

Milutin Janjević\*

UDK 327:061.1(4)  
str. 39 - 51.  
pregledni rad

## **DRUGI STUB EVROPSKE UNIJE U UGOVORU IZ NICE**

### **Abstract**

The Nice Treaty introduced a number of institutional changes, necessary for the enlargement of the European Union, while other issues were discussed on the fringes of the Conference. The strengthening of European security and defence is in close correlation with the transfer of WEU capacities onto the European Union. Bearing in mind that the process may have for the relations between the European Union and NATO, there arose a need to re-define their relations. The current process amounts to the creation of new European defence architecture, based on “rival complementariness” of NATO and the European Union, so that it is necessary to regulate the WEU position clearly.

**Key words:** Nice Treaty, common foreign and security policy, amendments, transfer of WEU capacities onto the European Union, relations between the WEU with the European Union and between the European Union with NATO, civil and military capacities, political and military structures of the European Union.

**Ključne reči:** Ugovor iz Nice, zajednička spoljna i bezbednosna politika, izmene i dopune, transfer kapaciteta ZEU na EU, odnos ZEU sa EU u EU sa NATO, civiljni i vojni kapaciteti, obezbedjenje političke i vojne strukture EU.

---

\* Zamenik direktora direkcije, MIP, Beograd.

Međuvladina konferencija o institucionalnoj reformi Evropske unije<sup>1</sup> imala je obavezu da utvrdi određeni broj institucionalnih promena koje su neophodne za proširenje Unije na dvanaest zemalja centralne i istočne Evrope i Mediterana. Ostala pitanja koja se odnose na politike Unije, među kojima *i zajednička spoljna i bezbedonosna politika ("drugi stub")*, našla su se na margini Konferencije. Time nisu, međutim, dovedene u pitanje institucionalne reforme u ovim, za svaku zemlju, veoma osetljivim oblastima.

U oblasti zajedničke spoljne i bezbedonosne politike EU, Ugovorom iz Nice je izvršeno nekoliko dopuna, odnosno promena ranijih odredbi:

- Proširena su brojna ograničenja iz člana 23. tačke 2. i 3. Ugovora o EU iz Amsterdama na postavljanje specijalnog predstavnika.

- Proširen je koncept bliže saradnje, osim kada se radi o pitanjima iz vojne oblasti i odbrane, čime je "drugi stub" izjednačen sa "prvim i trećim" stubom u koje je bliža saradnja uvedena Ugovorom iz Amsterdama.

- Ojačan je kvalitet spoljnih aktivnosti iz člana 24. Ugovora o EU iz Amsterdama i data je njihova bolja preglednost. Tako, umesto obavezujućeg konsenzusa zemalja članica EU o zaključenju nekog međunarodnog ugovora, sadržanog u Ugovoru o EU iz Amsterdama, ta jednoglasnost u Ugovoru iz Nice je predviđena samo za slučajeve kod donošenja internih odluka.

- Kod zaključivanja međunarodnih ugovora, uvedena je metoda paralelizma između unutrašnjih i spoljnih procedura. Na spoljnom planu to je dovelo do povećanja broja slučajeva u kojima se odluke donose kvalifikovanom većinom, u odnosu na one koje su vezane za unutrašnje mere. To znači da od trenutka kada bi se u okviru "drugog stuba" neka akcija ili zajednički stav usvojili kvalifikovanom većinom onda bi međunarodni sporazum koji bi ozvaničio te akcije i stavove bio usvojen kvalifikovanom većinom. Ista procedura se primenjuje kod saradnje u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova od trenutka kada se neka mera ili odluka za primenu odluke ili konvencije iz člana 34. tačka 2. c/ i d/) Ugovora o EU iz Amsterdama. U novom članu 24. tačka 6. Ugovora o EU (iz Nice) je precizirano, između ostalog, da "sporazumi koji se zaključuju pod uslovima navedenim u ovom članu će biti obavezujući za organe Unije" što ukazuje da oni "povezuju institucije Unije". U Ugovoru iz Nice nije izražen pravni subjektivitet Unije ali je evidentno da međunarodni sporazumi zaključeni po pitanjima iz oblasti "drugog i trećeg stuba" EU postaju

---

<sup>1</sup> Konferencija je zvanično počela 14. februara 2000. a rad je završila samitom šefova država ili vlada u Nici 7-11. decembra 2001.

kohezioni faktor Unije i predstavljaju, istovremeno, dodatni implikator postojanja njenog pravnog subjektiviteta.

