

Žaklina NOVIČIĆ<sup>1</sup>

UDK: 341.11:061.1  
Bibliid 0025-8555, 62(2010)  
Vol. LXII, br. 3, str. 397–417  
Izvorni naučni rad  
Avgust 2010.

### NOVINE U SPOLJNOJ I BEZBEDNOSNOJ POLITICI EVROPSKE UNIJE POSLE UGOVORA IZ LISABONA

#### APSTRAKT

Ovaj tekst se bavi institucionalnim novinama koje su uvedene Lisabonskim ugovorom u oblast spoljne i bezbednosne politike EU. „Stubovska” struktura EU je ukinuta, ali i dalje *de facto* važe jednoglasnost i druge glavne odlike međuvladine procedure odlučivanja. To je glavno strukturalno ograničenje jedinstvenog i jasnog evropskog nastupa na međunarodnoj sceni. Novina je neka vrsta prezidencijalizacije (personalizacije) oblasti u novim poslovima Predsednika Evropskog saveta i Visokog predstavnika Unije za spoljnu i bezbednosnu politiku. Uvedene su nove procedure i strukture i u oblast Zajedničke bezbednosne i odbrambene politike EU. Posebne nade eurokrate ulažu u tekući proces formiranja nove Evropske službe spoljne akcije, kao *de facto* nove diplomatske službe EU. Ipak, glavni paradoks lisabonskog aranžmana ostaje to što on treba da legitimiše dalju evropsku integraciju preko spoljnopolitičkog uspeha, a istovremeno je sama Evropa podeljena oko niza pitanja unutrašnje kao i spoljne politike, i to u vreme višestruke globalne finansijske i ekonomske krize.

*Ključne reči:* Evropska unija, Zajednička spoljna i bezbednosna politika, prezidencijalizacija (personalizacija) spoljne politike, Zajednička bezbednosna i odbrambena politika, Evropska služba spoljnih poslova, „zajednička diplomatska kultura”.

#### 1. UVODNE NAPOMENE

O d samog početka evropske integracije ideja ujedinjenja Evrope i stvaranja evropske federacije sukobljavala se jakom orijentacijom nacionalnih država usmerenom, uglavnom, ka unutrašnjem nivou i neophodnosti rekonstrukcije. U suprotnom smeru je delovala moćna politička

---

1 Žaklina Novičić, istraživač-saradnik, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd, e-mail adresa: zaklina@diplomacy.bg.ac.rs

prinuda za uspostavljanje zajedničke spoljne i odbrambene politike koju je proizvodila sovjetska pretnja u kontekstu hladnog rata. Kao sila zaštitnica Zapadne Evrope, SAD su vršile poseban pritisak da Evropa suštinski doprinese zajedničkoj transatlantskoj odbrani, što se činilo privlačnim i kao način ostvarenja integrisanog i kontrolisanog razoružanja Nemačke. *Evropeizacija* industrije uglja i čelika izvršena osnivanjem Evropske zajednice za uglj i čelik (*European Coal and Steel Community*, 1951) bila je, stoga, važna kako u pogledu ekonomije tako i razoružanja. Planirano formiranje Evropske odbrambene zajednice (*European Defence Community*), tj. integracija na bezbednosno-političkom nivou i stvaranje evropskih oružanih snaga sa presudnim uticajem Francuske i Nemačke nije, međutim, uspelo zbog odbijanja francuskog parlamenta. Istovremeni pokušaj stvaranja političke unije, tj. Evropske političke zajednice (*European Political Community*), takođe je propao još tokom pregovora i bio je odložen na neodređeno vreme.

Odbacivanje Evropske odbrambene zajednice i neuspeh Evropske političke zajednice jasno su pokazali da se evropska federacija ne može odmah ostvariti. Zato je nastavljena ekonomska integracija sa ciljem da kao njen rezultat dođe i do praktične nužnosti političke *komunitarizacije*. Taj funkcionalni pristup bio je osnov potpisivanja Rimskih ugovora 1957. kojima su formirane još dve zajednice: Evropska zajednica za atomsku energiju (*European Atomic Energy Community*) i Evropska ekonomska zajednica (*European Economic Community*). Narednih pet decenija dalje je razvijana struktura današnje Evropske unije koja je, delom, adaptirana prema strukturi države. Prvi politički korak na tom putu predstavljala su redovna okupljanja ministara inostranih poslova počev od 1970. godine. Prva velika ugovorna revizija u vidu „Jedinstvenog evropskog akta” iz 1986. godine, pokazala je volju da se još jednom pokuša sa prvobitnim ciljem političkog ujedinjenja Evrope. Tada je uvedena Evropska politička saradnja (*European Political Cooperation*) zasnovana na međuvladinoj (dakle, ne na nadnacionalnoj) proceduri, a istovremeno je i formalno institucionalizovan Evropski savet, sastavljen od šefova država i vlada, kao kormilar opštih političkih kontura dalje evropske integracije.

Ugovor iz Mاستrihta 1992. godine uveo je integraciju u novu fundamentalnu fazu razvoja osnivanjem Evropske unije sastavljene od postojećih zajednica dopunjenih sa dva vida međuvladine saradnje: u oblasti spoljne politike i bezbednosti, i u oblasti pravosuđa i unutrašnjih poslova, što je zajedno predstavljalo tzv. tri stuba Unije. Ugovor iz Amsterdama 1997. godine dalje je proširio nadležnosti EU a njime se, između ostalog, uvodi i nova funkcija Visokog predstavnika za zajedničku spoljnu i bezbednosnu politiku

(*High Representative for Common Foreign and Security Policy*). Ugovor iz Nice 2001. godine proklamuje (putem deklaracije) početak projekta stvaranja evropskog ustava kao cilj daljeg razvoja integracije. Ugovor o ustavu za Evropu, koji je finaliziran 2004. godine predviđao je, između ostalih promena, i uvođenje funkcije ministra spoljnih poslova Unije. Evropski ustav nije prošao na svim nacionalnim referendumima tokom 2005. godine, posle čega nastupa faza nesigurnosti u pogledu dalje sudbine i razvoja EU, ili tzv. „faza refleksije“. Pročišćen od ustavne terminologije, u novom procesu ugovorne revije nastaje novi, tzv. reformski ugovor – Ugovor iz Lisabona koji je, posle inicijalnih neuspeha i ponovljenih ratifikacija konačno stupio na snagu početkom decembra prošle godine.

Lisabonski ugovor odbacuje ustavni koncept i napušta terminologiju koja se obično koristi na nivou države ali, bez obzira na to konstitucionalno povlačenje unazad u odnosu na Ustav Evrope, Lisabonski ugovor se smatra najdalekosežnijom reformom osnivačkih ugovora EU od Ugovora iz Maastrichta na ovamo.<sup>2</sup> Iako je odbačen naziv ministra spoljnih poslova Unije i zadržan nešto izmenjeni (bez odrednice „zajednička“) naziv za Visokog predstavnika Unije za spoljne poslove i politiku bezbednosti (*High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*), najbitnijim promenama označavaju se upravo promene u ovoj oblasti, koje se ne iscrpljuju u toj novoj funkciji, već obuhvataju, u najkraćem, i uvođenje funkcije stalnog Predsednika Evropskog saveta, novine u regulisanju zajedničke politike bezbednosti i odbrane kao dela zajedničke spoljne i bezbednosne politike Unije, i formiranje Evropske službe spoljnih poslova. Osnovni cilj promena u ovoj oblasti bio je da se Uniji omogući veća koherentnost, povezanost i uopšte *identitet* u odnosima prema spoljnjem svetu, tj. da se stvore institucionalne mogućnosti da Evropa „govori jednim glasom“ na međunarodnoj sceni.<sup>3</sup> Da li su postavljene institucionalne pretpostavke adekvatne za postizanje takvog cilja, i kako razvoj u tom kontekstu može da se očekuje u narednom periodu, pokazaće dalja analiza u ovom tekstu.

