе заговорнике европског федерализма, неуспјех Европске одбрамбене заједнице и Политичке сарадње је највећа изгубљена шанса у историји европске интеграције,<sup>340</sup> посебно имајући у виду да је овај пројекат подразумијевао стварање јединствене европске војске, са заједничком европском командом, због чега се та идеја сматрала највишом тачком у политичкој интеграцији европских федералиста. Тако је историја Европске интеграције започела неуспјехом који је „сломио све наде да ће Европска заједница за угаљ и челик аутоматски водити ка дубљој интеграцији“.<sup>341</sup> Одбацивање Уговора о Европској одбрамбеној заједници од стране француске Скупштине је уназадilo и онемогућило и намјере стварања даље политичке интеграције држава чланица. Да је идеја о оснивању ове заједнице заиста успјела, европска интеграција би добила такве размјере, недостижне у каснијим годинама интеграције.<sup>342</sup>

Након неуспјеле иницијативе о стварању одбрамбене, односно, политичке заједнице, државе оснивачи, пратећи „принцип поступности“,<sup>343</sup> враћају се функционалној интеграцији у економској и области нуклеарне индустрије. Ступањем на снагу Римских споразума, од 14. јануара 1958. године почеле су са радом Европска економска заједница и Еуроатом. Нови покушај стварања заједничке спољне политике биће забиљежен тек након петнаест година. Наиме, тек ће 70-их година XX вијека шест држава чланица дефинисати заједничке механизме за усклађивање националних спољнополитичких активности и приоритета, чиме отпочиње нова фаза у институционализацији европске политичке сарадње.

---

<sup>339</sup> Будимир Кошутих, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 30.

<sup>340</sup> Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, op. cit, стр. 66.

<sup>341</sup> Видјети више: Andrew Moravcsik, *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, op. cit, p. 86, према: Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, op. cit, стр. 68.

<sup>342</sup> Дезмон Динан, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, op. cit, стр. 46.

<sup>343</sup> Gordana Đurović, „Montenegro in XXI century – in the era of competitiveness“, op. cit, p. 61.

Лидери држава чланица су на самиту у Хагу, одржаном децембра 1969. године, поново разматрали питање европске спољне политике. Том приликом су шефови држава и влада усвојили одлуку којом се министри спољних послова обавезују да дефинишу извјештај о томе како остварити политичку интеграцију у области спољне политике. Тај извјештај, познат као Давињон извјештај,<sup>344</sup> усвојен је на самиту одржаном у Луксембургу 1970. године. На основу Извјештаја, Савјет је усвојио одлуку о одржавању редовних састанака министара иностраних послова и највиших службеника министарстава иностраних послова.<sup>345</sup> Управо су предложени облици сарадње држава чланица у области спољне политике чинили процес *Европске политичке сарадње*. Тако су државе чланице дефинисале механизме координације спољнополитичких ставова који су подразумијевали обавезе редовног састајања министара спољних послова, али не и уговорне и законске обавезе, што је и даље омогућавало чланицама самостално вођење националних спољних политика, сходно сопственим приоритетима и интересима. То је даље значило да први механизми стварања институционализоване европске спољне политике нису подразумијевали дјеловање комунитарних институција, већ су зависиле од воље држава чланица, будући да су имали искључиво добровољан карактер. „Овај пут је немјерно заобиђен сваки елемент надржавности и стављен нагласак на стварање једног међувладиног оквира за спољнополитичку сарадњу“.<sup>346</sup> Европска политичка сарадња је била одвојена од институционалне структуре Заједнице, будући да није регулисана основним уговорима, те је на тај начин била изван надлежности органа Заједнице.<sup>347</sup>

На Хашкој конференцији посебно је дошао до изражаја спор између присталица изградње федералне Европе и оних који су Европску заједницу видјели искључиво као савез независних држава. Иако су Холанђани у значајној мјери заговарали

---

<sup>344</sup> Извјештај Давињон је предвиђао обавезу одржавања међусобних редовних консултација прије дефинисања националног става о неком међународном питању. Уз то, извјештај је дефинисао и низ механизма неопходних за развој политичке сарадње, нпр. редовни састанци министара спољних послова, консултације унутар политичког комитета и сл. Видјети више у: Report of the Ministers of Foreign Affairs of the Member States on the Problems of Political Unification, Davignon Report, Luxembourg, 27 October 1970, Bulletin of the European Communities. November 1970, n° 11. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.

<sup>345</sup> Report of the Ministers of Foreign Affairs of the Member States on the Problems of Political Unification, Davignon Report, EC Bulletin, 11/70, Luxembourg, 1970.

<sup>346</sup> T.C. Hartley, *The Foundation of European Community Law*, op. cit, p. 21.

<sup>347</sup> Комисија је у великој мјери била искључена са састанака Европске политичке сарадње, који су одржавани у главном граду државе чланице која је имала функцију предсједавајућег, а не у Бриселу. Видјети више у: T.C. Hartley, *The Foundation of European Community Law*, op. cit, p. 21.

наднационалност седамдесетих година, већу употребу квалификованог већинског одлучивања у Савјету и залагали се за измјену Римског уговора „како би парирали растућем међувладином приступу у Европској заједници“,<sup>348</sup> томе су се противили, како Французи, тако и Нијемци,<sup>349</sup> који су инсистирали да се Европска политичка сарадња развија искључиво на међувладиним основама. Још једна линија несагласности је постојала између европске шесторке. Све чланице, изузев Француске, су заступале став да Атлантски савез мора остати суштински оквир развоја европске спољне и безбједносне политике, као и да ЕУ не може водити спољну политику која би била аутономна у односу на НАТО савез, те да сваки механизам заједничког дјеловања чланица треба да буде у складу са правцем развоја НАТО савеза.

Посебно су став Француске и политички ставови Де Гола били значајни за развој европске интеграције, будући да је Де Гол био иницијатор највеће дотадашње кризе, тзв. кризе „празне столице“. Де Гол је у многим иницијативама ширења сарадње, посебно у области спољне политике и политике безбједности, видио опасност по националну сувереност, те је на конференцији за штампу одржаној 5. септембра 1960. године предложио дефинисање стално отворених канала сарадње на међувладином плану, који би били допуњени мрежом специјализованих органа у различитим областима од заједничког интереса који су подређени владама. Притом, постојала би и Скупштина, сачињена од делегата националних парламената. Де Гол је предложио и одржавање општеевропског референдума који би створио осјећај припадности новој Европи и осјећај учествовања у њеном стварању.<sup>350</sup> Суштина Де Голових предлога била је одржавање редовних састанака министара иностраних послова, који су касније институционализовани у оквиру Европске политичке сарадње. Сходно Де Головим иницијативама, створен је Међувладин комитет за политичку унију, којим је предсједавао француски дипломата Кристијан Фуше (*Christian Fouchet* 1911-1974). Комитет је имао задатак да изради предлог уговора о будућој унији, што је учињено изградом тзв. Фушеовог плана I, 19. октобра 1961. године,

---

<sup>348</sup> Нешто касније, британско чланство у ЕЗ је коначно запечатилу реформу Уговора у правцу наднационалности. Видјети више у: Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, op. cit, стр. 138.

<sup>349</sup> Европска политичка сарадња покренута је као одговор на преокупацију Немачке према *Ostpolitik*. Видјети више у: Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, op. cit, стр. 138.

<sup>350</sup> Весна Кнежевић-Предић, *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија*, op. cit, стр. 107.

који је подразумијевао стварање Европе као савеза независних држава. Сходно Плану, тај Савез не би имао правни субјективитет, при чему би поштовао национални идентитет држава чланица, тако да се заједница у највећој мјери заснивала на међудржавној сарадњи, без наднационалних елемената и преношења суверенитета на институције Заједнице. Фушеова „Унија држава“ би била типична међународна организација која би обухватала заједничку спољну и безбједносну политику, научну и културну сарадњу. Сходно том предлогу, органи Уније би били: Савјет, састављен од шефова држава и влада, Европска парламентарна скупштина и Комисија са чисто административним функцијама, чије би сједиште било у Паризу.<sup>351</sup> Области дјеловања Уније би били заједничка спољна политика, политика одбране у питањима од заједничког интереса, као и друге области.<sup>352</sup> Фушеов план II је представљен 1962. године, при чему је настао под утицајем критика првобитног плана. У највећој мјери су Французи негодовали предложене облике дубље сарадње, будући да су сматрали да ширење сарадње на области спољне политике и политике безбједности у значајној мјери нарушава националне интересе чланица, као и њихов суверенитет. Зато су Французи дефинисали други предлог уговора о стварању „Уније држава и европских народа“ 25. јануара 1962. године. Фушеов план II је подразумијевао ширење сарадње према области спољне политике и политике безбједности, као и културе и економских односа. Тај предлог је укључивао редовне састанке шест шефова држава и влада, како би усмјеравали међународну сарадњу у политичким, економским, културним и одбрамбеним питањима.<sup>353</sup>

Након неуспјеха Фушеових планова, Де Гол је иницирао француско-њемачку сарадњу, као алтернативу стварању европске политичке уније. Наиме, Де Гол је посебно био усмјерен ка успостављању француско-њемачке сарадње и њиховом помирењу. Тако су установљени редовни састанци Француза и Њемаца, јачана је њихова сарадња у привреди, али и спољним пословима и одбрани, образовању, што је представљало „поуздану полазну тачку вођства Западне Европе“.<sup>354</sup> Врхунац њихове сарадње био је

---

<sup>351</sup> Будимир Кошутин, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 33.

<sup>352</sup> *Ibidem*, стр. 33.

<sup>353</sup> Видјети више у: Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, op. cit, стр. 99.

<sup>354</sup> Норман Дејвис, *Европа – једна историја*, op. cit, стр. 1073.

потписивање Јелисејског споразума јануара 1963. године.<sup>355</sup> Притом, у Јелисејском споразуму се налазе и коријени касније формираних војних снага, Еурокопуса, формираних 1992. године.<sup>356</sup>

Механизми Европске политичке сарадње подразумијевали су састанке министара иностраних послова у чијем раду је учествовао и члан Комисије. Састанци су одржавани најмање четири пута годишње. Дискусије о Европској политичкој сарадњи су се могле водити и у оквиру Савјета, при чему је предсједавала држава која је предсједавала Савјетом. Највиши службеници министарстава спољних послова састајали су се редовно у оквиру Политичког комитета са задатком да дају иницијативе, одрже континуитет и припреме расправе министара. Политички комитет или, по потреби, састанак министара спољних послова могао је бити заказан у року од 48 сати, на захтјев најмање три државе чланице.<sup>357</sup> Редовни састанци, савјетовања и размјена информација између држава чланица имали су за циљ дефинисање заједничких спољнополитичких ставова и заједничких акција у међународним пословима.<sup>358</sup> Европска политичка сарадња је дјеловала кроз „заједничке ставове“ министара спољних послова или шефова влада држава чланица ЕЗ. Заједнички ставови нису били обавезујући, али је „постојао договор међу владама да ће покушати да не предузимају националне мјере које би противрјечиле неком заједничком ставу“.<sup>359</sup> Институционални оквир Европске политичке сарадње подразумијевао је Европску групу за координацију, која је вршила надзор над

---

<sup>355</sup> Јелисејски споразум из 1963. године је представљао оквир за сарадњу између Француске и Њемачке, при чему је Споразум обухватио и сарадњу у области одбране и спољне политике (установљавање низа механизма попут заједничких политичких консултација, посебно у односу на Европску политичку сарадњу, ЗЕУ, НАТО, приближавања националних одбрамбених стратегија и доктрина, као и прецизирање сарадње у погледу размјене особља, научног истраживања и сл). Споразум су у Паризу потписали канцелар Федералне Републике Њемачке, Конрад Аденауер и француски предсједник де Гол 22. јануара 1963. године, у циљу успостављања сарадње између двије земље након Другог свјетског рата. Видјети више: Franco-German Joint Declaration and Élysée Treaty, January 1963.

<sup>356</sup> Покушај изградње заједничке европске војске, изван оквира ЕУ и НАТО, забиљежен је 1992. године када су Француска и Њемачка успоставиле Еурокопус (*EUROCORPS*), који је требало да замијени експерименталну француско-њемачку бригаду из 1990. године. Еурокопус је био састављен од дијела чланица ЕУ, могао је бити ангажован у оквиру ЕУ, УН-а, НАТО-а или ОЕБС-а. Те снаге, које су бројале 60 000 војника, постале су оперативне 1995. године. Уз француске и њемачке војнике, у састав су ушле и снаге из Белгије, Луксембурга и Шпаније. Еурокопус снаге су биле распорођене у мисији у Босни 1998. године, на Косову 2000. године и у Авганистану 2004. године. Године 2001, Еурокопус је трансформисан у Корпус за брзо реаговање и био је подређен истовремено Европској унији и НАТО-у.

<sup>357</sup> Весна Кнежевић-Предић, Зоран Радивојевић, „*Како настаје и делује право Европске уније*“, *op. cit.*, стр. 42.

<sup>358</sup> T.C. Hartley, *The Foundation of European Community Law*, *op. cit.*, p. 21.

<sup>359</sup> Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, *op. cit.*, стр. 361.

спровођењем политичке сарадње и разматрала опште организационе проблеме, затим читав низ радних група које су функционисале под управом Политичког комитета, и Секретаријат који је имао сједиште у Бриселу. Секретаријат је помагао Предсједништву у припреми и спровођењу активности у оквиру Европске политичке сарадње.<sup>360</sup>

У оквиру процеса Европске политичке сарадње, изузев самита у Луксембургу из 1970. године, када је усвојен поменути Давињон извјештај, одржани су бројни други самити који су били веома значајни за развој њених механизма. На самиту одржаном у Паризу 1972. године, представљен је веома амбициозан план ширења надлежности Заједнице и оживљавања сна о Европској унији.<sup>361</sup> Потом, самит одржан у Копенхагену 1973. године био је усмјерен ка дефинисању „заједничких ставова“ држава чланица о кључним спољнополитичким питањима. Том приликом су дефинисани механизми политичке сарадње: састанци шефова држава и влада, састанци министара спољних послова, састанци Политичког комитета (политички директори министарстава спољних послова) и састанци радних група (званичници министарстава спољних послова средњег ранга).<sup>362</sup>

Редовни састанци шефова држава и влада су институционализовани 1974. године, када је прихваћен предлог француског предсједника Жискара Д'Естена, што је подразумевало стварање Европског савјета. Ти састанци су одржавани и раније, од средине седме деценије XX вијека, и то под иницијативама Де Гола и Аденауера.<sup>363</sup> Европски савјет је окупљао шефове држава или влада које прате министри иностраних послова и састајао се најмање четири пута годишње. У надлежности Савјета било је давање општих смјерница за развој Заједнице и доношење важних политичких одлука. „Формирање највишег политичког органа требало је да буде снажан подстрек

---

<sup>360</sup> Весна Кнежевић-Пређић, Зоран Радивојевић, *„Како настаје и делује право Европске уније“*, op. cit, стр. 42.

<sup>361</sup> Међутим, Заједница није била способна за сложено дјеловање у рјешавању важних питања током '70-их година, као што су била питања развијања праве индустријске политике, питање рјешавања препрека у креирању заједничког тржишта и др. Видјети више у: Џ. Х. Х. Вајлер, *Устав Европе „Има ли ново одело свога цара? и други есеји о европској интеграцији“*, op. cit, стр. 79.

<sup>362</sup> Document on a European Identity, Nine Foreign Ministers of the EC, Copenhagen, December 14, 1973.

<sup>363</sup> Будимир Кошутић, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 35.



спољнополитичком јединству и поспјешивању европске политичке сарадње“.<sup>364</sup> Европски савјет је формално основан Јединственим европским актом 1986. године, док је Мастрихтским уговором 1992. године постао институција Европске уније, односно, касније, веома значајан орган заједничке спољне и безбједносне политике Европске уније.

Затим, усвајање Извјештаја белгијског премијера Леа Тиндеманса 1975. године било је од велике важности, јер је садржао предлог да политичка сарадња буде правно обавезујућа.<sup>365</sup> Међутим, овај Извјештај није подржан од стране држава чланица, јер су се Велика Британија и Француска бојале да ће изгубити суверенитет, док су се мање државе прибојавале стварања чланства првог и другог реда.<sup>366</sup> Наиме, Тиндеманс је иницирао идеју „Европе у двије брзине“, што је омогућавало различите степене интеграције, сходно вољи и могућностима сваке државе чланице.

Њемачки министар спољних послова, Геншер и италијански министар спољних послова, Коломбо су 1981. године у Европском парламенту позвали на унапређење механизма сарадње држава чланица у области спољне политике, те предложили институционалне промјене у циљу повећања ефикасности у одлучивању и веће надлежности Заједнице у спољним пословима. Геншер и Коломбо су предлагали да европска политичка сарадња буде проширена на област безбједности и културе.<sup>367</sup> Тако су израдили Свечану декларацију о Европској унији која је усвојена на самиту у Штутгарту 1983. године, познату као Декларација из Штутгарта, значајну по томе што је позивала на ближу сарадњу чланица у области спољне и безбједносне политике и истакла потребу за дубљом европском интеграцијом.<sup>368</sup>

---

<sup>364</sup> Истовремено, увођење Европског савјета унаприједило је организациони развој унутар Европске заједнице ка јачању међдржавног одлучивања, напуштајући наднационални метод. Видјети више у: Gordana Đurović, „Montenegro in XXI century – in the era of competitiveness“, op. cit, p. 63.

<sup>365</sup> Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council. Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76-1976. (Commonly called the Tindemans Report).

<sup>366</sup> Дезмон Динан, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, op. cit, стр. 89.

<sup>367</sup> European Parliament, Committee on Institutional Affairs, Selection of Texts Concerning Institutional Matters of the Community from 1950-1982, Office for Official Publications of the European Communities, Luxemburg, 1982, pp. 490-499.

<sup>368</sup> Solemn Declaration on European Union, European Council, Stuttgart, 19 June 1983, Reproduced from the bulletin of the European Communities, no. 6/1983.

Међутим, европске владе су дијелиле веома различите ставове по питању могућности развијања безбједносне и одбрамбене политике ЕЗ. Велика Британија, као и мање чланице су се противиле тој идеји, сматрајући да питања безбједности и политике одбране треба да буду развијана искључиво у оквиру НАТО савеза. Ирска и Данска су, такође, биле противне свакој идеји о јачању сарадње држава чланица у области безбједности и одбране. Међутим, Британци су ипак подржали Геншер-Коломбов предлог због својих сопствених националних интереса, у највећој мјери економских. Наиме, Маргарет Тачер је вјеровала да би заокруживање унутрашњег тржишта Заједнице, Великој Британији донијело економске користи, док би сарадња у спољним пословима могла помоћи да се британски интереси унаприједи и на међународном нивоу. То је био разлог зашто је Тачер на самиту у Фонтенблоу 1984. године предлагала дубљу интеграцију тржишта и бољу сарадњу спољних политика. Међутим, она се залагала за неформалне договоре у спољној политици, умјесто формалних измјена постојећих оснивачких уговора.<sup>369</sup>

Неуспјех Геншер-Коломбо плана да се Европска политичка сарадња прошири на област безбједности и одбране, навешће државе, које су биле склоне тој идеји, да сарадњу у области одбране и безбједности развијају у оквиру Западноевропске уније. Зато ће 1984. године бити усвојена Римска декларација чији ће циљеви бити усмјерени на јасну профилацију европског безбједносног идентитета и постепену хармонизацију одбрамбених политика држава чланица. Том приликом су министарски састанци у оквиру Савјета успостављени као редовни институционализовани облици сарадње.<sup>370</sup> Римска декларација је имала за циљ да дефинише европски одбрамбени идентитет и усклади одбрамбене политике држава чланица. Даље јачање Западноевропске уније настављено је усвајањем двије декларације у Мастрихту, којима ће дефинисати даљи развој односа са Западноевропском унијом.<sup>371</sup>

---

<sup>369</sup> Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, op. cit, стр. 138; О Геншер-Коломбовом предлогу, видјети више у: Gianni Bionvici, *The Genscher-Colombo Plan and Solemn Declaration on European Union (1981-1983)*, in: Pryce Roy (ed), *The Dynamics of European Union*, 1987.

<sup>370</sup> Declaration by the WEU Foreign and Defence Ministers (Rome, 27 October 1984).

<sup>371</sup> EU Treaty - Declaration (No 30) on WEU (Maastricht, 7 February 1992).

Нацрт Уговора о ЕУ, Европског парламента из 1984. године, садржао је план за даље јачање Заједнице, њених надржавних елемената, оспособљавање институционалних оквира за њихово јачање. Међутим, садржао је и области које би требало обухватити европском интеграцијом, међу којима су биле и спољна политика и политика безбједности.<sup>372</sup>

Иако је Европска политичка сарадња била значајна за каснији развој заједничке спољне и безбједносне политике, период хладног рата се ипак карактерише као период неуспјелих покушаја интегрисања чланица ЕЗ у областима спољне политике, политике безбједности и одбране. Европска политичка сарадња није подразумијевала уговорне и законске обавезе, нити дјеловање комунитарних институција, већ је доминантно зависила од воље држава чланица. Механизми европске политичке сарадње су били одвојени од институционалне структуре Заједнице, јер нису били регулисани основним уговорима, те је на тај начин била изван надлежности органа Заједнице. Уједно, европска политичка сарадња није обухватала област безбједности и одбране, што је узроковало неуспјех Европске одбрамбене заједнице. У основи развоја европске политичке сарадње је био „прагматизам, будући да се она развијала без правног основа, независно од структура и механизма ЕУ, без јасно дефинисаних циљева и јасног и кохерентног стратешког оквира, са дјелимичним успјесима који су зависили од случаја до случаја“.<sup>373</sup> Кључни разлози неуспјелих покушаја европске политичке интеграције у том периоду, представљале су тешкоће у усклађивању националних интереса у области спољне политике, која подразумијева веома осјетљив дио националног суверенитета, и самих интереса европске политичке интеграције. Ипак, иако завршени као неуспјели покушаји, иницијативе за стварање Европске одбрамбене заједнице и Европске политичке заједнице су имале велики значај јер ће се касније многи механизми заједничке политичке сарадње држава чланица, иницирани тим уговорима, развити у каснијим документима (иницијативама).<sup>374</sup>

---

<sup>372</sup> Draft Treaty establishing the European Union, adopted by European Parliament on 14 February 1984, Official Journal of the European Communities, No C 77/33.

<sup>373</sup> Дејана Вукчевић, „Европска дипломатија на међународној сцени: ЕУ и управљање кризама“, *Политичка мисао*, Београд, 2007. године, стр. 513.

<sup>374</sup> Можемо навести примјере каснијег формирања Европске политичке сарадње, заједничке спољне и безбједносне политике, Европских снага за брзу интервенцију итд.

### 2.3. Почетни кораци у формализовању и институционализацији спољне политике ЕУ

Самит у Фонтенблоу (Fontainebleau), одржан 25. и 26. јуна 1984. године, означио је нову фазу у развоју Европске заједнице. Том приликом, Франсоа Митеран је потенцирао идеју о стварању политичке уније. Због тога ће бити сазвана међувладина конференција о политичкој унији у Милану 1985. године, што је у значајној мјери допринијело усвајању Јединственог европског акта, те касније Мастрихтског уговора. Иако су многобројне међународне кризе са почетка 80-их година прошлог вијека (Совјетска инвазија на Авганистан,<sup>375</sup> Фокландска криза и др.) истакле потребу за јачањем европске политичке сарадње и уједначавањем спољнополитичких ставова европских држава, Европска политичка сарадња ће бити формализована и институционализована тек усвајањем Јединственог европског акта. Тако је ЈЕА утемељио почетне кораке у формализовању европске спољне политике.<sup>376</sup>

Изузев напора Митерана у циљу стварања политичке уније између европских држава, рад и залагање италијанског посланика Алтијера Спинелија у Европском парламенту били су изузетно значајни. Наиме, Спинели је руководио посебним комитетом Парламента који је 1984. године припремио Нацрт Уговора о Европској унији, при чему су државе чланице, односно, њихова национална законодавна тијела, реаговали са одобравањем и пружањем подршке стварању Европске уније (тако се и у преамбули Јединственог европског акта наводи потреба за стварањем Европске уније). Том приликом су формирана два комитета, Доцов комитет и Андоиновог комитет<sup>377</sup> који су представљали радне групе за преиспитивање могућности за спровођење реформи европских заједница. Доцов комитет је представљао *ad hoc* тијело састављено од представника држава чланица и Комисије, чији је задатак био да израде предлог за унапређење сарадње у различитим

---

<sup>375</sup> Европска политичка сарадња се показала као неадекватан механизам у давању одговора на кризе, као што је била совјетска инвазија на Авганистан у децембру 1979. године. Видјети више у: Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, *op. cit.*, стр. 545.

<sup>376</sup> Видјети више: Николета Томовић, „Европска унија на међународној сцени – изазови заједничке спољне и безбједносне политике“, у Илија Вујачић и Никола Бељинац (урс.), *Нова Европа и њена периферија*, *op. cit.*, стр. 207-229.

<sup>377</sup> Цим Доц је био ирски сенатор и бивши министар спољних послова. О раду Комитета, видјети више у: Невенко Мисита, *Основи права Европске уније*, Правни факултет Универзитета у Сарајеву, Сарајево, 2007, стр. 40.

областима дјеловања, између осталих и у области политичке сарадње. Комитет је предлог представио на самиту у Милану, одржаном 27-28. јуна 1985. године. Тај самит остао је карактеристичан по спорењу између двије струје држава чланица. Наиме, Француска, Немачка и државе Бенелукса су заступале став да треба развијати „*Европу различитих брзина*“, која би омогућавала дјеловање, како државама чланицама које су биле спремне за дубље интеграције, тако и оним које су сматрале да је постигнут степен интеграције сасвим довољан. Са друге стране, Велика Британије, Данска и Грчка су се противиле тој идеји. Оне су се противиле свакој промјени постигнутог стања, јер су се осјећале угрожено од јаког њемачко-француског језгра. Упркос томе, у периоду који је претходио усвајању ЈЕА, чланице су постигле уопштен став по питању успостављања конзистентније спољне политике између држава чланица. Неутрална Ирска, пацифистичка Данска, упркос свом чланству у НАТО, и Грчка су успјеле да договоре да планирана политичка заједница не подразумијева и не укључује политику одбране. Тако су расправе о стварању ближе политичке сарадње биле ограничене на спољну политику и „политичке аспекте безбједности“.<sup>378</sup>

Јединствени европски акт је потписан 17-18. фебруара 1986. године у Луксембургу и садржи измјене оснивачких уговора, али и одредбе о Европској сарадњи у области спољне политике, што је био значајан корак у развоју те области. ЈЕА је донио далекосежне промјене,<sup>379</sup> при чему је европска политичка сарадња коначно добила сопствену уговорну основу, иако је и даље остала изван оснивачких уговора.

У Преамбули ЈЕА, наведен је мотив његовог усвајања, а то је: „трансформација свеукупних односа држава у *Европску унију* засновану на Заједницама, које дјелују у складу са сопственим правилима, као и на Европској сарадњи држава, потписница у области спољне политике“.<sup>380</sup> Шест кључних промјена које је Јединствени европски акт донио биле су: заокруживање јединственог тржишта до 31. децембра 1992. године, институционална реформа, формално признање Европског савјета (правно је утемељен

---

<sup>378</sup> Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, *op. cit.*, стр. 201.

<sup>379</sup> Јединствени европски акт је донио значајне промјене које се тичу правила која регулишу унутрашње тржиште, оснивање Првостепеног суда, промјена у законодавним поступцима (дефинисање квалификоване већине код закључака Савјета), оснаживања овлашћења ЕЗ у подручју истраживања и технологије, заштите животне средине и привредног развоја итд. Видјети више у: Single European Act, OJ L 169 of 29 June 1987.

<sup>380</sup> *Ibidem.*

Савјет као институција која окупља шефове држава и влада),<sup>381</sup> проширење надлежности Европске заједнице, дефинисање основа за веће економско и монетарно приближавање држава чланица и институционализација сарадње између држава чланица у области спољне политике.<sup>382</sup> Тако је Јединствени европски акт, иако је оставио довољно простора за одбрану националних интереса чланица, довео до коначне институционализације европске политичке сарадње и правног установљавања Европског савјета.<sup>383</sup> До његовог усвајања, Европска политичка сарадња се развијала без правног основа, независно од структура и процедура ЕЗ. Институционализација европске политичке сарадње је подразумијевала да се они облици сарадње, предвиђени извјештајима из Луксембурга (1970), Копенхагена (1973) и Лондона (1981), а који су подразумијевали неформално окупљање министара спољних послова држава чланица, коначно кодификују.

Јединствени европски акт је чланом 30. дефинисао обавезу да чланице Европских заједница формулишу и утврде *заједничку европску спољну политику*, при чему је у члану 1. наведено да дефинисање заједничке европске политичке сарадње треба да допринесе остваривању напретка на путу према Европској унији. Члан 30. тачка 2. Јединственог европског акта предвиђа обавезне консултације држава чланица, као и утврђивање заједничког става и заједничке акције, што подразумијева обавезу чланица да „свој заједнички утицај остварују на најефикаснији начин путем договарања, усклађивања ставова и реализације заједничких акција“.<sup>384</sup> Дакле, државе чланице су преузеле обавезу да теже формулисању и спровођењу европске спољне политике, при чему су имале обавезу информисања и међусобног консултовања о сваком спољнополитичком питању које је имало општи значај, прије него што дефинишу своје националне спољнополитичке позиције. Приликом заузимања дефинитивног националног спољнополитичког става, државе чланице се обавезују да сагледају ставове других држава, имајући у виду

---

<sup>381</sup> Јединственим европским актом је правно признато постојање Европског савјета који је фактички постојао од 1974. године. Савјет окупља шефове држава или влада чланица и представља најважније политичко тијело ЕУ. Члан 148. ЈЕА увео је принцип квалификованог већинског гласања у Савјету министара. Гласови су били подијељени на начин да су Западна Њемачка, Француска, Италија и Велика Британија имале по 10 гласова, Шпанија 8 гласова, Белгија, Холандија, Грчка, Португалија по 5 гласова, Данска и Ирска по 3 гласа и Луксембург 2 гласа. Већина је захтијевала 75 одсто, односно, 54 гласа од укупно 72 гласа. Видјети више: Single European Act, OJ L 169 of 29.6.1987, Article 148.

<sup>382</sup> *Ibidem.*

<sup>383</sup> Највећи значај усвајања Акта се огледа управо у окончању потешкоћа и застоја у процесу одлучивања у Савјету, што је за последицу имало неометано усвајање законодавства за јединствено тржиште.

<sup>384</sup> Single European Act, OJ L 169 of 29.6.1987, Article 30.

„пожељност усвајања и спровођења заједничког европског става“. Државе су се тако обавезале да „избјегавају сваку активност или заузимање става који би штетио ефикасности и кохезионој снази ЕЗ у међународним односима и у међународним организацијама“, односно, који би угрозили или штетили ефикасност спровођења заједничког става. У Јединственом европском акту је, такође, наведено да ће „блиска сарадња европских земаља око питања европске безбједности допринијети успостављању европског идентитета у спољнополитичким питањима“. Ипак, у области политике одбране, Јединствени европски акт није донио значајнији напредак.

Утврђени су органи за спровођење Европске политичке сарадње и то: Политички комитет, Група за европску сарадњу, радне групе и Секретаријат. Европски савјет се налази на челу институционалне мреже Европске политичке сарадње, при чему се његова улога огледа у „осигуравању Унији нужног подстицаја за њен развој и дефинисању општег политичког руковођења“. Институционални оквир Европске политичке сарадње подразумијевао је одржавање састанака министара спољних послова, у чијем раду је учествовао и један члан Комисије, а одржавани су минимум четири пута годишње. Састанци министара спољних послова имали су за циљ да обезбиједе спровођење одлука Европског савјета, док министар, чија је држава тренутно предсједавајућа, преузима улогу спољнополитичког представника Европске уније у свијету. Европском политичком сарадњом је предсједавала држава која је у шестомјесечном периоду предсједавала Савјетом и имала одговорност за предузимање акција и представљање позиције Европске политичке сарадње према трећим земљама. Предсједавајући је био одговоран за иницирање активности, координацију и заступање ставова према трећим субјектима. Предсједништво је имало обавезу, сходно члану 30, тачка 4, да редовно извјештава Парламент о политичким питањима која су била предмет расправе у оквиру Европске политичке сарадње, те да се ставови Парламента разматрају у самом процесу политичке сарадње.<sup>385</sup> Највиши службеници министарстава иностраних послова састајали су се редовно са задатком да дају неопходан подстрек, одрже континуитет и припреме расправе министара. Политички комитет су чинили политички директори са задатком да одржавају континуитет Европске политичке сарадње и припремају дискусије министара. Политички

---

<sup>385</sup> *Ibidem*, Article 30, Point 4.

комитет, или, када је то неопходно, састанак министара, могао је бити заказан у року од 48 сати, на захтјев најмање три државе чланице. Европска Група кореспондената је била одговорна за надгледање и имплементацију Европске политичке сарадње и разматрала је опште организационе проблеме. Затим, постојале су радне групе које су основале Политички комитет и Секретаријат, са сједиштем у Бриселу, који су имали надлежности да помажу Предсједавајућем у припремању и самом спровођењу активности Европске политичке сарадње, као и да брину о административним пословима.<sup>386</sup> Од институционалних механизма, развијени су још и састанци амбасадора дванаесторице у пријестоницама трећих држава<sup>387</sup>

За развој европске спољне политике, усвајање Јединственог европског акта је било од изузетног значаја јер је европска политичка сарадња коначно уведена у правни систем Заједнице, при чему је Комисија била „у потпуности укључена у питања која се односе на политичку сарадњу“.<sup>388</sup> Међутим, европска политичка сарадња, институционализована Јединственим европским актом, задржала је међудржавни карактер, и као таква ће касније бити дефинисана кроз Заједничку спољну и безбједносну политику, Маастрихтским уговором. Европска политичка сарадња није била конституисана као саставни дио Заједница, већ је постојала паралелно са њима. Уз учешће органа Заједнице, и то Савјета министара спољних послова и Комисије, уз Предсједништво, била је задужена за обезбјеђивање досљедног спровођења политике Заједнице и политике која је креирана у оквиру Европске политичке сарадње. Тако је европска политичка сарадња развијана изван структура и механизма ЕЗ.

Државе чланице нису биле спремне да сарадњу у области спољне политике развијају на основама комунитарног модела, што се осликавало у инстистирању на термину „европска политичка сарадња“, односно, избјегавање термина „европска спољна политика“. Европска политичка сарадња је остала и даље искључиво међувладина и није била подложна контроли Европског суда правде. То је била сарадња министарстава

---

<sup>386</sup> *Ibidem*, Article 30.

<sup>387</sup> Предсједништво у „тројка“ варијанти: бивши, садашњи и будући предсједавајући такође је развило дипломатске активности. Видјети више у: Весна Кнежевић-Предић, *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија*, *op. cit.*, стр. 320.

<sup>388</sup> Single European Act, OJ L 169 of 29.6.1987, Article 30b.



спољних послова држава чланица, без јасне правне обавезности усклађивања националних спољнополитичких ставова, уз обавезу достављања извјештаја Европском парламенту о заједничким ставовима.<sup>389</sup>

Уколико се анализира садржај одредби које дефинишу заједничку политичку сарадњу, те сам њен садржај у периоду након усвајања Јединственог европског акта, јасно је да је свака држава чланица сачувала свој суверенитет и пуну слободу да води акције и заузима ставове који се разликују од ставова и акција других чланица, што такође упућује на разлику између дефинисане политичке сарадње и жељене европске спољне политике.<sup>390</sup> Политичка сарадња је функционисала на основу консензуса, што је чланицама омогућило да задрже свој национални суверенитет у области спољне политике.<sup>391</sup>

Иако га многи аутори категоришу као „побједу минимализма“<sup>392</sup> због противљења Велике Британије, Данске и Грчке његовом усвајању, Јединствени европски акт је био врло значајан у подстицању даље европске интеграције. Чак је ЈЕА, по мишљењу многих аутора, послужио као „тројански коњ“ за много обимније планове, за даљу финансијску, политичку, правну и друштвену интеграцију.<sup>393</sup> Стварање монетарне уније било је врло значајно и за напредовање у политичкој интеграцији.<sup>394</sup>

---

<sup>389</sup> Navarrete D. F, Egea R. M. F, „The Common Foreign and Security Policy of The European Union: A Historical Perspective“, *op. cit.*, p. 51.

<sup>390</sup> Милутин Јањевић, *Спољна политика Европске уније*, *op. cit.*, стр. 104.

<sup>391</sup> У члановима 1 (став 2 и 3), 3, 31. и 32. Јединственог европског акта дефинисане су разлике између комунитарног система и политичке сарадње које се односе на примјену права и институционалне надлежности у тој области, што говори о томе да се комунитарна метода не примјењује на политичку сарадњу.

<sup>392</sup> Будимир Кошутин, *Основи права Европске уније*, *op. cit.*, стр. 37.

<sup>393</sup> Норман Дејвис, *Европа – једна историја*, *op. cit.*, стр. 1118.

<sup>394</sup> Committee for the study of economic and monetary union, Jacques Delors (chairman), Report on economic and monetary union in the European Community, presented in April 17, 1989.

## ***2.4. Грађење илузорне спољне политике: од Мастрихта до Амстердама***

Након хладног рата, државе чланице су дијелиле заједничке ставове да је њихово дјеловање потребно проширити и на друге области, као што су, на примјер, држављанство, економска и монетарна унија, спољна политика и политика безбједности, правосуђе и унутрашњи послови. Наравно, за одређене области комунитарни модел је био неприхвљатљив за државе чланице. Тако су области држављанства, економске и монетарне уније укључене у оквир комунитарног модела и те области су постале саставни дио Уговора о Европској заједници, док су за област заједничке спољне и безбједносне политике, и сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова, дефинисани посебни институционални модели сарадње.

Кључне радикалне промјене у Централној и Источној Европи, пад Берлинског зида, дезинтеграција СССР-а и СФРЈ-а, уједињење Њемачке 3. новембра 1990. године у значајној мјери су допринијели јављању потребе за чвршћом сарадњом држава чланица у области спољне политике, као и политике безбједности, што је уједно био разлог да питање спољне и безбједносне политике буде постављано на прво мјесто агенде реформи ЕУ. Са друге стране, појавили су се многобројни глобални политички и безбједносни изазови изван Европе. Индија, Пакистан, Иран и Сјеверна Кореја су додати на листу држава које посједују нуклеарно оружје, противно одредбама међународних уговора о нуклеарном оружју. Број терористичких напада у европским земљама је све више растао. Усљед таквих међународних кретања, било је веома јасно да Европска заједница, ограничавањем њене спољне политике на „политичку сарадњу“ и усљед немогућности постизања једногласности у доношењу одлука, не може да оствари битнију улогу на међународном плану. Зато ће заједничка спољна политика и политика безбједности бити сврстане у ред основних циљева Европске уније, Мастрихтским уговором.

Још током самита на Родосу, 1988. године, шефови држава и влада чланица су усвојили Изјаву о међународној улози ЕЗ у којој се каже да се Заједница „залаже за либерализацију међународне трговине, одржавање мира и безбједности, ширење

демократије, јачање Уједињених нација, развој слабије развијених земаља, превазилажење разлика унутар ЕЗ и ширење западних вриједности“.<sup>395</sup>

Потом, на Колецу Европе у Брижу, Делор је 1989. године представио идеју политичке уније. Он је истакао потребу јачања Заједнице и њених надлежности, па тако и ширење њених овлашћења на област спољне и безбједносне политике, неопходност механизма за ефикасније и брже одлучивање и јачање елемената наднационалности. Том приликом, прва чланица која је дала формалан предлог политичке уније,<sup>396</sup> марта 1990. године, била је Белгија. Она се, такође, залагала за израстање дотадашње Европске политичке сарадње у заједничку спољну и безбједносну политику, као и јачање и продубљивање надлежности ЕЗ у тој области. Те, 1990. године, усвајањем многобројних резолуција, Парламент је подржао идеју стварања политичке уније. Италија је традиционално заговарала јачање ЕУ, док је најзначајнија подршка долазила, такође традиционално, од Француза и Њемаца. Француска и Њемачка су заједнички иницирале стварање политичке уније, чији кључни елементи су били: више демократског легитимитета, ефикасније одлучивање, кохерентна социоекономска политика и развој заједничке спољне и безбједносне политике.<sup>397</sup> У том периоду, једино су Британија и Данска биле противне иницијативи стварања политичке уније. Иако је Маргарет Тачер била против политичке интеграције чланица ЕЗ, Британија се залагала за већи међународни утицај и веће међународно присуство Заједнице у свијету. У говору одржаном 20. септембра 1988. године, Маргарет Тачер је оштро напала „прибор за идентитет европске личности“.<sup>398</sup> Иако је њен наслѣдник, Џон Мејџор, наставио непопустљиву политику Велике Британије према стварању политике интеграције, Британија је на крају попустила и омогућила институционалну реформу Заједнице, укључујући дефинисање Заједничке спољне и безбједносне политике Мастрихтским уговором. Тачер је, раније, усвајање Јединственог европског акта окарактерисала као

---

<sup>395</sup> Conclusions of the Presidency, European Council in Rhodes 2 - 3 December 1988.

<sup>396</sup> Политичка унија је обухватала велики број институционалних питања и политика, попут ширења квалификованог већинског одлучивања у Савјету, улоге Парламента, социјалне политике, трансформације Европске политичке сарадње у заједничку спољну и безбједносну политику. Видјети више у: Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, op. cit, стр. 233.

<sup>397</sup> *Ibidem*, стр. 229.

<sup>398</sup> Норман Дејвис, *Европа – једна историја*, op. cit, стр. 1119.

„скроман корак напријед“, док је врло невољно прихватила „Пројекат 1992“.<sup>399</sup> Насупрот Велике Британије, заговарачи политичке уније су националну државу сагледавали као „сувише малу да би се носила са великим питањима, и сувише велику да би се носила с малим питањима“.<sup>400</sup>

Опречни ставови држава чланица су дошли до изражаја и приликом дефинисања самих одредби Уговора о ЕУ. Тако, на примјер, у једну од првобитних верзија Уговора, Луксембург се залагао за уношење одреднице „федерални циљ“, коју су касније, због негодовања Британије, преименовали у „склоност ка федерализму“. Чак је већина држава чланица у том периоду сматрала да би Европска унија требало да има унитарну, а не тростубну структуру, иако су заступале став да би, област ЗСБП и област правосуђа и унутрашњих послова, требало дефинисати на међувладиним основама. Ту идеју је 1991. године заступала Холандија, која је чак израдила нацрт Уговора са унитарном структуром. Притом, Нацрт Мастрихтског уговора је као циљ дефинисао стварање „федералне уније“, али је Велика Британија то оспоравала, па је циљ преформулисан у „стварање све чвршће уније међу народима Европе, у којој се одлуке доносе што је ближе могуће грађанима“. Међутим, државе чланице нису биле спремне да противрјече Великој Британији, која се жестоко борила за искључивање из Уговора свега што је подсјећало на федерално уређење Заједнице.<sup>401</sup>

С тим у вези, усвајање Мастрихтског уговора подразумијевало је постизање многобројних компромиса између држава чланица. Наиме, „Француска је постигла циљ да Њемачка прихвати јединствену валуту (1999. године), при чему су и њени предлози у вези спољне и безбједносне политике прихваћени. Њемачка је постигла споразум да будућа монетарна политика ЕУ буде под њеним утицајем, као и да Европски парламент оснажи своја овлашћења. Медитеранске земље, предвођене Шпанијом, располагале су Кохезионим фондом. Холанђани су могли да спроведу своју Повељу о социјалним

---

<sup>399</sup> Washington Post, 4th Decembr 1985, p. A29.

<sup>400</sup> Норман Дејвис, *Европа – једна историја*, op. cit, стр. 1120.

<sup>401</sup> Првобитно је члан 1. Уговора о ЕУ гласио: „*This treaty marks a new stage in the process leading gradually to a Union with a federal goal*“ - „Овај уговор представља нову етапу у процесу који води постепено до Уније с федералним циљем“. Видјети више у: Будимир Кошутић, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 41-42.

питањима, док је Британија добила могућност да не учествује у раду када се расправљало о заједничкој валути и повељи о социјалним питањима и др“.<sup>402</sup>

Стварање економске и монетарне уније (Делоров извјештај о економској и монетарној унији је прихваћен 1990. године) подстакло је даље политичке интеграције. Иако је британска премијерка Маргарет Тачер била забринута због све већег напретка у европској интеграцији и изградњи Заједнице као супер државе,<sup>403</sup> посебно су се француски председник Митеран и њемачки канцелар Кол залагали за веће политичко интегрисање чланица, сматрајући да успостављање економске и монетарне уније изискује даљу политичку интеграцију. Посебно се француски председник, Митеран залагао за већа овлашћења Заједнице у унутрашњим и спољним пословима. У чувеном говору, у Европском парламенту маја 1984. године, Митеран је позвао чланице да спроведу институционалне реформе и повећају овлашћења Заједнице, како у унутрашњим, тако и у спољним пословима. Митеран се, такође, залагао за снажније укључивање Комисије у област спољне политике, што је изискивало јачање наднационалности. Таква Митеранова политика је представљала својеврстан прекид континуитета у француској политици, која је до тада била противна развоју Европске заједнице на основама наднационалности. Наиме, Митеран се залагао за коришћење квалификованог већинског одлучивања, иако су се Французи залагали за усвајање тадашњег Луксембуршког компромиса. Митеран се чак залагао за оснивање сталног Секретаријата са надлежностима над пословима који се тичу спровођења сарадње у спољној политици и тражио од осталих држава чланица да допринесу јачању сарадње у области политике одбране.<sup>404</sup> Митераново инсистирање на јачању политике одбране и безбједности није подржала британска премијерка Тачер, која је, као и САД, изразила забринутост ка већој самосталности Заједнице у питањима одбране и безбједности. Са друге стране, ни неке мање државе, попут Данске, Грчке, Ирске, нису одобравале јачање надлежности Заједнице у домену безбједности. Ипак, Митеранова и Колова иницијатива о дубљем политичком интегрисању држава чланица ЕЗ, разматрана је на састанку Европског савјета у Риму децембра 1990. године. Циљ је био оснаживање демократског легитимитета Заједнице, јачање њених институција, јачање

---

<sup>402</sup> Gordana Đurović, „Montenegro in XXI century – in the era of competitiveness“, op. cit, p. 67.

<sup>403</sup> Видјети више: Будимир Кошуткић, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 34.

<sup>404</sup> Видјети више: Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, op. cit, стр. 190.

јединства и усклађености акција Уније у монетарној и привредној области, као и у спољној и безбједносној области.<sup>405</sup>

На састанку Европског савјета у Риму 1990. године, постигнута је сагласност око потребе да се настави процес развоја ЕЗ, али су до изражаја дошле двије опречне струје држава чланица по питању уређења структуре ЕЗ: једна која је заступале идеју о „структури дрвета“, док се друга залагала за „структуру храма“. Наиме, Њемачка, Италија, Белгија и Холандија су се залагале за проширење надлежности органа Заједнице, са различитим начинима одлучивања и извршења. Спољна и безбједносна политика, као и политика унутрашње безбједности, требало је да као „грана дрвета буду органски повезане са европским институцијама: Европском комисијом или Парламентом. Тако би европске институције добиле на значају будући да ни један лист не може опстати мимо стабла дрвета.“<sup>406</sup> Са друге стране, Француска, Велика Британија, Данска, Грчка, Шпанија и Португалија су заступале став да је потребно укључити нове политичке области према моделу стубова једног храма. Притом, међувладина сарадња у области спољне и безбједносне политике је била у значајној мјери истицана.<sup>407</sup> Тај спор између „храмовника“ и „ботаничара“ је окончан споразумом у Мастрихту,<sup>408</sup> чиме су се и наднационални и међувладини облици сарадње нашли заједно, у оквиру тростубне структуре.

Уговор о Европској унији је потписан 7. фебруара 1992. године, при чему је поступак његове ратификације подразумијевао компликован процес.<sup>409</sup> Он је ступио на снагу 1. новембра 1993. године. У преговорима који су вођени у Мастрихту, Уговор о Европској унији настао је из два текста о којима се преговарало, при чему се један текст

---

<sup>405</sup> Presidency Conclusions, European Council in Rome, 14 and 15 december 1990.

<sup>406</sup> Будимир Кошутић, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 40.

<sup>407</sup> *Ibidem*, стр. 40.

<sup>408</sup> *Ibidem*, стр. 40.

<sup>409</sup> Данска и Ирска су једине чланице које су националним уставним одредбама биле у обавези да организују референдум о ратификацији Матрихтског уговора. У Данској је усвојена верзија Уговора одбијена на референдуму, због чега су унесене посебне одредбе за Данску (остварен је договор о изузећу Данске из дјелова уговора који се тичу јединствене валуте, заједничке одбране, грађанства ЕУ и сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова), те је након тога Уговор прихваћен на другом референдуму, маја 1993. године. Такође, око ратификације је било проблема и у Доњем дому Парламента Велике Британије, као и при спровођењу референдума у Француској, док се у Њемачкој чекала одлука Уставног суда, будући да је покренут поступак уставности ратификације Уговора, због преношења надлежности државних органа на органе ЕУ.

односио на „политичку унију“, а други на економску и монетарну унију. Области које су у Матрихту биле спорне, у односу на питање да ли да буду интегрисане у оквиру Уговора о оснивању Европске заједнице или ван тог Уговора, биле су: право грађанства, економска и монетарна политика, спољна и безбједносна политика, те правосуђе и унутрашњи послови. Након много преговора, договорено је да право грађанства и економска и монетарна политика буду укључени у Уговор о оснивању Европске заједнице, док су спољна и безбједносна политика, као и правосуђе и унутрашњи послови постали дио Уговора о Европској унији.<sup>410</sup>

Матрихтом је означена нова фаза у процесу европске интеграције, будући да је био веома значајан за процес дефинисања економске и монетарне уније, јединствене и стабилне валуте, заједничког држављанства (тј. грађанства) и заједничке спољне и безбједносне политике.<sup>411</sup> Има аутора који заступају став да је Матрихтски уговор произвео организацију европских држава са снажним федералним атрибутима.<sup>412</sup>

Уговором је створена Европска унија успостављена са својом тростубном структуром: европским заједницама (поглавља II, III, IV, V Уговора о ЕУ), заједничком спољном и безбједносном политиком (поглавље V УЕУ) и сарадњом у области правосуђа и унутрашњих послова (поглавље VI УЕУ). Први стуб садржи супранационалне елементе (посебно у области економске и монетарне политике), док се други и трећи стуб заснивају на начелу међувладине сарадње, без преношења суверених права на институције Уније. Тако је економска област и даље остала једина област са супранационалним обиљежјима.

---

<sup>410</sup> Уговор о ЕУ (Уговор из Матрихта), усвојен 1992. године.

<sup>411</sup> Кључни значај усвајања Матрихтског уговора огледао се у покушају рјешавања проблема „демократског дефицита“. Уговором су измијењене одредбе о именовању Европске комисије и уведена је нова легислативна процедура, односно, поступак саодлучивања, а све у циљу јачања Европског парламента. Друга промјена се тичала детаљне регулативе организације економске и монетарне уније и временског дефинисања њеног успостављања у оквиру три етапе (трећа етапа је, на примјер, подразумијевала увођење јединствене монете од 1. јануара 1999. године). Видјети више у: Будимир Кошутић, *Основи права Европске уније*, оп. cit, стр. 41

<sup>412</sup> Матрихт је био веома важан у свеукупном развоју Уније јер је Комисија, први пут од самог настанка Заједнице, Матрихтским уговором почела да игра политичку улогу која јој је јасно била првобитно намијењена Римским уговором. Видјети више у: Ц. Х. Х. Вајлер, *Устав Европе „Има ли ново одело свога цара? и други есеји о европској интеграцији“*, оп. cit, стр. 86. О федералним атрибутима ЕУ након ступања на снагу Матрихтског уговора, видјети више у: Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, оп. cit, стр. 219.

Са аспекта развоја европске спољне политике, усвајање Мастрихтског уговора било је од кључног значаја, јер је њиме установљена заједничка спољна и безбједносна политике, уведене су одредбе о безбједносној политици, дефинисан је институционални оквир за спровођење спољне и безбједносне политике. Док је Јединственим европским актом први пут дефинисана правна основа политичке сарадње, иако је и даље развијана мимо структура и механизма Заједнице, Мастрихтским уговором је први пут дефинисан институционални оквир за спровођење заједничке спољне и безбједносне политике, и то у оквиру јединствене структуре ЕУ.

Развијањем и унапређивањем европске политичке сарадње у заједничку спољну и безбједносну политику, европске државе су настојале да ојачају безбједност, да ојачају могућности дјеловања ЕУ на међународној сцени, те да потенцијал који су имале у области економске и трговинске политике, због бројних безбједносних пријетњи које су се у том периоду јавиле, пренесу на област спољне политике и политике безбједности и одбране. Услјед краха комунистичких система у земљама централне и источне Европе, државе чланице су жељеле да преузму већу одговорност и улогу за безбједност европског континента. Са друге стране, чланице су тежиле политичкој интеграцији и због развоја јединственог тржишта. Стварање Европске монетарне уније и заједничке спољне и безбједносне политике, означио је паралелан развој политичке и економске интеграције.<sup>413</sup> С тим у вези, многи аутори су заступали став да је политичка мотивација била пресудна за свеукупну европску интеграцију. „Покретачка снага европског монетарног уједињења увијек је била и јесте искључиво политичка, а не економска мотивација“.<sup>414</sup> Тако Клаус сматра да се од почетка европске интеграција сматрало да је заједничка монета корисно средство за стварање Европске политичке уније.

Примарни циљеви Европске уније, дефинисани Мастрихтским уговором, били су усмјерени ка постизању социо-економских резултата, иако су дефинисани и циљеви Уније у области спољне политике, мада уопштено наведени. Циљеви Европске уније у области заједничке спољне и безбједносне политике подразумијевали су: јачање и заштиту

---

<sup>413</sup> Дејана Вукчевић, „Европска дипломатија на међународној сцени: ЕУ и управљање кризама“, *op. cit.*, стр. 514.

<sup>414</sup> Вацлав Клаус, *Европа и ЕУ*, Службени гласник, Београд, 2010, стр. 178.



заједничких вриједности, основних интереса и независности ЕУ, јачање безбједност ЕУ и њених држава чланица, очување мира и јачање међународне безбједности, у складу са принципима Повеље УН, Завршног акта из Хелсинкија и циљевима наведених у Паришкој повељи; унапређење међународне сарадње, развој и консолидација демократије и владавине закона, те поштовање људских права и фундаменталних слобода. У Уговору је наведено да је један од циљева ЕУ да на међународном плану потврди политички идентитет, управо вођењем спољне и безбједносне политике.<sup>415</sup>

У циљу успуњавања наведених циљева из области заједничке спољне и безбједносне политике, Мастрихтским уговором су дефинисане одговарајуће промјене у поступцима одлучивања и инструменти спољне политике. Европски савјет је добио овлашћење да утврђује опште смјернице и начела за дјеловање у тој области, које касније Савјет министара спроводи.<sup>416</sup> Тиме је Европски савјет постао главни орган ЗСБП. Сходно члану J.7. Мастрихтског уговора, Европски парламент је морао бити консултован о најзначајнијим питањима ЗСБП. Парламент је имао овлашћења да поставља питања и упућује препоруке Савјету, који су морали бити узети у обзир. Међутим, Европски парламент није добио могућност да доноси одлуке. Састанци министара спољних послова, организовани у оквиру дотадашње Европске политичке сарадње, подведени су под Савјет за опште послове. Политички комитет, састављен од политичких директора, постао је дио Комитета сталних представника, док је Секретаријат Европске политичке сарадње придружен Секретаријату Савјета. Одбор Европског парламента за спољне послове, безбједност и политику одбране је дефинисао годишње разговоре са предсједавајућим Комитета, при чему су разговори одржавани четири пута годишње. Уједно, Комисија је укључена у рад у подручју заједничке спољне и безбједносне политике.<sup>417</sup> Комисија није, сходно одредбама Мастрихтског уговора, имала формално право иницијативе. Са друге стране, Комисија је добила одговорност за спровођење одређених одлука Савјета у спољној политици, као што су биле, на примјер, одлуке из ЗСБП које имају посљедице по

---

<sup>415</sup> Уговор о ЕУ (Уговор из Мастрихта), усвојен 1992. године, члан Б.

<sup>416</sup> *Ibidem*, члан J.8.

<sup>417</sup> *Ibidem*, члан J. 9.

буџет ЕУ. Комисија је, такође, установила нови Генерални директорат за спољнополитичка питања како би извршавала дефинисане надлежности.<sup>418</sup>

Уговором о ЕУ државе чланице су се обавезале да „ће активно и безрезервно подржавати спољну и безбједносну политику Уније, у духу искрености и међусобне солидарности, те да ће се уздржати од сваке акције која би била супротна интересима Уније, те која би могла угрозити њену ефикасност, као кохезиону снагу у међународним односима“.<sup>419</sup> Са друге стране, Мастрихтским уговором је одређено да заједничка спољна и безбједносна политика неће утицати на карактер одбрамбене и безбједносне политике чланица, при чему ће Унија поштовати обавезе које проистичу из чланства у НАТО савезу.<sup>420</sup> Заједничка спољна и безбједносна политика такође не онемогућава развој сарадње између чланица у оквиру ЗЕУ или НАТО савеза, уколико та сарадња није у супротности са циљевима развоја заједничке спољне и безбједносне сарадње.<sup>421</sup> Уговор је, ипак, оставио могућност државама чланицама да закључују уговоре и да самостално и, у односу на своје националне интересе, воде своју спољну политику и дипломатију. Кључни проблем у постизању потребне ефикасности у доношењу одлука било је начело консензуса. Оно је подразумевало да све одлуке морају бити посљедица слободне воље и једногласног прихватања свих држава чланица и онемогућавање замјене овог принципа увођењем квалификоване већине.<sup>422</sup> Мастрихтски уговор је омогућио да одлука буде донијета и у случајевима када се нека од чланица уздржи при гласању, сходно члану J.13, који дефинише право „конструктивног суздржавања“. То право омогућава некој држави чланици да једностраном изјавом буде изузета од обавезе примјене одлуке.

Мастрихтски уговор је дефинисао два инструмента ЗСБП: заједничке ставове и заједничке акције. Заједничке ставове усваја Савјет једногласно и њима се захтијева да државе чланице спроводе у националне политике усаглашене ставове које је Европска унија дефинисала о одређеном питању. Ипак, санкције за непоступање у складу са заједничким ставовима није дефинисао Уговор. Заједничке акције су оперативне акције за

---

<sup>418</sup> Видјети више: Уговор о ЕУ (Уговор из Мастрихта), усвојен 1992. године.

<sup>419</sup> *Ibidem*, члан J. 1.

<sup>420</sup> *Ibidem*, члан J.4.

<sup>421</sup> Начини спровођења тих циљева дефинисани су Декларацијом: „The role of the Western European Union and its relations with the European Union and the Atlantic Alliance“, December 10, 1991, WEU, Paris.

<sup>422</sup> Уговор о ЕУ (Уговор из Мастрихта), усвојен 1992. године, члан J.4, тачка 3.

спровођење заједничких ставова. Заједничке акције усваја Савјет, квалификованом већином, уколико једногласно изгласа да може заједничку акцију усвојити посредством квалификоване већине. Тим одредбама Мастрихтског уговора, први пут је предвиђено гласање квалификованом већином у области спољне политике. Државе чланице су у обавези да мијењају своје политике у складу са заједничком акцијом, при чему су државе чланице у обавези да информишу и консултују Савјет о томе како је заједничка акција спроведена. У случају да одређена чланица није у могућности, или не жели да спроведе заједничку акцију, такав став мора да оправда пред осталим државама чланицама. Додатно, држава је обавезна да правовремено најави намјеру да усвоји национална становишта и мјере по питањима које уређује заједничка акција да би, у случају потребе, биле извршене консултације у оквиру Савјета. Та обавеза се не односи на мјере које представљају просто преношење одлуке Савјета. Међутим, држава може да, „у случају императивне потребе“ коју наметне промјена околности, а у недостатку одлуке Савјета, предузме неопходне мјере, „имајући у виду опште циљеве“ заједничке акције, уз обавезу да о томе одмах обавијести Савјет. Држава је обавезна да Савјет информише и ако постоје озбиљне тешкоће у спровођењу акције. Савјет ће случај размотрити и донијети адекватно рјешење које не смије бити „супротно циљевима заједничке акције или угрозити њену ефикасност“.<sup>423</sup> Такође, државе чланице су у обавези да координирају активности у међународним организацијама и на међународним конференцијама и да наступају у складу са заједничким ставом. Обавеза сарадње у спровођењу заједничке акције проширена је и на дипломатске и конзуларне мисије и делегације Комисије у трећим државама, међународним организацијама и конференцијама.<sup>424</sup>

Мастрихтским уговором установљена заједничка спољна и безбједносна политика, подразумијева и сва питања везана за безбједност Уније, укључујучи и стварање заједничке одбрамбене политике и стварање, у перспективи, заједничке одбране. Тако је Уговором одбрамбена политика уведена као саставни дио политичке области дјеловања Европске уније.<sup>425</sup> Те одредбе су биле веома значајне са аспекта развоја европске одбране будући да су до Мастрихта сва питања везана за безбједност и одбрану развијана у оквиру

<sup>423</sup> *Ibidem*, ставови 3, 5, 6, 7, и члан 14, Ј.4.

<sup>424</sup> *Ibidem*.

<sup>425</sup> Уговор о ЕУ (Уговор из Мастрихта), усвојен 1992. године, поглавље V – Одредбе о Заједничкој спољној и безбједносној политици, члан Ј.4.

