

Gordana Ilić – Gasmi*

UDK: 327 (4-672EU)
341.217.013 (4-672EU)
342.4 (4-672EU)
str. 23- 49.
naučni rad

PRAVNI I INSTITUCIONALNI ASPEKTI ZAJEDNIČKE SPOLJNE POLITIKE EU

Ključne reči: Evropska Unija (EU), zajednička spoljna politika EU, Ugovor o EU, proces odlučivanja, Predlog Ugovora o Ustavu EU, efektivnost

"Evropa ne može biti ograničena na ugalj i čelik. Institucija Zajednice, koja je početak federalne države, nema svog smisla, ako ne rezultira jednim stvarnim političkim autoritetom."

Jean Monnet

1. UVODNE NAPOMENE

U Ugovoru u Evropskoj Uniji (EU)¹ se kao jedan od ciljeva i fundamentalnih vrednosti na kojima počiva Unija nalazi jačanje međunarodnog identiteta

* Docent na Univerzitetu Singidunum Beograd.

¹ Korišćen je prevod i konsolidovani tekst Ugovora o EU koji je priredio D. Lopandić, "Osnivački ugovori EU, Ugovor o EU iz Nice sa amandmanima na Ugovor o EU", Beograd, 2003.

Unije, posebno vođenjem zajedničke spoljne i bezbednosne politike (čl. 2. bivši čl. B).

Ideja, međutim, o zajedničkoj spoljnoj politici datira još iz ranih 50-tih godina, kada je maja 1952. bio potpisan Ugovor o stvaranju Evropske odbrambene zajednice, a uporedo s tim i Evropske političke zajednice, koja je trebalo da u roku od dve godine zameni EZ za uglj i čelik i Evropsku odbrambenu zajednicu. To je bio neuspeli pokušaj federalističkog pristupa evropskoj integraciji razvijenih zemalja Zapadne Evrope, koji je propao usled nespremnosti Francuske, a zatim i ostalih članica Evropskih zajednica (EZ) da ustupe deo svoje isključive nacionalne jurisdikcije jednoj budućoj nadnacionalnoj organizaciji².

Neminovnost usaglašenog delovanja u međunarodnim odnosima nametnula je članicama Zajednice da dnevno usaglašavaju svoje spoljno-političke stavove i aktivnosti u okviru vaninstitucionalnog, tj. neformalnog rađanja Evropske političke saradnje, počev od oktobra 1970. Odvijanje Evropske političke saradnje nije teklo glatko. Nije uvek bilo moguće postići potrebnu jednoglasnost u odlučivanju o delikatnim međunarodnim temama. Uprkos tome, još je Luj Kartu (1979.) predvideo stvaranje monetarne i političke unije kao logičan sled razvoja Evropskih zajednica³.

Svakako da u širi kontekst spoljne politike EU spada i ekonomska dimenzija, u vidu zajedničke trgovinske politike EU prema trećim zemljama, nečlanicama, koja predstavlja oblast isključive nadležnosti EU⁴, zatim programi pomoći EU za zemlje u razvoju, kao i odbrambena dimenzija koja se ogleda u stvaranju Evropske bezbednosne i odbrambene politike, počev od 1999.

"Proces odlučivanja u domenu spoljne politike razlikuje se od procesa odlučivanja u drugim oblastima na području nadležnosti Evropskih zajednica" (R. Stojanović)⁵. Upravo imajući u to vidu, u ovom radu se razmatraju institucionalni aspekti zajedničke spoljne politike Unije, koja je i dalje regulisana principima pojačane međudržavne saradnje članica EU. Takođe je učinjen i osvrt na perspektive daljeg razvoja spoljne politike EU u svetlu pokušaja donošenja Ugovora o Ustavu EU.

² Detaljnije kod: G. Ilić – Gasmí, "Reforme EU – institucionalni aspekti", Friedrich Ebert Stiftung, Beograd, 2004, str. 30 – 34.

³ L. Cartou, *Communautes Europeennes*, Paris, 1979, p. 44.

⁴ Detaljnije kod: D. Lopandić, "Zajednička trgovinska politika EU", Beograd, 1998.

⁵ R. Stojanović, « Spoljna politika Evropske unije », Beograd, 1998., str. 118.

2. ISTORIJSKI KONTEKST PRAVNIH OKVIRA ZAJEDNIČKE SPOLJNE POLITIKE EU

Tek je Jedinostveni Evropski Akt (JEA) svojim potpisivanjem 1986 (stupio na snagu 1. jula 1987.), doneo ozvaničenje Evropske političke saradnje (EPS) u svojim odredbama, ali bez promene striktno međuvladinih metoda dogovaranja. EPS je time dobila zakonsku osnovu (Glava III Član 30. Jedinostvenog evropskog akta). To je bio momenat kad su zemlje članice preuzele punu odgovornost za spoljnopolitičke konsultacije i razmenu informacija u cilju koordinacije svojih spoljnopolitičkih aktivnosti, posebno o važnim međunarodnim pitanjima.

Međutim, prvi put je u Ugovoru o EU potpisanom februara 1992. u Mاستrihtu (stupio na snagu 1. novembra 1993.) poseban odeljak Ugovora tj. tzv. drugi stub novoformirane Unije posvećen zajedničkoj spoljnoj politici⁶. Evropski savet utvrđuje načela i opšte smernice za vođenje zajedničke spoljne i bezbednosne politike, uključujući i pitanja vezana za oblast odbrane (bivši čl. J.3. Ugovora iz Mاستrihta), kao i zajedničke strategije u pitanjima u kojima države članice imaju važne zajedničke interese. Savet ministara donosi odluke za primenu zajedničke spoljne i bezbednosne politike, na osnovu smernica Evropskog saveta. Takođe, Savet predlaže zajedničke strategije koje usvaja Evropski savet, a zatim ih Savet ministara sprovodi putem usvajanja zajedničkih akcija i zajedničkih spoljno-političkih stavova. Ciljevi zajedničke spoljne i bezbednosne politike (u daljem tekstu: ZSBP) obuhvataju zaštitu zajedničkih vrednosti i nezavisnosti i integriteta EU u skladu sa načelima Povelje UN; jačanje bezbednosti EU, održavanje mira i međunarodne bezbednosti, unapređivanje međunarodne saradnje, razvoj i jačanje demokratije i pravne države, kao i poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda. Države članice EU su dužne da aktivno podržavaju spoljnu i bezbednosnu politiku EU i zajednički deluju u cilju jačanja uzajamne političke solidarnosti. Moraju se uzdržavati od svakog poduhvata koji bi bio suprotan interesima Unije ili bi mogao štetiti efikasnosti EU u međunarodnim odnosima.

Odredbe o ZSBP Ugovora o EU iz Mاستrihta bile su dopunjene revidiranim Ugovorom o EU iz Amsterdama (potpisanim oktobra 1997, koji je stupio na snagu 1. maja 1999). Članovi od 11. do 28. su, shodno novouvedenoj numeraciji od tada posvećeni isključivo ZSBP. Posebno je, *inter alia*, značajno

⁶ Bliže vid. kod D. Lopandić, M. Janjević (prir.), "Ugovor o EU – od Rima do Mاستrihta", Beograd, 1995.

ustanovljavanje pozicije Visokog predstavnika EU za spoljnu politiku i bezbednosna pitanja na nivou generalnog sekretara Savjeta, koji pomaze predsedavajućem EU. Ova uloga je (oktobra 1999) pripala Havijeru Solani, bivšem generalnom skeretaru NATO Pakta. Visoki predstavnik pomaze rad Saveta i predsedavajućeg EU, pripremanjem i sprovođenjem političkih odluka, delovanjem u ime Saveta (u slučaju potrebe) i sprovođenjem dijaloga sa zemljama nečlanicama (čl. 18. i 26. Amsterdamskog ugovora).

Važeći Ugovor o EU iz Nice (potpisan 2000, a stupio na snagu februara 2003) poboljšao je u odrednoj meri efikasnost spoljno-političkog odlučivanja na nivou EU, povećanjem broja pitanja o kojima se odlučuje kvalifikovanom većinom, umesto jednoglasnosti. Takođe je unapređena uloga Političko – bezbednosnog Komiteta u operacijama upravljanja krizama.

Kakva je situacija na polju spoljno-političkih aktivnosti članica EU danas? Pre svega, i dalje je to ostala oblast međuvladine saradnje, gde centralnu ulogu imaju Evropski savet na nivou šefova država i vlada i Savet ministara EU.