---

2 Za analizu osnovnih razlika između „Ustava Evrope“ i Lisabonskog ugovora videti presudu nemačkog Saveznog ustavnog suda o ustavnosti Lisabonskog sporazuma od 30. juna 2009: BVerfG, 2 BvE 2/08 vom 30.6.2009, Absatz-Nr. (1–421), Internet, 8/8/2009: [http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630\\_2bve000208.html](http://www.bverfg.de/entscheidungen/es20090630_2bve000208.html).

3 „Jedan glas“ ili „jedan telefonski broj“ Evrope je replika čuvenog citata koji se pripisuje bivšem američkom državnom sekretaru Henriju Kisindžeru (*Henry Kissinger*): „Koga da pozovem kada hoću da razgovaram sa Evropom?“

## 2. INSTITUCIONALNE PRETPOSTAVKE

Saradnja država članica EU u oblasti spoljne politike i bezbednosti Ugovorom iz Mاستrihta je konstituisana kao relativno poseban, nezavisan deo EU u kome se primenjuje postupak odlučivanja značajno različit od komunitarnog modela, i u kome se usvajaju odluke specifične pravne prirode.<sup>4</sup> Do usvajanja Lisabonskog ugovora, osnovna karakteristika procesa odlučivanja u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike (*Common Foreign and Security Policy*) bila je apsolutna dominacija institucija u kojima su predstavljene države članice: Evropskog saveta i Saveta. U ovoj oblasti ne deluju svi glavni organi EU, a u ulozi stalnih organa pojavljuju se i novi oblici institucionalnog delovanja, npr. Visoki predstavnik za spoljnu politiku, a ugovor otvara i mogućnost za formiranje *ad hoc* organa. Visoki predstavnik ujedno je bio i generalni sekretar Saveta, centralnog organa odlučivanja koji donosi odluke kojima se sprovode i operacionalizuju zaključci usvojeni u Evropskom savetu. Posebno istaknutu ulogu imalo je predsedništvo Saveta, koje predstavlja Uniju u ovoj oblasti, odgovorno je za sprovođenje odluka, i u tom svojstvu zastupa stavove Unije u međunarodnim organizacijama i na

---

4 U ranijim periodima postojanja „stubovske strukture“ EU, doktrina je identifikovala bitne razlike između evropskih zajednica koje predstavljaju oblast integracije, sa jedne strane, i druga dva stuba (gde pored spoljne politike i bezbednosti spada i policijska i pravosudna saradnja u krivičnim stvarima) koji predstavljaju oblast saradnje, na taj način što je navodila *naddržavni* karaktera ovih prvih koji se ogleda u sledećim karakteristikama: a) u procesu odlučivanja učestvuju, a u određenim situacijama i odlučuju ili saodlučuju, organi u kojima nisu predstavljene države članice, a to su Evropski parlament i Komisija; b) osnovni princip odlučivanja u organu u kome jesu predstavljene države – Savetu – jeste većinsko glasanje i ponderisanje glasova; odluke ovako donete obavezuju sve države bez obzira na to kako su glasale; c) odluke institucija ne obavezuju samo države, već stvaraju prava i obaveze i za fizička i pravna lica; d) obavezna nadležnost pravosudnih organa za rešavanje sporova iz domena komunitarnog prava i obavezujući i konačni karakter njihovih presuda. Suprotno tome, u druga dva stuba saradnje važe sledeća pravila: a) dominacija organa u kojima su predstavljene države – Saveta – u odnosu na Komisiju i Parlament; b) dominacija principa jednoglasnosti; c) odluke obavezuju samo države; d) odsustvo pravosudne kontrole. Ovoj klasifikaciji razlika između oblasti integracije i oblasti saradnje u EU prigovara se to što ona zanemaruje ono što je zajedničko različitim komponentama EU, a to su: jedinstveni ciljevi; jedinstveni institucionalni mehanizam; zajedničke vrednosti i principi; jedinstveno članstvo i jedinstveni postupak izmene i dopune osnovačkih ugovora. Navedeno prema: Vesna Knežević-Predić i Zoran Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2009, str. 19. Uprkos prigovorima, ova klasifikacija najbolje odražava razlike između komunitarnog nivoa i nivoa međuvladine saradnje, i služi kao pogodno analitičko sredstvo.

međunarodnim konferencijama. Komisija je u ovoj oblasti potpuno uključena u sve aktivnosti, ali se ovde ne pojavljuje kao „čuvar pravnog sistema“ niti poseduje monopol inicijative u procesu odlučivanja. Evropski parlament ovde ima drugorazrednu ulogu i ograničena ovlašćena: on se samo obaveštava i konsultuje (savetodavna nadležnost), a ima pravo i da postavlja pitanja i daje preporuke Savetu, ali bez mogućnosti odlučivanja. Sud pravde nema nadležnost u oblasti zajedničke spoljne i bezbednosne politike, i to je najveće odstupanje od komunitarnog modela odlučivanja.

Lisabonski ugovor je poništio „stubovsku“ strukturu EU i time otklonio razlike u ovlašćenjima koje institucije EU uživaju u različitim oblastima delovanja. Oblast spoljne i bezbednosne politike regulisana je Naslovom V Ugovora o EU, koji sadrži Opšte odredbe o spoljnoj aktivnosti Unije i Specifične odredbe o Zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici. Oblast spoljne i bezbednosne politike je sada smeštena pod okrilje šire oblasti – tzv. spoljne aktivnosti Unije (Peti deo Ugovora o funkcionisanju EU), gde spadaju, pored nje, i zajednička trgovinska politika i saradnja sa trećim zemljama i humanitarna pomoć. Međutim, u nameri da ukažu da i dalje postoji bitna razlika između ovlašćenja EU u oblasti spoljne politike i bezbednosti i ostalih oblasti spoljnje aktivnosti, tvorci Ugovora su se opredelili da samo ovu prvu oblast uredi Ugovorom o EU (ne dakle i Ugovorom o funkcionisanju EU), a sam ugovor o EU naglašava da Zajednička spoljna i bezbednosna politika podleže posebnim pravilima i procedurama. Zbog toga se može reći da, iako se ukidaju „stubovi“ EU, ne dokida se bitna razlika u ovlašćenjima koje institucije imaju u različitim oblastima delovanja.<sup>5</sup>

Najnovije izmene odredaba o ovoj oblasti ne menjaju, dakle, suštinski prirodu odnosa između EU i država članica. Zajedničku spoljnu politiku i bezbednost i dalje definišu i sprovode Evropski savet i Savet odlučujući po principu jednoglasnosti, osim ako je ugovorima izričito propisano drugačije. Ugovor i dalje izričito isključuje mogućnost usvajanja zakonodavnih akata u ovoj oblasti, ali donekle menja tip akata koje institucije u ovoj oblasti usvajaju. Ranije je Ugovor o EU propisivao da Savet usvaja principe i opšte smernice, zajedničke strategije, zajedničke akcije i zajedničke stavove, a sada on navodi da EU definiše opšte pravce aktivnosti u ovoj oblasti i usvaja odluke kojima utvrđuje: akcije koje vodi EU, stavove EU i načine sprovođenja tih akcija i stavova.<sup>6</sup>