НАТО савеза, уз врло ограничену улогу Западноевропске уније. Тако је Мастрихт први пут увео питање одбрамбене политике у уговорни оквир Уније. Та рјешења у Уговору одржавају компромис постигнут између држава које су традиционално подржавале блиску сарадњу са САД-ом (прије свега Велике Британије и Холандије), држава које су тежиле изградњи независне, европске, политике одбране (у првом реду Француске) и неутралних држава (какав је случај Ирске). Државе, попут Ирске и Данске су биле заштићене одредбама које су их ослободиле таквих видова сарадње у области одбране.<sup>426</sup> Мастрихтским уговором је ЗЕУ уведена као интегрални дио развоја ЕУ, и то као својеврсна допуна НАТО савезу у његовом дјеловању,<sup>427</sup> будући да је то био израз политике европских држава традиционално наклоњених политици САД-а. Западноевропска унија је постала саставни дио одбране ЕУ са надлежностима дефинисања планова, разрађивања и спровођења одлука и акција Уније које се односе на питања одбране, односно, које садрже посљедице по безбједност Уније.<sup>428</sup> ЗЕУ је имала функцију спровођења одлука Уније које имају одбрамбене импликације.

Ипак, Уговором о ЕУ није дефинисан самосталан развој ЗЕУ у односу на НАТО, па је тако у Декларацији о Западноевропској унији, садржаној у Финалном акту Уговора, наведена обавеза да државе чланице воде рачуна о комплементарности европске и атлантске одбране, односно, да одбрамбена политика Европске уније мора бити сагласна са безбједносном и одбрамбеном политиком НАТО савеза, те да ће ЗЕУ дјеловати у складу са ставовима и одлукама НАТО савеза.<sup>429</sup> Тим одредбама је још једном потврђена инфериорност и подређеност Западноевропске уније и европске одбране, НАТО савезу. Додатно, ЗЕУ је имала могућност аутономног дјеловања у случајевима извођења мисија хуманитарног карактера, мисијама успостављања и одржавања мира, односно, само изван територије која је у надлежности НАТО савеза, односно, изван територије држава чланица

---

<sup>426</sup> Погледати фусноту бр. 409.

<sup>427</sup> Уговор о ЕУ (Уговор из Мастрихта), усвојен 1992. године, члан Ј.4.

<sup>428</sup> *Ibidem*, члан Ј.4, тачка 2.

<sup>429</sup> *Ibidem*, члан Ј.4, тачке 4-5.

Уније. То су неки аутори тумачили као „потискивање европског одбрамбеног идентитета изван граница уједињене Европе“.<sup>430</sup>

Недуго након усвајања Мастрихтског уговора, 13. јуна 1992. године, министри спољних послова и министри одбране ће се састати у Петерсбургу, близу Бона, како би сагледали спровођење двије декларације о ЗЕУ, које су усвојене уз Мастрихтски уговор.<sup>431</sup> Том приликом, министри су постигли сагласност да ставе на располагање војне јединице свих видова својих конвенционалних оружаних снага, за извршење војних задатака под руководством ЗЕУ. Притом, свака чланица појединачно одлучује о учествовању у конкретној акцији.<sup>432</sup> Наведене снаге се могу употребити за заједничку одбрану (члан 5. Вашингтонског и члан 5. Модификованог Бриселског споразума), као и за извршење неких посебних задатака које члан 4. другог дијела Петерсбершке декларације набраја, а то су: хуманитарне операције и операције спасавања, операције одржавања мира и борбене операције управљања кризама, укључујући и наметање мира.<sup>433</sup> Ова Декларација је била од великог значаја за процес институционализације одбрамбене политике Европске уније, јер је представљала веома важан документ којим је ЗЕУ добила могућности самосталног дјеловања. Ипак, у Уговору о ЕУ није предвиђена обавеза дефинисања заједничке одбрамбене политике, што је онемогућавало да ЗЕУ постане интегрални дио развоја Уније. Зато је политика одбране ипак остала у надлежности

---

<sup>430</sup> То потврђује ангажовање ЗЕУ у контроли ембарга против Југославије када су НАТО и ЗЕУ успоставиле заједничку команду поморских снага, док је оперативна команда НАТО и ЗЕУ пренијета на команду заједничких поморских снага за јужну Европу. Видјети више у: Милутин Јањевић, *Спољна политика Европске уније*, *op. cit.*, стр. 147.

<sup>431</sup> Неуспјех Геншер-Коломбо плана да се Европска политичка сарадња прошири на област безбједности и одбране, навешће државе које су биле склоне тој идеји, да сарадњу у области одбране и безбједности развијају у оквиру Западноевропске уније. Тако је јачање Западноевропске уније настављено усвајањем двије декларације у Мастрихту којима ће дефинисати даљи развој односа са Западноевропском унијом. Прва декларација „Улога Западноевропске уније и њени односи са Европском унијом и Атлантским савезом“ садржи став да ће се Западноевропска унија развијати као одбрамбена компонента Европске уније и као средство јачања европског стуба Атлантског савеза. Друга декларација позива државе које нису чланице ЗЕУ да постану њене пуноправне чланице или посматрачи, док су државе које су чланице НАТО-а позване да постану придружене чланице ЗЕУ и тако учествују у њеним активностима. Видјети више: Уговор о ЕУ (Уговор из Мастрихта), усвојен 1992. године, Декларације ЗЕУ.

<sup>432</sup> Western European Union, Council of Ministers, Bonn, 19 June 1992, Petersberg Declaration.

<sup>433</sup> *Ibidem*, други дио, члан 4.

држава чланица Уније, које су своје националне спољнополитичке интересе често стављале испред заједничких.<sup>434</sup>

Иако је заједничка спољна и безбједносна политика дефинисана као један од три конститутивна елемента Европске уније, за разлику од првог стуба у којем примат има супранационални правни ситем Уније, у другом стубу су чланице садржале значајно већи степен суверености, при чему примат имају национална законодавства, са веома ограниченим овлашћенима органа Уније. У тој области, шефови држава самостално дјелују у име држава чланица. Донесене одлуке не стварају непосредан учинак према унутрашњем праву држава чланица, већ их је потребно, претходно, посредством националних правних аката, прихватити. Сходно описаном институционалном оквиру процеса одлучивања, јасно је изражена доминација институција у којима су представљене државе чланице (Европски савјет, Савјет министара), а не институција које заступају интересе Уније (Европска комисија, Европски парламент). Заједничка спољна и безбједносна политика је готово изузета из надлежности Европског суда, тако да није постојао начин да државе чланице буду приморане да поштују одредбе ЗСБП. У томе се управо међувладина сарадња разликује од комунитарног модела, карактеристичног за први стуб. „Право настало у области спољне и безбједносне политике обавезује државе и институције, али за разлику од комунитарног права, оно не производи непосредно дејство у националним порецима држава чланица.“<sup>435</sup>

Најуочљивија карактеристика Заједничке спољне и безбједносне политике је та, да федерални елементи скоро не постоје.<sup>436</sup> Одредбама које су се тичале заједничке спољне и безбједносне политике, учињен је значајан напредак у јачању спољнополитичке димензије ЕУ, при чему су посебан допринос дале заједничке акције које су изискивале „дисциплиновано понашање држава чланица и њихово интегрисање у јединствен институционални оквир, те проширивање броја случајева у области безбједности и одбране, за које се тражи њихово усвајање“.<sup>437</sup> Без обзира на то, развој спољне и безбједносне политике ЕУ се не може поредити са спољном политиком која има

<sup>434</sup> Видјети поглавље IV дисертације.

<sup>435</sup> Весна Кнежевић-Пређић, Зоран Радивојевић, „Како настаје и делује право Европске уније“, *op. cit.*, стр. 54

<sup>436</sup> Видјети више у: Т.С. Hartley, *The Foundation of European Community Law*, *op. cit.*, p. 23.

<sup>437</sup> Видјети више у: Милутин Јањевић, *Спољна политика Европске уније*, *op. cit.*, стр. 131.

карактеристике федералног уређења, иако се Мастрихтски уговор, у односу на његову реторику, сагледава као својеврстан „вапај за наднационализацијом“.<sup>438</sup> Мастрихт је дефинисао најдубље симболе државности: европско грађанство, одбрану, спољну политику, на основу чега, како сматра Вајлер, „ми више нису Немци или Французи или Италијани, они нису Британци, Данци или Ирци, већ су *ми* постали *Европљани*, а они, *неевропљани*“.

Кључни проблем је подразумеивао неефикасност у доношењу одлука, будући да су све одлуке морале бити посљедица слободне воље и једногласног прихватања свих држава чланица. Како је Уговор оставио значајне могућности државама чланицама да закључују уговоре и да самостално воде спољну политику и дипломатију, руководећи се искључиво националним интересима, ЗСБП није довела до „стварања заједничке спољне политике која подразумеива пренос надлежности са националног на наднационални ниво, већ искључиво приближавање националних политика“.<sup>439</sup>

Иако је представљао „врло значајан корак ка уобличавању политичке Европе“<sup>440</sup>, Мастрихтски уговор је показао постојање различитих концепција и дубоких подјела између чланица, у односу на даљи развој европске интеграције. Притом, компликовани процес ратификације, уношење посебних одредби за Данску и Ирску (одбрана, социјална политика, економска и монетарна унија),<sup>441</sup> управо говоре о постојању различитих интереса и виђења о будућем развоју европске интеграције. Кључни актери у развоју Европске уније су остале нације-државе, односно, владе држава чланица. Уговор у Мастрихту је, у ствари, још једном показао да чланице, у свим питањима која су од посебног националног интереса, развијају искључиво принцип међувладине сарадње.

---

<sup>438</sup> Ц. Х. Х. Вајлер, *Устав Европе „Има ли ново одело свога цара? и други есеји о европској интеграцији“*, *op. cit.*, стр. 292.

<sup>439</sup> Дејана Вукчевић, „Европска дипломатија на међународној сцени: ЕУ и управљање кризама“, *op. cit.*, стр. 514.

<sup>440</sup> Будимир Кошутећ, *Основи права Европске уније*, *op. cit.*, стр. 41.

<sup>441</sup> Погледати фусноту бр. 409.

## 2.5. Кораџи ка јединственој спољној политици: од Амстердама ка Лисабону

Амстердамски уговор је потписан 2. октобра 1997. године, при чему је ступио на снагу 1. маја 1999. године.<sup>442</sup> Његовом усвајању претходило је 13 министарских састанака (осам састанака одржано је током 1996. године, док је пет састанака одржано 1997. године) и четири самита (одржана у Торину, Фиренци и два пута у Даблину). Претходно је формирана Група за размишљање (*Reflection Group*) на самиту Европског савјета, који је 1994. године одржан на Крфу. Групу су чинили представници министара спољних послова држава чланица, као и представници Европске комисије и Европског парламента. Три кључна закључка њиховог рада подразумијевала су дефинисање приоритетних циљева, а то су били: приближити Унију грађанима, повећати демократичност и дјелотворност Уније и *ојачати њену способност за дјеловање на међународном плану*.<sup>443</sup> Управо је самит у Торину, одржан 29. марта 1996. године, био усмјерен ка стварању заједничке спољне политике и политике безбједности, што подразумијева и дефинисање заједничке одбрамбене политике, која би могла водити заједничкој одбрани. У Торину је закључено да циљ, дефинисан од стране наведене Групе, усмјерен ка „јачању способности Уније да дјелује на међународном плану“, треба да буде остварен ревизијом постојећих правила у области заједничке спољне и безбједносне политике, њиховим измјенама и допунама, а не радикалним промјенама. Промјене би биле усмјерене на дефинисање принципа у области заједничке спољне и безбједносне политике, планирање спровођења активности за реализовање интереса у тим областима, у складу са дефинисаним принципима, дефинисање конкретних поступака и организационих облика који би омогућили ефикасност и правовременост одлучивања и дефинисање адекватног аранжмана финансирања.<sup>444</sup>

Међутим, сагледавајући те циљеве и предлоге Групе за размишљање и упоређујући их са измјенама које је Амстердамски уговор донио у циљу њиховог испуњења, стиче се утисак да су ипак шефови држава чланица били мање амбициозни када је у питању

<sup>442</sup> Уговор из Амстердама усвојен 1997. године.

<sup>443</sup> Весна Кнежевић-Предић, Зоран Радивојевић, „Како настаје и делује право Европске уније“, *op. cit.*, стр. 120-134.

<sup>444</sup> Reflection`s Group Report, Part II: An Annotated Agenda, IV External Union Action.



унапређење способности Уније да дјелује на међународном плану. Наиме, промјене које је Амстердамски уговор донио у домену спољне и безбједносне политике не могу бити категорисане као „озбиљна реформа“.<sup>445</sup> Амстердамским уговором је извршена пренумерација свих чланова Уговора о оснивању Европске заједнице, како би била олакшана његова примјена. Важност његовог усвајања, када је у питању заједничка спољна и безбједносна политика, огледа се у јачању институционалног механизма, проширењу примјене система већинског гласања и увођењу нових инструмената дјеловања. Уговором није постигнуто стварање политичке уније, упоредо са економском и монетарном унијом, тако да су лидери у Амстердаму успјели да се договоре само око скромних промјена по питању институционалне структуре, како би се Унија припремила за будућа проширења.

Ипак, циљ реформи био је „установљавање ефикасне и кохерентне спољне политике“.<sup>446</sup> Чланом J.1. Амстердамског уговора предвиђено је да Европска унија дефинише и спроводи заједничку спољну и безбједносну политику, која обухвата све области спољне политике и безбједности. Државе чланице су, сходно одредбама Уговора, биле у обавези да се суздрже од сваке акције које су супротне интересима Уније или које би умањиле њену ефикасност на међународној сцени.<sup>447</sup> Уговор је предвиђао и обавезе консултовања држава чланица о свим питањима у области спољне политике које су од општег интереса.<sup>448</sup>

Када је у питању јачање институционалног механизма у области ЗСБП, Амстердамски уговор је значајан због унапређења инструмената и процедура заједничке спољне и безбједносне политике, односно, даљег процеса институционализације спољне политике ЕУ. Од новина које је Уговор дефинисао у институционалној структури, посебно су значајни увођење функције Високог представника за ЗСБП и Јединице за планирање политике и рано обавјештавање, те давање овлашћења Савјету да именује Специјалне представнике за одређена политичка питања. Сходно Уговору, принципе и основне правце

---

<sup>445</sup> Весна Кнежевић-Предић, Зоран Радивојевић, „Како настаје и делује право Европске уније“, *op. cit.*, стр. 136.

<sup>446</sup> Уговор из Амстердама усвојен 1997. године, поглавље V – Одредбе о Заједничкој спољној и безбједносној политици, члан J.7.

<sup>447</sup> *Ibidem*, члан J.1, став 2.

<sup>448</sup> *Ibidem*, поглавље V.

заједничке спољне и безбједносне политике дефинише Европски Савјет, који одлучује и о заједничкој стратегији, коју ће Унија примијенити у оним подручјима у којима чланице имају заједничке интересе од изузетног значаја.<sup>449</sup> Уговором је уведена позиција Високог представника за заједничку спољну и безбједносну политику. Његове надлежности подразумијевале су обавезу да утврђује, припрема и спроводи политичке одлуке. Високи представник био је надлежан да води политички дијалог са трећим државама, у име Савјета,<sup>450</sup> а на располагање му је стављена посебна јединица састављена од службеника за планирање спољне политике Уније (*Policy Planning and Early Warning Unit*),<sup>451</sup> такође основана Амстердамским уговором. Високи представник је истовремено вршио функцију генералног секретара Генералног Секретаријата Савјета ЕУ.<sup>452</sup> Са предсједавајућим Савјета министара спољних послова и представником Комисије, Високи представник за заједничку спољну и безбједносну политику чини тзв. Тројку, која може бити проширена представником државе чланице која ће у идућем мандату предсједавати Савјетом.<sup>453</sup>

Увођењем функције Високог представника за заједничку спољну и безбједносну политику, Европска унија је престала да буде „безлична творевина“.<sup>454</sup> Европски савјет је 1999. године поставио Хавијера Солану за првог Високог представника за заједничку спољну и безбједносну политику. Сходно предвиђеним одредбама Амстердамског уговора које су дефинисале надлежности Високог представника, он није посједовао значајнија овлашћења и моћи дјеловања, али је Солана имао велику моралну снагу дјеловања, коју је црпио из своје бивше позиције Генералног секретара НАТО-а. Наиме, Високи представник је, анализирајући уговорне одредбе, имао овлашћења само да допринесе формулисању и спровођењу политике и да помогне у раду Савјета, и то на захтјев Савјета. Дакле, имао је онолико овлашћења колико му је делегирао предсједавајући Савјета.<sup>455</sup> То колико Амстердамски уговор није делегирао значајнија овлашћења Високом представнику, најбоље описује Динан када тврди да је Високи представник имао мање

---

<sup>449</sup> *Ibidem*, члан J.3, став 1.

<sup>450</sup> *Ibidem*, члан J.16.

<sup>451</sup> *Ibidem*, Декларација о оснивању Јединице за планирање и рано обавјештавање.

<sup>452</sup> *Ibidem*, члан J.8, став 3; члан J. 16.

<sup>453</sup> *Ibidem*, члан J.8, став 4.

<sup>454</sup> Опи Sergio Vaches, Floyd Ryan, „A Shaky Pillar of Global Stability: The evolution of the European Union`s Common Foreign and Security Policy“, *The Columbia journal of European law*. Vol. 9 (2003), no. 2, p. 321.

<sup>455</sup> Видјети више: Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, op. cit, стр. 555.

моћи него министар спољних послова најмање чланице Уније, док је, истовремено, однос између његове позиције и позиције члана Комисије, који је био надлежан за спољне послове, био нејасан.<sup>456</sup>

Задаци Јединице за планирање политике и рано обавјештавање, која је формирана у оквиру Генералног секретаријата Савјета и под управом Високог представника, сходно Декларацији усвојеној уз Амстердамски уговор, подразумевају: праћење и анализу развоја односа у областима од значаја за ЗСБП, процјењивање стања с обзиром на интересе Уније и идентификацију области на које је ЗСБП могла бити усмјерена убудуће, благовремено процјењивање и рано упозоравање на догађаје и ситуације које би могле произвести значајне посљедице и политичке кризе; припремање, на захтјев Савјета, Предсједништва или на сопствену иницијативу, образложених мишљења о различитим политичким опцијама, што представља допринос формулисању политике у Савјету.<sup>457</sup>

Амстердамски уговор је потврдио циљеве заједничке спољне и безбједносне политике дефинисане Мастрихтским уговором, при чему уводи нове механизме, односно, инструменте за њихово спровођење. Сходно члану Ј.2. Петог поглавља Уговора из Амстердама, предвиђено је да циљеви заједничке спољне и безбједносне политике буду остварени: *дефинисањем начела и општих смјерница за заједничку спољну и безбједносну политику, одлучивањем о заједничким стратегијама, усвајањем заједничких акција, усвајањем заједничких ставова и јачањем системске сарадње између држава чланица у вођењу политике.*<sup>458</sup> Амстердамски уговор је задржао заједничке ставове, заједничке акције и декларације, предвиђене још Мастрихтским уговором, док је увео заједничку стратегију и међународне уговоре, као новине. Инструмент *заједничке стратегије*<sup>459</sup> је уведен у областима у којима државе чланице имају „важне заједничке интересе“.<sup>460</sup> Увођење стратегије, уз дефинисање позиције Високог представника за заједничку спољну и безбједносну политику, представља најзначајнију новину у области ЗСБП које је донио

---

<sup>456</sup> *Ibidem*, стр. 292.

<sup>457</sup> Уговор из Амстердама усвојен 1997. године, Декларација о оснивању Јединице за планирање и рано обавјештавање, члан 2.

<sup>458</sup> *Ibidem*, члан Ј.2.

<sup>459</sup> Заједничке стратегије усваја Европски савјет, док их спроводи Савјет Европске уније посредством заједничких стајалишта и заједничке акције.

<sup>460</sup> Уговор из Амстердама усвојен 1997. године, поглавље V – Одредбе о Заједничкој спољној и безбједносној политици, члан Ј.3, став 2.

Уговор из Амстердама. У заједничким стратегијама морају бити наведени циљеви, трајање и средства која Унија и државе чланице осигуравају.<sup>461</sup> Заједничку стратегију усваја Европски савјет на препоруку Савјета министара, за оне области за које је Унија посебно заинтересована.<sup>462</sup> За начелне одлуке Савјета се захтијева једногласност, док о спровођењу заједничке стратегије Савјет одлучује квалификованом већином. Притом, треба имати на уму и одредбу која онемогућава гласање уколико се једна држава чланица супротстави доношењу одлуке, наводећи разлоге националне политике, који онемогућавају доношење такве одлуке.<sup>463</sup> У таквим случајевима, Савјет може да то питање, изгласавајући квалификованом већином, упути Европском савјету који о њему једногласно одлучује.<sup>464</sup> У таквим случајевима, очигледно је да се процедуре свде на једногласност. Када је у питању међународни уговор, као инструмент ЗСБП, он подразумијева право Савјета да овласти Предсједништво да отпочне преговоре са једном или више држава нечланица или међународном организацијом, у циљу закључења уговора из домена ЗСБП. Уговор, на препоруку Предсједништва, закључује потом Савјет једногласном одлуком.<sup>465</sup>

Уговор потписан у Амстердаму је био значајан и због дефинисања одредби које су уредиле дипломатску представљеност Уније у свијету и њену улогу као међународног актера. Члан Ј.8. је уредио избор специјалних представника Уније, задужених за посредовање и преговарање у осјетљивим подручјима у свијету.<sup>466</sup>

Амстердамки уговор је дефинисао и процедурална правила за област заједничке спољне и безбједносне политике. Једногласност се примјењује при усвајању заједничких ставова, акција и стратегија. При усвајању акција и ставова којима се спроводе заједничке стратегије, одлучује се квалификованом већином, што је новина у односу на дотадашња рјешења.<sup>467</sup>

Амстердамски уговор је дефинисао могућност „конструктивног уздржавања“ државама чланицама које нису жељеле да учествују у активностима Заједнице, што је

---

<sup>461</sup> *Ibidem*, члан Ј.3, став 2.

<sup>462</sup> *Ibidem*, члан Ј.4, став 1.

<sup>463</sup> *Ibidem*, члан Ј.13, став 2.

<sup>464</sup> *Ibidem*, члан Ј.13, став 2.

<sup>465</sup> *Ibidem*, члан Ј.14.

<sup>466</sup> *Ibidem*, члан Ј.3, став Ј.8.

<sup>467</sup> *Ibidem*, члан Ј.13, ставови i 1 i 2.

значило превазилажење проблема са консензусом, односно, у значајној мјери олакшало доношење одлука у области заједничке спољне и безбједносне политике. Рјешења која су била на снази до усвајања Уговора у Амстердаму, производила су често застоје у процесима одлучивања. Важило је правило да Савјет министара одлучује једногласно, што је подразумевало да свака чланица може да онемогући усвајање одређене одлуке из те области. Уговором из Амстердама, омогућено је да суздржани гласови не спречавају усвајање једногласне одлуке.<sup>468</sup> На тај начин, достављајући формалну изјаву о суздржаности, држава чланица је била ослобођена од обавезе спровођења дате одлуке, али истовремено има обавезу да прихвати да одлука обавезе Унију и да не омета њено спровођење, што онемогућава блокирање рада Савјета.<sup>469</sup>

Уговор из Амстердама је био значајан и за јачање политике одбране Уније, па је дефинисао постепено утврђивање заједничке одбрамбене политике, са перспективом „заједничке одбране“.<sup>470</sup> Европски савјет је добио право да може усвојити одлуку о успостављању заједничке одбране, уз свакако неопходно накнадно одобрење сваке државе чланице појединачно. Предвиђено је уједно да Европска унија користи ЗЕУ за припрему и реализацију свих одлука и активности када спроводи мисије дефинисане још Декларацијом из Петерсберга<sup>471</sup> (хуманитарне мисије, спасилачке мисије, мисије одржавања и успостављања мира и борбене мисије у кризним ситуацијама), при чему све чланице ЕУ могу равноправно да доносе одлуке и учествују у овим мисијама. Тако су Амстердамским уговором укључени Петерсбершки задаци у оквиру ЕУ. Управо то преношење задатака Западноевропске уније на Европску унију, у оквиру заједничке спољне и безбједносне политике, укључивањем „петерсбершких задатака“, те пружањем оперативних могућности Унији од стране ЗЕУ, представљало је значајан напредак у стварању и јачању војне и одбрамбене компоненте Европске уније, као и у напредовању у

---

<sup>468</sup> *Ibidem*, члан J.13, став 1.

<sup>469</sup> *Ibidem*.

<sup>470</sup> *Ibidem*, члан J.7, став 1.

<sup>471</sup> У Декларацији из Петерсберга коју су министри иностраних послова и министри одбране држава чланица ЗЕУ усвојили на састанку у Бону јуна 1992. године предвиђено је да „ЗЕУ ставе на располагање војне јединице састављене од низа њихових конвенционалних снага, у циљу учешћа у војним мисијама које ће водити ЗЕУ, а то су: мисије хуманитарног карактера или за евакуацију грађана, мисије одржавања мира, борбене мисије за регулисање кризних ситуација, укључујући и операције поновног успостављања мира“. Видјети више у: Western European Union, Council of Ministers, Bonn, 19 June 1992, Petersberg Declaration.

правцу интеграције ЗЕУ у ЕУ.<sup>472</sup> Тако је ЗЕУ институционализована као војна компонента ЕУ, при чему је имала надлежност да припреми и реализује одлуке и акције Уније везане за питања одбране, у циљу рјешавања криза, а предузимајући мисије дефинисане Декларацијом из Петерсбурга. Томе су се противиле неке чланице, попут Велике Британије и Данске, које су сматрале да би јачање Уније у области политике безбједности негативно утицало на њихове односе са НАТО савезом. Оне су уједно страховале да би напредак европске интеграције у тој области могао бити протумачен као подривање улоге НАТО-а. Са друге стране, Аустрија, Шведска, Финска и Ирска нису жељеле да се Европска унија оријентише ка стварању европског војног блока.

Унија се обавезала и да ће јачати тјешње институционалне односе са Западноевропском унијом, док интеграцију ЗЕУ у ЕУ третира члан J.7. Амстердамски уговор потврђује право Уније да од ЗЕУ затражи да разради и изучава одлуке и акције Уније са одбрамбеним импликацијама, с тим што то опште правило, конкретизује за сваки случај посебно акција и одлука којима се извршавају петерсбершки задаци. Европски савјет доноси смјернице којим се у тим случајевима дефинише однос ЕУ према ЗЕУ. Савјет, у сагласности са органима ЗЕУ, усваја нужне практичне аранжмане.<sup>473</sup>

Амстердамским уговором је ојачана сарадња у области политике одбране будући да је Европском савјету додијељена надлежност да израђује и спроводи заједничке одбрамбене политике, нарочито у погледу наоружања.<sup>474</sup> Свакако, предвиђено је да развој сарадње у тој области ни на који начин не смије угрозити НАТО, као и да државе које то и даље желе, имају право да остану неутралне (као што су Шведска, Аустрија, Финска и Ирска.) Још је Мастрихтски уговор дефинисао да спољна и безбједносна политика Уније неће утицати на карактер одбрамбене и безбједносне политике својих чланица и да ће Унија поштовати обавезе чланица које проистичу из њиховог чланства у НАТО савезу, што је потврђено и Амстердамским уговором.<sup>475</sup>

---

<sup>472</sup> Притом, треба се подсетити да ЕУ и ЗЕУ немају исте државе чланице. Државе чланице ЕУ: Данска, Финска, Ирска и Шведска имају само статус посматрача у ЗЕУ. Исланд, Норвешка и Турска су придружени чланови ЗЕУ али нису чланице Европске уније.

<sup>473</sup> Уговор из Амстердама усвојен 1997. године, члан J.7.

<sup>474</sup> *Ibidem*, члан J.7.

<sup>475</sup> *Ibidem*, члан J.7, став 1.

Уколико се анализирају свеукупне промјене које је Амстердамски уговор донио Европској унији,<sup>476</sup> Уговор се сагледава као велико разочарање. „Давање Европском парламенту веће моћи и проширење опсега употребе гласања квалификованом већином представљало је важне промјене, али није утицало на повећање ефикасности, кредибилитета и легитимности Европске уније“.<sup>477</sup> Уколико се сагледава допринос јачању области ЗСБП, у односу на Мастрихтски уговор, Уговор из Амстердама представља значајан напредак. Увео је нове инструменте, ширу употребу већинског одлучивања, механизам конструктивног уздржавања, док се његов значај огледа и у оснивању позиције Високог представника и Јединице за планирање и рана упозорења у секретаријату Савјета, те посебно увођење заједничке стратегије, као новог инструмента. Након усвајања уговора у Амстердаму, Европска унија је усвојила значајан број заједничких стратегија, од којих су посебно значајне биле стратегије које су се односиле на Русију, државе Западног Балкана и Медитеран.

То што је чланом J.1. Амстердамског уговора предвиђено да Европска унија „дефинише и спроводи заједничку спољну и безбједносну политику, која покрива све области спољне политике и безбједности“, упућује на закључак да је на тај начин Уговор о ЕУ, ЗСБП сагледавао и развијао као политику Уније, а не само као процес усклађивања или приближавања националних спољних политика чланица, што је у дотадашњој пракси био случај, а што је претходним Мастрихтским уговором било и омогућено. Значај усвајања Амстердамског уговора огледао се и у унапређењу политике одбране. Наиме, укључивање тзв. петерсбершких задатака у ЕУ представљао је значајан напредак у стварању и јачању војне и одбрамбене компоненте Уније, посебно имајући у виду пристанак неутралних држава чланица.

---

<sup>476</sup> Амстердамским уговором је оснажено учешће Европског парламента у процесима одлучивања (рефомисан је законодавни поступак), укључени су Европски савјет, Савјет министара, Комисија и Европски парламент у заједничку спољну и безбједносну политику, при чему је дошло до одређеног приближавања трећег стуба супранационалним оквирима првог стуба: уведено је поглавље IV трећег дијела Уговора о оснивању Европске заједнице о визама, азилу, имиграцији и осталим политикама које се односе на слободно кретање лица, укључујући и судску сарадњу у грађанским стварима. Видјети више у: Будимир Кошуткић, *Основи права Европске уније*, *op. cit.*, стр. 42.

<sup>477</sup> Дезмон Динан, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, *op. cit.*, стр. 174.

## 2.6. Од спољне политике ка политици одбране

Због неуспјешног дјеловања ЕУ у кризи у Босни, неинтревенисања у сукобу Грчке и Турске у Егејском мору 1996. године, слабог одговора у случају косовске кризе, мимоилажењу чланица у спољнополитичким ставовима и интересима по питању многих криза,<sup>478</sup> чланице ЕУ ће одлучити да више пажње посвете јачању своје безбједносне политике, и то изградњом европске одбрамбене и безбједносне политике. Пресудну улогу у том процесу је имао француско-британски самит одржан у Сен-Малоу 1998. године, чијим закључцима је дефинисана јасна потреба за јачањем капацитета Европске уније за аутономно вођење војних операција путем ангажовања националних снага чланица или спољних снага у оквиру НАТО-а. Како је у тада усвојеној Декларацији наведено, „ЕУ би требало да има на сопственом располагању кредибилне војне капацитете за регулисање криза на европском простору и адекватну улогу у међународној безбједности“.<sup>479</sup> Иако је развој безбједносне и одбрамбене политике ЕУ увијек дефинисан у оквирима НАТО савеза, тај самит је примат дао потребама ЕУ да аутономно води војне операције снагама и средствима својих држава чланица, или да дјелује у мултилатералним акцијама НАТО савеза.<sup>480</sup> То је даље изискивало потребу за преношењем оперативних надлежности са војне структуре (ЗЕУ) на цивилну структуру (ЕУ) и на њено институционално услашавање.<sup>481</sup>

Дакле, кључни циљеви усвојене Декларације подразумијевали су став да би Унија требало да посједује пуну и адекватну улогу на међународној сцени, због чега се од Европског савјета тражило да донесе одлуку о развоју европске безбједносне и одбрамбене политике у оквиру заједничке спољне и безбједносне политике. Уједно, у Декларацији је наведен став да Унија мора да оформи сопствене капацитете за аутономну акцију, које би биле базиране на кредибилним војним снагама, средствима и спремности

---

<sup>478</sup> Видјети IV поглавље дисертације.

<sup>479</sup> Joint Statement by the British and French Governments, Franco-British Summit, Saint-Malo, France, 4 December, 1998.

<sup>480</sup> Наведено рјешење је, по оцјенама многих аутора, директна посљедица немоћи Европске уније и њеног војног крила, Западноевропске уније, да адекватно реагују на кризу насталу на простору бивше СФРЈ. Видјети више у: Милутин Јањевић, *Спољна политика Европске уније*, op. cit, стр. 172.

<sup>481</sup> *Ibidem*, стр. 42.



за њихову употребу, како би могла да одговори на међународне кризе. Тежило се да Европска унија може да предузима аутономне војне акције када НАТО савез у цјелини није заинтересован за ангажовање својих снага. „Ова француско-британска иницијатива имала је за циљ да створи оперативни одбрамбени капацитет за Европску унију“.<sup>482</sup>

Самит одржан у Ст. Малоу имао је посебан значај за изградњу безбједносне и одбрамбене компоненте. Један од његових иницијатора је била Велика Британија, при чему је, готово традиционално, била супротстављена идејама изградње самосталне европске одбране. Уз Велику Британију и Холандију (тзв. „атлантисти“), Британија је инсистирала на ослањању европске безбједности на НАТО и сарадњу са Сједињеним Америчким Државама, док су се тзв. „евро-центристи“, као што су биле, на примјер Француска и Белгија, залагали за веће осамостаљивање Европљана у политици безбједности и одбране. Развој и напредовање у спровођењу ЗСБП је додатно отежавала неутрална орјентација одређеног броја чланица, попут Шведске, Финске, Аустрије и Ирске. Међутим, чињеница да је управо Велика Британија организовала самит,<sup>483</sup> на којем је потенцирана потреба јачања европске одбране, што је означило преокрет у британском спољнополитичком ставу по питању изградње самосталне политике одбране, као и европских војних снага, имало је значајан утицај на јединство и одлучност осталих чланица за даље јачање ЗСБП. Закључци са тог самита су разматрани на три састанка Европског савјета, одржаним у Келну, Хелсинкију и Феири.

Самит у Келну је организован 3. и 4. јуна 1999. године. На самиту је изражена спремност држава чланица да учине „нови корак ка изградњи Европске уније“, и то развијањем ефикасног система управљања кризама под руководством ЕУ, у коме ће НАТО чланице, као и неутралне и несврстане чланице ЕУ, моћи да учествују потпуно и равноправно у операцијама ЕУ.<sup>484</sup> Зато је Европски савјет том приликом позвао европске државе да развију сопствене капацитете, како би предузимали самосталне војне операције, независно од НАТО савеза, односно, како би се „Унија оспособила за самостално

---

<sup>482</sup> Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, *op. cit.*, стр. 364.

<sup>483</sup> Тони Блер, иако атлантиста, прихватио је француски позив 1998. године. Ипак, свака иницијатива за јачењем спољне и безбједносне или политике одбране, подразумијевала је искључиво међувладину сарадњу, као основу развоја.

<sup>484</sup> Cologne European Council 3-4 June 1999. Presidency conclusions and annexes, Bulletin EU 6-1999.

дјеловање“.<sup>485</sup> Декларација из Келна предвиђа да се Савјету омогући да одлучује о предузимању акција за спречавање и управљање кризама. Декларација уједно предвиђа обавезу држава чланица да даље развијају „европске војне капацитете, на основу постојећих националних двостраних и вишестраних способности и да јачају сопствене способности дјеловања у те сврхе“.<sup>486</sup> Тако је у Келну промовисана заједничка европска безбједносна и одбрамбена политика, иницијатива сагледавана као „нови корак у изградњи Европске уније“.<sup>487</sup>

Самит одржан у Хелсинкију 1999. године је потврдио намјеру Европске уније да развија сопствене оружане снаге за управљање кризама и то као саставни дио јачања заједничке европске политике безбједности и одбране. Тиме су чланице показале намјеру да ЕУ јача сопствене способности за аутономно доношење одлука, посебно у оним ситуацијама када НАТО није у могућности или му није у интересу да покрене одређену војну операцију, као одговор на међународну кризу.

У Хелсинкију су европски лидери расправљали о начину спровођења „петерсбершких задатака“. Главни циљ хелсиншког самита подразумијевао је подстицање развоја војних снага које би биле способне за брзу мобилизацију (тзв. снаге за брзу интервенцију). Том приликом је дефинисан глобални циљ (*Headline Goal*) који је подразумијевао да се до 2003. године формирају армијске снаге од 60 000 војника, које могу бити мобилисане у року од 60 дана, у циљу пружања подршке, у трајању од најмање једне године.<sup>488</sup> Те снаге би тако биле оспособљене за спровођење мисија, дефинисаних Декларацијом из Петерсберга, због чега би снаге требало да располажу неопходним командним, обавјештајним, логистичким и осталим капацитетима за подршку. Већ наредне 2000. године, на Конференцији о добровољном ангажовању капацитета, државе чланице су изразиле спремност да Унији ставе на располагање снаге од 100 000 војника,

---

<sup>485</sup> На састанку Европског савјета у Келну јуна 1999. године одлучено је и да се Еврокорпус стави на располагање Европској унији за операције управљања кризама. На састанку у Луксембургу децембра 1999. године чланице су ту формацију трансформисале у Корпус за брзо реаговање (*Rapid Reaction Corps*), снаге које су на располагању и ЕУ и НАТО-у. Видјети више: Cologne European Council 3-4 June 1999. Presidency conclusions and annexes, Bulletin EU 6-1999.

<sup>486</sup> *Ibidem*.

<sup>487</sup> *Ibidem*.

<sup>488</sup> Helsinki European Council, 10 and 11 December 1999, Presidency Conclusions, Part II Common European Policy on Security and Defence, point 28.

400 борбених авиона и 100 објеката, као и своје националне штабове и штабове у оквиру мултинационалних снага које би омогућиле Унији да, изван НАТО структура, располаже задовољавајућим средствима командовања и контроле.<sup>489</sup>

На овом самиту је одлучено и да чланице оснују посебна тијела у оквиру Савјета, и да тако створе институционални оквир који ће омогућити Унији стратешко управљање операцијама. Декларација је уједно иницирала оснивање Механизма за развој капацитета (*Capabilities Development Mechanism*), који би имао надлежност спречавања дуплирања капацитета између ЕУ и НАТО, као унапређења комуникације између њих.<sup>490</sup> У циљу стварања адекватних услова за самостално доношење одлука, Европски савјет је у Хелсинкију усвојио одлуку о оснивању три стална војно-политичка органа, задужена за спровођење њене безбједносне и одбрамбене политике: Комитета за политичко-безбједносна питања (чине га национални представници), Војног комитета (чине га начелници врховних заповједништава) и Војног штаба (чине га војни службеници који имају задатак да прате безбједносну ситуацију, да пружају помоћ у процесу стратешког планирања и одржавају везе са националним и мултинационалним војним штабовима).<sup>491</sup>

Закључци састанка Савјета одржаног у Санта Марија де Феири уређују војне аспекте управљања кризама, дефинишу глобалне (*Headline Goal*) и циљеве војних капацитета (*Collective Capability Goals*), те биљеже напредак у функционисању привремених органа. Кључни циљ је био успостављање сталних органа, као и дефинисање оперативних капацитета Европске уније.<sup>492</sup> Том приликом је одлучено да државе чланице обезбиједe 5 000 полицајаца до 2003. године, за учествовање у УН-овим или ОЕБС-овим међународним мисијама превентивног карактера.<sup>493</sup>

Тако се Европска унија од 1999. године све више усмјеравала ка томе да се развије и профилише као војна сила, чему је допринио развој заједничке спољне и безбједносне политике, као интегралног дијела спољне политике Уније, те развој снага за брзу

---

<sup>489</sup> Видјети више: Милутин Јањевић, *Спољна политика Европске уније*, op. cit, стр. 175.

<sup>490</sup> *Ibidem*.

<sup>491</sup> *Ibidem*.

<sup>492</sup> Santa Maria Da Feira, European Council 19 and 20 June 2000, Conclusions of the Presidency, Part C: Common European Security and Defence Policy, point 6-12.

<sup>493</sup> *Ibidem*, point 11.

интервенцију, чиме се Унија оспособила да војно интервешнише у случајевима када чланице процијене да је њихова безбједност угрожена.

Оно што је, у највећој мјери, изазвало опредјељење европских држава да формирају Европске снаге за брзу интервенцију, било је неславно дјеловање Европске уније у рјешавању Косовске кризе. Криза је показала снагу САД-а у војном дјеловању и рјешавању кризе, за разлику од Европске уније која је, још једном, „остављена по страни“. Ипак, криза је уједно подстакла европске лидере на одлучнију ријешеност за војно оспособљавање Уније.<sup>494</sup>

Формирањем Европских снага за брзу интервенцију, европске државе су жељеле да јачају способност Уније да сама рјешава кризне ситуације, те да се мање ослањају на НАТО и политику Сједињених Америчких Држава. Многе државе чланице, у првом реду Француска, су отворено биле против превеликог „ослањања“ и подржавања америчке политике. Жак Ширак (*Jacques Chirac*) је 1998. године рекао: „Европа би морала бити способна да успостави свој политички ауторитет на међународној сцени тако да стварно обликује европску одбрану“.<sup>495</sup> Подсјетићемо да је још у Платформи Западноевропске уније о европским безбједносним интересима исказано да ће „конструкција интегрисане Европе остати недовршена све док не укључи безбједност и одбрану“.<sup>496</sup>

Европска комисија је 1997. године усвојила документ Агенда 2000, у којем је Унија дефинисала кључне циљеве развоја и то: постизање политичког и монетарног јединства држава чланица Уније, развој заједничке спољне и безбједносне политике и *успостављање европских снага за спровођење те политике*.<sup>497</sup> Тако је Европска комисија 2000. године иницирала формирање снага за брзу интервенцију које би биле оспособљене да брзо и ефикасно интервенишу у управљању кризама, изван Европске уније. Европски парламент је исте године усвојио резолуцију којом је дао подршку за формирање војних снага за брзо реаговање. Европске снаге за брзу интервенцију представљају војне снаге чланица Уније, које су способне за извршење свих задатака дефинисаних Декларацијом из

---

<sup>494</sup> Видјети више: Дезмон Динан, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, op. cit, стр. 558.

<sup>495</sup> Весна Кнежевић-Пређић, *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија*, op. cit, стр. 153.

<sup>496</sup> Western European Union, Platform on European Security Interests, The Hague, 27 October 1987, Article 2.

<sup>497</sup> Agenda 2000: for a stronger and wider Union, European Commission, 1997.

Петерсбурга. Предвиђено је да те снаге броје око 50-60 хиљада војника, при чему би саме операције водила и надгледала Европска унија. Снаге је требало да буду формиране 2003. године. Међутим, убрзо се видјело да су циљеви који се тичу формирања европских војних снага тешко остварљиви. Концепт стварања јединствених европских снага за брзо дјеловање није заживио већ је подразумијавао искључиво сарадњу оружаних снага држава чланица, при чему су снаге остајале под заповједништвом своје државе, а не Европске уније.<sup>498</sup>

Без обзира на то, државе чланице ЕУ су биле свјесне чињенице да могућности за аутономно доношење одлука, као и развој адекватних војних способности за њихово спровођење, представљају неопходан услов за успјешно спровођење мисија, у оним случајевима када ЕУ интервенише у областима у којима НАТО није ангажован. Зато су усвојили уговор у Ници који је био значајан за даљи развој те области. Уговор је потписан 26. фебруара 2001. године, али је ступио на снагу тек 1. фебруара 2003. године, усљед проблема који су се јавили у поступку ратификације у Републици Ирској. Сматрајући да одредбе првобитног Уговора предвиђају превелик губитак националног суверенитета, што би могло утицати на њихов статус неутралности, Ирци су гласали против Уговора. Уговор ће 2002. године бити одобрен на другом ирском референдуму. Промјене које је донио уговор из Нице се у највећој мјери односе на први стуб, тј. на њен институционални оквир, како би се европске институције прилагодиле промјенама насталим уочи пријема 10 нових чланица 2004. године.<sup>499</sup>

Када је у питању област спољне политике, Уговором из Нице су комплетиране одредбе Мастрихтског уговора (поглавље V), које се тичу заједничке спољне и безбједносне политике. Такође, тим уговором је модификована и европска одбрамбена и безбједносна политика, која је развијана као саставни дио заједничке спољне и безбједносне политике. Кључне промјене ове области подразумијевале су увођење модела интензивније сарадње држава чланица у области заједничке спољне и безбједносне политике,<sup>500</sup> измјене процедуралних правила гласања у Савјету,<sup>501</sup> јачање улоге Високог

---

<sup>498</sup> Видјети IV поглавље дисертације.

<sup>499</sup> Уговор из Нице усвојен 2001. године.

<sup>500</sup> Видјети поглавље 3.4. дисертације о флексибилним облицима сарадње.

представника за заједничку спољну и безбједносну политику, дефинисање институције Политичког и безбједносног одбора, као сталног тијела за одбрамбену политику, Војног одбора и Генералштаба ЕУ, те формирање сталних политичких органа.<sup>502</sup>

Члан 17. Уговора из Нице предвиђа да заједничка спољна и безбједносна политика укључује сва питања која се тичу безбједности Уније, укључујући и дефинисање заједничке одбрамбене политике, која може довести до колективне одбране, о чему одлуку доноси Европски савјет. Тим чланом је, такође, предвиђено да, налик на претходна уговорна рјешења, политика Уније неће прејудуцирати специфичан карактер безбједносне и одбрамбене политике држава чланица и да ће поштовати обавезе појединих чланица које сматрају да њихова заједничка одбрана треба бити реализована у оквиру НАТО савеза. Ипак, таква рјешења су давала знатну слободу државама чланицама да сами процјењују потребе Уније у тој области, да се руководе сопственим интересима. Тај члан, такође, предвиђа да ће чланице подржавати даље уобличавање заједничке одбрамбене политике и сарадњу на пољу наоружавања.<sup>503</sup>

У Ници су дефинисане основе дјелотворне европске безбједносне и одбрамбене политике, које ће чинити европски безбједносни и одбрамбени идентитет у оквиру НАТО-а.<sup>504</sup> Државе чланице су жељеле да операционализују област ЕБОП, па су у оквиру заједничке спољне и безбједносне политике предвидјеле предузимање координисаних цивилних и војних мјера у циљу спречавања конфликта и рјешавања кризних ситуација. Како би тај циљ био реализован, предвиђено је оснивање снага за брзу интервенцију од 60 000 војника.<sup>505</sup>

Јачање европске безбједносне и одбрамбене политике било је директно повезано са питањем преношења капацитета ЗЕУ на ЕУ, јачањем оперативних способности Европске

---

<sup>501</sup> Примјена обавезујуће једногласности при доношењу одлука из области заједничке спољне и безбједносне политике је ограничена само на случајеве када Савјет доноси одлуке о питањима унутрашњег или спољног карактера.

<sup>502</sup> Уговор из Нице усвојен 2001. године, члан 25.

<sup>503</sup> *Ibidem*, члан 17.

<sup>504</sup> *Ibidem*, члан 17.

<sup>505</sup> *Ibidem*.

уније,<sup>506</sup> дефинисањем војне структуре ЕУ, као и евентуалним посљедицама које тај процес може имати по односе ЕУ и НАТО-а. С тим у вези, трансформација развоја европске одбране представљала је процес који подразумијева коегзистенцију двије организације,<sup>507</sup> што је изазивало одређене нејасноће, прије свега у дефинисању начина на који земље чланице делегирају своје снаге за мисије ЗЕУ, али и у успостављању демократске контроле заједничке европске безбједности и одбране.<sup>508</sup>

Уговором из Нице, Европска унија је добила „војни и стратешки концепт“,<sup>509</sup> као и војну команду, али није добила европску војску и није успјела да обезбиједи средства за рјешавање кризних ситуација. Државе чланице су те које, на основу аутономно донијетих одлука, стављају на располагање Унији националне контингенте и обезбјеђују средства за управљање кризама.<sup>510</sup> Дакле, кључни проблем је немогућност аутономног дјеловања. Унија је могла дјеловати својим средствима, у случајевима када јој државе чланице ставе на располагање снаге, или средствима које јој НАТО стави на располагање.<sup>511</sup>

Важност усвајања Уговора из Нице за област ЗСБП, огледала се у томе што је он омогућио постепено дефинисање надлежности за политику одбране, али је довео и до одређеног помака ка наднационалном доношењу одлука, омогућавајући ограничену улогу Комисије у дефинисању дневног реда, повећањем иницијативе и координације предсједавајућег Савјета и Високог представника за ЗСБП. Уједно је омогућено већинско гласање за извршавање одлука и проширени су инструменти за спровођење ЗСБП, како би на тај начин било омогућено јединствено дјеловање чланица Уније на међународној сцени. Без обзира на то, ЗСБП је и даље остала област политике међувладине сарадње,

---

<sup>506</sup> Савјет министара ЗЕУ је на састанку одржаном у Марсеју, новембра 2000. године донио одлуку о заустављању оперативног јачања ЗЕУ. Видјети више у: Declaration by the WEU Council of Ministers (Marseille, 13 November 2000), закључак 1.

<sup>507</sup> ЗЕУ је задржала статус међународне организације и наставила је да спроводи надлежности дефинисане чланом V Бриселског уговора из 1948. године.

<sup>508</sup> Рјешење је дефинисано Уговором из Нице додјеливањем условне буџетске снаге Парламенту Уније у односу на заједничку политику безбједности и одбране. Уједно је дефинисана и обавеза Високог представника за спољну и безбједносну политику да обавјештава и консултује Парламент о питањима која се односе на мисију из Петерсберга. Видјети више у: Уговор из Нице усвојен 2001. године, члан 27д.

<sup>509</sup> *Ibidem*, члан 25.

<sup>510</sup> Милутин Јањевић, *Спољна политика Европске уније*, *op. cit.*, стр. 45.

<sup>511</sup> Европски парламент је на засиједању 10. априла 2003. године изразио жаљење због „подјеле између држава чланица о најважнијим питањима из области спољне политике и предложио дефинисање нове архитектуре европске одбране, која ће подразумијевати редефинисање односа између ЕУ и НАТО-а у области одбране“. Видјети више у: Милутин Јањевић, *Спољна политика Европске уније*, *op. cit.*, стр. 265.

будући да је Савјет за опште послове и даље био кључни орган, како у законодавним, тако и у извршним поступцима, док је консензус и даље био кључно правило доношења одлука.<sup>512</sup>

За свеукупан развој ЗСБП и ЕБОП, уговор из Нице се сагледава као разочарање, будући да није донио ништа више од одређених промјена у структури институција (повећање Европске комисије и Европског парламента и измјене у прерасподјели гласова у Савјету министара).<sup>513</sup> Колико је ЕУ постигла успјеха на плану операционализације безбједносне политике и политике одбране, биће објашњено у оквиру IV поглавља дисертације.

---

<sup>512</sup> Видјети више: Уговор из Нице усвојен 2001. године.

<sup>513</sup> Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, op. cit, стр. 64.



### III Концепт спољне политике у XXI вијеку и Европска унија

#### 3.1 Заједничка спољна и безбједносна политика у Лисабонском уговором

Оснивачки уговори Европских заједница као и уговори из Мастрихта, Амстердама и Нице, којима је дефинисана постепена конституционализација Европске уније, обављали су функције нератификованог Устава ЕУ. Уговори су често називани уставним повељама иако се тај термин избјегавао, у највећој мјери из политичких разлога.

Државе чланице нису биле задовољне рјешењима понуђеним у Уговору из Нице, као ни ранијим уговорима. „Правни и политички идентитет Европске уније, отворен Уговором из Мастрихта, остао је неразријешен. Постојала је права збрка надлежности Уније, остваривана бројним процедурама с више од тридесет осам могућих комбинација гласања у Савјету министара, с учешћем Европског парламента или без њега, од којих су двадесет двије законодавне процедуре“.<sup>514</sup> Зато су, у периоду од усвајања уговора у Ници до Лисабона, постојале многобројне иницијативе за реформу Европске уније, односно, дубљу реформу институција ЕУ и јачање њихових овлашћења и надлежности.

Тако ће 2000. године бити усвојена Декларација о будућности Европе,<sup>515</sup> која је усвојена као анекс Финалног акта Уговора. Декларација је обухватала позив широком аудиторијуму на расправу о будућности Уније.<sup>516</sup> Потом, Европски савјет је на засиједању децембра 2001. године усвојио Декларацију из Лакена, која је представљала програмски документ о будућности Европске уније.<sup>517</sup> У Декларацији су изнијета очекивања грађана да Европска унија добије значајнију улогу на међународном плану, као и да се у оквиру њених механизма функционисања обезбиједи више демократичности, транспарентности

---

<sup>514</sup> Будимир Кошутих, *Основи права Европске уније*, *op. cit.*, стр. 44.

<sup>515</sup> Уговор из Нице усвојен 2001. године, Декларација о будућности Европске уније.

<sup>516</sup> *Ibidem*, члан 3.

<sup>517</sup> Конвенција о будућности Европе је представљала посебан међународни форум који је окупљао представнике држава чланица, представнике држава кандидата, нечланица и институција, али и стручна лица која су раправљала о нацрту Устава. Конвенцијом о будућности Европе је руководио Валери Жискард д'Естен. Конвенција је одржала 26 пленарних засиједања и оформила 11 радних група.

и ефикасности.<sup>518</sup> Та Декларација је израђена под јаким утицајем њемачког уставног модела, са јасно подијељеним надлежностима између савезне државе и федералних јединица, што је требало да буде модел за организацију Европске уније и јасно разграничење надлежности између Уније и држава чланица.<sup>519</sup>

Конвенција о будућности Европе ће припремити Нацрт Устава ЕУ. Основна идеја његовог усвајања била је замјена постојећих уговора и докумената, који су уређивали различите области дјеловања Европске уније, те омогућавање транспарентнијег, ефикаснијег и демократичнијег дјеловања Уније. Устав је требало да буде јединствени правни акт који би укинуо дотадашње уговоре европских заједница, као и уговоре из Матрихта, Амстердама и Нице, који би укинуо тростубну структуру и покушао да поједностави уставну регулативу Уније, иако су многи сматрали да би и такав модел био компликован и нејасан грађанима. Текст Устава је прошао редовну процедуру. Усвојио га је Европски савјет у Солуну јуна 2003. године, потом је октобра 2004. године потписан од стране шефова држава чланица, након чега је кренуо поступак ратификације у државама чланицама. У Шпанији су грађани гласали за Устав (20. фебруара 2005. године), али су у Француској (29. маја 2005. године) и Холандији (1. јуна 2005. године) грађани гласали против, због чега ће даљи процес ратификације бити заустављен. Неуспјех Уговора о Уставу за Европу указао је на неспремност држава чланица и грађана Уније за велике промјене, при чему је Унија доживјела велику институционалну кризу. „Неуспјех процеса ратификације потврдио је да Унија, као наднационални систем јединства различитости, очигледно није била спремна за искорак ка политичкој интеграцији.“<sup>520</sup> Притом, било је јасно да су око усвајања Устава, као веома амбициозног пројекта, постигле сагласност владе чланица, али не и грађани.

Неусвајање Устава се категорише као велика изгубљена шанса, будући да је њиме био предложен значајан напредак у превазилажењу проблема комунитаризације заједничке спољне и безбједносне политике. Уговор о Уставу ЕУ је предлагао, уз укидање

---

<sup>518</sup> Laeken Declaration on the future of the European Union, Presidency Conclusions European Council meeting in Laeken 14 and 15 december 2001, part: *The expectations of Europe's citizens*; part: II. Challenges and reforms in a renewed Union.

<sup>519</sup> Gordana Đurović, „Montenegro in XXI century – in the era of competitiveness“, op. cit, p. 70.

<sup>520</sup> *Ibidem*, p. 71.

тростубне структуре Уније, и прегруписавање свих одредби које су се тичале спољног дјеловања Уније. Тако су спољне активности Уније обједињене у оквиру једног поглавља, које је требало да обухвати: заједничку спољну и безбједносну политику, заједничку безбједносну политику и политику одбране, заједничку трговинску политику, сарадњу са трећим земљама и хуманитарну помоћ и закључивање међународних уговора.<sup>521</sup> Устав је такође предвиђао увођење позиције министра спољних послова, што је претпостављало обједињавање функције Високог представника и комесара за спољне послове.<sup>522</sup> Министру спољних послова је Устав повјерио надлежности предједавања Савјетом спољних послова, вођење заједничке спољне и безбједносне политике, спољнополитичко представљање Уније и овлашћења усмјерена на кохерентност различитих спољних активности Уније.<sup>523</sup> Устав је предвиђао и правни субјективитет за Европску унију, како би се јасније дефинисао њен међународноправни идентитет и профилација озбиљног међународног спољнополитичког актера.<sup>524</sup> Наведене промјене које је иницирао Устав имале су за циљ да обезбиједи кохерентност између спољне политике и спољних односа и да повећају ефикасност и прецизност у припреми и реализацији спољнополитичких активности Европске уније.<sup>525</sup>

Услјед неуспјеха Уговора о Уставу за Европу, Група експерата, на чијем челу се налазио потпредсједник Конвенције о будућности Европе, Ђулијано Амато, била је ангажована на изради новог, реформског Уговора. Група је имала за циљ да „ојача дјелотворност и легитимитет Европске уније“. Та радна група је настојала да „задржи највише што може од планиране садржине Устава за Европу, уз истовремено брисање свих одредаба које својом садржином подсећају на симболе и појмове нације-државе“.<sup>526</sup> Нацрт реформског уговора садржао је два текста: текст Уставног уговора („Устав за Европу“) и текст постојећих конститутивних уговора. Тако су Реформски уговор о измјени Уговора о Европској унији и Уговор о оснивању Европске заједнице, у форми амандмана на постојеће уговоре, потписале чланице у Лисабону 13. децембра 2007.

---

<sup>521</sup> Treaty establishing a Constitution for Europe, Official Journal of the European Union on 16 December 2004 (C series, No 310), Title V – The Union's External Action.

<sup>522</sup> *Ibidem*, члан III-296.

<sup>523</sup> *Ibidem*, члан III-296, став 1 и 2.

<sup>524</sup> *Ibidem*, члан I-7.

<sup>525</sup> *Ibidem*, члан III-318.

<sup>526</sup> Будимир Кошутин, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 46.

године. Притом, Уговор о Европској унији је задржао своје име, док је Уговор о оснивању Европске заједнице преименован у Уговор о функционисању Европске уније. Материја из бившег другог стуба се нашла у Уговору о Европској унији, док је материја трећег стуба, раније уређена Уговором о Европској унији, садржана у Уговору о функционисању Европске уније.<sup>527</sup> Разлог томе јесте укидање дотадашње тростубне структуре ЕУ. Због неуспјелих референдума приликом ратификације „Устава за Европу“, државе чланице су се определијиле да реформски уговор ратификују без одржавања референдума, посредством парламентарне ратификације. Једино је Ирска, због својих уставних ограничења и става свог Врховног суда о том питању, спровела референдум у циљу ратификације Лисабонског уговора. Први референдум у Ирској, 12. јуна 2008. године био је неуспјешан. Други референдум је одржан октобра 2009. године, при чему је Ирска претходно добила гаранције да јој неће бити ограничена њена овлашћења у пореској политици, војној неутралности и етичким питањима (као што је на примјер било питање абортуса). Тако је, на састанку Европског савјета у јуну 2009. године, одлучено да се закључи посебан Протокол са Ирском о гаранцијама које су јој признате на сједници Европског савјета у децембру 2008. године.<sup>528</sup> Тако је Лисабонски уговор ступио на снагу 1. децембра 2009. године.

Како бисмо сагледали значај рјешења које је донио Лисабонски уговор по развоју европске интеграције, посебно у области ЗСБП, навешћемо кључне разлике у односу на раније предложени Устав.

У Лисабонском уговору се не користи ријеч „устав“. Умјесто функције *министра спољних послова ЕУ*, која је била предвиђена Уставом, задржана је постојећа функција Високог представника за спољне послове и политику безбједности, али без дотадашње одреднице „заједничка“ у његовом називу. Такође, преименовани су и правни акти из Устава за Европу: „европски закон“ и „европски оквирни закон“ су преименовани у постојеће термине „уредба“, „упутство“ и „одлука“. Одредба о супрематији права Европске уније, предвиђена у Уставу за Европу, је изостављена. Конференција

---

<sup>527</sup> Уговор о Европској унији усвојен у Лисабону.

<sup>528</sup> Protocol on the concerns of the Irish people on the Treaty of Lisbon, Official Journal of the European Union L 60/131. О процедурама и дешавањима које су претходиле усвајању Лисабонског уговора видјети више у: Будимир Кошутећ, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 49.

представника влада држава чланица је усвојила посебну Декларацију којом се потврђује супрематија права ЕУ, позивајући се на судску праксу Европске уније.<sup>529</sup> У Уговору, усвојеном у Лисабону, изостале су одредбе о симболима Уније које су биле саставни дио Устава за Европу (застава, химна, Дан Европске уније).<sup>530</sup> Ово је био јасан сигнал да државе чланице немају државотворне аспирације када је у питању даљи развој Уније. ЕУ остаје међународна организација, док су оснивачки уговори, уговори међународног права.

Лисабонским уговором је у значајној мјери поједностављена изузетно сложена структура Уније, обједињавањем три стуба у једну јединствену творевину. Међутим, нису нестале разлике између различитих европских политика у односу на правне инструменте који их регулишу и надлежности које имају државе чланице, односно Унија. Ово је посебно изражено код заједничке спољне и безбједносне политике, која је остала изван главног корпуса права Уније.<sup>531</sup> Многобројним измјенама у структури Уније,<sup>532</sup> које прописује Лисабонски уговор, долази до знатног приближавања првог и трећег стуба, док заједничка спољна и безбједносна политика, односно, некадашњи други стуб, остаје издвојен.<sup>533</sup> Наиме, ЗСБП се и даље разликује по посебним поступцима за доношење одлука у овој области, али и по томе што Европски суд готово да нема надлежности у том подручју.

---

<sup>529</sup> Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, Treaty of Lisbon, Official Journal of the European Union L 60/131.