*"Evropska unija postavlja zajedničku spoljnu i sigurnosnu politiku tako da njeni članovi mogu delovati na svetskoj sceni kao ujedinjena sila stabilnosti, saradnje i razumevanja. U isto vreme EU razvija odbrambene kapacitete i preuzima svoje prve mirovne misije. Takođe je angažovana u borbi protiv terorizma. Pomažući građenje sigurnosti i stabilnosti širom sveta, EU takođe, čini život ljudi sigurnijim u okviru svojih granica. EU je naročito aktivna na polju unapređenja ljudskih vrednosti u međunarodnim odnosima, kao što su solidarnost, ljudska prava i demokratija."*⁷

Pokazalo se da je metod postepenog prenosa nacionalnih nadležnosti država članica na institucije EU u oblasti zajedničke spoljne politike, u vidu funkcionalističkog pristupa integraciji u ovom domenu, daleko delotvorniji od ambicioznih, federalističkih projekata. Ovu tezu upravo potvrđuje nedavna neuspela ratifikacija potpisanog Ugovora o Ustavu EU, tokom 2005. u Francuskoj (maja 2005), a zatim i u Holandiji, koja je praćena paralelnim nepoverenjem ostalih članica EU prema konstitucionalizaciji EU u federalističkom smislu. Ipak, na polju zajedničke spoljne politike ostali su zasejani značajni zameci budućeg Ministra spoljne politike EU i ideje o budućoj Evropskoj diplomatskoj službi, koja bi služila kao potpora Ministru spoljne politike EU.

⁷ "Igrač na svetskoj sceni – Odnosi EU sa ostatkom sveta", Evropska komisija, Generalna direkcija za štampu i komunikacije, B-1049 Brisel, Rukopis završen januara 2004. godine.

3. INSTITUCIONALNA OGRANIČENJA ZAJEDNIČKE SPOLJNE I BEZBEDNOSNE POLITIKE EU PREMA UGOVORU O EU IZ MASTRIHTA

Upravo na prostoru Balkana, tj. regiona Jugoistočne Evrope, EU je pokazala i dokazala ograničenja svoje ZSBP, manjak efektivnosti i nedostatak akcionog jedinstva zemalja članica EU tokom surovih ratova u bivšoj Jugoslaviji. Izvesno je da ova početna negativna ocjena ZSBP Evropske unije nije od ključnog značaja za razumevanje suštine problema vezanih za sadašnju i buduću evropsku saradnju sa regionom Balkana. Pouke iz primene zajedničke spoljne politike EU tokom 90-tih na području Balkana, izvesno su vrlo bitne za realno kreiranje kapaciteta EU za delovanje kroz mehanizme njene zajedničke spoljne i bezbednosne politike u regionu, ali i šire.

EU je suočena sa novim bezbednosnim izazovima u svetu, koji je obavezuju da definise koncepciju zajedničkih spoljnopolitičkih akcija proporcionalnih njenoj ekonomskoj moći i demografskoj snazi. Preciznije, održanje međunarodnog mira i bezbednosti znaci ne samo voditi računa o vojnom aspektu, već takođe, mnogo važnije, o ekonomskim, ekološkim, društvenim i demografskim aspektima bezbednosti. Ovaj kompleksni koncept bezbednosti zahtevao je adekvatan odgovor zemalja članica u pravcu zasnivanja zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU. U post-bipolarnoj eri, karakterisanoj nestabilnošću međunarodnih odnosa, ranije forme saradnje između zemalja članica EU unutar okvira Evropske političke saradnje (EPC) i unutar Zapadnoevropske unije (WEU), nisu se pokazale dovoljno efikasne za zaštitu bezbednosti EU. Jedna od stvarnih bezbednosnih prijetnji bila je mogućnost sukoba poteklog sa regiona Balkana koji bi se prelio preko granica EU, posebno sukoba na prostoru bivše Jugoslavije.

Kriza u bivšoj Jugoslaviji imala je dvostruku ulogu u uspostavljanju zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU⁸. S jedne strane, od samog početka krize bila je jasna potreba za koherentnim akcijama zemalja članica. Shodno tome, kriza je snažno uticala, kao stimulans, na unapređenje spoljno-političkih mehanizama saradnje zemalja članica EU u okviru zajedničke spoljne i bezbednosne politike. S druge strane, primena zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU nije dala očekivani rezultat u krizi u bivšoj Jugoslaviji, niti je uspela da kreira jedinstveni pristup zemalja članica EU ka različitim aspektima ratova u bivšoj Jugoslaviji. Dakle, EU je prepustila poslednju riječ u

⁸ Vid. G. Ilić, "EU Policy towards Western Balkans and the position of Serbia", Belgrade, 2002.

rješavanju krize SAD, te ostalim međunarodnim organizacijama kao što su NATO, UN i OSCE⁹.

Ugovor iz Maastrichta dao je odgovor na nove bezbednosne izazove zasnivanjem zajedničke spoljne i bezbednosne politike u pravnom smislu i definisanjem okvira za dugoročnu zajedničku odbrambenu politiku zemalja članica, koja može voditi zajedničkoj odbrani EU. No, uprkos tome, široko je prihvaćena procjena da razvoj zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU neće biti brz, posebno uporedimo li ga sa ekonomskim dostignućima EU, pažljivo razvijanim kroz decenije.

*"Ima onih koji EU opisuju kao ekonomskog diva, ali "političkog patuljka". To je preterivanje. Pa ipak, tačno je da zemlje članice i u diplomatskom i u političkom smislu, treba da učine još mnogo toga da bi mogle jedinstveno da nastupaju u vezi s pitanjima kao što su mir i stabilnost, terorizam i Bliski Istok, odnosi sa SAD i uloga Saveta bezbednosti UN."*¹⁰

Međutim, vrlo je značajno da je Maastrichtski ugovor zasnovao pravni osnov zajedničke spoljne i bezbednosne politike, (naslov V članovi J-J.11. ugovora). Njime je predviđeno da zajednička spoljna i bezbednosna politika obuhvati sve spoljnopolitičke oblasti i sva bezbednosna pitanja (član J.1). Definisani ciljevi zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU su:

- Zaštita zajedničkih vrijednosti i interesa EU;
- Bezbednosno jačanje EU i njenih država članica;
- Održanje međunarodnog mira i međunarodne sigurnosti;
- Unapređenje međunarodne saradnje i
- Jačanje demokratije, vladavine zakona i poštovanja ljudskih prava i sloboda
- Zajednička spoljna i bezbednosna politika EU teži preventivnim, a ne reaktivnim akcijama i sprovodi se kroz institucije Unije. Zemlje članice saraduju međusobno na svakom spoljnopolitičkom i bezbednosnom pitanju u Savjetu ministara EU. Savjet određuje relevantni zajednički stav zemalja članica kad je to neophodno. Zemlje članice usaglašavaju svoje nacionalne spoljne politike sa zajedničkim stavom EU. Odlučivanje u Savjetu ministara je putem konsenzusa, izuzev kada se odlučuje o specifičnim modalitetima postizanja zajedničkih akcija (tada je dozvoljena

⁹ Ibidem.

¹⁰ P. Fonten, "Evropa u 12 lekcija", Luksemburg, 2004., str. 49.

kvalifikovana većina). Međutim, konsenzus je na delu kad Savet tretira konkretna pitanja, o kojima je odlučivanje predviđeno kvalifikovanom većinom.

Države članice su obavezane da implementiraju zajedničke akcije EU. U međunarodnim organizacijama, države članice zastupaju zajedničke stavove koje imaju više težine nego pojedinačni stav. U spoljnopolitičkoj saradnji sa državama ne-članicama, EU predstavlja predsedavajući Savetom ministara, koji je odgovoran za implementaciju zajedničkih akcija.

Komisija EU učestvuje u zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici kroz svoje posebno odjeljenje za tu namenu¹¹. Zajedno sa Savetom, Komisija je odgovorna za obezbeđivanje koherentne spoljne politike EU.

Za EU je posebno vazno da njen politički identitet na međunarodnoj sceni bude prepoznat i shvaćen kroz zajedničke spoljnopolitičke akcije. Naime, Mاستrihtski ugovor (naslov I, član B) eksplicitno spominje afirmaciju identiteta Evropske unije u međunarodnim odnosima kao jedan od ciljeva EU. Ipak, međuvladina saradnja je jedna od glavnih crta spoljne i bezbednosne politike EU. Iako je ZSBP implementirana u institucionalni okvir Evropske unije (tj. Institucionalni okvir Zajednice koja nije ukinuta uvođenjem EU), procedura odlučivanja je vrlo različita od one koja se primjenjuje u regulisanju ekonomskih odnosa sa inostranstvom i ostalih ekonomskih nadležnosti institucija Zajednice. Nasuprot nadsacionalnom odlučivanju o zajedničkim trgovinskim pitanjima u Zajednici, ključnu ulogu u odlučivanju o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici imaju Evropski Savet i Savet ministara. Evropski Savjet određuje glavne principe i opšte pravce zajedničke spoljne i bezbednosne politike, dok o njoj konsenzusom odlučuje Savjet ministara. Pritom, Komisija učestvuje u svim diskusijama, daje predloge i ima pravo inicijative. Međutim, Komisija nema ekskluzivno pravo inicijative, već je ono takođe dodjeljeno i državama članicama.

Uloga Evropskog parlamenta (EP) je specifična. Parlament nema direktne nadležnosti, ali predsedavajući EU mora konsultovati EP o najvažnijim pitanjima i fundamentalnim pravcima zajedničke spoljne politike Unije. Pored toga, predsedavajući vodi računa da spoljnopolitički stavovi Parlamenta budu razmotreni sa dužnom pažnjom. Parlament može postaviti pitanja o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici i davati preporuke Savjetu. Predsedavajući i Komisija moraju redovno informisati EP o razvoju zajedničke spoljne i

¹¹ Vid. G. Ilić, op. cit., p. 10. (Directorate General 1A).

bezbednosne politike. Parlamentarni Komitet za inostrane poslove, bezbednost i odbranu održava četiri sjednice godišnje, uz učešće predsedavajućeg EU. Jedna od vrlo bitnih nadležnosti EP je godišnja diskusija o rezultatima zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Generalno posmatrano, uloga EP u implementaciji zajedničke spoljne i bezbednosne politike (ZSBP) je pasivna i ponovo svedena na konsultativnu poziciju, ali sa određenom političkom težinom.