5 Vesna Knežević-Predić i Zoran Radivojević, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, op. cit., str. 74.

6 Uporediti ex-član 12 iz naslova V Ugovora o osnivanju EU, i sadašnji član 25 Ugovora o EU.

Novina je to što je Evropski savet prvi put dobio ovlašćenje da donosi obavezujuća akta koja, iako nisu zakonodavnog karaktera, obavezuju u celini i neposredno onoga kome su upućena. Aktom te vrste Evropski savet bira, na primer, Visokog predstavnika za spoljne poslove i politiku bezbednosti. Treba naglasiti i to da je u vrlo uskoj oblasti uspostavljena mogućnost pravosudne kontrole delovanja EU. Naime, nadležnost Suda pravde EU se i dalje izričito isključuje u odnosu na odredbe o spoljnoj i bezbednosnoj politici, ali su uvedena dva uska izuzetka od tog pravila.<sup>7</sup>

Evropski savet je ojačao položaj, posebno uvođenjem funkcije Predsednika Evropskog saveta umesto dosadašnjeg predsedavajućeg koji se po sistemu rotacije menjao na svakih šest meseci sa promenom države koja predsedava Savetom. Predsednika iz reda svojih članova bira Evropski savet na period od dve i po godine, uz mogućnost ponovnog izbora. Izbor se vrši kvalifikovanom većinom glasova država članica, a ova dužnost je nespojiva sa nacionalnim funkcijama čime se iz kruga potencijalnih kandidata eliminišu aktuelni šefovi država i vlada, inače članovi Evropskog saveta. Ovlašćenja Predsednika uglavnom su proceduralne i reprezentativne prirode: on predsedava Evropskim savetom i rukovodi njegovim radom, priprema sastanke i obezbeđuje kontinuitet rada, podstiče koheziju i konsenzus u njemu, podnosi izveštaje Parlamentu i predstavlja Uniju u zajedničkoj spoljnoj politici i bezbednosti.

Novina je i učešće Visokog predstavnika za spoljne poslove i politiku bezbednosti na sastancima Evropskog saveta, koji ga i imenuje na tu funkciju i razrešava uz saglasnost Komisije. Novina je i to što Visoki predstavnik sada postaje i deo sastava Komisije kao njen potpredsednik, čime treba da se prevaziđe raniji dualizam između ove funkcije i funkcije komesara zaduženog za spoljnu politiku EU. Kao član Saveta, on predsedava sednicama novoustanovljenog Saveta za spoljne poslove, jednom od formacija Saveta ministara EU, koji razrađuje spoljnu aktivnost Unije na osnovu strateških smernica Evropskog saveta i obezbeđuje doslednost međunarodne aktivnosti Unije. Visoki predstavnik se tako pojavljuje u trostrukom svojstvu: kao Visoki predstavnik za spoljnu politiku i bezbednost, kao potpredsednik Komisije, i kao predsedavajući Saveta za spoljne poslove. Njegov zadatak je da vodi Zajedničku spoljnu politiku i politiku bezbednosti, i da svojim predlozima

---

7 Izuzeci se odnose na nadzor nad poštovanjem člana 40 Ugovora o EU, i na zakonitost odluka kojima se uvode ograničavajuće mere za fizička i pravna lica na bazi odredaba o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici (član 24.1 Ugovora o EU, i član 275 Ugovora o funkcionisanu EU).

doprinosi njenom razvoju i sprovođenju u okviru mandata Saveta. Zajedno sa državama članicama, nadležan je za sprovođenje u delo te politike, a sa njima i Komisijom deli nadležnost za iniciranje predloga odluka u ovoj oblasti.

Uvođenje novih funkcija Predsednika Evropskog saveta i Visokog predstavnika u ovoj oblasti treba da doprinesu jedinstvenijem i koherentnijem nastupu prema spolja, većoj „vidljivosti“ i kontinuitetu spoljne politike EU, na taj način što *personalizuju* spoljnopolitičko delovanje Unije i političku odgovornosti za njen dalji razvoj u tom kontekstu. Zapravo se može reći da je glavna odlika lisabonske reforme u ovoj oblasti to što je izvršena, na neki način, prezidencijalizacija (*presidentialization*) oblasti putem nove funkcije Predsednika Saveta EU i preoblikovane funkcije Visokog predstavnika za spoljne poslove i politiku bezbednosti.

Na temelju Lisabonskog ugovora, desetak dana pre njegovog stupanja na snagu, evropski lideri izabrali su za prvog predsednika Evropskog saveta bivšeg belgijskog premijera Hermana Van Rompeja (*Herman Van Rompuy*), dok je na mesto neformalnog šefa diplomatije došla Britanka Ketrin Ešton (*Catherine Ashton*) koja je ubrzo krenula u formiranje Evropske diplomatske službe.<sup>8</sup> Naime, Lisabonskim ugovorom uvodi se Evropska služba za spoljnu akciju ili služba spoljnih poslova (*European External Action Service, EEAS*) kao *de facto* ministarstvo spoljnih poslova i diplomatska služba Unije.<sup>9</sup> Ogromna mašinerija stajaće na raspolaganju Visokom predstavniku, a činiće je službenici odgovarajućih odeljenja Generalnog sekretarijata Saveta i Komisije, kao i osoblje nacionalnih diplomatskih službi. Propisano je da ona zadatke obavlja u saradnji sa službama država članica, i da njenu organizaciju i način funkcionisanja svojom odlukom naknadno odredi Savet na predlog Visokog predstavnika, posle konsultovanja Parlamenta i odobrenja Komisije. Savet je odluku doneo krajem juna ove godine, i formiranje diplomatske službe EU, koje je u toku, treba da se okonča krajem ove godine, a sva mesta treba da budu popunjena do kraja naredne godine.

### 3. ZAJEDNIČKA POLITIKA BEZBEDNOSTI I ODBRANE

I ova oblast politike EU doživela je promene sa Lisabonskim ugovorom. Zajednička politika bezbednosti i odbrane (*Common Security and Defence*

---

8 Da ostavimo, ovom prilikom, po strani razočaranost čak i liberalnih evropskih krugova izborom „bledih ličnosti na slabim pozicijama“. Više u: Sholto Byrnes, “Herman Van who?“, *Gardian*, November 20, 2009.

9 Član 27.3 Ugovora o EU.

*Policy*) predstavlja integralni deo Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU. Njen razvoj je pokrenut 1998. godine francusko-britanskom Deklaracijom iz Svetog Maloa koja predstavlja izjavu o budućem razvoju evropske politike bezbednosti i odbrane, dok Ugovor iz Amsterdama unosi u tekst Ugovora o EU opredeljenost za postepeno utvrđivanje politike zajedničke odbrane EU koja će „voditi zajedničkoj odbrani čim Evropski savet jednoglasno donese odluku o tome“.<sup>10</sup> Tu opredeljenost preuzima i potvrđuje i Lisabonski ugovor unoseći u ovu oblast dalje organizacione novine.<sup>11</sup> Bezbednosna saradnja je preimenovana iz „evropske“ u „zajedničku“, što označava viši nivo ambicija u ovoj oblasti. Cilj Zajedničke politike bezbednosti i odbrane jeste obezbeđenje operativne sposobnost EU za izvođenje civilnih i vojnih misija. U pogledu operativnih sposobnosti, Lisabon prvi put uključuje u Ugovor o EU proširenu listu Peterburških zadataka, koja sada obuhvata, uz tradicionalne operacije kao što su humanitarne misije, misije spašavanja, misije stvaranja i nametanja mira, operacije upravljanja krizama, i operacije zajedničkog razoružavanja, vojnog savetovanja i pomoći i operacije protiv terorizma.<sup>12</sup>

Lisabonski ugovor uključuje u Ugovor o EU prvi put i odredbe o Evropskoj obrambenoj agenciji (*European Defence Agency, EDA*),<sup>13</sup> koju su države članice formirale još 2004. godine. Kao zadatke ove agencije, Ugovor propisuje ocenu vojnih sposobnosti država članica za izvršenje propisanih obaveza; rad na harmonizaciji operativnih potreba i utvrđivanje efikasnih i kompatibilnih postupaka nabavke; predlaganje multilateralnih projekata za realizaciju ciljeva postavljenih u skladu sa vojnim kapacitetima, i staranje o usklađenosti programa koje sprovode države članice kao i upravljanje programima specifične saradnje; pružanje podrške istraživanjima u oblasti odbrane, koordinacije i planiranje zajedničke aktivnosti u toj oblasti; doprinos identifikaciji i sprovođenju korisnih

---

10 Više o razvoju Zajedničke politike bezbednosti i odbrane EU u: Svetlana Đurđević-Lukić, „Deset godina Evropske bezbednosne i odbrambene politike i promene ustanovljene Lisabonskim sporazumom“, *Vojno delo*, br. 4/2010.