<sup>530</sup> Касније ће 16 држава чланица усвојити Декларацију о симболима Европске уније у којој се наводи да су за њих симболи припадности заједници грађана Европске уније: застава, коју чини круг од 12 звјездица на плавој позадини, химна „Ода радости“ из Девете Бетовенове симфоније, слоган „Уједињени у различитости“, еуро као валута Европске уније и Дан Европе 9. мај. Интересантна је чињеница да ту Декларацију није усвојила Француска, док Њемачка, на примјер, јесте. Видјети више у: Declaration by the Kingdom of Belgium, the Republic of Bulgaria, the Federal Republic of Germany, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the Italian Republic, the Republic of Cyprus, the Republic of Lithuania, the Grand-Duchy of Luxembourg, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Austria, the Portuguese Republic, Romania, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic on the symbols of the European Union. Official Journal C 326, 26/10/2012 P. 0001 – 0390.

<sup>531</sup> Владимир Медовић, *Међународни споразуми у праву Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2009, стр. 188.

<sup>532</sup> Кључне измјене у структури Уније које је предвидио Лисабонски уговор се односе на ширење наднационалне методе одлучивања на сарадњу у полицијским стварима, гдје Европски Парламент добија законодавну улогу, а Савјет министара доноси одлуке квалификованом већином, док се надлежност Европског суда шири на све предмете из подручја сарадње у правосуђу и унутрашњим пословима. Видјети више у: Синиша Родин, Тамара Тапета, Ирис Голднер Ланг, *Реформа Европске уније, Лисабонски уговор*, Народне новине, Загреб, 2009. године, стр. 4.

<sup>533</sup> Одредбе које се односе на заједничку спољну и безбједносну политику садржане су у оквиру двије главе: „Опште одредбе о спољном дјеловању Уније“ и „Посебне одредбе о заједничкој спољној и безбједносној политици“. Видјети: *Consolidated Texts of the EU Treaties as Amended by the Treaty of Lisbon*, (2007/C 306/01).

Без обзира на то, значај Лисабонског уговора се огледа у његовом кључном циљу да креира ефикасније механизме за дјеловање ЕУ на међународном плану. Највише новина које је донио Уговор односе се на област заједничке спољне и безбједносне политике и јачање улоге ЕУ, као актера на међународној сцени.<sup>534</sup> Уговором се ојачао положај Високог представника за спољне послове и политику безбједности, који је постао и потпредседник Европске комисије, у циљу веће видљивости и постизања кохерентнијег дјеловања Уније у међународним односима.<sup>535</sup> Ојачан је положај Европског савјета увођењем функције Председника Европског савјета, умјесто дотадашњег председавајућег који се, по систему ротације, мијењао на сваких шест мјесеци, како су се мијењале и државе које су Савјетом председавале.<sup>536</sup> Уговором је основана Служба за спољне послове.<sup>537</sup> Уговор је политику одбране дефинисао кроз заједничку безбједносну и одбрамбену политику. Чињеница да је Унија Лисабонским уговором коначно стекла својство правног лица<sup>538</sup> је и са аспекта јачања ЗСБП важна, будући да је то ојачало улогу Уније, као и њене преговорачке позиције у свеукупним спољним односима.

Функција Високог представника за спољне послове и безбједносну политику је настала спајањем раније функције Високог представника и Европског комесара за спољне односе. Он је данас председавајући Савјета за спољне послове и потпредседник Комисије, што многи образлажу као посљедицу неуспјеле идеје о стварању функције министра спољних послова из Уговора о Уставу.<sup>539</sup> Са друге стране, тиме се тежило да се, што је више могуће, постигне идеја да ЕУ на међународној сцени говори једним гласом,

---

<sup>534</sup> Сматра се да се чак педесет одсто измјена у Уговору о Европској унији односи на област ЗСБП. Видјети више у: Nicole Alecu de Flers, „The Provisions on CFSP and CSDP in Lisbon Reform Treaty: Stumbling Blocks or Milestones?“, *Institute for European Integration Research*, Austrian Academy of Sciences, 2008, према: Владимир Атељевић, Уговор из Лисабона и спољна и безбедносна политика ЕУ, у: Тања Мишчевић (ур), *Уговор из Лисабона, Сигурна лука или почетак новог путовања*, Службени гласник, Београд, 2010. године, стр. 130.

<sup>535</sup> Уговор о Европској унији усвојен у Лисабону, члан 18, став 4.

<sup>536</sup> Председника бира Европски савјет из редова својих чланова и то на период од двије и по године, уз могућност поновног избора. Избор се врши квалификованом већином гласова држава чланица, при чему је та функција неспојива са националним функцијама, што значи да председник Савјета не може бити неко од актуелних шефова влада држава, чланова Европског савјета. Председник има готово само процедурална и репрезентативна овлашћења. Видјети више: Уговор о Европској унији усвојен у Лисабону, члан 15.

<sup>537</sup> *Ibidem*, члан 16, став 6.

<sup>538</sup> Чланом 47. УЕУ дефинисано је да „Европска унија има својство правног лица“. Сходно члану 335. УФЕУ „у свакој држави чланици, Унија има најширу правну способност која се признаје правним лицима. У складу са националним правним прописима, она може да стиче покретну и непокретну имовину, као и да буде странка у судском поступку“. Чланом 47. УЕУ се утврђује међународноправни субјективитет, чиме Унија има могућност стицања међународних права и обавеза.

<sup>539</sup> Уговор о Европској унији усвојен у Лисабону, члан 18, ставови 1-4.

да се обезбједи што кохерентније и досљедније дјеловање Уније у области спољне и безбједносне политике.

Високи представник је надлежан да предлаже и спроводи спољну и безбједносну политику, сходно инструкцијама и одобрењу Савјета министара.<sup>540</sup> Дакле, Европски савјет и даље дефинише општа начела заједничке спољне и безбједносне политике, укључујући и питања која имају импликације на питања одбране. Високог представника бира Европски савјет квалификованом већином, уз сагласност предсједника Комисије. Европски савјет га може истим поступком смијенити. О његовом коначном избору изјашњава се Европски парламент давањем сагласности на избор Комисије у цјелини. Његове надлежности су дефинисане члановима 18. и 27. Уговора о Европској унији. Изузев што предлаже и спроводи заједничку спољну и безбједносну политику, након добијања одобрења, односно смјерница Европског савјета, он даље доприноси развоју политике, достављајући конкретне предлоге, чиме се гарантује сама примјена ЗСБП.<sup>541</sup> Он предсједава сједницама Савјета министара у формату министара спољних послова, тј Савјета за спољне послове, који разрађује спољну активност Уније на основу стратешких смјерница Европског савјета и обезбјеђује досљедност међународне активности Уније.<sup>542</sup>

Високи представник је и потпредсједник Комисије, задужен да обезбједи кохезију спољних активности Уније, односно, што конзистентније дјеловање на међународном плану. Лисабонски уговор је увео ту новину, јер се тежило превазилажењу дотадашњег дуализма између те функције и функције комесара задуженог за спољну политику ЕУ.<sup>543</sup> Његова надлежност укључује и област спољних односа Комисије и усклађивање других аспеката спољних активности Европске уније. Вршећи ову функцију, Високи представник мора да поштује начело колегијалности у раду Комисије, која га обавезује да осигура подршку осталих комесара прије него што предузме било коју иницијативу или акцију.<sup>544</sup>

Тако се Високи представник појављује у троструком својству, као Високи представник за спољне послове и политику безбједности, потпредсједник Комисије и

---

<sup>540</sup> *Ibidem*, члан 18, став 2; члан 27. став 1.

<sup>541</sup> *Ibidem*, члан 18 ставови 2. и 3, чланови 24. и 26.

<sup>542</sup> *Ibidem*, члан 18, став 2.

<sup>543</sup> *Ibidem*, члан 18, став 4.

<sup>544</sup> *Ibidem*, члан 18. став 4.

предсједавајући Савјета за спољне послове. Он представља Унију на међународној сцени за сва питања која се тичу заједничке спољне и безбједносне политике. У име Уније, руководи политичким дијалогом са трећим странама и заступа став Уније на међународним конференцијама и пред другим међународним организацијама.<sup>545</sup> Представник руководи Службом за спољне послове и делегацијама Уније у трећим државама и међународним организацијама.<sup>546</sup>

У процесу одлучивања у области ЗСБП доминирају органи у којима су представљене државе чланице, будући да Европски савјет дефинише општа начела заједничке спољне и безбједносне политике, што указује на међувладин метод уређења те области. Сходно одредбама Лисабонског уговора, државе чланице ЕУ се обавезују да се, у оквиру Европског савјета и Савјета министара, међусобно савјетују око сваког питања које је везано за безбједносну политику од општег интереса у циљу усклађивања и утврђивања заједничког становишта.<sup>547</sup> Управо усклађивањем ставова и дјеловања, чланице треба да покажу да је ЕУ способна да самостално дјелује на међународној сцени. С тим у вези, Лисабонски уговор чланом 32. предвиђа обавезу држава да дефинишу заједнички приступ о неком спољнополитичком или безбједносном питању од општег интереса.<sup>548</sup> Од Савјета министара и Комисије, уз помоћ Високог представника, се очекује да осигурају сагласност разних облика спољних активности, а од дипломатских представника и делегација Уније да дају допринос спровођењу заједничког приступа.<sup>549</sup> Ту се такође види напредак који је донио Лисабонски уговор, будући да су дотадашње одредбе предвиђале само консултације и међусобно обавјештавање око спољнополитичких и безбједносних питања од општег интереса.<sup>550</sup>

Уговор из Лисабона такође дефинише потребу за координацијом дјеловања држава чланица у Савјету безбједности УН. Члан 34. Уговора о ЕУ предвиђа да, када Унија дефинише јединствену позицију у одређеном питању, чланице Савјета безбједности из ЕУ су обавезне да захтијевају да се на сједницу позове Високи представник, како би

---

<sup>545</sup> *Ibidem*, члан 27, став 2.

<sup>546</sup> *Ibidem*, члан 18.

<sup>547</sup> *Ibidem*, члан 32.

<sup>548</sup> *Ibidem*.

<sup>549</sup> *Ibidem*, члан 32.

<sup>550</sup> Уговор из Амстердама усвојен 1997. године, члан J.10. Видјети више у II поглављу дисертације.



представио позицију коју је заузела Унија.<sup>551</sup> Ранији уговори су предвиђали само обавезу чланица Савјета безбједности да се међусобно информишу са осталим чланицама Уније које нису представљене у СБ.<sup>552</sup>

Приликом обављања надлежности, Представнику помаже Европска служба за спољне активности.<sup>553</sup> Служба се састоји од службеника одговарајућих одјељења Генералних секретаријата Савјета и Комисије, као и особља националних дипломатских служби држава чланица. Своје задатке обавља у сарадњи са дипломатских службама држава чланица.<sup>554</sup> Надлежности Европске службе за спољне послове подразумијевају пружање помоћи Високом представнику у креирању и спровођењу заједничке спољне и безбједносне политике и заједничке безбједносне и одбрамбене политике, како би била обезбијеђена конзистентност у спровођењу међународних активности Уније. Служба помаже Високом представнику приликом обављања дужности предсједавајућег Савјета за спољне послове и потпредсједника Комисије. Такође, Служба помаже предсједнику Европског савјета, предсједнику Комисије и самој Комисији у оквирима њихових међународних активности. Високи представник је одговоран за рад службе. Без обзира на то, Савјет је посебно и аутономно тијело, независно од Комисије или Генералног секретаријата Савјета. Службу чине административни органи који су смјештени у Бриселу, као и делегације и дипломатска представништва Европске уније у другим државама и међународним организацијама.<sup>555</sup> Иако су је многи аутори карактерисали као *de facto* министарство спољних послова и дипломатска служба Уније, Европска служба за спољне послове се не може поистовјетити са радом министарства спољних послова.

Служба за спољне послове окупља министре спољних послова држава чланица, Високог представника за спољне послове и безбједносну политику. Служба је надлежна да разрађује спољну активност Уније, на основу стратешких смјерница које утврђује Европски савјет, те да обезбјеђује досљедност међународне активности Уније.<sup>556</sup> Службом за спољне послове предсједава Високи представник Уније за спољне послове и

---

<sup>551</sup> Уговор о Европској унији усвојен у Лисабону, члан 34, став 2.

<sup>552</sup> Уговор из Амстердама усвојен 1997. године, члан Ј.9, став 2.

<sup>553</sup> Уговор о Европској унији усвојен у Лисабону, члан 27, став 3.

<sup>554</sup> *Ibidem*, члан 27, став 3.

<sup>555</sup> *Ibidem*.

<sup>556</sup> *Ibidem*, члан 16, став 6.

безбједносну политику. Осталим формацијама Савјета предсједавају министри држава чланица на основу система једнаке ротације. Облике и начин његове примјене треба да ближе одреди Европски савјет одлуком коју доноси квалификованом већином.<sup>557</sup> Лисабонском уговору додата је посебна декларација која садржи нацрт те одлуке. Сходно одредбама Уговора, предсједавање Савјетом се повјерава претходно установљеним групама од три државе, при чему се узимају у обзир разлике и географска равнотежа чланица у оквиру Уније. Предсједавање траје 18 мјесеци и у оквиру тог периода свака држава врши дужност предсједавајућег шест мјесеци уз помоћ двије преостале чланице групе, на основу заједничког програма.<sup>558</sup>

Улога Парламента у процесу усвајања одлука је донекле ојачана, посебно у области безбједносне и одбрамбене политике, и то у питањима која се тичу управљања кризама и цивилним мисијама Уније. Ојачана је контролна улога Парламента у тој области. Уговор предвиђа да предсједник Европског савјета и Високи представник Европском парламенту извјештавају о спољнополитичким активностима Уније.<sup>559</sup> Прије усвајања Лисабонског уговора, надлежност и улога Европског парламента у области ЗСБП подразумијевала је право да буде консултован о „најважнијим питањима и основним опредјелјењима ЗСБП“, право да упутити питања или формулише препоруке Савјету. Сходно наведеним одредбама, Предсједништво је имало обавезу да консултује Европски парламент о најважнијим питањима и основним опредјелјењима ЗСБП и да се стара да се ставови Парламента размотре са одговарајућом пажњом. Истовремено, Предсједништво и Европска комисија су имали обавезу редовног информисања Европског парламента о развоју ЗСБП.<sup>560</sup> Такође, Европски парламент је могао да поставља питања, формулише препоруке, и да расправља, једном годишње, о оствареном напретку у спровођењу ЗСБП.<sup>561</sup> Због веома ограничених овлашћења које је Мастрихтски уговор делегирао Парламенту у овој области, посебно упоређујући их са његовим надлежностима у Заједницама, односно, у

---

<sup>557</sup> *Ibidem*, члан 16, став 9.

<sup>558</sup> Декларација бр. 9 која се односи на члан 16. став 4. Уговора о Европској унији и члан 238. став 2. Уговора о функционисању Европске уније.

<sup>559</sup> *Ibidem*, члан 36.

<sup>560</sup> Уговор о ЕУ (Уговор из Мастрихта), усвојен 1992. године, члан J.7; Уговор из Амстердама усвојен 1997. године, члан J.11.

<sup>561</sup> *Ibidem*.

некадашњем првом стубу, многи аутори су заступали став да Парламент има „другоразредну улогу“ у области ЗСБП.<sup>562</sup>

Лисабонским уговором, иако су усвојене одређене измјене када је у питању парламентарна контрола ЗСБП и ЕБОП, и даље су само потврђена наведена овлашћења Парламента која се свode само на право да буде информисан и консултован у тој области. Члан 36. Лисабонског Уговора о Европској унији предвиђа да „Високи представник Уније за спољне послове и политику безбједности редовно консултује Парламент о најважнијим питањима и основним опредјелјењима ЗСБП и ЕБОП и информише га о њиховом развоју, те се стара да се ставови Европског парламента разматрају са одговарајућом пажњом“.<sup>563</sup> Тај члан, такође, предвиђа да Парламент два пута годишње (до усвајања Лисабонског уговора, важило је правило једном годишње) расправља о постигнутим резултатима у спровођењу ЗСБП.<sup>564</sup> Европски парламент у области заједничке безбједносне и одбрамбене политике нема формално право да одобри неку мисију која се изводи у оквиру те политике.

Без обзира на незнатне новине, Европски парламент и даље има веома ограничену, готово маргиналну улогу у креирању заједничке спољне и безбједносне политике и усвајању аката у тој области. Такође, Европска комисија не посједује значајнија овлашћења у погледу доношења одлука у тој области, док органи у којима су заступљене државе чланице имају највећа овлашћења, што свједочи о искључивом међувладином карактеру те политике. Између осталог, то је оно што заједничку спољну и безбједносну политику и даље разликује од других политика у оквиру спољне акције Европске уније.

И за област заједничке безбједносне и одбрамбене политике, Лисабонски уговор је донио значајне новине. Први пут, заједничка безбједносна и одбрамбена политика има посебан дио у поглављу о заједничкој спољној и безбједносној политици (посебна глава Уговора „Одредбе о заједничкој безбједносној и одбрамбеној политици“), иако се она и

---

<sup>562</sup> Видјети више: Весна Кнежевић-Предић, Зоран Радивојевић, *„Како настаје и делује право Европске уније“*, *op. cit.*, стр. 31.

<sup>563</sup> Уговор о Европској унији усвојен у Лисабону, члан 36.

<sup>564</sup> *Ibidem*, члан 36.

даље развија као интегрални дио спољне и безбједносне политике.<sup>565</sup> Лисабонским споразумом сарадња у политици безбједности и одбране преименована је из „европске“ у „заједничку“, што то на неки начин показује већу амбицију Уније у јачању области безбједности и одбране.

Заједничка безбједносна и одбрамбена политика представља саставни дио заједничке спољне и безбједносне политике и подразумијева постепено дефинисање заједничке одбрамбене политике Европске уније. Она ће резултирати успостављањем заједничке одбране, уколико такву одлуку донесе Европски савјет.<sup>566</sup> Преамбула Уговора ЕУ садржи одредбу да „Унија има надлежност да дефинише и спроводи заједничку спољну и безбједносну политику, укључујући и поступно формулисање заједничке одбрамбене политике“.<sup>567</sup> Ранији уговори су предвиђали искључиво сарадњу у области одбране која би евентуално могла довести до заједничке одбрамбене политике. Лисабонски уговор предвиђа да до заједничке одбране држава чланица може доћи уколико такву одлуку једногласно изгласа Европски савјет.<sup>568</sup>

Лисабонски уговор предвиђа да “државе чланице Унији стављају на располагање своје цивилне и војне капацитете за спровођење заједничке безбједносне и одбрамбене политике, како би придонијеле остваривању циљева које утврђује Савјет. Државе чланице које заједнички успоставе мултинационалне снаге, могу их ставити на располагање заједничкој безбједносној и одбрамбеној политици”.<sup>569</sup> Очигледно је да примарни циљ Уније у тој области није подразумијевао стварање јединствене европске војске. Иако Уговор предвиђа да чланство у НАТО-у није препрека изградњи европске безбједносне политике, Уговор, такође, јасно дефинише гаранцију да чланице неће изграђивати заједничку безбједносну политику, укључујући и снаге за њено спровођење, на штету НАТО савеза.<sup>570</sup> Тако се претпоставља да Европска унија, јачајући безбједносну компоненту, неће угрозити НАТО савез, чиме се признаје примат Савеза у очувању мира и безбједности на европском континенту. Чак сам Уговор о Европској унији истиче да

---

<sup>565</sup> *Ibidem*, члан 42.

<sup>566</sup> *Ibidem*, члан 24.

<sup>567</sup> *Ibidem*, Преамбула.

<sup>568</sup> *Ibidem*, члан 42, став 2.

<sup>569</sup> *Ibidem*, члан 42, став 3.

<sup>570</sup> *Ibidem*, члан 42.

НАТО и даље представља темељни стуб евроатлантизма.<sup>571</sup> Европска унија поштује обавезе одређених чланица које сматрају да се њихова заједничка одбрана остварује у оквиру НАТО савеза, због чега Уговор наводи да заједничка безбједносна и одбрамбена политика ЕУ не угрожава посебан карактер безбједносне и одбрамбене политике чланица Уније, које су истовремено и чланице НАТО савеза.<sup>572</sup>

Како би дала свој допринос борби против тероризма, Европска унија је дефинисала проширење петерсбершких задатака. Члан 43. Уговора о ЕУ из Лисабона дефинише у којим мисијама Унија може користити сопствена војна и цивилна средства и то су: заједничке операције разоружавања, хуманитарни задаци, задаци спашавања, задаци војног савјетовања и пружања помоћи, задаци спрјечавања сукоба и одржавања мира, задаци борбених снага у рјешавању криза, укључујући успостављање мира и стабилизацију након сукоба.<sup>573</sup> Тако су Лисабонским уговором значајно проширени задаци из Петерсберга и то заједничким операцијама разоружавања, војним савјетима и техничком подршком, док су задаци борбених снага у оквиру управљања кризама, укључујући превенцију конфликта, наметање и очување мира допуњени постконфликтном стабилизацијом.

Питање финансирања заједничке спољне и безбједносне политике регулише само један члан Лисабонског уговора. Наиме, сходно члану 41. Уговора о Европској унији, административни трошкови који се тичу ЗСБП терете буџет Европске уније, док оперативни трошкови, такође, терете буџет Уније, осим задатака који настану као посљедица операција војне или одбрамбене природе, као и у оним случајевима када Савјет одлучи другачије. У случајевима када не терете буџет Уније, трошкови терете државе чланице ЕУ према бруто националном производу. Припремне активности мисија које се односе на извршење задатака безбједносне и одбрамбене политике ЕУ, а које не иду на терет буџета Уније, финансирају се из посебног фонда који се састоји од доприноса држава чланица, сходно члану 41. Уговора о Европској унији. Те одредбе члана 41. су веома значајне, јер предвиђају већу финансијску флексибилност за потребе спровођења

---

<sup>571</sup> *Ibidem*, члан 42, став 2.

<sup>572</sup> *Ibidem*, члан 42, ставови 2 и 7.

<sup>573</sup> *Ibidem*, члан 43, став 1.

ЗСБП и ЗБОП. У случајевима када су хитно потребна одговарајућа средства за припрему и дјеловање одређене мисије ЕУ у свијету, тај члан предвиђа могућност покретања посебног поступка, како би финансијске процедуре биле убрзане. У случају да ти трошкове не спадају у надлежност Уније, онда се формира посебан фонд, у који би доприносе уплаћивале државе. У оба случаја, поступак формално покреће, предлогом одлуке, Високи представник, док се о тој одлуци изјашњава Савјет, те одлуку доноси квалификованом већином.<sup>574</sup>

Усвајањем Лисабонског уговора, сматра се да је Европска унија положила испит институционалне консолидације.<sup>575</sup> Новине које је донио Лисабонски уговор се описују на начин да „поједностављују структуру, поступке и правне акте, повећавају демократичност и легитимитет Уније, доприносе транспарентности и ефикасности рада и врше ревизију институционалног оквира“.<sup>576</sup> Значај Лисабонског уговора се огледа у његовом кључном циљу да креира ефикасније механизме за дјеловање ЕУ на међународном плану. Највише новина које је донио Уговор односе се на област заједничке спољне и безбједносне политике и јачање улоге ЕУ, као актера на међународној сцени.<sup>577</sup> Уговор садржи доста прецизније одредбе од ранијих уговора када је у питању заједничка спољна и безбједносна политика. Његовим усвајањем је учињен значајан корак и ка дефинисању заједничке безбједносне и одбрамбене политике. Лисабонски уговор је донио врло значајне промјене и унапређења у области ЗСБП: ојачана је позиција Високог представника за спољне послове и политику безбједности, који је постао потпредсједник Европске комисије, уведена је функција сталног предсједника Европског савјета, формирана је Европска служба спољних послова, уведени су облици „флексибилне“ сарадње у ЗБОП.

Лисабонски уговор је утицао на комунитаризацију некадашњег трећег стуба, што је у одређеној мјери допринијело ублажавању границе између комунитарног права и права насталог у области сарадње у унутрашњим пословима и правосуђу. Изван тог права остала

---

<sup>574</sup> *Ibidem*, члан 41.

<sup>575</sup> Видјети више: Gordana Đurović, „Montenegro in XXI century – in the era of competitiveness“, *op. cit.*, p. 76.

<sup>576</sup> Видјети више: Весна Кнежевић-Предић, Зоран Радивојевић, „Како настаје и делује право Европске уније“, *op. cit.*, стр. 74.

<sup>577</sup> Сматра се да се чак 50 одсто измјена у Уговору о Европској унији односи на област ЗСБП. Видјети више у: Nicole Alecu de Flers, *The Provisions on CFSP and CSDP in Lisbon Reform Treaty: Stumbling Blocks or Milestones?* Institute for European Integration Research, Austrian Academy of Sciences, 2008.

је област права настала у домену ЗСБП.<sup>578</sup> За област ЗСБП, формални извори права су другачији, будући да ту област уређује Уговор о Европској унији, а не Уговор о функционисању Европске уније. Поступци институција за усвајање аката у тој области су битно различити, при чему ови акти имају другачију правну природу.<sup>579</sup> Уједно, улога општих начела и принципа дјеловања Уније у области ЗСБП је битно другачија, имајући у виду да Уговор о ЕУ не предвиђа правосудну контролу у тој области, због чега је и само поштовање општих начела Уније, иако обавезујуће за институције и државе чланице, доста ограничено. Уз то, Лисабонски уговор, када наводи подјелу надлежности унутар Уније, на три категорије надлежности, ЗСБП припада посебној категорији надлежности. Дакле, заједничка спољна и безбједносна политика, у односу на надлежности, за разлику од свих других јавних политика ЕУ, се третира као *sui generis* област. То указује да, без обзира на укидање тростубне структуре Уније, између ЗСБП и осталих јавних политика ЕУ и даље постоји јасна разлика.

---

<sup>578</sup> Изван је остала и област права у домену ЕВРОАТОМ-а, имајући у виду самосталну егзистенцију Уговора о ЕВРОАТОМ-у. Видјети више у: Весна Кнежевић-Предић, Зоран Радивојевић, „Како настаје и делује право Европске уније“, *op. cit.*, стр. 131.

<sup>579</sup> *Ibidem*, стр. 131.

### **3.2. Природа спољне политике ЕУ: циљеви и вриједности заједничке спољне и безбједносне политике**

Спољну политику можемо дефинисати као „збир званичних спољних односа у које улази независни актер, најчешће држава, у међународним односима“.<sup>580</sup> Међутим, спољну политику не треба ограничавати само на државе.<sup>581</sup> Тако говоримо о европској спољној политици која је дефинисана као „концепт за формулисање и спровођење политика у иностранству, које промовишу унутрашње вриједности, интересе и политике Европске уније“.<sup>582</sup> У ширем значењу, спољна политика ЕУ подразумева „скуп свих односа и интеракција између Уније и других субјеката међународног права и међународних односа“, док њено најуже значење обухвата „активности ограничене на заједничку спољну политику и политику безбједности“. Тако Карен Смит наглашава да се спољна политика одвија кроз сва три некадашња стуба. У оквиру првог стуба се развија политика проширења која је и најуспјешнија спољна политика ЕУ, као и заједничка спољна економска политика. У другом стубу, европска спољна политика је добила облик у заједничкој спољној и безбједносној политици, а у трећем стубу у сарадњи у области правосуђа и унутрашњих послова.<sup>583</sup> Успјеси остварени у институционалном развоју и операционализацији заједничке спољне и безбједносне политике неупоредиво су мањи у односу на друге политике из области спољне акције ЕУ, због чега су веома честе расправе о томе да ли спољна политика ЕУ уопште постоји. Разлози су многобројни. Прије него буду дефинисани, као и анализиран њихов учинак на развој и достигнућа спољне и безбједносне политике, претходно ће бити објашњена природа ЗСБП, циљеви, вриједности, начела и принципи њеног функционисања.

Комунитарни модел није био адекватан за област спољне и безбједносне политике и политике одбране, због чега су за ту област развијани посебни институционални модели

---

<sup>580</sup> Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave, Basingstoke, 2003, p. 3, према: Филип Ејдус, Развој спољних односа ЕУ од међународног „присуства“ до заједничке спољне политике, *op. cit.*, стр. 36.

<sup>581</sup> Christopher Hill, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave, Basingstoke, 2003, p. 40-43.

<sup>582</sup> Видјети више: Karen Smith, *EU Foreign Policy in a Changing World*, *op. cit.*, p. 7, према: Филип Ејдус, Развој спољних односа ЕУ од међународног „присуства“ до заједничке спољне политике, *op. cit.*, стр. 36.

<sup>583</sup> *Ibidem.*



међувладине сарадње. Тако је настала врло јасна разлика између европских заједница, које почивају на моделу интеграције и наднационалности, и друга два стуба установљена Уговором из Мастрихта, за које је карактеристична међудржавна сарадња. Разлике између модела интеграције и сарадње се састоје у следећем:<sup>584</sup>

- a. Када су Европске заједнице у питању, у процесу одлучивања учествују, у одређеним ситуацијама одлучују или саодлучују, органи у којима нису представљене државе, а то су Европски парламент и Комисија. У некадашњем другом и трећем стубу, у процесима одлучивања, доминирају органи у којима су представљене државе (Савјет), у односу на оне који представљају ЕУ, Комисију и Парламент;
- b. У оквиру некадашњег првог стуба, основни принцип одлучивања у Савјету, органу у којем су представљене државе, је већинско гласање и пондерација гласова, при чему су усвојене одлуке обавезујуће за државе, без обзира да ли су гласале против усвајања те одлуке. У процесима одлучивања у оквиру некадашњег другог и трећег стуба, доминирају органи у којима су представљене државе (Савјет), при чему доминира принцип једногласности;
- c. Одлуке институција у оквиру Европских заједница обавезују како државе чланице, тако и њихова физичка и правна лица. Одлуке које се доносе у оквиру другог и трећег стуба, обавезују само државе;
- d. Надлежност европских правосудних органа за рјешавање спорова из домена комунитарног права је обавезна, док њихове пресуде имају обавезујући карактер. Правосудна контрола постоји у веома ограниченом, готово незнатном обиму за област заједничке спољне и безбједносне политике.

---

<sup>584</sup> Видјети више: Весна Кнежевић-Предић, Зоран Радивојевић, „Како настаје и делује право Европске уније“, *op. cit.*, стр. 19.

Оно што је заједничко наведеним моделима јесу јединствени циљеви, заједничке вриједности и принципи, јединствени институционални механизми, јединствено чланство и јединствени поступак измјене и допуне оснивачких уговора.<sup>585</sup>

Дефинисањем кључних циљева заједничке спољне и безбједносне политике Уговором из Мастрихта, и каснијим уговорима, Европска унија је тежила да учествује у успостављању и обликовању међународне безбједности, која би почивала на демократији, изградњи правне државе, поштовању људских права и основних слобода. У складу са тим, ЕУ је дефинисала кључна начела, принципе и циљеве дјеловања у области спољне и безбједносне политике.

Уговор о Европској унији, усвојен у Мастрихту, дефинише четири општа циља Европске уније, и то:

- подстицање уравнотеженог и одрживог привредног и социјалног развоја и високог степена запослености, и то посредством јачања економске и социјалне кохезије, успостављањем економске и монетарне уније, укључујући и јединствену валуту, у складу са одредбама тог Уговора;
- афирмисање идентитета на међународној сцени, посредством спровођења заједничке спољне и безбједносне политике, која дугорочно укључује и обликовање заједничке одбрамбене политике, која би с временом могла довести до заједничке одбране;
- јачање заштите права и интереса држављана својих држава чланица увођењем грађанства Уније;
- развијање блиске сарадње у правосуђу и унутрашњим пословима, односно стварање простора слободе, безбједности и правде и очување тековина Заједнице.<sup>586</sup>

---

<sup>585</sup> *Ibidem*, стр. 19.

<sup>586</sup> Уговор о ЕУ (Уговор из Мастрихта), усвојен 1992. године, члан Б.

Тако је Мaстрихтски уговор кључне циљеве даљег развоја Европске уније усмјерио ка елиминисању подјела у Европи, успостављању демократских односа, поштовању људских права и владавине права, обезбјеђењу заштите основних социјалних права, успостављању солидарности међу народима, јачању демократичности и ефикасности европских институција и органа, уједначавању привредних прилика у државама чланицама, утврђивању стабилне, јединствене валуте, стварању јединственог тржишта, заштити животне средине, остварењу економског и социјалног развоја, уз поштовање принципа одрживог развоја, дефинисању држављанства (грађанства) заједничког за грађане држава чланица, стварању заједничке спољне и безбједносне политике, постепеном формирању одбрамбене политике, слободном кретању људи, заштити безбједности са претпоставкама остварења подручја слободе, безбједности и правде, стварању све чвршће уније међу европским народима, приближавању процеса доношења одлука грађанима, у складу са принципом супсидијарности.<sup>587</sup>

Када су у питању циљеви заједничке спољне и безбједносне политике, они су Мaстрихтским уговором успостављени доста широко. Наиме, дефинисани циљеви подразумијевају:

- очување заједничких вриједности, основних интереса, независности и интегритета Уније;
- јачање безбједности Уније и њених држава чланица у свим облицима;
- очување мира и јачање међународне безбједности, у складу са принципима Повеље Уједињених нација, као и принципима Финалног акта Конференције за европску безбједност и сарадњу из Хелсинкија, као и циљевима Париске повеље;
- унапређење међународне сарадње;

---

<sup>587</sup> *Ibidem.*

- развој и јачање демократије и правне државе, поштовање људских права и основних слобода.<sup>588</sup>

Посебно је значајан циљ усмјерен на очување мира и јачање међународне сарадње, који је дефинисан како би Европска унија имала активнију улогу на међународној сцени. Тај циљ се на међународном, односно, глобалном нивоу, остварује кроз поштовање принципа Уједињених нација, као што су поштовање суверене једнакости држава, националне независности и немијешања у унутрашње односе држава, као и неприбјегавање употреби силе у односима између држава. На регионалном нивоу, тај циљ се остварује дјелујући у складу са принципима Финалног акта из Хелсинкија, као што су развој међународне сарадње, демократије и правне државе, поштовање људских права и основних слобода и сл.<sup>589</sup> Како би дефинисане циљеве постигле, државе чланице су се Мастрихтским уговором обавезале да ће подржавати спољну и безбједносну политику Уније, те да ће се суздржавати од примјене сваке акције која би била супротна интересима спољне и безбједносне политике ЕУ.<sup>590</sup>

Када су у питању вриједности ЕУ, тек Амстердамски уговор познаје и јасно наводи које су то кључне вриједности Европске уније, као политичке заједнице. Иако су и претходне заједнице биле политичке творевине,<sup>591</sup> тек ће Амстердамски уговор јасно дефинисати кључне политичке вриједности: „Унија је заснована на принципима слободе, демократије, поштовања људских права и основних слобода, владавине права и принципима који су заједнички државама чланицама.“<sup>592</sup> Такође, Унија поштује основна људска права која гарантује Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, која је потписана у Риму 4. новембра 1950. године.<sup>593</sup> Чак је Уговор предвиђао и санкције у случају непоштовања кључних вриједности ЕУ од стране држава чланица.

Уколико анализирамо одредбе Лисабонског уговора, спољнополитички циљеви Европске уније су и у том Уговору дефинисани веома широко, при чему је њихова

---

<sup>588</sup> *Ibidem*, члан J.1.

<sup>589</sup> *Ibidem*, члан J.11.

<sup>590</sup> *Ibidem*, члан J.1, став. 4.

<sup>591</sup> Видјети више: Дезмон Динан, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, *op. cit.*, стр. 174.

<sup>592</sup> Видјети више: Уговор из Амстердама усвојен 1997. године, члан 8.

<sup>593</sup> *Ibidem*, Протокол о азилу за држављане држава чланица Европске уније.

реализација везана за начело додијелених овлашћења, односно, Унија има само оне надлежности у тој области које су јој државе чланице додијелиле. Лисабонски уговор о Европској унији дефинише циљеве Уније на следећи начин:

- ЕУ тежи унапређењу мира, сопствених вриједности и благостања њених народа;
- ЕУ пружа грађанима област слободе, безбједности и правде, без унутрашњих граница, у којем је слободно кретање особа осигурано одговарајућим мјерама, везаним за контролу спољних граница, азил, имиграције, те спрјечавање и сузбијање криминала;
- ЕУ успоставља унутрашње тржиште, и дјелује у правцу одрживог развоја Европе, утемељеном на уравнотеженом економском расту и стабилности цијена, високо конкурентној, социјалној тржишној економији, чији је циљ пуна запосленост и друштвени напредак, те висок ниво заштите и унапређења квалитета животне средине. Унија унапређује научни и технолошки напредак. Унија сузбија друштвено искључивање и дискриминацију, подстиче социјалну правду и заштиту, равноправност полова, међугенерациску солидарност и заштиту права дјетета. Унија промовише економску, социјалну и територијалну кохезију, као и солидарност међу државама чланицама. Унија поштује богату културну и језичку разноликост, те осигурава очување и унапређење културног наслеђа Европе;
- Унија успоставља економску и монетарну унију чија је валута еуро;
- У односима са свијетом, Унија подржава и промовише вриједности и интересе и придоноси заштити грађана. Унија придоноси миру, безбједности, одрживом развоју планете, промовисању солидарности и узајамног поштовања међу народима, слободној и фер трговини, искорјењивању сиромаштва и заштити људских права, посебно права дјетета, те строгом поштовању и развоју међународног права, укључујући поштовање начела Повеље Уједињених нација.<sup>594</sup>

---

<sup>594</sup> Уговор о Европској унији усвојен у Лисабону, члан 3.

Уговор из Лисабона, такође, дефинише принципе и циљеве који су заједнички за цјелокупну спољну активност Европске уније. Тако Лисабонски уговор, у члану 21, дефинише циљеве Уније из области спољног дјеловања Уније, а то су:

- Заштита сопствених вриједности, основних интереса, безбједности, независности и интегритета;
- Консолидација и подршка демократији, владавини права, људским правима и начелима међународног права;
- Заштита мира, спречавање сукоба и јачање међународне безбједности, у складу са циљевима и начелима Повеље Уједињених нација, начелима Хелсиншког завршног акта и циљевима Паришке повеље, укључујући и оне који се односе на спољне границе;
- подстицање одрживог економског и друштвеног развоја, као и развоја заштите животне средине у земљама у развоју, при чему је првенствени циљ искорјењивање сиромаштва;
- подстицање укључивања свих држава у свјетску економију, између осталог и прогресивним укидањем ограничења у међународној трговини;
- помоћ у развоју међународних мјера за очување и побољшање квалитета животне средине и одрживог управљања свјетским природним богатством како би се осигурао одрживи развој;
- пружање помоћи становништву, државама и регионима који су погођени природним непогодама или катастрофама изазваним човјеквим дјеловањем;
- унапређење међународног система заснованог на снажнијој мултилатералној сарадњи и добром глобалном управљању.<sup>595</sup>

---

<sup>595</sup> *Ibidem*, члан 21, став 2.

У домену спољнополитичког дјеловања, Европска унија се руководи принципима демократије, владавине права, универзалношћу и недјелјивошћу људских права и слобода, поштовањем људског достојанства, принципима једнакости и солидарности и поштовањем основних принципа Повеље Уједињених нација и међународног права. У Уговору се наводи да ће Европска унија развијати и успостављати партнерске односе са државама нечланицама и међународним организацијама, које дијеле те вриједности, те промовисати мултилатерална рјешења заједничких проблема, посебно кроз систем Уједињених нација.<sup>596</sup> Сходно томе, активности Уније на међународној сцени су руковођене принципима који су инспирисали њено оснивање, развој и проширење, и које ће Унија тежити да унаприједи у ширим свјетским оквирима“.<sup>597</sup>

Европска унија дефинише и спроводи заједничке политике и дјелатности како би остварила те циљеве, будући да је дужна да обезбиједи поштовање тих принципа и да дјелује у правцу остварења наведених циљева. Доследност дјеловања Европске уније у том смислу обезбјеђују Савјет и Комисија, уз помоћ Високог представника за спољне послове и безбједносну политику.<sup>598</sup> Тако Унија дефинише заједничку спољну и безбједносну политику, која је заснована на унапређењу политике солидарности држава чланица, утврђивању питања од општег интереса и складнијем дјеловању држава чланица. На државама чланицама је да активно и безрезервно подржавају заједничку спољну и безбједносну политику у духу лојалности, узајамне солидарности и поштовања, те да се уздрже од сваког акта који је супротан интересима Уније или би могао да угрози дјелотворност њеног дјеловања.<sup>599</sup>

Када су у питању начела, Уговор о ЕУ обавезује ЕУ да поштује:

- једнакост држава чланица пред уговорима;
- националне идентитете држава чланица, на којима се темеље њихове темељне структуре, политичке и уставне, укључујући регионалну и локалну самоуправу;

---

<sup>596</sup> *Ibidem*, члан 21, став 1.

<sup>597</sup> *Ibidem*, члан 21, став 1.

<sup>598</sup> *Ibidem*, чланови 21.1 и 21.3.

<sup>599</sup> *Ibidem*, члан 24.

- темељне функције држава чланица, укључујући обезбјеђење њихове територијалне цјеловитости, одржавање реда и поштовање закона, те очување националне безбједности, која остаје у искључивој надлежности сваке државе чланице.

Уговор о Европској унији такође истиче принцип искрене сарадње који налаже Европској унији и државама чланицама да, уз узајамно поштовање, помажу једни другима у остваривању задатака који проистичу из уговора. Такође, државе чланице се обавезују да предузму све потребне мјере, опште или појединачне, како би обезбиједиле испуњавање обавеза које проистичу из оснивачких уговора или аката институција Уније; као и да олакшају извршавање задатака ЕУ и да се уздрже од предузимања сваке мјере која би могла угрозити остварење циљева ЕУ.<sup>600</sup>

Када су у питању вриједности, сходно Лисабонском уговору, Европска унија почива на вриједностима које су заједничке државама чланицама у којима владају плурализам, забрана дискриминације, толеранција, правда, солидарност и једнакост полова. Те вриједности су: поштовање људског достојанства, слобода, демократија, једнакост, владавина права и поштовање људских права, укључујући и права припадника мањина.<sup>601</sup> Начела на којима се заснива Европска унија, и која су заједничка свим државама, сходно Лисабонском уговору, обухватају начело слободе, демократије, поштовања људских права и основних слобода као и правне државе.<sup>602</sup> Уговор уједно дефинише систем функција ради очувања тих начела. Наиме, члан 7. предвиђа да Савјет састављен од шефова држава и влада може једногласно да утврди да је држава чланица тешко и трајно повриједила начела из члана 2. Уговора о Европској унији. На основу такве одлуке, члан 7. став 3 предвиђа да Савјет може, посредством квалификоване већине, да одговарајућа права те државе чланице, укључујући и право гласа у Савјету ЕУ, суспендује. У пракси је забиљежен примјер када је Европска унија увела санкције својој чланици, Аустрији. Тако Хардеген наводи примјер усвајања „билатералних“ санкција против Аустрије, када је учествовала у Влади „десничарске странке“.<sup>603</sup> Наиме, повод увођењу санкција био је улазак Слободарске странке Аустрије, која је сматрана странком

---

<sup>600</sup> *Ibidem*, члан 4, став 3.

<sup>601</sup> *Ibidem*, члан 2.

<sup>602</sup> *Ibidem*, члан 2.

<sup>603</sup> Видјети више: Матиас Хердеген, *Еуропско право*, *op. cit.*, стр. 67.



крајње деснице, у аустријску Владу. Током португалског предсједавања ЕУ, 2000. године четрнаест тадашњих држава чланица је запрјетило Аустрији да „у случају интеграције те партије у аустријску владу, неће прихватити никакве службене билатералне контакте са таквом аустријском владом, нити ће подржати аустријске држављане у њиховој кандидатури за положаје у међународним организацијама, док ће аустријске дипломате у главним градовима Европске уније бити примане искључиво на техничкој основи“.<sup>604</sup> Објашњавајући тај конкретан примјер, Хардеген ипак закључује да је врло упитна усклађеност таквог поступања Савјета против државе чланице и начела вјерности (тј. обавеза лојалности и начело вјерности).<sup>605</sup>

Питање европских вриједности веома често повезују са питањем граница Европске уније. Наиме, посредством великог броја проширења, Европска унија је повећавала простор на којем су поштоване и његоване европске вриједности. Процес европеизације, односно политичке, економске и друштвене трансформације источноевропских држава са кључном улогом Европске уније у том процесу, био је од највећег значаја за демократизацију и политичку стабилизацију тих држава.

Општа начела која истовремено представљају принципе, као и вриједности на којима почива ЕУ, свакако да обавезују институције и државе чланице када дјелују у оквиру ЗСБП.<sup>606</sup> Међутим, како Уговор о Европској унији не предвиђа правосудну контролу у тој области, узузев у врло ограниченој мјери, тако је и поштовање начела на којима почива ЕУ, у тој области ограничено.

---

<sup>604</sup> Видјети више: Regan E, „Are the European Sanctions against Austria Legal?“, у: *Zeitschrift fur offentliches Recht*, no. 3, 2000.

<sup>605</sup> Матиас Хердеген, *Еуропско право*, op. cit, стр. 67.

<sup>606</sup> Весна Кнежевић-Предић, Зоран Радивојевић, „Како настаје и делује право Европске уније“, op. cit, стр. 131.

### 3.3. Правне основе за доношење одлука, средства и инструменти спољне политике ЕУ

Како је у раду већ наведено, постоји јасна разлика у овлашћењима Европске уније у области заједничке спољне и безбједносне политике, у односу на остале политике из области спољног дјеловања. ЗСБП подлијеже посебним правилима и процедурама. Из тог разлога је ЗСБП једина политика из корпуса спољне акције ЕУ уређена Лисабонским уговором о Европској унији, док су правила о осталим областима дефинисана Уговором о функционисању ЕУ. Ипак, члан 3. Уговора о ЕУ дефинише постојање јединственог институционалног механизма који треба да „осигура усклађеност и континуитет активности преузетих у циљу остварења њених циљева, уз поштовање и развијање тековина Заједнице“.<sup>607</sup> Тако истовјетне институције дјелују, како у оквиру политика уређених комунитарним принципом, тако и у областима уређеним међувладином сарадњом, при чему располажу другачијим овлашћењима, различитим процедурама одлучивања и инструментима дјеловања.

Извори права, у формалном смислу, за област заједничке спољне и безбједносне политике су оснивачки уговори, као примарни извори, ограничен број међународних уговора које ЕУ може закључити са другим субјектима међународног права, затим, одлуке које имају политичку тежину, али не посједују правно обавезујући карактер, као што је то случај са принципима и општим смјерницама, и на крају општа начела која подразумијевају принципе дефинисане чланом 6. Уговора о ЕУ.<sup>608</sup> Дакле, норме које уређују односе у области заједничке спољне и безбједносне политике проистичу из три извора: међународних уговора (оснивачких уговора и уговора које Унија закључује са државама чланицама, трећим државама тј. државама нечланицама или међународним организацијама), одлука институција и општих начела.<sup>609</sup>

Примарни извор права представљају одредбе Наслова V Уговора о ЕУ будући да те одредбе дефинишу област дјеловања коју покрива ЕУ, овлашћења институција и

<sup>607</sup> Уговор о Европској унији усвојен у Лисабону, члан 13.

<sup>608</sup> Весна Кнежевић-Предић, Зоран Радивојевић, „Како настаје и делује право Европске уније“, *op. cit.*, стр. 14.

<sup>609</sup> *Ibidem*, стр. 127.

процедуре њиховог дјеловања. Када су у питању уговори, Европска унија у области ЗСБП посједује уговорну способност. Унија закључује међународне уговоре са својим чланицама, државама које нису њене чланице или међународним организацијама, како би остваривала дефинисане циљеве у тој области. Кључну улогу у процесу закључивања уговора има Савјет, по чијем овлашћењу Предсједништво, уз помоћ Комисије, води преговоре са другом уговорном страном. Сходно исходима преговора, Савјет закључује међународни уговор. Када је ријеч о начину доношења одлука у Савјету, једногласност се захтијева за уговоре који обухватају материју у којој је једногласност предвиђена за усвајање одлука ЕУ, док је квалификована већина потребна за уговоре којима се имплементира заједничка акција или заједнички став. У случају да државе чланице затраже да се спроведе поступак ратификације међународног уговора, дефинисан националним прописима, дати уговор не обавезује те чланице, до окончања поступка ратификације.<sup>610</sup>

Други извор права у области ЗСБП су одлуке институција ЕУ. Лисабонски уговор је донио промјене и по питању аката које институције усвајају у области заједничке спољне и безбједносне политике. До ступања на снагу уговора из Лисабона, Савјет је усвајао, на основу одредби Наслова V Уговора о ЕУ из Амстердама, неколико типова одлука и то:

- Принципи и опште смјернице – најчешће садрже оцјену политичког стања и изјаве о намјерама;<sup>611</sup>
- Заједничке стратегије – усваја их Европски савјет, на препоруку Савјета министара, и то у областима у којима државе имају заједничке интересе. Заједничким стратегијама се дефинишу циљеви, трајање и средства која ће на располагање ставити ЕУ и државе чланице;<sup>612</sup>
- Заједничке акције – доноси их Савјет као мјеру имплементације заједничке стратегије Европског савјета, сходно члану J.4. Заједничке акције дефинишу циљеве, подручје примјене, средства која се стављају на располагање ЕУ, њихово

---

<sup>610</sup> Уговор о Европској унији усвојен у Лисабону.

<sup>611</sup> Уговор из Амстердама усвојен 1997. године, члан J.2.

<sup>612</sup> *Ibidem*, члан J.3, став 2.

трајање и услове за њихово спровођење. Акције обавезују државе у погледу ставова које заузимају и активности које предузимају у оквирима међународних организација;<sup>613</sup>

Државе имају обавезу да о планираним националним ставовима или националним мјерама спровођења заједничке акције благовремено информишу Унију како би се, уколико је неопходно, обавиле претходне консултације у Савјету;<sup>614</sup>

- Заједнички ставови – су још једна мјера имплементације заједничке стратегије коју усваја Савјет. Државе чланице имају обавезу да своје националне политике прилагоде заједничком ставу,<sup>615</sup> као и да заједнички став подрже у међународним организацијама и на међународним конференцијама у којима учествују;<sup>616</sup>
- Изузев наведених врста одлука, наслов V Уговора о Европској унији препознаје и термин „одлука“ за формалне изјаве воље институција. Тако институције усвајају, мимо наведених, и друге акте који су обавезујући, који су дефинисани као „одлука“ или „правилник“. Институције могу да усвајају и препоруке, које немају обавезујући карактер. На крају, у области ЗСБП јављају се и одлуке представника држава чланица.<sup>617</sup>

Лисабонски уговор је донио промјене када су у питању акти из области заједничке спољне и безбједносне политике. Наиме, Лисабонски уговор прописује да Европска унија дефинише опште смјернице активности у тој области и усваја „одлуке“ у којима утврђује: акције које предузима ЕУ, позиције (ставове) које Унија заузима и аранжмане за имплементацију наведених акција и позиција (ставова).<sup>618</sup> Тако су заједничке стратегије, заједничке позиције и заједничке акције замијењене „одлуком“, као основним правним инструментом ЗСБП. Посебно је значајно што су укинута заједничке стратегије као инструмент, будући да су веома ријетко коришћене.<sup>619</sup> Ти акти који се доносе у оквиру

---

<sup>613</sup> *Ibidem*, члан J.4. став 3.

<sup>614</sup> *Ibidem*, члан J.4, став 5.

<sup>615</sup> *Ibidem*, члан J.5.

<sup>616</sup> *Ibidem*, члан J.9. став 1.

<sup>617</sup> О примјерима врста одлука видјети више у: Весна Кнежевић-Предић, Зоран Радивојевић, „*Како настаје и делује право Европске уније*“, *op. cit.*, стр. 129.

<sup>618</sup> Искључена је ријеч „заједничка“ чиме се настојало да заједничка спољна и безбједносна политика буде приближена супранационалном правном систему некадашњег првог стуба. Уговор о Европској унији усвојен у Лисабону, члан 25.

<sup>619</sup> Видјети поглавље 3.1. дисертације.

ЗСБП се не могу сматрати правним актима Уније у смислу члана 288. Сходно томе, наведени акти не могу бити предмет спора пред правосудним органима Уније.<sup>620</sup> Иако Уговор о функционисању ЕУ не дефинише Европски савјет као доносиоца правних аката у области ЗСБП, значајна новост тог Уговора била је та да Европски савјет, заједно са Савјетом министара, има овлашћење да доноси акта која обавезују у потпуности и непосредно онога коме су упућена, иако та акта немају законодавни карактер.<sup>621</sup>

Субјекти права у области ЗСБП су државе и институције. Правна и физичка лица у државама чланицама нису носиоци права и обавеза из области које су уређене међудржавном сарадњом. Сходно томе, право које настаје у области заједничке спољне и безбједносне политике не производи непосредно дејство у националним порецима држава чланица.<sup>622</sup>

У тој области, у потпуности доминирају институције у којима су представљене државе чланице и које заступају њихове интересе, а не интересе Уније, Европски савјет и Савјет министара. Европски савјет утврђује заједничке стратешке интересе и циљеве Уније. Европски савјет одлучује једногласно на препоруку Савјета, коју усваја на основу правила предвиђених за сваку поједину област.<sup>623</sup> Свака држава чланица, Високи представник Уније за спољне послове и безбједносну политику или Високи представник уз подршку Комисије може Савјету упутити било које питање из области заједничке спољне и безбједносне политике и може му поднијети иницијативе или предлоге.<sup>624</sup> На захтјев неке државе чланице, или на иницијативу Високог представника, може бити сазвано ванредно засиједање Савјета у року од 48 сати, или краће, уколико је ситуација хитна.<sup>625</sup>

Сходно Лисабонском уговору, одлуке у Савјету се доносе примјеном два принципа: принципа суверене једнакости држава (једна држава – један глас) и принципа пондерације

---

<sup>620</sup> Уговор о Европској унији усвојен у Лисабону, члан 24. став 1.

<sup>621</sup> Примјер такве врсте одлуке јесте избор Високог представника за спољне послове и политику безбједности, од стране Европског савјета. Видјети: Уговор о Европској унији усвојен у Лисабону, члан 18, став 1.

<sup>622</sup> У области сарадње у унутрашњим пословима и полицијској сарадњи, одлуке имају обавезујући карактер али не производе непосредно дејство, што је случај са заједничким ставом, оквирном одлуком и одлуком. Видјети више у: Весна Кнежевић-Предић, Зоран Радивојевић, „*Како настаје и делује право Европске уније*“, *op. cit.*, стр. 54.

<sup>623</sup> Уговор о Европској унији усвојен у Лисабону, члан 22, став 1.

<sup>624</sup> *Ibidem*, члан 30, став 1.

<sup>625</sup> *Ibidem*, члан 30, став 2.

гласова. Принцип суверене једнакости се појављује у два облика: једногласност и апсолутна већина. За процедурална питања се користи апсолутна већина гласова чланова Савјета, док се једногласност користи за одлуке у меритиму.<sup>626</sup>

Када су у питању процедурална питања, Лисабонским уговором, чланом 16 уведен је принцип двоструког квалификованог одлучивања. Наиме, да би нека одлука била усвојена у Савјету министара, мора постојати сагласност 55 одсто држава чланица, односно, око 65 одсто грађана Европске уније. Најмање 4 државе чланице могу спријечити доношење одлуке. У одређеним областима, међу којима је и спољна политика и одбрана, уз пореску, социјалну политику и културу, користи се систем једногласног доношења одлука. Спречавање доношења одлука у области спољне и безбједносне политике, регулисано Амстердамским уговором, „конструктивним уздржавањем“ од гласања једне трећине укупног броја држава чланица, допуњена је обавезом да и њихово становништво обухвата једну трећину становништва Уније. Дакле, у случају да број уздржаних држава, при усвајању одлуке Савјета, буде једна трећина чланица, који заједно имају најмање једну трећину становника Уније, одлука неће бити донесена. Сваки члан Савјета који гласа уздржано, своју одлуку може, али није обавезно, образложити у формалној изјави. У том случају, држава чланица није у обавези да примјењује донесену европску одлуку, али свакако да одлука обавезује Европску унију и чланице које су одлуке подржале. У духу солидарности, држава која је била уздржана, уздржава се од било каквих мјера које би могле нашкодити спровођењу усвојене одлуке од стране Уније. Са друге стране, остале државе чланице су дужне да поштују уздржан став дате државе. Тај механизам је несумњиво ојачао процес доношења одлука, јер омогућава гласање и у оним случајевима када се одређене државе не слажу са одлуком или просто не желе да учествују у одређеној спољнополитичкој активности Уније. Уједно је онемогућио заступање искључиво националних интереса чланица у дефинисању заједничких спољнополитичких одлука. Међутим, то рјешење је у значајној мјери депривилеговало мање државе чланице, што урушава начело једнакости држава чланица.

Уговор о ЕУ предвиђа усвајање одлука у оквиру ЗСБП једногласно. Међутим, Уговор предвиђа и неколико случајева изузетака, када се одлуке доносе квалификованом већином. Те изузетке третира члан 31. ставови 2. и 3,<sup>627</sup> а ради се о следећим случајевима:

---

<sup>626</sup> *Ibidem*, члан 31, став 5.

а. приликом доношења одлуке којом се утврђује дјеловање или став Уније на основу одлуке Европског савјета о стратешким интересима и циљевима Уније;

б. приликом доношења одлуке којом се утврђује дјеловање или став Уније, на предлог који је Високи представник Уније за спољне послове и безбједносну политику поднио, на посебан захтјев који је Европски савјет упутио и то на сопствену иницијативу или на иницијативу Високог представника,

ц. приликом доношења сваке одлуке о спровођењу одлуке којом се утврђује дјеловање или став Уније,

д. приликом именовања специјалног представника у складу са чланом 33.

е. У свим случајевима када се одлука доноси на основу, претходно једногласно донијете одлуке Европског савјета, непротивљењем националних парламената и када њен садржај не може произвести војне или одбрамбене импликације.

У случајевима када нека држава изјави да се, због разлога националне политике или националних интереса, противи усвајању одлуке квалификованом већином, о одлуци се не гласа. У таквим случајевима, Савјет може, одлуком коју доноси квалификованом већином, усвајање првобитне одлуке упутити Европском савјету, који би одлучивао једногласно.<sup>628</sup>

Изузев чињенице да су поступци институција за усвајање аката у тој области битно различити, сами акти, такође, имају другачију правну природу.<sup>629</sup> Наиме, Уговор о функционисању Европске уније, чл. 288-292 уређује правне акте Уније, али не спомиње ЗСБП, због чега се те одредбе не односе на заједничку спољну и безбједносну политику. То би значило да термин „одлука“, коју предвиђа члан 25. УЕУ очигледно нема исто значење као и „одлука“ из чл. 288 УФЕУ. Још је Мадридски уговор одлуке које усвајају институције дефинисао као одлуке „специфичне правне природе“.<sup>630</sup> Слично томе, и Лисабонски уговор изричито искључује могућност усвајања законодавних аката и мијења тип аката које институције у тој области усвајају. Свакако да је и улога општих смјерница и принципа дјеловања Уније у области ЗСБП битно другачија. Како у тој области није

---

<sup>627</sup> Уговор о Европској унији усвојен у Лисабону, члан 31, став 2.

<sup>628</sup> *Ibidem*, члан 31, став 2.

<sup>629</sup> Видјети више у: Весна Кнежевић-Предић, Зоран Радивојевић, „*Како настаје и делује право Европске уније*“, *op.cit.*, стр.131.

<sup>630</sup> То су принципи и опште смјернице за заједничку спољну и безбједносну политику, заједничке стратегије, заједничке акције и заједнички ставови. Видјети више у: Весна Кнежевић-Предић, Зоран Радивојевић, „*Како настаје и делује право Европске уније*“, *op. cit.*, стр. 42-43.

предвиђена правосудна контрола, тако је и само поштовање општих начела Уније, иако обавезујуће за институције и државе чланице, у великој мјери ограничено. Осим што Уговор о ЕУ искључује надлежност Суда правде у односу на одредбе о заједничкој спољној и безбједносној политици, уједно дефинише два изузетка и то:

- Суд правде Европске уније има надлежност да прати поштовање члана 40. Уговора о ЕУ.<sup>631</sup> Тај члан дефинише однос ЗСБП према осталим областима спољних активности ЕУ, а тиме и према осталим областима дјеловања ЕУ уопште. Сходно одредбама члана 40, имплементација заједничке спољне и безбједносне политике не утуче на примјену поступака и овлашћења институција у осталим областима, укључујући и остале области спољних активности.<sup>632</sup> На тај начин је очуван примат интегративног модела односа, а Суду правде је потврђена улога његовог чувара.<sup>633</sup>
- Европски суд правде има надлежност да оцјењује законитост одлука којима се уводе ограничавајуће мјере за физичка и правна лица усвојене на бази одредаба о ЗСБП.<sup>634</sup>

---

<sup>631</sup> Уговор о Европској унији усвојен у Лисабону, члан 24, став 1.

<sup>632</sup> *Ibidem*, члан 40.

<sup>633</sup> Весна Кнежевић-Предић, Зоран Радивојевић, „Како настаје и делује право Европске уније“, *op. cit.*, стр. 62.

<sup>634</sup> Уговор о Европској унији усвојен у Лисабону, члан 24, став 1.



### **3.4. Облици флексибилне сарадње – спас или крах европске спољне и безбједносне политике**

У претходним поглављима је објашњено да се заједничка спољна и безбједносна политика и даље развија искључиво на основама међувладине сарадње, док је једногласност и даље кључни начин доношења одлука, што доводи до честих блокада у њеном развоју и спровођењу. Управо је изражена различитост и хетерогеност између држава чланица, као и проблем усклађивања процеса проширења и продубљивања интеграционог процеса, условила потребу за дефинисањем различитих механизма флексибилне сарадње,<sup>635</sup> како би се спријечиле блокаде у функционисању ЕУ. Облици флексибилне сарадње су уведени са циљем унапређења даљег развоја европске интеграције, па су тако и у области заједничке безбједносне и одбрамбене политике ти облици сарадње сагледавани као кључ њеног даљег развоја.