Suprotno Parlamentu, Politicki Komitet Saveta ministara ima operativnu ulogu u implementaciji ZSBP. On je sastavljen od direktora za politička pitanja zemalja članica i bavi se dnevnim uvidom u međunarodna pitanja unutar nadležnosti ZSBP. Njegova uloga je da daje mišljenja i političke preporuke Savjetu, kada to Savet traži ili na svoju inicijativu.

Instrumenti saradnje među zemljama članicama u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike su zajednički stavovi i zajedničke akcije EU. Zajednički stavovi EU variraju od suštinskih političkih do sasvim tehničkih. Države članice su obavezne da nacionalnu spoljnu politiku primenjuju u skladu sa definisanim zajedničkim stavom EU prema određenom konkrentom pitanju. Primera radi, članice EU su zauzimale zajedničke stavove o uvođenju embarga oružja za Sudan (1994), uspostavljanju demokratije na Haitiju, genocidu u Ruandi, smanjenju sankcija prema SR Jugoslaviji, itd. Ipak u literaturi prevladuje ocena da je sve što je u tom periodu učinjeno na polju spoljno-političkog delovanja EU daleko ispod realnih potreba za efikasnijim akcijama Unije¹².

Zajedničke akcije EU obavezuju zemlje članice da ih podržavaju i sprovode. Exempli causa, značajne zajedničke akcije zemalja članica EU su bile: humanitarna pomoć BiH, uspostavljanje vlasti u saradnji sa policijom Zapadnoevropske unije (WEU) u Mostaru, posmatranje izbora u Rusiji, Južnoj Africi, Bliskom Istoku, itd¹³. U odnosu na region Jugoistočne Evrope, važna zajednička akcija bila je Rojaminska inicijativa kao ilustracija napora EU u promovisanju svog političkog identiteta, kroz spoljnopolitičku akciju, koja je slijedila Dejtonsko/Pariski mirovni sporazum u decembru 1995. Rojaminska

¹² Sličnu ocenu iznosi R. Stojanovic, op. cit., str. 121. i F. Attina, "EU Common Foreign, Security and Defence Policy", Handbook on EU Affairs, Romania, Sept. 2005., p. 358 – 359.

¹³ G. Ilić, op. cit., p. 10.

inicijativa EU podstakla je uspostavljanje dobrosusjedskih odnosa i stabilnosti u Jugoistocnoj Evropi¹⁴, ali sa izuzetno slabim rezultatima.

Ustanovljeni drugi stub Unije karakteriše oslabljena institucionalna pozicija Komisije, Evropskog Parlamenta i Evropskog suda pravde (ECJ), što je u oštroj suprotnosti sa njihovom ključnom ulogom i ovlašćenjima na polju kompetencija Zajednice, tj. U ekonomskim pitanjima. To proističe upravo iz međuvladinog karaktera saradnje država članica EU, te je delovanje nadnacionalnih institucija, koje predstavljaju prevashodno inetrese Unije, kao celine, kao što su EP, Komisija i ECJ institucionalno ograničeno u procesu odlučivanja o zajedničkoj spoljnoj politici EU.

4. INSTITUCIONALNA POBOLJŠANJA ZAJEDNIČKE SPOLJNE POLITIKE EU PREMA UGOVORU O EU IZ AMSTERDAMA I NICE

Iako je Amsterdamski dogovor o EU (maj 1999)¹⁵ unapredio ZSBP u pravnom smislu, on nije uklonio vec prisutne nedostatke u njenom sprovođenju. Analiza odredbi Amsterdamskog ugovora ukazuje da je međuvladin karakter ZSBP ostao njena osnovna odrednica. To je i njeno glavno ograničenje. Preciznije, uprkos funkcionisanju supranacionalnih institucija EU, kao sto su Parlament, Komisija i Sud pravde, koji imaju sustinske nadležnosti u ekonomskim i ostalim pitanjima, zemlje članice jos nisu spremne da negiraju osnovne atribute svog nacionalnog suvereniteta u spoljnopolitičkom domenu i prenesu ga na institucije Unije. Stoga, Evropski Savet i dalje ima centralnu ulogu u definisanju ZSBP, dok je sprovođenje politike u rukama Saveta ministara. Ovo su institucije EU gdje su zemlje članice direktno predstavljene preko predsjednika/sefova vlada ili ministara. To je razumljivo je, imajući na umu da je baš koncept spoljne politike snažno povezan sa državama kao primarnim akterima u međunarodnom pravu i međunarodnim odnosima¹⁶.

Postoje značajne tenzije između napora zemalja članica EU da zaštite i ostvare svoje sopstvene interese kroz ZSBP Unije i u isto vreme, težnje za afirmacijom identiteta EU kao celine u međunarodnim odnosima. Ukratko, izgradnja mehanizama ZSBP Evropske unije usmerena je na najefikasniji zajednički uticaj

¹⁴ Detaljnije kod D.Lopandic, " Regionalne inicijative u Jugoistocnoj Evropi", Beograd, Evropski pokret u Srbiji, 2001, str.123-124.

¹⁵ Amsterdamski ugovor je revizija Mاستrihtskog ugovora /1993/ i rezultat je Medjuvladine konferencije o reformama EU odrzane 1996/97.

¹⁶ G. Ilić, op. cit., p. 11.

zemalja članica na bitna spoljnopolitička i bezbednosna pitanja u međunarodnim odnosima. Ekonomska snaga Evropske unije izrazito je neproporcionalna njenoj političkoj i vojnoj sili. Tokom ratova u bivšoj Jugoslaviji pokazalo se da EU ne može efikasno spreciti krizu u svom dvorištu bez značajne pomoći SAD niti koherentno implementirati svoju zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku (ZSBP). Neki autori¹⁷ ocenjuju da je ograničenje zajedničke spoljne politike EU sadržano upravo u proceduri odlučivanja, tj. u njenom međuvladinom karakteru, sličnom odlučivanju u klasičnim međunarodnim organizacijama. Konsenzus u Evropskom Savetu prilikom odlučivanja o opštim smernicama i zajedničkim strategijama ZSBP potvrđuje ovu tezu.

*"Krizu u Jugoslaviji je potvrdila tu nemoć i na samom evropskom kontinentu što je moralo zamisliti lidere EZ o svom mestu u svetskoj politici. Ako i na evropskom kontinentu EZ nije mogla uspešno da rešava krizne situacije, šta je onda ostalo da se čini u svetskim razmerama. Raspad Sovjetskog bloka postavio je pred EZ ozbiljno pitanje: Kako uravnotežiti nesumnjivu ekonomsku moć sa političkim potrebama delovanja u svetu."*¹⁸

Definisanje spoljnopolitičkih interesa zemalja članica EU je poseban problem u sprovođenju zajedničke spoljne i bezbednosne politike, narocito oko zajedničkih strategija, akcija i pozicija prema određenim regionima, zemljama van EU i međunarodnim organizacijama, kao što su UN, STO, itd. Ako su interesi pogonska sila spoljne politike, činjenica da su ti interesi dinamička kategorija u nacionalnom kontekstu daje posebnu težinu kada razmatramo njihovu artikulaciju na nivou EU. Primer rata u Iraku i sukobljavanja stavova članica EU dokazuje ovu ocenu. Često su na EU sceni kako manjak političke volje zemalja članica da slede zajedničke spoljnopolitičke akcije uprkos postojećem pravnom i institucionalnom mehanizmu u okviru Ugovora o EU, tako i kompleksnost u definisanju zajedničkih spoljnopolitičkih interesa. To se pokazalo potpuno tačnim u upravljanju krizom u bivšoj Jugoslaviji tokom 90-tih, kao i u regionu Balkana u celini. Konsenzus u odlučivanju o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici sprecio je da volja i interesi jaci zemalja EU budu nametnuti ostalim zemljama članicama. Međutim, to je izazvalo neefikasnost zajedničke spoljne i bezbednosne politike i očiglednu blokadu njenog sprovođenja.

¹⁷ Radoslav Stojanovic, "Spoljna politika EU", Beograd, Dosije, 1998, str. 69-71. Branislav Milinkovic i Jovan Teokarevic, "Bezbednost u Evropi i prosirenje NATO-a", Beograd, Fridrih Ebert Stiftung, 1998, str. 24.

¹⁸ R. Stojanović, op. cit., str. 70 – 71.