11 Ovu oblast regulišu odredbe članova 42-46 konsolidovane verzije Ugovora o EU.

12 Peterburški zadaci predstavljaju listu vojnih i bezbednosnih prioriteta formulisano 1992. godine od strane Zapadnoevropske unije (*Western European Union*). Neki od tih zadataka uključeni su u Ugovor o EU putem Ugovora iz Amsterdama koji je stupio na snagu 1999. godine, kada je i većina aktive Zapadnoevropske unije prebačena na EU. Zapadnoevropska unija, nastala 1948. godine imala je ugovoreni rok trajanja na 50 godina, zbog čega, kao i zbog novog razvoja u oblasti evropske politike bezbednosti i odbrane, predstavlja relikv prošlosti.

13 Član 45 Ugovora o EU.



mera za jačanje industrijske i tehnološke baze u sektoru odbrane. Ugovor, međutim, ne precizira kako će Agencija izvršavati ove zadatke, te ostaje otvoreno pitanje kako će, na primer, ona procenjivati vojne sposobnosti država članica, na osnovu kojih kriterijuma će to raditi, i kako će biti sigurna u to da će države članice ispunjavati njene preporuke. Biće interesantno posmatrati razvoj u ovoj oblasti s obzirom na osetljivost pitanja odbrane. Tome treba dodati i činjenicu da ne postoji saglasnost među državama članicama o samom karakteru pristupa ovim pitanjima: Agencija i neke članice forsiraju pristup zasnovan na sposobnostima (*capability-based approach*), dok postoje i one koje pristup zasnivaju na pretnjama (*threat-based approach*), što može da stvori procene koje međusobno nisu kompatibilne.<sup>14</sup>

Dalje, Lisabonski ugovor uvodi i *klauzulu solidarnosti* i *klauzulu uzajamne odbrane*,<sup>15</sup> pri čemu ova prva obavezuje države članice na uzajamnu pomoć i podršku u slučaju terorističkog napada ili prirodne katastrofe, a ova druga ih obavezuje da ponude pomoć u slučaju da neka od njih bude žrtva oružane agresije na svoju teritoriju. Međutim, Ugovor izričito kaže da ove klauzule ne utiču na nacionalne politike odbrane država članica, njihovu neutralnost ili pripadanje savezima. Ugovor potvrđuje i to da je NATO osnova kolektivne bezbednosti njegovih članica. Obe klauzule pokrivaju čitav spektar scenarija koji mogu zahtevati od država članica da obezbede uzajamnu pomoć, ali odluku o vrsti pomoći ostavlja državama članicama. Ugovor reguliše i pravnu formulu za proceduru upotrebe civilnih i vojnih sredstava unutar teritorije država članica EU na zahtev pojedinačne članice i sa odobrenjem organa EU nadležnih u oboj oblasti.

Novina o kojoj se najviše raspravljalo u vezi sa politikom odbrane i bezbednosti EU u fazi njene formulacije i ratifikacije jeste „stalna strukturirana saradnja“ (*Permanent Structured Cooperation*).<sup>16</sup> U osnovi, ovaj koncept predviđa mogućnost bliže saradnje za one države članice koje su voljne i sposobne da preuzmu veće napore u oblasti vojnih kapaciteta. Zato se ovaj koncept, sa jedne strane, osporavao kao nepotrebno dupliranje NATO-a, dok se sa druge strane hvalio „prodor“ koji se njime čini ka većim i boljim kapacitetima EU. Sam koncept i način na koji je regulisan Ugovorom o EU ne tiče se,

---

14 Više u: Christian Mölling, “ESDP after Lisbon: More coherent and capable?”, *CSS Analyses in Security Policy*, Center for Security Studies (CSS) ETH Zurich, Vol. 3, No. 28, February 2008, pp. 2-3.

15 Član 220 Ugovora o funkcionisanju EU i član 42 Ugovora o EU.

16 Član 46 Ugovora o EU i Protokol br. 15.

međutim, operativnih misija, i on ne sadrži obavezu za upotrebu vojnih trupa ili obavezu uzajamne odbrane. Niti je državama učesnicama u ovom obliku bliže saradnje dozvoljeno da pokreću misije iz oblasti Zajedničke politike odbrane i bezbednosti bez jednoglasne odluke Saveta. Ovde se radi o tome da je cilj „stalne strukturirane saradnje“ da unapredi operativne sposobnosti EU kroz saradnju manjeg broja država članica koje su sposobne i voljne za to. Ipak, mnoge odredbe o ovom konceptu ostaju nejasne, što se posebno odnosi na vrstu saradnje u smislu sadržaja, ishoda, i samih učesnika. U pogledu učesnika, ovaj vid saradnje će funkcionisati na *opt out* bazi, dakle nema obaveze učešća nego je saradnja otvorena za države koje ispune dva kriterijuma: imaju volju da nastave da „intenziviraju“ razvoj svojih vojnih sposobnosti kroz razvoj nacionalnih doprinosa i učešće u odgovarajućim vojnim nastojanjima; i sposobne su da skupe dovoljno kapaciteta ili na nacionalnom nivou ili kao deo multilateralnih vojnih grupa, koji su strukturirani, na taktičkom nivou, u vidu borbene grupe.

Od uvođenja Evropske politike bezbednosti i odbrane (ESDP), i posebno od pokretanja prve misije iz ove oblasti 2003. godine (u BiH) što se označava operativnim početkom evropske politike bezbednosti i odbrane, do danas je EU pokrenula 22 operacije od kojih je 13 još uvek aktivno. Karakter i veličina ovih misija je različit, od onih koje sadrže samo po 15 službenika u cilju pomoći u reformi bezbednosti (npr. misija u Gvineji Bisao), do misije u Bosni i Hercegovini koja je u jednom trenutku brojala oko 7 hiljada pripadnika (reducirano na 2 i po hiljade 2007. godine). Samo šest od tih misija bilo je vojne prirode, sedam njih je bilo policijske prirode, četiri su bili pogranične misije, jedna misija planiranja, tri su misije vladavine prava (uključujući EULEX na Kosovu), tri su monitoring misije, dve misije pomoći i dve misije za reformu sektora bezbednosti.<sup>17</sup>

Ne može se reći da postoji saglasnost u oceni efikasnosti, prirode i karaktera nevedenih misija. Sa jedne strane, razvoj u ovoj oblasti se ocenjuje kao iznenađujuće impresivan, značajan i veoma brz, i u tom kontekstu se posebno ističe broj, obim i globalni obuhvat vojnih i civilnih misija EU. Sa druge strane se ocenjuje da su ukupna dostignuća u ovoj oblasti ograničenih beneficija i uticaja. Ocene variraju od onih koji pozdravljaju „supersilu u nastajanju“, do onih koji govore o „inherentnoj uzaludnosti napora EU“.<sup>18</sup>

---

17 Anand Menon, “Empowering paradise? The ESDP at ten“, *International Affairs*, vol 85, no 2, 2009, p. 229.

18 Asle Toje, “The consensus expectations gap: explaining Europe’s ineffective foreign policy“, *Security Dialogue*, vol. 39, no. 1, 2008, p. 122.