- Pored jačanja spoljnih akcija EU, ostvaren je izvesni napredak u oblasti bezbednosti i odbrane i kod institucionalizovanja pravosudne saradnje kojom je predviđeno formiranje EUROJUST-a.

Politika evropske odbrane i bezbednosti (PEOB), koja čini sastavni deo zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU, modifikovana je Ugovorom iz Nice.

Sa ponovnom izgradnjom evropske politike bezbednosti i odbrane počelo se neposredno posle usvajanja Ugovora iz Amsterdama, na osnovu zaključaka francusko-britanskog dogovora iz Saint-Malo od 4. decembra 1998. posle čega je razmatrana na tri uzastopna sastanka Evropskog saveta (Kelnu, Helsinkiju i Feiri). U zajedničkoj izjavi usvojenoj na kraju francusko-britanskog sastanka težište je stavljeno na neophodnost jačanja kapaciteta EU za autonomno vođenje akcija i obezbeđenje odgovarajućih sredstava sa ciljem stvaranja uslova za vođenje vojnih operacija angažovanjem nacionalnim snagama ili spoljnih snaga u okviru NATO. Iako je diskusija do tada vođena o stvaranju evropskog identiteta u oblasti bezbednosti i odbrane organizovanoj u okviru NATO, izjava je stavila težište na alternativne mogućnosti bezbednosti i odbrane koje bi trebalo da omoguće EU da vodi vojne operacije sa nacionalnim sredstvima ili da učestvuje u multilateralnim akcijama u okviru NATO. Unija je, očigledno je, postala svesna nesposobnosti Zapadnoevropske unije (ZEU), da "čvrstom rukom" učestvuje u rešavanju kriza na jugoistoku Evrope.

Otvoreno je, u vezi sa ovim, pitanje u pogledu neophodnosti promena Ugovora o EU, odnosno da li se izvesni napredak koji se na planu dogovaranja ostvaren posle Amsterdama mogao regulisati na drugi način? Mišljenje pravne službe Saveta je da je promena neophodna samo "kod proširenja nadležnosti koje Savet prenosi na organe sastavljene od funkcionera ili kod promene odredbi Ugovora koje se odnose na ZEU"<sup>2</sup>.

I pored ostvarenih početnih rezultata u dogovaranju oko evropske bezbednosti i odbrane regulisanje ove problematike je preneto u nadležnost Međuvladinoj konferenciji. Izostala su uobičajena politička usmerenja ili uputstva da bi se sprečilo unošenje novih neizvesnosti i izbegao rizik od podele

---

<sup>2</sup> Annexes aux conclusions de la présidence de Feira, *Bulletin. Union européenne* n° 6-2000, p. 24.

zemalja članica EU oko realizacije postavljenih ciljeva Konferencije i institucionalne reforme, kao preduslova za proširenje Unije.

Jačanje evropske bezbednosti i odbrane u tesnoj je korelacionoj vezi sa transferom kapaciteta ZEU na EU, jačanjem operativnih kapaciteta Unije i političkom i vojnom strukturom EU, kao i implikacijama koje taj proces može imati na odnose EU sa NATO.

*Transfer kapaciteta ZEU na EU* označava proces prenošenja operativnih nadležnosti sa vojne na civilnu strukturu Unije i njeno institucionalno usaglašavanje sa odredbama Ugovora iz Nice. Naime, Ugovorom iz Amsterdama ZEU je institucionalizovana kao vojna komponenta Unije sa mandatom za "pripremanje i realizaciju odluka i akcija Unije koje su povezane sa pitanjima odbrane", odnosno rešavanje kriznih situacija kojima su obuhvaćene humanitarne i spasilačke misije, misije održavanja mira i borbene misije u kriznim operacijama, kao i nametanje mira. Da bi se mogao izvršiti transfer operativnih nadležnosti sa ZEU na EU iz Ugovora iz Nice su eliminisane odredbe koje se odnose na vraćanje Uniji nadležnosti ZEU. Tome je prethodila odluka Saveta ministara ZEU, u Marselju 13. novembra 2000. g., o zaustavljanju operativnog jačanja ove organizacije, kao što su stopiranje aktivnosti na stvaranju štaba ZEU, satelitskog centra za obradu satelitskih i avio snimaka i osnivanje Instituta za studije bezbednosti<sup>3</sup>. Na osnovu zaključka iz Marselja Savet ministara EU je usvojio principijelnu odluku o stvaranju slične strukture u okviru EU kao i da ponovo preuzme misiju pružanja tehničke pomoći u Albaniji, koju je Savet EU, u skladu sa članom 17. Ugovora o EU, bio poverio ZEU<sup>4</sup>.