Amsterdamski Ugovor o EU je stvorio jače normativne instrumente za međuvladinu saradnju zemalja članica u oblasti spoljne i bezbednosne politike:

1/ Pored principa i opštih smernica zajedničke spoljne i bezbednosne politike koje usvaja Evropski Savet, EU je ovlašćena da usvaja zajedničke strategije (Evropski Savet), zajedničke akcije i stavove (Savet ministara). Tome je dodata dimenzija sistematskog unapređenja saradnje zemalja članica u sprovođenju zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Novouvedeni spoljno-politički instrument u vidu zajedničkih strategija omogućava stvaranje opšteg okvira spoljno-političkih akcija EU u sva tri stuba i obezbeđuje konzistentnost spoljnih odnosa Unije. Štaviše, Savetu ministara je olakšano većinsko odlučivanje o zajedničkim spoljno-političkim stavovima i akcijama EU, koje se donose na osnovu prethodno usvojene zajedničke strategije. Savet ministara je zadužen za predlaganje zajedničkih strategija Evropskom savetu, kao što je to bio slučaj sa Rusijom, Ukrajinom i zemljama regiona Mediterana decembra 1998. Prvu zajedničku strategiju Evropski savet je usvojio prema Rusiji u Kelnu, juna 1999.

2/ Ustanovljena je pozicija Visokog predstavnika EU za spoljnu politiku i bezbednosna pitanja na nivou generalnog sekretara Saveta, koji pomaže predsedavajućem Saveta EU u pripremi i primeni političkih odluka;

3/ Unutar Generalnog sekretarijata Saveta osnovano je Odeljenje za rano upozorenje radi analitickog pristupa spoljno-političkom planiranju EU¹⁹;

4/ Da bi se sprečila blokada u donošenju odluka o spoljnoj i bezbednosnoj politici, predviđena je mogućnost konstruktivnog uzdržavanja od glasanja prisutnih ili zastupljenih zemalja članica, što ne sprečava donošenje odluke (Član 23)²⁰. Mehanizam konstruktivnog uzdržavanja ne primenjuje se ako se

¹⁹ Visoki predstavnik za spoljnu politiku EU je šef Odeljenja za rano upozorenje, osnovanog u okviru Generalnog sekretarijata Saveta. Odeljenje analitički pristupa relevantnim pitanjima, procenjuje interese EU i daje nacрте spoljnopolitičkih i bezbednosnih strategija u različitim oblastima, te upozorava o posebno važnim događajima koji mogu prouzrokovati ozbiljne posledice (političke krize). Takođe, ovo Odeljenje je nadležno za pripremu relevantnih studija, analiza i ostalih dokumenata iz oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike, sa odgovarajućim preporukama Savetu za odlučivanje. Članovi Odeljenja (20) su službenici Generalnog sekretarijata Saveta, eksperti iz zemalja članica, iz Komisije i Zapadnoevropske unije (WEU). Radi se o ekspertskom telu.

²⁰ U okviru Finalnog akta Amsterdamskog sporazuma o EU, na samitu EU 2 oktobra 1997. usvojena je Deklaracija o glasanju u oblastima zajedničke spoljne i bezbednosne politike. U deklaraciji je potvrđena politička volja zemalja članica da izbegnu eventualnu blokadu u pitanjima o kojima se odlučuje konsenzusom, ako postoji kvalifikovana većina.

od odluke uzdrži više od trećine ponderisanih glasova. Zemlja članica koja se uzdržala od glasanja o odluci nije obavezna da je sprovodi, ali, prihvatajući da se EU njome obavezala, mora se uzdržavati od svake aktivnosti koja može sprečiti akciju EU, zasnovanu na toj odluci. Ako je više od trećine uzdržano prilikom glasanja u Savetu, smatra se da odluka nije usvojena. Savet je ovlašćen da odlučuje kvalifikovanom većinom (62 glasa iz najmanje 10 zemalja članica) o zajedničkim akcijama i stavovima, baziranim na ranije usvojenim zajedničkim strategijama, kao i u slučajevima usvajanja pravila za sprovođenje zajedničke akcije ili pozicije EU. Čak i u tim slučajevima svaka država članica može spriječiti odlučivanje kvalifikovanom većinom, ako obrazloži određeni važan nacionalni interes. U tom slučaju, Savet ministara je ovlašćen (kvalifikovanim većinskim glasanjem) da trazi diskusiju o tom pitanju u Evropskom Savetu, u cilju jednoglasnog donošenja odluke.

5/ Pored opšteg pravila jednoglasnosti, moguće je odlučivanje kvalifikovanom većinom u dva slučaja: za odluke koje primenjuju zajedničku strategiju koju je usvojio Evropski savet i za odluku o primeni zajedničke akcije ili zajedničkog stava koji je prethodno usvojen u Savetu ministara;

6/ Amsterdamski Ugovor u čl. 17. (bivši čl. J.7) definiše pojačanu saradnju između EU i formalno odvojene Zapadno-evropske unije (WEU), u cilju uspostavljanja bezbednosne komponente zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Bez obzira koji status neka zemlja članica EU ima u WEU, predviđeno je puno učešće svih u misijama Zapadno-evropske unije (humanitarne misije, akcije održavanja i jaganja mira).

Posebno ograničenje zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU je njena zavisnost od SAD u oblasti bezbednosti i odbrane usled američke dominacije unutar NATO-a. Iako se na zvaničnom sajtu EU, pod odrednicom o multilateralnoj saradnji, pored NATO, navode i OSCE i UN, svakako da se njihova uloga ne može jednako meriti sa delovanjem NATO u ostvarivanju vojne dimenzije EU i zaštiti članica EU od bezbednosnih rizika. Na nivou EU se korišćenje logističkih resursa NATO naziva strateškim partnerstvom, u cilju eliminisanja dupliranja vojnih kapaciteta u upravljanju krizama. Ne treba zaboraviti, međutim, da zemlje EU zadržavaju isključivi nacionalni suverenitet nad svojim oružanim snagama²¹, te se kod evropske bezbednosne i odbrambene politike radi o ustanovljavanju snaga za brzu intervenciju sačinjenih od nacionalnih korpusa u formi bataljona (13 udarnih vojnih jedinica od 1500 trupa čije se potpuno funkcionisanje očekuje u 2007.).

²¹ P. Fonten, op. cit., p. 49.

Početak 60-ih na Bonskoj konferenciji Evropske zajednice (EZ) na nivou sefova država ili vlada, odluceno je da politička integracija zemalja članica treba da ojača Atlantsku alijansu, ne izdvajajući je iz evropskih integracija²². Ovaj strateški pristup političkoj integraciji zemalja članica EZ, nastao kao rezultat objektivne potrebe za američkim nuklearnim štitom u Zapadnoj Evropi, zbog bipolarne strukture međunarodnih odnosa i nedovoljne ekonomsko-tehnološke spremnosti Zapadne Evrope da snosi opterećenje trke u naoružanju u suočavanju sa prijetnjama sa Istoka, nastavljen je i u poslednjim decenijama. Sredinom 60-ih, bilo je malih odstupanja kad se Francuska (pod vođstvom De Gola) povukla iz Atlantskog pakta pod američkom dominacijom, u želji za svojom bezbjednosnom nezavisnošću (1966). Međutim, generalno gledano, zavisnost Zapadne Evrope od SAD u bezbednosti i odbrani ostaje aktuelna i njena najbolja ilustracija je NATO bombardovanje SR Jugoslavije 1999. Zato je Zbignjev Bzezinski, bivši američki savetnik za nacionalnu sigurnost u svom intervjuu novembra 1999, etiketirao EU kao "američki protektorat". U slučaju američkog bombardovanja SRJ, Unija je djelovala kao bleđa senka NATO-a i tek je nakon prestanka bombardovanja, inicirala Pakt stabilnosti za Jugoistočnu Evropu i donatorske konferencije za rekonstrukciju regiona Balkana i za rekonstrukciju Kosova. Ugovor iz Amsterdama (čl. 17) predviđa zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku EU koordinisanu sa NATO-om. Stoga nije preoštra ocena da Amsterdamski Ugovor nije značajno unapredio zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku EU.

U domenu drugog, kao i trećeg stuba EU, izmene učinjene Ugovorom iz Nice nisu revolucionarne, što je i razumljivo imajući u vidu međuvladin karakter saradnje država članica na polju zajedničke spoljne i bezbednosne politike (drugi stub) i u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova (treći stub).

Najveći broj izmena u drugom stubu Unije odnosi se na polje zajedničke bezbednosne politike EU (čl. 17). Ove odredbe regulišu zajedničku odbrambenu politiku, koja može voditi do zajedničke odbrane tj. spajanja svih ili dela vojnih snaga pod jednu komandu. Prema najnovijim izmenama ovih odredbi, zajednička odbrambena politika je velikim delom predmet bliske saradnje između Unije i Zapadnoevropske unije (WEU). Pristup EU operativnim odbrambenim kapacitetima i strateškom planiranju odvija se u upravo u tom okviru. U periodu između Amsterdama i Nice, tj. 1999 - 2003. politički stavovi velikih članica EU o ovim pitanjima su se značajno podudarili. Tome je posebno doprinela intervencija NATO na Kosovu i u SRJ 1999. godine i evi-

²² Radoslav Stojanovic, " Spoljna politika EU", Beograd, Dosije, 1998, str. 44.

dentna vojna premoć SAD, koja je tom prilikom došla najviše do izražaja. Otuda je u novijem periodu došlo do usvajanja nekoliko važnih odluka o pitanjima zajedničke odbrane članica EU. Usled promene negativnog britanskog stava, došlo je do ustanovljavanja zajedničkih snaga za brze intervencije. Naime, još je na Samitu EU u Helsinkiju (1999), predviđeno da EU formira sopstveni korpus (60.000 vojnika) za brza dejstva, do 2003. godine. Takođe je predviđeno i angažovanje 5000 policajaca za svrhe civilnog upravljanja krizama. Novi organi (utvrđeni još u Helsinkiju, 1999) u oblasti zajedničke odbrane EU su: Političkobezbednosni komitet, vojni komitet EU i generalštab EU. Na ovaj način Unija dobija obrise vojne organizacije, što je nastavak ideje iz 50-tih godina o Evropskoj odbrambenoj organizaciji. Time je pozivanje na Zapadno-evropsku uniju u prethodnom tekstu Ugovora o EU iz Amsterdama (odredbe čl. 17.) postalo zastarelo, te je eliminisano povezivanje EU sa aktivnostima ZEU u vojnim operacijama posle Nice. Sudbina same ZEU je ostala nejasna, jer je ova organizacija na neki način blokirana i ostala da egzistira bez direktnih ovlašćenja i uticaja.