Различити облици флексибилне сарадње омогућавају државама, које су за то посебно заинтересоване или посједују капацитете или способности, да остваре одређене облике сарадње и напредују у процесу интеграције, у одговарајућим областима. Са друге стране, оним државама које не желе или немају могућности да учествују у тим видовима сарадње, омогућава се да не буду ангажоване (тзв. *opt-out* клаузуле)<sup>636</sup>. Тако концепт оснажене или ближе заједничке сарадње даје могућност државама чланицама да, у циљу продубљене међувладине сарадње, у оквиру некадашњег другог и трећег стуба, као и интензивне интеграције, у оквиру некадашњег првог стуба, користе институције, поступке

---

<sup>635</sup> Начело флексибилности је једно од начела Европске уније, које омогућава да једна или више држава чланица остану изван одређених дјелатности које се остварују унутар институционалног оквира Уније. То подразумијева да се чланицама, које теже продубљеној интеграцији, омогућава да јој приступе уз истовремени подстицај тим државама да користе институционалну структуру и инструменте правног поретка, што има за циљ спрјечавања евентуалне штете која може настати за правни поредак Европске уније и несметано функционисање њених институција због некохерентности у активностима Уније. Врло је важно разликовати примарну и секундарну флексибилности. Примарна флексибилност је утемељена одредбама европских конститутивних уговора на нивоу Уније (*opt out* клаузула), док секундарна флексибилности подразумијева појачану сарадњу која је дефинисана првобитно Амстердамским уговором, а затим допуњена уговорима из Нице и Лисабона. Видјети више у: Будимир Кошутић, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 83.

<sup>636</sup> *Opt-out* одредбе су представљале одредбе које су омогућавале неким државама чланицама да остану изван договореног аранжмана сарадње.

и механизме у складу са уговорним циљевима. Тако су облици „флексибилне“ сарадње карактеристични како за област ЗСБП, тако и за друге области.<sup>637</sup>

Када је у питању заједничка спољна и безбједносна политика, од њеног увођења Мастрихтским уговором, та област се суочава са врло честим блокадама у њеном развоју и спровођењу. Како би спријечиле даље блокаде и омогућиле одговарајући развој спољне и безбједносне политике, државе чланице су увеле облике флексибилне сарадње. Такву врсту флексибилности препознајемо у Мастрихтском уговору који је Данској омогућио да, на основу додатог Протокола бр. 5 о положају Данске, „не учествује у припремању и примјени одлука или подухвата Уније, које имају посљедице у области одбране“, док са друге стране, Данска неће спријечити развој облика сарадње других држава чланица, у тој области. Тај протокол се на неки начин и заснива на *opt-out* принципу, принципу неучествовања. Затим, Мастрихтски уговор је чланом J.4 предвидио и могућност остваривања „тјешње билатералне сарадње“ између двије или више држава чланица у оквиру ЗЕУ или НАТО, на начин и у мјери да то не наноси штету сарадњи у области спољне и безбједносне политике ЕУ.<sup>638</sup> Међутим, ти облици флексибилности које је омогућио Мастрихтски уговор, представљали су облике сарадње изван институционалног оквира Европске уније.<sup>639</sup> Поштовање специфичности националних одбрамбених политика, како неутралних држава, тако и оних које су више орјентисане ка изградњи система одбране и безбједности у оквиру НАТО савеза, а које је предвиђено оснивачким уговорима ЕУ, такође је представљао облик флексибилности.

Амстердамским уговором су, такође, успостављени облици појачане сарадње,<sup>640</sup> чиме се настојало омогућити државама чланицама, да сходно својим могућностима и интересима, и у оквиру уговорних одредби, раде на продубљењу даље интеграције, у оквиру првог стуба, односно, развијању појачане сарадње, у оквиру тадашњег другог и трећег стуба. Овај Уговор је први пут формалноправно дефинисао могућност појачане

---

<sup>637</sup> Тако је на примјер Уговор из Мастрихта омогућио да државе које не желе или нису у могућности, не учествују у стварању економске и монетарне уније, што је био случај са Великом Британијом или Данском.

<sup>638</sup> Уговор о ЕУ (Уговор из Мастрихта), усвојен 1992. године, члан J.4, став 5.

<sup>639</sup> Као примјер облика сарадње развијане ван Европске уније може се навести иницијатива оснивања Организације за одбрамбену сарадњу нордијских држава, успостављена између Шведске, Естоније, Финске, Литваније и Латвије.

<sup>640</sup> Уговор из Амстердама усвојен 1997. године, члан K.12.

сарадње између држава чланица.<sup>641</sup> Прије Амстердамског уговора, постојали су одговарајући облици појачане сарадње као што су били Уговор из Бенелукса, Социјални протокол, ЕМУ, Шенгенски споразум.<sup>642</sup> Међутим, Амстердамски уговор је у област спољне и безбједносне политике увео идеју флексибилности (*case by case basis*), која подразумијева ближу билатералну сарадњу, односно облике појачане сарадње.<sup>643</sup> Одредбе о појачаној сарадњи су у Амстердаму усвојене као последица постојања различитих приступа које су државе чланице имале по питању даљег развоја европске интеграције. Наиме, у оквиру припрема које су претходиле Амстердамској конференцији, чланице су водиле расправу по питању флексибилности, када је у питању напредак у европским интеграцијама, што је упућивало на дефинисање Европе „различитих брзина“, односно, вишестепеност европске интеграције. Уочи конференције у Амстердаму, Њемачка је предложила институционализовање управо „Европе у више брзина“, која би била окупљена око „чврстог језгра“. Француска је одбацила идеју о федералној Европи и предложила јединствену тростубну структуру, док је Велика Британија одбацила оба предлога.<sup>644</sup> Управо је појачана сарадња омогућила оним држава које су жељеле дубље облике сарадње, да их правно реализују.

Међутим, појачана сарадња, дефинисана Амстердамским уговором, није могла бити остварена у оним областима које су се налазиле у искључивој надлежности држава чланица.<sup>645</sup> Тако облици појачане сарадње нису обухватили спољну и безбједносну политику, уз образложење да је та област већ више него довољно флексибилна. Компромис између држава које су сматрале да „појачана сарадња“ треба да обухвати и ЗСБП, и оних које су се томе противиле, нађен је у дефинисању механизма „конструктивне уздржаности“. Она је уведена чланом J.13. Уговора о ЕУ који омогућава да се држава уздржи од гласања, за шта упућује званичну декларацију, односно, изјаву о

---

<sup>641</sup> *Ibidem*, члан К.12; Глава VI.а Одредбе о појачаној сарадњи.

<sup>642</sup> Многи аутори оспоравају становиште да је Шенгенски споразум примјер појачане сарадње у складу са одредбама Амстердамског уговора, будући да Шенгенски споразум само доказује чињеницу да, када постоји довољно велики број држава, заинтересованих за успостављање појачане сарадње, уколико то не могу да учине у оквиру правног поретка Уније, то ће учинити изван њега. Видјети више у: Будимир Кошуткић, *Основи права Европске уније*, *op. cit.*, стр. 84.

<sup>643</sup> Амстердамски уговор је дефинисао појачану сарадњу у поглављу VIа Уговора о Европској унији „Одредбе о појачаној сарадњи“. Видјети више: Уговор из Амстердама усвојен 1997. године.

<sup>644</sup> Видјети више: Будимир Кошуткић, *Основи права Европске уније*, *op. cit.*, 2014, стр. 84.

<sup>645</sup> Уговор из Амстердама усвојен 1997. године, члан 5.а.

уздржаности. Одлука која се у том случају доноси, није обавезујућа за чланицу која се уздржала од гласања, али је у обавези да се уздржи од свих активности или дјеловања који би могли нарушити дјеловање Уније, у складу са датом одлуком.<sup>646</sup> Тиме се настојало превазићи проблем са консензусом, чиме је у значајној мјери олакшано доношење одлука у области заједничке спољне и безбједносне сарадње. Конструктивна уздржаност је била предвиђена и раније, у првом стубу, и била је дефинисана одредбама које су предвиђале да „уздржавање од гласања присутних чланова, или оних који су заступљени преко пуномоћника, не спречава Савјет да усвоји одлуке за које се тражи једногласност“.<sup>647</sup> Разлика између те одредбе и конструктивне уздржаности у другом стубу, дефинисане Амстердамским уговором, налази се у томе што у првом стубу одлука обавезује и државу која се уздржала од гласања.<sup>648</sup>

Уговор из Нице је допунио одредбе о појачаној сарадњи из Амстердамског уговора, те је олакшао успостављање појачане сарадње међу државама чланицама које су биле спремне да јачају интегративне односе. Наиме, док је одредбама Амстердамског уговора, појачана сарадња била могућа уколико у њој учествује „бар већина држава чланица“, Уговор у Ници је дефинисао да је ближа сарадња могућа уколико у њој учествује најмање осам држава чланица, које се залажу за дубљу интеграцију у одређеним областима политике.<sup>649</sup> Уговор у Ници, за разлику од Амстердамских одредби, није предвидио забрану остваривања појачане сарадње у оним случајевима када може утицати на *acquis communautaire* или када може утицати на надлежности држава које не учествују у дефинисаним облицима сарадње. Уговор из Нице је дефинисао обавезу да облици појачане сарадње треба да уважавају *acquis communautaire*<sup>650</sup> и надлежности оних држава

---

<sup>646</sup> *Ibidem*, члан J.13.

<sup>647</sup> Уговор из Нице усвојен 2001. године, члан 7, став 5.

<sup>648</sup> У пракси, конструктивна уздржаност је први пут употребљена у фебруару 2008. године од стране Кипра, када се доносила одлука у Савјету ЕУ о успостављању мисије „Еулекс Косово“. Видјети више у: Marise Cremona, „Enhanced Cooperation and the Common Foreign and Security and Defence Policies of the EU“, *European University Institute Working Paper Law*, no. 21, 2009, p. 15, према: Дејана Вукчевић, Облици „флексибилне“ сарадње у области спољне, безбједносне и одбрамбене политике у ЕУ, *Политичка ревија*, бр. 2/2010, стр. 373.

<sup>649</sup> Уговор из Нице усвојен 2001. године, члан 43 (г).

<sup>650</sup> *Ibidem*, члан 43 (ц).

чланица које не учествују у датој сарадњи.<sup>651</sup> Ипак, облици појачане сарадње не смију утицати на унутрашње тржиште, економску и социјалну кохезију.<sup>652</sup>

Уговором из Нице уведена је могућност ближе сарадње и у оквиру области спољне и безбједносне политике, чиме је „други стуб“ изједначен са „првим“ и „трећим стубом“.<sup>653</sup> Међутим, овим Уговором је предвиђено да се концепт ближе сарадње у области спољне и безбједносне политике, односи само на примјену заједничке акције и заједничког става, при чему се она не односи на питања која имају војне или одбрамбене импликације“.<sup>654</sup> Сходно одредбама Уговора, облици ближе сарадње у тој области морају бити у складу са начелима, циљевима, општим смјерницама и досљедношћу заједничкој спољној и безбједносној политици и одлукама донијетим у тој области, затим, овлашћењима Европске заједнице и досљедношћу између свих политика Уније и њених спољних активности“.<sup>655</sup> Члан 27ц предвиђа процедуру увођена ближе сарадње која подразумијева обавезу да државе које намјеравају да унаприједи сарадњу користећи тај механизам, претходно упуте захтјев Савјету министара. Савјет министара захтјев прослеђује Европској комисији и Европском парламенту, како би били информисани. Комисија даје мишљење да ли је предложена сарадња у складу са политиком ЕУ, док Савјет даје овлашћење за њено успостављање.<sup>656</sup>

Кључно питање у процесу развоја заједничке спољне и безбједносне политике подразумијевало је проблем како уважити све разлике између држава чланица, по питању њихових националних спољнополитичких и безбједносних политика, те истовремено обезбиједити облике сарадње у оквиру институционалног оквира Уније, односно, развој и само спровођење ЗСБП. Зато су Лисабонским уговором уведени облици сарадње, који управо уважавају све специфичности и разлике између чланица, истовремено омогућавајући развој и спровођење те политике. Одговарајући облици сарадње, попут појачане сарадње, како је већ и објашњено, дефинисали су и ранији уговори. Међутим, најзначајније промјене по питању појачане сарадње увео је Лисабонски уговор. Посебно је

---

<sup>651</sup> *Ibidem*, члан 43 (x).

<sup>652</sup> *Ibidem*, члан 43 (e).

<sup>653</sup> *Ibidem*, члан 27б.

<sup>654</sup> *Ibidem*, члан 27б.

<sup>655</sup> *Ibidem*, члан 27а.

<sup>656</sup> *Ibidem*, члан 27ц.

важно што је Лисабонком укинута дотадашње ограничење ближе, односно, појачане сарадње у области заједничке безбједносне и одбрамбене политике.

Имајући у виду да се, у највећем броју случајева, сарадња између држава чланица Европске уније у области безбједности и политике одбране одвијала изван њеног институционалног оквира, најчешће у оквиру НАТО савеза или ЗЕУ, те да та област и даље почива искључиво на међувладиној сарадњи, у којој се одлуке у тој области доносе једногласно, те да постоје дубоке разлике у војним капацитетима држава чланица, али и њиховој вољи за оснаживањем, како националне, тако и европске војне и одбрамбене компоненте, облици флексибилне сарадње дефинисани Лисабонским уговором су били од кључног значаја за њен даљи развој. Лисабонски уговор је тако дефинисао значајне облике сарадње у области ЗБОП. Кључна новина Лисабона подразумијевала је укидање ограничења примјене појачане сарадње, за питања са одбрамбеним или војним импликацијама.

Глава IV Лисабонског Уговора о Европској унији и глава III шестог дијела Уговора о функционисању Европске уније су посвећене облицима ближе сарадње. Сходно одредбама Лисабонског споразума, минималан број учесника у појачаној сарадњи повећан је са осам на девет држава чланица.<sup>657</sup> Лисабон предвиђа да државе чланице које желе да успоставе појачану сарадњу у оквиру заједничке спољне и безбједносне политике упућују захтјев Савјету, који се потом просљеђује Високом представнику Уније за спољне послове и безбједносну политику који даје мишљење о усклађености појачане сарадње са заједничком спољном и безбједносном политиком, као и Комисији која даје своје мишљење о кохерентности предложене појачане сарадње са другим политикама Уније. У циљу информисања, захтјев се, такође, упућује Европском парламенту. Одобрење за спровођење појачане сарадње даје Савјет, који такву одлуку доноси једногласно.<sup>658</sup> Међутим, само оне чланице Савјета које учествују у сарадњи могу да гласају.<sup>659</sup> Сходно овим одредбама, акти донесени у оквиру појачане сарадње обавезују само државе чланице које у њој учествују, док се они не сматрају дијелом правне тековине коју државе

---

<sup>657</sup> Уговор о Европској унији усвојен у Лисабону, члан 20, став 2.

<sup>658</sup> Уговор о функционисању Европске уније из Лисабона, члан 329, став 2.

<sup>659</sup> Уговор о Европској унији усвојен у Лисабону, члан 20, став 3; Уговор о функционисању Европске уније из Лисабона, члан 330.

кандидати који се учлањују у ЕУ морају прихватити.<sup>660</sup> Када је једном успостављена појачана сарадња у области спољне и безбједносне политике, и остале државе чланице Уније могу да се прикључе. Дакле, појачана сарадња у сваком тренутку остаје „отворена за све државе чланице“, на начин да своју намјеру исказују Савјету, Високом представнику Уније за спољне послове и безбједносну политику и Комисији. Након консултација са Високим представником, Савјет одлучује о прикључењу заинтересованих држава, већ успостављеним облицима појачане сарадње. Уколико Савјет не одобри прикључење заинтересоване државе, има право да дефинише мјере које је неопходно усвојити како би се поновно, у одговарајућем року који дефинише Савјет, размотрио њихов захтјев за учешће у датим облицима сарадње.<sup>661</sup>

Члан 20. Уговора о Европској унији из Лисабона дефинише циљеве појачане сарадње, који подразумевају остварење циљева Уније, заштиту њених интереса и јачање интеграционих процеса.<sup>662</sup> Облици појачане сарадње су били врло значајни имајући у виду значајне разлике између 28 држава чланица, како у односу на неуједначен развој старих и нових чланица, тако и у односу на њихове различите интересе по питању амбиција продубљивања сарадње у различитим областима. У том смислу, новине Лисабонског уговора су биле посебно значајне јер су облици појачане сарадње коначно били предвиђени и у области заједничке безбједносне и одбрамбене политике.<sup>663</sup>

Међу облицима флексибилне сарадње, важно мјесто заузима трајна структурна сарадња. Сходно члану 46. Уговора о Европској унији, државе чланице Уније, чије одбрамбене снаге испуњавају више војне стандарде и критеријуме, и које су технолошки напредније, те које су спремне да се међусобно повезују и удружују у циљу обављања најзахтјевнијих мисија и заједничког учествовања у оружаним операцијама, могу успоставити трајну структурну сарадњу у оквиру ЗСБП. Члан 46. Уговора о ЕУ дефинише сам процес успостављања сарадње. Наиме, државе чланице које желе да учествују у трајној структурној сарадњи, а испуњавају критеријуме, своју намјеру исказују Високом

---

<sup>660</sup> *Ibidem*, члан 20, став 4.

<sup>661</sup> Уговор о функционисању Европске уније из Лисабона, члан 331.

<sup>662</sup> Уговор о Европској унији усвојен у Лисабону, члан 20, став 1.

<sup>663</sup> До усвајања Лисабона, појачана сарадња је била могућа само у заједничкој спољној и безбједносној политици, али не и у оквиру безбједносне и одбрамбене политике.

представнику и Европском савјету.<sup>664</sup> У року од три мјесеца, Савјет доноси одлуку којом се успоставља трајна структурна сарадња и којом се дефинише листа држава које учествују у сарадњи. Прије него што донесе одлуку, Савјет се консултује са Високим представником. У Савјету, гласају само представници држава које учествују у трајној структурној сарадњи. Одлуке се доносе квалификованом већином коју чини 55 одсто Савјета и најмање 55 одсто становништва држава које имају право да гласају, односно, које учествују у гласању.<sup>665</sup> Уговор такође предвиђа могућност евентуалног проширења сталне сарадње на друге државе чланице. Наиме, свака држава чланица, која жели да се прикључи датој сарадњи, о томе треба да обавијести Савјет и Високог представника.<sup>666</sup> Потом, Савјет одлучује квалификованом већином, након консултација које обави са Високим представником. У поступку доношења одлуке, учествују само чланице које су укључене у датом облику успостављене структурне сарадње. Државе које не испуњавају критеријуме, које дефинише стална структурна сарадња, могу бити суспендоване или искључене. У том случају, Савјет доноси одлуку квалификованом већином.<sup>667</sup> У свим другим случајевима, изузев наведених (доношење одлуке о отпочињању сарадње, доношење одлуке о накнадном прикључивању заинтересоване државе успостављеној сарадњи и доношење одлуке о искључењу државе из сарадње), Савјет доноси одлуке једногласно.<sup>668</sup>

Протокол бр. 10 о трајној структурној сарадњи детаљније уређује тај облик флексибилне сарадње између држава. Протокол чланом 1 дефинише да је структурна сарадња отворена за сваку чланицу ЕУ, која се од датума ступања на снагу Лисабонског уговора, обавезе да ће интензивно развијати одбрамбене капацитете, проширењем доприноса на националном нивоу или учествовањем у међународним снагама, европским програмима који су везани за војну опрему, наоружање и технологију и дјеловањем у оквиру Европске агенције за одбрану. Протокол уједно предвиђа обавезу државама чланицама да ставе на располагање сопствене одбрамбене капацитете за потребе будућих

---

<sup>664</sup> *Ibidem*, члан 46, став 1.

<sup>665</sup> Квалификована већина се одређује у складу са чланом 238. Уговора о функционисању Европске уније. Видјети више: *Ibidem*, члан 46, ставови 2-4.

<sup>666</sup> *Ibidem*, члан 46, став 3.

<sup>667</sup> *Ibidem*, члан 46, став 4.

<sup>668</sup> *Ibidem*, став 6.



мисија, као национални контингент или као дио мултинационалних војних снага, и то најкасније до 2010. године. Те јединице би биле конципиране као тактичке групе које располажу инфраструктуром за подршку, укључујући транспорт и логистику, при чему би оне, сходно Протоколу, требале бити способне да предузму, у року од 5 до 30 дана, Петерсбершке мисије, као и захтјеве Уједињених нација, у периоду од 30 дана, са могућношћу продужетка од 120 дана.<sup>669</sup>

Државе које се одлуче да учествују у трајној структурној сарадњи имају обавезу да предузимају конкретне мјере у циљу побољшања расположивости, интероперабилности, флексибилности и способности за премјештање трупа, те да максимално усклађују војну опрему кроз усклађивање националних војних потреба и програма.<sup>670</sup> Европској агенцији за одбрану је, чланом 3. Протокола, повјерено да буде „чувар“ сталне структурне сарадње са задатком да „доприноси редовном процјењивању доприноса држава чланица које учествују у сарадњи“.<sup>671</sup>

Циљ трајне структурне сарадње је усмјерен ка побољшању оперативних способности ЕУ кроз сарадњу мањег броја држава које су за то способне и вољне. Притом, државама чланицама у том облику сарадње није дозвољено да покрећу мисије, без једногласне одлуке Савјета. У том виду сарадње, неки аутори су видјели знаке продубљивања интеграције налик на интеграционе напоре који су довели до стварања Економске и монетарне уније или Шенгенског простора.<sup>672</sup>

Значај њеног увођења у област заједничке безбједносне и одбрамбене политике је незанемарљив, будући да представља најамбициознији облик флексибилне сарадње у области одбране. Пружајући значајна „олакшања“ за њено покретање, тежило се већем ангажовању држава чланица када је у питању европска безбједносна политика и политика одбране. Та „олакшања“ се огледају у непостојању услова о минималном броју заинтересованих држава да би сарадња била покренута, да Савјет о одобравању сарадње одлучује квалификованом већином, а не једногласно, што за разлику од појачане сарадње,

---

<sup>669</sup> Протокол о сталној структурној сарадњи, Лисабонски уговор, члан 1.

<sup>670</sup> *Ibidem*, члан 2.

<sup>671</sup> *Ibidem*.

<sup>672</sup> Видјети више: Antonio Missiroli, „The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP“, *Policy Department External Policies*, Briefing Paper, 2008.

за чије се покретање захтијева учешће минимум девет чланица и о чијем покретању Савјет одлучује једногласно, представља врло значајне стимулансе за државе да се више ангажују. С тим у вези, увођење трајне структурне сарадње се сагледава као подстицање држава чланица које желе да напредују у области одбране, уз истовремено пружање доприноса развоју европске безбједносне и одбрамбене политике. Такав став је објашњавао Ховорт, који наводи примјер Француске и Њемачке, када су током преговора који су претходили усвајању уговора, предлагали чак увођење „евроzone“ у област безбједности и политике одбране.<sup>673</sup> Ховорт је уједно описивао трајну структурну сарадњу као механизам поспјешивања чланица за повећање улагања у одбрамбене буџете. Иначе, и приликом поступка усаглашавања Уставног уговора, сматрано је да облици флексибилне сарадње, у области безбједносне и одбрамбене сарадње, посебно предложени од стране Француске и Њемачке представљају велику наду развоја Уније у тој области. Међутим, томе су се противиле бројне чланице, предвођене Великом Британијом, што је посебно било пропраћено код предлога увођења одлучивања квалификованом већином у области ЗСБП.

Следећи облик флексибилне сарадње у области ЗБОП, који је уведен Лисабонским уговором, представља могућност да Савјет, одређеној групи држава чланица повјери извршење одређене мисије, у циљу „очувања вриједности и остваривања интереса Уније“, сходно члану 42. Уговора о Европској унији.<sup>674</sup> У члану 44. Уговора наведено је да се заинтересоване државе, заједно са Високим представником за спољне односе и безбједносну политику, међусобно договарају о вођењу мисије. Државе чланице су у обавези да Савјет ЕУ обавјештавају о спровођењу мисије. Исти члан, у ставу 2, наводи да, у случају да реализација мисије захтијева измјену њених циљева или има нове далекосежне посљедице, државе чланице које учествују у мисији морају одмах да сазову Савјет, који даље доноси одлуке по том питању.<sup>675</sup> Правно дефинисање овог облика сарадње било је веома значајно јер је омогућило реализовање мисије у оним случајевима

---

<sup>673</sup> Видјети више: Jolyon Howorth, „The European Draft Constitutional Treaty and the Future of the European Defence Initiative: A Question of Flexibility“, *European Foreign Affairs Review*, vol. 9, no. 4, 2003, p. 486, према: Дејана Вукчевић, Облици „флексибилне“ сарадње у области спољне, безбједносне и одбрамбене политике у ЕУ, *op. cit.*, стр. 378.

<sup>674</sup> Уговор о Европској унији усвојен у Лисабону, члан 42, став 5.

<sup>675</sup> *Ibidem*, члан 44, ставови 1 и 2.

када нису све чланице заинтересоване да учествују, или је мисија толико захтјевна, да за њено извршење све чланице не посједују потребне војне капацитете. Додатна олакшавајућа околност је та да Уговор није предвидио критеријум по питању броја држава које могу да учествују у спровођењу војне мисије, већ су једини захтјеви постојање воље за учествовањем у мисији и посједовање адекватних војних способности за њено спровођење. Тај облик сарадње је коришћен у мисијама ЕУ у Македонији и Конгу.

Трећи вид флексибилне сарадње коју омогућава Уговор из Лисабона у области заједничке безбједносне и одбрамбене политике подразумијевао је надлежности Европске одбрамбене агенције. Наиме, како би биле унапријеђене војне способности држава чланица, у Лисабонски уговорни оквир је укључена Европска одбрамбена агенција у циљу развоја одбрамбених способности, истраживања, набавке и наоружавања.<sup>676</sup> Члан 45. Лисабонског уговора дефинише надлежности и задатке Европске одбрамбене агенције, а то су: пружање подршке у идентификовању војних способности држава чланица и контролисање поштовања преузетих обавеза од стране чланица, усклађивање оперативних потреба и унапређивање ефективних метода набавке, предлагање мултилатералних пројеката за остваривање циљева из домена војне оспособљености, затим координисање програма које спроводе чланице и управљање посебним програмима сарадње, пружање подршке у идентификовању и, по потреби, примјени адекватних мјера за јачање индустријске и технолошке основе сектора одбране и планирања ефективне потрошње.<sup>677</sup> Тако Агенција има кључну улогу у координисању развоја одбрамбених капацитета држава чланица. Агенција за рад одговара Савјету за спољне послове и Високом представнику.<sup>678</sup>

Агенција је, као је то наведено у члану 45. Уговора о ЕУ, „отворена за све државе чланице које желе у њој да учествују“.<sup>679</sup> Такође, Агенција оснива посебне групе заинтересованих држава чланица које учествују у заједничким пројектима. У тим одредбама се огледа флексибилна сарадња у области ЗБОП када је у питању дефинисање надлежности Европске одбрамбене агенције. У пракси, све државе чланице, изузев Данске

---

<sup>676</sup> Уговор о Европској унији усвојен у Лисабону, члан 42, став 3.

<sup>677</sup> *Ibidem*, члан 45, став 1.

<sup>678</sup> *Ibidem*, члан 45.

<sup>679</sup> *Ibidem*, члан 45, став 2.

учествују у раду Агенције. Додатна флексибилност када је у питању сарадња на том пољу, омогућена чланом 45. УЕУ, предвиђа да се „у оквиру Агенције могу окупљати оне државе чланице које раде на заједничким пројектима“.<sup>680</sup> Та одредба је била узрокована чињеницом да постоји значајна хетерогеност по питању наоружања између држава чланица.

Лисабонски уговор предвиђа и систем колективне одбране. Уколико је нека држава чланица жртва оружане агресије на својој територији, остале државе чланице су обавезне да јој пруже помоћ и подршку свим расположивим средствима у складу с одредбама члана 51. Повеље Уједињених нација. До заједничке одбране држава чланица може доћи уколико такву одлуку једногласно изгласа Европски савјет. Међутим, те одредбе ни на који начин не доводе у питање посебну природу безбједносне и одбрамбене политике одређених држава чланица.<sup>681</sup> Обавезе и сарадња на том подручју морају бити у складу са обавезама преузетим у оквиру Сјеверноатлантског савеза који, за државе које су његове чланице, остаје основ њихове заједничке одбране и форум за њено остваривање.<sup>682</sup>

Колико је спољна и безбједносна политика под утицајем дубоке разноликости националних спољнополитичких приоритета, може се приказати анализирајући управо члан 42. став 7 Уговора о Европској унији, који дефинише колективну одбрану. На државе које су традиционално тежиле јачању спољне политике ЕУ и њених способности да самостално води безбједносну политику и политику одбране, односи се дио одредбе који гласи: “уколико је држава чланица жртва оружане агресије на својој територији, друга држава чланица има обавезу да јој пружи помоћ и подршку свим расположивим средствима, у складу са чланом 51. Повеље УН”. Неутралне државе, Аустрија, Ирска и Шведска су заслужне за уношење дијела одредбе: “то неће довести у питање специфичан карактер безбједносне и одбрамбене политике одређених држава чланица”. И на крају, државе које су опрезне када је у питању веће осамостаљивање Европске уније у области безбједности и одбране, због очувања добрих односа са САД-ом, тежећи да очување мира и безбједности остане у оквирима НАТО савеза, заслужне су за следећи дио одредбе:

---

<sup>680</sup> *Ibidem*, члан 45, став 2.

<sup>681</sup> *Ibidem*, члан 42, став 7.

<sup>682</sup> *Ibidem*, члан 42, став 7.

“обавезе и сарадња у тој области треба да буду конзистентне са обавезама у оквиру Сјеверноатлантског савеза, који, за државе које су његове чланице, остаје основ њихове заједничке одбране и форум за њену примјену”.<sup>683</sup>

Уговор о функционисању Европске уније, чланом 222. уређује клаузулу солидарности, што значи да она није саставни дио поглавља о Заједничкој безбједносној и одбрамбеној политици. Начело солидарности је у Унији прихваћено након терористичких напада на САД 2001. године, док Лисабон предвиђа да ”Унија и њене државе чланице заједнички дјелују у духу солидарности, уколико је држава чланица мета терористичког напада, жртва природне непогоде или несреће изазване људским дјеловањем.” Унија покреће све инструменте којима располаже, укључујући и војна средства која су јој на располагање ставиле државе чланице како би: спрјечила терористичку пријетњу на подручју држава чланица, заштитила њене демократске институције и цивилно становништво од било каквог терористичког напада, те помогла држави чланици на њеном подручју, на захтјев њених политичких тијела, у случају терористичког напада. Изузев у случајевима терористичке пријетње, ЕУ покреће расположива средства и како би помогла држави чланици на њеној територији, и то на захтјев њених политичких тијела, у случају природне непогоде или несреће изазване људским дјеловањем. Дакле, клаузула солидарности утврђује обавезу пружања помоћи државама чланицама које су жртве катастрофа узрокованих људским дјеловањем или терористичким нападима. Циљ клаузуле солидарности је усмјерен на заштиту грађана и демократских институција држава чланица.<sup>684</sup>

Конкретне мјере за спровођење Клаузуле солидарности утврђује Савјет усвајањем одлуке, на предлог Комисије и Високог представника за спољну политику и политику безбједности. Уједно, Европски савјет константно процјењује пријетње са којима се суочава Европска унија, како би се Унији и њеним чланицама омогућило предузимање дјелотворних и адекватних мјера на вријеме. Међутим, одредба која уређује клаузулу солидарности не даје прецизно објашњење које инструменте државе могу користити у реакцији на дату пријетњу. Уговор о функционисању ЕУ у овом дијелу је дао доста

---

<sup>683</sup> *Ibidem.*

<sup>684</sup> Уговор о функционисању Европске уније усвојен у Лисабону, члан 222.

непрецизну одредницу којом се претпоставља да Унија може користити сва средства која су јој на располагању, укључујући и војна средства која јој уступе државе чланице.<sup>685</sup>

Увођење различитих облика флексибилне сарадње у област заједничке спољне и безбједносне, као и заједничке безбједносне и одбрамбене политике несумњиво је од великог значаја за развој те области, која се сматра једном од најмање успјешних јавних политика када је интеграција држава чланица у питању. Ти облици сарадње су дали значајан импулс развоју и јачању кредибилитета ЗСБП, како због превазилажења блокада које су карактеристичне за ту област, тако и због принципа једногласног одлучивања, али и због дубоке хетерогености држава чланица по питању амбиција, политичке воље, националних интереса и капацитета чланица за унапређење те области. Тако на примјер, тест појачане сарадње представљала је француска иницијатива о Медитеранској унији, као и окупљање држава чланица, у оквиру појачане сарадње, на субрегионалној основи.<sup>686</sup>

Међутим, облици флексибилности које је омогућио Мастрихтски уговор, представљали су облике сарадње развијане искључиво изван институционалног оквира Европске уније.<sup>687</sup> Управо због те чињенице, неки аутори су их сагледавали као опасне за развој ЗСБП, због могуће „фрегментације“ те области.<sup>688</sup> Такође, и други, касније уведени облици сарадње, предвиђени да се развијају унутар институционалног оквира Уније, попут појачане сарадње, носе ризик од фрагментације те области, будући да потенцијално могу узроковати дубоке разлике између држава које напредују у интеграцији, и оних осталих. Такви облици сарадње могу угрозити начело солидарности које је прописано чланом 24 Уговора о ЕУ, а које предвиђа да „државе чланице активно и безрезервно подржавају спољну и безбједносну политику Уније, у духу искрености и међусобне

---

<sup>685</sup> *Ibidem.*

<sup>686</sup> Antonio Missiroli, „The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP“, *op. cit.*, 2008, према: Владимир Атељевић, Уговор из Лисабона и спољна и безбедносна политика ЕУ, у: Тања Мишчевић (ур), Уговор из Лисабона, Сигурна лука или почетак новог путовања, *op. cit.*, стр. 141.

<sup>687</sup> Као примјер облика сарадње развијане ван Европске уније може се навести иницијатива оснивања Организације за одбрамбену сарадњу нордијских држава, успостављена између Шведске, Естоније, Финске, Литваније и Латвије.

<sup>688</sup> Udo Diedrichs, Mathias Jopp, „Flexible Modes of Governance: Making CFSP and ESDP Work“, *International Spectator*, vol. 38, no. 3, 2003, p.18. према: Дејана Вукчевић, Облици „флексибилне“ сарадње у области спољне, безбједносне и одбрамбене политике у ЕУ, *op. cit.*, стр. 370.

солидарности, и заједнички дјелују у циљу јачања и развоја њихове узајамне политичке солидарности“.<sup>689</sup>

Са једне стране, облици флексибилне сарадње уважавају различите интересе, заинтересованост и политичку вољу чланица за развојем ЗСБП, као и њихове различите војне капацитете и могућности дјеловања у области војне сарадње и политике одбране. Због тога се сматра да флексибилна сарадња представља значајног покретача развоја ЗСБП. Међутим, сагледавајући начин на који појачана сарадња функционише у пракси, веома су чести примјери у којима овај механизам сарадње користе одређене државе, како би покренуле активности у областима које су им од сопственог националног значаја, односно, интереса. Многобројни су примјери који показују да чланице користе механизме флексибилне сарадње како би остварили националне интересе, а не да би унаприједиле заједничку спољну и безбједносну политику. Иако су ти облици сарадње омогућили оним државама које желе или посједују капацитете, веће војно дјеловање, ипак се да закључити да су неријетки случајеви када су ови облици сарадње коришћени због националних интереса одређене чланице. Тако је Француска била предводница мировне операције Артемис у Конгу, управо због сопствених националних интереса. Са друге стране, велики број држава чланица је учествовао у тој мисији, што је примјер дјеловања већег броја чланица због националних интереса једне чланица.

Са друге стране, критичари ће често навести да су доприноси развоју ЗСБП увођењем облика флексибилне сарадње симболични, будући да само неколико чланица посједује капацитете који су неопходни за учествовањем у одређеним облицима сарадње. На тај начин, већина чланица остаје изван дјеловања у облицима појачане сарадње, што никако не води развоју и јачању заједничке спољне и безбједне политике. То је посебно карактеристично за сталну структурну сарадњу, за чије учествовање је неопходно да државе чланице испуне посебне, веома високе критеријуме. Када дође до ситуације да веома мали број држава чланица учествује у одређеној иницијативи појачане сарадње, то свакако негативно утиче на кохезију чланица у области спољне политике и политике безбједности. Такође, то може евентуално узроковати дубље мимоилажење чланица по питању њиховог учествовања у развоју ЗСБП, што онемогућава остварење заједничке

---

<sup>689</sup> Уговор о Европској унији усвојен у Лисабону, члан 24, став 3.

спољне и безбједносне политике држава чланица. Чак је и конструктивна уздржаност до те мјере критикована да су је поистовјећивали са изразом *Europe a la carte*, јер су државе чланице у могућности да изаберу да ли желе да учествују у некој одлуци Уније.<sup>690</sup> Механизам конструктивне уздржаности је несумњиво ојачао процес доношења одлука, односно, онемогућио заступање искључиво националних интереса чланица, у дефинисању заједничких спољнополитичких одлука. Међутим, то рјешење је у значајној мјери депривилеговало мање државе чланице, што урушава начело једнакости држава чланица. Са друге стране, иако омогућавају спровођење одређених иницијатива, облици флексибилне сарадње потенцијално доводе до рангирања држава на „прворазредне“ и „другоразредне“, у односу на њихове капацитете и могућности учествовања, те се тако повећава јаз између држава које су способне да даље развијају и продубљују европску интеграцију, и оних који за то или не посједују политичку вољу, капацитете и способности, или евентуално не располажу финансијским средствима, неопходним посебно код извођења мисија. Додатно, увођење облика флексибилне сарадње Лисабонским уговором, није било реално у условима велике економске и финансијске кризе, због којих многе чланице нису у прилици да улажу већа средства за унапређење капацитета дјеловања у области безбједносне политике. Облици појачане сарадње тако стварају „вишестепену“ или „диференцирану“ интеграцију, „Европу различитих брзина“, „Европу у више колосјека“<sup>691</sup>, стварајући посебно право Заједнице и посебно право Уније за државе чланице, које прихватају више степене интеграције.<sup>692</sup> Зато се ни не може рећи да облици флексибилне сарадње представљају кључ даљег развоја ЗСБП, јер диференцирана интеграција отежава свеукупни развој европске интеграције у смјеру стварања „Европе у више брзина“.<sup>693</sup>

---

<sup>690</sup> Alexander Stubb, *Negotiating Flexibility in the European Union: Amsterdam, Nice and beyond*, Palgrave Macmillan, New York, 2002, p. 133, према: Дејана Вукчевић, Облици „флексибилне“ сарадње у области спољне, безбједносне и одбрамбене политике у ЕУ, *op. cit.*, стр. 373.

<sup>691</sup> *Ibidem*, стр. 43.

<sup>692</sup> Акти који се усвоје у оквиру појачане сарадње не обавезују државе чланице Уније које нису учествовале у дефинисаним облицима сарадње и они не представљају европско право које морају да прихвате државе које се учлањују у Унију. Видјети више у: Будимир Кошутић, *Основи права Европске уније*, *op. cit.*, стр. 42.

<sup>693</sup> О „диференцирању“ и стварању „језгара“ унутар ЕУ видјети више у: Маја Ковачевић, *Господари европских интеграција*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2016, стр. 244-245; Маја Ковачевић, „Диференцирана интеграција и криза Економске и монетарне уније: Европа (колико?) концентричних кругова“, у: Слободан Самарџић, Ивана Радић Милосављевић (ур.), *Криза Европске уније*, *op. cit.*, стр. 147-159.



## **IV Континуитет и промјене у спољној политици ЕУ**

### ***4.1. Спољна и безбједносна политика ЕУ у пракси – донети и учинци европске спољне политике***

Европска унија је интензивно, иако не са већим успјесима, градила свој политички идентитет, како би изградила ефикасан механизам као одговор на глобалне и регионалне изазове. Развојем заједничке спољне и безбједносне политике, унапређењем спољнополитичког дјеловања, те развојем европске безбједносне и одбрамбене политике у постхладноратовском периоду, Европска унија је настојала да јача своју позицију глобалног актера и креатора међународне политике. У претходним поглављима су објашњени успјеси Уније које је у последње двије деценије постигла у институционализацији спољне и безбједносне политике, као и развоју конкретних инструмената за њено спровођење. Међутим, за развој заједничке спољне и безбједносне политике није било довољно створити одговарајући институционални оквир, већ је неопходно обезбиједити одговарајуће услове да дефинисани циљеви буду спроведени у дјело. С тим у вези, ово поглавље ће управо бити усмјерено на сагледавање успјеха спољне и безбједносне политике ЕУ у пракси, као и на истраживање да ли су вишедеценијски напори ка изградњи европске спољне политике успјели да преобликују националне спољне политике држава чланица. У том циљу, анализирајући дјеловање Уније у неколико сукоба, биће истражено колико су чланице у области спољне и безбједносне политике дјеловале у складу са приоритетима и правцима развоја европске спољне политике, односно, у складу са националним приоритетима.

Током периода хладног рата, изузев залагања истакнутих федералиста непосредно након завршетка Другог свјетског рата, забиљежено је неколико покушаја успостављања тјешње политичке сарадње између држава чланица, односно, стварања заједничке спољне политике из које би Унија развијала сопствену безбједносну политику. Сви ти покушаји су, од оног који је подразумијевао стварање заједничке политичке сарадње, до оног који је предвиђао стварање Европске одбрамбене заједнице, завршили неуспјешно. Спољна

политика и питања безбједности нису помињана у Римским уговорима, при чему је дефинисање заједничке спољне политике, политике одбране и стварање сопствених војних снага било подређено развоју економских интеграција чланица. Шест држава чланица нису жељеле да граде механизме и принципе заједничког дјеловања у областима који нису подразумијевали економска и трговинска питања. Римски уговори су очували надлежности држава чланица, при чему су предвиђали задирање у њихова суверена права само у домену обезбјеђивања неопходног степена комунитаризације, у циљу реализације циљева уговора. Са друге стране, резултат покушаја стварања европске политичке сарадње 70-их година XX вијека, и многобројних самита одржаних у циљу дефинисања механизма политичке сарадње између чланица, био је тај да је политичка сарадња и даље остала на међувладином нивоу, није комунитаризована, и даље није имала правну основу и није довела до стварања институција наднационалног карактера. Сви заједнички ставови министара спољних послова чланица реализовани су искључиво у надлежности држава чланица, а не институција Заједнице.<sup>694</sup>

Сагледавајући учинке такве политичке интеграције, може се рећи да је Унија током периода хладног рата, када није имала институционализоване механизме и инструменте спољне политике, готово била само *присутна* на међународној сцени. Спољнополитички односи Заједнице су се сводили на представљање ЕЗ при међународним организацијама. У том периоду је, на примјер, ЕЗ реаговала економским санкцијама против Родезије 1965. године и грчког војног режима 1967. године. Ипак, све до дефинисања механизма Европске политичке сарадње, ЕЗ је била ништа више до присутна на међународној политичкој сцени. Дефинисањем Европске политичке сарадње 1970. године, Европска унија је постала *актер* међународне политике.<sup>695</sup>

Европска политичка сарадња је дала прве резултате на Конференцији о безбједности и сарадњи, која је завршена усвајањем Хелсиншког акта 1975. године. Притом, сматра се да је управо захваљујући активностима Европске политичке сарадње

---

<sup>694</sup> Видјети више: Милутин Јањевић, *Спољна политика Европске уније*, *op. cit.*, стр. 87.

<sup>695</sup> О међународном присуству и међународном актерству ЕУ у периоду хладног рата писао је: Christopher Hill, „The capability-Expectations Gap or Conceptualizing Europe’s International Role“, *op. cit.*, pp. 305-308, према: Филип Ејдус, Развој спољних односа ЕУ од међународног „присуства“ до заједничке спољне политике, *op. cit.*, стр. 33.

дошло до уношења одредаба о поштовању основних права и слобода појединца у Акт.<sup>696</sup> У одређеним међународним питањима, ЕЗ је имала јединствен спољнополитички став, као што је био примјер усвајања Декларације о миру на Блиском истоку из 1980. године, која је била значајан елемент у рјешавању арапско-израелског сукоба. ЕЗ је током периода хладног рата уједно стабилизовала Западну Европу, управљала свјетском трговином; била представник развијеног свијета у дијалогу са неразвијеним Југом; представљала је други глас Запада у међународној дипломатији и сл.<sup>697</sup> Увођење санкција према Аргентини прије и током Фолкландског/Малвинског рата, на почетку 1982. године, показало је вољу чланица да Заједница дјелује колективно у случају јасне спољне агресије, иако то није био случај када су се јавили унутрашњи проблеми у Ирској и Италији.<sup>698</sup> Наиме, границе и могућности дјеловања Европске политичке сарадње су се показали релативно брзо, код неуспјеха заузимања заједничких ставова поводом одређених међународних проблема.<sup>699</sup> Државе чланице су 70-их и 80-их заузимале опречне ставове према кључним међународним питањима, упркос многим заједничким ставовима држава чланица да је европска политичка сарадња кључна тачка европског развоја у периоду након усвајања Римских уговора. Тако бројни примјери говоре да, упркос настојањима чланица Заједнице за дефинисањем периодичних састанака министара спољних послова, у циљу усклађивања њихових ставова о важним питањима међународне политике, европска политичка сарадња није водила дефинисању стварне заједничке спољне политике, као и да нису ријешени кључни проблеми, који онемогућавају стварање заједничке спољне политике.<sup>700</sup> Тако су на примјер приликом изјашњавања чланица у Генералној скупштини Уједињених нација о пријему Кине у УН, новембра 1970. године, државе чланице Заједнице имале различите ставове о том питању, иако је непосредно прије тога усвојен „Луксембуршки извјештај“, у

---

<sup>696</sup> Видјети више: Весна Кнежевић-Предић, *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија*, op. cit. стр. 319.

<sup>697</sup> Видјети више: Christopher Hill, „The capability-Expectations Gap or Conceptualizing Europe’s International Role“, op. cit, pp. 305-308; Филип Ејдус, Развој спољних односа ЕУ од међународног „присуства“ до заједничке спољне политике, op. cit, стр. 32-43.

<sup>698</sup> Видјети више: Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, op. cit, стр. 188.

<sup>699</sup> Као примјер се може навести увођење санкција против Јужне Африке.

<sup>700</sup> Ријеч је о кључним проблемима који онемогућавају дефинисање заједничке спољне политике држава чланица, као што су дефинисање правне основе, стварање институционалног оквира за заједничку спољну политику и сл. Видјети више у: Милутин Јањевић, *Спољна политика Европске уније*, op. cit, стр. 86. и 87.

коме је истакнута потреба за унапређењем политичке сарадње држава чланице и хармонизацијом њихових ставова у међународној политици.<sup>701</sup>

Када се анализира историја дјеловања ЕЗ током периода хладног рата, она није била ни прилично конзистентна.<sup>702</sup> ЕЗ је карактерисао политички изолационизам, „неодлучност, ћутање и гледање искључиво сопствених интереса“ од стране држава чланица. Тако је Европа ћутала о веома осјетљивим политичким питањима: ситуацији у државама централне Европе, централне Америке, америчкој политици, односу НАТО-а и СССР-а и сл.<sup>703</sup> Европска политичка сарадња се показала као неодговарајући оквир за сарадњу држава у области спољне политике, и као неадекватан инструмент за координацију националних спољних политика приликом пружања одговора држава чланица на совјетску инвазију на Авганистан 1979. године и увођење војног стања у Пољској 1981. године.<sup>704</sup> Неуспјех је доживјела и када је покушала да испреговара политички и економски споразум са САД-ом у оквиру Европске политичке сарадње,<sup>705</sup> затим, приликом увођења економских санкција против режима апартхејда 1977. године, које је „поткопало статус Европе као вође глобалног покрета против апартхејда“.<sup>706</sup>

Када су у питању рат на Блиском истоку 1973. године и евро-арапски дијалог, већ је наведен значај усвајања Венецијанске декларације јуна 1980. године, којом су државе чланице ЕЗ признале посебан положај Палестине у арапско-израелском конфликту. Усвајање Декларације је био својеврстан показатељ колико су државе чланице тијесно сарађивале и координисале своје политике према Блиском истоку.<sup>707</sup> Међутим, блиско-источна криза је и примјер неусклађених политичких ставова држава чланица. За разлику

---

<sup>701</sup> *Ibidem*, стр. 86. и 87.

<sup>702</sup> О примјерима активности европске политичке сарадње (нпр. реакција на рат на Блиском истоку 1973. године и арапско-израелски конфликт 1980. године) видјети више у: Дезмон Динан, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, оп. cit, стр. 544.

<sup>703</sup> Милутин Јањевић, *Спољна политика Европске уније*, оп. cit, стр. 122.

<sup>704</sup> Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, оп. cit, стр. 188; Дезмон Динан, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, оп. cit, стр. 101.

<sup>705</sup> Том приликом Заједница није говорила јединственим ставом већ су различити министри спољних послова заступали националне интересе. То ће касније бити разлог за познату Кисинџерову изјаву „Ко говори у име ЕУ?“. Видјети више у: Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, оп. cit, стр. 85.

<sup>706</sup> О успјесима и неуспјесима спољне и безбједносне политике ЕУ, проблему јаза између способности и очекивања, видјети више у: Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, оп. cit, стр. 365-367.

<sup>707</sup> David Allen, Alfred Pijpers, *European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1984, према: Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, оп. cit, стр. 544.

од САД-а, ЕУ је подржала Резолуцију Уједињених нација по питању статуса палестинских територија, залажући се за повлачење Израела са окупираних територија, за заустављање изградње јеврејских насеља на тим територијама и рјешавање статуса Јерусалима.<sup>708</sup> Европски савјет је Венецијанску декларацију усвојио 1980. године, којом је дефинисао свој приступ рјешавању блиско-источног питања. Венецијанска декларација је потврдила право на безбједност и постојање свих држава, укључујући и Израел, уз истовремено уважавање права палестинског народа и обнављање европско-арапског дијалога, иако Венецијанска декларација није отворено говорила још увијек о њиховом праву на државу. Затим ће 1999. године бити усвојена Берлинска декларација којом је подржана идеја о одрживој, демократској, мирољубивој и сувереној палестинској држави, као најбољој гаранцији израелске безбједности. Декларацијом из Севиље, која је усвојена 2002. године, Европска унија се јасно залагала за налажење рјешења сукоба, искључиво посредством преговора, како би дошло до окончања израелске окупације и повратка на границе из 1967. године, као и коначног успостављања палестинске државе.<sup>709</sup> Јасно је да се, као рјешење сукоба, Европска унија залагала за његово мирно рјешавање, на начин да обје државе буду изграђене на демократским и мирољубивим основама. Међутим, бројна средства мирног рјешавања сукоба нису била довољна да Унија постигне успјех у његовом окончању. Томе је у највећој мјери, као и у бројним другим сукобима, допринијела нејединственост држава чланица по питању рјешавања кризе.<sup>710</sup> Због тога је ЕУ имала у рјешавању израелско-палестинског сукоба маргиналну улогу, будући да напори њене дипломатије нису довели до значајнијег напретка по питању рјешавања кризе.<sup>711</sup>

Разлог многобројним неуспјешним покушајима стварања европске политичке интеграције током периода хладног рата подразумијевали су чињеницу да државе чланице

---

<sup>708</sup> Радмила Накарада, „Европска унија као мировни пројекат“, *op. cit.*, стр. 549-557.

<sup>709</sup> Касније ће између држава чланица Европске уније доћи до дубоке подјеле услед израелског бомбардовања Либана 2006. године, када су се чланице подијелиле на присталице и противнице интервенције.

<sup>710</sup> Радмила Накарада, „Европска унија као мировни пројекат“, *op. cit.*, стр. 549-572.

<sup>711</sup> О улози ЕУ у рјешавању израелско-палестинског сукоба видјети више у: Ben Soetendorp, *The EU's Involvement in the Israeli-Palestinian Peace Process: „The building of a Visible International Identity“*, *European Foreign Affairs Review*, September 2002, vol 7, no. 3, p. 284 (према: Дејана Вукчевић, „Европска дипломатија на међународној сцени: ЕУ и управљање кризама“, *op. cit.*, стр. 521); Ben Soetendorp, *The Dynamics of Israeli-Palestinian Relations - Theory, History, and Cases*, Palgrave Macmillan, 2007; Дезмон Динан, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, *op.cit.*, стр. 544.

ЕЗ у том периоду нису биле заокупљене стварањем спољне и безбједносне политике, прије свега због њиховог чланства у НАТО савезу, који је сматран кључном војном организацијом која је штитила и подручје Европе од непријатељског Совјетског савеза. Тако је иницијатива стварања политичке сарадње 70-их година XX вијека осликавала кључне проблеме неслагања међу државама чланицама по том питању. Наиме, Белгија и Холандија, али и остале чланице, изузев Француске, заступале су став да Атлантски савез мора остати суштински оквир развоја европске спољне политике, те да ЕУ не може водити спољну политику, која би била аутономна у односу на НАТО савез. На другој страни, Француска је заступала став, дефинисан Фушеовим плановима, да је заједнички интерес свих држава чланица дефинисање заједничке спољне политике, односно, успостављање унификоване спољне политике, као и заједничке политике одбране. Француски предлози, дефинисани у наведеним документима су доживјели неуспјех, како због опречних ставова између Француске са једне, и Белгије и Холандије са друге стране, тако и због француског неодобравања интегрисања Велике Британије у Заједницу.<sup>712</sup> Уједно, Фушеови планови су одбачени јер нису подразумевали повезаност ЕУ са НАТО-ом, када су у питању одбрана и безбједност.<sup>713</sup> Свакако да је питање безбједности и одбране Европе било повјерено НАТО савезу<sup>714</sup>, док је ЗЕУ била подређена и инфериорна у односу на НАТО. Активности Западноевропске уније су се сводиле на координацију војних активности, без могућности самосталног располагања војним снагама. ЗЕУ није имала аутономна средства већ је снагама располагао НАТО, што је остављало ЗЕУ у инфериорном положају у односу на НАТО савез.<sup>715</sup>

Са друге стране, државе чланице су страховале да не изгубе национални суверенитет у осјетљивим областима спољне политике и безбједности, као и унутрашњим

---

<sup>712</sup> Видјети II поглавље дисертације.

<sup>713</sup> Дејана Вукчевић, „Европска дипломатија на међународној сцени: ЕУ и управљање кризама“, *op. cit.*, стр. 512.

<sup>714</sup> Усвајањем Резолуције Савјета НАТО-а 1954. године, државе чланице су се одрекле двоструке употребе војних средстава, дајући предност свакако НАТО савезу. Тако је НАТО јачао у односу на Западноевропску унију, посебно имајући у виду да ЗЕУ није располагала војним снагама и средствима, већ су она била у надлежности НАТО-а. Са друге стране, самим Бриселским уговором предвиђено је да чланице ЗЕУ имају обавезу да сарађују са НАТО савезом, посебно у случајевима спровођења одредби Сјеверноатлантског споразума (члан IV Бриселског споразума).

<sup>715</sup> Када су чланице Европске уније жељеле да се посвете изградњи сопствене спољне и политике одбране, усвајајући „Платформу о европским интересима у области безбједности“ у Хагу 1987. године, кључни проблем у реализацији такве идеје био је управо непосједовање сопствених аутономних војних снага и зависност од НАТО-а у том смислу.

питањима и правосуђу. Зато је Европску унију катактерисао тзв „ограничени унитаризам“<sup>716</sup>, унитаризам који се релативно споро развијао, што је резултирало крупним проблемима у развоју интеграције, слабостима у реализацији одлука, немогућностима спровођења политика, дивергентним ставовима у односу на одређена кључна унутрашња или свјетска питања.

Сагледавајући резултате у координацији спољнополитичког дјеловања ЕУ у периоду током хладног рата, многи аутори, међу којима је и Франсоа Душен, су Европску унију на међународној сцени видјели као „цивилну силу“, будући да је заснована на економској, а не на војној сили, док је њен циљ ширење демократских стандарда у свијету.<sup>717</sup> Наиме, током тог периода, развој Европске уније се темељио у највећој мјери на економским интеграцијама, које су се одвијале веома успјешно, што је касније резултирало успостављањем заједничког унутрашњег тржишта, економске, монетарне и царинске уније, са јединственом и стабилном валутом. Процес политичке интеграције, стварања безбједносне политике и политике одбране у том периоду, био је готово занемарен у односу на економске циљеве. Без обзира на застоје у политичкој интеграцији, аутори, међу којима и Јохан Галтунг, цијенили су да је ЕЗ ипак „суперсила у настајању“.<sup>718</sup> И саме државе чланице су биле свјесне потребе за већом политичком интеграцијом која ће заокружити цјелокупан процес и идеју европске интеграције, због чега је и у Платформи о европским интересима у области безбједности наведено да ће „европска конструкција остати некомплетна, уколико се не прошири на област безбједности и одбране“.<sup>719</sup>

Иако су многобројне међународне кризе са почетка 80-их година прошлог вијека (нпр. совјетска инвазија на Авганистан, Фокландска криза) истакле потребу за јачањем европске политичке сарадње и уједначавањем спољнополитичких ставова европских држава, европска политичка сарадња ће бити формализована тек Јединственим европским актом 1986. године. Кодификовањем заједничке политичке сарадње, ЈЕА је представљао

---

<sup>716</sup> Милутин Јањевић, *Спољна политика Европске уније*, op. cit, стр. 22.

<sup>717</sup> Видјети више: Francois Duchene, „Europe’s Role in World Peace“, in: R. Mayne (ed.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look A Head*, Fontana, London, 1972.

<sup>718</sup> Видјети више: Johan Galtung, *The European Community: A Superpower in the Making*, Allen and Uwin, London, 1973.

<sup>719</sup> Platform on European Security Interests The Hague, 27 October 1987, Article 2.

значајан документ за политичку интеграцију европских држава, иако је и његовим одредбама остављено довољно простора за одбрану националних интереса чланица.<sup>720</sup> Међутим, иако је Европска политичка сарадња уведена у правни систем Заједнице, ни тада државе чланице нису биле спремне да заједничку спољну политику развијају на основама комунитарног модела.<sup>721</sup>

Окончањем хладног рата, нестала је кључна опасност за безбједност Европе која је, све од краја Другог свјетског рата, пријетила од Совјетског савеза. Иако европске земље нису биле више суочене са „великим“ кризама, које су, налик на период хладног рата, подразумијевале масовну употребу конвенционалног и нуклеарног оружја, постхладноратовску Европу су карактерисале бројне локалне и регионалне кризе, на које Унија није имала адекватан одговор.

Заједничка политичка сарадња дефинисана Јединственим европским актом<sup>722</sup> показала је своје слабости већ у првим постхладноратовским конфликтима. У том периоду, редовни контакти, посредством Европске политичке сарадње, одржавани су са великим бројем држава укључујући Кину, СССР, Индију, Јапан, Југославију. Европска политичка сарадња је била веома продуктивна када је у питању било усвајање заједничких ставова и резолуција. У просјеку је усвајано више од једне резолуције недјељно.<sup>723</sup> Чланице ЕЗ су ипак често успијевале да искоординирају своје спољнополитичке ставове у оквиру Европске политичке сарадње. Међутим, оне нису имале одговарајуће инструменте дипломатског дјеловања. Иако су се европски лидери Јединственим европским актом обавезали на заједничко формулисање и заједничко спровођење спољне политике, већ је 1991. године Заливски рат Заједницу затекао „подијељену и неспремну“. Наиме, након ирачке инвазије на Кувајт 1990. године, Унија је брзо и одлучно реаговала на кризу, будући да је за два дана увела ембарго на нафту из Ирака и Кувајта, кога је Ирак

---

<sup>720</sup> Видјети више у II поглављу дисертације.

<sup>721</sup> Политичка сарадња је функционисала на основу консензуса, што је чланицама омогућило да задрже национални суверенитет у области спољне политике. Наиме, у члановима 1 (став 2 и 3), 3, 31. и 32. Јединственог европског акта, дефинисане су разлике између комунитарног система и политичке сарадње, које се односе на примјену права и институционалне надлежности у тој области, што говори о томе да се комунитарна метода не примјењује на политичку сарадњу.

<sup>722</sup> Single European Act OJ L 169, 29 June 1987, Article 30.

<sup>723</sup> Видјети више: Весна Кнежевић-Предић, *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија*, op. cit, стр. 320.



окупирао. Државе чланице су у оквиру Европске политичке сарадње издале заједничку осуду ирачке акције, али више од тога није било могуће учинити.<sup>724</sup> Чланице су, по питању предузимања војне акције, имале опречне ставове. Британија и Француска су у значајној мјери подржале војну акцију Сједињених Америчких Држава, Њемачка је сходно својим уставним ограничењима учествовања у таквим акцијама дала релативно скроман допринос, Белгија, Португалија и Шпанија минималан, док је Ирска била неутрална.<sup>725</sup> Са друге стране, иако ЕЗ није имала директну улогу у војним акцијама, Заједница је предузела активну улогу у пружају подршке дипломатским и економским санкцијама.<sup>726</sup> Реакција Европске заједнице на ирачки напад на Кувајт 1990. године, подразумијевала је економске санкције Ираку, стопирање увоза ирачке нафте, суспендовање трговинских и војних споразума о сарадњи, замрзавање ирачке и заштиту кувајтске имовине у Европи, пружање хуманитарне помоћи угроженим државама, као и многе дипломатске активности.

И постхладноратовски конфликт који је 1991. године почео на просторима бивше Југославије је био изазов за европску политичку сарадњу. „Баш као што је Заливски рат показао границе спољне и безбједносне политике ЕУ, дезинтеграција Југославије је показала проблеме у осмишљавању заједничке позиције ЕУ у осјетљивим међународним питањима.“<sup>727</sup> Наиме, ангажовање Уније на простору бивше Југославије је показало све недостатке заједничке спољне политике. Колико спољна политика ЕУ није била „заједничка“ показује и чињеница да је Унија током кризе заузимала, у различитим периодима, опречне ставове по питању њеног рјешавања. Иако је на почетку заговарала јединство југословенске државе као најбољи модел за интеграцију у европске структуре, Унија није имала јединствен став по питању признавања независности бивших југословенских република, већ су национални интереси држава чланица добили примат над европским интересима.<sup>728</sup> Неефикасност ЕЗ у рјешавању сукоба имала је за последицу

---

<sup>724</sup> Видјети више: Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, *op. cit.*, стр. 237.