Eliminisanje odredbi o integraciju ZEU u EU nije imalo uticaja na pravni status ZEU koja je zadržala status međunarodne organizacije što joj je omogućilo da, preko svog Sekretarijata, nastavi sa vršenjem poslova utvrđenih članom V Briselskog ugovora iz 1948. i radom u okviru Grupe za naoružanje zemalja zapadne Evrope i Parlamentarne skupštine ZEU.

Utvrđivanje novih odnosa između EU i ZEU, u očekivanju definitivne integracije ZEU u EU nije počelo Ugovorom iz Nice kao ni Deklaracijom o odnosima ZEU sa EU i NATO, koju je Konferencija usvojila u Amsterdamu<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Declaration da Marseille, *Bulletin Quotidien Europe*, Document n° 2219 du 17 novembre 2000.

<sup>4</sup> Rapport de la Présidence sur la PESC, annexe VI p. 36 approuve par le Conseil européenne de Nice, 7-9 décembre 2000.

<sup>5</sup> Deklaracijom o odnosima EU sa ZEU i NATO koju je Konferencija usvojila u Amsterdamu nije poboljšana iako predstavlja deo koji je u velikom zaostatku.

Naime, izgledalo je da se integracija ZEU u EU može realizovati na osnovu postojećih odredbi i bez revizije Ugovora iz Amsterdama zbog postojanja "kvazi ustavne" procedure utvrđene Ugovorom na osnovu koje Evropski savet može donositi odluke o transformaciji razvoja evropske politike bezbednosti i odbrane u korist zajedničke odbrane i preporuke zemljama članicama da, u tom smislu, usvajaju odluke u skladu sa članom 17. tačka 1. Ugovora o EU. To bi trebalo da omogući Evropskoj uniji da postane jedina organizacija zajedničke evropske bezbednosti i odbrane koja će raspolagati sredstvima za regulisanje kriznih situacija i da zadrži klauzulu o uzajamnoj odbrani utvrđenu Briselskim ugovorom o osnivanju NATO.

Transformacija razvoja evropske odbrane predstavlja proces koji podrazumeva koegzistenciju dve organizacije te se, zbog toga, može očekivati pojava brojnih problema. Izvesno je, međutim, da definitivna integracija ZEU u EU zahteva regulisanje nekih specifičnih problema, koji se razlikuju od onih koje imaju zemlje članice, nastalih kao posledica različitog statusa zemalja u odnosu na jednu ili drugu organizaciju: neke članice EU nisu članice NATO dok neke NATO članice imaju status pridruženih zemalja ZEU a nisu članice EU<sup>6</sup>.

Proces transfera nadležnosti sa ZEU na EU otvorio je problem ostvarivanja demokratske kontrole zajedničke evropske bezbednosti i odbrane u trenutku kada je Savet (ministara) ZEU, koji je izgubio prerogative vezane za realizaciju poslova utvrđenih u Petersbergu, trebalo da podnese izveštaj Konsultativnoj skupštini ZEU. Iz rasprave između Skupštine ZEU, koja se izjasnila za transformaciju u "privremenu skupštinu za bezbednost i odbranu", i Evropskog parlamenta, koji je ocenio da nije potrebno formiranje nove institucije kojoj bi se vraćale nadležnosti ZEU, proisteklo je rešenje sadržano u članovima 28. tačka 3. i članu 21. Ugovora iz Amsterdama koji nisu promenjeni u Nici. Članom 28. tačka 3. dodeljena je uslovna budžetska snaga Evropskom parlamentu u odnosu na zajedničku politiku bezbednosti i odbrane, dok je članom 21. precizirana obaveza Visokog predstavnika za spoljnu i bezbedonosnu

---

Konvencijom su precizirani modaliteti institucionalne saradnje između EU i ZEU u kojoj ZEU predstavlja suštinski elemenat razvoja evropskog identiteta bezbednosti i odbrane u Atlantskom savezu.