Kritičari tvrde da evropska politika bezbednosti i odbrane predstavlja „skretanje sa pravog puta“ i da ona pretila da potkopa, pre nego da ojača, evropsku sposobnost da igra značajnu ulogu kao globalna vojna sila, dok drugi pozdravljaju „politički projekt bez presedana“ i „vojnu revoluciju“ kojom se EU uputila „pravo na put ka autonomiji u pitanjima odbrane“.<sup>19</sup>

#### 4. EVROPSKA SLUŽBA ZA SPOLJNE POSLOVE

Novi ugovor o EU otvorio je mogućnost za uspostavljanje Evropske službe spoljnih poslova (u daljem tekstu ESSP), koja će se sastojati od službenika Komisije i Saveta, kao i od diplomata država članica, i koja će delovati pod autoritetom Visokog predstavnika, a sa prvenstvenim ciljem da ojača koherentnost spoljne aktivnosti EU, tj. njenih akcija na međunarodnoj sceni. Na osnovu procedure predviđene Lisabonskim ugovorom, i nakon dobijene saglasnosti država članica, Visoka predstavnica Ketrin Ešton je podnela Savetu i Parlamentu nacrt odluke o organizaciji i funkcionisanju ESSP. Posle izjašnjavanja Parlamenta (procedura konsultovanja) i obezbeđenog konsenzusa u Komisije, Savet je krajem juna usvojio taj predlog. Proces usvajanja odluke o organizaciji i funkcionisanju ESSP pokazuje, međutim, sukobe interesa između država članica i institucija EU, kao i između samih institucija ili samih država članica, oko postizanja što bolje pozicije, institucionalne i budžetske, u okviru mogućnosti stvorenih Lisabonskim ugovorom.

Stvaranje zajedničke diplomatske službe odslikava i preformulisanoj poziciji Visokog predstavnika, koji istovremeno nosi još „dva šešira“: potpredsednik je Komisije i predsedavajući novog Saveta za spoljne poslove. U liku Visokog predstavnika za spoljnu i bezbednosnu politiku, i u sastavu ESSP izražena je interakcija između dve evropske institucije u oblasti spoljne politike: Komisije i Saveta. Službenici ovih dveju institucija EU i do sada su bili aktivno uključeni u formulisanje i sprovođenje spoljnih aktivnosti EU, pre svih to su Generalni direktorat Komisije za spoljne poslove i razne službe Generalnog sekretarijata Saveta.<sup>20</sup> Ovakav sastav ESSP, koji pored službenika institucija EU čine i diplomate država članica, trebalo je da predstavlja novinu koja odslikava uverenje da diplomatija, iako predstavlja tradicionalni domen državne suverenosti i međuvladinog modela saradnje, može da uključi i elemente funkcionalnog,

---

19 Navedeno prema: Anand Menon, „Empowering paradise?, The ESDP at ten“, op. cit., p. 227.

20 U Komisiji je to Generalni direktorat za spoljne odnose Komisije ili tzv. *DG Relex*. U okviru Saveta više službi se odnosi na spoljnu politiku: Generalni sekretarijat, Politička jedinica, Direktorat za upravljanje krizama i planiranje, itd.

komunitarnog metoda rada. Posebna nada postoji da institucionalizovana saradnja između diplomata država članica može da generiše „*de facto* solidarnost“ i da dovede do pojavljivanja „zajedničke diplomatske kulture“. <sup>21</sup>

Lisabon ne utiče suštinski na promenu u pogledu procedure odlučivanja u spoljnim odnosima. O spoljnoj i bezbednosnoj politici i dalje će uglavnom odlučivati jednoglasno Savet (i Evropski savet), a ono što je i do sada spadalo u područje spoljnih odnosa EU i dalje će voditi Komisija (trgovina, spoljni programi pomoći, i sl). Međutim, treba istaći da Lisabonski ugovor predviđa i mogućnost glasanja kvalifikovanom većinom u oblasti spoljne politike i bezbednosti, što se odnosi na situaciju kada se usvaja odluka kojom se definiše akcija ili stav Unije, na predlog Visokog predstavnika koji sledi za posebnim zahtevom Evropskog saveta (na njegovu sopstvenu inicijativu ili inicijativu visokog predstavnika). <sup>22</sup>

Tokom usvajanja odluke o organizaciji i funkcionisanju EEAS do javnosti su dopirale informacije o različitim viđenjima i interesima u vezi sa novom diplomatskom službom EU. Neformalni pregovori o nekim aspektima ovog posla započeli su i pre stupanja na snagu Lisabonskog ugovora. Krajem oktobra 2009. usvojen je izveštaj Evropskog saveta koji izražava široki konsenzus o ključnim stvarima vezanim za EEAS. <sup>23</sup> Tada je jedan od predloga bio da EEAS bude služba *sui generis* prirode, odvojena od sekretarijata i Komisije i Saveta; da strukture kriznog menadžmenta budu integrisane u novu službu iako bi zadržale suštinski međuvladinu prirodu; da EEAS ima stratešku ulogu u programima finansiranja i instrumentima pomoći (i razvoja); i da se ne pravi razlika između osoblja iz tri izvora (države članice, Savet, Komisija) posebno u pogledu raspodele zadataka i uslova rada.

Sa druge strane, uticaj Komisije na novu diplomatsku službu se očitavao kroz uticaj njenog predsednika Barosa (*José Manuel Barroso*), koji je u međuvremenu potvrdio i drugi mandat, na postavljanje bliskih saradnika na važna nova mesta. <sup>24</sup> Osim sopstvenog uticaja, smatra se da mu je u tome

---

21 Maxime Lefebvre and Christophe Hillton, “The European Action Service: towards a common diplomacy?“, *European Policy Analysis*, Swedish Institute for European Policy Studies, Issue 6, June 2010, p. 2.

22 Član 31.2 Ugovora o EU.

23 *Presidency Report to the European Council on the European External Action Service*, 14930/09, 23 October 2009.

24 Baroso je uspeo da postavi bivšeg šefa kabineta *João Vale d’Almeida* na uticajnu poziciju šefa delegacije EU u Vašingtonu, uprkos mešovitim reakcijama iz država članica i iz Evropskog parlamenta.

pomogla i činjenica da je Ketrin Ešton potekla iz iste institucije, naime sa mesta komesara za trgovinu (najkomunitarnije oblasti evropske politike).<sup>25</sup> Smatra se da je, koristeći mogućnost da utiče na raspodelu položaja sa kolegama, Baroso odlučio da tri komesara „rasporedi sa bokova” Aštonovoj u svojstvu potpredsednika Komisije: komesara za proširenje i politiku susedstva, komesara za razvoj i komesara za humanitarnu pomoć. Konačno, njegovom zaslugom se smatra i to što je oblast trgovine, koja je isključiva nadležnosti EU, ostala izvan nadležnosti potpredsednice Komisije. Zaključuje se da „tako pažljiva raspodela porfolija” sugeriše da će Komisija zadržati primarnu odgovornost nad značajnim aspektima spoljnih odnosa EU, uporedo sa novom ESSP službom, i to posebno u odnosu na zemalje istočnoevropskog i mediteranskog susedstva, gde je najverovatnije uticaj EU najveći.<sup>26</sup>

U procesu formiranja nove diplomatske službe i države članice, posebno one najveće i najmoćnije, ispoljile su svoj uticaj i težnju da spreče da Komisija kontroliše ESSP. Posebno se istakla u tome Velika Britanija, zemlja porekla Ketrin Ešton, na račun koje su se iz drugih članica EU (posebno Nemačke i Francuske) mogle čuti optužbe da „prekomernu participaciju”.<sup>27</sup> Velike države članice EU pokušavaju da zauzmu ključne pozicije u zajedničkoj diplomatskoj službi, dok male članice, posebno nove iz istočne i centralne Evrope, traže pošteno predstavljanje svojih državljana na svim nivoima i sprečavanje da najveće države zadrže jezgro nove diplomatije.