<sup>725</sup> Видјети: Џон МекКормик, *Разумјети Европску унију*, *op. cit.*, стр. 191; Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, *op. cit.*, стр. 548.

<sup>726</sup> Ginsberg Roy, *The European Union in International Politics, Baptism by Fire*, Rowman and Littlefield Publishers, 2001, p. 193, према: Џон МекКормик, *Разумјети Европску унију*, *op. cit.*, стр. 191.

<sup>727</sup> Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, *op. cit.*, стр. 237 - 238.

<sup>728</sup> Видјети више: Дејана Вукчевић, „Европска дипломатија на међународној сцени: ЕУ и управљање кризама“, *op. cit.*, стр. 519.

неповјерење јавности у могућност дјеловања Заједница у области спољне политике и политике безбједности.

Установљавањем заједничке спољне и безбједносне политике Мастрихтским уговором 1992. године, долази до јасног дефинисања спољне политике Уније, чиме отпочиње нова фаза њене међународне улоге. Дефинисањем ЗСБП Уговором из Мастрихта, учињен је значајан напредак у усклађивању различитих спољнополитичких ставова и интереса држава чланица. Након његовог усвајања, Европска унија је биљежила значајан напредак у усклађивању спољнополитичких ставова држава чланица.<sup>729</sup> То је било посебно видљиво у наступању чланица Уније у Уједињеним нацијама, па је ЕУ договорила „заједничке стратегије“ (примјери стратегија за Русију и Украјину), „заједничке акције“ (примјер превоза хуманитарне помоћи у Босну и Херцеговину и слања посматрача на изборе у Русију и Јужноафричку Републику), „заједничка стајалишта“ (примјери односа ЕУ са Балканом, Блиским истоком, Мјанмаром и Зимбабвеом).<sup>730</sup> Ипак, од свих спољнополитичких инструмента која су предвиђена Мастрихтским уговором, Европска унија се теже одлучивала да усваја заједничке ставове и заједничке акције, већ су државе чланице чешће прибјегавале „звучним али безазленим декларацијама, које су биле одлика Европске политичке сарадње, иако нису биле предвиђене заједничком спољном и безбједносном политиком“.<sup>731</sup> Са друге стране, већина заједничких акција усвојених након ступања на снагу Мастрихтског споразума су се односиле на „мека“ питања спољне политике. Таква су била подршка мировном процесу на Средњем истоку, слање тима посматрача на парламентарне изборе у Русији, пружање хуманитарне помоћи региону Великих језара у Африци и сл. Међутим, када се радило о „тврдим“ питањима спољне политике, „ЕУ је била видно неспособна да дјелује на јасан и одлучан начин“.<sup>732</sup> Међу таквим примјерима, у литератури се често наводи ситуација када су се државе

---

<sup>729</sup> Сходно Мастрихтском уговору, државе чланице које су стални чланови Савјета безбједности морају заступати ставове и интересе Уније, уз поштовање њихових обавеза које произилазе из одредби Повеље УН. Уговор о ЕУ (Уговор из Мастрихта), усвојен 1992. године, члан J.5 (4).

<sup>730</sup> Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, op. cit, стр. 193.

<sup>731</sup> Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, op. cit, стр. 550.

<sup>732</sup> Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, op. cit, стр. 366.

чланице слагале око слања хуманитарне помоћи у случају југословенске кризе, али су биле подијелене око признавања независности Хрватске, на примјер.<sup>733</sup>

Посебан допринос унапређењу спољнополитичке димензије Европске уније дале су „заједничке акције“, које су изискивале дисциплиновано понашање држава чланица и њихово интегрисање у јединствен институционални оквир и проширивање броја случајева у области безбједности и одбране за које се тражи њихово усвајање.<sup>734</sup> Ипак, заједничка спољна политика је биљежила много неуспјеха у својој реализацији. Мастрихтским уговором је било предвиђено да државе чланице имају обавезу да спољну и безбједносну политику ЕУ подрже активно и безрезервно, у духу лојалности и узајамне солидарности. Државе чланице су се обавезале да заједничким дјеловањем унапређују и развијају узајамну политичку солидарност и да се уздрже од било ког акта који би био у супротности са интересима Уније или би могао угрозити дјелотворност заједничке спољне и безбједносне политике.<sup>735</sup> Међутим, усвајање заједничких акција и спровођење заједничке спољне и безбједносне политике захтијевало је једногласно доношење одлука. То је у значајној мјери слабило акциону способност Уније, отежавало усаглашање ставова између држава чланица и често онемогућавало проналажење адекватног начина за рјешавање спорних питања. Једногласност је спрјечавала дјелотворно одлучивање у области заједничке спољне и безбједносне политике, али је и „задржавала веома значајна питања спољне и безбједносне политике ван агенде Европске уније“.<sup>736</sup> Тако је кључни проблем подразумијевао неефикасност у доношењу одлука, будући да су све одлуке морале бити посљедица слободне воље и једногласног прихватања свих држава чланица, што се одражавало на примјену спољне политике у пракси.

Наиме, у периоду након усвајања Мастрихтског уговора, Европска унија је показала неспособност и биљежила је неуспјехе у рјешавању сукоба на просторима бивше Југославије. Државе чланице нису заступале јединствене ставове у рјешавању тих криза, због чега се неријетко европска спољна политика описивала као „бескичмена

---

<sup>733</sup> Видјети више: Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, *op. cit.*

<sup>734</sup> Видјети више у: Милутин Јањевић, *Спољна политика Европске уније*, *op. cit.*, стр. 131.

<sup>735</sup> Уговор о ЕУ (Уговор из Мастрихта), усвојен 1992. године.

<sup>736</sup> Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, *op. cit.*, стр. 550.

политика“.<sup>737</sup> Разлике између држава чланица по питању рјешавања криза, посредовање засновано на недоследној примјени европских начела и изостанак америчке подршке њеним мировним напорима, били су кључни разлози неуспјешног дјеловања Уније у рјешавању криза.<sup>738</sup>

Анализирајући период након ступања на снагу Амстердамског уговора, „агендом Европске уније су у тој мјери доминирале спољнополитичке теме да је Савјет имао веома мало времена да рјешава спорове у другим областима јавне политике“.<sup>739</sup> У том периоду, Европски савјет је усагласио значајан број заједничких стратегија, од којих су посебно значајне биле стратегије које су се односиле на Русију из јуна 1999. године, државе Западног Балкана, Украјину из децембра 1999. године и Медитеран из јуна 2000. године.<sup>740</sup> Ипак, заједничке стратегије су биле толико нејасне и благе, да након овог периода, више нису усвајане. Без обзира на то, улогу и рад тадашњег Високог представника за заједничку спољну и безбједносну политику, Хавијера Солане, никако не треба занемарити.<sup>741</sup> Хавијер Солана, постављен као први Високи представник, није посједовао значајнија овлашћења и моћи дјеловања, али је имао значајну снагу дјеловања, коју је црпио из своје бивше позиције Генералног секретара НАТО-а. То колико уговори нису дозвољавали значајнија овлашћења Високом представнику, најбоље описује Динан када тврди да је Високи представник имао мање моћи него министар спољних послова најмање чланице Уније, док је однос између његове позиције и позиције члана Комисије, који је био надлежан за спољне послове, био нејасан.<sup>742</sup>

Примјери активности заједничке спољне и безбједносне политике након Амстердама обухватили су слање изборних посматрача широм свијета, посјете тројке међународним проблематичним мјестима, посредовање Високог представника у кризним жариштима (Македонија 2003. године, Украјина 2004. године), учествовање европских представника у значајним мировним процесима (Блиски исток, регион Великих језера у

---

<sup>737</sup> Радмила Накарада, „Европска унија као мировни пројекат“, *op. cit.*, стр. 552.

<sup>738</sup> James Gow, *Triumph of the Lack of Will: International Diplomacy and the Yugoslav War*, Columbia University Press, New York, 1997, према: Радмила Накарада, „Европска унија као мировни пројекат“, *op. cit.*, стр. 552.

<sup>739</sup> Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, *op. cit.*, стр. 362.

<sup>740</sup> О спољнополитичким активностима Европске уније након усвајања Амстердамског уговора, видјети више у: Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, *op. cit.*, стр. 364.

<sup>741</sup> *Ibidem*, стр. 364.

<sup>742</sup> Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, *op. cit.*, стр. 292.

Африци), увођење санкција (ембарго на оружје, трговинска ограничења, визне забране, забране путовања).<sup>743</sup> ЕУ је усвајала петнаестак заједничких акција и двадесетак заједничких ставова сваке године о кључним регионалним питањима, али и много више декларација и изјава. Очигледно је да је Европска унија у тој области развила читав низ механизма за дјеловање у кризним подручјима, при чему су обухватили економску сарадњу, помоћ око спровођења реформи, подршку у развоју институција и развоју цивилног друштва спровођењем демократских реформи, заштиту права мањина, пружање економске и хуманитарне помоћи, стабилизацију сукобљених подручја, јачање институција након успостављања мира, али и предузимање операција одржавања мира. Тако је Унија развила значајан оквир дјеловања у кризним ситуацијама, иако су домети и ефекти њене заједничке спољне и безбједносне политике били веома ограничени.<sup>744</sup>

Уколико анализирамо конкретне примјере дјеловања Уније у рјешавању сукоба у постхладноратовском периоду, Европска унија у спољнополитичком дјеловању није посједовала адекватну војну силу коју би комбиновала са дипломатским и политичким дјеловањем, због чега се врло често ослањала на политичко и војно ангажовање САД-а и НАТО савеза, који су рјешавали кризе. Тако су на примјер, на основу Декларације из Петерсберга, европске снаге сарађивале са НАТО савезом у надзору ембарга кога су УН наметнуле Србији и Црној Гори, затим су допринијеле стварању заједничке хрватско-муслиманске полиције, што је представљало значајну подршку администрацији града Мостара у периоду од 1994. до 1996. године, те су пружиле помоћ обучавању албанске полиције 1997. године.<sup>745</sup>

Преломна тачка која је изазвала потребу код Европљана да се развију ефикаснија средства за дјеловање изван граница Уније била је дјеловање Уније у рјешавању сукоба на просторима бивше Југославије. Посебно је сукоб у Босни и Херцеговини показао подјеле унутар ЕУ, слабости њене спољне и безбједносне политике, као и ограничења учешћа

---

<sup>743</sup> *Ibidem*, стр. 558.

<sup>744</sup> О томе колико је ЕУ у раскораку са неуспјехом и неприлагођеношћу у рјешавању сукоба видјети више у: Franck Petiteville, *La politique internationale de l'Union Européenne*, Presses de sciences politiques, Paris, 2006, према: Дејана Вукчевић, „Европска дипломатија на међународној сцени: ЕУ и управљање кризама“, *op. cit.*, стр. 518.

<sup>745</sup> Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, *op. cit.*, стр. 196.

Европске уније у постхладноратовском рјешавању конфликта.<sup>746</sup> Насупрот јединствености, државе чланице су заступале опречне ставове и водиле се сопственим интересима, рушећи циљеве Уније о успостављању дугорочног мира на територији Европе. Управо истицање националних спољних политика и интереса држава чланица у рјешавању кризе у Босни и Херцеговини показало је колико је тешко област европске спољне политике и безбједности комунитаризовати.<sup>747</sup> Чак су извјештаји Комисије, Савјета и Парламента који су достављени Радној групи за припрему међувладине конференције о ревизији Уговора из Мастрихта 1996. године указали на неадекватно функционисање заједничке спољне и безбједносне политике, њену некохерентност и нетранспарентност.<sup>748</sup> Са друге стране, отпор држава чланица да војно учествују у рјешавању кризе омео је развој одбрамбеног идентитета током првих година постојања заједничке спољне и безбједносне политике.<sup>749</sup>

Зато се рат на територији бивше Југославије може сагледати као својеврстан тест за спољну политику ЕУ и њене активности у области управљања кризама. Управо је овај тест показао да Унија не посједује довољну политичку моћ да би ефикасно могла да дјелује у рјешавању криза, да инструменти и механизми спољне политике, који су дефинисани оснивачким уговорима, нису адекватни, али и да су националне политике држава чланица и даље неусаглашене по питању спољнополитичких активности и улоге Уније у питањима од међународног значаја. Са друге стране, интервенција САД-а и потписивање Дејтонског споразума, иако су довели до рјешавања кризе, истовремено су онемогућили успјешно посредовање Европске уније за мирно рјешење кризе у Босни.<sup>750</sup> Међутим, изузев примјера кризе у Босни, Европска унија и у другим кризама није пружила адекватне одговоре, због чега је тадашњи помоћник америчког државног секретара за европске послове Ричард Холбрук рекао да је Европска унија готово све

---

<sup>746</sup> О ангажовању Европске уније на Балкану, видјети више у: John Peterson, Mark A. Pollack, *Europe, America, Bush: Transatlantic Relations in the Twenty-First Century*, Routledge, London, 2003, p. 89.

<sup>747</sup> Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, op. cit, стр. 552.

<sup>748</sup> Међувладине конференције – Извјештаји Радне групе за припрему међувладине конференције о ревизији Уговора из Мастрихта.

<sup>749</sup> Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, op. cit, стр. 553.

<sup>750</sup> Видјети више: Edward S. Herman and David Peterson, *The Politics of Genocid*, Monthly Review Press, 2010, pp. 46-49; Susan Woodward, *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution After the Cold War*, Brookings Institution Press, 1995; David N. Gibbs, *Humanitarian Intervention and the Destruction of Yugoslavia*, Vanderbilt University Press, 2009; Peter Gowan, *A Calculus of Power: Grand Strategy in the Twenty-First Century*, Verso, 2010.

кризе са краја XX вијека преспавала. Наиме, изузев лоше реакције у Босни, ЕУ није интервенисала у сукобу Грчке и Турске око острва у Егејском мору 1996. године, док је 1998. године на кризу на Косову дала веома слаб одговор.<sup>751</sup> Ти примјери су говорили о томе колико се државе чланице мимоилазе у спољнополитичким ставовима и интересима, при чему су показали и веома ограничене могућности дјеловања Европске уније на међународној сцени.

Посебно је значајно анализирати резултате ЕУ у рјешавању Косовске кризе. Европска унија није постигла јединствен став по питању рјешавања те кризе, због чега није ни јединствено дјеловала. У рјешавању Косовске кризе, преовладали су национални ставови држава чланица, али и неформална дипломатија, што је доказивало да Европска унија није посједовала капацитете за самосталним дјеловањем. Тако је 1994. године била оформљена Контакт група као облик *ad hoc* дипломатије, која је дефинисала предлоге за рјешавање кризе и имала кључну улогу у њеном рјешавању. Контакт групу су чинили Француска, Велика Британија, Италија и Њемачка, испред ЕУ, као и САД и Русија. Многи аутори сматрају да је управо рад Контакт групе током 1994. године показао величину неуспјеха заједничке спољне и безбједносне политике. Наиме, у оквиру Контакт групе, државе чланице Европске уније су, са једне стране, заузимале опречне ставове за рјешавање кризе, руководећи се својим националним интересима, а не заједничким ставовима држава чланица Уније.<sup>752</sup> Са друге стране, чланице ЕУ су прихватале многе предлоге дефинисане ван оквира Уније, најчешће дефинисане од стране САД или Русије, умјесто да Унија креира сопствене предлоге спољнополитичке акције. Такво поступање је упућивало на непостојање аутономије ЕУ као актера међународних односа. Иако је Савјет ЕУ усвојио Декларацију о Косову<sup>753</sup> са конкретним препорукама упућеним српским властима, као услов за нормализацију односа са Европском унијом, кључну улогу у рјешавању те кризе су ипак имали неевропски чланови Групе. Тако Европска унија није имала већи значај за рјешавање кризе, док су препоруке, декларације и захтјеви Контакт

---

<sup>751</sup> Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, op. cit, стр. 193-194.

<sup>752</sup> Видјети више у: Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, op. cit, стр. 552.

<sup>753</sup> Европски савјет у Кардифу је 1998. године усвојио Декларацију о Косову која је садржала мјере које је неопходно да преузму српске власти како би се нормализовали односи Србије и Европске уније. Видјети текст Декларације: Cardiff European Council 15 and 16 June 1998 Presidency Conclusions, Anex II Declaration on Kosovo.

групе (односно пар држава чланица), упућене сукобљеним странама, чинили основ дјеловања европских земаља у тој кризи. Тако је неформална дипломатија појединих држава чланица имала много већи значај у рјешавању Косовске кризе од Европске уније као цјелине, која је „искључиво слиједила Сједињене Америчке Државе у дипломатској и војној акцији, у оквиру НАТО савеза“.<sup>754</sup>

---

<sup>754</sup> Дејана Вукчевић, „Европска дипломатија на међународној сцени: ЕУ и управљање кризама“, *op. cit.*, стр. 520.



#### 4.2. Европска одбрана – ЕУ као цивилна или војна сила?

Сходно објашњењу датом у претходном потпоглављу, јасно је да улога Европске уније, у рјешавању конфликта на подручју бивше СФРЈ, није била од великог значаја.<sup>755</sup> Кључни разлог налазио се у недостатку кохерентног политичког става чланица Европске уније, односно, постојању дубоких подјела у односу на рјешавање криза. Неуспјешно дјеловање у тим кризама утицало је на чланице ЕУ да ојачају војну компоненту, како би убудуће дјеловала самостално у односу на НАТО савез. Било је веома значајно оспособити Унију да се „избори са будућим Боснама“<sup>756</sup> које су врло брзо, постале реалност. Зато је ЕУ одлучила да дефинише, 1999. године, безбједносну и одбрамбену политику и оснује снаге које би ту политику спроводиле. Тако се Европска унија определијелила да не остане само цивилна сила, већ да изграђује и своју војну компоненту, како би се оспособила да самостално рјешава сукобе и штити своје интересе.

Стварање и јачање спољнополитичке и одбрамбене компоненте Европске уније и определијеленост држава чланица за заузимање значајније улоге у међународним односима била је последица многобројних догађаја: терористичких напада на САД 2001. године, увођење еура 2002. године, инвазије на Ирак под вођством САД-а 2003. године, каснијег проширења Европске уније на источноевропске државе 2004. године.<sup>757</sup> Посебно су снажан утицај на развој европске безбједносне и одбрамбене политике имали терористички напади на Сједињене Државе 2001. године. Иако је и приликом пружања одговора међународне заједнице, односно, у првом реду САД-а, Европска унија имала маргинално мјесто, борба против тероризма је подстакла европске лидере да се оспособе за војно дјеловање и операционализују безбједносну и одбрамбену политику.

---

<sup>755</sup> Инструменти којима је располагала Европска унија подразумијевали су арбитражу, инспекције, дипломатско признавање, односно, непризнавање зараћених страна и економске санкције. Међутим, Европска унија није могла да предузме нити да пријети војним акцијама. О улози Европске уније у балканској кризи видјети више: Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, op. cit, стр. 551; Edward S. Herman and David Peterson, *The Politics of Genocid*, Monthly Review Press, 2010, pp. 46-49; Susan Woodward, *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution After the Cold War*, Brookings Institution Press, 1995; David N. Gibbs, *Humanitarian Intervention and the Destruction of Yugoslavia*, Vanderbilt University Press, 2009; Peter Gowan, *A Calculus of Power: Grand Strategy in the Twenty-First Century*, Verso, 2010.

<sup>756</sup> *Ibidem*, стр. 558.

<sup>757</sup> Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, op. cit, стр. 189.

Покретањем заједничке безбједносне и одбрамбене политике, Европска унија јесте преузела активнију улогу у очувању мира и безбједности. У оквиру заједничке безбједносне и одбрамбене политике, уколико анализирамо њено дјеловање у тој области, Унија спроводи или је спроводила многобројне војне и цивилне мисије у Европи и свијету, како самостално, тако и у сарадњи са другим организацијама. Наиме, ЕУ је реализовала 16, док тренутно спроводи 17 цивилних и војних мисија. Цивилне мисије које је спроводила су: *EUPM* у Босни и Херцеговини (2003-2012), *EUPAT* у Македонији (2006), *EUPOL PROXIMA* у Македонији (2004-2005), *EUJUST THEMIS* у Грузији (2004-2005), *EUJUST LEX* у Ираку (2005-2013), *AMM Monitoring Mission* у Индонезији (2005-2006), *EUAVSEC* у Јужном Судану (2012-2014), *EUPOL* у Конгу (2005-2007), *EUPOL* у Конгу (2007-2014), *EU SSR* у Гвинеји Бисао (2008-2010), и шест војних мисија *CONCORDIA* у Македонији (2003), *EUFOR* у Чаду (2008-2009), *ARTEMIS* у Конгу (2003), *EUFOR RCA* у Централноафричкој Републици (2014), *AMIS II* Судан/Дарфур (2005-2006), *EUFOR* у Конгу 2006. Европска унија тренутно спроводи 17 цивилних и војних мисија, од којих 11 цивилних мисија: *EUPOL* у Авганистану од 2007, *EUBAM RAFAH Palestinian Territories* од 2005, *EUSEC RD* у Конгу од 2005, *EUPOL COPPS Palestinian Territories* од 2006, *EUMM* у Грузији од 2008, *EULEX* на Косову од 2008, *EUCAP SAHEL* у Нигерији од 2012, *EUCAP NESTOR* у Цибутију, Сомалији, Сешелима и Танзанији 2012. године, *EUBAM* у Либији од 2013, *EUAM* у Украјини од 2014, *EUCAP SAHEL* у Малију од 2014. године. Европска унија тренутно спроводи 6 војних мисија: *EUFOR ALTHEA* у Босни и Херцеговини од 2004, *EU NAVFOR ATALANTA* од 2008, *EUTM* у Сомалији од 2010, *EUTM* у Малију од 2013, *EUNAVFOR MED* у Медитерану од 2015. и *EUMAM RCA* у Централноафричкој Републици од 2015. године.<sup>758</sup> Карактер и величина тих мисија се разликују. Унија је спроводила војне мисије, мисије полицијске природе, пограничне мисије, мисије планирања, мисије владавине права, мониторинг мисије, мисије помоћи и мисије за реформу сектора безбједности.<sup>759</sup> Мисије су биле различите величине, од оних које садрже само по петнаест

---

<sup>758</sup> Све мировне мисије ЕУ су доступне на сајту: <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations>.

<sup>759</sup> Anand Menon, „Empowering paradise? The ESDP at ten“, *The international Affairs*, vol 85, no. 2, 2009, p. 229, према: Жаклина Новичић, *Новине у спољној и безбједносној политици Европске уније после Уговора о из Лисабона*, vol. LXII, бр. 3, стр. 406.

службеника, у циљу помоћи у реформи безбједности (нпр. *Isija* у Гвинеји Бисао),<sup>760</sup> до, на примјер, мисије у Босни и Херцеговини, која је бројала око седам хиљада припадника у једном тренутку.<sup>761</sup>

Кључни проблем у стварању безбједносне и одбрамбене политике подразумијевао је нејединственост држава чланица по питању успостављања одбрамбене политике ЕУ. Тај концепт је био подржан од само неколико држава чланица. Неутрална Ирска, пацифистичка Данска, Велика Британија, Холандија и Португалија биле су врло привржене и одане политици САД-а и НАТО-а. Супротно од њих, Француска и Њемачка су подржавале осамостаљивање европских држава у области одбране и безбједности.<sup>762</sup> Са друге стране, кључни проблем у операционализацији безбједносне и одбрамбене политике подразумијевао је немогућност аутономног дјеловања Уније.<sup>763</sup> Иако је Уговором из Нице Европска унија добила „војни и стратешки концепт и команду интегрисану у оквиру Савјета“, она није добила европску војску и није успјела да обезбиједи сопствена средства за рјешавање кризних ситуација. Државе чланице су, на основу својих аутономно донијетих одлука, стављале на располагање Унији своје националне контингенте и обезбјеђивале средства за управљање кризама.<sup>764</sup> Из тога је произашао кључни проблем аутономног дјеловања ЕУ, јер Унија није могла дјеловати својим средствима, већ је дјеловала само у оним случајевима када јој државе чланице ставе на располагање снаге, или у ситуацијама када јој средства и капацитете НАТО стави на располагање.

Значајан напредак који су државе чланице оствариле до 2002. године у процесу институционализације европске безбједносне и одбрамбене политике, Ирачка криза ће довести у питање.<sup>765</sup> Након терористичких напада 2001. године, Европска унија је

---

<sup>760</sup> Тако је, на примјер војна мисија Конкродија у Македонији карактерисана као „папирнати тигар“ јер је бројала минималан број припадника. Видјети више у: Радмила Накарада, „Европска унија као мировни пројекат“, *op. cit.*, стр. 567.

<sup>761</sup> Anand Menon, „Empowering paradise? The ESDP at ten“, *op. cit.*, p. 229, према: Жаклина Новичић, *Новине у спољној и безбједносној политици Европске уније после Уговора о из Лисабона*, *op. cit.*, стр. 406.

<sup>762</sup> Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, *op. cit.*, стр. 548-549.

<sup>763</sup> Европски Парламент је на засиједању 10. априла 2003. године изразио жаљење због „подјеле између држава чланица о најважнијим питањима из области спољне политике и предложио дефинисање нове архитектуре европске одбране која ће подразумијевати редефинисање односа између ЕУ и НАТО-а у области одбране“. Видјети више у: Милутин Јањевић, *Спољна политика Европске уније*, *op. cit.*, стр. 265.

<sup>764</sup> Уговор из Нице усвојен 2001. године.

<sup>765</sup> Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, *op. cit.*, стр. 561.

показала изузетну солидарност са САД-ом. Терористички напади су довели до редефинисања политике одбране како код Американаца тако и код Европљана. Иако је остварен политички консензус код покретања акције против Авганистана 2002. године, криза у Ираку је довела до великих спорења у ставовима након америчке акције 2003. године између држава чланица ЕУ и САД, као и унутар саме Уније.<sup>766</sup> „И док је привид заједничког европског става успио да се одржи за вријеме војног напада САД-а у циљу свргавања талибанског режима у Авганистану, европски уједињени блок се срушио када се Бушова администрација усредредила на промјену режима у Ираку и била спремна да употреби војну силу против Садама Хусеина.“<sup>767</sup> Наиме, спорење између држава чланица и тадашњих држава кандидата<sup>768</sup> је било огромно: Велика Британија, Италија, Данска, Португалија, Шпанија и тадашње државе кандидати за чланство су подржавали инвазију Сједињених Америчких Држава на Ирак. Насупрот њих, Француска, Њемачка, Белгија, Грчка, Аустрија и Луксембург, уз Кину и Русију, су отворено критиковали политику Сједињених Држава, сматрајући да се грубо крши међународно јавно право. Неутралну позицију су имали Португалија, Ирска, Финска и Шведска. Посебно је било дубоко мимоилажење Велике Британије, која је подржавала САД у оптуживању Ирака за скривање оружја за масовно уништење, и Француске која је одбијала да подржи резолуцију УН-а, којој је циљ био да подржи инвазију на Ирак.

Године 2003. САД и Велика Британија су извршиле инвазију на Ирак. Као последица, Француска, Њемачка, Белгија и Луксембург су одржали самит о одбрамбеној сарадњи, при чему свјесно нису позвале Велику Британију и друге државе које су биле

---

<sup>766</sup> Данас бројне спорне теме карактеришу трансатлантске односе. Иако се Европска унија и Сједињене Америчке Државе у начелу слажу око промовисања капитализма и демократије, при чему су веома повезани путем трговине и инвестиција, од Ирачке кризе 2003. године је неслагање између њих постало све примјетније. Управо је Ирачка криза подстакла „најотвореније критиковање америчке спољне политике од стране европских лидера у посљедњих неколико деценија“. Због последица које је та криза изазвала у трансатлантским односима, сматра се да је то догађај који је изазвао „тектонску промјену у структури међународних односа, односно, положају Европе у међународном систему“. Уједно, та два актера имају различита мишљења и око арапско-израелског сукоба, климатских промјена, смртне казне, пружања подршке Уједињеним нацијама, политици према Ирану и Сјеверној Кореји, као и учествовању у Међународном кривичном суду. Видјети више у: Џон МекКормик, *Разумјети Европску унију*, op. cit, стр. 204.

<sup>767</sup> Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, op. cit, стр. 366.

<sup>768</sup> Управо пружање подршке држава кандидата политици САД-а, чиме су се директно противиле Француској, навело је Доналда Рамсфелда, тадашњег америчког секретара одбране да смисли подјелу на „стару Европу“ и „нову Европу“. Видјети више у: Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, op. cit, стр. 580.

проамерички орјентисане. Изгледало је да је, на самом почетку свог настанка, европска безбједносна и одбрамбена политика „раскомадана“.<sup>769</sup> Зато се сматрало да су „напори да се изњедри одбрамбена политика пуно обећавали прије него што су завршили као жртва унутрашњих несугласица поводом Ирака“.<sup>770</sup> ЕУ није успјела да дефинише јединствен спољнополитички став по питању рјешавања кризе, већ су државе чланице имале опречне ставове, чиме је њена спољна политика била готово блокирана. Државе чланице су биле груписане око Велике Британије, која је давала пуну подршку војној интервенцији САД-а, и Француске и Њемачке, које су се противиле америчкој војној акцији и залагале се за поштовање међународног права.<sup>771</sup> Та неслагања су указивала и на различита гледишта држава чланица по питању атлантских односа: док су једни инсистирали на развоју што блискијих односа са САД, други су захтијевали већу независност Уније, у односу на америчку политику. Сам Солана је говорио како Европска унија и даље нема праву заједничку спољну политику, већ их има неколико.<sup>772</sup> Са друге стране, та криза је показала колико сарадња између Велике Британије, Француске и Њемачке може да утиче на спољнополитичко дјеловање Европске уније и њену улогу, као значајног актера у међународним односима. Врло упечатљиве разлике у мишљењима држава чланица о препоручљивости коришћења силе против Ирака, показале су колико би било тешко да оне икада развију заједничку безбједносну политику са одбрамбеном компонентом“.<sup>773</sup> Таквим ставовима у великој мјери су допринијели самостални планови Француске, Белгије, Њемачке и Луксембурга, објављени након 2003. године, о формирању самосталног европског војног штаба, који би планирао операције ЕУ и полако стварао Европску безбједносну и одбрамбену унију“.<sup>774</sup>

---

<sup>769</sup> Дезмон Динан, *Све ближа Унија, Увод у европску интеграцију*, op. cit, стр. 293.

<sup>770</sup> Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, op. cit, стр. 247.

<sup>771</sup> Једина европска држава која је била отворено против режима Садама Хусеина била је Велика Британија, док су остале државе Ирачку кризу сагледавале као унутрашње питање, а у крајњем случају, тек регионални проблем. Видјети више у: О. Сроси, „A Closer Look at the Changing Transatlantic Relationship“, *European Foreign Affairs Review*, 2003, 8 (4), p. 474, према: Лада Главаш Ковачић, *Перспективе јачања сарадње НАТО-а и Европске уније у контексту регионалне и глобалне сигурности*, *Сувремене теме*, год. 5, br. 1, 2012 (у дањем тексту: Лада Главаш Ковачић, *Перспективе јачања сарадње НАТО-а и Европске уније у контексту регионалне и глобалне сигурности*, *Сувремене теме*, год. 5, br. 1, 2012).

<sup>772</sup> Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, op. cit, стр. 562.

<sup>773</sup> *Ibidem*, стр. 548.

<sup>774</sup> Џон МекКормик, *Разумјети Европску унију*, op. cit, стр. 197.

Иако услед нејединствености држава чланица, Европска унија није имала значајнијег утицаја на ток и само рјешавање Ирачке кризе, лекција из Ирака се сматра веома корисном за даљи развој спољне и безбједносне политике, те политике одбране Европске уније. Ипак, Ирачка криза није уништила европску безбједносну и одбрамбену политику, будући да су европски лидери успјели да превазиђу разлике, те да се сагласе око даљег јачања политике одбране. „Ирачка криза је била нека врста катарзичног искуства за Унију, када је у питању европска безбједносна и одбрамбена политика, будући да је криза није ослабила, већ је послужила да је погура, сломивши уско грло које су створиле тензије у позадини и неслога око природе тек започете одбрамбене политике ЕУ.“<sup>775</sup> Наиме, непостојање оружја за масовно уништење у Ираку, што је било наводно оправдање за америчку инвазију на Ирак, лоше вођење окупације од стране САД-а, равнодушност Сједињених Држава на конфликт Израела и Палестине који се приближавао, врло брзо је ујединило Европљане у осуђивању америчке спољне политике.<sup>776</sup> Тако су државе чланице убрзо након отвореног спорења око Ирачке кризе, покренуле многе операције: прву војну операцију 2003. године у Македоноји, нешто касније, децембра 2003. године, полицијску мисију у Босни и Херцеговини, прву војну мисију спроведену ван Европе, у Конгу јуна 2003. године, затим 2004. године војну мисију у Босни која је представљала једну од значајнијих и већих војних мисија ЕУ. Из тог разлога су многи аутори сматрали да је Ирачка криза учинила да се Европска унија понаша одговорније и кохерентније,<sup>777</sup> да је била доказ смањења америчког утицаја у Европи, те да је „спољну политику ЕУ извукла из летаргије“.<sup>778</sup>

Након неуспјешног рјешавања Ирачке кризе, како би побољшао лоше односе између држава чланица, те сузбио њихова дубока неслагања око одређених међународних питања, Хавијер Солана је Европском савјету 2003. године представио безбједносну стратегију „Безбједна Европа у бољем свијету“. Усвајање Стратегије је на одређен начин указало да европска безбједносна и одбрамбена политика није уништена због неслагања

---

<sup>775</sup> Anand Menon, *From crisis to catharsis: ESDP after Iraq*, International Affairs 80, no. 4, 2004, 631-649, према: Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, op. cit, стр. 563.

<sup>776</sup> Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, op. cit, стр. 581.

<sup>777</sup> Међу њима и Дезмон Динан. Видјети више у: Дезмон Динан, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, op. cit, стр. 294.

<sup>778</sup> Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, op. cit, стр. 66.

европских лидера око кризе у Ираку. Стратегија „Безбједна Европа у бољем свијету“,<sup>779</sup> представља први стратешки документ у области безбједности и одбране ЕУ. Сматра се веома значајним документом, у области европске безбједносне и одбрамбене политике.

Недостатак стратешке визије развоја ЗСБП<sup>780</sup> један је од кључних препрека у развоју европске спољне политике. Наиме, Европска унија не посједује јасну стратешку и политичку визију развоја заједничке спољне и безбједносне политике и не посједује визију стратешких циљева, што упућује на одсуство стратешке културе. У рјешавању проблема дефинисања стратешке оријентације Уније, мањка стратешке културе, непостојања стратешке визије и циљева, у значајној мјери је помогло усвајање Европске стратегије безбједности,<sup>781</sup> као и Глобалне стратегије безбједносне и спољне политике Европске уније.<sup>782</sup>

Усвајање Европске стратегије безбједности је помирило, како опречне ставове унутар Европске уније, тако и између Европљана и Американаца. Наиме, Стратегија је одражавала став САД у борби против тероризма, подржала мултилатерални међународни систем и суштинску улогу Уједињених нација.<sup>783</sup> Са друге стране, Стратегија је допринијела приближавању држава које су више биле окренуте сарадњи са САД и НАТО савезом, те се стога дуго противиле изградњи самосталне европске политике безбједности и политике одбране, и неутралних држава, које су се опирале употреби војних снага у рјешавању безбједносних пријетњи.<sup>784</sup> Усвајање Европске безбједносне стратегије су многи аутори сагледавали као постепен развој Уније, од „цивилне силе“, ка Унији која има за циљ развој аутономне безбједносне и одбрамбене политике, као и развој војних

---

<sup>779</sup> A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003.

<sup>780</sup> Видјети поглавље V дисертације.

<sup>781</sup> A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003.

<sup>782</sup> Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe; A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, June 2016.

<sup>783</sup> Видјети више: Дезмон Динан, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, op. cit, стр. 293.

<sup>784</sup> *Ibidem*, p. 539.

средстава за рјешавање савремених безбједносних изазова.<sup>785</sup> На тај начин, Стратегија је спашавала тек започету безбједносну и одбрамбену политику Европске уније.<sup>786</sup>

Европска безбједносна стратегија афирмисала је потребу за јачањем улоге и одговорности Европске уније у међународном окружењу. У Стратегији је наведено да Европска унија представља глобалног играча, и да као таква треба да преузме одговорност за глобалну безбједност. Уједно, Стратегија је имала за циљ да помогне Унији у што ефикаснијем суочавању са новим регионалним и глобалним изазовима и пријетњама, због чега је изразила потребу за одлучнијом и кохерентнијом спољном политиком Уније, анализирајући кључне безбједносне пријетње са којима се суочавају државе чланице. Наиме, безбједносне пријетње су „разноврсније, мање видљиве и мање предвидљиве, при чему нису само војне природе и против којих се не треба борити само војним средствима“.<sup>787</sup> Пет кључних пријетњи које идентификује Стратегија, а са којима се суочава Европа су: тероризам као „растућа пријетња за цијелу Европу, који поприма свјетски карактер“, затим ширење оружја за масовно уништење, „посебно имајући у виду ризик од трке у наоружању који је евидентан на Средњем истоку“, затим, регионални сукоби, пријетње од држава које имају нестабилне режиме, слабе и нефункционалне институције, немају ефикасан механизам борбе против корупције,<sup>788</sup> те на крају, организовани криминалитет. Идентификујући наведене безбједносне пријетње, Европска безбједносна стратегија је имала за циљ да повећа ниво безбједности, како у Европи, тако и ван континента, дефинише стратешке циљеве у циљу боље и ефикасније европске безбједносне политике, те да ојача улогу Европске уније у међународним односима. Унија је била усмјерена ка стварању стабилног безбједносног окружења, као и ка „изградњи снажне међународне заједнице, функционалних међународних институција и међународног поретка који би био засниван на праву“.<sup>789</sup> Затим, Стратегија предвиђа и

---

<sup>785</sup> Christophe Meyer, „Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms“, *European Journal of International Relations*, vol. 11, no. 4, 2005, p. 538-539, према: Дејана Вукчевић, Спољна и безбедносна политика у светлу социјалног конструктивизма, op.cit, стр. 207.

<sup>786</sup> *Ibidem*, стр. 293.

<sup>787</sup> A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003, Part: The Security environment: global challenges and key threats.

<sup>788</sup> У Стратегији се наводи примјер Сомалије, Авганистана, Либерije и други.

<sup>789</sup> A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003, Part: An international order based on effective multilateralism.



развој „стратешке културе Уније која би подржавала рану, брзу, и, по потреби, снажну интервенцију“, због чега за циљ има и јачање сарадње са Уједињеним нацијама.<sup>790</sup>

Концепт безбједности који афирмише Стратегија обухвата широку лепезу активних мјера које су на располагању ЕУ, која може дјеловати самостално или у сарадњи са осталим међународним субјектима. Наведене мјере обухватају првенствено политичке, дипломатске, трговинско-економске и друге невојне мјере, а уколико оне не дају резултате, Унија може примијенити и акције принуде, у складу са Повељом УН и начелима међународног јавног права. Због тога се сматра да ЕБС није „класична“ стратегија.<sup>791</sup> Она осликава мултидимензионалан приступ безбједности који укључује све димензије безбједности (политичку, економску, социополитичку, војну, еколошку),<sup>792</sup> док је у фази имплементације фокусирана на дијалог, сарадњу и партнерство, што упућује на кооперативан модел безбједности.<sup>793</sup> Од посебне је важности што Стратегија дефинише и циљ Уније у области јачања војних капацитета и улоге Уније као важног међународног актера у одржавању мира и безбједности. У Стратегији се наводи да би „војне снаге требало да буду флексибилније, покретљивије за постизање што ефикаснијег одговора на нове пријетње, да се користе намјенски, односно, дјелотворно, те да Унија треба да издваја више средстава за одбрану“.<sup>794</sup> Након усвајања ЕБС, Европска унија је покренула велики број цивилних и војних мисија у оквиру заједничке безбједносне и одбрамбене политике. Само у року од пет година од усвајања Европске стратегије безбједности, Европска унија је покренула чак 20 мисија.

Изузев исказане потребе да се Унија развија као „јака сила“ и јача војна средства са којима располаже, Стратегија пуно пажње даје дјеловању ЕУ прије него што избије

---

<sup>790</sup> *Ibidem*, part III: Policy implications for Europe.

<sup>791</sup> Видјети више: Asle Toje, „The 2003 European Union Security Strategy: A Critical Appraisal“, *European Foreign Affairs Review*, 10 (1), 2005.

<sup>792</sup> Сматра се да је једна од кључних карактеристика спољнополитичког *acquis*, на којем је Стратегија заснована, њена холистичка природа, тј. интеграција свих димензија спољне политике, од трговине, до дипломатије и безбједности. Холистички приступ је уједно карактеристичан за политику ЕУ према сусједима, што може потврдити Пакт за стабилност југоисточне Европе, Евромедитеранско партнерство итд. Видјети више у: Дејана Вукчевић, „Безбедносна политика и стратешка еволуција Европске уније“, *Политичка ревија*, бр. 3/2009, стр. 182.

<sup>793</sup> Видјети више: Sven Biskop, „The European Security Strategy: Implementing a Distinctive Approach to Security“, *Royal Defence College*, Paper no. 82, March 2004.

<sup>794</sup> A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003, Part: An international order based on effective multilateralism, part III: Policy implications for Europe.

одређена криза. Тако се Стратегија заснива на *дјелотворном мултилатерализму*, који предност даје дјеловању дипломатским и економским средствима. У том смислу, многи аутори истичу „глобалну или хуману безбједност коју Стратегија развија“, насупрот безбједносним стратегијама националних држава, попут, на примјер, Националне безбједносне стратегије САД-а из 2002. године, која даје велики значај војној моћи у остваривању циљева.<sup>795</sup> Европска стратегија безбједности више пажње поклања развоју *дјелотворног мултилатерализма*, који се заснива на поштовању правила и јачању улоге Уједињених нација.

Стратегија је имала много критичара, будући да не подразумејева стратегију употребе снага, већ глобалну визију. У првом реду, мањкавост Стратегије се учавала у томе што није обухватила „колективне интересе“ држава чланица Уније.<sup>796</sup> Тако се на примјер у Националној стратегији Велике Британије из 2008. године не помиње европска безбједносна и одбрамбена политика, због чега је неки аутори чак сматрају „европском анти-стратегијом“.<sup>797</sup> Са друге стране, Европска стратегија безбједности не представља стратегију у традиционалном смислу, која подразумејева употребу војних средстава да би се постигли одређени политички циљеви.<sup>798</sup>

С обзиром на период када је донесена, а који је карактерисала дубока подијељеност чланица око ирачке кризе, у изради Стратегије је ипак остварена минимална сагласност држава чланица, исказујући спремност и способност дефинисања стратешких спољнополитичких смјерница, заједничких свим државама чланицама. Наиме, Стратегија не утврђује заједничке интересе насупрот националних интереса, не даје одговор на питање када и гдје ЕУ треба да употрејеби војна и цивилна средства, односно, „не постоји

---

<sup>795</sup> Andrea Ellner, „The European Security Strategy: Multilateral Security with Teeth?“, *Defence and Security Analysis*, vol. 21, no. 3, 2005, p. 223, према: Дејана Вукчевић, „Безбедносна политика и стратешка еволуција Европске уније“, *op. cit.*, стр. 184.

<sup>796</sup> Видјети: Дејана Вукчевић, „Безбедносна политика и стратешка еволуција Европске уније“, *op. cit.*, стр. 185.

<sup>797</sup> Jolyon Howorth, „The case for an EU Grand Strategy“ in Sven Biscop, Jolyon Howorth & Bastian Giegerich, *Europe: A Time for Strategy*, Egmon Paper, no 27, 2009, p. 19, према: Дејана Вукчевић, „Безбедносна политика и стратешка еволуција Европске уније“, *op. cit.*, стр. 185.

<sup>798</sup> Дејана Вукчевић, „Безбедносна политика и стратешка еволуција Европске уније“, *op. cit.*, стр. 183.

повезаност средстава и политичких циљева, што упућује на важност развоја европске стратешке културе“.<sup>799</sup>

Без обзира на то, Европску стратегију безбједности, будући да представља први документ који дефинише стратешке циљеве спољне политике Уније, многи аутори сматрају документом од историјског значаја. Стратегија превасходно осликава напоре Уније да постане „стратешки актер“, нешто више од „меке“ силе у међународним односима, те усвајањем те Стратегије, „Унија први пут размишља на стратешки начин“.<sup>800</sup> Неки ће аутори окарактерисати Стратегију као „пост-модерну“, будући да комбинује политичке, социолошке, економске и стратешке аспекте безбједности, те открива узроке сукоба и нестабилности.<sup>801</sup>

Пет година након усвајања Европске стратегије безбједности, ЕУ је израдила Извјештај о спровођењу Европске стратегије безбједности, који ће 2008. године бити усвојен под називом „Остваривање безбједности у промијењеном свијету“.<sup>802</sup> Тај документ представља својеврсну ревизију Стратегије из 2003. године, јер је њиме Стратегија допуњена. Кључни циљ даљег дјеловања Уније је био усмјерен ка јачању активне улоге Уније у међународним односима, изградњи стабилног окружења ЕУ, и дефинисању кључних безбједносних изазова, који нису наведени у Стратегији, као што су сајбер безбједност, климатске промјене и енергетска безбједност. Глобална стратегија спољне и безбједносне политике Европске уније ће бити усвојена 2016. године, која је усмјерена ка дефинисању јединствене стратешке визије у циљу заједничког дјеловања свих држава чланица.<sup>803</sup>

---

<sup>799</sup> Asle Toje, „The 2003 European Union Strategy: A Critical Appraisal“, *European Affairs Review*, vol. 10, no. 1, 2005, p. 122, према: Дејана Вукчевић, „Безбедносна политика и стратешка еволуција Европске уније“, *op. cit*, стр. 184.

<sup>800</sup> Видјети више: Jean-Yves Haine, „The European Security Strategy coping with threats, Is Europe safe“ in: Sven Biscop, Jan Joel Andresson (eds.), *The EU and European Security Strategy, Forging the Global Europe*, Routledge, London, 2008, p. 40.

<sup>801</sup> Alyson Bailes, „The European Security Strategy: An Evolutionary History“, *SIPRI Policy paper*, no 10, 2005, pp. 15-17, према: Дејана Вукчевић, „Безбедносна политика и стратешка еволуција Европске уније“, *op. cit*, стр. 183.

<sup>802</sup> Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World, Brussels, 11 December 2008, S407/08.

<sup>803</sup> Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe; A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, June 2016.

### 4.3. Да ли ЕУ има заједничку спољну политику?

Уколико се сагледа свеукупан развој процеса европске интеграције, да се закључити да ни у једној области, интеграција није била толико дуг и компликован процес као у области спољне и безбједносне политике. Бројни су документи којима је Унија институционализовала и нормирала европску безбједносну и одбрамбену политику.<sup>804</sup> Иако је уговорима из Рима, Мастрихта, Амстердама, Нице, Лисабона предвиђено да државе чланице избјегавају вођење националне спољне политике која може угрозити европску спољну и безбједносну политику, очигледно је да су ријетки примјери у којима су чланице Европске уније заступале истовјетне спољнополитичке ставове. Због тога, упркос чињеници да је Унија, од установљавања заједничке спољне и безбједносне политике, покренула преко 30 цивилних и војних мисија, напредак остварен на плану операционализације овог концепта је врло скроман. Многобројне пријетње безбједности које су се јављале у постхладноратовском периоду, а које су превазилазиле способности Уније за аутономним дјеловањем, као и неадекватно реаговање Уније у многобројним кризама, довели су у питање способност Уније да дјелује као значајан глобални актер у рјешавању сукоба. Анализирајући дјеловање Европске уније у израелско-палестинском сукобу, кризама које су се током 90-их година XX вијека јавиле на просторима бивше Југославије (криза у Босни и Херцеговини, Косовска криза), као и Ирачкој кризи у периоду од 2002. до 2004. године, показано је да је дјеловање држава чланица ЕУ на међународном плану, у оквиру заједничке спољне и безбједносне политике, подразумијевало више унилатералних активности које су чланице дефинисале у складу са приоритетима и правцима развоја националних спољних политика, него заједничко дјеловање ЕУ. Додатно, из ових примјера је јасно да ЕУ не дјелује као јединствена цјелина на међународној сцени, већ да дјелује сходно националним ставовима најмоћнијих држава

---

<sup>804</sup> Изузев већ споменутих уговора и декларација, ЕУ је усвојила и многа друга документа у тој области: Каталог европских снага, Европска безбједносна стратегија, Декларација о европским војним капацитетима, Акциони план европских капацитета, Декларација ЕУ о борби против тероризма и многе друге.

чланица. Зато Карен Смит наводи да, у ствари, заједничка спољна политика ЕУ не постоји, већ постоји само спољна политика држава чланица.<sup>805</sup>

Застоје у развоју и неуспјехе у спровођењу спољне политике и политике безбједности Хил објашњава „јазом између очекивања и капацитета“<sup>806</sup> који је био посебно очигледан током деведесетих година, када је ЕУ показала пасивност по питању првог Заливског рата, те када је примијенила неефикасне дипломатске напоре по питању рата у Југославији. Због неуспјешних реакција Уније, остала је упамћена дефиниција Уније бившег белгијског министра спољних послова Марк Еискенса (Mark Eyskens), који је Унију окарактерисао као „економског цина, политичког мрава и војног патуљка“.<sup>807</sup>

Због успјеха које је Унија деценијама постизала у области економске и трговинске политике, многи аутори су је квалификовали као „цивилну силу“,<sup>808</sup> сматрајући да ЕУ не представља значајнијег актера у међународној заједници, а полазећи од чињенице да „само она сила која посједује војну силу, може имати статус силе у међународној политици“.<sup>809</sup> Због њене врло изражене цивилне компоненте, која је велике успјехе имала у процесу транзиције постсоцијалистичких држава, Јан Менерс је дефинисао Европску унију као „нормативну силу“. Менерс је до таквог закључка дошао посредством анализе веома успјешног залагања ЕУ за укидање смртне казне ван граница Уније, као и због ширења сета вриједности ЕУ, како на нове и потенцијалне чланице, тако и на треће државе.<sup>810</sup> У том смислу, посебно је значајна улога коју је Унија у постхладноратовском периоду имала када је у питању њен напор да попуни вакуум моћи, настао распадом СССР-а; да постане нови пол моћи у међународном систему; да пацификује нестабилне државе у Централној и Источној Европи; постане глобални полицајац; буде дипломатски

---

<sup>805</sup> Видјети више: Karen Smith, *EU Foreign Policy in a Changing World*, Polity Press, Cambridge, 2002.

<sup>806</sup> Видјети више: Christopher Hill, *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Palgrave, London, 2003.

<sup>807</sup> *The New York Times* 25.01.1991; *Washington post* 25.03.1999, према: Филип Ејдус, Развој спољних односа ЕУ од међународног „присуства“ до заједничке спољне политике, оп. cit, стр. 35,

<sup>808</sup> Francois Duchene, „Europe's Role in World Peace“, in: R. Mayne (ed.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look A Head*, Fontana, London, 1972, према: Филип Ејдус, Развој спољних односа ЕУ од међународног „присуства“ до заједничке спољне политике, оп. cit, стр. 35.

<sup>809</sup> Hedley Bull, „Civilian Power Europe: a Contradiction in Terms“, оп. cit, pp. 149-164, према: Филип Ејдус, Развој спољних односа ЕУ од међународног „присуства“ до заједничке спољне политике, оп. cit, стр. 35.

<sup>810</sup> Ian Manners, „Normative Power Europe: A Contradiction in Terms“, оп. cit, pp. 234-258, према: Филип Ејдус, Развој спољних односа ЕУ од међународног „присуства“ до заједничке спољне политике, оп. cit, стр. 36.

медијатор конфликта; игра улогу моста између сиромашних и богатих; буде здружени супервизор глобалне економије.<sup>811</sup>

Без обзира на скромне успјехе у процесу операционализације безбједносне и одбрамбене политике, на чињеницу да Унија није успјела на ефикасан начин да одговори многим кризним ситуацијама или није пружила адекватне одговоре на управљање кризама, данас не можемо говорити о ЕУ само као цивилној сили. Учинци спољне политике Европске уније нису подразумијевали само дјеловање у кризним подручјима у државама региона, већ и успјешно спровођење многобројних активности које су усмјерене на подстицање економских и политичких реформи у државама Централне и Источне Европе, са циљем да се обезбиједи економски просперитет и политичка стабилност у Европи. Тако је ЕУ закључивала велики број споразума о придруживању, што је имало за исход да значајан број држава Централне и Источне Европе постане дио Уније, у неколико таласа проширења. Са друге стране, Европска унија је, пружајући помоћ у постконфликтном периоду државама бивше Југославије, посредством хуманитарне агенције ЕЦХО (енг. *ECHO*), програма ЦАРДС (енг. *CARDS*), Европске агенције за реконструкцију, подстичући регионалну сарадњу путем успостављања Пакта за стабилност Југоисточне Европе, стварањем еврорегиона за међуграничну сарадњу, зоне слободне трговине и ефикасне контроле граница, посредујући у стварању државне заједнице Србије и Црне Горе, нудећи перспективу приближавања европским интеграцијама путем процеса Стабилизације и асоцијације, постала важан фактор мира.<sup>812</sup>

Врло су интересантне академске расправе о виђењу Европске уније као глобалног актера, које третирају питање колико је безбједносна политика и политика одбране утицала на јачање ЕУ као војне силе. Многи аутори сматрају да интеграција европских земаља у области одбране и безбједности представља посљедњу фазу интеграционог процеса, те да је она неминовна након успјешне економске интеграције. Ипак, има аутора који сматрају да је безбједносна и одбрамбена политика ништа друго до „опасност“ по Европску унију која је дуго времена развијана као цивилна сила. Тако је Јан Манерс

---

<sup>811</sup> Christopher Hill, „The capability-Expectations Gap, or Conceptualizing Europe`s International Role“, *op. cit.*, pp. 310-315, према: Филип Ејдус, Развој спољних односа ЕУ од међународног „присуства“ до заједничке спољне политике, *op. cit.*, стр. 35.

<sup>812</sup> Радмила Накарада, „Европска унија као мировни пројекат“, *op. cit.*, стр. 566.

говорио о „опасности од милитаризације Европске уније која пријети да трансформише ЕУ како нормативну силу, засновану на превентивној политици, дугорочној стратегији и ширењу демократских и пацифистичких норми. Тако Унија ризикује да назадује, од статуса пост-модернистичке нормативне силе, до архаичног статуса војне силе.“<sup>813</sup> *Sten Rynning* је сматрао да „развој безбједносне силе неће довести до развоја ЕУ као стратешког актера у међународним односима, већ ће ојачати репутацију Уније као цивилне силе, која у крајњем случају подразумева и употребу војних средстава.“<sup>814</sup> То становиште заступа и Стелиос Ставридис који истиче да „појам цивилне силе није идентичан са пацифизмом и да милитаризација институција и капацитета ЕУ појачава концепт ЕУ као цивилне силе“.<sup>815</sup>

Оцјене развоја и успјеха остварених у области заједничке спољне и безбједносне политике и заједничке безбједносне и одбрамбене политике ЕУ су у академским расправама веома опречне. Са једне стране, развој и остварени успјех, посебно сагледавајући број мисија, механизма и инструмената који су на располагању Европској унији, оцјењује се као веома значајан, па чак и импресиван, због чега се сматра да је Европска унија „суперсила у настајању“,<sup>816</sup> док њени противници успјехе у тој области дефинишу „инхерентном узалудношћу напора ЕУ“.<sup>817</sup> Док критичари тврде да резултати постигнути у области ЗБОП представљају пријетњу по међународни кредибилитет и значај ЕУ као политичког актера на међународној сцени, њени поборници напредак у тој

---

<sup>813</sup> Ian Manners, „Normative Power Europe: Beyond the Crossroads“, *Journal of European Public Policy*, op. cit, pp. 182-199, према: Дејана Вукчевић, „Европска дипломатија на међународној сцени: ЕУ и управљање кризама“, op. cit, стр. 525.

<sup>814</sup> Sten Rynning, „The European Union: Towards a Strategic Culture?“, *Security Dialogue*, vol 34, no 4, pp. 479-496, према: Дејана Вукчевић, „Европска дипломатија на међународној сцени: ЕУ и управљање кризама“, op. cit, стр. 525.

<sup>815</sup> Stelio Stavridis, „Militarising the EU: the Concept of Civilian Power Europe Revisited“, *International Spectator*, October-December 2001, vol. XXXVI, no 4, pp. 43-50, према: Дејана Вукчевић, „Европска дипломатија на међународној сцени: ЕУ и управљање кризама“, op. cit. 525.

<sup>816</sup> Johan Galtung, *The European Community: A Superpower in the Making*, Allen and Uwin, London, 1973, према: Филип Ејдус, Развој спољних односа ЕУ од међународног „присуства“ до заједничке спољне политике, op. cit, стр. 35.

<sup>817</sup> Asle Toje, „The consensus expectations gap: explaining Europe’s ineffective foreign policy“, *Security dialogue*, vol. 39, no.1, 2008, p. 122, према: Жаклина Новичић, *Новине у спољној и безбједносној политици Европске уније после Уговора из Лисабона*, op. cit, стр. 406.

области сматрају „политичким пројектом без преседана“ и описују је као „војну револуцију“.<sup>818</sup>

Да се закључити да су учинци Европске уније у области спољне политике далеко од импресивних. Унија јесте заједничком спољном и безбједносном политиком, у одређеној мјери, унаприједила положај на међународној сцени. Међутим, развој спољне и безбједносне политике, као и безбједносне и одбрамбене политике, није имао већи утицај на јачање улоге ЕУ као значајног међународног актера. Свакако да је утицај Европске уније, као актера на међународној сцени, зависио од њене спремности и оспособљености да допринесе рјешавању међународних питања, што је и данас случај. Европска унија је настојала да покретањем великог броја мисија, јача свој ауторитет и репутацију важног међународног актера.<sup>819</sup> Тако је Унија утицала на унапређење стабилности у многим подручјима, као и на рјешавање многих конфликта.

Међутим, иако је Унија у последње двије деценије постигла значајне успјехе у институционализацији спољне и безбједносне политике и развоју конкретних инструмената за њено спровођење, то није довело до стварања заједничке спољне и безбједносне политике држава чланица, већ је резултирало само одговарајућим облицима сарадње и високим нивоом координације, који су подразумијевали приближавање националних политика чланица и тражење елемената који су им заједнички. Упркос великом броју покренутих мисија, унапређењу институционалног и нормативног оквира дјеловања европске спољне политике и политике безбједности, ЕУ је данас „оптерећена изненађујућим бројем тињајућих питања око којих је хронично подијељена“.<sup>820</sup> Та питања су бројна: „замор од проширења“, бројни унутрашњи политички и економски проблеми, посљедице глобалне економске и финансијске кризе, посљедице кризе дугова у Грчкој, будући да је неуспјех и банкрот грчке економије могао да доведе у питање постојање

---

<sup>818</sup> Према: Anand Menon, „Empowering paradise? The ESDP at ten“, *op. cit.*, p. 227. Видјети више: Жаклина Новичић, *Новине у спољној и безбједносној политици Европске уније после Уговора из Лисабона*, *op. cit.*, стр. 407.

<sup>819</sup> Тако су, на примјер, одлуке о успостављању *EULEX* мисије владавине права на Косову и посматрачке мисије у Грузији представљале „корак према преузимању веће одговорности Уније у рјешавању међународних сукоба.“ Видјети више у: Stanley R. Sloan, „NATO beyond Russia“, in: Aurel Braun (ed.), *NATO-Russia relations in the Twenty-First Century*, Routledge, London, 2008, pp. 72-91.

<sup>820</sup> Andrew Glencross, „The Grand Illusion Continues: What the Lisbon Treaty Means for the European Union and Its Global Role“, *Foreign Policy Research Institute*, February 2010, према: Жаклина Новичић, *Новине у спољној и безбједносној политици Европске уније после Уговора из Лисабона*, *op. cit.*, стр. 413.



еврозоне, што би имало веома негативне посљедице по будућност комплетног пројекта европске интеграције, све израженије разлике у економском развоју између развијених и неразвијених чланица, огромне неједнакости између сјевера и југа еврозоне, дубоке политичке и економске неједнакости унутар Уније. Те неједнакости чине Унију још увијек недовршеним пројектом, недовршеном политичком унијом.<sup>821</sup>

Спољнополитички идентитет ЕУ се може сагледати готово само као скуп националних идентитета, при чему недефинисане границе Европе, вишејезичност, различита историјска искуства, многобројне историјске вјерске и друштвене подјеле у великој мјери отежавају одређивање идеје Европе и дефинисање европског идентитета. Посебно је питање да ли је Европска унија изграђена на чврстим темељима да би могла да преброди све кризе, од институционалне кризе која је посебно била актуелна од 2005. до 2009. године, кризе еврозоне, карактеристичне за период од 2005. до данас, до актуелне мигрантске кризе и посљедица резултата референдума о изласку Велике Британије из ЕУ. Врло је неизвјесно како ће кризе ЕУ, од економских и финансијских, до политичких и идентитетских, утицати на даљи ток развоја интеграције. Хетерогеност Уније, веома дубоке разлике између старих и нових чланица, културне и економске разлике између медитеранских држава на југу, поморских држава на западу и скандинавских држава на сјеверу су врло изражене,<sup>822</sup> значајне разлике између држава чланица по питању подршке јавности за чланство у Европској унији, губитак повјерења грађана у европске институције, удаљеност Уније од грађанина, очигледан демократски дефицит ЕУ, пораст евроскептицизма, врло лош одзив грађана на изборе за Европски парламент,<sup>823</sup> неспремност и незаинтересованост грађана да Унију мијењају, унапређују њену функционалност и ефикасност, само су неке од карактеристика европске заједнице народа

---

<sup>821</sup> „Више економских неједнакости води ка већој политичкој неједнакости, која подстиче опет економске неједнакости“. Видјети више у: Joseph E. Stiglitz, *The Price of Inequality, How Today's Divided Society Endangers Our Future*, Columbia University, 2012, p. 448.