<sup>6</sup> Detaljnije u tekstu V. Kronengerger, *La dimension institutionnelle de la politique européenne commune de sécurité et de défense (PESCD) de l'Union européenne, Europe, octobre 2000.*

politiku da obaveštava i konsultuje Parlament o pitanjima koja se odnose na misiju iz Petersberga<sup>7</sup>.

Postavljeno je, istovremeno, pitanje suvozemnih i pomorskih snaga koje zemlje članice stavljaju na raspolaganje ZEU u skladu sa Deklaracijom iz Petersberga prilikom angažovanja u kriznim situacijama i u slučaju kolektivne odbrane. Izvesno je da se ovo pitanje mora regulisati u saradnji sa NATO jer se radi o snagama ZEU koje, istovremeno, mogu biti angažovane u okviru NATO<sup>8</sup>.

Poslednja neizvesnost odnosi se na mogućnost utvrđenu članom 17. tačka 4. Ugovora o EU iz Nice da najmanje dve zemlje članice mogu razvijati tešnju saradnju u okviru ZEU. Ostalo je otvoreno pitanje u kojim oblastima se takva saradnja može razvijati?

Rešavanje kriznih situacija u kontekstu transfera operativnih kapaciteta sa ZEU otvara nova pitanja, kao i neizvesnosti u odnosima ZEU sa EU i EU sa NATO. Jasno je da transfer ovih kapaciteta nije jedini uslov, bolje reći nije dovoljan da Unija na efikasan i autonoman način ispuni zadatke. U Izveštaju predsedavajućeg, koji je ES usvojio u Nici, potvrđeno je da neophodan uslov za uspešno realizovanje misija, u slučajevima kada se EU nađe u situaciji da interveniše tamo gde nije angažovan NATO, predstavlja (1) autonomno donošenje odluka u okviru Unije i (2) obezbeđenje potrebnog vojnog kapaciteta.

(2) Načelno opredeljenje za samostalno rešavanje kriznih situacija postavilo je pred Uniju obavezu utvrđivanja i razvoja *civilnih i vojnih kapaciteta*. Pitanje vojnih kapaciteta je pokrenuto na sastanku Evropskog saveta u Kelnu, juna 1999. godine, dok je njihovo formiranje razmatrano na sastanku ES u Helsinkiju, decembra 1999. godine, kada je utvrđen globalni cilj (*headline global*) da se do 2003. formiraju armijske snage veličine 60.000 vojnika, koje je moguće mobilisati u roku od 60 dana, radi obezbeđenja podrške od najmanje godinu. Na Konferenciji o dobrovoljnom formiranju vojnih snaga za brzu reakciju, održanoj 20. novembra 2000. godine, zemlje-članice EU su (sa izuzetkom Danske) potvrdile spremnost za ispunjenje postavljenog cilja i izrazile su spremnost da Uniji stave na raspolaganje snage od 100.000 vojnika (u

---

<sup>7</sup> Role du Haut représentant dans le domaine de la PESD, *Bulletin Quotidien Europe* n° 7919 du 9 mars 2001.

<sup>8</sup> P. Van Ackere, L'UEO, *Press Universitaire de France*, Coll. "Que-sais je", Paris 1995.

rezervi), 400 borbenih aviona i 100 zgrada<sup>9</sup>. Pored toga, zemlje članice su izrazile spremnost da stave Uniji na raspolaganje svoje nacionalne generalštabove i komandni kadar angažovan u okviru međunarodnih snaga koji bi omogućio Uniji da izvan NATO struktura raspolaže zadovoljavajućim sredstvima komandovanja i kontrole. Na obaveštajnom planu, planirano je stvaranje satelitskih izvora za prikupljanje, obradu i distribuciju informacija koji bi bili sastavni deo EU.