Sa druge strane, opet, to obezbeđenje predstavnika država članica u strukturi ESSP smatra se presudnim za uspeh predviđene koegzistencije između labavo koordiniranih diplomatija država članica i integrisanih „komunitarnih” spoljnih odnosa. „U oblasti tako prožetoj nacionalnim suverenitom kao što je spoljna politika, suštinsko je da se obezbedi dobar nivo saradnje između Brisela i drugih evropskih glavnih gradova, posebno najvećih”.<sup>28</sup>

Predlog odluke o funkcionisanju i organizaciji nove službe pripremila je Ketrin Ešton, i tokom marta ove godine on je pušten u proceduru. Važno je pomenuti da posebna procedura usvajanja odluke o ESSP, suprotno

---

25 Videti: “Catherine Ashton and her barrose problem”, *Economist*, 21 Februaey 2010.

26 Maxime Lefebvre and Christophe Hillton, “The European Action Service: towards a common diplomacy?”, op. cit., p. 3.

27 Videti: “Berlin Concerned about British Dominance”, *Spiegel*, 2.3.2010; “Germany and France dispute Lady Ashton’s ‘excessive’ EU power”, *Guardian*, 28.2.2010.

28 Maxime Lefebvre and Christophe Hillton, “The European Action Service: towards a common diplomacy?”, op. cit., p. 4.

tradicionalnom procesu odlučivanja gde Komisija preuzima inicijativu nakon čega stupa u „trijalog” sa Svetom i Parlamentom, ovde proces odlučivanja odvija u okviru „pentologa”: na inicijativu Visokog predstavnika pregovaraju i države članice, Komisija, Generalni sekretarijat Saveta i Evropski parlament.

Odluku o funkcionisanju i organizaciji nove službe usvojio je konačno Svet (u formi Saveta opštih poslova) 26. juna 2010. godine.<sup>29</sup> U međuvremenu je konsultovan i Evropski parlament koji je iskoristio publicitet (koji je obrnuto proporcionalan njegovoj formalnoj moći odlučivanja u ovoj oblasti),<sup>30</sup> kao i činjenicu da je nadležan za odobrenje menjanja regulative o finansijama i osoblju, što je bilo neophodno za uvođenje ESSP. Neki (nemački i belgijski) članovi Parlameneta su aktivno zagovarali veću *komunitarizaciju* službe, njeno pripajanje Komisiji, jaču kontrolu Parlamenta nad njom, veće učešće u njenom rukovođenju komesara za susedstvo, razvoj i humanitarnu pomoć, postavljanje političkih delagata na funkcije umesto viših državnih službenika (npr. generalnog sekretara i zamenika) a da se niže funkcije (npr. šefovi delegacija i specijalni predstavnici regiona) povere službenicima relevantnih parlamentarnih komiteta. Parlament je uspeo da ostvari neke od ambicija, npr. parlamentarnu kontrolu nad budžetom ESSP, pravo da bude informisan o zajedničkoj spoljnoj i bezbednosnoj politici i zajedničkoj politici bezbednosti i odbrane, i da bude konsultovan o pokretanju vojnih i civilnih misija.<sup>31</sup>

U konačnoj odluci Saveta nije zadržana ocena o *sui generis* statusu ESSP, ali je ostao stav o njenoj „funkcionalnoj autonomiji”, tj. odvojenosti od Komisije i Generalnog sekretarijata Saveta.<sup>32</sup> Pored toga, ona treba da ima i pravnu sposobnost nužnu za izvršenje zadataka i ciljeva, kao i budžet, osoblje, pravnu službu. U odluci se ponavlja da ESSP treba da podržava Visoku predstavnicu za spoljnu i bezbednosnu politiku u njenoj trostrukoj funkciji – Visokog predstavnika, predsednika Saveta za spoljne poslove, i kao potpredsednik Komisije. Strukturu službe čine centralna administracija i delegacije EU u trećim zemljama i u međunarodnim organizacijama, a njome

---

29 Council Decision of 26 July 2010 establishing the organization and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU), Official Journal of the European Union, L 201, 3.8.2010, pp. 30-40.

30 U ovoj proceduri Parlament se samo konsultuje. Inače, u pripremnom timu Ketrin Ešton nije bilo nijednog predstavnika Evropskog parlamenta.

31 Maxime Lefebvre and Christophe Hillton, “The European Action Service: towards a common diplomacy?“, op. cit., pp. 5-6.

32 Član 2.1 Odluke Saveta od 26. jula 2010.

rukovodi „izvršni” Generalni sekretar, uz pomoć dva zamenika. Ona se sastoji od nekoliko Generalnih direktorata za geografske poslove koji pokrivaju sve zemlje i regione sveta, podeljenih i po tematskim zadacima (administracija, upravljanje krizama, itd). Delegacije EU u trećim zemljama postaju delovi diplomatske službe EU, koji zavise od Visokog predstavnika, ali njihov personal deluje pod opštim autoritetom odnosno šefa delegacije, čak iako primaju instrukcije iz svojih domaćih službi. U praksi, šef delegacije će morati da koordinira razne impulse i da blisko saraduje sa diplomatskim službama zemalja članica.

Postavljanje osoblja treba da se sprovodi prema merilima ličnih zasluga, prema polu i geografskom balansu. Istaknut je i princip jednakog tretmana između tri izvora osoblja, što se ogleda i u proceduri postavljanja od strane panela koga čine predstavnici država, Saveta i Komisije (s tim što Komisija zadržava pravo veta nad izborom šefa delegacije). Služba bi mogla da ima oko 1500 administrativnih radnika (od kojih tri četvrtine stacioniranih u Briselu) i ukupno oko tri hiljade zaposlenog osoblja (mada u medijima cirkušu razne cifre – čak do 8000 diplomatskog osoblja). Od osoblja će biti tražen visok nivo mobilnosti, posebno između centralne administracije i delegacija, pa će se poštovati i princip da svi treba da služe periodično u delegacijama. Uvodi se i pravilo da nacionalne diplomate maksimalno osam godina mogu biti u službi (sa mogućim produženjem 2 godine u interesu službe).

Strateške političke smernice za delovanje ESSP dolaziće od Visokog predstavnika, dok će sama ESSP pripremati predloge za Komisiju o strateškim, višegodišnjim koracima u okviru programskih ciklusa. U pogledu instrumenata koji se odnose na susedstvo i razvoj, svaki predlog pripremaju relevantne službe ESSP i Komisije, pod direktnim mandatom i smernicama odgovornog komesara (za susedstvo, razvoj) i zajednički ih podnose sa Visokim predstavnikom na odlučivanje Komisiji.<sup>33</sup> Služba bi trebalo da bude upotpunjena najkasnije do kraja 2011, a dugoročno bi u njoj trebalo da ostane 1/3 diplomata detaširanih iz država članica, dok bi ostali bili iz odgovarajućih službi drugih institucija EU.