<sup>822</sup> Видјети више: Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, op. cit, стр. 31.

<sup>823</sup> Слободан Самарцић, „Немоћни парламент у време кризе“, *Годишњак Факултет политичких наука*, година IX, број 13, Београд 2015.

данас, које упућују на чињеницу да је пројекат Европске уније још увијек недовршен посао.<sup>824</sup>

Колику спремност и вољу су имале државе чланице за дубљом политичком интеграцијом и стварањем јаке политичке уније, најбоље указују неуспјешни референдуми о усвајању европских уговора. Наиме, ратификацију многих оснивачких уговора пратили су проблеми. Изузев што је Мастрихтски уговор био резултат компромиса држава чланица, које су дефинисале услове за усвајање Уговора сходно националним интересима,<sup>825</sup> процес ратификације је био компликован. У Данској је предлог Уговора одбијен на референдуму одржаном 3. јуна 1992. године, при чему је 50,7% гласача било против прихватања Уговора. Због тога су унесене посебне одредбе за Данску, јер је остварен договор о изузећу Данске из дјелова уговора који се тичу јединствене валуте, заједничке одбране, грађанства ЕУ и сарадње у области правосуђа и унутрашњих послова. Након тога, Уговор је прихваћен на другом референдуму 18. маја 1993. године, када је 56,8% грађана било сагласно са прихватањем Уговора. Такође, око ратификације је било проблема и у Доњем дому Парламента Велике Британије, као и при спровођењу референдума у Француској (прихваћен је са веома тијесном већином), док се у Њемачкој чекала одлука Уставног суда будући да је покренут поступак уставности ратификације Уговора, због преношења надлежности државних органа на органе ЕУ.

Уговор из Нице је потписан 2001. године. Међутим, Ирци су гласали против Уговора сматрајући да одредбе предложеног Уговора предвиђају превелик губитак националног суверенитета, па су били забринути за своју неутралност. Уговор је тек 2002. године у Ирској био одобрен, на другом референдуму. Затим, Француска и Холандија, државе оснивачи ЕУ, су зауставиле усвајање Устава за Европу, одбијањем на националним референдумима 2005. године. Због неуспјелих референдума приликом

---

<sup>824</sup> Збигњев Бжежински је сматрао да је данашња Европа још увијек недовршен посао, те да ће тако остати „све док Запад стратешки трезвено и мудро не прихвати Турску, као равноправног партнера и не ангажује Русију, како политички тако и економски“. Бжеженски уједно сматра да „тако проширен Запад може помоћи да се учврсти стабилност у нарастајућој Евроазији и да се ревитализује њено историјско наслеђе. Видјети више: Zbigniew Brzezinski, *Strategic vision: America and the Crisis of Global Power*, Basic Books, New York, 2013, према: Предраг Симић, *Криза и реформа: међународни односи после светске економске кризе*, Београд, 2014, стр. 12.

<sup>825</sup> Видјети друго поглавље дисертације, потпоглавље 2.4. *Грађење илузорне спољне политике: од Мастрихта до Амстердама.*

ратификације „Устава за Европу“, државе чланице су се определијиле да реформски уговор из Лисабона ратификују без одржавања референдума, посредством парламентарне ратификације. Једино је Ирска, због својих уставних ограничења и става свог Врховног суда о том питању, спровела референдум у циљу ратификације Лисабонског уговора. Први референдум у Ирској, 12. јуна 2008. године, био је неуспјешан. Други референдум је одржан октобра 2009. године, при чему је Ирска претходно добила гаранције да јој неће бити ограничена овлашћења у пореској политици, војној неутралности и етичким питањима (као што је на примјер било питање абортуса). Тако је на састанку Европског савјета у јуну 2009. године одлучено да се закључи посебан Протокол са Ирском о гаранцијама које су јој признате на сједници Европског савјета у децембру 2008. године.<sup>826</sup> Тако је Лисабонски уговор ступио на снагу 1. децембра 2009. године.<sup>827</sup> Неуспјели референдуми су рађали страх због економских посљедица даље интеграције, узроковали су институционалне блокаде и губитак стратешког усмјерења развоја Уније.

Свакако да су темељне реформе институција ЕУ неопходне, како би оне биле одговорне грађанима Европе, а не владама држава чланица. Међутим, питање је да ли су оне довољне за стварање услова за унапређење спољнополитичког идентитета Уније и достизање већих достигнућа заједничке спољне и безбједносне политике. Односно, питање је да ли Европску унију карактерише превише подјела<sup>828</sup> које јој онемогућавају да искаже реалне могућности дјеловања. Уколико знамо да су готово вишедеценијски напори ка изградњи заједничке спољне политике успјели да преобликују националне спољне политике само у одређеној мјери, очигледно је да државе чланице не посједују политичку вољу за одрицањем суверенитета и комунитаризацијом те области. Кључне препреке и изазови који онемогућавају развој *заједничке* спољне политике Европске уније и постизање бољих резултата у домену њене операционализације, биће објашњени у наредном поглављу.

---

<sup>826</sup> Protocol on the concerns of the Irish people on the Treaty of Lisbon, Official Journal of the European Union 60/131. О процедурама и дешавањима која су претходила усвајању Лисабонског уговора видјети више у: Будимир Кошутин, *Основи права Европске уније*, op. cit, стр. 49.

<sup>827</sup> Видјети II и III поглавље дисертације.

<sup>828</sup> Џон МекКормик, *Разумјети Европску унију*, op. cit, стр. xii

## **V Изазови развоја и спровођења спољне политике Европске уније**

### ***5.1. Институционални и нормативни изазови развоја спољне и безбједносне политике***

У посљедњих неколико година, посебно због нарастајућих опасности по безбједност, спољна и безбједносна политика је постала једна од најзначајних јавних политика Европске уније. Тако је Европска унија интензивно, иако не са већим успјесима, градила свој спољнополитички идентитет, како би успоставила ефикасан одговор на глобалне и регионалне изазове. У том циљу, Европска унија је од Мастрихта до Лисабона развијала и унапређивала нормативни и институционални оквир заједничке спољне и безбједносне политике. У претходном поглављу је анализирано спровођење спољне и безбједносне политике у пракси, те објашњено како је формализовање, институционализација и само спровођење те политике утицало на јачање позиције ЕУ на међународној сцени и профилисање њеног спољнополитичког идентитета. Преостаје отворено питање зашто је „уједначавање“ националних политика држава чланица наилазило на толико проблема у области спољне политике, што изискује потребу за дефинисањем препрека, изазова и ограничења који ометају развој спољне и безбједносне политике и који онемогућавају развој заједничке спољне и безбједносне политике. Зато ће у овом поглављу бити дефинисани кључни изазови и препреке развоја ЗСБП, како оних који потичу из нормативног и институционалног оквира, тако и оних који потичу из дјеловања самих држава чланица, а који онемогућавају Унији да оствари значајније успјехе у стварању заједничке спољне политике.

У циљу пружања адекватног одговора на многобројне глобалне и регионалне изазове, од којих је ЕУ посебно наглашавала опасност од тероризма, ширење оружја за масовно уништење и климатске промјене, Европска унија је развијала и унапређивала нормативни и институционални оквир заједничке спољне и безбједносне политике. У том смислу, Лисабонски уговор је донио најзначајније промјене у погледу дефинисаних инструмената и механизма те политике. Међутим, иако је тај Уговор донио значајне

промјене и унапређења,<sup>829</sup> при чему је у значајној мјери поједностављена изузетно сложена структура Уније, обједињавањем три стуба у једну јединствену творевину, нису нестале разлике између различитих европских политика у односу на правне инструменте који их регулишу и надлежности које имају државе чланице, односно, Унија.

Кључна структурна ограничења постизања *заједничке* спољне политике ЕУ и јединственог дјеловања држава чланица на међународној спољнополитичкој сцени, потичу из сложености институционалног и нормативног оквира, који отежава развој ЗСБП. Та сложеност подразумијева чињеницу да кључне надлежности у креирању и спровођењу ЗСБП и даље имају институције у којима су заступљене државе чланице, примјењујући једногласност као доминантан принцип доношења одлука, постојање веома сужених, готово симболичних овлашћења комунитарних органа, непостојање наддржавних елемената, будући да се њен развој заснива искључиво на основама међувладине сарадње. Такође, посебно је упитно непостојање парламентарне контроле развоја и спровођења заједничке спољне и безбједносне политике, те немогућност усвајања законодавних аката и непостојање правосудне контроле у тој области.

Организациона структура и систем доношења одлука у оквиру Уније утичу на изузетну сложеност креирања политика, и то не зато што је у ЕУ, како објашњава Валас, *policy* процес изузетно замршенији од других великих система, већ због специфичних обиљежја Европске уније, која није до краја формирана као *polity*.<sup>830</sup> Тако процеси креирања политика и доношења одлука у значајној мјери утичу на застоје у развоју заједничке спољне политике. Цереми Ричардсон ће процес стварања политика у Европској унији окарактерисати као „неуредан“, што повезује са чињеницом да већи број чланица увећава сложеност процеса, при чему свака нова чланица са собом доноси бројне и веома различите интересне групације, које учествују у стварању политика на европском нивоу. Ричардсон сматра да је чак процес стварања политика у ЕУ, по сложености и структури,

---

<sup>829</sup> Лисабонски уговор садржи доста прецизније одредбе од ранијих уговора, при чему је донио значајне промјене и унапређења у области ЗСБП: ојачана је позиција Високог представника за спољне послове и политику безбједности, он је постао потпредседник Европске комисије, уведена је функција сталног председника Европског савјета, формирана је Европска служба спољних послова, дефинисани су облици „флексибилне“ сарадње итд. Видјети више у трећем поглављу дисертације.

<sup>830</sup> Видјети више: Helen Wallace, William Wallace, Mark Polack, *Policy Making in the European Union*, op. cit, pp. 483-503.

сличнији Сједињеним Америчким Државама, него некој европској националној држави.<sup>831</sup> Управо због комплексности институционалног оквира, неки аутори су сматрали да је развој безбједносне и одбрамбене политике ЕУ нагласио и показао недовољну кохерентност у спољној акцији ЕУ.<sup>832</sup>

Заједничка спољна и безбједносна политика ЕУ је највећи степен развоја, како у нормативном, тако и у институционалном смислу, достигла Лисабонским уговором. Међутим, упркос многобројним и веома значајним унапређењима институционалног и нормативног оквира које је Лисабонски уговор донио, област заједничке спољне и безбједносне политике се и даље развија искључиво на основама међувладине сарадње, у којој не постоје надржавни елементи. То доказују дубоке и јасне разлике између надржавне и међувладине сарадње. У процесима одлучивања у областима за које су карактеристични надржавни елементи, учествују, одлучују или саодлучују комунитарни органи, у којима нису представљене државе чланице, Европска комисија и Европски парламент, док у процесу одлучивања у областима међувладине сарадње доминирају органи у којима су представљене државе чланице, Европски савјет и Савјет министара. Основни принцип одлучивања у Савјету, када је ријеч о комунитарним областима, је већинско гласање и пондерисање гласова, док у области међувладине сарадње доминира принцип једногласности. Одлуке институција ЕУ не обавезују само државе чланице, без обзира како су гласале, већ стварају права и обавезе и за појединце, у комунитарним областима. У областима међувладине сарадње, одлуке обавезују само државе чланице, често само оне које су гласале за усвајање одлуке, узимајући у обзир принцип конструктивне уздржаности. У области комунитарног права, надлежност правосудних органа за рјешавање спорова је обавезно, при чему су пресуде коначне и обавезујуће, док је у међувладиној области карактеристично одсуство правосудне контроле. Са друге стране, оно што је заједничко комунитарној и међувладиној области јесу јединствени

---

<sup>831</sup> Jeremy Richardson (ed), *European Union: Power and policy-making*, op. cit, pp. 21-24, према: Нина Шољан, Политике Еуропске уније и Сједињених Америчких Држава према Кини, *Политичка мисао*, vol. XLIII, бр. 4, 2006, стр. 117.

<sup>832</sup> Simon Duke, „CESDP: Nice`s Overtrumped Success?“, *European Foreign Affairs Review*, June 2001, vol. 6, n.2, p. 170, према: Дејана Вукчевић, Безбедносна и одбрамбена политика ЕУ и постојећи институционални систем ЕУ, *Политичка ревија*, бр. 4/2008, Београд, стр. 1039.

циљеви, јединствени институционални механизам, заједничке вриједности и принципи, јединствено чланство и јединствени поступак измјене и допуне оснивачких уговора.

Управо наведене карактеристике међувладине сарадње обиљежавају и област заједничке спољне и безбједносне политике. Притом, кључне препреке развоја те области се могу категорисати у неколико групација:

- **Маргинална улога комунитарних институција, Европског парламента и Европске комисије** – Сложеност институционалног оквира ЗСБП, која узрокује неусклађено дјеловање Уније у овој области, у значајној мјери је узрокована „конкуренијом“ у раду или преклапању функција између комунитарних и међувладиних институција.<sup>833</sup> Институционални оквир почива на потреби сталног усклађивања дјеловања различитих актера и то: држава чланица које не дозвољавају преношење суверенитета на наднационалне институције Уније, органа међувладине сарадње, првенствено Европског савјета и Савјета министара, и на крају комунитарних институција, Европске комисије и Европског парламента.

У периоду оснивања Европске заједнице, државе чланице су врло често, на рачун Комисије, преузимале доминантну улогу у процесу доношења одлука. Француска ће, на примјер, изазвати кризу „празне столице“ својим противљењем ступања на снагу одредби Уговора о ЕЗ којима се уводи већинско одлучивање. Криза је окончана усвајањем Луксембуршког споразума, који је омогућио свакој држави чланици да користи вето на законске предлоге Заједнице. Луксембуршки споразум је ослабио процес гласања у Савјету, дајући свакој држави чланици контролу над предлозима и над њиховим усвајањем. Тако је Савјет министара преузео све веће надлежности у утврђивању програма рада Заједнице, док је Комисија формално задржала искључиву надлежност да подноси предлоге. Тако је дошло до урушавања свих супранационалних елемената у процесу доношења одлука у Заједници, односно, све веће примјене међувладиног приступа када је област заједничке спољне и безбједносне политике у питању. Државе чланице су преузеле

---

<sup>833</sup> Gisela Muller-Brandeeck-Bocquet, „The new CFSP and ESDP Decision Making System of the European Union“, *European Foreign Affairs Review*, September 2002, vol. 7, no.3, према: Дејана Вукчевић, Безбедносна и одбрамбена политика ЕУ и постојећи институционални систем ЕУ, *op. cit*, стр. 1021.

контролу над процесом одлучивања, што је изазвало „рушење институционалних структура“ које су постепено дефинисане уговорима и компликовање процеса доношења одлука.

Такође, једно од ограничења развоја спољне и безбједносне политике било је и то што граница моћи у одлучивању, односно, граница између надлежности Заједнице, касније Уније и држава чланица, није била јасно дефинисана. Наиме, Уговор из Мастрихта је предвидио креирање јединственог институционалног оквира којим се осигурава “кохерентност и континуитет мјера које су потребне за остварење циљева, уз истовремено очување и даљи развој положаја Заједница”.<sup>834</sup> Тим одредбама се подразумева јединствено дјеловање институција и у оквиру спољне и безбједносне политике. Наиме, оне предвиђају обавезу кохерентности, односно, “унутрашњу усаглашеност понашања Заједница у оквиру некадашњег првог стуба, као и заједничку сарадњу држава чланица у оквиру другог и трећег стуба”. Сходно тим одредбама, Савјет и Комисија су одговорни за кохерентност свих спољнополитичких мјера Уније у оквиру њене спољне, безбједносне, економске и развојне политике. Како би биле “вјерне Унији”, државе чланице морају узети у обзир однос закључака у оквиру међувладине сарадње према Заједницама.<sup>835</sup> Тако би било недопустиво да држава, приликом одлучивања о правним актима права Заједнице у Савјету министара дјелује у супротности са закључцима заједничке спољне и безбједносне политике”.<sup>836</sup> Додатно, чланови 14. и 15. мастрихтског Уговора о ЕУ предвиђају обавезу Савјета министара да, у оквиру заједничке спољне и безбједносне политике, усаглашава ставове држава чланица, заузима заједничка стајалишта и предузима заједничка дјеловања. Међутим, какви су резултати постигнути када је у питању усаглашавање спољнополитичких ставова држава чланица, објашњено је у претходном поглављу дисертације.

До усвајања Лисабонског уговора, постојала је *апсолутна доминација* институција у којима су представљене државе, Европског савјета и Савјета министара, када је у

---

<sup>834</sup> Уговор о ЕУ (Уговор из Мастрихта), усвојен 1992. године, члан 3, став 1.

<sup>835</sup> Матиас Хердеген, *Еуропско право*, *op. cit.*, стр. 44-45.

<sup>836</sup> *Ibidem*, стр. 45.



питању област ЗСБП. Иако укључена у све активности, Европска комисија није имала примат иницијативе у процесу одлучивања, док је Европски парламент имао само савјетодавну надлежност, да обавјештава, консултује, да поставља питања и даје препоруке Савјету, али није имао могућност доношења одлука.<sup>837</sup> Иако је Лисабонски уговор донио многобројне новине када је у питању јачање улоге Парламента у области ЗСБП,<sup>838</sup> Парламент и даље има веома ограничену, готово маргиналну улогу у креирању ове политике и усвајању аката у овој области. Такође, Европска комисија не посједује значајнија овлашћења у погледу доношења одлука у овој области, док органи у којима су заступљене државе чланице имају највећа овлашћења, што свједочи о искључивом међувладином карактеру ове политике. Чак и то што је Амстердамски уговор увео гласање квалификованом већином и обавезу утврђивања дневног реда од стране Комисије, државе чланице су сагледавале као пријетњу националној суверености. Између осталог, то је оно што заједничку спољну и безбједносну политику и даље разликује од других политика у оквиру спољне акције Европске уније.

Како су оснивачким уговорима јачане надлежности органа међувладине сарадње у овој области, слабљени су комунитарни органи, Европска комисија и Европски парламент, њихова улога и надлежности у овој области. Тако је одлучивање у области заједничке спољне и безбједносне политике карактеристично по доминантној позицији органа у којима су представљене управо државе чланице, Европског савјета и Савјета министара. Европски савјет утврђује принципе и опште смјернице ЗСБП, укључујући и политику одбране. Он, на основу препоруке Савјета, усваја заједничку стратегију Уније за оне области у којима постоје важни заједнички интереси чланица, дефинише њене циљеве, трајање и средства која стоје на располагању Унији и чланицама у поступку имплементације. Уговор из Мастрихта овлашћује Европски савјет да одлучи да ли је „постепено креирање заједничке одбрамбене политике створило услове за стварање заједничке одбране“.

---

<sup>837</sup> Амстердамски уговор усвојен 1997. године, одредбе које уређују дјеловање ЕК чл. 18, ст. 4, чл. 27, 36 и 36 ст. 2, о дјеловању Парламента чл. 21. и 39.

<sup>838</sup> Парламент има контролу над буџетом Европске службе за спољне послове, право да буде информисан о ЗСБП и ЗБОП, као и да буде консултован о покретању војних и цивилних мисија. Видјети III поглавље дисертације.

Европски савјет затим препоручује државама чланицама да, сходно својим уставним порецима, такву одлуку донесу. Дакле, ријеч је о препоруци која није обавезујућа за државе чланице.<sup>839</sup> Додатно, Уговор предвиђа систем „двоструког обезбеђења суверености држава чланица“. Наиме, за усвајање одлуке Европског савјета, потребна је сагласност свих држава чланица. Затим, њено укључивање у правни систем Уније (не правни систем Заједница, односно, комунитарни правни систем) изискује посебну, коначну изјаву воље сваке државе чланице. Да се закључити да сва питања и одлуке које се тичу политике одбране остају у искључивој надлежности држава чланица, док овој области недостаје укљученост у креирању као и контрола у самом спровођењу комунитарних органа, док парламентарна контрола изостаје и на националном нивоу. Државе чланице имају веома различита национална рјешења по питању улоге својих парламената у овој области, што онемогућава развој заједничких минималних стандарда по овом питању на нивоу ЕУ, у оквиру њене безбједносне политике.<sup>840</sup> Недостатак парламентарне контроле ЗСБП од стране Европског парламента, као и националних парламената, има за последицу и веома малу подршку идеји интеграције.

Сходно томе, када је у питању област заједничке спољне и безбједносне политике, Европска унија функционише сходно принципу сарадње држава, а не принципу наддржавне организације. Процес доношења одлука, као и процес њихове имплементације, говори у прилог чињеници да у овој области Унија не функционише као наднационална организација, већ као готово типична делиберативна међународна организација. Зато ограничења институционалног оквира у овој области потврђују поставке теоријског приступа „управљање на више нивоа“, будући да и националне и супранационалне институције чине институционални оквир дјеловања у овој области.

---

<sup>839</sup> Уговор о ЕУ (Уговор из Мастрихта), усвојен 1992. године.

<sup>840</sup> Такав је примјер немогућности дефинисања заједничких минималних стандарда за парламентарно учешће у одлукама о слању војних снага. Видјети више у: Wolfgang Wagner, „The Democratic Legitimacy of European Security and Defence Policy“, *Papier Occasionnel*, no. 57, 2004, p. 17, према: Дејана Вукчевић, Институционални капацитети ЕУ: питање парламентарне контроле заједничке безбедносне и одбрамбене политике, *Политичка ревија*, бр. 1/2012, стр. 267.

- **Немогућност комунитаризације области спољне и безбједносне политике** - Европска унија се дефинише као супранационална организација управо због преноса суверених права држава чланица, који подразумејева „супституцију државне суверене власти кроз власти Уније“<sup>841</sup> и висок степен самосталности у обликовању воље. Притом, супранационалност права ЕУ се огледа у следећим чињеницама: институције Европске уније дјелују независно од држава чланица, у погледу њиховог састава и начина одлучивања; чак и у оним случајевима када се одлуке доносе већином, оне обавезују све државе чланице, односно, и оне које нису подржале усвајање дате одлуке; институције ЕУ врше контролу спровођења одлука од стране држава чланица; оснивачки уговори, као примарно право, и одлуке које се на основу уговора доносе, непосредно се примјењују у државама чланицама и њиховим судовима, те стварају права и обавезе директно правним и физичким лицима држава чланица, без обзира да ли је дата област евентуално другачије уређена националним законским прописима.<sup>842</sup>

Међутим, супранационални карактер права ЕУ не укључује област спољне и безбједносне политике Уније. Наиме, у оквиру заједничке спољне и безбједносне политике, шефови држава самостално дјелују у име држава чланица. Одлуке које усвајају институције ЕУ немају непосредан учинак у унутрашњем праву држава чланица, већ их је потребно, посредством одговарајућих правних аката, инкорпорирати у унутрашњи правни систем сваке чланице појединачно. С обзиром на то да су кључни актери у спровођењу ЗСБП државе чланице, снага дјеловања Уније у овој области је самим тим ограничена. Наиме, ЗСБП, установљена Мастрихтским уговором није подразумејевала преношење суверенитета држава чланица на европске институције, већ “дјеловање у заједничком интересу држава чланица и у служби јединственог наступања према вани”.<sup>843</sup> Дакле, ЗСБП подразумејева искључиво координацију дјеловања држава чланица, са циљем остваривања уједначених позиција чланица у овој области.

<sup>841</sup> Матиас Хердеген, *Европско право*, op. cit., стр. 50.

<sup>842</sup> Видјети више: Будимир Кошутић, *Основи права Европске уније*, op.cit., стр. 23 и 24; Радован Вукадиновић, *Право Европске уније*, Крагујевац, 2006. године, стр. 75-83.

<sup>843</sup> Уговор о ЕУ (Уговор из Мастрихта), усвојен 1992. године.

И данас, сарадња држава чланица у области заједничке спољне и безбједносне политике подразумева искључиво уобичајене облике међународне сарадње, који су дефинисани уговорним одредбама. Чак су одређени послови из некадашњег трећег стуба, Лисабонским уговором укључени у надлежност Заједнице, као што су питања азила, преласка спољних граница ЕУ, борба против терористичких аката и сл, док спољна и безбједносна политика и даље почива искључиво на начелу међудржавне сарадње. Одлуке, односно, закључци се утврђују на основу консензуса и непосредно обавезују само државе чланице. Како то објашњава проф. Будумир Кошутин, важеће право у области спољне и безбједносне политике Европске уније не обавезује грађане непосредно, већ правна дејства у унутрашњем праву држава, посебно за појединце, проистичу само из националних правних аката у којима су преузети обавезни закључци (одлуке). Дакле, државе чланице усвајају те обавезне закључке, а не институције Уније. Зато је, када је ријеч о области спољне политике, ријеч о међудржавној сарадњи искључиво, а не о стварању „хомогеног аутономног правног поретка“.<sup>844</sup>

Код типичних међународних организација, њихове норме које су донесене посредством усвајања одговарајућих конвенција или одлука, ступају на снагу тек након ратификације у државама потписницама тих конвенција/одлука. У случају Европске уније, оснивачки уговори, као и норме секундарног права које су усвојене на основу оснивачких уговора, правно су обавезне за све државе чланице и оне представљају „аутономан правни поредак“. Правом Европске уније, дефинисане су норме које су обавезне, како за све државе чланице, тако и за њихове грађане, односно, физичка и правна лица. Тако су правна и физичка лица држава чланица носиоци права и обавеза, не само оних који проистичу из примарног права Уније (Уговор о функционисању Европске уније и Уговор о Европској унији), већ и из права које стварају европске институције, руководећи се одредбама из оснивачких аката. Дакле, државе чланице су пренијеле на европске институције суверена права чиме су омогућиле институцијама Уније да врше „регулативну правну функцију

---

<sup>844</sup> Будумир Кошутин, *Основи права Европске уније*, op.cit, стр. 23.

непосредно и према грађанима и другим правним субјектима“.<sup>845</sup> Међутим, ова правила не важе за област заједничке спољне и безбједносне политике. Управо се у томе огледа разлика између процеса комунитаризације у одређеним областима, које се налазе у искључивој надлежности ЕУ, и међувладине сарадње која је карактеристична за заједничку спољну и безбједносну политику. Истовремено, ову област доминантно карактерише недостатак политичке воље држава чланица да је комунитаризују.

- **Неефикасност у доношењу одлука** - Кључни проблем у развоју спољне и безбједносне политике је подразумијевао неефикасност у доношењу одлука, будући да су све одлуке морале бити посљедица слободне воље и једногласног прихватања свих држава чланица. Како су оснивачки уговори остављали значајне могућности државама чланицама да закључују уговоре и да самостално воде своју спољну политику и дипломатију, руководећи се искључиво националним интересима, ЗСБП није довела до стварања заједничке спољне политике, у контексту европских политика које подразумијевају пренос надлежности са националног на наднационални ниво. ЗСБП није имала успјеха ни у усклађивању националних спољних политика, па је више подразумијевала њихово *приближавање*, због чега би за њу прикладнији назив био „сарадња у области спољне и безбједносне политике“. С тим у вези, Хавијер Солана, бивши Високи представник за заједничку спољну и безбједносну политику ће рећи да заједничка спољна и безбједносна политика има за циљ да утврди оно што је заједничко националним политикама и да пронађе начин да се остваре заједнички циљеви ЕУ.<sup>846</sup> Питање побољшања ефикасности Уније у процесима одлучивања је постало врло комплексно усљед проширења на више земаља, посебно у односу на механизам једногласности који представља кључну пријетњу за дјелотворност Уније.

---

<sup>845</sup> *Ibidem*, стр. 23.

<sup>846</sup> Agence Europe, no. 8219, 28-28 May 2002. О томе колико спољна политика Европске уније не подразумијева интегрисање националних спољних политика, већ налажење оног што је у њима заједничко видјети у: Gerg Fohrenbach, „Security Through Engagement: The Worldview Underlying ESDP“, in Esther Brimmer, *The EU's Search for a Strategic Role: ESDP and its Implications for Transatlantic Relations*, Center for Transatlantic Relations, Washington, 2002, pp. 5-6, према: Дејана Вукчевић, „Безбедносна политика и стратешка еволуција Европске уније“, *op. cit.*, стр. 169.

- **Непостојање правосудне контроле у области ЗСБП** - Лисабонски уговор је донио промјену по питању успостављања, мада у врло уској мјери, правосудне контроле дјеловања ЕУ. Надлежност Суда правде ЕУ је начелно искључена у односу на одредбе о ЗСБП, али су уведена два изузетка и то: надзор над поштовањем члана 40. Уговора о ЕУ, и надзор над законитошћу одлука којима се уводе ограничавајуће мјере за физичка и правна лица на бази одредби о ЗСБП, а које су прописане чланом 275. Уговора о функционисању Европске уније.<sup>847</sup> Подсјетићемо да је Мастрихтским уговором надлежност Европског суда била ограничена на први стуб, док је Амстердамски уговор чланом 46. предвидио могућност ширења надлежности у оквирима заједничке спољне и безбједносне политике и полицијске и правосудне сарадње.

Било је могуће да, приликом повезивања мјера секундарног права са одлукама заједничке спољне и безбједносне политике, Европски суд преузме провјеравање, од случаја до случаја, учинковитости мјера заједничке спољне и безбједносне политике. Тако, као примјер, Хердеген наводи случај одређивања трговинског ембарга у складу са чланом 301. УЕЗ. Овај случај представља примјер повезивања ЗСБП и надлежности ЕЗ. Уједно, јасно показује разлику између одређивања правних аката с непосредним учинком секундарног права, са једне стране и међувладине сарадње, са друге стране. Наиме, одлука у подручју ЗСБП о одређивању ембарга трећој држави обавезује у почетку само државе, док нема непосредног учинка на поједина предузећа и њихове обавезе према трећим државама. Тек доношење уредбе о ембаргу у складу са УЕЗ може предвидјети забрану за поједина предузећа, што представља и учинковиту обавезу у унутрашњем праву. Повезивање мјера ЗСБП и правних аката европских заједница се јављало до 2000. године при извозним контролама цивилно и војно примјенљиве робе.

- **Неуспјешна персонализација ЕУ у области спољне политике** - Лисабонски уговор је дефинисао функцију Предсједника Европског савјета и ојачао функцију

---

<sup>847</sup> Уговор о Европској унији усвојен у Лисабону, члан 24, став 1.

Високог представника за спољне односе и политику безбједности, што је одражавало жељу чланица да се побољша кохерентност и оствари јединственост заједничке спољне и безбједносне политике, те постигне континуитет у њеном спровођењу и функционисању. Ове измјене су, такође, тумачене као важан искорак ка персонализацији спољнополитичког дјеловања Европске уније. Ипак, оно што представља велику препреку развоју спољне и безбједносне политике јесте недостатак ауторитета Високог представника, као и специјалних представника именованих за руковођење одређеним мисијама или рјешавање конкретних криза. Тако су, на примјер, ставови и иницијативе специјалних преставника ЕУ неријетко били занемаривани у корист националних интереса и ставова одређених чланица. Ослањање на предлоге Контакт групе, за рјешавање Косовске кризе управо свједочи о недостатку ауторитета Европске уније у рјешавању међународних криза и свеукупном спровођењу спољне и безбједносне политике.

- **Неуспјешно стварање дипломатског средишта Уније** - Велике наде су полагане у формирање и функционисање Европске службе спољних послова, будући да је то била тачка у институционалном развоју ЗСБП у којем су највише били приближени комунитарни и међувладин принцип функционисања интеграције. Наде су биле усмјерене ка томе да ће Служба постати и створити заједничку дипломатску праксу, па чак и културу ЕУ, која би требало да да значајан допринос напорима да Унија говори једним гласом, када је у питању њена спољна политика. Међутим, данас се више да примијетити да је Служба прерасла у институцију у којој су испливала сва мимоилажења и опречни национални ставови, као и тензије између држава чланица и институција ЕУ. Умјесто да је прерасла у Министарство спољних послова ЕУ, Европска служба спољних послова се може поистовјетити само са 29. Службом спољних послова, поред постојећих 28 министарстава спољних послова држава чланица.
- **Слобода држава чланица да самостално дефинишу темпо развоја европске спољне политике** - Члан 17. Уговора из Нице <sup>848</sup> предвиђао је да заједничка

---

<sup>848</sup> Уговор из Нице усвојен 2001. године.

спољна и безбједносна политика укључује сва питања која се тичу безбједности Уније, укључујући и дефинисање заједничке одбрамбене политике, која може довести до колективне одбране, о чему одлуку доноси Европски савјет. Тим чланом је, такође, предвиђено да, налик на претходна уговорна рјешења, политика Уније неће прејудуцирати специфичан карактер безбједносне и одбрамбене политике држава чланица, те да ће поштовати обавезе појединих чланица које сматрају да њихова заједничка одбрана треба бити организована у оквиру НАТО савеза. И остали оснивачки уговори садрже сличне одредбе. Међутим, таква рјешења су давала *знатну слободу државама чланицама да саме процјењују потребе Уније у овој области*, да се руководе својим сопственим интересима. Државе чланице су имале различите спољнополитичке интересе, оријентације и традиције. Зато се да закључити да је *висок ниво координације националних спољних политика чланица* једини резултат европске спољне и безбједносне политике. Иако су државе чланице биле свјесне да ће Европска унија бити значајан актер у међународним односима само уколико државе чланице буду јединствено наступале на међународној политичкој сцени, нису жељеле да се одрекну сопствених могућности да аутономно заступају националне интересе. Врло често су се национални интереси држава чланица мијешали са интересима Европске уније, због чега су спољнополитичке одлуке Уније врло често биле компромисна рјешења, до којих се долазило након дуготрајног преговарања.

Контрадикторности и нејасноће одредби Лисабонског уговора су очигледне и по питању јачања безбједносне политике у смјеру успостављања *колективне одбране*. Наиме, члан 42. Лисабонског уговора предвиђа да „заједничка безбједносна и одбрамбена политика укључује постепено обликовање заједничке одбрамбене политике, која води до заједничке одбране, уколико такву одлуку једногласно донесе Европски савјет. У том случају, Европски савјет ће државама чланицама препоручити да донесу такву одлуку, у складу с њиховим одговарајућим уставним одредбама”. Међутим, члан 24. дефинише да „заједничка спољна и безбједносна политика обухвата сва подручја спољне политике и сва питања која се односе на



безбједност Уније, укључујући и постепено обликовање заједничке одбрамбене политике која би могла довести до заједничке одбране“.<sup>849</sup>

Затим, члан 42. став 7 каже да „уколико је нека држава чланица жртва оружане агресије на својој територији, остале државе чланице су обавезне да јој пруже помоћ и подршку свим расположивим средствима, у складу с одредбама члана 51. Повеље Уједињених нација. „То ни на који начин не доводи у питање посебну природу безбједносне и одбрамбене политике одређених држава чланица“.<sup>850</sup> Сходно таквим одредбама, тешко је очекивати да ће доћи до успостављања система колективне одбране држава чланица. Такође, управо те одредбе говоре о очигледним дубоким разликама између држава чланица по питању могућности развоја заједничке безбједносне и одбрамбене политике Уније. Управо због дивергентних интереса и циљева држава чланица, које су у даљем тексту детаљније објашњени, Лисабонски уговор не дефинише детаљније сарадњу чланица у циљу успостављања колективне одбране.

---

<sup>849</sup> Уговор о Европској унији усвојен у Лисабону, члан 24.

<sup>850</sup> *Ibidem*, члан 42.

## ***5.2. Капацитети ЕУ да води заједничку спољну политику – кључне препреке спровођења спољне политике***

Изузев кључних изазова и препрека развоја спољнополитичке интеграције чланица Европске уније који потичу из нормативног и институционалног оквира, многобројне су препреке које потичу из самог дјеловања држава чланица, а које онемогућавају Унију да оствари значајније успјехе у спровођењу заједничке спољне политике, па самим тим и у самом развоју њене спољнополитичке компоненте. Међу њима, посебно се издавају слjedeће препреке:

- **Нејединственост и некохерентност дјеловања држава чланица** - Услед велике слободе држава чланица да самостално дефинишу темпо развоја спољне и безбједносне политике, државе чланице су веома често нејединствено дјеловале на међународној сцени. Иако су многи сматрали да само уједињена Европа може одговорити глобалним и регионалним изазовима, и обезбиједити Европској унији положај и улогу значајног међународног актера, у пракси су веома ријетки примјери јединственог па чак и заједничког дјеловања држава чланица, када је у питању њена спољна политика. То се може рећи чак и за оне случајеве када је Унија успијевала превазићи проблем једногласности, као кључну пријетњу ефикасности Уније.

Разлог томе је чињеница да је веома тешко ускладити националне интересе и интересе европске политичке интеграције. Спољна политика је веома осјетљив дио националног суверенитета, израз је националног идентитета, због чега је веома тешко ускладити са интересима европске интеграције, односно, спољнополитичким интересима Европске уније. Зато је Унија приликом спровођења спољне и безбједносне политике дјеловала нејединствено, није заступала јединствене ставове, већ су државе чланице дјеловале сходно својим националним приоритетима и интересима, без обзира на став који је Унија првобитно заузела.

- **Недостатак стратешке визије развоја ЗСБП** – Европска унија не посједује јасну стратешку и политичку визију развоја заједничке спољне и безбједносне политике, и не посједује визију стратешких циљева. Тако Унију карактерише одсуство стратешке културе. Стратешка култура представља специфичан скуп увјерења, ставова и навика у вези са употребом силе и чува се унутар једне групе, отварајући простор за развој методолошке примјене кроз дуготрајан историјски процес.<sup>851</sup> Активно и заједничко дјеловање држава чланица ЕУ на међународној сцени захтијева и развој и институционализацију стратешке културе ЕУ, како би Унија градила значајнију улогу у међународном систему. Међутим, Унији недостају смјернице за стратешки развој, будући да и даље постоје дубоке разлике између држава чланица по питању даљег развоја Уније, њене улоге у свијету и других важних питања. ЕУ, уједно, нема јасно дефинисан циљ како жели да се развија на међународној сцени. У томе јој помаже чак и безбједносна и одбрамбена политика, чији правци развоја нису јасни, посебно када је у питању јачање њене улоге на међународној сцени.

ЕУ јесте специфична творевина и не посједује, као што је то случај са државама, сопствену стратешку доктрину, стратешку и војну традицију, војску. Самим недостатком стратешког планирања безбједносне и одбрамбене политике јавља се проблем у њеном спровођењу. Притом, свака држава чланица Уније има сопствену, карактеристичну стратешку културу.

У рјешавању проблема дефинисања стратешке оријентације Уније, мањка стратешке културе и непостојања стратешке визије, у значајној мјери је помогла Европска стратегија безбједности, као и Глобална стратегија безбједносне и спољне политике Европске уније. Наиме, Европска унија је своје стратешке циљеве први пут дефинисала у Европској стратегији безбједности. Усљед изражене подијељености европских држава по питању Ирачке кризе, чланице Уније су увидјеле потребу дефинисања заједничких (јединствених) позиција свих чланица у односу на

---

<sup>851</sup> Kathrin Longhurst, „The Concept of strategic Culture,“ in: G. Kummel and D.P. Andreas (eds), *Military Sociology*, 2000, према: Хатица Бериша, Безбедносна политика Европске уније кроз стратешку културу, vol. 11, no 4, 2014, стр. 349.

пријетње које нарушавају мир и безбједност у свијету, као и дефинисања заједничког одговора на те пријетње. Са друге стране, политика проширења иако једна од најуспјешнијих политика Уније, усљед проширења Уније на велики број нових чланица, изазвала је потребу за преиспитивањем како сопственог идентитета, тако и безбједносних пријетњи са којима се суочава. Зато је Европски савјет 12. децембра 2003. године усвојио Европску стратегију безбједности која представља први документ у којем је Европска унија дефинисала своје стратешке циљеве и спољнополитичке приоритете, као и смјернице своје спољне политике. Ипак, Европска стратегија безбједности не представља стратегију у традиционалном смислу, која предвиђа употребу војних средстава да би се постигли одређени политички циљеви,<sup>852</sup> због чега недостатак стратешке визије развоја ЗСБП представља ограничавајући фактор развоја Уније у тој области.

- **Стратешка хетерогеност ЕУ** - Свакако да разлике у стратешким културама и стратешким одређењима држава дефинишу домете и успјехе заједничке спољне и безбједносне политике. Те разлике између спољнополитичких оријентација држава чланица су биле толико велике да би европска политичка интеграција уопште могла да прерасте облик сарадње и постане облик интеграције, или да постане ефикасно средство утицаја Уније на међународном плану. Наиме, у области ЗСБП евидентан је проблем усклађивања националних стратешких култура. Од кључног значаја, у том смислу, су биле стратешке позиције Француске, Велике Британије и Њемачке, од којих утиче и стратешко усмјеравања ЕУ у области одбране и безбједности.

Додатно, „стратешка хетерогеност држава чланица Уније ствара проблем дефинисања заједничког стратешког концепта развоја европске безбједносне и одбрамбене политике.“<sup>853</sup> Како ЕУ нема јасно дефинисане стратешке циљеве развоја своје безбједносне политике, многи аутори оцјењују да је развој безбједносне политике ЕУ ограничен само на процес стварања институција и развој

---

<sup>852</sup> Дејана Вукчевић, „Безбедносна политика и стратешка еволуција Европске уније“, *op. cit.*, стр. 183.

<sup>853</sup> Julian Lindley French, „In the shade of Lokorno? Why European Defence is falling“, *International Affairs*, vol. 78, no 4, 2002, p. 789, према: Дејана Вукчевић, „Безбедносна политика и стратешка еволуција Европске уније“, *op. cit.*, стр. 168.

капацитета.<sup>854</sup> Додатни ограничавајући фактор неефикасности безбједносне политике Уније на терену јесте непостојање јасно дефинисаног стратешког плана употребе војних капацитета.

- **Разноликост држава чланица по питању развоја безбједносне политике ЕУ** - Државе чланице имају различит концептуални приступ и различите погледе на колективну политику. Такође, оне дијеле различит степен политичке воље и заинтересованости по питању јачања европске безбједносне компоненте, али и различите стратешке традиције. Због тога је развој спољне и безбједносне политике, као и заједничке безбједносне и одбрамбене политике, био оптерећен великим разликама националних безбједносних политика чланица, од оних које су, сходно националним спољнополитичким приоритетима, биле врло окренуте војном активизму и значајним финансијским улагањем у изградњу и осавремењивање војних капацитета, покретање и учествовање у мисијама и операцијама ЕУ, до оних које су војно неутралне или неопредијељене, које на готово симболичан начин учествују или не учествују уопште у развоју европске безбједносне политике и политике одбране. Управо те разлике у стратешкој култури држава чланица представљају кључни фактор који одређује улогу и могућности дјеловања Европске уније на међународној сцени када је област безбједности и одбране у питању. Тако на примјер, Велика Британија и Француска дијеле традицију за већим војним дјеловањем, тежећи да сачувају слободу самосталног дјеловања у области спољне политике, за разлику од, на примјер, Њемачке или других држава које су раније имале позицију неутралних држава, те су рјеђе прибјегавале употреби силе.<sup>855</sup> Од Британаца и Француза, драстичнији став су имали Грци, који су „само у првим годинама чланства довели до тога да се двије трећине активности држава чланица на међународном плану одвија кроз унилатералне активности“.<sup>856</sup> Развој и

---

<sup>854</sup> Видјети више: Esther Brimmer, *The EU's Search for a Strategic Role: ESDP and its Implications for Transatlantic Relations*, Center for Transatlantic Relations, Washington, 2002.

<sup>855</sup> Gerg Fohrenbach, „Security Through Engagement: The Worldview Underlying ESDP“, in Esther Brimmer, *The EU's Search for a Strategic Role: ESDP and its Implications for Transatlantic Relations*, op. cit, p 6, према: Дејана Вукчевић, „Безбедносна политика и стратешка еволуција Европске уније“, op. cit, стр. 169.

<sup>856</sup> Весна Кнежевић-Предић, *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија*, op. cit, стр. 319.

напредовање у спровођењу ЗСБП посебно је отежавала неутрална орјентација одређеног броја чланица, попут Шведске, Финске, Аустрије и Ирске.

Међу државама чланицама постоје и дубоке подјеле по питању односа са НАТО организацијом. Тзв. „атлантичари“, попут Велике Британије, Холандије, Ирске, Португалије, Данске, Италије и Шпаније су инстистирали на ослањању европске безбједности на НАТО и сарадњу са Сједињеним Америчким Државама, са којима би ЕУ требало да изгради „заједницу вриједности“. Позиције „атлантичара“ у Европској унији су ојачане проширењем Уније на источноевропске државе које су биле усмјерене на блиску сарадњу са НАТО-ом. Од источноевропских држава, када је њихова „атлантска“ орјентација у питању, Пољска и балтичке државе се сагледавају као државе у којима је веома изражена атлантска орјентација, Мађарска, Чешка и Словачка су „умјерене атлантске“ орјентације, док је Словенија најмање „атлантски“ орјентисана.<sup>857</sup> Са друге стране, „евро-центристи“, као што су биле на примјер Француска, Њемачка, Белгија, су се залагали за веће осамостаљивање Европљана у политици безбједности и одбране, мада уз изградњу „равнотеже“ у евроатлантским односима.<sup>858</sup>

Те дубоке разлике између чланица око развоја концепта европске политике одбране биле су веома видљиве у рјешавању важних међународних питања. „Нејединство водећих чланица ЕУ, опречни ставови по питању развоја као и имплементације ЗБОП, дискредитовало је и оспорило улогу ЕУ као важног актера у међународној политици и приказало ју је као немоћног политичког актера који нема артикулисану спољну политику“.<sup>859</sup> Тако су рат у Заливу 1991. године и рјешавање сукоба на територији бивше Југославије, представљали догађаје у којима је Унија показала сву ограниченост капацитета да обликује кохерентну спољну и

---

<sup>857</sup> Antonio Missiroli, „Central European Between EU and NATO“, *Survival*, vol. 46, no. 4, 2002, p. 127, према: Дејана Вукчевић, „Безбедносна политика и стратешка еволуција Европске уније“, *op. cit.*, стр. 178.

<sup>858</sup> Bernard Stahl, Henning Boekle, Jorg Nadoll, Anna Johannesdottir, „Understanding the Atlanticist-European Divide in the CFSP: Comparing Denmark, France, Germany and the Netherlands“, *European Foreign Affairs Review*, vol. 9, no. 3, 2004, pp. 417-441, према: Дејана Вукчевић, „Безбедносна политика и стратешка еволуција Европске уније“, *op. cit.*, стр. 167.

<sup>859</sup> Bull Hedley, „Civilian Power Europe: a Contradiction in Term“, *Journal of Common Market Studies*, vol.21, no. 2, 1982, pp. 149-164. према: Филип Ејдус, Развој спољних односа ЕУ од међународног „присуства“ до заједничке спољне политике, *op. cit.*, стр. 32.

безбједносну политику. Слично, упечатљиве разлике у мишљењима држава чланица о препоручљивости коришћења силе против Ирака показале су колико би било тешко да оне развију заједничку безбједносну политику са одбрамбеном компонентом.<sup>860</sup>

Са друге стране, неки аутори доказују да изражена снага националних идентитета одређених чланица не мора да подразумејева и мањак подршке интеграцији. Тако Хикс наводи примјер Француске и Велике Британије, као држава које су традиционално имале веома јаке националне идентитете.<sup>861</sup> Француски национализам је био оснажен идејом да Французи буду лидери европске интеграције, те да имају значајне користи од чланства. Управо супротно важи за Британце, на основу чега Хикс закључује да однос према својој држави може бити или у позитивном или у негативном односу према чланству у Унији. То зависи у првом реду од тога да ли се чланство сагледава као нешто што јача (случај Француске) или слаби (случај Велике Британије) национални идентитет државе.<sup>862</sup> Свакако да је многим расправама доказано да је за сваку чланицу карактеристично да, што је јачи осјећај националног идентитета појединца, мишљење да европска интеграција представља пријетњу националном идентитету је чешће, због чега та држава и њена јавност слабије подржавају европску интеграцију.<sup>863</sup> Уопштено говорећи, Европска унија је изграђена као плуралистичко друштво захваљујући националним властима које су са једне стране имале интересе да промовишу европске интеграције, уз истовремено спречавање „ерозије националних интереса“ и националних идентитета.<sup>864</sup> Тај процес Хикс је назвао „пермисивним

---

<sup>860</sup> Дезмон Динан, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, op. cit, стр. 564

<sup>861</sup> Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, op. cit, стр. 156.

<sup>862</sup> J. Schild, „National v. European Identities: French and Germans in the European Multi-Level System“, *Journal of Common Market Studies*, 39 (2), 2001, pp. 331-351, према: Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, op. cit, стр. 156.

<sup>863</sup> K. Kaltenthaler, C. Anderson, „Europeans and Their Money: Explaining Public Support for the Common European Currency“, *European Journal of Political Research*, 2001, pp. 139-170, према: Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, op. cit, стр. 156.

<sup>864</sup> P. Taylor, „The European Community and the State: Assumptions, Theories and Propositions“, *Review of International Studies*, 17 (2), 1991, pp. 109-125, према: Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, op. cit, стр. 173.

консензусом“ којим грађани националних држава, омогућавају својим лидерима да партиципирају у пројекту европске интеграције.<sup>865</sup>

Без обзира на опречне ставове, иако је смањењу јаза између држава по питању дубоких разлика у националним политикама и стратешким културама, (од оних које су војно веома „активне“, до оних које су војно неопређене или војно неутралне), допринијело укључивање цивилне димензије у управљању кризама, ЗСБП и даље функционише искључиво на основама међувладине сарадње. Њу карактеришу сукоби између националног и европског нивоа одлучивања, као и често опонентних стајалишта самих институција ЕУ, усљед постојања различитих интереса чланица. Тако Европска унија ни данас не говори једним гласом на међународној сцени.

- **Неадекватни капацитети за аутономно дјеловање** - уколико анализирамо конкретне примјере дјеловања Уније у рјешавању сукоба у постхадноратовском периоду, Европска унија у спољнополитичком дјеловању није посједовала адекватну војну силу коју би комбиновала са дипломатским и политичким дјеловањем, због чега се врло често ослањала на политичко и војно ангажовање САД-а и НАТО савеза, који су рјешавали кризе. Наиме, због недостатка сопствених капацитета, Европска унија се често ослањала на политику других актера у рјешавању међународних сукоба и криза, чиме јој је недостајало аутономије у спољнополитичком дјеловању. У претходном поглављу су објашњени примјери рјешавања Босанске и Косовске кризе који, управо, представљају примјере неуспјешног дјеловања Европске уније и накнадног укључивања других актера у циљу њиховог окончања. Умјесто да дефинише конкретне ставове и акције у домену рјешавања Косовске кризе на примјер, Европска унија се ослонила на предлоге које је дефинисала Контакт група, као облик *ad hoc* дипломатије, те није дјеловала у оквиру својих сопствених спољнополитичких усмјерења и ставова, већ ван оквира заједничке спољне и безбједносне политике. Сходно томе, да се закључити да Европска унија има веома ограничене спољнополитичке капацитете, при чему нема могућности за аутономно дјеловање. Чак и у оним ситуацијама када

---

<sup>865</sup> Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, op. cit, стр. 173.



је Унија посједовала адекватне капацитете за аутономно дјеловање, постизање сагласности међу чланицама око тога гдје и како би Снаге за брзу интервенцију требало да интервенишу, било је готово немогуће. Због врло симболичних успјеха постигнутих, како у усклађивању спољне политике, тако и по питању аутономног дјеловања, Унија не ужива веће поштовање и репутацију значајног политичког актера у међународној заједници.

- **Војна инертност Европске уније** – изазови развоја заједничке спољне и безбједносне политике могу се примијенити и када је у питању европска одбрамбена политика, будући да је „стварање заједничке одбрамбене политике ЕУ једнако проблематично колико и стварање заједничке спољне политике Уније.“<sup>866</sup> Врло је упитна њена способност да дјелује на међународној сцени у оквирима безбједносне и одбрамбене политике. Чак су досадашња искуства ЕУ у спровођењу ЗБОП у највећој мјери разочаравајућа. „Снаге за брзо дјеловање никада нису брзо дјеловале у спровођењу циљева спољне политике Европске уније. Очигледно је да се то неће промијенити ни у догледној будућности јер постоји неслагање око општих циљева спољне политике, а нема ни адекватних ресурса. Имајући ово у виду, тешко је замислити да Европа може да стане на чело ХХИ вијека, како то тврди Марк Леонард, у смислу да својим војним капацитетима изазове поштовање и постане дјелотворан чинилац равнотеже на међународној сцени“.<sup>867</sup>

Како је већ објашњено, структура Европске уније је кључни ограничавајући фактор дјелотворности Уније у тој области. Појединачне државе су или сувише слабе или сувише зависне, при чему Европска унија за тако изражену хетерогеност не посједује ни адекватан систем одлучивања, ни војне ресурсе. Управо ти разлози узрокују војну инертност. Наиме, снаге за брзу интервенцију, које се формирају искључиво на добровољној основи, не могу да остваре циљеве због којих су формиране и не могу дати свој допринос осигурању безбједности, јер су уско везане за НАТО савез и ослоњене на средства и капацитете НАТО савеза.

---

<sup>866</sup> Mari Green Cowles, Michael Smith, *The State of the European Union: Risks, Reform, Resistance and Revival*, Oxford University Press, Oxford, 2000, стр. 370, према: Џон МекКормик, *Разумјети Европску унију*, op. cit, стр. 190-199.

<sup>867</sup> Видјети више: Пол Тејлор, *Крај европске интеграције*, Службени гласник, Београд, 2010. стр. 170.

- Финансијска немоћ држава чланица** - Државе чланице располажу и различитим могућностима када су у питању финансијска средства, неопходна за јачање ЕУ као војне силе. Док неке државе чланице не желе већа војна улагања, друга их заиста не посједују. Тако се да закључити да државе чланице нису једнако мотивисане да ЕУ постигне боље резултате у безбједносној политици, нису једнако мотивисане да јачају своје сопствене капацитете, као ни да повећају буџет за област одбране. Као примјер можемо навести мисију Артемис, као прву потпуно самосталну војну операцију ЕУ, изведену у оквиру европске безбједносне и одбрамбене политике. Артемис је била операција управљања кризом и подразумијевала је размјештање војника 2003. године у источни дио Конга, провинција Итурија. Извођење мисије Артемис је у значајној мјери допринијело међународном кредибилитету Уније, али је истовремено показало са колико се проблема суочавају чланице у извођењу мисије. Са једне стране, мисија је показала да веома мали број чланица посједује одговарајуће војне капацитете за извођење војних мисија. Проблеми у обезбјеђивању средстава за извођење операција су били карактеристични за велики број чланица. Артемис је у био финансиран у највећем дијелу од стране Француске, али је она међу ријетким чланицама која посједује или жели да издвоји велика средства за финансирање међународних мисија. Међутим, честа су мишљења да проблем Европске уније није у слабости чланица, чак ни на нивоу тренутних војних издатака, већ он лежи у *добровољној неефикасности*, што указује на то да државе чланице свјесно не желе да издвајају већа средства за јачање својих одбрамбених капацитета.<sup>868</sup>
- Реактивно а не проактивно дјеловање** – Анализирајући дјеловање Уније у конкретним кризама, Унија је у највећем броју случајева реаговала на одређене међународне догађаје када се појаве, тако да није у значајнијој мјери самоиницијативно обликовала међународне догађаје. Унија није дјеловала проактивно, обликујући међународне догађаје, већ реактивно, пружајући одговоре

---

<sup>868</sup> Европљани су генерално увијек подржавали војно интервенисање ЕУ, под окриљем Уједињених нација, како би се борили против случајева агресије. Са друге стране, невољно подржавају било какве веће издатке за политику одбране. Видјети више: Дезмон Динан, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, op. cit, стр. 564.

на сукобе и кризе, што се често замјерало Унији као један од разлога њене неспособности да дјелује на међународној сцени као кредибилан актер.<sup>869</sup>

- **Ослањање на НАТО** - Иако је циљ стварања европске спољне и безбједносне политике био да ојача ЕУ као спољнополитичког актера који би имао шире могућности дјеловања и овлашћења да самостално војно дјелује, питања безбједности и одбране Европе су врло често рјешавана у сарадњи са Сједињеним Америчким Државама, односно, у оквиру самог НАТО-а. Савез је заузимао кључно мјесто за одржавање мира и безбједности у Европи, без обзира на функционисање ЗЕУ. Како је у раду већ објашњено, неке државе чланице нису подржавале развој европске безбједносне компоненте, страхујући од погоршања односа са САД-ом. То су биле, прије свега, Велика Британија и Холандија, али и Ирска, Данска и Грчка, које су такав став према развоју безбједносне компоненте Уније имале због унутрашњих политичких ограничења. Са друге стране, неке државе чланице Уније су инсистирале на формирању европског штаба како би ЕУ самостално управљала кризама. Најизраженије напоре, у том смислу, показивале су Француска, Њемачка, Белгија и Луксембург.

Чињеница да се ЕУ ослања на капацитете НАТО-а, узрокује то да сам НАТО не сагледава ЕУ као равноправног партнера. Како Тејлор дефинише, „Европска унија није опремљена за вођење велике стратешке игре на војном плану“.<sup>870</sup> Он објашњава тзв. подјелу рада у поступању према остатку свијета, која подразумијева подјелу у којој Сједињене Америчке Државе обављају теже послове, а Европљанима остављају хуманитарне ствари, што Кејген дефинише као „прање судова“.<sup>871</sup> Неки аутори чак иду даље, па кажу да Европљани осјећају „менталну

---

<sup>869</sup> Спољна политика Европске уније је „више реактивна него проактивна, одговарајући на глобалне догађаје умјесто да их обликује“. Видјети више у: Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, op. cit, стр. 369.

<sup>870</sup> Видјети више: Пол Тејлор, *Крај европске интеграције*, op.cit, стр. 171.

<sup>871</sup> Видјети више: Robert Kagan, *Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, Alfred A. Knopf, New York, 2003.

зависност“ од НАТО савеза, сматрајући да је одбрана Европе немогућа без заштите Сједињених Америчких Држава.<sup>872</sup>

Иако има аутора који сматрају да је врло раширен антиамериканизам у Европи био значајан подстицај за изградњу идентитета ЕУ,<sup>873</sup> Европска унија је увијек била приморана да слиједи политику вашингтонских администрација. Тако је, приликом креирања политике према средњој и источној Европи, Европска унија морала да узме у обзир колико ће америчких трупа бити повучено из Европе, те какву ће САД водити политику према источној Европи и сл.<sup>874</sup> Неки аутори у том смислу тврде да је чак креирање Маастрихтског и Амстердамског уговора помагала америчка влада, посебно када су у питању одредбе која су третирали сарадњу држава у области одбране.<sup>875</sup>

Свакако да између ЕУ и САД постоје дубоке културне, филозофске и разлике у спољној политици, које су посебно дошле до изражаја у постхладноратовском периоду.<sup>876</sup> Тако је Роберт Кејген указивао на непремостиве историјске, филозофске и структурне разлике између САД и ЕУ, наводећи како је „Америка са Марса, а Европа са Венере“. Он је оштро критиковао природу европске интеграције и мултилатералистички поглед на свијет Уније.<sup>877</sup> Кејген наводи да се Европска унија ангажовала у многобројним преговорима како би пронашла вјештачке компромисе, јер њене чланице не посједују политичку вољу ни способност за друге акције. Он, у том смилу, ЕУ упоређује са Сједињеним Америчким Државама, за које наводи да су дјеловале одлучно и једнострано у одбрани својих интереса, јер су посједовале како политичку вољу, тако и адекватна средства.

---

<sup>872</sup> David S. Yost, *NATO transformed - the Alliance new role in international security*, Washington, 1998, према: Лидија Чехулић Вукадиновић, *Компатибилност ЕУ и НАТО-а у систему колективне безбједности и регионалне стабилности*, Црногорска академија наука и умјетности, Подгорица, 2010, стр. 84.

<sup>873</sup> Дезмон Динан, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, op. cit, стр. 566.

<sup>874</sup> H. Ullrich, „Transatlantic Relations in the Post-Cold War Era“, *Journal of European Public Policy*, 5 (1), 1998, pp. 200-205, према: Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, op. cit, стр. 369.

<sup>875</sup> Simon Duke, „The Second Death (or Second Coming?) of the WEIT“, *Journal of Common Market Studies*, 34 (2), 1996, pp. 167-190, према: Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, op. cit, стр. 369.

<sup>876</sup> Видјети више: Дезмон Динан, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, op. cit, стр. 580.

<sup>877</sup> Robert Kagan, *Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, op. cit, 2003, према: Џон МекКормик, *Разумјети Европску унију*, op. cit, стр. 42.

- **Изражени елементи „меке моћи“ као супститут војне немоћи** - Иако војно немоћна, ЕУ има веома изражене могућности дипломатског дјеловања, односно, веома развијене елементе меке моћи. За разлику од Сједињених Америчких Држава или Руске Федерације, које своје могућности дјеловања заснивају на елементима „тврде моћи“, усавршавању војних и одбрамбених капацитета, Европска унија много више примјењује дипломатске активности, политички притисак, притисак економске конкуренције, као средство утицаја у међународним односима. Наиме, Европска унија има значајан опсег инструмената „меке моћи“, као што су трговинске концесије, развојна помоћ и преференцијално задуживање код Европске инвестиционе банке, које Унија користи како би утицала на понашање трећих држава или међународних организација.<sup>878</sup> Манифестовање „меке моћи“ кроз трговинску политику, различите политике моћи, поштовање људских права, управљање кризним ситуацијама и одржавање мира, често наводи ауторе да закључе да се на тај начин Унија показује као подједнако утицајна сила у обликовању преференција држава чланица ЕУ и судбине свијета, као што то чини много очигледнија „тврда“, војна моћ Сједињених Америчких Држава. Тако је Роберт Кејган заступао став да ЕУ и САД више не дијеле исти поглед на свијет, сматрајући да су Европљани окренути више ка међународној сарадњи, поштовању закона и прописа, док Американци готово увијек прибјегавају употреби војне силе.<sup>879</sup>

Мишљења аутора по том питању су ипак подијељена. Док Кејган сматра да је Европа „мека сила“ јер нема другог избора, други тврде да Европа намјерно примјењује „меку моћ“. Међу њима је и Менон који сматра да је Европа „континент на којем се расправља о праведним поводима за рат и на којем постоје различита мишљења о улози војне силе“.<sup>880</sup> Свакако да Европској унији ти елементи „меке моћи“ дају својеврсну предност у односу на друге велике силе данашњице, али јој то не може надомјестити недостатке у војним капацитетима.