Kada se radi o osposobljavanju EU za rešavanje kriza civilnim sredstvima, Evropski savet u Feiri je postavio za cilj da zemlje članice obezbede do 2003. godine 5000 policajaca za međunarodne misije preventivnog karaktera, organizovane u okviru UN ili OEBS, kao što su jačanje lokalnih policija, zamena lokalnih policija kod ponovnog uspostavljanja javnog reda i sl. Od tog broja, 1000 policajaca moralo bi biti spremno da se razmesti za manje od 30 dana<sup>10</sup>.

(3) Obezbeđenje *političke i vojne strukture EU* treba posmatrati u kontekstu osposobljavanja Unije za samostalno donošenje odluka. Evropski savet je usvojio odluku, u Helsinkiju, decembra 1999. godine, o formiranju tri privremene instance Unije: Komitet za politička pitanja i bezbedonosna pitanja, Komitet za vojna pitanja EU i Generalštab EU. Politički komitet je Ugovorom iz Nice zamenjen Komitetom za politička i bezbedonosna pitanja čiji je zadatak da, u slučaju neke buduće krize, obavlja političku kontrolu realizacije strateških opredeljenja i vojnih operacija (član 25. Ugovora o EU). Nije, međutim, predviđeno da mu u realizaciji njegove misije pomoć pružaju Komitet za vojna pitanja ili Generalštab, odnosno nije predviđeno uspostavljanje odnosa između političkih i vojnih struktura. Savet (ministara) EU je u Nici doneo odluku da se pre potpisivanja Ugovora formiraju stalni politički i vojni organi EU, na osnovu zaključka Evropskog saveta iz Nice. Ova brzina u izvršavanju odluke ES je u skladu sa zaključcima predsedavajućeg iz Nice (tačka 12) i Deklaracijom Konferencije (br. 1) o Evropskoj bezbedonosnoj i odbrambenoj politici, kojom je precizirano da će odluku doneti ES "što je pre moguće u 2001. godini – i ne kasnije od sastanka u Lakenu/Briselu" na osnovu postojećih odredbi sadržanih u

---

<sup>9</sup> Savet ministara inostranih poslova proširenom ministrima odbrane sastao se isti dan i usvojio je izjavu o obaveznim vojnim snagama koja se našla u aneksu VI izveštaja predsedavajućeg koji je odobrio ES u Nici.

<sup>10</sup> Voir Rapport de la présidence approuvé par le Conseil européenne de Nice, préc., annexe II à l'annexe VI.

Ugovoru. Zbog toga, stupanje na snagu revidiranog ugovora ne predstavlja prethodni uslov za njihovo formiranje.

Pošto nije bilo neophodno čekati stupanje na snagu Ugovora iz Nice da bi se formirali stalni vojni organi, kao i da oni ostaju u senci političkih struktura, odlukom je prejudicirano osnivanje stalnog Komiteta za politiku i bezbednost što, na drugoj strani, ima za posledicu prekoračenje procedure za ratifikaciju Ugovora na osnovu ustavnih procedura zemalja članica. Pri tome treba imati u vidu stav pravne službe Saveta koja je procenila da je revizija Ugovora neophodna u slučaju kada Savet poverava donošenje odluka, u ovom slučaju, Komitetu za politiku i bezbednost. Njegovo uvođenje, ne izgleda, da je promenilo interinstitucionalne odnose tako da je Savet ostao organ odlučivanja.

Komitet za politiku i bezbednost (KPB) je dobio glavnu ulogu u svim oblastima zajedničke spoljne i bezbedonosne politike, uključujući i pregovaračke misije, što uključuje i Evropsku politiku bezbednosti i odbrane. Komitet je dobio ulogu glavnog koordinatora rada različitih radnih grupa i zadužen je da, u saradnji sa Komitetom za civilne aspekte rešavanja kriznih situacija<sup>11</sup>, obezbedi koherentnost civilnih i vojnih aspekata učešća u rešavanju kriza. Kod kriznih situacija, Komitet je zadužen, da po odobrenju Saveta, obezbedi političku kontrolu i strateške pravce neke krizne operacije (član 25. stav 2. i 3.). Kada se radi o vođenju neke operacije, KPB upućuje preporuku Savetu, na osnovu mišljenja vojnog komiteta.