---

33 Budžet vezan za CFSP i delovi instrumenta stabilnosti će ostati u EEAS, dok će Komisija zadržati kontrolu instrumenata pred-pristupanja u pogledu nadležnosti proširenja. Više o odnosu ostalih oblast spoljašnje akcije i EEAS, videti U: Duke, Simon, and Steven Blockmans, “The Lisbon Treaty stipulations on *Development Cooperation* and the Council Decision of 25 March 2010 (Draft) establishing the organisation and functioning of the European External Action Service”, *European Institution of Public Administration* (EIPA), <http://pims.parliament.uk>

U odluci Saveta o pokretanju ESSP ostale su neke dvosmislene klauzule čija interpretacija može generisati dalje interesne borbe. Primer je član 2.1 odluke Saveta koji definiše zadatke ESSP, gde se kaže da ona treba da podrži Visoku predstavnicu za spoljnu politiku i bezbednost posebno: – u njenom svojstvu predsednika Saveta za spoljne poslove, bez povrede normalnih zadataka Generalnog sekretarijata Saveta; – u njenom svojstvu podpredsednika Komisije za ispunjenje njenih odgovornosti unutar Komisije za spoljne odnose i za koordinaciju drugih aspekata spoljnih poslova Unije, bez povrede normalnih zadataka službi Komisije. Nije nezamislivo da će izraz „normalni zadaci” možda imati drugačije značenje za komesare i za diplomate ESSP. Zapravo, funkcionisanje službe će verovatno ostati podređeno nevidljivim, a ipak stvarnim razlikama između „komunitarne kulture” Komisije i službenika iz nje, i „političke kulture” inherentne političkim jedinicama Saveta i strukturama upavljanja krizama, koje teže da zadrže određenu autonomiju u službi. U tom smislu, ESSP može da „internalizuje birokratske sukobe iz prošlosti pre nego da ih ukoni”.<sup>34</sup>

Da li će nova *de facto* diplomatska služba EU predstavljati suštinsku novinu ili će se nastaviti uobičajeni pristup ovim poslovima (*business as usual*)? Ostaje otvoreno i pitanje efikasnosti koordinacije aktivnostima ESSP i nacionalnih diplomatija. Na ta pitanja odgovor će dati budući događaji, način tumačenja i sporovođenja nadležnosti, i način *de facto* regulisanja kompleksnih relacija između raznih aktera ove oblasti. *Ad hoc* pristup je naizbežan makar na početku funkcionisanja nove službe, ali generalna nada kako tvoraca ugovora tako i glavnih realizatora jeste da će ESSP kao „otelotvorenje zbližavanja komunitarne i logike zajedničke spoljne i bezbednosne politike”, doprineti izgradnji „zajedničke diplomatske kulture”. Istovremeno se naglašava i to da ne treba potcenjivati rizik od kakofonije i preklapanja službi Komisije, Visoke predstavnice, drugih komesara, predsednika Komisije i predsednika Evropskog saveta.<sup>35</sup> Glavna neizvesnost ostaje, međutim, na granici između nadležnosti ESSP i ministarstava spoljnih poslova država članica.

Ne treba zaneratiti ni širi kontekst stupanja na snagu Lisabonskog ugovora, i činjenicu da zemlje EU postaju sve više marginalne na međunarodnoj sceni, da se smanjuje interes američke administracije za Evropu, i da se pojavljuju nove globalne sile.<sup>36</sup> Jačanje EU treba da nadoknadi

---

34 Maxime Lefebvre and Christophe Hillton, “The European Action Service: towards a common diplomacy?”, op. cit., p. 7.

35 *Ibidem*.

36 *Ibidem*, p. 8.



smanjenje relativne moći država članica, u čemu će biti uspešnije ukoliko uspeju da definišu zajedničke interese i potvrde zajedničku volju.

## 5. SPOLJNA POLITIKA EU U PRAKSI

Uprkos velikim nadama koje se u Evropi polažu u novog Visokog predstavnika za spoljnu politiku i bezbednost i mogućnosti institucionalnih novina uvedenih Lisabonskim ugovorom, spoljnopolička oblast saradnje EU opterećena je „iznenađujućim brojem tinjajućih pitanja oko kojih je EU hronično podeljena“.<sup>37</sup> Tu spada i naširoko zabeleženi trend „zamora u proširenju“ EU, koji je najočigledniji u slučaju Turske i njenog članstva. I predsednik Francuske Nikola Sarkozy i nemačka kancelarka Angela Merkel protive se daljem otvaranju vrata za Tursku, pa se ovo pitanje drži izvan medijske agende, na kojoj se s vremena na vreme pojavi, kao nakon poslednje krize u izraelsko-arapskim odnosima kada je Turska veoma oštro kritikovala „dvolični stav Zapada“ prema ovom pitanju, a zatim su iz SAD stigle optužbe na račun Evrope da je kriva za ovakvo „udaljavanje“ Turske i izrazito samostalnu spoljnu politiku koju ta zemlja poslednjih godina vodi. Drugo postojano istočno pitanje oko koga EU nema jedinstveni stav jeste Rusija, koju većina bivših komunističkih zemalja iz istočne Evrope još uvek doživljava kao pretnju, a najmlađe članice EU strahuju i od moguće „finlandizacije“ sa te strane, što je izraz koji označava ograničenu spoljnu političku autonomiju. Istočnoevropske članice EU nisu bile impresionirane ponašanjem EU u gasnim krizama, nemačkim insistiranjem na autonomnom projektu gasovoda „Severni tok“ kojim bi se zaobišla većina njih, kao i evropskim *de facto* prihvatanjem ruske okupacije separatističkih gruzijskih enklava.

Dalje, na prostoru u koji je EU uložila enormna sredstva, prosturu njenog najbližeg susjedstva, posebno u Bosni i na Kosovu, rezultati su daleko od spektakularnih. U oba slučaja radi se o *de facto* protektoratima, od kojih nijedan ne predstavlja model međuetničke saradnje i praštanja. Članice EU su u neskladu i po pitanju pravnog statusa nezavisnosti Kosova koji 5 od 27 njih ne samo da nije podržalo nego su se neke, strahujući od sopstvenih regionalnih secesija, pridružile Rusiji i Kini u savetodavnom procesu pred Medunarodnim sudom pravde UN.

---

37 Andrew Glencross, “The Grand Illusion Continues: What the Lisbon Treaty Means for the European Union and Its Global Role”, *Foreign Policy Research Institute*, Internet, 12.03.2010, February 2010, [http://www.fpri.org/enotes/201002\\_glencross\\_grandillusion.html](http://www.fpri.org/enotes/201002_glencross_grandillusion.html).

Konačno, Avganistanska „noćna mora“ predstavlja ozbiljno pitanje o prirodi i resursima vojne saradnje EU. Čini se da je od samog početka ove najduže američke vojne okupacije koja gotovo izvesno prerasta u novi Vijetnam, vojno učešće država članica EU bilo motivisano više pokušajem da se „izmoli blagonaklonost SAD administracije nego da to bude deo koherentne bezbednosne strategije EU“.38 Kontroverze oko angažovanja i pravila angažovanja evropskih članica definitivno podrivaju kolektivni poduhvat. Istovremeno, sve skuplja avganistanska misija pokazuje teškoće da se održi i u javnom mnjenju i u jakoj valuti. Pored revolta zbog smrtnih slučajeva i broja unesrećenih javnost, ne samo evropska nego i američka, sve je više skeptična u pogledu doprinosa ovog angažovanja sopstvenoj nacionalnoj bezbednosti.

Na sve navedeno nadovezuje se velika ekonomska i finansijska kriza, kriza dugova u Grkoj koja preta i ostalim evropskim (pre svega mediteranskim) zemljama, čija ireverzibilnost uopšte nije izvesna. Grčka drama zapretila je i opstanku same evrozona, dotle da su mnogi evropski zvaničnici, ispred svih nemačka kancelarka Angela Merkel, dramatično upozoravali da neuspeh i bankrot grčke ekonomije može da dovede u pitanje i samu evrozonu, a time i budućnost čitavog evropskog projekta. Pored Grčke, i ekonomije drugih zemalja EU suočavaju se sa spektakularnim obrtima: dvocifreni padovi u bruto nacionalnom proizvodu (Letoniji i Estoniji), nezaposlenost narasla na 20% (Španija), itd.