<sup>878</sup> Видјети више: Дезмон Динан, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, op.cit, стр. 489.

<sup>879</sup> Robert Kagan, *Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, op. cit, према: Џон МекКормик, *Разумјети Европску унију*, op. cit, стр. 42.

<sup>880</sup> Видјети више: Anand Menon, Kalypso Nicolaidis, Jennifer Welsh, „In Defence of Europe – A Response to Kagan“, *Journal of European Affairs*, volume 2, number 3, September, pp. 5-14.

- **Утицај најмоћнијих држава чланица на обликовање ЗСБП** - Анализирајући дјеловање Европске уније на међународној сцени, из бројних примјера се да закључити да она дјелује сходно националним ставовима најмоћнијих држава чланица. Зато Карен Смит наводи да у ствари заједничка спољна политика ЕУ не постоји, већ постоји само спољна политика држава чланица. Она поставља сљедеће питање: „Када Европска унија дјелује у међународном окружењу, у којој мјери учествују и дјелују њене најмоћније чланице, у којој мјери дјелује ЕУ као цјелина и да ли се та два нивоа могу концептуално разликовати и раздвојити?“ Односно, Карен Смит поставља питање да ли је спољни утицај ЕУ само пуки збир држава чланица или постоји нека додатна вриједност која се ствара на нивоу ЕУ.<sup>881</sup>

Ендрју Моравчик, оснивач либералне теорије међувладиних односа, показао је како је кључни развој у историји европске интеграције зависио од избора Британије, Француске и Њемачке, при чему су у том процесу кључну улогу имали трговински интереси.<sup>882</sup> Наиме, сарадња Француске и Велике Британије је имала кључну улогу у развоју безбједносне политике ЕУ. Посебно је 1999. година била веома значајна за развој те политике, будући да је означила преокрет у спољнополитичком ставу Велике Британије по питању изградње самосталне политике одбране, као и европских војних снага. Тај обрт се највише огледао у потписивању француско-британске декларације у Светом Малоу. У Декларацији је наведено да би ЕУ требало да посједује „капацитете за аутономну војну акцију подржану кредибилном војном силом, средствима да се она употреби и спремношћу да то уради као одговор на војне кризе“.<sup>883</sup> Међутим, Велика Британија је имала значајну предност у односу на друге државе чланице у војним капацитетима и управљању кризама, при чему је инсистирала на сарадњи са НАТО-ом у процесу развоја безбједносне и одбрамбене политике ЕУ. Спремност и политичка воља ове двије државе да узајамно сарађују, постизање њихове

<sup>881</sup> Видјети више: Karen Smith, *EU Foreign Policy in a Changing World*, op. cit, 2008.

<sup>882</sup> Alan Milward, *The Frontier of National Sovereignty: History and Theory, 1945-1992*, Routledge, London, 1993, према: Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, op. cit, стр. 19.

<sup>883</sup> Joint Statement by the British and French Governments, Franco-British Summit, Saint-Malo, France, 4 December, 1998.

сагласности око потребе јачања Уније као међународног актера, изграђујући њену безбједносну компоненту, била је од пресудног значаја за развој ЗСБП.

Француска и Велика Британија нису дале само пресудан импулс институционалном развоју ЗСБП, већ и њеном практичном дјеловању. Наиме, Француска је иницирала многе војне операције, као на примјер операцију Конкордија (Македонија) и Артемис (Конго), док је Велика Британија имала водећу улогу у операцији Алтеа (Босна и Херцеговина). Међутим, уколико се анализирају мотиви ових чланица за иницирањем наведених мисија и јачањем безбједносне и одбрамбене политике ЕУ, они се ипак не налазе у њиховој намјери да јачају Унију, већ у сопственим националним интересима. Тако операција у Конгу, на примјер, представља одраз интереса Француске да „остане присутна у Африци и тако сачува свој међународни утицај“.<sup>884</sup> Учествовање других чланица у овој мисији, у оквиру појачане сарадње, представља примјер заједничког дјеловања више чланица Уније у предузимању војне операције која у ствари представља интерес само једне државе.<sup>885</sup>

Кључни подстицај за развој европске безбједносне и одбрамбене политике дала је, изузев Француске и Велике Британије, и Њемачка. Француска и Њемачка су били кључни покретачи европске интеграције у прошлости. Имајући у виду њихов утицај и могућности дјеловања, ове двије државе се сматрају кључним разлозима за данашње унапређење интеграционих процеса у области спољне и безбједносне политике, те унапређења јединства Уније у тој области. Са друге стране, сарадња ових држава у спровођењу мисија у Африци (мисија у Конгу) и другим подручјима ван Европске уније дала је значајан печат европској безбједносној политици и репутацији Уније у свијету. Уз то, Француска и Њемачка у великом обиму учествују у другим војним операцијама, те издвајају значајне суме за финансирање безбједносне политике, односно, мировних операција Уније.

---

<sup>884</sup> Gerg Fohrenbach, „Security Through Engagement: The Worldview Underlying ESDP“, in Esther Brimmer, *The EU's Search for a Strategic Role: ESDP and its Implications for Transatlantic Relations*, op.cit, p. 6, према: Дејана Вукчевић, „Безбедносна политика и стратешка еволуција Европске уније“, op. cit, стр. 169.

<sup>885</sup> *Ibidem*, стр. 6-7.

Примат најмоћнијих држава чланица у развоју и спровођењу ЗСБП је врло изражен. Иако га неки аутори оправдавају, сматрајући да „успјешни мултилатерализам захтијева вођство“<sup>886</sup> динамика и успјешност развоја спољне и безбједносне политике доминантно зависи од интереса појединих чланица, при чему се неријетко ЗСБП користи чак за испуњавање управо њихових националних интереса, што је објашњено у даљем тексту.

- **Немогућност утицаја ЗСБП на обликовање националних спољних политика држава чланица** - Истражујући дјеловање ЕУ у пракси, показано је да јединствен наступ држава чланица, када је у питању спољна и безбједносна политика ЕУ, није био могућ, тако да вишедеценијски напори ка изградњи европске спољне политике нису успјели да преобликују националне спољне политике. Државе чланице су се руководиле примарно личним интересима у процесу развоја, као и самом спровођењу европске спољне политике. Током деведесетих година XX вијека, као и на почетку XXI вијека, Европска унија је војну силу користила не само за прекидање насиља над незаштићеним цивилима, већ и у циљу заштите властитих хегемонских интереса или интереса неких од чланица, због чега проф. Накарада дефинише ЕУ као амбивалентног глобалног актера.<sup>887</sup> У прилог том ставу наводи неколико примјера: случај признавања унилатералне сецесије на тлу бивше Југославије, учествовање њених чланица у НАТО бомбардовању СР Југославије, без одобрења Савјета безбједности, прихватање, на притисак Аустрије, кандидатуре Хрватске за чланицу, упркос тада још увијек неиспуњеном услову (изручење генерала Готовине), неријешеном питању етнички протјераног српског становништва итд. Дакле, Европска унија је неријетко реаговала на кризе због интереса својих чланица, а не из потребе и жеље да се одговарајући сукоби прекину. На тај начин, сила од стране ЕУ може да буде употребљена „у циљу заштите интереса неке од чланица, а не само у случајевима окончања сукоба,

---

<sup>886</sup> Видјети више: Пол Тејлор, *Крај европске интеграције*, op.cit, стр. 170.

<sup>887</sup> Радмила Накарада, „Европска унија као мировни пројекат“, op. cit, стр. 549-572.



очувања мира и безбједности.<sup>888</sup> О томе говори управо примјер ангажовања ЕУ у Ирачкој кризи.

Сходно томе, заједничка спољна и безбједносна политика не утиче на обликовање националних спољних политика чланица, већ она управо зависи од воље и интереса чланица, посебно оних најмоћнијих. Са друге стране, „мање“ или „слабије“ државе ће прије подржати развој заједничке спољне и безбједносне политике и стварање њених наднационалних институција, него владе јачих држава. Наиме, слабије државе често полазе од претпоставке да ће своје националне интересе испунити учествовањем у европској спољној и безбједносној политици.<sup>889</sup> Са друге стране, велике државе се чешћеprotиве јачању ове области на рачун суверенитета националне државе, залажући се из тог разлога за очување међувладиног карактера ЗСБП. Ипак, постоје и примјери великих држава које се неријетко ослањају на европску спољну политику, како би дошли до оних рјешења које је тешко донијети на националном нивоу. То је посебно карактеристично, за државе у којима су на власти коалиционе владе, као што су на примјер Италија или Њемачка, за разлику од система са једнопартијским владама, као што су биле Велика Британија, Француска или Шпанија.<sup>890</sup>

- **Облици флексибилне сарадње отежавају развој заједничке спољне и безбједносне политике ЕУ** - Иако су различити облици флексибилне сарадње омогућили оним државама чланицама које желе или посједују капацитете, веће војно дјеловање, ови облици сарадње су у пракси примарно коришћени као механизам за испуњавање националних интереса чланица.<sup>891</sup> Са друге стране, како само неколико чланица посједује капацитете који су неопходни за учествовање у одређеним облицима сарадње, већина чланица остаје изван дјеловања у програмима сарадње, што води ка

---

<sup>888</sup> *Ibidem*, стр. 549-572.

<sup>889</sup> М. Koenig-Archibugi, „Explaining Government Preferences for Institutional Change in EU Foreign and Security Policy“, *International Organisation*, 58 (4), 2004, pp. 137-174, према: Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, op. cit, стр. 371.

<sup>890</sup> М. Koenig-Archibugi, „International Governance as New Raison d’Etat? The Case of the EU Common Foreign and Security Policy“, *European Journal of International Relations*, 10 (2), 2004, pp. 147-188, према: Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, op. cit, стр. 371.

<sup>891</sup> Видјети потпоглавље 3.4. Облици флексибилне сарадње – спас или крах европске спољне и безбједносне политике.

рангирању чланица на „прворазредне“ и „другоразредне“, сходно њиховим капацитетима и могућностима учествовања у развијању и продубљивању европске интеграције у области спољне политике и политике безбједности. То узрокује још дубље мимоилажење чланица по питању њиховог учествовања у развоју ЗСБП, те онемогућава стварање *заједничке* спољне и безбједносне политике ЕУ. Наиме, облици појачане сарадње стварају „вишестепену“ или „диференцирану“ интеграцију, „Европу различитих брзина“, што отежава свеукупни развој европске интеграције у области спољне и безбједносне политике.

- **Механизам конструктивног суздржавања доводи до урушавања начела једнакости држава чланица ЕУ** - Право конструктивног суздржавања омогућава некој држави чланици да једностраном изјавом буде изузета од обавезне примјене одређене одлуке. На тај начин, механизам конструктивне суздржаности је несумњиво ојачао процес доношења одлука, односно, онемогућио заступање искључиво националних интереса чланица у дефинисању заједничких спољнополитичких одлука. Међутим, то рјешење је у значајној мјери депривилеговало мање државе чланице, што урушава начело једнакости држава чланица. Додатно, механизам конструктивног суздржавања доводи до мијењања правне природе одлуке, јер одлука остаје обавезна за Унију и друге државе чланице, али не и за државу која је квалификовала своје уздржавање.<sup>892</sup>
- **Оспоравање спољнополитичког идентитета ЕУ** - Усљед наведених неуспјеха у дефинисању и самом спровођењу спољне и безбједносне политике, Европској унији се оспорава спољнополитички идентитет. Управо непостојање јединствене и кохерентне спољне политике и сопствене оружане силе, разлози су зашто не постоји европски спољнополитички идентитет.<sup>893</sup>
- **Неукљученост и неконсултовање грађана за рјешавање политичких питања** - Нажалост, сви процеси европске интеграције су више почивали на личним

---

<sup>892</sup> Видјети више: Весна Кнежевић-Пређић, *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија*, op. cit, стр. 326.

<sup>893</sup> О спољнополитичком идентитету Европске уније видјети више: Ален Турен, *Нова парадигма*, Службени гласник, Београд, 2011.

иницијативама европских политичара, а не на сагласности народа. У томе се неријетко налазе оправдања, односно објашњења, због чега су многи референдуми о ратификацији европских уговора доживјели неуспјех. Тако је на примјер референдум у Француској о ратификацији Мастрихтског уговора тијесно добио потребну већину, док је у Данској одбијен. На референдуму о прихватању Уговора из Нице Ирци су били против, док су 2003. године Швеђани били против. Европски Устав су одбили Французи и Холанђани, што поставља питање да ли је уопште јавност укључена у ток европских интеграција. Управо су неукљученост и неконсултовање јавности, када се прецизирају многе политичке иницијативе и дефинишу политике на европском нивоу, били разлог због кога је Ален Турен европско уједињење окарактерисао „пројектом политичких моћника и високих функционера“.<sup>894</sup>

- **Специфичан карактер ЗСБП** - Уз наведене препреке и изазове развоја заједничке спољне и безбједносне политике, веома је значајно резимирати кључне карактеристике њеног специфичног карактера. Он се може објаснити следећим чињеницама:
  - Глава V Уговора о Европској унији носи наслов „Опште одредбе о спољним активностима Уније и посебне одредбе о заједничкој спољној и безбједносној политици“, што на неки начин указује на специфичност ЗСБП, али и тежњу да она буде саставни дио јединственог система спољне акције ЕУ. Тако је област ЗСБП дио шире области спољне акције Уније, садржана у V дијелу Уговора о функционисању ЕУ, гдје су садржане и заједничка трговинска политика, сарадња са трећим државама, хуманитарна помоћ итд. Аутори Лисабонског уговора су нагласили специфичност области заједничке спољне и безбједносне политике самим тим *што су је уредили Уговором о ЕУ*, а не *Уговором о функционисању ЕУ*, што није био случај са другим областима спољне активности;
  - Лисабонски Уговор о Европској унији јасно казује да *за област ЗСБП постоје посебна правила и процедуре*, што управо упућује на специфичан карактер ЗСБП, без обзира што је укинута тростубна структура. Наиме, тим чином није укинута

---

<sup>894</sup> *Ibidem.*

разлика у овлашћењима које институције имају у различитим областима дјеловања;<sup>895</sup>

- Уговор о функционисању ЕУ дефинише три категорије надлежности: искључиву надлежност Европске уније (члан 3. УФЕУ), подијељену надлежност (члан 4. УФЕУ) и надлежност држава чланица (члан 6. УФЕУ). Међутим, спољна и безбједносна политика *није сврстана ни у једну од три категорије надлежности*, што, такође, упућује на њен специфичан карактер. Дакле, ЗСБП се у односу на надлежности, за разлику од свих других јавних политика ЕУ, третира као *sui generis* област. То указује да, без обзира на укидање тростубне структуре Уније, између ЗСБП и осталих јавних политика ЕУ и даље постоји јасна разлика;
- Специфичност ЗСБП се огледа и у *различитостима појачане сарадње у области ЗСБП и другим областима интеграције*. Наиме, у другим областима, Савјет квалификованом већином даје одобрење за спровођење појачане сарадње, док је за област заједничке спољне и безбједносне политике потребна једногласност, сходно члану 329. Уговора о Европској унији. Сходно том члану, чланице нису у обавези да детаљно образлажу циљеве и области предложене појачане сарадње, што није случај са другим областима, односно, јавним политика Уније;
- Одредбе Лисабонског уговора, као и одредбе ранијих уговора, предвиђају готово маргиналну улогу Европског парламента у развоју и спровођењу ЗСБП, исто као што Европска комисија не посједује значајнија овлашћења у погледу доношења одлука у овој области, док органи у којима су заступљене државе чланице имају највећа овлашћења у овој области, што свједочи о *искључивом међувладино* карактеру те политике. *Непостојање адекватне парламентарне контроле* у тој области чини је специфичном, односно, другачијом у односу на остале политике, у оквиру спољне акције Уније.

Усљед наведених изазова који ометају развој спољне и безбједносне политике, као и карактеристика које диктирају њен специфичан карактер, Европска унија је и данас на

---

<sup>895</sup> Видјети више: Весна Кнежевић-Предић, Зоран Радивојевић, „Како настаје и делује право Европске уније“, *op. cit.*, стр. 74.

међународној сцени више позиционирана као значајна трговинска сила, него као актер који има значајну улогу у спољнополитичком домену. Притом, дефинисани изазови развоја заједничке спољне и безбједносне политике се могу примијенити и када је у питању европска одбрамбена политика, будући да је „стварање заједничке одбрамбене политике ЕУ једнако проблематично колико и стварање заједничке спољне политике Уније.“<sup>896</sup> Са друге стране, врло је упитно, зашто је Мастрихтским уговором уведен, те каснијим оснивачким уговорима, задржан, термин „заједничка“, будући да, како њене институционалне и правне претпоставке, тако и само спровођење у пракси, указују да би јој назив „сарадња у области спољне и безбједносне политике“ био пригоднији. Јасно је да је тај термин на одређен начин рефлектовао жељу држава чланица да установе заједничку политику на комунитарним основама, да се у већој мјери ускладе национални ставови држава чланица у области спољне политике. Међутим, она није резултирала стварањем *заједничке* спољне политике, која би подразумевала и пренос надлежности са националног на наднационални ниво, већ је више подразумевала покушај идентификовања заједничких елемената у националним спољним политикама држава чланица, те истовремено начин приближавања њихових праваца развоја и кључних стратешких усмјерења. Стога се да закључити да заједничка спољна и безбједносна политика има апсолутно погрешан, односно, варљив назив, будући да има међувладин карактер. То није „заједничка политика“, као што су на примјер заједничка трговинска политика, заједничка пољопривредна политика, или заједничка политика транспорта, које су биле смјештене у некадашњем „првом стубу“. Слично, не може се говорити ни о *заједничкој* безбједносној и одбрамбеној политици. Наиме, ради се о неадекватном, варљивом називу те јавне политике ЕУ. Иако је „увођењем“ безбједносне и одбрамбене политике у оснивачке уговоре ЕУ и њен институционални систем направљен значајан помак ка напуштању концепта апсолутног примата националне суверености у тој области, она је заснована на принципу међувладине сарадње, и у том смислу се не може говорити о *заједничкој* политици.

Неспорно је да Европска унија представља највећи пројекат изградње мира и сарадње у историји међународних односа, мировни пројекат који је обезбиједио Европи,

---

<sup>896</sup> Видјети више: Mari Green Cowles, Michael Smith, *The State of the European Union: Risks, Reform, Resistance and Revival*, Oxford University Press, Oxford, 2000, p. 370

након бројних ратова са катастрофалним посљедицама, деценије мира и економског развоја.<sup>897</sup> Међутим, уколико се сагледавају учинци Европске уније у односу на учињено и реализоване активности у области спољне политике, одбране и безбједности, да се закључити да је Унија имала веома скромне успјехе у спровођењу те политике, те да је ЕЗБП још увијек у процесу оснивања.

Управо због нејединствености држава чланица у области спољнополитичког дјеловања, Европска унија се не може поредити са националним државама или великим силама када је у питању њена моћ. Да би се Европска унија развијала као значајан политички актер на међународној сцени, потребно је остварити веће јединство међу чланицама, како у области заједничког и координисаног извођења мисија, тако и у области развоја способности и заједничких војних капацитета.

---

<sup>897</sup> О Европској унији као мировном пројекту, видјети више у: Радмила Накарада, „Европска унија као мировни пројекат“, *op. cit.*, стр. 549-572.

### 5.3. Спољна политика ЕУ и националне политике држава чланица

Сагледавајући препреке и изазове за даље и дубље интегрисање држава чланица, да се закључити да вишедеценијски напори ка изградњи европске спољне политике нису успјели да преобликују националне спољне политике чланица. Многе чланице су се током процеса интеграције водиле сопственим интересима и стратешким опредјељима, што је диктирало и темпо развоја заједничке спољне и безбједносне политике. Утицај националних спољних политика на дефинисање праваца развоја и циљева ЗСБП варира од њемачког и француског положаја чији допринос у обликовању спољне и безбједносне политике је веома значајан, до утицаја Шведске или Финске које су војно несврстане иако политички опредјељене,<sup>898</sup> или на примјер Данске, која једина не учествује у развоју европске безбједносне и одбрамбене политике Уније. Са друге стране, заједничка обиљежја држава чланица Европске уније, која се понављају кроз цијелу историју европске интеграције су: примат националних интереса над наднационалним, централно мјесто Француске и Њемачке у интеграционом процесу, британска полуповезаност са Унијом, неизбјежна умијешаност и уплитање САД-а, те важност појединачна, идеја и институција.<sup>899</sup>

Када је ријеч о интересима, националне државе су се увијек, од самог почетка процеса интеграције, руководиле сопственим националним интересима, како у случајевима када су се залагале за дубљу европску интеграцију, тако и у случајевима када су је отворено оспоравале. Чак је само оснивање Европских заједница подразумијевало уважавање националних интереса држава које су га иницирале. Тако је Моне заговарао план модернизације Француске, како би остварио њен економски опоравак и дугорочну безбједност, посебно од евентуалне опасности од Њемачке. Тачније, Моне се залагао да

---

<sup>898</sup> О „новом“ концепту војне неутралности видјети више у: Hanna Ojanen, „Participation and influence: Finland, Sweden and post-Amsterdam development of the CFSP“, *Occasional Paper, Institute for Security Studies*, no. 11, 2000, p. 6, према: Дејана Вукчевић, „Безбедносна политика и стратешка еволуција Европске уније“, *op. cit*, стр. 172.

<sup>899</sup> Видјети више: Дезмон Динан, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, *op. cit*, стр. 297.

Француска има неограничен приступ угљу из Рура и да може искористити послератна тржишта која су раније била пуна произвођача из Њемачке.<sup>900</sup>

Уколико се сагледа историјски осврт утицаја појединих држава чланица, те њихов допринос интеграционом процесу, очигледно је да је улога и положај држава чланица у том процесу био предодређен њиховим националним интересима. Тако је, на примјер, Декларацијом из Венеције, јуна 1980. године, девет чланица признало специјалан положај Палестине у арапско-израелском конфликту и обнављање европско-арапског дијалога. Томе су се у великој мјери противиле Сједињене Америчке Државе, што су Французи користили да поведу вођство у Заједници. Митеран се залагао за јачање ЕЗ, институционалне реформе и веће ангажовање у спољној политици и посебно питањима одбране и безбједности. Остао је упамћен његов говор у Парламенту 1984. године када је позивао остале државе чланице да спроведу широку институционалну реформу, те снажније укључе Комисију у област спољне политике. Тако се залагао за јачање наднационалности, што је представљало својеврстан прекид континуитета у француској политици, која је била противна развоју Европске заједнице на основама наднационалности. Наиме, Митеран се залагао за коришћење квалификованог већинског одлучивања, иако су се Французи залагали за усвајање тадашњег Луксембуршког компромиса. Митеран се чак залагао за оснивање сталног Секретаријата који би имао надлежности за послове који се тичу спровођења сарадње у спољној политици и тражио од осталих држава чланица да допринесу јачању сарадње у области политике одбране.<sup>901</sup> Митераново инсистирање на јачању политике одбране и безбједности није подржала британска премијерка Маргарет Тачер, која је, као и Сједињене Америчке Државе, изразила забринутост због веће самосталности Заједнице у питањима одбране и безбједности. Са друге стране, ни неке мање државе, попут Данске, Грчке, Ирске, нису одобравале јачање надлежности Заједнице у домену безбједности. Управо је то био разлог зашто Гершен-Колумбов план није успио, већ је резултирао само усвајањем „Свечане декларације о Европској унији“, која је подразумевјевала изјаву о међународном

---

<sup>900</sup> Видјети више: Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, op. cit, стр. 39.

<sup>901</sup> *Ibidem*, стр. 190.



идентитету Заједнице.<sup>902</sup> Међутим, Жорж Помпиду ће наставити тзв. деголистичку политику у Европској заједници, будући да је заступао усвајање Луксембуршког споразума, те инсистирао на примјени међувладиног приступа у развоју и функционисању Заједнице, а све у тежњи да модернизује француску индустрију. Европска политичка сарадња, која је покренута 1970. године, развијана је на међувладиним основама управо због инсистирања Француске.

Тако је развој спољне и безбједносне политике Уније зависио од усклађивања националних стратешких позиција и интереса великих држава, у првом реду Француске, Њемачке и Велике Британије. Француско-британско опредјељење и њихов договор за изградњом безбједносне компоненте ЕУ био је од кључног значаја за институционални развој безбједносне и одбрамбене политике, као и касније покретање мисија и операција Уније. Тако је Француска била предводница операција у Македонији (операција Конкордија) и Конгу (операција Артемис), док је Велика Британија имала водећу улогу у Босни и Херцеговини (операција Алтеа).

Међутим, ангажовање тих држава и издвајање значајних финансијских средстава за спровођење мисија се оправдава управо њиховим националним интересима. Како је објашњено у претходном поглављу, примјер ангажовања Француске у Африци (мисија Арметис у Конгу) показује како држава чланица, посредством ангажовања у оквиру европске безбједносне и одбрамбене политике, остварује сопствене националне интересе. Тако је Француска, предводећи мисију у Конгу, задржала своје присуство на афричком континенту, те сачувала међународни утицај и репутацију значајне војне силе. Истовремено, операција Артемис у Конгу је примјер случајева када већина чланица учествују у војној операцији управљања кризама иако је она израз националног интереса само једне чланице, што указује на доминантну улогу најмоћних чланица у развоју политика Уније.

Улога Њемачке је посебно била значајна за обликовање безбједносне и одбрамбене политике ЕУ. Она није пацифистичка као Шведска и Финска, или на примјер Аустрија и

---

<sup>902</sup> Solemn Declaration on European Union, European Council Stuttgart, 19 June 1983, Reproduced from the Bulletin of the European Communities, No. 6/1983.

Ирска, али није ни окренута војном и безбједносном јачању Уније, као што је то била Француска, на примјер. Њена спољна политика се традиционално налазила између, са једне стране, орјентисана ка политици Велике Британије и усмјерености ка политици Сједињених Америчких Држава, и са друге стране, орјентисања ка француској политици, што је подразумијевало изградњу самосталне европске безбједносне и одбрамбене политике. Уставни суд Њемачке је 1994. године усвојио одлуку да њемачке оружане снаге могу, уз сагласност Парламента, учествовати у мировним операцијама изван зоне дјеловања НАТО савеза. Тиме јој је омогућено значајније учешће у изградњи европске безбједносне и одбрамбене политике ЕУ. Тако је Њемачка предсјавала Европским савјетом у периоду дефинисања безбједносне и одбрамбене политике на састанку у Келну 1999. године. Такође, њемачка спољна политика је све више окренута јачању безбједносне политике и капацитета за управљање кризама. Тако су њемачки војници учествовали у операцијама Европске уније Артемис у Конгу, мисији у Дарфуру и *EUFOR* у Конгу.<sup>903</sup>

Међутим, на креирање безбједносне и европске политике нису утицале само велике и моћне чланице, већ и оне које су развијале војну неутралност, међу којима се посебно истиче улога Финске, Шведске, Ирске и Аустрије. Финска и Шведска су, на примјер, почетком 90-их година XX вијека, након дуге традиције примјене класичног концепта неутралности, усвојиле концепт војног несврставања.<sup>904</sup> Сходно томе, оне су у значајној мјери утицале на развој спољне и безбједносне политике ЕУ, посебно залагањем да се европска политика безбједности не развија у правцу колективне одбране.<sup>905</sup> Тако су се Шведска и Финска у постхладноратовском периоду залагале да се у надлежности Уније не развија механизам колективне одбране, као и да безбједносна политика ЕУ не иде ка

---

<sup>903</sup> Stephan Klingebiel, *Africa's New Peace and Security Architecture. Converging the roles of external actors and African interests*, *African Security Review*, vol. 14, no. 2, 2000, p. 37, према: Дејана Вукчевић, „Безбедносна политика и стратешка еволуција Европске уније“, *op. cit.*, стр. 175.

<sup>904</sup> Неутралност у класичном смислу подразумијева израз суверене воље да се очува непристрасан положај у односу на ратни сукоб, док *војно несврставање* није у супротности са учествовањем неутралних држава у међународној сарадњи, укључујући и војну сарадњу, али не подразумијева билатералне савезе у области одбране, као и савезе о колективној одбрани. Често се у литератури може наићи на изразе „*политичко сврставање*“ и „*војно несврставање*“. Видјети више у: Hanna Ojanen, „Participation and influence: Finland, Sweden and post-American development of the CFSP“, *op. cit.*, pp. 5-6, према: Дејана Вукчевић, „Безбедносна политика и стратешка еволуција Европске уније“, *op. cit.*, стр. 172.

<sup>905</sup> Pernille Rieker, „Europeanization of Nordic Security – The European Union and the Changing Security Identities of the Nordic States“, *Cooperation and Conflict*, vol. 39, no. 4, 2004, p. 377, према: Дејана Вукчевић, „Безбедносна политика и стратешка еволуција Европске уније“, *op. cit.*, стр. 172.

стварању европске војске.<sup>906</sup> Сходно том правцу развоја, колективна одбрана је требало да остане у надлежности НАТО савеза, као војне организације, док је Унија развијала сопствене капацитете у управљању кризама. Под утицајем управо шведске и финске политике, Европски савјет је у Хелсинкију усвојио извјештај о управљању цивилним кризама.<sup>907</sup> У складу са иницијативом да се развој безбједносне политике усмјери ка јачању капацитета за управљање кризама, а не колективној одбрани, Шведска и Финска су инсистирале на увођењу одредбе, у оквиру оснивачких уговора, да јачање безбједносне политике неће довести до стварања „европске војске“. Тако су управо неутралне државе, Аустрија, Ирска и Шведска биле заслужне за уношење дијела одредбе у оквиру члана 42. става 7 Уговора о Европској унији који дефинише колективну одредбу, и то: “ово неће довести у питање специфичан карактер безбједносне и одбрамбене политике одређених држава чланица”. Међутим, оне су истовремено врло одлучно подржавале идеју изградње ЕУ као значајног међународног актера, способног да руководи операцијама управљања кризама. То је био разлог зашто су те двије државе, априла 1996. године, потписале заједнички меморандум којим је иницирано уношење одредби о Петерсбершким задацима у члан 17. Уговора о Европској унији. На тај начин, Шведска и Финска су имале пресудну улогу у укључивању Петерсбершких задатака у Амстердамски уговор.<sup>908</sup>

Сходно Уставном закону из 1955. године, Аустрија је била војно неутрална држава. У постхладноратовском периоду, Аустрија ће у Устав уврстити двије одредбе чиме ће стећи услове да учествује у процесу развоја безбједносне и одбрамбене политике ЕУ. Тако Аустрија учествује у операцијама управљања кризама ЕУ, чиме је, из политике неутралности, Аустрија прешла ка политици солидарности.<sup>909</sup> Ирска, за разлику од Аустрије, не учествује у мисијама ЕУ, због њене „војне неутралности“. Њена опередијеленост ка војној неутралности била је разлог одбацивања Уговора из Нице на

---

<sup>906</sup> Hanna Ojanen, „Participation and influence: Finland, Sweden and post-American development of the CFSP“, *op. cit.*, p. 17, према: Дејана Вукчевић, „Безбедносна политика и стратешка еволуција Европске уније“, *op. cit.*, стр. 172.

<sup>907</sup> Presidency reports to the Helsinki European Council on "strengthening the Common European Policy on Security and Defence" and on "non-military crisis management of the European Union", Helsinki European Council, Annex IV of the Presidency Conclusions, Helsinki European Council, 10 and 11 December 1999.

<sup>908</sup> Видјети више: Hanna Ojanen, „Participation and influence: Finland, Sweden and post-Amsterdam development of the CFSP“, *op. cit.*, p. 6.

<sup>909</sup> Hanna Ojanen (ed.), *Neutrality and Non-Alignment in Europe Today*, Finish Institute of International Affairs Report, no. 6, 2003, pp. 10-11, према: Дејана Вукчевић, „Безбедносна политика и стратешка еволуција Европске уније“, *op. cit.*, стр. 173.

референдуму 2001. године. Европски савјет ће у Севиљи усвојити Декларацију о Ирској, којом јој је обећано да неће имати обавезе у оквиру аранжмана колективне одбране, нити ће имати обавезе у било којој иницијативи или политици које ће имати за циљ образовање европске војске.<sup>910</sup>

Национална опредјељења и улога Данске у европској интеграцији је врло карактеристична, посебно имајући у виду да је Данска једина држава која не учествује у развоју безбједносне и одбрамбене политике ЕУ. Данска није изгласала референдум о ратификацији Мастрихтског уговора, због чега је на састанку Европског савјета, одржаном у Единбургу 1992. године усвојена Декларација којом је Данска изузета из четири области, и то заједничке монете, одбрамбене политике, сарадње у унутрашњим пословима и европског грађанства.<sup>911</sup> Као дио Амстердамског уговора, усвојен је посебан протокол за Данску којим је изузета из процеса доношења и спровођења одлука из области одбране, као и финансијских давања у области безбједности и одбране.<sup>912</sup>

Без обзира на различите „доприносе“ држава чланица развоју европске спољне и безбједносне политике, у том процесу су се оне искључиво руководиле сопственим националним интересима и приоритетима. Управо доминантно руковођење националним интересима и спољнополитичким приоритетима од стране држава чланица, те њихове дубоке разлике по питању развоја политичке интеграције, отворило је питање да ли чланице заиста имају амбицију да Унију развијају као значајног политичког актера на међународној сцени. Укључивање цивилне димензије у процес управљања кризама довело је до већег зближавања изразитих пацифиста (као што су Француска и Британија на примјер) и изразито неутралних држава (као што је на примјер Данска, или неке друге неутралне државе).<sup>913</sup> Међутим, без обзира што су разлике између држава чланица по питању постојања амбиције, воље и националних интереса за већим развојем безбједносне и одбрамбене политике Уније, временом постале блаже, оне су и даље кључни фактор који одређује успјешност ЕУ на спољнополитичком плану. Дубока неслагања чланица, као

---

<sup>910</sup> Presidency Conclusions, Seville European Council, 21 and 22 June 2002.

<sup>911</sup> European Council in Edinburgh, 11-12 December 1992, Conclusions of the Presidency.

<sup>912</sup> Protocol on the position of Denmark, Treaty of Amsterdam, Amending the Treaty on European Union, The Treaties establishing The European Communities and certain related acts, signed in Amsterdam on 2 October 1997.

<sup>913</sup> Видјети више: Дејана Вукчевић, „Безбедносна политика и стратешка еволуција Европске уније“, *op. cit.*, стр. 176.

и њихови често опозитни спољнополитички интереси кључни су узрок слабог политичког утицаја ЕУ и неуспјеха у изградњи европског политичког идентитета, ограничених могућности дјеловања Уније на терену, знатној неефикасности и врло симболичних, постигнутих резултата. Због тога су многи аутори постигнуте резултате у тој области описивали као „најслабију тачку у процесу европске интеграције“, <sup>914</sup> односно, као њен „shaky pillar“, <sup>915</sup> иако је ЗСБП била примарно средство за изградњу европског спољнополитичког идентитета.

Ипак, треба напоменути да има и аутора који сматрају да државе чланице неријетко прилагођавају националне спољнополитичке циљеве европским, и то управо посредством учествовања у реализацији заједничке спољне и безбједносне политике. Карен Смит је то објашњавала на следећи начин: „када се државе чланице сложе да Европска унија треба да слиједи одређене циљеве, оне се укључују у процес у којем се њихове почетне преференце мијењају и у којем морају да праве компромисе о томе како ће се ти циљеви постићи... Објаве и изјаве стварају очекивања да ће Европска унија реаговати... и отежавају повлачење реторских обећања да ће се тежити остваривању тих циљева. И кроз тај процес, међународни идентитет ЕУ, уз колебања, постепено добија на суштини.“ <sup>916</sup> Смит као прилог том ставу наводи примјер развоја политике Европске уније према државама централне и источне Европе. <sup>917</sup> Наиме, тадашњих петнаест држава чланица је имало веома различите ставове према питању проширења Уније на десет нових чланица, средином деведесетих година прошлог вијека. <sup>918</sup> Међутим, до краја деценије су се чланице усагласиле да Унију прошире са 15 на 25 чланица.

Слично томе, постоје поређења која указују да економски интереси представљу детерминишући фактор када је у питању спољна и политика одбране ЕУ. У прилог том мишљењу, у литератури се може наћи примјер Њемачке која се, због својих предузећа која су била највећи улагачи у централној и источној Европи, залагала за развој стабилних

---

<sup>914</sup> Navarrete, Egea, биљешка 5, стр. 41.

<sup>915</sup> Vaches Ori, Floyd, биљешка 4, стр. 299-332.

<sup>916</sup> Видјети више: Karen Smith, *European Union Foreign Policy in a Changing World*, op. cit, pp. 197-198.

<sup>917</sup> Видјети више: Karen Smith, *The Making of EU Foreign Policy: The Case of Eastern Europe*, Second Edition, Palgrave, London, 2004, pp. 184-206, према: Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, op. cit, стр. 371.

<sup>918</sup> На примјер, Њемачка се залагала за опрез када је у питању проширење, Велика Британија и скандинавске државе су се залагале за што брже проширење и улазак већег броја кандидата у Европску унију.

тржишта у тим земљама. Тако је економски интерес Немачке био усклађен са њеним безбједносним интересима.<sup>919</sup> Управо су „спољне економске импликације јединственог тржишта и интереси Уније да јача глобалну слободну трговину, кључне детерминанте брзине институционалне интеграције и природе одлука у области спољне и безбједносне политике.“<sup>920</sup>

---

<sup>919</sup> P. Praet, „Economic Objectives in European Foreign Policy Making“, u J.K.de Vree, P. Coffey and R.H. Lauwaars (eds), *Towards a European Foreign Policy: Legal, Economic and Political Dimensions*, Martinus Nijhoff, 1987, према: Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, op. cit, стр. 372.

<sup>920</sup> Сајмон Хикс, *Политички систем Европске уније*, op. cit, стр. 372. стр.

## Закључак - Будућност европског спољнополитичког идентитета

Европска унија данас заузима веома значајно мјесто на међународној сцени. Иако развој њене спољне и безбједносне политике трпи значајне застоје, сматра се да Европска унија представља велесилу<sup>921</sup> која представља значајног актера у међународној заједници. Наиме, Европска унија представља највећег донатора свјетске развојне помоћи, највећу трговинску силу на свијету која има удио у свјетском БДП-у 30 одсто и која представља најзначајнијег учесника у свјетским трговинским преговорима, највеће капиталистичко тржиште на свијету, те посједује једну од водећих свјетских валута. Неки аутори чак сматрају да, иако је политички утицај ЕУ неријетко оспораван, њен значај у међународној заједници је неспоран, можда и много већи него што је иначе признат.<sup>922</sup>

Европска унија означава прву заједницу држава у историји, које су се окупиле мирољубивим и добровољним путем. Данас готово свака држава има своје дипломатско представништво у Бриселу, док Европска унија има преко 150 дипломатских представништава широм свијета. Захваљујући успостављању заједничког тржишта, успостављању многобројних заједничких политика, као и оквира за сарадњу у многобројним областима, развоју европског права, увођењу еура, проширењу чланица на источноевропске државе, данас је Европска унија све значајнији актер у међународној заједници.<sup>923</sup>

Сагледавајући њен развој у неколико протеклих деценија, Европска унија се радикално трансформисала, посебно имајући у виду повећање броја њених чланица, површине територије, броја становника, те напретке остварене у институционалном и правно-нормативном аспекту.<sup>924</sup> Вајлер, у том смислу, посебно истиче три области у

---

<sup>921</sup> Видјети више: Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, op. cit, стр. 190.

<sup>922</sup> Roy Ginsberg, *The European Union in International Politics, Baptism by Fire*, Rowman and Littlefield Publishers, 2001. Неријетки су и аутори који су сматрали да је Европска унија у области одбрамбене сарадње постигла „много више него што се мисли“. Видјети више: Seth G. Jones, *The Rise of European Security Cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.

<sup>923</sup> Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, op. cit, стр. xiii.

<sup>924</sup> Видјети више: Џ. Х. Х. Вајлер, *Устав Европе „Има ли ново одело свога цара? и други есеји о европској интеграцији“*, op. cit, стр. 31-32.

којима су евидентне највеће промјене: повећање обима активности Заједнице,<sup>925</sup> њен начин дјеловања (при чему примарну важност има јачање улоге Европске комисије као комунитарног органа) и поимање и имиџ који Унија има у свијету. Како то Вајлер објашњава, ради се о поимању „Европе“ у јавном говору као ЕУ, на исти начин на који се „Америка“ сагледава као САД.<sup>926</sup> Досадашњи развој Уније у том смислу, допринио је смањењу разлика између појмова Европска унија и Европа. Упркос таквим ставовима који су често елаборирани у истраживањима, питање колико је развој спољне и безбједносне политике Европске уније утицао на развој њеног спољнополитичког идентитета и јачање Европске уније као значајног међународног актера, је од кључне важности када се истражују домети Уније на спољнополитичком плану.

Идеја европског уједињавања је имала два кључна циља: стварање услова за обезбјеђење трајног мира и стварање услова за несметани и брз економски развој. Уједно, постојале су двије идеје по питању начина како достићи те циљеве. Једна је подразумевала стварање међународне организације суверених држава, а друга стварање јединствене европске државе, Сједињених Европских Држава или Европске уније. У сржи обје идеје се налази држава и њена суверена власт. Равнотежу између комунитарне и међувладине сарадње, односно, федералног или конфедералног концепта развоја Заједнице, било је веома тешко успоставити, што је представљало кључно питање развоја европске интеграције. Та два опречна концепта су карактерисала, како почетак, тако и каснији развој политичке сарадње. Поборници националног идентитета држава чланица се и данас противе великим овлашћењима које су делегиране европским институцијама, чији рад карактеришу као „нетранспарентан, елитистички и неодговоран према грађанима“,<sup>927</sup> док поборници европских интеграција истичу многобројне политичке и економске предности уједињавања и све веће комунитаризације многобројних политика, истичући

---

<sup>925</sup> Као врло очигледан примјер могу се навести активности Уније према обнови и развоју Источне Европе, те њене спољнополитичке активности у југословенској кризи. Видјети више: R. Dehousse and J. Weiler, „EPC and the Single Act: From Soft Law and Hard Law“, *European University Institute Working Papers of the European Policy Unit*, No. 90/1, према: Ц. Х. Х. Вајлер, *Устав Европе „Има ли ново одело свога цара? и други есеји о европској интеграцији“*, оп. cit. стр. 32.

<sup>926</sup> Видјети више: Ц. Х. Х. Вајлер, *Устав Европе „Има ли ново одело свога цара? и други есеји о европској интеграцији“*, оп. cit. стр. 32.

<sup>927</sup> Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, оп. cit. стр. xiii.



значајне бенефите по демократизацију, економски опоравак и напредак многих европских држава.

Области које обухвата и уређује Европска унија су веома бројне: од пољопровредне политике, трговине, до спољне политике, одбране, правосуђа и многих других.<sup>928</sup> Како је Европска унија јачала интеграционе процесе у различитим облицима, тако је велики број политика прешао у надлежност Уније. Међутим, нису све области уређене на исти начин, те Унија не биљежи исте успјехе интеграције у свим јавним политикама. То је посебно изражено када објашњавамо резултате интеграције у области спољне и безбједносне политике.

Наиме, када сагледамо резултате процеса интеграције данас, можемо видјети да је спољна и безбједносна политика и даље остала изузета из тог процеса. Иако су се готово у свим уговорима државе чланице међусобно договориле да ће избјегавати да воде националну политику која може да спријечи стварање заједничке спољне политике или да ту политику угрози, рад је показао да су ријетки примјери када су чланице Европске уније заиста сагласно наступале на свјетској политичкој сцени.

Управо су, из тог разлога, у раду објашњени процес развоја институционалног оквира и начин функционисања спољне и безбједносне политике Европске уније, као и њени политички, историјски и нормативни трендови развоја. Истражујући континуитет и промјене у развоју европске спољне политике, у раду су истражени кључни догађаји који су мотивисали државе ЕУ да унаприједе ниво политичке интеграције, при чему су истовремено идентификоване и објашњене кључне препреке које онемогућавају заузимање истовјетних спољнополитичких ставова држава чланица у дјеловању на међународном плану.

Истражујући континуитет и промјене у развоју европске спољне политике, можемо издвојити догађаје који су на одређен начин мотивисали државе ЕУ да унаприједе ниво политичке интеграције, као и догађаје који су их у томе успоравали. Тако међу кључним

---

<sup>928</sup> Управо због великог броја области које уређује, Европска унија подејећа на „супердржаву“, на организацију коју многи доживљавају као „постмодерно царство“. Видјети више у: Gordana Đurović, „Montenegro in XXI century – in the era of competitiveness“, *op. cit.*, p. 59.

тачкама развоја европске спољне политике можемо посебно издвојити усвајање Шуманове декларације из маја 1950. године, ступање на снагу Римских уговора 1958. године, врло значајну одлуку Европског суда из 1964. године којом је потврђена надређеност европског права, кризу „празне столице“ и њене посљедице, усвајање Луксембуршког компромиса који је у великој мјери утицао на процес доношења одлука у ЕЗ, затим, Јединствени европски акт из 1986. године којим је успостављено већинско гласање у Савјету, усвајање Мастрихтског уговора којим је дефинисана заједничка спољна и безбједносна политика, усвајање Амстердамског уговора којим је уведена позиција Високог представника и принцип конструктивне уздржаности, закључци састанака Европског савјета из Келна, Хелсинкија и Феире који су били значајни за развој безбједносне и одбрамбене политике, те усвајање Лисабонског уговора, који је донио најзначајније промјене у погледу дефинисаних инструмената у борби против глобалних и регионалних изазова: клаузулу солидарности, клаузулу о колективној одбрани, механизам флексибилности и сталну структурну сарадњу.

Са друге стране, неуспјех стварања Европске одбрамбене заједнице,<sup>929</sup> француска политика “празне столице”, неуспјех ЕУ у рјешавању кризе на Балкану током 1990-их, размимоилажења са Сједињеним Америчким Државама око политике према Ираку, неуспјех ратификације Уставног уговора, представљају преломне тачке које су успоравале или, у одређеном периоду, онемогућиле развој европске спољне политике. Међутим, упркос неуспјешном реаговању у многобројним кризама, управо су ти догађаји били важни за јачање политичке воље држава чланица да продубе политичку интеграцију. Тако

---

<sup>929</sup> Како је већ наведено, од самих зачетака наднационалности, постојале су двије супротстављене визије њеног остварења уз помоћ Заједнице: једна је била визија Уније, уобличена у схватању оних који се залажу за Сједињене Државе Европе, док је друга визија била много блажа, и представљала је визију Заједнице. Вајлер је сматрао да управо „одбијање оснивања европске одбрамбене заједнице 50-их година и објашњење наднационалности, посебно у Уговору из Рима, говори о томе да је визија Заједнице имала превагу у годинама настанка ЕЗ“. Са друге стране, визија Сједињених Европских Држава би подразумијевала „коначну смрт за национализам“ у државама чланицама, јер би „утврдила мјесто до тада супротстављених држава чланица у политичкој унији, са федералним управљањем“... „Пројекат наднационалне заједнице је много амбициознији од пројекта уније и далеко радикалнији. За разлику од пројекта уније, који једноставно жели да промијени постојеће политичке границе политичке заједнице у концептуалном оквиру националне државе, иако федералан, наднационални пројекат је амбициознији због тога што покушава да редефинише само схватање границе државе, између нације и државе, и унутар саме нације“. Радикалнији је због тога што, по мишљењу Вајлера, укључује далеко сложеније захтјеве и ставља већа ограничења пред актере. Видјети више у: Ц. Х. Х. Вајлер, *Устав Европе „Има ли ново одело свога цара? и други есеји о европској интеграцији“*, *op. cit.*, стр. 283 -284.

је, на примјер, Ирачка криза представљала “тектонску промјену” у структури међународних односа, као и положају Европске уније у међународној заједници.<sup>930</sup> Европска унија није показала способност ни у рјешавању кризе у Босни и Херцеговини, али је то истовремено била преломна тачка која је изазвала потребу код Европљана да се развију ефикаснија средства за дјеловање изван граница Уније. На развој европске безбједносне и одбрамбене политике, снажан утицај су имали и терористички напади на Сједињене Државе 2001. године, при чему су јачању спољнополитичке и одбрамбене компоненте допринијели и догађаји попут увођења еура 2002. године, инвазије на Ирак под вођством САД-а 2003. године, проширења Европске уније на источноевропске државе 2004. године.<sup>931</sup> Не треба занемарити ни чињеницу да је већина држава чланица ЕУ жељела да саме преузму бригу о безбједности европског континента. Са друге стране, Сједињене Америчке Државе су постале незаинтересоване да војно реагују на сваку кризу, што је, такође, утицало на развој безбједносне компоненте ЕУ.

Европска унија је континуирано градила политички идентитет, како би изградила ефикасан механизам као одговор на глобалне и регионалне изазове. Тако су и у периоду хладног рата забиљежени покушаји успостављања тјешње политичке сарадње држава чланица, односно, стварања заједничке спољне политике из које би Унија развила сопствену безбједносну политику. Међутим, сви ти покушаји су, од оног који је подразумијевао стварање заједничке политичке сарадње, до оног који је предвиђао стварање Европске одбрамбене заједнице, завршили неуспјешно. Сагледавајући учинке такве политичке интеграције, рад је показао да је Унија током периода хладног рата, када није имала институционализоване механизме и инструменте спољне политике, готово била само *присутна* на међународној сцени. Спољнополитички односи Заједнице су се сводили на представљање ЕЗ при међународним организацијама. Нешто касније, дефинисањем Европске политичке сарадње 1970. године, Европска унија је постала актер међународне политике.<sup>932</sup> Ипак, механизми европске политичке сарадње чланица имали су за посљедицу да је политичка сарадња и даље остала на међувладином нивоу, није комунитаризована, и даље није имала правну основу, те није довела до стварања

<sup>930</sup> Џон МекКормик, *Разумјети Еуропску унију*, *op. cit.*, стр. 228.

<sup>931</sup> *Ibidem*, p. 189.

<sup>932</sup> О међународном присуству и међународном актерству ЕУ у периоду хладног рата писао је: Christopher Hill, „The capability-Expectations Gap or Conceptualizing Europe’s International Role“, *op. cit.*, pp. 305-308.

институција наднационалног карактера. Државе чланице нису жељеле да граде механизме и принципе заједничког дјеловања у областима које нису подразумијевале економска и трговинска питања.

У постхладноратовском периоду, развојем заједничке спољне и безбједносне политике, унапређењем спољнополитичког дјеловања, те развојем европске безбједносне и одбрамбене политике, Европска унија је настојала да јача своју позицију глобалног актера и креатора међународне политике. Ни у једној области, европска интеграција није била толико дуг и компликован процес као у области спољне и безбједносне политике. Бројни су уговори и други документи којима је Унија институционализовала и нормирала европску безбједносну и одбрамбену политику. Међутим, за развој заједничке спољне и безбједносне политике није било довољно створити одговарајући институционални оквир, већ је било неопходно обезбиједити одговарајуће услове, како би дефинисани циљеви били спроведени у дјело. Иако је свим тим документима, а посебно оснивачким уговорима, предвиђено да државе чланице избјегавају вођење националне спољне политике која може угрозити европску спољну и безбједносну политику, веома су ријетки примјери у којима су чланице заједнички дјеловале. Због тога је напредак остварен на плану операционализације тог концепта врло скроман. Многбројне пријетње безбједности које су се јављале у постхладноратовском периоду, а које су превазилазиле способности Уније за аутономним дјеловањем, као и неадекватно реаговање Уније у многбројним кризама, довели су у питање способност Уније да дјелује као значајан глобални актер рјешавања сукоба. Кроз призму дјеловања Уније у неколико сукоба, и то на просторима бивше Југославије током 90-их година XX вијека (криза у Босни и Херцеговини, Косовска криза), у израелско-палестинском сукобу, као и ирачкој кризи у периоду од 2002. до 2004. године, у раду је објашњено да је спољнополитичко дјеловање Уније подразумијевало унилатералне активности држава чланица, које су дефинисане у односу на њихове сопствене националне приоритете, а не њихово заједничко дјеловање, које би било дефинисано у односу на приоритете и правце развоја европске спољне политике. Додатно, из анализираних примјера је јасно да ЕУ не дјелује као јединствена цјелина на међународној сцени, већ да дјелује сходно националним ставовима најмоћнијих држава чланица.

Иако је неуспјешно спољнополитичко дјеловање у многим кризама утицало на чланице ЕУ да ојачају своју војну компоненту, због чега је дефинисана 1999. године безбједносна и одбрамбена политика, те основане снаге за њено спровођење, нејединственост држава чланица и по том питању је била толико изражена да је довела у питање њену сврсисходност и учинковитост. Тај концепт је био подржан од само неколико држава чланица. Неутрална Ирска, пацифистичка Данска, Велика Британија, Холандија и Португалија су биле врло привржене и одане политици САД-а и НАТО-а. Супротно од њих, Француска и Њемачка су подржавале осамостаљивање европских држава у области одбране и безбједности.<sup>933</sup> Са друге стране, кључни проблем у операционализацији безбједносне и одбрамбене политике подразумијевао је немогућност аутономног дјеловања Уније.

Иако учинци спољне политике Европске уније нису подразумијевали само дјеловање у кризним подручјима, већ и спровођење многобројних активности које су усмјерене на подстицање економских и политичких реформи у државама централне и источне Европе, са циљем да се обезбиједи економски просперитет и политичка стабилност у Европи,<sup>934</sup> да се закључити да су учинци Европске уније у области спољне политике далеко од импресивних. Унија јесте заједничком спољном и безбједносном политиком, у одређеној мјери, унаприједила свој положај на међународној сцени. Међутим, развој спољне и безбједносне политике, као и безбједносне и одбрамбене политике није имао већи утицај на јачање улоге ЕУ као значајног међународног актера. Уједно, институционални развој ЗСБП није довео до стварања *заједничке* спољне и безбједносне политике држава чланица, већ је резултирао само одговарајућим облицима сарадње и *високим нивоом координације*, који су подразумијевали приближавање националних политика чланица и тражење елемената који су им заједнички. Недостатак јасне и кохерентне европске спољне политике, чини да се Унија карактерише као

---

<sup>933</sup> Дезмон Динан, *Мењање Европе-Историја Европске уније*, op. cit, стр. 548-549.

<sup>934</sup> Европска унија је постигла велике успјехе у Источној Европи, гдје је имала водећу улогу у процесу постхладноратовског развоја, реконструкције и демократизације тих држава. Европска унија је уједно постигла велике успјехе у рјешавању њемачког питања, консолидацији демократије у Грчкој, Португалији и Шпанији, спровођењу процеса трансформације држава Централне и Источне Европе у стабилне и безбједне либералне демократије. ЕУ је дала и значајан допринос рјешавању конфликта унутар ЕУ, посебно на Кипру, у Сјеверној Ирској, те између Британије и Шпаније, око Гибралтара. Видјети више у: Дезмон Динан, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, op. cit, стр. 523.

*недовршена политичка заједница*. То даље узрокује незаокружен развој европског спољнополитичког идентитета, који се може сагледати готово само као скуп националних идентитета, имајући у виду недефинисане границе Европе, вишејезичност, различита историјска искуства, многобројне историјске вјерске и друштвене подјеле које у великој мјери отежавају одређивање идеје Европе и дефинисање европског идентитета. Притом, бројне кризе су задесиле Унију посљедњих година, од „замора од проширења“, бројних унутрашњих политичких и економских проблема, посљедица глобалне економске и финансијске кризе, посљедица кризе дугова у великом броју држава чланица, све израженијих разлика у економском развоју између развијених и неразвијених чланица, огромних неједнакости између сјевера и југа еврозоне, до институционалне кризе, губитка повјерења грађана у европске институције, удаљености Уније од грађанина, пораста евроскептицизма, актуелне мигрантске кризе и посљедица резултата референдума о изласку Велике Британије из ЕУ.<sup>935</sup> Посебно забрињава недостатак воље грађана да унапређују и мијењају Унију, који најбоље доказују неуспјешни референдуми о усвајању европских уговора, а који су уско повезани са чињеницом да ни државе чланице не посједују спремност и вољу за дубљом политичком интеграцијом и стварањем јаке политичке уније. У раду је, такође, објашњено да Европску унију карактерише превише подјела које представљају главне разлоге зашто су вишедеценијски напори ка изградњи *заједничке* спољне политике успјели да преобликују националне спољне политике само у одређеној мјери.

Разлози су многобројни. Они потичу, како из нормативног и институционалног оквира, тако и из самог дјеловања држава чланица. Наиме, у раду је доказано да кључна структурна ограничења постизања *заједничке* спољне политике ЕУ и јединственог дјеловања држава чланица на међународној спољнополитичкој сцени, потичу из сложености институционалног и нормативног оквира, који отежава развој ЗСБП. Та сложеност подразумијева чињеницу да кључне надлежности у креирању и спровођењу ЗСБП и даље имају институције у којима су заступљене државе чланице, примјењујући

---

<sup>935</sup> Многи аутори ће рећи да је „ЕУ - економски цин, а политички патуљак, доживио велику кризу“. Видјети више у: М. Sturmer, *Deux Reves dans un Seul Lit: Franco-German Security Cooperation*, у: D.P. Calleo, E.R. Staal (ed.), *Europe`s Franco-German Engine*, Brooklings Institution Press, Washington, 1999, p. 82-83, према: Лада Главаш Ковачић, Перспективе јачања сурадње НАТО-а и Еуропске уније у контексту регионалне и глобалне сигурности, *Сувремене теме*, год. 5, бр. 1, 2012.

једногласност као доминантан принцип доношења одлука, затим постојање веома сужених, готово симболичних овлашћења комунитарних органа, непостојање надржавних елемената, будући да се њен развој заснива искључиво на основама међувладине сарадње, при чему је посебно упитно непостојање парламентарне контроле заједничке спољне и безбједносне политике, немогућност усвајања законодавних аката и непостојање правосудне контроле у тој области. Са друге стране, многобројне су препреке које потичу из самог дјеловања држава чланица, а које онемогућавају Унију да оствари значајније успјехе у спровођењу *заједничке* спољне политике, па самим тим и у самом развоју њене спољнополитичке компоненте. Међу њима, посебно се издвајају проблеми нејединствености и некохерентности дјеловања држава чланица, недостатак стратешке визије развоја ЗСБП и стратешка хетерогеност ЕУ, непосједовање адекватних капацитета за аутономно дјеловање, финансијска немоћ држава чланица,<sup>936</sup> доминантно ослањање многих чланица на НАТО и др. Међутим, од свих препрека које спутавају развој заједничке спољне и безбједносне политике, доминантан утицај има улога најмоћнијих држава чланица на обликовање ЗСБП, као и немогућност утицаја ЗСБП на обликовање националних спољних политика држава чланица. Наиме, како је у раду и објашњено, Европска унија, на међународном плану, у највећој мјери, дјелује у складу са националним интересима и приоритетима најмоћнијих држава чланица. Разлике у моћи и интересима држава чланица представљају круцијалне одреднице у објашњавању разлога у застојима и неуспјесима у развоју и спровођењу спољне и безбједносне политике Европске уније. Такође, у раду је доказано да заједничка спољна и безбједносна политика не утиче на дефинисање националних спољних политика, већ се она користи искључиво као инструмент националним владама за заштиту сопствених националних интереса.

Посебно је значајно питање утицаја различитих облика флексибилне сарадње на развој европске спољне политике, будући да, омогућавајући оним државама чланицама, које желе или посједују капацитете, веће војно дјеловање, такви облици сарадње уважавају специфичности и разлике између држава чланица, истовремено омогућавајући

---

<sup>936</sup> Чак и у оним случајевима када су државе исказале вољу за већим политичким уједињавањем, државе чланице нису имале истинску политичку вољу за већим улагањем у изградњу инфраструктуре и набавку опреме и средстава потребних за изградњу одбрамбених механизма. Видјети више: David S. Yost, *NATO transformed - the Alliance new role in international security*, Washington, 1998.

спровођење различитих аранжмана сарадње. Ти механизми су били веома значајни за превазилажење препрека које су произилале из институционалних и нормативних ограничења, због чега су првобитно сагледавани и као тзв. „спас даљег развоја европске спољне политике“. Међутим, у пракси, ови облици сарадње су примарно коришћени као механизам за испуњавање националних интереса појединих чланица. Како само неколико држава чланица посједује капацитете који су неопходни за учествовање у одређеним облицима сарадње, већина чланица остаје изван дјеловања у програмима сарадње. То узрокује још дубље мимоилажење чланица по питању њиховог учествовања у развоју ЗСБП, те онемогућава стварање заједничке спољне и безбједносне политике ЕУ. Тако облици појачане сарадње стварају „вишестепену“ или „диференцирану“ интеграцију, „Европу различитих брзина“, што отежава свеукупни развој европске интеграције у тој области. С тим у вези, рад је доказао да облици „појачане сарадње“ не доприносе јачању кохезије и кохерентности спољне политике и политике безбједности. Високо дефинисани услови за покретање облика флексибилне сарадње изазивају још дубље мимоилажење чланица по питању развоја европске спољне и безбједносне политике, будући да већина чланица остаје изван аранжмана сарадње.