Vojni komitet, sastavljen od načelnika Generalštabova zemalja članica koje zastupaju njihovi vojni predstavnici, obavlja poslove u saradnji sa Generalštabom EU koji je zadužen za utvrđivanje glavnih pravaca vojne strategije. Kod pokretanja neke operacije KPB upućuje predlog Savetu, na osnovu prethodne preporuke Vojnog komiteta, posle koje Savet donosi odluku o pokretanju određene akcije na osnovu prethodno definisane zajedničke akcije. KPB može, u okviru te akcije, ovlastiti KPB da, na određeno vreme, preuzme donošenje odluka.

Arhitektura je, kao što se vidi, kompleksna u Savetu: KPB, kao politička instanca za donošenje odluka koja okuplja predstavnike vlada, vrši političku i stratešku kontrolu; vojni komitet, vojna direkcija i Generalštab obavljaju poslove vezane za vojnu ekspertizu, dok je Savet organ za donošenje odluka, pokretanje akcija i preciziranje modaliteta za rešavanja kriznih situacija.

---

<sup>11</sup> Décision de Conseil, JOCE n° L 127, 27 mai 2000, p. 1.



Izvan problema koordinacije koji se može postaviti u okviru Saveta, postoji rizik od preklapanja nadležnosti između KPБ i Visokog predstavnika za spoljnu i bezbedonosnu politiku kada se radi o političkom dijalogu jer obojica imaju kompetencije, ali bez podele operativnih nadležnosti iz ove oblasti (član 26. Ugovora o EU iz Amsterdama koji se odnosi na nadležnosti generalnog sekretara Saveta, Visokog predstavnika za spoljnu i bezbedonosnu politiku). Zatim, na drugoj strani, zajedničkom akcijom Saveta može se predvideti učešće Visokog predstavnika u rešavanju krizne situacije na osnovu mišljenja KPБ, kao i da Visoki predstavnik predsedava na sastancima KPБ.

Kao što se vidi, postavlja se izvesni problem u odnosima između političkih i vojnih organa. Jasno je, međutim, da je Generalštab subordiniran Vojnom komitetu. Kada se radi o odnosu između KPБ i vojnog komiteta, evidentno je da vojni komitet daje mišljenje o vojnim pitanjima i formuliše preporuke koje upućuje političkim organima na osnovu njihove prethodne političke direktive, što je u skladu sa principom da su vojne strukture subordinirane političkim organima.

*Redefinisanje odnosa između EU i NATO* postalo je neophodnost zbog promena u EU. Evropska unija je Ugovorom iz Nice dobila vojni i strateški kapacitet i komandu integrisanu u Savet Unije. EU ovim nije dobila evropsku vojsku i nije uspjela da obezbedi sopstvena sredstva za rešavanje kriznih sredstava već zemlje članice, na osnovu autonomno donetih odluka, stavljaju na raspolaganje Uniji svoje nacionalne kontigente i obezbeđuju sredstva za rešavanja kriznih situacija. Jedinstvo EU je, na taj način, zadržano samo u okviru Saveta za sva pitanja koja imaju vojnu dimenziju.

I pored toga što je Unija preduzela mere na definisanje i jačanje svog vojnog kapaciteta, NATO je, i dalje, ostao osnova kolektivne odbrane svih njegovih članica. Od Atlantskog samita u Rimu 1991. godine, NATO se angažovao na rešavanje kriznih situacija jer raspolaže multinacionalnim vojnim snagama. Ispred EU za jačanje evropskog stuba NATO kao i obezbeđenja zadovoljavajućeg nivoa odnosa bila je zadužena ZEU. Do promene odnosa dolazi prebacivanjem operativnih kapaciteta u EU čime je ZEU dobila tranzicionu ulogu. To je nametnulo obavezu EU da investira u operativna sredstva i preuzme odgovornost za odluke koje traži predviđanje i rešavanje kriza. EU nije, međutim, mogla delovati u svim okolnostima na autonoman način, i pored toga što je dobila značajnija sredstva, jer je bila prinuđena da interveniše svojim ili NATO sredstvima.

