

**ЗАЈЕДНИЧКА СПОЉНА
И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА**

UDK:327:061.1

Biblid 1451-3188, 9 (2010)

Год IX, бр. 33–34, стр. 184–191

Изворни научни рад

*Владимир ТРАПАРА*¹

**СПОЉНА И БЕЗБЕДНОСНА ПОЛИТИКА
ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ ПРЕМА СПОРАЗУМУ
ИЗ ЛИСАБОНА**

ABSTRACT

The author analyses provisions related to Common Foreign and Security Policy of the European Union, as they are adopted in the Treaty of Lisbon, and compares them to the previous level of CFSP development. The accent is on the role of High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. The third part of this article is about implications of the Treaty of Lisbon changes in CFSP for Serbia and its potential membership in the EU, regarding the problem of Kosovo.

Key words: European Union, Lisbon Treaty, Common Foreign and Security Policy, High Representative, Common Security and Defence Policy, Serbia's EU membership, independence of Kosovo, negotiations.

1) САДРЖАЈ

Заједничка спољна и безбедносна политика развија се као други од три стуба Европске уније, почев од Уговора о Европској унији из 1992, познатијег као Уговор из Мастрихта. У току своје релативно кратке историје, она је развијана и унапређивана, што је формализовано изменама и допунама Уговора о Европској унији, најпре у Амстердаму 1997, а затим у Ници 2001. У току последње деценије начињен је покушај усвајања

¹ Дипломирани политиколог – специјалиста из области међународних студија, Београд.

Устава Европске уније, који је завршен неуспехом, будући да су грађани Француске, а затим и Холандије, на референдумима одбили да ратификују исти.² Но, ту се није стало и већина решења из поменутог Устава нашла се, у нешто модификованом облику, у тексту Лисабонског споразума којим се мењају и допуњују Уговор о Европској унији и Уговор о оснивању Европске заједнице (такозвани Римски уговор, који је у овом процесу преименован у Уговор о функционисању Европске уније). Лисабонски споразум потписан је од представника држава чланица ЕУ 13. децембра 2007. Ступио је на снагу тек 1. децембра 2009, након што су га ратификовале све државе чланице, према својим унутрашњим процедурама. Разлог одлагања је у томе што је у Ирској 2008. Споразум првобитно одбијен на референдуму, да би био прихваћен на новом, годину дана касније. Сматра се да је избијање светске економске кризе крајем 2008. и тежак финансијски положај у коме су се нашле неке од европских држава, укључујући и Ирску, допринео промени већинског става ирских грађана према даљем јачању ЕУ на рачун националних влада, које се овим Споразумом желело постићи. И у области Заједничке спољне и безбедносне политике, овим Споразумом уведене су одређене новине. Кључна измена коју уноси Лисабонски споразум тиче се правног статуса Европске уније. До сада је ЕУ функционисала преко своја три стуба (Европске заједнице, Заједничка спољна и безбедносна политика и Полицијска и судска сарадња у кривичним стварима), од којих су једино Европске заједнице (Европска економска заједница и Европска заједница за атомску енергију) имале својство правног лица. Лисабонски споразум напушта овакав систем, укида стубове и даје Европској унији својство правног лица. Тиме су створене и формално-правне претпоставке да Европска унија надиђе статус обичне међународне организације и потврди се као специфични консолидовани политички ентитет. Ово се одразило и на спољну и безбедносну политику, јер сада је Унија та која у међународним односима наступа као правни субјект, може да закључује међународне уговоре и буде члан међународних организација (Светске трговинске организације). Жеља потписника Лисабонског споразума да се Унији у пуном смислу омогући да на спољном плану говори „једним гласом“, добила је свој израз и у неким конкретним решењима у Споразуму.

² О процесу израде Устава ЕУ и решењима из области Заједничке спољне и безбедносне политике која су важила у периоду пре усвајања Лисабонског споразума, ради поређења, видети: Милутин Јањевић: *Спољна политика Европске уније*, ЈП Службени гласник, Београд, 2007.