Sledeća izmena u drugom stubu EU, posle Nice, odnosi se na područje zajedničke spoljne politike EU. Naime, odredbe čl. 24. o međunarodnim sporazumima sa trećim zemljama ili međunarodnim organizacijama predviđaju da Savet može zaključivati ovakve sporazume. Savet tada deluje na osnovu jednoglasnog odlučivanja. Prema Ugovoru iz Nice, uvedeno je razlikovanje između jednoglasnosti i odlučivanja kvalifikovanom većinom prema tome da li se na internom nivou odluke donose jednoglasno ili većinski, u zavisnosti od pitanja o kojima se odlučuje. Pored toga, ovi međunarodni sporazumi su obavezujući za institucije EU. To predstavlja vrlo korisno razjašnjenje, s obzirom da dosadašnji tekst Ugovora (iz Amsterdama) ne definiše da li Savet ove međunarodne sporazume zaključuje u ime Unije ili u ime država članica EU. Konačno, položaj Političkog komiteta je ojačan (čl. 25). Ovaj organ, koji u suštini sažima operativno delovanje Saveta (tj. pod-Savet), može biti ovlašćen od strane Evropskog Saveta, da usvaja određene odluke u situaciji krize o vršenju političke kontrole ili o strateškom upravljanju kriznim situacijama. To je naročito značajno u implementaciji EU bezbednosne i odbrambene politike.

Predviđena je pojačana saradnja zemalja članica EU, u slučaju sprovođenja zajedničke akcije ili zajedničkog spoljno-političkog stava, koji ne zahteva vojne ili odbrambene implikacije. Ukoliko nijedna država članica ne prigovori ili ne traži jednoglasnu odluku Evropskog saveta radi zaštite izuzetno važnog nacionalnog interesa, pojačana saradnja se primenjuje kada Savet o tome odluči kvalifikovanom većinom, ali je potrebno da u takvoj saradnji učestvuje najmanje osam (8) država članica.

Na ovaj način je nastavljen trend uvođenja fleksibilnosti u institucionalne mehanizme ZSBP Unije. Međutim, sa druge strane:

*"Problem ovog naizgled pragmatičnog rešenja ogleda se u tome što bi kohezija Unije kao celine i njen kredibilitet na svetskoj sceni bili potkopani ako bi evropska spoljna politika postala pitanje "varijabilne geometrije". Štaviše, postojala bi veća opasnost od kidanja veza između unutrašnjih politika EU (upravljanje jedinstvenim tržištem, politika konkurencije, ekonomska i monetarna unija, unutrašnja bezbednost, itd) i njenih spoljnih politika (trgovina, razvojna pomoć, diplomatija i odbrana)."*²³

5. RELEVANTNI FAKTORI PRIMENE ZAJEDNIČKE SPOLJNE POLITIKE EU

Radi prevazilaženja suprotnosti između dve vrste odlučivanja na nivou EU, odnosno između tzv. komunitarnog, nadnacionalnog funkcionisanja EU na polju trgovinske politike i razvojne pomoći trećim zemljama i zajedničke spoljne i bezbednosne politike u vidu međuvladinog dogovaranja, Ugovor o EU je u čl. 3 predvideo da "Unija posebno vodi računa o usklađenosti svoje spoljne aktivnosti kao celine, u okviru politika u oblastima spoljnih odnosa, bezbednosti, privrede i razvoja. Savet i Komisija su dužni da da obezbede tu usklađenost i da uzajamno sarađuju u tom cilju. Oni obezbeđuju, svako u okviru svojih nadležnosti, ostvarivanje tih politika."²⁴

Usklađivanje ekonomskih dimenzija spoljnih odnosa EU sa spoljno-političkim olakšano je kroz formulisanje i primenu čl. 301. Ugovora o EU, čiju smo implementaciju osetili na prostorima Srbije i Crne Gore, u proteklom periodu 90- tih godina, a koji reguliše da: "Ako zajednički stav ili zajednička akcija, usvojeni na osnovu odredbi Ugovora o EU o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici, predviđaju prekid ili smanjenje, u potpunosti ili delimično, ekonomskih odnosa, sa jednom ili više trećih zemalja, Savet donosi neophodne hitne mere. Savet odlučuje kvalifikovanom većinom na predlog Komisije." U pitanju je uvođenje ekonomskih sankcija EU na osnovu prethodno usvojenih zajedničkih spoljno-političkih stavova ili zajedničkih akcija članica EU. Tada je Savet ovlašćen da donošenjem odluke kvalifikovanom većinom, usvoji hitne mere o delimičnom ili potpunom embargu ekonomskih odnosa sa trećom zemljom, nečlanicom, na predlog Komisije. Na ovaj način je u Ugovoru o EU izvršeno povezivanje prvog, komunitarnog stuba sa nadnacionalnim odlučivanjem i drugog stuba EU o ZSBP.

²³ P. Fonten, op. Cit., p. 51.

²⁴ D. Lopandić, "Osnivački ugovori EU, Ugovor o EU iz Nice sa amandmanima na Ugovor o EU", Beograd, 2003.

Uprkos ovim pravnim mehanizmima na nivou Unije, zajedničke spoljno-političke akcije zemalja članica EU nisu funkcionisale uspešno u periodu posle ustanovljavanja Unije na tri stuba saradnje, naročito tokom krize i ratova na tlu bivše Jugoslavije. Unutar EU nije prevladan jaz između zastupnika evropske odbrane, sa jedne strane i zagovornika jačanja NATO-a, sa druge strane, uključujući i neutralni stav nekih zemalja članica. Umjesto pomirenja dve struje na nivou EU, Ugovor iz Amsterdama anticipira postupno definisanje zajedničke odbrambene politike, koje može voditi ka zajedničkom evropskom sistemu odbrane, ako to odluči Evropski Savet. S jedne strane, EU je shvatila da poslije sloma bipolarne strukture međunarodnih odnosa i kraja hladnog rata, više nema potrebe za američkim nuklearnim štitom u Zapadnoj Evropi. S druge strane, umnozavanje regionalnih kriza, etnički konflikti, terorizam i rastuća ekonomska nestabilnost na području Istocne Evrope naglasavaju bezbednosnu ranjivost EU i njenu potrebu za osloncem na NATO sa nastavljenom američkom dominacijom unutar njega.

Problem ovakve konstelacije snaga leži u imanentnim razlikama između tzv. Evropskog i američkog modela rešavanja spoljno-političkih izazova prema ekonomski zaostalim zemljama, u situacijama političke represije ili socijalnih nemira. SAD se odlučuju najčešće za opciju bilateralnog rešavanja takvih problema, dok Evropa promovise multilateralne sporazume, angažovanje UN, kao i regionalne programe ekonomske saradnje sa obaveznom klauzulom političkog uslovljavanja. Primeri SAD angažovanja u suzbijanju trgovine drogom prema Kolumbiji kroz mere podrške jačanju lokalne policije i vojske, kao i slučaj SAD akcije unapređenja bilateralnih trgovinskih sporazuma na primeru Meksika potvrđuju ovu tezu²⁵. Primetna je značajna konceptualna razlika u pristupu spoljno-političkog delovanja između SAD i EU, pri čemu se EU radije opredeljuje za dugoročno ekonomsko podsticanje razvoja i prevencije kriza, dok SAD primenjuju strategiju hitnih vojnih intervencija koja je u skladu sa njihovom vojnom nadmoći.

Nasuprot nasleđu nove političke, geopolitičke i ekonomske situacije u Evropi, u post-bipolarnoj eri, zajednička spoljna i bezbednosna politika je ipak, prvi značajni pokušaj opremanja Evropske unije odgovarajućim spektrom instrumenata. Ipak, struktura ostaje sustinski međuvladina saradnja. Amsterdamski Ugovor snažnije naglasava zavet lojalnosti zemalja članica EU, tražeci od njih zajedničke napore u osnazivanju i razvoju međusobne političke solidarnosti. Ugovor o EU je pokušao da se nosi sa gore navedenim nedostacima i ograničenjima zajedničke spoljne i bezbednosne politike, ali je to učinjeno u

²⁵ F. Attina, op. Cit., p. 359.