U okviru redefinisanih odnosa između EU i NATO utvrđen je *modalitet buduće saradnje* jer se Unija našla u ambivalentnom položaju između spremnosti

zemalja članica, koje su izrazile spremnost da preuzmu sopstvenu bezbednost i odbranu, i NATO, kao organizacije zadužene za kolektivnu odbranu.

Utvrđenim modelom saradnje, na političkom i vojnom planu, predviđeno je održavanje redovnih sastanaka između Komiteta za politiku i bezbednost EU i Saveta NATO. Kod planiranja operativnih aktivnosti težište je stavljeno na Savet NATO čiji je zadatak utvrđivanje neophodnih sredstava i snaga sa kojim bi Unija morala raspolagati kada namerava da pristupi akciji rešavanja neke krizne situacije. Predviđeno je da se ovaj zadatak realizuje saradnjom generalštabova dve organizacije kao i da NATO omogući pristup njegovim organima za planiranje operacija. U slučaju da komandant NATO snaga u Evropi proceni da nije u mogućnosti da, istovremeno, udovolji zahtevima EU i NATO za rešavanje neke misije kolektivne bezbednosti onda se pristupa održavanju konsultacija između dve organizacije. Cilj je nalaženje rešenja prihvatljivog za obe strane koje bi moralo sadržati prioritete akcija i angažovanih sredstava, s tim što je donošenje krajnje odluke ostalo u nadležnosti NATO. Tako, u slučaju da EU zatraži od NATO da joj dozvoli pristup njegovom centru za predviđanje kriznih situacija, NATO je taj koji odlučuje o zahtevu. Istovetna situacija je kada bi NATO odlučivao da interveniše radi regulisanja neke krizne situacije: ukoliko bi se EU odlučila za samostalnu intervenciju onda bi morala preuzeti rizik da se suoči sa mogućnošću NATO odbijanja kada je to neophodno. Problem je u razlici između nadležnosti i kapaciteta dve organizacije: one imaju nadležnosti da učestvuju u rešavanju krizne situacije ali su im različiti kapaciteti i sredstva koja im stoje na raspolaganju. U EU se, zbog toga, strahuje od mogućnosti da se slabosti u vojnim kapacitetima mogu negativno uticati na samostalnost donošenja odluka tako da su sve više prisutna razmišljanja o podeli nadležnosti između EU i NATO sa ciljem da se u ostvarivanju "istinskog strateškog partnerstva" izbegne rizik od dvostrukog angažovanja.

Evropska bezbednost i odbrana zasnivaju se na međuvladinoj saradnji koju, na institucionalnom planu, karakteriše pragmatični pristup. Na razvojno-istorijskom planu žele izbeći neuspeh iz 1954. kada je propao pokušaj stvaranja Evropske zajednice za odbranu. Potrebno je, međutim, imati u vidu da se radi o novom komponovanju evropske odbrambene arhitekture zasnovane na "suparničkoj komplementarnosti" NATO i EU pri čemu je neophodno jasno regulisan položaj ZEU. Podsećanja radi, ukazuje se na izjavu generalnog sekretara NATO, Lorda Robertsona koji je sadašnju konfiguraciju okvalifikovao optimističkom vizijom saradnje da će jača Evropa dovesti do jačanja NATO<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> *Bulletin Quotidien Europe*, n° 7803 du 21 septembre 2000, p. 3.

**Rezime**

Ugovorom iz Nice izvršen je izvestan broj institucionalnih promena, neophodnih za proširenje EU. Ostala pitanja koja se odnose na politike Unije, medju kojima i zajednička spoljna i bezbednosna politika («drugi stub»), našla su se na margini Konferencije. Zbog toga je, u okviru «drugog stuba», izvršeno samo nekoliko dopuna, odnosno promena ranijih odredbi: proširena su brojna ograničenja na postavljanje specijalnog predstavnika; proširen je koncept bliže saradnje, osim kada se radi o pitanjima iz vojne oblasti, čime je «drugi stub» izjednačen sa «prvim i trećim stubom» u koje je bliža saradnja uvedena Ugovorom iz Amsterdama; ojačan je kvalitet spoljnih aktivnosti i data je njihova bolja preglednost; kod zaključivanja medjunarodnih ugovora, uvedena je metoda paralelizma izmedju unutrašnjih i spoljnih procedura; pored jačanja spoljnih akcija EU, ostvaren je izvesni napredak kod politike evropske odbrane i bezbednosti, koja je modifikovana, što je otvorilo pitanje u pogledu neophodnosti promene Ugovora iz Amsterdama.