Део Консолидоване верзије Уговора о Европској унији (састављене након усвајања Лисабонског споразума) у коме се на експлицитан начин уређује област Заједничке спољне и безбедносне политике, јесте Наслов 5, који гласи: „Опште одредбе о спољном деловању Уније и посебне одредбе о заједничкој спољној и безбедносној политици“.³ Најважнија конкретна новина установљена у оквиру овог Наслова јесте функција Високог представника Уније за спољне послове и безбедносну политику (у даљем тексту Високи представник). У овој функцији, коју тренутно обавља Кетрин Ештон (Catherine Ashton), сједињене су пређашње функције Високог представника за заједничку спољну и безбедносну политику и Европског комесара за спољне односе. Ово је очигледно учињено да би се повећао ниво координације европске спољне политике и повећала могућност иступања Уније на спољном плану са јединственим ставом. Задржавањем израза „Високи представник“, избегнут је мање пожељан израз „министар спољних послова“, који је био присутан у нератификованом Уставу. Високог представника, који заузима и место потпредседника Комисије, бира Савет квалификованом већином. Он председава Саветом за спољне послове, доприноси својим предлозима припреми заједничке спољне и безбедносне политике и осигурава примену одлука које усвајају Европски савет и Савет. Такође, Високи представник представља Унију у питањима заједничке спољне и безбедносне политике, води политички дијалог са трећим странама у име Уније и изражава став Уније у међународним организацијама и на међународним конференцијама. У томе му помаже Европска служба за спољно деловање (која фактички игра улогу министарства спољних послова Уније и представља још једну битну новину Лисабонског споразума) у сарадњи са националним дипломатским службама држава чланица.⁴

Унија спроводи заједничку и безбедносну политику на три начина: дефинисањем општих смерница; усвајањем одлука које дефинишу акцију Уније, став Уније и аранжмане за примену истих; јачањем систематске сарадње између држава чланица у спровођењу политике.⁵ Као и до сада, главна улога у креирању Заједничке спољне и безбедносне политике припада Европском савету и Савету. Европски савет идентификује

³ “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal C 115 of 9 May 2008”, p. 28, Интернет: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2008:115:0013:0045:EN:PDF>

⁴ *Ibid*, p. 32.

⁵ *Ibid*, p. 31.

стратешке интересе Уније, утврђује циљеве и усваја смернице о заједничкој спољној и безбедносној политици. Савет обликује заједничку и безбедносну политику и усваја одлуке неопходне за њено дефинисање и примену, на основу смерница и стратешких опредељења Европског савета; заједно са Високим представником, осигурава конзистентност деловања Уније.⁶ Док Европски савет традиционално једногласно одлучује о питањима из његове надлежности, Лисабонски споразум предвиђа да Савет може да одлучује и квалификованом већином, у следећим случајевима: када усваја одлуку која дефинише заједнички став или акцију Уније, а која се односи на стратешке интересе и циљеве Уније; када усваја такву одлуку на предлог Високог представника, који је овај поднео на захтев Савета, било да је иницијативу за тај захтев дао сам Савет или Високи представник; када усваја одлуку ради примене одлуке о ставу или акцији Уније; када поставља специјалног представника. Сваки члан Савета може да спречи гласање квалификованом већином, позивајући се на виталне интересе националне политике своје државе; у овом случају за решењем трага Високи представник, кроз консултације са државом у питању, а ако не успе, Савет може да пошаље предлог одлуке Европском савету на једногласно одлучивање. Европски савет може једногласно да одлучи да Савет може квалификованом већином да одлучује и о неким другим питањима. О процедуралним питањима, као и до сада, Савет одлучује апсолутном већином својих чланова. Иначе, у случајевима када Савет доноси одлуке једногласно, сваки члан Савета има право да се, посебном изјавом, уздржи од гласања, у ком случају одлука не обавезује његову државу у погледу примене, али и не спречава да она буде усвојена; осим уколико се на овај начин не би уздржала трећина чланова Савета или онај број чланова који представља најмање трећину становништва Уније.⁷ Високи представник редовно се консултује са Европским парламентом о заједничкој спољној и безбедносној политици и извештава исти о еволуцији исте. Европски парламент може да поставља питања Савету и да му даје препоруке, као и Високом представнику. Двапут годишње он одржава дебату о напретку у спровођењу заједничке спољне и безбедносне политике. Улогу у спољној и безбедносној политици има и Политичко-безбедносни комитет, који прати међународну ситуацију у областима које покрива заједничка спољна и безбедносна политика и даје мишљења Савету, на своју иницијативу, или на

⁶ *Ibid*, p. 31.