"kompromiserskom" tonu, što je kritikovao i Evropski parlament²⁶. Glavni razlog nezadovoljstva Evropskog parlamenta je što zajednička spoljna i bezbednosna politika EU nije inkorporirana u strukturu Zajednice sa supranacionalnim modelom odlučivanja, već ostaje unekoliko "podeljena" kroz podelu na tri stuba EU. To je posebno problematično u pitanjima finansiranja zajedničke spoljne i bezbednosne politike. Oštrije fokusiranje na evropsko susjedstvo na Istoku i Jugu će doprineti većoj efikasnosti zajedničke spoljne politike Unije.

Finansiranje ZSBP EU predstavlja složeno pitanje. Primera radi, ukupni budžet za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku EU je za 2002. godinu iznosio oko 35 miliona EUR prema zvaničnim podacima EU. To čini manje od 1% od ukupnog budžeta za spoljne odnose EU. Svakako da su opravdane ocene da je takav budžet neadekvatan za upravljanje krizama, koje se značajno razvilo počev od 1999. na osnovama finansijske projekcije za period 2000 – 2006. Otuda potiče stalni pritisak na nivou EU za povećanjem ovih sredstava namenjenih ZSBP.

Najveći deo razvojne pomoći i primena trgovinske politike EU prema trećim zemljama finansira se iz komunitarnog budžeta. Ugovor o EU predviđa, međutim, da se ZSBP aktivnosti finansiraju bilo iz budžeta Zajednice, bilo od strane zemalja članica, na osnovu skale koja će biti određivana od slučaja do slučaja.

Upravo iz razloga složenosti i neefikasnosti, ovakav sistem finansiranja ZSBP je bio promenjen Ugovorom iz Amsterdama, koji je predvideo finansiranje aktivnosti ZSBP iz budžeta Zajednice, osim kada takve aktivnosti imaju vojne ili odbrambene implikacije ili ako Savet ministara ne odluči drugačije jednoglasnom odlukom. U tom slučaju, ukoliko se neka od članica EU uzdrži od glasanja i da formalnu izjavu o tome, nije obavezna da doprinese finansiranju takve aktivnosti.

Problem ostaje kod razgraničavanja vojnih i civilnih komponenti operacija upravljanja krizama i tada je odgovornost za podelu troškova nejasna.

Države članice su sumnjičave prema skupom sprovođenju operacija evropske odbrambene i bezbednosne politike, te se o tome vode brojne diskusije u okviru Saveta ministara. Komisija je objavila analizu u kojoj se konstatuje

²⁶ "Amsterdamski ugovor je neuspesno pokušao da stvori veću koherentnost unutar zajedničke spoljne i bezbednosne politike". European Parliament Fact Sheets, 7. jul 1999, <http://europa.eu.int>: European Parliament link.

odsustvo koordinacije instrumenata i nedostatak fleksibilnosti procedura u oblasti civilnih aspekata upravljanja krizama, kao što su policija, vladavina prava, zaštita građana i javna uprava. Stoga se Komisija zalaže za efikasnije i brže postupke sprečavanja konflikata i unapređivanje civilnih dimenzija upravljanja krizama. Primer aktivnosti EU na Kosovu pokazuje da je putem budžeta Zajednice, EU uspela da obezbedi pomoć od preko 360 miliona EUR za rekonstrukciju Kosova, javnu upravu i delom humanitarnu pomoć, prema zvaničnim podacima EU iz 2002. godine.

Komisija u svojoj studiji predlaže dve opcije: ad hoc fond i fond sa većom fleksibilnošću, ujedno se opredeljući za opciju fleksibilnog fonda. Predlog za ad hoc fond uvodi probleme njegove kontrole, koherentnosti i odgovornosti. Ovakav stav Komisije je podržao i Finansijski (Računovodstveni) sud EU. Po njegovom mišljenju, brzo odlučivanje kombinovano sa pojednostavljenim postupkom primene predstavlja najpraktičnije rešenje u finansiranju ZSBP. Finansijski sud naglašava da komunitarni instrumenti jesu komplementarni sa spoljno-političkim akcijama Unije, te je nemoguće izolovati pojedine aspekte spoljnih odnosa EU. Opcija uvođenja fonda za finansiranje operativnih troškova ZSBP, koju predlaže Komisija omogućava transparentnost i političku odgovornost na osnovu inter-institucionalnog dogovora nadležnih organa EU.

6. INSTITUCIONALNE PERSPEKTIVE ZAJEDNIČKE SPOLJNE POLITIKE EU – IMA LI NADE ZA EVROPSKOG MINISTRA SPOLJNIH POSLOVA?

Predlog Ugovora o Ustavu EU je predvideo kreiranje pozicije Evropskog ministra inostranih poslova, koja je prvobitno bila namenjena G-dinu Solani, sadašnjem Visokom predstavniku EU za spoljnu i bezbednosnu politiku.

Ideja o Evropskom ministru spoljnih poslova datira još iz vremena priprema amandmana na Ugovor o EU usvojenih u Amsterdamu, kada je Francuska bila zagovornik nove pozicije u institucionalnoj strukturi Unije. Tada je ustanovljen Visoki predstavnik EU za spoljnu i bezbednosnu politiku, ali sa nadležnošću skromnije definisanom nego prvobitno zamišljenom. Oktobra 1999. g-din Solana je imenovan na tu funkciju, ali sa ovlašćenjima daleko od nezavisnog formulisanja spoljne politike EU.

Kasnije, tokom Konvencije o budućnosti Evrope, koja je pripremala Ugovor o Ustavu Evrope, predložene su izmene Ugovora o EU koje će Uniji dati jasniji spoljno-politički identitet. Više zemalja članica je podržalo ovu ideju, te je Ugovor o Ustavu EU ustanovio poziciju Evropskog MIP. Ova pozicija objedinjava funkcije Visokog predstavnika za spoljnu i bezbednosnu politiku i

člana Komisije EU zaduženog za spoljne odnose. Na taj način se smatralo da će biti obezbeđena koherentnost, efikasnost i preciznost u vođenju spoljne politike EU.

Međutim, ovom predlogu su prethodile konceptualne razmirice među članicama EU. Tako je Britanija tokom Konvencije o budućnosti Evrope, zastupala stav o potrebi zadržavanja zajedničke spoljne i bezbednosne politike u rukama nacionalnih vlada članica EU. Na taj način budući MIP EU bi samo izgovarao i predstavljao spoljno-političke stavove koji bi bili prethodno dogovoreni konsenzusom. To je u duhu britanskih stavova o očuvanju nacionalnog suvereniteta u odnosu na kompetencije institucija EU. Tome su se, naravno usprotivili, upravo Komesar za spoljne odnose, g-din Paten i Visoki predstavnik za ZSBP g-din Solana, koji su smatrali da će objedinjavanje njihovih pozicija voditi ka konfliktu interesa i konfuziji umesto koherentnosti u zajedničkoj spoljnoj politici Unije. Otuda je njihov predlog sadržavao nove nadležnosti za Visokog predstavnika, koji bi trebalo da učestvuje na sastancima Komisije o ZSBP pitanjima, da predsedava Savetom za opšte poslove i za spoljne odnose i da podnosi predloge iz domena ZSBP.

Pitanje ustanovljavanja MIP EU bilo je predmet razmatranja u okviru brojnih radnih grupa Konvencije (o spoljnim odnosima, o odbrani, itd), koje su iznele četiri opcije. Najkonzervativnija opcija zalagala se za održanje *status quo* i dalje poboljšanje funkcija Visokog predstavnika za ZSBP u praktičnom smislu. Druga opcija je naprotiv, najviše u duhu komunitarnog, tj. nadnacionalnog pristupa, uzela u obzir potpuno sjedinjavanje nadležnosti Visokog predstavnika i Komisije. Problem je međutim bio u utopijskom karakteru ovog predloga, jer je vrlo mali broj članica EU bio spreman da organima EU prepusti kompletnu kontrolu nad zajedničkom spoljnom politikom EU. Treća opcija je težila kompromisu prveih dveju i preporučila fuziju pozicija Visokog predstavnika i Komesara za spoljne odnose. Budući Evropski spoljno-politički predstavnik bio bi imenovan od strane Evropskog saveta, uz saglasnost predsednika Komisije i odobrenje Evropskog parlamenta. On bi direktno od Saveta ministara primao ovlašćenja u oblasti ZSBP i bio bi politički odgovoran Savetu, ali bi u isto vreme bio član Komisije, u rangu njenog pot-predsednika. Varijacija ove opcije, kao četvrta mogućnost je podrazumevala nominovanje MIP EU, koji bi bio pod direktnom nadležnošću predsednika Evropskog saveta. Ova opcija je ujedno bila prihvaćena u Ugovoru o Ustavu EU, koji je bio potpisan juna 2004.