Jačanje evropske bezbednosti i odbrane u tesnoj je korelacionoj vezi sa transferom kapaciteta ZEU na EU, jačanjem operativnih kapaciteta Unije i političkom i vojnom strukturom EU, kao i implikacijama koje taj proces može imati na odnose EU sa NATO. Proces transfera nadležnosti sa ZEU na EU otvorio je problem ostaranja demokratske kontrole zajedničke evropske bezbednosti i odbrane. Postavlja se, istovremeno, pitanje u vezi angažovanja kopnenih i morskih snaga u kriznim situacijama, koje zemlje članice stavljaju na raspolaganje ZEU, u skladu sa Deklaracijom iz Petersberga, kao i u pogledu izbora oblasti za razvoj tešnje saradnje u okviru ZEU i u odnosima ZEU sa EU i EU sa NATO. Načelno opredeljenje za samostalno rešavanje kriznih situacija stavilo je pred Uniju obavezu utvrđivanja i razvoja civilnih i vojnih kapaciteta, dok obezbeđenje političke i vojne strukture EU treba posmatrati u kontekstu njenog osposobljavanja za samostalno donošenje odluka. Pošto je EU u Nici dobila vojni i strateški kapacitet i komandu integrisanu u Savet Unije, nameće se potreba za redefinisane odnosa izmedju EU i NATO.

Evropska bezbednost i odbrana, na razvojno-istorijskom planu želi izbeći neuspeh iz 1954, kada je propao pokušaj stvaranja Evropske zajednice za odbranu. Potrebno je, međjutim, imati u vidu da aktuelni proces predstavlja novo komponovanje evropske odbrambene arhitekture zasnovane na «suparničkoj komplementarnosti» NATO i EU, tako da je neophodno jasno regulisati položaj ZEU.

Dr. Milutin Janjević

## **The Second Pillar in the Nice Treaty**

### **Summary**

The Nice Treaty introduced a number of institutional changes, necessary for the enlargement of the European Union. Other issues related to the policy of the Union, including the common foreign and security policy (“second pillar”), were discussed on the fringes of the Conference. Only a few changes of the former provisions have therefore been effected within the “second pillar”: the restrictions on the appointment of Special Representative have been amended; the conception of closer cooperation has been broadened, except with respect to questions from the military field, whereby this “pillar” has been put on the same level with the “first” and “second pillars” in which close cooperation was introduced by the Amsterdam Treaty; the quality of external activities has been increased and they have been made more transparent; parallelism between internal and external procedures has been introduced in the system of international treaties; and, in addition to strengthening EU external actions, progress has been made within European defence and security policy which has been modified, opening the question of the need to amend the Amsterdam Treaty.

The strengthening of European security and defence is in close correlation with the transfer of WEU capacities onto the European Union and the strengthening of the Union’s operative capacities and its political and military structures, as well as with the implications the process may have for the relations of the European Union with NATO. The process of the transfer of WEU competences onto the European Union has opened the problem of the exercise of democratic control over common European security and defence and ushered in, at the same time, the question of the engagement of land and naval forces in crisis situations that the member States have undertaken to make available to the WEU under the Petersberg Declaration and the choice of the field in which to develop closer cooperation within the WEU and in the relations between the WEU and the European Union and between the Union and NATO. The decision in principle to address crisis situations independently has made it incumbent on the Union to establish and develop civil and military capacities, while the

creation of the political and military structures of the European Union should be viewed in the context of making it possible for it to take independent decisions. Since the Union acquired military and strategic capacities and a command integrated in the Council of the Union, there arose a need to re-define the relations between the European Union and NATO.

European security and defence, viewed in the context of its history and development, is aimed at avoiding the 1954 fiasco of the failure to create a European defence community. However, it should be borne in mind that the current process amounts in fact to the creation of new European defence architecture, based on “rival complementariness” of NATO and the Union, so that it is necessary to regulate the WEU position clearly.