⁷ *Ibid*, pp. 33 i 34.

захтев Савета или Високог представника; такође, прати примену договорених политика и врши политичку контролу и стратешко усмеравање операција управљања кризама.⁸

Као и до сада, државе чланице су те које имају битну улогу у примени Заједничке спољне и безбедносне политике Уније, уз наглашену координаторску улогу Високог представника. Оне активно и безрезервно подржавају спољну и безбедносну политику Уније у духу лојалности и узајамне солидарности и слажу се са деловањем Уније у овој области.⁹ Свака држава чланица или Високи представник (сам или уз подршку Комисије), могу да скрену пажњу Савету на било које питање из области заједничке спољне и безбедносне политике.¹⁰ Државе чланице се консултују у оквиру Савета и Европског савета о свим питањима спољне и безбедносне политике која су од општег интереса и захтевају заједнички приступ, а у складу са начелом узајамне солидарности. Оне координирају своје деловање и подупиру ставове Уније у међународним организацијама и на међународним конференцијама, о чему брине Високи представник. Када Унија дефинише став о предмету који је на дневном реду Савета безбедности УН, оне државе чланице које имају место у Савету безбедности ће тражити да се позове Високи представник како би изложио став Уније.¹¹

Посебан одељак у оквиру Наслова 5 говори о Заједничкој политици безбедности и одбране. Члан 42. уређује ову област на следећи начин: „Заједничка политика безбедности и одбране је интегрални део заједничке спољне и безбедносне политике. Она обезбеђује Унији оперативни капацитет, служећи се војним и цивилним средствима. Унија може да их користи у мисијама изван Уније за очување мира, спречавање сукоба и јачање међународне безбедности у складу са начелима Повеље Уједињених нација... Заједничка политика безбедности и одбране укључује прогресивно обликовање заједничке политике одбране Уније. Ово ће водити заједничкој одбрани онда када Европски савет, делујући једногласно, о томе одлучи. Он ће у том случају да препоручи државама чланицама усвајање такве одлуке, у складу са њиховим уставним захтевима“.¹² Израз „ће водити“ уместо „може да води“, показује да су

⁸ *Ibid*, pp. 35 i 36.

⁹ *Ibid*, p. 30.

¹⁰ *Ibid*, p. 33.

¹¹ *Ibid*, pp. 34 i 35.

¹² *Ibid*, p. 38.

креатори ових измена стратешки опредељени да Европска унија једног дана постане јединствени одбрамбени ентитет. Државе чланице стављају Унији на располагање своје цивилне и војне капацитете ради примене заједничке политике безбедности и одбране. Одлуке које се односе на заједничку политику безбедности и одбране усвајају се у Савету једногласно, на предлог Високог представника или државе чланице. Уводи се и начело узајамне солидарности, чиме Унија у неку руку добија обележје савеза држава за колективну самоодбрану: „Ако је држава чланица жртва оружане агресије на својој територији, остале државе чланице према њој имају обавезу подршке и помоћи свим средствима у њиховој моћи, у складу са чланом 51. Повеље Уједињених нација“. Ово је усаглашено са обавезама које поједине чланице имају у НАТО, који остаје темељ њихове колективне одбране.¹³

Задаци у оквиру заједничке политике безбедности и одбране могу бити следећи: операције разоружања, хуманитарни и задаци спасавања, задаци војног саветовања и помоћи, спречавање сукоба и очување мира, задаци борбених снага у управљању кризама, укључујући постизање мира и пост-конфликтну рехабилитацију. О овим задацима одлучује Савет, а Високи представник осигурава координацију цивилних и војних аспеката истих.¹⁴ Европска одбрамбена агенција, потчињена Савету, бави се праћењем војних способности држава чланица и технолошког напретка на том плану.¹⁵

II) ИЗВОРИ

- “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, *Official Journal* C 115 of 9 May 2008”, <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>
- Јањевић, Милутин: *Спољна политика Европске уније*, ЈП Службени Гласник, Београд, 2007.

II) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Само усвајање Лисабонског споразума има значај за све државе које тренутно нису чланице ЕУ, а желеле би то да постану (укључујући и Србију), јер је њиме отклоњена формална препрека за повећање броја

¹³ *Ibid*, pp. 38 i 39.

¹⁴ *Ibid*, p. 39.

¹⁵ *Ibid*, p. 40.

чланица на више од 27, садржана у формули о структури појединих органа Уније, а постављена Споразумом из Нице. Пошто је та формула измењена, сада нови апликанти за чланство не морају више да брину о процедуралном застоју у оквиру саме Уније, већ више о обавезама које они имају по питању испуњења критеријума за чланство. Управо у том погледу долази до изражаја значај који за Републику Србију имају најновије измене у Заједничкој спољној и безбедносној политици Уније. Наиме, од 2008. на овамо све се интензивније помиње претпоставка да би главна препрека чланству Србије у ЕУ могао да буде спор око Косова. Тренутна политика Србије је таква да не признаје независност ове покрајине, једнострано проглашену у фебруару 2008, при чему су поједини званичници Србије више пута истакли да је никада неће признати. С друге стране, велика већина држава чланица ЕУ не само да признаје Косово као независну државу, већ истиче успостављање „добросуседских односа у региону“ (што ће рећи, односа међу независним државама које се узајамно признају) као један од услова за пријем држава Западног Балкана, па и Србије, у Унију. У време када је једнострано проглашена независност Косова, још увек је важила верзија Уговора о Европској унији усвојена у Ници, по којој Унија као таква није имала својство правног лица, па се самим тим није говорило о могућности да Унија призна Косово, већ да то по свом нахођењу раде државе чланице. Данас, пак, према Лисабонском споразуму, Унија има то својство и самим тим би могла да донесе одлуку да формално призна независност Косова. Што се то још увек није десило, последица је тога што се неколико држава чланица још увек противи једностраној сецесији Косова. Ипак, низ показатеља говори у прилог томе да је Унија, иако не формално, фактички признала Косово. Непосредно након проглашења независности, ЕУ је одаслала на Косово мисију EULEX, чији је формални задатак да се стара о спровођењу владавине закона на Косову, а фактички да помогне оно што се у теорији међународних односа зове „изградњом државе“. Европски парламент је (мада његове одлуке нису обавезујуће) донео две резолуције којима се позивају и храбре све државе чланице ЕУ да признају Косово. Такође, најновије изјаве Високог представника Кетрин Ештон говоре у томе да она недвосмислено посматра Косово као независну државу.¹⁶ Након усвајања Резолуције у Генералној скупштини УН о Саветодавном мишљењу Међународног суда правде о легалности проглашења независности Косова, чији су текст усагласили Србија и Европска унија, отворила се

¹⁶ Интернет: <http://www.blic.rs/Vesti/Politika/208162/Ketrin-Eston-razgovarala-sa-Tacijem>.

могућност преговора између Београда и Приштине о питањима која не задиру у статус покрајине. То је и дало повода Кетрин Ештон за најновију дипломатску иницијативу. Но, позиције са којих би стране ушле у ове преговоре, фундаментално се разликују – док Србија не жели да разговара о статусу, сматрајући да је он Резолуцијом 1244 ГС УН решен као суштинска аутономија у оквиру Србије, дотле косовски Албанци такође не желе да разговарају о статусу, али зато што је он за њих решен у фебруару 2008, проглашењем независности. Све указује на то да је позиција ЕУ, односно Кетрин Ештон као њеног Високог представника, далеко ближа ставу Приштине, те да ће се пре или касније, независно од тога како се буду одвијали преговори о неким споредним питањима, питање ревизије става Србије према независности Косова наћи на дневном реду, највероватније као један од услова за пријем Србије у Унију.