Tokom čitave evolucije nastanka EU, preplitali su se funkcionalistički i federalistički pristup evropskoj integraciji²⁷, te je shodno tome i prilikom diskusija o ustavu Evrope jasno došlo od izdvajanja dve struje: međuvladina koncepcija saradnje članica EU i struja federalista, koja je zastupala potrebu jačanja komunitarnih tj. nadnacionalnih ovlašćenja organa EU. Prilikom kreiranja nove institucionalne pozicije MIP EU, države članice su pažljivo zaštitile svoje spoljno-političke nadležnosti. Tako je predviđeno da Mip Unije vrši svoje dužnosti u okviru Komisije shodno komunitarnim procedurama samo do nivoa do kog je to u skladu sa njegovom odgovornošću prema Savetu koja ima dominantnu ulogu u odnosu na aktivnosti MIP u okviru Komisije. Na ovaj način države članice EU vrše kontrolu primene ovlašćenja MIP EU. Njihova kontrolna pozicija ogleda se i u postupku naimenovanja i smenjivanja MIP EU.

Naime, prema Ugovoru o Ustavu Evrope, MIP EU treba da bude naimenovan od strane Evropskog saveta, kvalifikovanim većinskim odlučivanjem, ali uz saglasnost predsednika Komisije. MIP EU ujedno zauzima buduće mesto potpredsednika Komisije, te je podložan takođe odobrenju Evropskog parlamenta u skladu sa postupkom naimenovanja članova Komisije. U slučaju smenjivanja MIP EU, ovlašćen je Evropski savet, ali je neophodna takođe i saglasnost predsednika Komisije. Predviđeno je smenjivanje MIP EU i u slučaju da to zatraži predsednik Komisije, ali se i tada mora s tim složiti Evropski savet. Treći slučaj smenjivanja MIP EU nastaje ako Evropski parlament zatraži kolektivnu ostavku Komisije prilikom izglasavanja nepoverenja. Tada, međtun, MIP ostaje samo bez svojih ovlašćenja u okviru Komisije i zadržava pravo da se pridruži sledećem sazivu Komisije.

Osnovne nadležnosti zamišljenog MIP EU obuhvatale su pet oblasti: inicijativu, koordinaciju, spoljno-političko predstavljanje, sprovođenje spoljne politike EU i upravljanje krizama.

Proizilazi da su države članice EU prilikom kreiranja nove pozicije MIP postavile njegove funkcije među tri ključne institucije Unije: Evropski savet, Savet ministara i Komisija. U ovom institucionalnom trouglu, MIP EU bi trebalo da predsedava Saveom za spoljne odnose i izvršava postignute spoljno-političke dogovore. Jedino je Evropski parlament ostao zakinut na ulogu primaoca izveštaja od strane MIP, ali na redovnoj bazi, o ostvarenim rezultatima i strateškim pravcima spoljne politike EU. Pored ovakve institucionalne ravnoteže,

²⁷ Detaljnije kod: G. Ilić – Gasmi, "Reforme EU – Institucionalni aspekti", Beograd, 2004., str. 13 – 63.

bazu budućeg delovanja i spoljno-političkog kredibiliteta MIP EU mora činiti politička volja i poverenje, posebno većih članica EU.

Posle neuspeha ratifikacije Ugovora o ustavu Evrope u Francuskoj i Holandiji, mnogi autori s pravom postavljaju pitanje da li će se Unija (i kada?) vratiti pitanjima efektivnosti i konzistentnosti svoje spoljne politike²⁸. Ovo pitanje je naravno usko vezano i za ostvarivanje statusa Unije kao posebnog pravnog lica u međunarodnim odnosima, za razliku od sadašnje tzv. Kompozitne strukture Unije²⁹, u kojoj paralelno postoje EU na tri stuba saradnje i EZ kao poseban, prvi stub koji jedini ima svojstvo pravnog lica. Sama Unija ostaje kao zaseban entitet, *sui generis*, koji teži ustanovljavanju spoljno-političkog i međunarodno-pravnog identiteta. Ugovor o Ustavu EU predvideo je Uniju kao posebno pravno lice (čl. 6), ali sa aktuelnom blokadom njegove ratifikacije i neizvesnom perspektivom u savremenim konstelacijama snaga među članicama EU, to za sada ostaje otvoreno pitanje. Uprkos inicijativama da se izađe u susret tešnjama članica EU za efikasnijom spoljnom politikom EU, koja bi imala jedinstvenog predstavnika u liku MIP EU, ustanovljavanje ove pozicije neizbežno je vezano za sudbinu Ugovora o Ustavu Evrope, kao i za seriju reformi na planu primene ZSBP aktivnosti Unije.

*"Međutim, bez jedinstvenog centra političkog odlučivanja nije moguće govoriti o jedinstvenom entitetu koji bi mogao biti nezavisan subject u međunarodnim odnosima, pa prema tome i činilac u ravnoteži snaga."*³⁰

7. ZAKLJUČAK

U cilju efikasnog funkcionisanja zajedničke spoljne politike EU potrebno je otkloniti brojna institucionalna ograničenja, ali i unaprediti artikulaciju nacionalnih interesa članica EU kroz različite forme njihove političke solidarnosti. Čini se da zajedničko analiziranje prisutnih spoljno-političkih izazova i bezbednosnih pretnji od strane zemalja članica EU, radi postizanja opšte-prihvaćenih percepcija i formulisanja zajedničkih strategija zasnovanih na dobroj identifikaciji ključnih interesa članica EU, u tome imaju suštinsku ulogu.

²⁸ J. Ladzik, London Metropolitan University, European Policy Brief, [www.fedtrust.co.uk/policybriefs.](http://www.fedtrust.co.uk/policybriefs/), Feb. 2006., Issue 23

²⁹ F. Attina, op.cit.

³⁰ R. Stojanović, op. Cit., str. 91.

*"Budućnosti radi, neophodno je da Evropljani deluju jednoglasno i imaju politiku koja je svima jasna. Zemlje EU treba da govore jednim glasom, da pokažu odlučnost u odbrani svojih najvažnijih interesa i nepokolebljivu solidarnost u obezbeđivanju sudbine svojih naroda."*³¹

Ostaje otvoreno pitanje daljeg odvijanja dinamike transatlantskih odnosa EU – SAD, koji su ključni za razvoj političkog okvira spoljne politike EU. Ovi odnosi su uslovljeni aktuelnim problemima međunarodne politike (terorizam, organizovani kriminal, ilegalne migracije, trgovina oružjem i sl.), kao i globalnim odnosom snaga gde SAD imaju jasnu vojnu nadmoć u odnosu na zemlje EU.

Ono što je sigurno, za sada nema preciznog odgovora na pitanje koje je 70-tih godina postavio H. Kisindžer, bivši savetnik za nacionalnu bezbednost SAD: "Ako hoću da razgovaram sa Evropom, kome da telefoniram?"

Zemlje članice su glavni konstitutivni subjekti EU i kao takve diktiraju i sam tok i tempo institucionalne reforme Unije. Naime, za sve institucionalne reforme EU neophodna je jednoglasnost država članica. Ugovorom iz Nice, koji je na snazi, nije promenjena odredba (čl. 48, biši čl. N) da se za izmenu konstitutivnog ugovora zahteva zajedničko utvrđivanje izmena na konferenciji predstavnika vlada država članica, koju saziva predsedavajući Saveta. Za stupanje na snagu amandmana Ugovora, odnosno Predloga Ugovora o Ustavu EU neophodna je ratifikacija u svim državama članicama u skladu sa njihovim ustavnim pravilima. Jedino u slučaju institucionalnih izmena u monetarnoj oblasti biće konsultovana i Evropska centralna banka. Za sazivanje međuvladine konferencije potrebno je da se Savet ministara saglasi, posle konsultovanja Evropskog parlamenta. Na ovaj način je izvršeno sazivanje međuvladine konferencije u 2004. godini.

U tom dugom procesu svog izrastanja, koje se odvija u kompleksnim prilikama globalizacije i tehnološke revolucije na početku XXI veka, EU teži da zadobije međunarodni subjektivitet i da preraste obrise klasične međunarodne organizacije. U velikoj meri, gledano globalno, Unija je u tome uspela zahvaljujući brojnim karakteristikama supranacionalnog delovanja Evropskog parlamenta i Komisije, kao i Suda pravde. Na polju spoljne politike, međutim, i dalje je dominantan međuvladin koncept saradnje država članica EU.

³¹ P. Fonten, op. cit., p. 51.

Bez obzira na svu specifičnost EU, ključno pitanje koje se ovde tretira je mera ograničenja suvereniteta i stepen izvornih nadležnosti država članica u Uniji, tj. do kog stepena je preneti nacionalna nadležnost u različitim oblastima na institucije EU. Može se zaključiti da je proces delegiranja nacionalnih jurisdikcija članica EU na institucije Unije u brojim oblastima vrlo odmakao i pokazuje tendencije daljeg napretka. Imajući u vidu, međutim, da se radi o dinamičkom procesu, koji je u stalnoj izgradnji, nije moguće dati definitivan zaključak. EU se opire uobičajenim tipologijama međunarodnog prava, ali se opire i karakteristikama klasične međunarodne organizacije. Vrlo je verodostojna kategorizacija Unije kao post-suverene zajednice³², čime se u suštini izlazi iz okvira međunarodno -pravnih klasifikacija i potencira da se radi o jednom političkom subjektu. Gledano striktno pravno, međunarodno-pravni subjektivitet Unije još nije zaokružen, ali se već sada može uočiti tendencija njegove izgradnje, jer se Unija ponaša u nekim oblastima, posebno ekonomskim, kao država, naročito posle pojave jedinstvene valute. Proces izgradnje Unije nije dovršen.