Да се закључити да, иако је Унија у посљедње двије деценије постигла значајне успјехе у институционализацији спољне и безбједносне политике и развоју конкретних инструмената за њено спровођење, то није довело до стварања заједничке спољне и безбједносне политике држава чланица, већ је резултирало само одговарајућим облицима сарадње и координације, који су подразумијевали само приближавање националних политика чланица и тражење елемената који су им заједнички. Такође, развој спољне и безбједносне политике, као и безбједносне и одбрамбене политике није имао већи утицај на јачање улоге ЕУ као значајног међународног актера. Европска унија је и данас, на међународној сцени, више позиционирана као значајна трговинска сила, него као актер који има значајну улогу у спољнополитичком домену. Са друге стране, врло је упитно зашто је Мадридским уговором уведена, те каснијим оснивачким уговорима задржан, термин „заједничка“, будући да, како њене институционалне и правне претпоставке, тако и само спровођење у пракси, указују да би јој назив „сарадња у области спољне и безбједносне политике“, био пригоднији. Јасно је да је тај термин на одређен начин



рефлектовао жељу држава чланица да установе заједничку политику на комунитарним основама, те да у већој мјери буду усклађени национални ставови држава чланица у области спољне политике. Међутим, она није резултирала стварањем *заједничке* спољне политике, која би подразумевјевала и пренос надлежности са националног на наднационални ниво, већ је више подразумевјевала покушај идентификовања заједничких елемената у националним спољним политикама држава чланица, те истовремено начин приближавања њихових праваца развоја и кључних стратешких усмјерења. Због нејединствености држава чланица у области спољнополитичког дјеловања, Европска унија се не може поредити са националним државама, или великим силама, када је у питању њена моћ. Европска унија није испунила свој циљ дефинисан у Европској стратегији безбједности у којој се наводи да је Унија „свјетски актер који треба да буде спреман да испуни своју одговорност у међународној безбједности и изградњи једног бољег свијета“.<sup>937</sup>

Рад је, такође, доказао да, усљед могућности да државе чланице саме бирају начин и степен учествовања у спољној и безбједносној политици Европске уније, односи између чланица у тој области могу бити дефинисани као „*појачана сарадња*“. Државе чланице Европске уније су и даље суверени учесници у спољној политици ЕУ. Државама чланицама недостаје политичка воља, као и интерес да граде заједничку спољну политику. Категорија националног интереса је кључна у детерминисању могућег развоја својих јавних политика ЕУ. У случају спољне и безбједносне политике, посебну улогу имају интереси великих држава чланица које дефинишу темпо и правце развоја европске спољне политике. То за последицу има чињеницу да је у пракси дефинисање и спровођење заједничких акција у ЗСБП веома тешко изводљиво. Наиме, неусаглашавање ставова, а веома често и интереса држава чланица, једногласно доношење одлука, ефикасно рјешавање спорова између чланица по питању заједничког дјеловања, често чини Унију инертном или неспособном. Тако Унија показује знатну неефикасност, немогућност адекватног дјеловања и врло симболичне конкретне резултате. Иако је ЗСБП примарно средство за изградњу европског политичког идентитета, многи аутори постигнуте

---

<sup>937</sup> A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003, Introduction.

результате у тој области описују као „најслабију тачку у процесу европске интеграције“;<sup>938</sup> односно, као њен „shaky pillar“<sup>939</sup>.

Доминантно руковођење националним интересима и спољнополитичким приоритетима од стране држава чланица,<sup>940</sup> те дубоке разлике по питању развоја политичке интеграције, говоре у прилог чињеници да чланице у ствари немају амбицију да Унију развијају као значајног политичког актера на међународној сцени. Њихова дубока неслагања, као и често опозитни спољнополитички интереси узрокују и неуспјех у изградњи европског политичког идентитета. Управо неефикасност у спровођењу ЗСБП указује на кризу европског политичког идентитета. Са друге стране, механизми флексибилне сарадње неће помоћи превазилажењу препрека које онемогућавају развој спољне и безбједносне политике, већ ће проузроковати дубље нејединство чланица и подјелу Уније на неколико групација.

Многи аутори су раније сматрали да услов за унапређење функционисања ЗСБП подразумијева слабљење начела консензуса и давање Европској унији сопствених права и међународноправни субјективитет. Међутим, отворено је питање да ли је Лисабонски уговор заиста својим измјенама омогућио напредак ЗСБП. Заједничка спољна и безбједносна политика ЕУ јесте највећи степен развоја, како у нормативном, тако и у институционалном смислу достигла Лисабонским уговором, будући да је, у односу на ранија достигнућа, Лисабонским уговором дошло до значајног приближавања овлашћења из ЗСБП заједничким органима.<sup>941</sup> Ипак, ни та институционална унапређења нису омогућавала унапређење спољнополитичког дјеловања Уније. И данас, дјеловање Уније подразумијева неефикасност њене спољне политике, недјелотворност механизма спољнополитичког дјеловања, некохерентност националних политика, постојање даљих мањкавости институционалног оквира и инструмената спољне политике, као и непостојање јасно дефинисаних стратешких циљева и стратешке културе Уније. Притом,

---

<sup>938</sup> Navarrete, Egea, биљешка 5, стр. 41.

<sup>939</sup> Baches Ori, Floyd, биљешка 4, стр. 299-332.

<sup>940</sup> Типичан примјер који то илуструје је чињеница да Велика Британија и Француска никад нису биле спремне да иступе из Савјета безбједности УН-а у корист заједничког мјеста Европске уније у СБ. Видјети више: Дезмон Динан, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, op. cit, стр. 294.

<sup>941</sup> Видјети више: поглавље дисертације 3.1. *Заједничка спољна и безбједносна политика у Лисабонском уговору*.

без спољне и безбједносне политике ЕУ, заједничког спољнополитичког дјеловања држава чланица, па чак и јединственог дјеловања Уније у области спољне политике и политике безбједности, није могуће говорити о европском политичком и спољнополитичком идентитету. Са друге стране, обликовање спољнополитичке компоненте Уније у будућем периоду ће зависити од јачања европског идентитета и повећања степена европског заједништва.

Као могуће сценарије будућег развоја идеје европске спољнополитичке интеграције можемо издвојити пар. Уколико државе чланице успију да редефинишу улогу државе у заједничкој спољној и безбједносној политици, остваре веће јединство и повезаност, како институционалну тако и политичку, можемо говорити о *оживљавању идеје о Европи*. Уколико Европска унија успије да оствари одрживу и уједначену привреду, са високим степеном запослености, државе чланице могу бити у већој мјери расположене за уједначавање и својих спољнополитичких приоритета и политика. Међутим, будући да ЕУ пати од дубоких политичких и економских неједнакости и криза, као и све очигледнијег дубоког неповјерења грађана у институције ЕУ, онда можемо говорити о потпуно опозитном сценарију, *могућој дезинтеграцији Европске уније*. Иако процес изградње ЗСБП представља засигурно највећи пројекат изградње мира на територији Европе у историји, Европска унија ни данас није заокружена политичка унија, није јака унија која посједује темеље, довољно чврсте, да би успјела да превазиђе све кризе које је погађају. Домантно због дукоких, веома изражених и бројних политичких и економских неједнакости и дубоких подјела, најочигледнији сценарио даљег развоја европске спољне политике јесте *Европа центара моћи*. Наиме, врло је извјесно да ће најмоћније државе чланице и даље имати доминантан утицај на обликовање ЗСБП, те да ће даљи развој спољне политике бити усклађен са националним интересима и приоритетима најмоћнијих држава чланица. Унија ни данас није способна да говори јединственим гласом о међународним политичким питањима, нити да дјелује досљедно у конкретним спољнополитичким ситуацијама, при чему је веома јасно да, упркос процесу стварања све тјешње Уније европских народа, ЕУ нема државотворне аспирације. Додатно, подијељеност држава чланица и по основу односа са САД-ом је толико изражена да онемогућава развој Уније као заједнице која развија сопствену политику одбране.

Без обзира на то који од сценарија је најреалнији, оно што је неопходно урадити јесте постићи већи степен политичке сагласности и кохезије унутар европских савезника у односу на политичка и безбједносна питања. Потребно је, такође, унаприједити институционални оквир, због очигледне политичке слабости и немоћи Уније, велике бирократије и спорог дјеловања институција, који отежавају функционисање Уније. За даљи развој спољне и безбједносне политике ЕУ, кључна је „изградња политичке воље код држава чланица, повећање капацитета које државе чланице стављају на располагање, те јачање односа са САД-ом“.<sup>942</sup> Имајући у виду да се државе тешко одричу суверенитета у области спољне политике, потребно је, такође, више промовисати активности Европске уније у области јавне дипломатије, те промовисати циљеве, вриједности и начела европске спољне политике.

---

<sup>942</sup> Kenneth Payne, *The European Security and Defence Policy and NATO*, *BBC News Analysis and Research*, 2001, p. 32, према: Хатица Бериша, Безбедносна политика Европске уније кроз стратешку кутуру, *op. cit*, стр. 347.

## Литература

- Alesina Alberto and Giavazzi Francesco, *The future of Europe - Reform or decline*, Cambridge, London, 2006.
- Alexandrescu Mihai, Mitrany David: „From Federalism to Funcionalism“, *Transylvanian Review*, Vol. XVI, no.1 (spring 2007).
- Allen David, Pijpers Alfred, *European Foreign Policy-Making and the Arab-Israeli Conflict*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1984.
- Allen David, Rummel Reinhardt and Wessels Wolfgang, *European Political Cooperation: Towards a foreign policy for Western Europe*, Butterworth Scientific, 1982.
- Anderson Stephanie, Seitz R. Thomas, „European Security and Defence Policy Demystified: Nation Building and Identity in the European Union“, *Armed Forces And Society*, vol. 33, no. 1, 2006.
- Bache Ian, Flinders Matthew, *Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2004.
- Bache Ian, George Stephen, *Politics in the European Union*, Second Edition, Oxford University Press, Oxford, 2006.
- Bache Ian, Jordan Andrew (Ed.), *The Europeanization of British Politics*, Palgrave Macmillan, 2006.
- Baches Opi Sergio, Ryan Floyd, „A Shaky Pillar of Global Stability: The evolution of the European Union`s Common Foreign and Security Policy“, *The Columbia journal of European law*. Vol. 9 (2003), no. 2.
- Bähr Holger, *The Politics of Means and Ends, Policy Instruments in the European Union*, Ashgate, 2010.
- Bailes Alyson, „The European Security Strategy: An Evolutionary History“, *SIPRI Policy paper*, no 10, 2005.
- Бањац Зорица, *Два вијека од рођења Виктора Игоа*, Данас, Београд, 2002, број 1574-1575, година VI, XXII додатак: Култура, стр. XXII
- Baylis John, Roper Jon, *The United states and Europe, Beyond the Neo-Conservative Divide?* Routledge, New York, 2006.

- Baylis J, Smith S. (eds), *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- Bideleux Robert and Taylor Richard, *European Integration and Disintegration, East and West*, Routledge, 1996.
- Bigo Didier, Sergio Carrera, Elspeth Guild, R.B.J. Walker, *Europe's 21st Century Challenge*, Ashgate, 2010.
- Bindi Federiga, *The Foreign Policy of the European Union, Assessing Europe's Role in the World*, *Brookings Institution Press*, 2009.
- Bionvici Gianni, *The Genscher-Colombo Plan and Solemn Declaration on European Union (1981-1983)*, u: Pryce Roy (ed), *The Dynamics of European Union*, 1987.
- Biskop Sven, „The European Security Strategy: Implementing a Distinctive Approach to Security“, *Royal Defence College*, Paper no. 82, March 2004.
- Biscop Sven, Jan Joel Andresson (eds.), *The EU and European Security Strategy, Forging the Global Europe*, Routledge, London, 2008.
- Bogdanor V, „Federalism and the Nature of the European Union“, u K. Nicolaidis, S. Weatherill (ed.), *Whose Europe? National models and the Constitution of the European Union*, Papers of a Multi-Disciplinary Conference held in Oxford in April 2003.
- Booker Christopher, Richard North, *The Great Deception: Can the European Union Survive?*, Continuum, London, 2005.
- Bretherton Charlotte, Vogler John, *The European Union as a Global Actor*, Routledge, London, 2006.
- Brimmer Esther, *The EU's Search for a Strategic Role: ESDP and its Implications for Transatlantic Relations*, Center for Transatlantic Relations, Washington, 2002.
- Bruter Michael, *Citizens of Europe? The Emergence of a Mass European Identity*, Palgrave Macmillan, 2005.
- Brzezinski Zbigniew, *Strategic vision: America and the Crisis of Global Power*, Basic Books, New York, 2012.
- Buchanan E. Allen, Moore Margaret, *States, nations and borders: the ethics of making boundaries*, Cambridge, 2003.
- Bull Hedley, „Civilian Power Europe: a Contradiction in Terms“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 21, no. 2, 1982.

- Burgess Michael, *Federalism and European Union: the Building of Europe, 1950–2000*, Routledge, 2000.
- Burgess Michael, *Federalism and European Union, Political Ideas, Influences and Strategies in the European Community*, 1972–1987, Routledge, 2006.
- Вајлер Џ. Х. Х., *Устав Европе „Има ли ново одело свога цара?“ и други есеји о европској интеграцији*, Београд, 2012.
- Vachudova Milada Anna, *Europe Undivided: Democracy, Leverage & Integration After Communism*, Oxford University Press, 2005.
- Vosgerau Hans-Jurgen (Ed.), *European Integration in the World Economy*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 1992.
- Вујачић Илија и Бељинац Никола (урс.), *Нова Европа и њена периферија*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду и Удружење за политичке науке Србије, Београд, 2015.
- Вукадиновић Радован, *Право Европске уније*, Крагујевац, 2006. године.
- Вукадиновић Радован, Чехулић Лидија, *Политика европских интеграција*, III издање, Загреб, 2011.
- Вукчевић Дејана, „Безбедносна политика и стратешка еволуција Европске уније“, *Политичка ревија*, бр.3/2009.
- Вукчевић Дејана, Допринос либералне теорије међувладиних односа у изучавању процеса европске интеграције, *Политичка ревија*, бр. 1/2011.
- Вукчевић Дејана, „Европска дипломатија на међународној сцени: ЕУ и управљање кризама“, *Политичка мисао*, Београд, 2007. године.
- Вукчевић Дејана, Европски и национални идентитет у процесу европске интеграције: неофункционалистичко виђење, *Српска политичка мисао*, број 2/2011.
- Вукчевић Дејана, Облици „флексибилне“ сарадње у области спољне, безбједносне и одбрамбене политике у ЕУ, *Политичка ревија*, бр. 2/2010.
- Вукчевић Дејана, Спољна и безбедносна политика у светлу социјалног конструктивизма, *Српска политичка мисао*, број 2/2010.
- Galtung Johan, *The European Community: A Superpower in the Making*, Allen and Uwin, London, 1973.

- Gary Marks, Liesbet Hooghe, „Contrasting Visions of Multi-Level Governance“ in: Ian Bache, Matthew Flinders, *Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2004.
- Gary Marks, Liesbet Hooghe, Kermit Blank, „European Integration from the 1980s: State Centric v. Multi-Level Governance“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 34, no. 3, 1996.
- Gend Van and Loos, 1963, ECR I, преузето из: J. H. H. Weiler, *The Constitution of Europe*, „Do the new clothes have an emperor?“ and other essays on European integration, 2002.
- Главаш Ковачић Лада, Перспективе јачања сурадње НАТО-а и Еуропске уније у контексту регионалне и глобалне сигурности, *Сувремене теме*, год. 5, бр. 1, 2012.
- Glencross Andrew, „The Grand Illusion Continues: What the Lisbon Treaty Means for the European Union and Its Global Role“, *Foreign Policy Research Institute*, February 2010.
- Gibbs N. David, *Humanitarian Intervention and the Destruction of Yugoslavia*, Vanderbilt University Press, 2009
- Gillingham John, *European Integration, 1950–2003, Superstate or New Market Economy*, Cambridge University Press, 2003.
- Gillingham John, *Coal, Steel and the Rebirth of Europe 1945-1955*, Cambridge University Press, Cambridge, 1991.
- Ginsberg, *The European Union in International Politics, Baptism by Fire*, Rowman and Littlefield Publishers, Roy 2001.
- Green Cowles Mari, Michael Smith, *The State of the European Union: Risks, Reform, Resistance and Revival*, Oxford University Press, Oxford, 2000.
- Gowan Peter, *A Calculus of Power: Grand Strategy in the Twenty-First Century*, Verso, 2010.
- Gow James, *Triumph of the Lack of Will: International Diplomacy and the Yugoslav War*, Columbia University Press, New York, 1997.
- Gross Eva, *The Europeanization of National Foreign Policy, Continuity and Change in European Crisis Management*, Palgrave Macmillan, 2011.
- Guisan Catherine, *A Political Theory of Identity in European Integration, Memory and policies*, Routledge, 2002.



- Gustavsson Sverker, Oxelheim Lars, Pehrson Lars, *How Unified Is the European Union? European Integration Between Visions and Popular Legitimacy*, Springer, 2009.
- De Flers Nicole Alecu, „The Provisions on CFSP and CSDP in Lisbon Reform Treaty: Stumbling Blocks or Milestones?“, *Institute for European Integration Research*, Austrian Academy of Sciences, 2008.
- Dehousse R, Weiler J., „EPC and the Single Act: From Soft Law and Hard Law“, *European University Institute Working Papers of the European Policy Unit*, No. 90/1.
- Дејвис Норман, *Европа – једна историја*, Вега медија, Нови Сад, 1996. године.
- De Rougemont Denis, *The Idea of Europe*, Macmillan, London, 1966
- Diedrichs Udo, Jopp Mathias, „Flexible Modes of Governance: Making CFSP and ESDP Work“, *International Spectator*, vol. 38, no. 3, 2003
- Динан Дезмон, *Све ближе Унија, Увод у европску интеграцију*, Службени гласник, Београд, 2009.
- Dinan Desmond, *Europe Recast, History of European Union*, Lynne Rienner Publishers, 2004
- Динан Дезмон, *Мењање Европе - Историја Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2010.
- Dosenrode Søren, *Approaching the EUropean Federation?* Ashgate, 2007.
- Duchene Francois, „Europe`s Role in World Peace“, in: R. Mayne (ed.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look A Head*, Fontana, London, 1972.
- Duke Simon, „CESDP: Nice`s Overtrumped Success?“, *European Foreign Affairs Review*, June 2001, vol. 6, n.2.
- Duke Simon, „The Second Death (or Second Coming?) of the WEIT“, *Journal of Common Market Studies*, 34 (2), 1996.
- Dunne Tim, Schmidt C. Brain, „Realism“ in: J. Baylis, S. Smith (eds), *The Globalization of World Politics: An Introduction to Internation Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2005.
- Dunne Tim, Schmidt C. Brain, „Liberalism“, in J. Baylis, S. Smith (eds), *The Globalization of World Politics: An Introduction to Internation Relations*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

- Djurović Gordana, „Montenegro in XXI century – in the era od competitiveness“, *Montenegrin Academy of Sciences and Arts*, Podgorica, 2010.
- Eatwell John, McKinley Terry, *Challenges for Europe in the World*, Ashgate, 2014.
- Ејдус Филип, Развој спољних односа ЕУ од међународног „присуства“ до заједничке спољне политике, *Међународна политика*, год. LIX, бр. 1132, 2008,
- Ellner Andrea, „The European Security Strategy: Multilateral Security wiyh Teeth?“, *Defence and Security Analysis*, vol. 21, no 3, 2005.
- Eliassen A. Kjell, *Foreign and Security Policy in the European Union*, SAGE Publications, 1998.
- Emerson Michael, Rosa Balfour, *Upgrading the EU`s role as global actor, institutions, law and the restricting of European diplomacy*, CEPS. 2011.
- Zielonka Jan, *Europe as Empire, The Nature of the Enlarged European Union*, OUP Oxford, 2007.
- Zielonka Jan, *Europe Unbound Enlarging and reshaping the boundaries of the European Union*, Routledge, New York, 2002.
- Zurcher Arnold, *The Struggle to Unite Europe 1940-1958*, New York University Press, New York, 1958.
- Ionescu Ghita (ed.), *The New Politics of European Integration*, Macmillan, London, 1972
- Јањевић Милутин, *Спољна политика Европске уније*, Службени гласник, Београд 2007.
- Jones Seth G., *The Rise of European Security Cooperation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2007.
- Jørgensen Knud Erik, *The European Union and International Organizations*, Routledge, 2009.
- Jovanović N. Miroslav, *Evropska ekonomska integracija*, Ekonomski fakultet, Beograd, 2004.
- Kagan Robert, *Paradise and Power: America and Europe in the New World Order*, Alfred A. Knopf, New York, 2003.
- Kaltenhaler K., Anderson C, „Europeans and Their Money: Explaining Public Support for the Common European Currency“, *European Journal of Political Research*, 2001.

- Kastoryano Riva, *An Identity for Europe The Relevance of Multiculturalism in EU Construction*, Palgrave Macmillan, 2009.
- Keukeleire Stephan, Jennifer MacNaughtan, *The foreign policy of the European Union*, Palgrave Macmillan, 2008.
- Kienzle Benjamin, *The Limits of European Foreign and Security Policy: Comparison between the EU Iraq and Iran Policies*, EUSA Eleventh Biennial International Conference, Los Angeles, California, 2009.
- Клаус Вацлав, *Европа и ЕУ*, Службени гласник, Београд, 2010.
- Klingebiel Stephan, Africa`s New Peace and Security Architecture. Converging the roles of external actors and African interests“, *African Security Review*, vol. 14, no 2, 2000.
- Кнежевић-Предић Весна, *Оглед о суверености: Сувереност и Европска унија*, Институт за политичке студије, Београд, 2001.
- Кнежевић-Предић Весна, Радивојевић Зоран, „Како настаје и делује право Европске уније“, Службени гласник, Београд, 2009.
- Knodt Michèle and Princen Sebastiaan (Ed.), *Understanding the European Union's External Relations*, Routledge, 2005
- Koehane O. Robert, Hoffman Stanley (eds), *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, Westview Press, Boulder, 1991.
- Koenig-Archibugi M, „Explaining Government Preferences for Institutional Change in EU Foreign and Security Policy“, *International Organisation*, 58 (4), 2004.
- Koenig-Archibugi M, „International Governance as New Raison d’Etat? The Case of the EU Common Foreign and Security Policy“, *European Journal of International Relations*, 10 (2), 2004.
- Kohli Martin and Novak Мојца, *Will Europe Work? Integration, employment and the social order*, Routledge, 2004.
- Koutrakos Panos, *EU International Relations Law*, Bloomsbury Publishing, 2015.
- Ковачевић Маја, „Европска унија између политике проширења и тенденција продубљивања европске интеграције“, *Међународна политика*, год. LXII, бр. 1141, 2011.
- Ковачевић Маја, “Европски грађанин и финансијска криза: Изазови политичког представљања у технократизованој интеграцији” у: Слободан Самарџић, Ивана

Радић Милосављевић (ур.), *Европски грађанин у време кризе*, Факултет политичких наука, Београд, 2009.

- Ковачевић Маја, “Диференцирана интеграција и криза Економске и монетарне уније: Европа (колико?) концентричних кругова”, у: Слободан Самарџић, Ивана Радић Милосављевић (ур.), *Криза Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2013.
- Ковачевић Маја, *Господари европских интеграција*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду, Београд, 2016.
- Кошутевић Будимир, *Основи права Европске уније*, ЦИД, Подгорица, 2014.
- Laïdi Zaki, *EU Foreign Policy in a Globalized World, Normative power and social preferences*, Routledge, 2008.
- Laïdi Zaki, *Norms over Force, The Enigma of European Power*, Palgrave Macmillan, 2008.
- Larsen Henrik, „The EU: A Global Military Actor“, *Cooperation and Conflict*, vol. 37, no. 3, 2002.
- Laursen Finn, *The EU as a Foreign and Security Policy Actor*, Republic of Letters, 2010.
- Laursen Finn, *The EU and Federalism*, Dalhousie University, 2010.
- Lavy Daniel, Pensky Max, Torpey John (eds), *Old Europe, New Europe, Core Europe*, Verso, London, 2005.
- Lenaerts K, „Federalism: Essential Concepts in Evolution – The Case of The European Union“, *Fordham International Law Journal*, 21 March 1998.
- Leonard Mark, *Why Europe Will Run the 21st Century*, HarperCollins Publishers, 2011.
- Lindberg N. Leon, Scheingold A. Stuart, *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.
- Lindberg N. Leon, *The Political Dynamics of European Economic Integration*, 1963.
- Lindley French Julian, „In the shade of Lokorno? Why European Defence is falling“, *International Affairs*, vol. 78, no 4, 2002.
- Lister K. Frederick, *The European Union, the United Nations, and the Revival of Confederal Governance*, Westport, Greenwood, 1996.

- Longhurst Kathrin, „The Concept of strategic Culture,“ in: G. Kummel and D.P. Andreas (eds), *Military Sociology*, 2000.
- Lord Christopher, *A Democratic Audit of the European Union*, Palgrave Macmillan, 2014.
- Lucarelli Sonia and Manners Ian, *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, Taylor & Francis, 2006.
- Malici Akan, *The search for a Common Foreign and Security Policy*, Palgrave Macmillan, 2008.
- Mancini G. Federico, „The Making of a Constitution for Europe“ in Robert O. Keohane, Stanley Hoffman (eds), *The New European Community: Decisionmaking and Institutional Change*, Westview Press, Boulder, 1991.
- Manners Ian, „Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?“, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, no. 2, 2002.
- Manners Ian, Whitman Richard, *The Foreign Policies of European Union Member States*, Manchester University Press, 2000.
- Mark and Hooghe, „Contrasting Visions of Multi-Level Governance“ in: Ian Bache, Matthew Flinders, *Multi-Level Governance*, Oxford University Press, Oxford, 2004.
- Marks G, Blank L, Blank K, „European Integration from 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance“, *Journal of Common Market Studies*, 34 (3), 1996.
- Mayer Hartmut and Vogt Henri, *A Responsible Europe? Ethical Foundations of EU*, External Affairs University of Oxford, UK
- Mayne R. (ed.), *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look A Head*, Fontana, London, 1972.
- Џон Меккормик, *Разумјети Еуропску унију*, МАТЕ, Zagreb, 2010.
- McCormick John, *Understanding the European Union*, Palgrave Macmillan, London, 2014.
- McGarry John and Keating Michael, *European Integration and the Nationalities Question*, Routledge, 2006.
- Медовић Владимир, *Међународни споразуми у праву Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2009.

- Menon Anand, „Empowering paradise? The ESDP at ten“, *The international Affairs*, vol 85, no. 2, 2009.
- Menon Anand, *From crisis to catharsis: ESDP after Iraq*“, *International Affairs* 80, no 4, 2004.
- Menon Anand, Kalypso Nicolaidis, Jennifer Welsh, „In Defence of Europe – A Response to Kagan“, *Journal of European Affairs*, volume 2, number 3, september.
- Meyer Christophe, „Convergence Towards a European Strategic Culture? A Constructivist Framework for Explaining Changing Norms“, *European Journal of International Relations*, vol. 11, no. 4, 2005.
- Merand Frederic, *European Defence Policy Beyond the Nation State*, Oxford University Press, Oxford, 2008.
- Milward Alan, *The Frontier of National Sovereignty: History and Theory, 1945-1992*, Routledge, London, 1993.
- Milward Alan, *Politics and Economics in the History of the European Union (The Graz Schumpeter Lectures)*, Routledge, 2005.
- Milward Alan, *The reconstruction of Western Europe*, Methuen, London, 1984.
- Milward Alan, *The Reconstruction of Western Europe 1945-1951*, University of California Press, Berkeley, 1984.
- Milward Alan, *The reconstruction of Western Europe, 1945-1951*, Routledge, London, 1984.
- Mintz Alex, DeRouen Karl, *Understanding Foreign Policy Decision Making*, Cambridge University Press, 2010.
- Missiroli Antonio, „The Impact of the Lisbon Treaty on ESDP“, Policy Department External Policies, Briefing Paper, 2008.
- Missiroli Antonio, „Central European Between EU and NATO“, *Survival*, vol. 46, no. 4, 2002.
- Misita Nevenko, *Osnovi prava Evropske unije*, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 2007.
- Mitrany David, *A Working Peace System*, Quadrangle, Chicago, 1996.

- Mitrany David, „The prospect of Integration: Federal or Funcional“, *Journal of Common Market Studies*, 4/1966.
- Мишчевић Тања, *Придруживање Европској унији*, Службени гласник, Београд, 2005.
- Мишчевић Тања (ур), *Уговор из Лисабона, Сигурна лука или почетак новог путовања*, Службени гласник, Београд, 2010.
- Möckli Daniel, *European foreign policy during the cold war, Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity*, I. B. Tauris, New York, 2009.
- Monnet Jean, *Memoirs*, Doubleday, New York.
- Moravcsik Andrew, „Negotiating the Single European Act: National Interests and Conventional Statecraft in the European Community“, *International Organization*, vol. 45, no.1, 1991.
- Moravcsik Andrew, „Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach“, *Journal of Coomon Marker Studies*, 31 (4), 1993.
- Moravcsik Andrew, *The choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*, UCL Press, London, 1998.
- Moravcsik Andrew, Schimmelfenning Frank, „Liberal Intergovernmentalism“, in Antje Wiener, Thomas Dez (eds.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2009.
- Morgan Glyn, *The Idea of a European Superstate, Public justification and European Integration*, Princeton University Press, 2007.
- Muller-Brandeeck-Bocquet Gisela, „The new CFSP and ESDP Decision Making System of the European Union“, *European Foreign Affairs Review*, September 2002, vol. 7, no. 3.
- Munch Richard, *Das Projekt Europa*, Fraknfurt am Mein, 1993.
- Накарада Радмила, „Европска унија као мировни пројекат“, *Социолошки преглед*, vol. XXXX (2006), бр. 4.
- Navarrete D. F., Egea R. M. F, „The Common Foreign and Security Policy of The European Union: A Historical Perspective“, *The Columbia Journal of European Law*, 2001.

- Новичић Жаклина, *Новине у спољној и безбједносној политици Европске уније после Уговора о из Лисабона*, vol. LXII, бр. 3.
- Oddvar Eriksen Erik, *Making the European Polity, Reflexive integration in the EU*, Routledge, 2005
- Ojanen Hanna, „Participation and influence: Finland, Sweden and post-Amsterdam development of the CFSP“, *Occasional Paper, Institute for Security Studies*, no11, 2000.
- Ojanen Hanna (ed.), *Neutrality and Non-Alignment in Europe Today*, Finish Institute of International Affairs Report, no. 6, 2003.
- Orbie Jan (Ed), *Europe's Global Role*, Ashgate, 2009.
- Ottmann Henning, Quo vadis, Europa?, *Politička misao*, vol. XLI, br. 4, 2004.
- Padgen Antony, „Conceptualizing a Continent“, in: Padgen Antony (ed), *The Idea of Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.
- Palmer Michael, *European Unity: A Survey of European Organizations*, George Allen and Unwin, London, 1968.
- Panke Diana, *Small States in the European Union*, Ashgate, 2010.
- Payne Kenneth, The European Security and Defence Policy and NATO, *BBC News Analysis and Research*, 2001.
- Пејн Томас, *Права човјека*, Филип Вишњић, Београд, 1989.
- Petermann Jan-Henrik, *Theories of the Making of European Union Foreign Policy*, Grin Verlag, 2005.
- Peters B. Guy, *American Public Policy: Promise and Performance*, CQ Press, Washington, 2004.
- Peterson John and Sjursen Helene, *A Common Foreign Policy for Europe? Competing visions of the CFSP*, Routledge, New York, 1998.
- Peterson John, Pollack A. Mark, *Europe, America, Bush: Transatlantic Relations in the Twenty-First Century*, Routledge, London, 2003.
- Petiteville Franck, *La politique internationale de l'Union Europeenne*, Presses de sciences politiques, Paris, 2006.



- Pfetsch R. Frank, *Die Europäische Union: Geschichte, Institutionen Prozesse*, Munchen: Wilhem Fink Verlag GmbH, 1997.
- Phinnemore David, Church H. Clive, *Understanding the European Union`s Constitution*, Routledge, London, 2005.
- Phinnemore David, Warleigh-Lack Alex, *Reflections on European Integration: 50 Years of the Treaty of Rome*, Palgrave Macmillan, 2009.
- Pinder John, *Federal democracy in a federal Europe* in: Michael Burgess and Alain-G. Gagnon (ed.), *Federal Democracies*, Routledge, 2010.
- Piris Jean-Claude, *The Constitution for Europe: A Legal Analysis*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- Pierson P, „The Path to European Integration: A Historical Institutional Analysis“, *Comparative Political Studies*, 29 (2), 1996.
- Pinder John, *The building of the European Union*, Third Edition, Oxford University Press, Oxford, 1998.
- Pocock John, Greville Agard, „Some Europes in Their History“, in: Antony Padgen (ed), *The Idea of Europe*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.
- Pollack M.A, „Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community“, *International Organization*. 51(1), 1997.
- Pollack A. Mark, „Theorising EU Policy-Making“ in: Wallace, Pollack, Young, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, Oxford, 2010.
- Popescu Nicu, *EU Foreign Policy and Post-Soviet Conflicts*, Routledge, 2011.
- P. Praet, „Economic Objectives in European Foreign Policy Making“, u J.K.de Vree, P. Coffey and R.H. Lauwaars (eds), *Towards a European Foreign Policy: Legal, Economic and Political Dimensions*, Martinus Nijhoff, 1987.
- Puntscher Riekman Sonja, Wolfgang Wessels (Eds.), *The Making of a European Constitution*, Springer Science & Business Media, 2007.
- Рачић Обрад, „Правни систем Европске уније“, *Право Европске уније – зборник*, Београд, 1996.
- Рачић Обрад, *О надзору над примјеном права Европске уније*, Правни живот, Београд, број 12, година ХЛВ, књига 429.

- Радосављевић Душко, Матијевић Николина, *Европска унија – развој, институције, проширење*, Прометеј, Нови Сад, 2009.
- Ракић М. Бранко, *За Европу је потребно време*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2009.
- Regan E, „Are the European Sanctions against Austria Legal?“, u: *Zeitschrift fur offentliches Recht*, no. 3, 2000.
- Regelsberger Elfriede, *Foreign Policy of the European Union: From Epc to Cfsp and Beyond*, L. Rienner, 1997.
- Renard Thomas, Biscop Sven, *The European Union and Emerging Powers in the 21st Century*, 2012.
- Richardson Jeremy, *European Union: Power and policy-making*, Routledge, London, 2006.
- Richardson Jeremy, *Constructing a Policy-Making State? Policy Dynamics in the EU*, Oxford University Press, 2012.
- Rieker Pernille, „Europeanization of Nordic Security – The European Union and the Changing Security Identities of the Nordic States“, *Cooperation and Conflict*, vol. 39, no. 4, 2004.
- Rieker Pernille, „EU Security Policy: Contrasting Rationalism and Social Constructivism“, *NUPI Paper*, no. 659, 2004.
- Risse Thomas, „Neofunctionalism, European Identity and the puzzles of European Integration“, *Journal of European Public Policy*, vol. 12, no. 2, 2005
- Родин Сениша, Папета Тамара, Голднер Ланг Ирис, *Реформа Европске уније, Лисабонски уговор*, Народне новине, Загреб, 2009. године.
- Rodrigues Maria João, *Europe, Globalization and the Lisbon Agenda*, Edward Elgar Publishing, 2009.
- Rosamond Ben, *Theories of European Integration*, Palgrave Macmillan, Basingstoke and New York, 2000.
- Roy Ginsberg, *The European Union in International Politics, Baptism by Fire*, Rowman and Littlefield Publishers, 2001.
- Rynning Sten, „The European Union: Towards a Strategic Culture?“ *Security Dialogue*, vol 34, no 4.

- Самарцић Слободан, *Европска унија-систем у кризи*, Издавачка књижарница Зорана Стојановића, Београд, 2016.
- Самарцић Слободан, *Европска унија као модел наднационалне заједнице*, Институт за европске студије, Београд 1998.
- Самарцић Слободан, „Немоћни парламент у време кризе“, *Годишњак Факултет политичких наука*, година IX, број 13, Београд 2015.
- Самарцић Слободан, Радић Милосављевић Ивана (ур.), *Криза Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2013.
- Schild J., „National v. European Identities: French and Germans in the European Multi-Level System“, *Journal of Common Market Studies*, 39 (2), 2001.
- Schimmelfenning F, Wagner W, „Preface: External Governance in the European Union“, *Journal of European Public Policy*, 11(4).
- Schmitter Philippe, „Ernst B. Haas and the legacy of neofunctionalism“, *Journal of European Public Policy*, vol. 12, no. 2, 2005.
- Schmitter C. Philippe, Neo-Neo-Functionalism in: Wiener Antje and Diez Thomas (eds.), *European Integration Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
- Schori Liang Christina, *Europe for the Europeans, The Foreign and Security Policy of the Populist Radical Right*, Ashgate, 2007.
- Schutze Robert, *European Constitutional Law*, pp- 47-62.
- Scruton Roger, *A Dictionary of Political Thought*, Macmillan, London, 1996.
- Симић Предраг, *Криза и реформа: међународни односи после светске економске кризе*, Београд, 2014.
- Sloan R. Stanley, „NATO beyond Russia“, in: Aurel Braun (ed.), *NATO-Russia relations in the Twenty-First Century*, Routledge, London, 2008
- Smith Hazel, *European Union Foreign Policy - What it Is and What it Does*, Pluto Press, 2002.
- Smith Karen, *EU Foreign Policy in a Changing World*, Polity Press, Cambridge, 2002.
- Smith Karen, *The Making of EU Foreign Policy: The Case of Eastern Europe*, Second Edition, Palgrave, London, 2004.

- Smith Michael, *Europe`s Foreign and Security Policy, The institutionalization of Cooperation*, Cambridge University Press, 2004.
- Smith Michael, „The EU as an international actor“, u Jeremy Richardson, *European Union: Power and policy-making*, Routledge, New York, 2006.
- Soetendorp Ben, The EU`s Involment in the Israeli-Palestinian Peace Process: „The building of a Visible International Identity“, *European Foreign Affairs Review*, September 2002, vol 7, no 3.
- Soetendorp Ben, *The Dynamics of Israeli-Palestinian Relations - Theory, History, and Cases*, Palgrave Macmillan, 2007.
- Soetendorp Ben, *Foreign Policy in the European Union: History, Theory and Practice*, Longman, London, 1999.
- Spinelli Altiero, „European Union and the Resistance“, in: Ghita Ionescu (ed.), *The New Politics of European Integration*, Macmillan, London, 1972
- Spinelli Altiero, „The Gowth of the European Movement Since the Second World War“, u Hodges Michael (ed), *Europe Integration: Selected Readings*, Harmondsworth, Penguin, 1972
- Stahl Bernard, Boekle Henning, Nadoll Jorg, Johannesdottir Anna, „Understanding the Atlanticist-Europeanist Divide in the CFSP: Comparing Denmark, France, Germany and the Netherlands“, *European Foreign Affairs Review*, vol. 9, no. 3, 2004.
- Stavridis Stelio, „Militarising the EU: the Concept of Civilian Power Europe Revisited“, *International Spectator*, October-December 2001, vol. XXXVI, no 4.
- Степанов Радивој, Деспотовић Љубиша, *Европска унија, настанак, институције, право, НАТО*, Стулос, Нови Сад, 2002.
- Stiglitz E. Joseph, *The Price of Inequality, How Today`s Divided Society Endangers Our Future*, Columbia University, 2012.
- Stirk Peter M.R., Weigall David (eds), *The origins and Development of European Integration: A Reader and Commentary*, Pinter, London and New York, 1999.
- Stivachtis Yannis A., *The State of European Integration*, Ashgate, 2013.
- Stubb Alexander, *Negotiating Flexibility in the European Union: Amsterdam, Nice and beyond*, Palgrave Macmillan, New York, 2002.

- Sturmer M, Deux Reves dans un Seul Lit: Franco-German Security Cooperation, u: D.P. Calleo, E.R. Staal (ed.), *Europe`s Franco-German Engine*, Brookings Institution Press, Washington, 1999.
- Taylor P, „*The European Community and the State: Assumptions, Theories and Propositions*“, *Review of International Studies*, 17 (2), 1991.
- Taylor Paul Graham, *The end of European Integration: Anti-Europeanism Examined*, Routledge, 2008.
- Telò Mario, *Europe: a Civilian Power? European Union, Global Governance, World Order*, Palgrave Macmillan, 2007.
- Telo Mario, *European Union and New Regionalism, Regional Actors and Global Governance in a Post-Hegemonic Era*, Ashgate, 2013.
- Telò Mario, *International Relations: A European Perspective*, Ashgate, 2013.
- Тејлор Пол, *Крај европске интеграције*, Службени гласник, Београд, 2010.
- *The New York Times* 25.01.1991; *Washington post* 25.03.1999.
- Thorhallsson Baldur, *The Role of Small States in the European Union*, Routledge, 2004.
- Toje Asle, *America, the EU and Strategic Culture, Renegotiating the transatlantic bargain*, Routledge, 2008.
- Toje Asle, „The 2003 European Union Security Strategy: A Critical Appraisal“, *European Foreign Affairs Review*, 10 (1), 2005.
- Toje Asle, „The concensus expectations gap: explaining Europe`s ineffective foreign policy“, *Security dialogue*, vol. 39, no.1, 2008.
- Томовић Николета, „Европска унија на међународној сцени – изазови заједничке спољне и безбједносне политике“, у Илија Вујачић и Никола Бељинац (урс.), *Нова Европа и њена периферија*, Факултет политичких наука Универзитета у Београду и Удружење за политичке науке Србије, Београд, 2015, стр. 207-229.
- Tonra Ben, Christiansen Thomas, *Rethinking European Union Foreign Policy*, Manchester University Press, 2004.
- Trevor Salmon, William Nicoll (eds), *Building European Union: A Documentary History and Analysis*, Manchester University Press, Manchester, 1997

- Tsebelis G, „The Power of the European Parliament as a Conditional Agenda-Setter“, *American Political Science Review*, 88 (1), 1994.
- Турен Ален, *Нова парадигма*, Службени гласник, Београд, 2011.
- Ullrich H, „Transatlantic Relations in the Post-Cold War Era“, *Journal of European Public Policy*, 5 (1), 1998.
- Urwin Derek, *The Community of Europe, A history of European integration since 1945*, Longman, 1995.
- Fabbrini Sergio, *Democracy and Federalism in the European Union and the United States, Exploring post-national governance*, Routledge, 2005.
- Farrell Mary, Fella Stefano and Newman Michael, *European Integration in the 21st century Unity in Diversity?*, SAGE, 2002.
- Flechtner Stefanie, *European Security and Defense Policy Between „Offensive Defense“ and „Human Security“*.
- Fink-Hooijer, Florika, *The Common Foreign and Security Policy of the European Union*, *European Journal of International Law*, vo. 5, no 2, 1994.
- Fink Udo, *Istorija evropske integracije*, Novi Sad.
- Fohrenbach Gerg, „Security Through Engagement: The Worldview Underlying ESDP“, in Esther Brimmer, *The EU's Search for a Strategic Role: ESDP and its Implications for Transatlantic Relations*, Center for Transatlantic Relations, Washington, 2002.
- Forsyth Murray, *Unions and States: The Theory and Practice of Confederation*, Leicester University Press, Leicester, 1981
- Fursdon Edward, *The European Defense Community: A History*, St. Martin's Press, New York, 1980.
- Helen Wallace, William Wallace, Mark Polack, *Policy Making in the European Union*, *Oxford University Press*, Oxford, 2005.
- Habermas Jurgen, Derrida Jacques, „February 15, or What Binds Europe Together: Plea for a Common Foreign Policy, Beginning in Core Europe“, in Lavy Daniel, Pensky Max, Torpey John (eds), *Old Europe, New Europe, Core Europe*, Verso, London, 2005.
- Haas B. Ernst and edit., *Limits and problems of European Integration*, Springer Science Business Media Dordrecht, 1963.

- Haas B. Ernst, „International Integration: The European Union and the Universal Process“, *International Organization*, vol. 15, no. 3, 1961.
- Haas B. Ernst, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces 1950-57*, Stanford University Press, Stanford, 1958.
- Хабермасов зборник текстова „Расцијепљени Запад“ – „Der gespaltene Westen“.
- Haine Jean-Yves, „The European Security Strategy coping with threats, Is Europe safe“ in: Sven Biscop, Jan Joel Andresson (eds.), *The EU and European Security Strategy, Forging the Global Europe*, Routledge, London, 2008.
- Hansen Lene and Wæver Ole, *European Integration and National Identity, The challenge of the Nordic states*, Routledge, 2003.
- Harmsen Robert and Spiering Menno, *Euroscepticism: party politics, national identity and European integration*, Rodopi B.V, 2004.
- Hartley C. Trevor, *The Foundations of European Community Law*, Oxford University Press, Oxford, 2007.
- Хасанбеговић Јасминка, *Суверенитет држава чланица ЕЗ, Елементи европског права*, Сарајево, 1994.
- Hartley T.C., *The Foundation of European Community Law*, 6th edition, Oxford.
- Hayward Jack and Menon Anand, *Governing Europe*, Oxford University Press, Oxford, 2003.
- Heater Derek, *The Idea of European Union*, Palgrave Macmillan, London, New York, 1992
- Herdegen Matthias, *Europarecht, Grundrisse des Rechts*, C. H. Beck, 2014
- Матиас Хердеген, *Еуропско право*, Правни факултет Свеучилишта у Ријеци, Ријека, 2003.
- Herman S. Edward and David Peterson, *The Politics of Genocid*, Monthly Review Press, 2010
- Хикс Сајмон, *Политички систем Европске уније*, Службени гласник, Београд, 2007.
- Hill Christopher, *The Actors in Europe's Foreign Policy*, Routledge, London, 2002.
- Hill Christopher, *The Changing Politics of Foreign Policy*, Palgrave, Basingstoke, 2003.

- Hill Christopher, „The capability-Expectations Gap or Conceptualizing Europe`s International Role“, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 31, no. 3, 1993.
- Hill Christopher, *The National Interest in Question: Foreign Policy in Multicultural Societies Hardcover*, Oxford University Press, Oxford, 2013.
- Hill Christopher, Smith Karen, *European Foreign Policy Key documents*, Routledge, London, 2000.
- Hodges Michael (ed), *Europe Integration: Selected Readings*, Harmondsworth, Penguin, 1972
- Hoffmann, H. *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation State and the Case of Western Europe*, Daedalus, 1966.
- Hoffmann Stanley, „The European Process at Atlantic Crosspurposes“, *Journal of Common Market Studies*, 3/1964.
- Hoffman Stanley, „Towards a Common Foreign and Security Policy?“, *Journal of CommonMarket Studies*, vol. 38, no. 2, 2000.
- Holland Martin, *Common Foreign and Security Policy, The first ten years*, Continuum, 2006.
- Holmes Martin, *European Integration, Scope and Limits*, Palgrave Macmillan, 2001.
- Holland Martin, *The European Union and the Third World*, Palgrave Macmillan, 2002.
- Howorth Jolyon, „The European Draft Constitutional Treaty and the Future of the European Defence Initiative: A Question of Flexibility“, *European Foreign Affairs Review*, vol. 9, no. 4, 2003.
- Howorth Jolyon, „The case for an EU Grand Strategy“ in Sven Biscop, Jolyon Howorth & Bastian Giegerich, *Europe: A Time for Strategy*, Egmon Paper, no 27, 2009.
- Hyde-Price Adrian, *European Security in the twenty-first century*, The challenge of multipolarity, Routledge, 2007.
- Cameron Fraser, *An Introduction to European Foreign Policy*, Routledge, 2007.
- Cameron Fraser, *Foreign and Security Policy of the European Union, Past, Present and Future Contemporary European Studies*.
- Cameron Fraser, *The Future of Europe Integration and enlargement*, Routledge, 2004.



- Carlsnaes Walter, Sjursen Helene and White Brian, *Contemporary European Foreign Policy*, SAGE Publications, 2004.
- Chandler David and Heins Volker, *Rethinking Ethical Foreign Policy, Pitfalls, Possibilities and Paradoxes*, Routledge, 2007.
- Christiansen Thomas, Jorgensen Erik Kund, Wiener Antje, „The Social construction of Europe“, *Journal of European Public Policy*, vol. 6, no. 4, 1999.
- Christou George, *The European Union and Enlargement, The Case of Cyprus*, Palgrave Macmillan, 2004.
- Chrysochoou N. Dimitris, *Theorizing European Integration*, Second edition, Routledge, 2009.
- Chrysochoou N. Dimitris, Tsinisizelis J. Michael, Stavridis Stelios & Ifantis Kostas, *Theory and reform in the European Union*, Manchester University Press, 2003.
- Copsey Nathaniel, *Public Opinion and the Making of Foreign Policy in the 'New Europe'*, Ashgate, 2009.
- Cowles Maria Green and Smith Michael, *The State of the European Union, Risks, Reform, Resistance, and Revival*, Oxford University Press, 2000.
- Cram Laura, *Policy-making in the European Union, Conceptual lenses and the integration process*, Routledge, London, 2005,
- Cremona Marise, „Enhanced Cooperation and the Common Foreign and Security and Defence Policies of the EU“, *European University Institute Working Paper Law*, no. 21, 2009.
- Croci O, „A Closer Look at the Changing Transatlantic Relationship“, *European Foreign Affairs Review*, 2003.
- Coudenhove-Kalegri Richard, *Pan-Europa*, Vienna, 1923.
- Чехулић Вукадиновић Лидија, *Компатибилност ЕУ и НАТО-а у систему колективне безбједности и регионалне стабилности*, Црногорска академија наука и умјетности, Подгорица, 2010.
- Wagner Wolfgang, „The Democratic Legitimacy of European Security and Defence Policy“, *Papier Occasionnel*, no. 57, 2004
- Wallace Helen, „An Institutional Anatomy and Five Policy Modes“, in Wallace, Pollack and Young, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2010.

- Wallace Helen, Wallace William, Polack Mark, *Policy-Making in the European Union*, Oxford University Press, 2010.
- Warleigh Alex, *Democracy and the European Union, Theory, Practice and Reform*, Sage Publications, 2006.
- Warleigh Alex, *Understanding European Union Institutions*, Routledge, New York, 2002.
- Warleigh-Lack Alex, *European Union - The Basics*, Routledge, New York, 2009.
- Washington Post, 4th Decembr 1985, p. A29.
- Weigall David, Stirk Peter, *The origins adn Development of the European Community*, Pinter, London, 1992
- Weiler J. H. H., *The Constitution of Europe, „Do the new clothes have an emperor?“ and other essays on European integration*, 2002.
- Whitman G., *Normative Power Europe Empirical and Theoretical Perspectives*, Palgrave Macmillan, 2011.
- Whitman Richard G., *Normative Power Europe Empirical and Theoretical Perspectives*, Palgrave Macmillan, 2011.
- Wiener Antje, Diez Thomas, *European Integration Theory*, Oxford University Press, Second Edition 2009.
- William, *From neutrality to commitment, Dutch Foreign Policy, NATO and European Integration*, I. B. Mallinson Tauris, 2010.
- Williams J. Andrew, *Reorganizing Eastern Europe, European Institutions and the Refashioning of Europe's Security Architecture*, 1994.
- Winn Neil and Lord Christopher, *EU Foreign Policy beyond the Nation-State, Joint Actions and Institutional Analysis of the Common Foreign and Security Policy*, Palgrave Macmillan, 2001.
- Woodward Susan, *Balkan Tragedy: Chaos and Dissolution After the Cold War*, Brookings Institution Press, 1995
- Yost S. David, *NATO transformed - the Alliance new role in international security*, Washington, 1998.

- Young A. R., „The Single Market“ in H. Wallace, W. Wallace and M.A. Polack, *Policy-making in the European Union*, Oxford University Press, 2015.

## **Нормативни акти**

- Agence Europe, no. 8219, 28-28 May 2002.
- Agenda 2000: for a stronger and wider Union, European Commission, 1997.
- Акциони план европских капацитета.
- A Secure Europe in a Better World, European Security Strategy, Brussels, 12 December 2003.
- Declaration by the Kingdom of Belgium, the Republic of Bulgaria, the Federal Republic of Germany, the Hellenic Republic, the Kingdom of Spain, the Italian Republic, the Republic of Cyprus, the Republic of Lithuania, the Grand-Duchy of Luxembourg, the Republic of Hungary, the Republic of Malta, the Republic of Austria, the Portuguese Republic, Romania, the Republic of Slovenia and the Slovak Republic on the symbols of the European Union. Official Journal C 326 , 26/10/2012 P. 0001 – 0390.
- Declaration by the WEU Foreign and Defence Ministers (Rome, 27 October 1984).
- Declaration by the WEU Council of Ministers (Marseille, 13 November 2000).
- Declaration of 9th May 1950 delivered by Robert Schuman.
- Декларација ЕУ о борби против тероризма.
- Декларација о европским војним капацитетима.
- Document on a European Identity, Nine Foreign Ministers of the EC, Copenhagen, December 14, 1973.
- Draft Treaty establishing the European Union, adopted by European Parliament on 14 February 1984, Official Journal of the European Communities, No C 77/33.
- European Council in Edinburgh, 11-12 december 1992, Conclusions of the Presidency.
- European Defense Community Treaty, Signed in Paris 27 May 1952, Chapter I The European Defense Community.

- European Parliament, Committee on Institutional Affairs, Selection of Texts Concerning Institutional Matters of the Community from 1950-1982, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1982
- EU Treaty — Declaration (No 30) on WEU (Maastricht, 7 February 1992).
- Извјештаји Радне групе за припрему међувладине конференције о ревизији Уговора из Мастрихта.
- Joint Statement by the British and French Governments, Franco-British Summit, Saint-Malo, France, 4 December, 1998
- Каталог европских снага.
- Laeken Declaration on the future of the European Union, Presidency Conclusions European Council meeting in Laeken 14 and 15 december 2001, part: *The expectations of Europe's citizens*; part: II. Challenges and reforms in a renewed Union.
- Merger Treaty, Brussels, 8 April 1965
- Modified Brussels Treaty - Paris Agreement signed on 23 October 1954.
- Patrick O'Connell Daniel, *International Law*, vol. 1, London-New York, 1965.
- Platform on European Security Interests The Hague, 27 October 1987
- Presidency Conclusions, European Council Rome in Rome, 14 and 15 december 1990.
- Presidency Conclusions, Seville European Council, 21 and 22 June 2002.
- Protocol on the concerns of the Irish people on the Treaty of Lisbon, Official Journal of the European Union L 60/131.
- Protocol on the application of the principles of subsidiarity and proportionality, Treaty of Lisbon, Official Journal of the European Union L 60/131.
- Protocol on the concerns of the Irish people on the Treaty of Lisbon, Official Journal of the European Union L 60/131.
- Protocol on the position of Denmark, Treaty of Amsterdam, Amending the Treaty on European Union, The Treaties establishing The European Communities and certain related acts, signed in Amsterdam on 2 October 1997.
- Reflection s Group Report, Part II: An Annotated Agenda, IV External Union Action.

- Report by Mr. Leo Tindemans, Prime Minister of Belgium, to the European Council. Bulletin of the European Communities, Supplement 1/76-1976. (commonly called the Tindemans Report).
- Report of the Ministers of Foreign Affairs of the Member States on the Problems of Political Unification, Davignon Report, EC Bulletin, 11/70, Luxembourg, 1970.
- Report on the Implementation of the European Security Strategy - Providing Security in a Changing World, Brussels, 11 December 2008, S407/08.
- Resolution adopted by the Foreign Ministers of the ECSC Member States, Messina, 1 to 3 June 1955.
- Santa Maria Da Feira, European Council 19 and 20 June 2000, Conclusions of the Presidency, Part C: Common European Security and Defence Policy, point 6-12.
- Савезни уставни суд 89, 181.
- Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe; A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy, June 2016.
- Single European Act, OJ L 169 of 29 June 1987.
- Solemn Declaration on European Union, European Council, Stuttgart, 19 June 1983, Reproduced from the Bulletin of the European Communities, No. 6/1983.
- Statute of the Council of Europe, ETS No.001, London, 05/05/1949
- The Luxembourg Compromise, January 1966
- „The role of the Western European Union and its relations with the European Union and the Atlantic Alliance“, December 10, 1991, WEU, Paris.
- The Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence, signed in Brussels on 17 March 1948.
- The Treaty of Rome, Treaty Establishing Community, Rome, 25 March 1957
- Treaty establishing a Constitution for Europe, Official Journal of the European Union on 16 December 2004 (C series, No 310).
- Treaty establishing the European Coal and Steel Community, ECSC Treaty, Paris 1952.
- Уговор из Амстердама усвојен 1997. године

- Уговор из Нице усвојен 2001. године.
- Уговор о Европској унији усвојен у Лисабону, 1. децембар 2009.
- Уговор о ЕУ (Уговор из Мастрихта), усвојен 1992. године.
- Уговор о функционисању Европске уније усвојен у Лисабону.
- Franco-German Joint Declaration and Élysée Treaty, January 1963.
- Helsinki European Council, Annex IV of the Presidency Conclusions, Helsinki European Council, 10 and 11 December 1999.
- Helsinki European Council, 10 and 11 December 1999, Presidency Conclusions.
- Cardiff European Council 15 and 16 June 1998 Presidency Conclusions, Anex II Declaration on Kosovo.
- Cologne European Council 3-4 June 1999. Presidency conclusions and annexes, Bulletin EU 6-1999.
- Communiqué of the meeting of Heads of State or Government of the Member States at The Hague (1 and 2 December 1969)
- Committee for the study of economic and monetary union, Jacques Delors (chairman), Report on economic and monetary union in the European Community, presented in April 17, 1989.
- Conclusions of the Presidency, European Council in Rhodes 2 - 3 December 1988.
- Consolidated Texts of the EU Treaties as Amended by the Treaty of Lisbon, (2007/C 306/01).
- Western European Union, Council of Ministers, Bonn, 19 June 1992, Petersberg Declaration.
- Western European Union, Platform on European Security Interests, The Hague, 27 October 1987.

### **Internet izvori**

- Forsberg Tuomas, „Explaining the Emergence of the ESDP: Setting the Research Agenda“, Paper Prepared for the European Consortium for Political Research (ECPR), Standing Group for International Relations (SGIR) Conference, Turin, September 12-15,

2007, dostupno na: <http://www.eisa-net.org/be-bruga/eisa/files/events/turin/Forsberg-torino-forsberg-esdp.pdf>

- Резултати истраживања Еуробарометра:  
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/index_en.htm)

## Биографија аутора

Николета Томовић је рођена 15. фебруара 1985. године. Дипломирала је на Факултету политичких наука у Подгорици 2007. године, на смјеру Дипломатија и међународни односи са просјеком 9.96. Специјалистичке студије из области дипломатије завршила је на ФПН-у у Подгорици са просјечном оцјеном 10, док је специјализацију из области америчких политичких и економских система завршила је на Карловом универзитету у Прагу, Чешка 2007. године. Завршила је Дипломатску академију у Бечу, Аустрија 2009. године.

Децембра 2008. године магистрирала је на Факултету политичких наука у Подгорици, на смјеру Европске студије. Упоредо, завршила је постдипломски програм „Master in Adriatic Region and Local Development“ на Универзитету у Болонји, област безбједносне сарадње у Јадранско-јонској регији, приликом чега је била добитник пуне стипендије ЦЕИ. Николета Томовић је од 2010. године докторанд на Факултету политичких наука Универзитета у Београду, на катедри за Међународне и европске студије. Добитник је стипендије Аустријске агенције за међународну сарадњу, образовање и истраживање за истраживачки боравак на Институту за европско право Универзитета у Грацу 2016. године.

Од почетка 2008. до краја 2010. године била је запослена у Министарству одбране Црне Горе, као савјетник за међународне односе у Кабинету министра. Од 2008. године запослена је на Хуманистичким студијама Универзитета Доња Горица, као асистент на катедри за спољну политику и међународне организације. У Центру за мониторинг и истраживање ЦеМИ ангажована је од 2010. године као истраживач на програму европских и евроатлантских интеграција, односно, од 2012. године, као извршна директорица. Говори енглески и француски језик.

Николета Томовић је ауторка више научних радова, стручних текстова и студија практичне јавне политике. Излагала је на многобројним научним скуповима, конференцијама и округлим столовима у Црној Гори и иностранству.



**Прилог 1.**

**Изјава о ауторству**

Потписана **Николета Томовић**

број уписа: **1089**

**Изјављујем**

да је докторска дисертација под насловом

***Континуитет и промјене у спољној политици Европске уније***

- резултат сопственог истраживачког рада,
- да предложена дисертација у целини ни у деловима није била предложена за добијање било које дипломе према студијским програмима других високошколских установа,
- да су резултати коректно наведени и
- да нисам кршио/ла ауторска права и користио интелектуалну својину других лица.

**Потпис докторанда**

У Београду, 23. 10. 2017.

Николета Томовић

**Прилог 2.**

**Изјава о истоветности штампане и електронске верзије докторског рада**

Име и презиме аутора: **Николета Томовић**

Број уписа: **1089**

Студијски програм: **Међународне и европске студије**

Наслов рада: **Континуитет и промјене у спољној политици Европске уније**

Ментор: **проф. др Слободан Самарцић**

Потписани Николета Томовић

изјављујем да је штампана верзија мог докторског рада истоветна електронској верзији коју сам предао/ла за објављивање на порталу **Дигиталног репозиторијума Универзитета у Београду**.

Дозвољавам да се објаве моји лични подаци везани за добијање академског звања доктора наука, као што су име и презиме, година и место рођења и датум одбране рада.

Ови лични подаци могу се објавити на мрежним страницама дигиталне библиотеке, у електронском каталогу и у публикацијама Универзитета у Београду.

**Потпис докторанда**

У Београду, 23.10.2017

Николета Томовић

### Прилог 3.

#### Изјава о коришћењу

Овлашћујем Универзитетску библиотеку „Светозар Марковић“ да у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду унесе моју докторску дисертацију под насловом:

#### **Континуитет и промјене у спољној политици Европске уније**

која је моје ауторско дело.

Дисертацију са свим прилозима предао/ла сам у електронском формату погодном за трајно архивирање.

Моју докторску дисертацију похрањену у Дигитални репозиторијум Универзитета у Београду могу да користе сви који поштују одредбе садржане у одабраном типу лиценце Креативне заједнице (Creative Commons) за коју сам се одлучио/ла.

1. Ауторство
2. Ауторство - некомерцијално
- 3. Ауторство – некомерцијално – без прераде**
4. Ауторство – некомерцијално – делити под истим условима
5. Ауторство – без прераде
6. Ауторство – делити под истим условима

(Молимо да заокружите само једну од шест понуђених лиценци, кратак опис лиценци дат је на полеђини листа).

У Београду, 23.10.2017

Потпис докторанда

Николина Мандић