Naročito posle preuzimanja vojnih kapaciteta, u novije vreme, Unija teži da zadobije i politički kredibilitet, uz pomoć svojih vojnih snaga. U sticanju političkog uticaja i međunarodnog identiteta, Uniji, međutim, nedostaje jedinstvena spoljna politika, kao i jedinstveni izvršni organi koji bi zastupali tu politiku u međunarodnim odnosima.

Ostaje jedino otvoreno pitanje da li će proširena Unija, u situaciji znatno smanjene kohezije, usled razlika u stepenu razvika ukupnog broja zemalja članica, moći da projektuje stabilnost prema svojim evropskim susedima. Pri tome, autorka ima na umu posledicu smanjenja kohezije unutar Unije, koja će se ogledati u smanjenoj slobodi delovanja institucija EU, pa samim tim i u odsustvu jedinstvene spoljne politike EU. Preostaje da vreme i predstojeći razvoj EU daju odgovore na ovo pitanje. Svakako da je stabilnost suseda i granica EU u interesu Unije, ali ostaje da se vidi kako će u praksi delovati kapaciteti EU za upravljanje krizama i sprečavanje sukoba.

Još je na Samitu u Nici preovladala svest o ograničenim dometima izvršene pravne i institucionalne reforme EU. Stoga je u Deklaraciji br. 23. o budućnosti EU, koja je aneksirana Ugovoru o EU iz Nice, kao deo Završnog akta³³, bilo određeno da se sledeća međuvladina konferencija održi u 2004. godini.

³² Samardžić S., "EU kao model supranacionalne zajednice", Beograd, 1999.

³³ Vid. Lopandić D., (prir.), "Osnivački ugovori EU - Ugovor o EU iz Nice", Beograd, 2003.

Na novoj međuvladinoj konferenciji sledeća strateška pitanja razvoja EU bila su na dnevnom redu:

1. raspodela nadležnosti između Unije i država članica, shodno načelu supsidijarnosti;
2. status Povelje EU o osnovnim pravima, proglašene u Nici;
3. pojednostavljivanje Ugovora o EU, sa ciljem da se učini jasnijim i razumljivijim;
4. uloga nacionalnih parlamenata u "Evropskoj arhitekturi".

Nova Međuvladina konferencija (2004.) imala je za cilj da pronađe odgovore na navedena pitanja, radi unošenja odgovarajućih izmena u Ugovor o EU. Ova konferencija nije, međutim, bila prepreka za proširenje EU. Države kandidati koje su završile pregovore o pristupanju sa EU bile su pozvane da učestvuju na Konferenciji, dok su kandidati koji nisu okončali pregovore bili prisutni u statusu posmatrača. EU će brojati 25, ali i više država članica, u odnosu na tadašnjih 15, posle proširenja u maju 2004. Otuda se postavljaju novi zadaci funkcionisanja za institucije EU u još složenijim uslovima od aktuelnih.

Upravo zato je predsednik Komisije, Romano Prodi istakao na Samitu u Nici da je došao "trenutak istine" za EU, kada se moraju naći strateški putokazi razvoja EU u smeru jasne raspodele nadležnosti između organa EU i članica, između samih institucija EU, kao i u pravcu jačanja efikasnosti odlučivanja i delanja Unije. Kapacitet donošenja efektivnih odluka EU, značajan je kako na spoljno-političkom planu, tako još više na internom planu podsticanja ekonomskog rasta, zaposlenosti i održivog razvoja.

Odbijanje Irske na prvom referendumu (2002.) da ratifikuje Ugovor o EU iz Nice ukazalo je da u okviru Unije postoji problem percepcije. Stalna borba se vodi između "euroskeptika" i "eurofanatika", koji su sa svojih suprotstavljenih radikalnih pozicija često činili grupu tzv. objektivnih saveznika prilikom ratifikacije, Ugovora iz Nice. Priroda institucionalne arhitekture EU se neprekidno menja, kao rezultat procesa sukcesivnih izmena konstitutivnih ugovora, što ima za posledicu promenu ravnoteže na dva polja:

- a) između institucija EU i
- b) između samih država članica.

Otuda se nameće zaključak o permanentnom ustavnom razvoju Unije, koji ne dopušta definisanje konačnih odrednica budućnosti EU. Ugovor iz Nice je stoga bio jedna etapa na putu tog razvoja EU, uslovljenog kako eksternim faktorima (proširenje, globalizacija), tako i internim nužnostima obezbeđivanja veće konkurentnosti, ekonomskog rasta, zaposlenosti i napretka EU. Period posle Nice karakteriše intenzivan rad Konvencije o budućnosti EU,

koja je izašla sa Predlogom Ugovora o Ustavu EU, o čemu se trenutno vodi široka javna debata u okviru EU, u sklopu nacionalnih postupaka ratifikacije u državama članicama. Esencija ovih previranja sadržana je u novoj raspodeli moći tj. nadležnosti i kapaciteta odlučivanja unutar Unije.

Vitalno pitanje budućeg razvoja EU, po mom mišljenju, predstavlja kapacitet donošenja efektivnih odluka EU, koji je značajan, kako na spoljno-političkom planu, tako još i više na internom planu u smislu podsticanja ekonomskog rasta, zaposlenosti i održivog razvoja u EU. Od dobrog rešenja ovih pitanja direktno zavise i spoljno-političke perspektive EU. Svako predstojeće pravno i institucionalno dograđivanje EU mora početi od neophodnosti neprekidnog jačanja efikasnosti odlučivanja i demokratskog legitimiteta procesa donošenja odluka EU, što je od posebne važnosti za spoljno-političko odlučivanje EU.

Gordana Ilic - Gasmi, PhD

LEGAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS OF COMMON FOREIGN POLICY OF EU

Summary

The issue of the development of the political identity of the EU through establishing its common foreign policy mechanisms, are equally important since early days of the establishing of the Community, in the 50-ties, when Jean Monnet has announced the following vision:

"Europe cannot be limited to steel and coal integration. Establishing of the Community, as the nucleus of the future federal state, will be without sense if it does not result in the real political authority."

This essay is focused on the development and implementation of the common foreign policy of the Union, aimed at giving the overview of this issues in legal and historical context of the founding treaties. The basic concept is represented, i.e. to analyze the foreign-policy decision making capacity of the Union, in order to reach conclusions on the perspectives of the EU in view of its effectiveness.

Depending on the institutional reform outcome, the EU international subjectivity is at stake, as well as political and economic considerations of the EU role as a global international actor.

To what extent is really formed this kind of political authority today within the European Union and does it exist federal state under the auspices of the EU institutions, is certainly very challenging research matter, without definite answer to be found in the theory nor in the practice. This essay is dealing with finding the answers to the following questions:

1. Will the EU acquire the legal personality in the international law?
2. How flexible the EU unique institutional structure is, since it is based on the three pillars, seen from the standpoint of its reforming capacity aimed at improved foreign policy decision-making and functioning?

Starting hypothesis is that the EU institutional reform process remains unavoidable instrument of integration deepening and creation of the political identity of the Union. Hence comes research challenge, but at the same time beauty of writing about this topic, which is very live area and evolutionary in its nature. This is logical having in mind that the Union, being dynamic system, is in the process of attaining of its legal personality. More precisely, the EU *stricto sensu* is not a single international law subject, because the Communities are still withholding their legal personality.

However, in the new EU Draft Constitutional Treaty, the establishment of the EU's legal personality has been foreseen explicitly. Roots of obtaining the EU's legal capacity and international subjectivity lay in the EU Treaty from Amsterdam and Nice, in the provisions on signing of international agreements, i.e. exactly in the sphere of EU foreign policy decision-making..

Nonetheless, making the new European architecture is not a one-way street. Parallel to the deepening process, there is also the European integration widening, through the EU enlargement happening these days, by inclusion of the ten new Member States from Central and Eastern Europe, since May 2004 (and also envisaging Bulgaria and Romania to accede the EU in the 2007).

EU is characterized, *inter alia*, by strong intergovernmental methods of Member States' cooperation, especially in the foreign policy and defense field, as well as in the area of judicial criminal collaboration, immigration and asylum policy issues (third pillar). The research result is that the EU, being permanent negotiating system, is very featured by the process of constitutionalization, through reforming constitutional treaties into the new EU Constitutional Treaty. Draft Treaty on EU Constitution has envisaged the establishment of the position of the EU Minister of Foreign Policy in near future, after its ratification process. However, the dynamics and results of this process remain to be seen in the forthcoming period, especially in the field of foreign policy EU capacity.

It is to be concluded that there is no definite answer to the question on the legal nature of the Union, being the new entity in contemporary international relations and international law typology. However, Member States are constituent elements of the Union entity and therefore they dictate the EU reforms path and reforms pace, which is especially obvious in the field of EU common foreign policy legal and institutional frameworks.

Crucial issue of the future EU development is, according to the author's opinion, the capacity of the Union to bring effective decisions, which is relevant from the standpoint of the internal economic sustainable growth incentives and increase of employment potentials in the EU, but also seen from the aspect of EU foreign-policy activities.