Zapravo, može se zaključiti da postoji upadljivi nesklad između evropske stvarnosti i ambicija. Ambicije evropskih elita da ojačaju integraciju okrenute su danas ka povećanju političkog, i posebno spoljno-političkog angažovanja, dok je istovremeno Evropa opterećena brojnim unutrašnjim političkim i ekonomskim problemima. Problemi i podeljenost prate integraciju EU od samog početka posle Drugog svetskog rata, ali su oni danas posebno upadljivi u vreme višestruke ekonomske krize. Centralni paradoks Lisabonskog ugovora je to što on, sa jedne strane, predstavlja aranžman koji bi trebalo da legitimise dalju integraciju i to preko spoljnopoličkog uspeha, a Evropa je istovremeno krajnje podeljena oko pitanja ne samo spoljne nego i unutrašnje politike. U tom smislu, međusobne čestitke evropskih lidera i zvaničnika, koje su usledie za ratifikacijom Lisabonskog ugovora nakon pune decenije pokušaja reformi, Mogu biti veoma varljive.

## 6. ZAKLJUČNE NAPOMENE

Ceneći po institucionalnoj strukturi i načinu odlučivanja u oblasti Zajedničke spoljne i bezbednosne politike EU, ovde i po stupanju na snagu

---

38 *Ibidem*.

Lisabonskog ugovora nastavlja da važi međuvladin metod rada (*intergovernmentalism*), koga odlikuje, prvenstveno, zahtev za *jednoglasnim* donošenjem odluka, izričita zabrana usvajanja zakonodavnih akata, prevlast organa u kojima su zastupljene države članice (Evropskog saveta i Saveta) nasuprot komunitarnim organima (Komisija, Parlament) i generalno, nepostojanje pravosudne kontrole EU. To su strukturalna ograničenja za jedinstveni nastup i delovanje EU na međunarodnoj sceni, s tim što treba ponoviti da je ugovorom ostavljena mogućnost i za odstupanja od ovih pravila koja se ogledaju u mogućnosti odlučivanja kvalifikovanom većinom (kada se već donese odluka na strateškom nivou) i uska ali bitna odstupanja koja omogućavaju nadležnost Suda pravde EU.

No, najvažnija novina, uvođenje zajedničke diplomatske službe, u čijem formiranju i funkcionisanju su veoma blisko približeni komunitarni i međuvladin model odlučivanja, tek treba da razvije svoje mogućnosti i da pokaže da li su opravdane nade koje su tvorci Ugovora položili u nju – da pokrene i razvije „zajedničku diplomatsku kulturu EU“ i da doprinese tome „da Evropa govori jednim glasom na međunarodnoj sceni“. Ili će, umesto toga, ESSP postati mesto gde su sve tenzije u odnosima između država članica ili između njih i organa EU posebno vidljive? Skeptici smatraju da je verovatniji scenario onaj koji odgovara jednoj šali koja kruži diplomatskim krugovima i koju, navodno, priča i sama Visoka predstavnica Ketrin Ešton, prema kojoj na „jedinstveni evropski broj telefona“ odgovara mašina koja daje sledeće instrukcije: „okrenite 1 za Francusku; okrenite 2 za Nemačku; okrenite 3 za Veliku Britaniju...“.<sup>39</sup>

Uprkos postojećim strukturalnim ograničenjima, lisabonska ugovorna revizija otvara mogućnost daljeg razvoja zajedničkog spoljnopolitičkog nastupa EU, ali ona ostavlja i niz nejasnoća koje će biti razrešivane u praksi. Ono što jeste i ostaje glavni paradoks koji opterećuje dalji razvoj spoljne politike i bezbednosti EU, kao i dalju integraciju generalno, jeste to što lisabonski aranžman treba da legitimiše dalju integraciju, i to preko spoljnopolitičkog uspeha, u vreme kada je sama Evropa podeljena oko niza pitanja, ne samo spoljne nego i unutrašnje politike, i u vreme višestruke globalne finansijske i ekonomske krize.

---

39 Ahto Lobjakas, “Will New Diplomatic Service Help EU To Speak With One Voice?”, Radio Free Europe, July 24, 2010, Internet, 8/8/2010, [http://www.rferl.org/content/Will\\_New\\_Diplomatic\\_Service\\_Help\\_EU\\_To\\_Speak\\_With\\_One\\_Voice/2108488.html](http://www.rferl.org/content/Will_New_Diplomatic_Service_Help_EU_To_Speak_With_One_Voice/2108488.html)

## LITERATURA

1. Đurđević-Lukić, Svetlana, „Deset godina Evropske bezbednosne i odbrambene politike i promene ustanovljene Lisabonskim sporazumom“, *Vojno delo*, br. 4/2010.
2. Glencross, Andrew, “The Grand Illusion Continues: What the Lisbon Treaty Means for the European Union and Its Global Role”, *Foreign Policy Research Institute*, Internet, 12.03.2010, February 2010, <http://www.fpri.org/enotes/201002.glencross.grandillusion.html>.
3. Knežević-Predić, Vesna, i Radivojević, Zoran, *Kako nastaje i deluje pravo Evropske unije*, Službeni glasnik, Beograd, 2009.
4. Lefebvre, Maxime, and Hillton, Christopher “The European Action Service: towards a common diplomacy?“, *European Policy Analysis*, Swedish Institute for European Policy Studies, Issue 6, June 2010.
5. Lobjakas, Ahto, “Will New Diplomatic Service Help EU To Speak With One Voice?“, *Radio Free Europe*, July 24, 2010.
6. Menon, Anand, “Empowering paradise? The ESDP at ten“, *International Affairs*, vol 85, no 2, 2009.
7. Mölling, Christian, “ESDP after Lisbon: More coherent and capable?“, *CSS Analyses in Security Policy*, Center for Security Studies (CSS) ETH Zurich, Vol. 3, No. 28, February 2008.
8. Toje, Asle, “The consensus expectations gap: explaining Europe’s ineffective foreign policy“, *Security Dialogue*, vol. 39, no. 1, 2008.
9. Council Decision of 26 July 2010 establishing the organization and functioning of the European External Action Service (2010/427/EU), *Official Journal of the European Union*, L 201, 3.8.2010, pp. 30-40.
10. Presidency Report to the European Council on the European External Action Service ; 14930/09, 23 October 2009.
11. “Catherine Ashton and her Barroso problem“, *Economist*, 21 February 2010.
12. “Herman Van who?“, *Gardian*, 20 November 2009.
13. “Berlin Concerned about British Dominance“, *Spiegel*, 2.3.2010.
14. “Germany and France dispute Lady Ashton’s ‘excessive’ EU power“, *Guardian*, 28.2.2010.

**Žaklina NOVIČIĆ**

**INNOVATIONS IN THE FOREIGN AND SECURITY POLICY  
OF THE EUROPEAN UNION AFTER THE LISBON TREATY**

**ABSTRACT**

The article deals with institutional innovations introduced with Lisbon Treaty in the EU common foreign and security policy. The pillar structure of EU was abolished, but main features of intergovernmental decision-making procedures and unanimity would *de facto* remain. That is the main structural constrain of a single and bolder European outbreak an international scene. An novelty is the some kind of presidentialization (personalization) of the field in the new posts of President of European Council and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. New procedures and structures are introduced also in a realm of Common Security and Defence Policy. A special hope of Eurocrats are put on the ongoing process of setting up new European External Action Serves as *de facto* new diplomatic service of the Union. However, there is the main paradox of the Lisbon arrangement in that it is supposed to confirm integration through foreign policy success at a same time when Europe is divided over a number of domestic as well as foreign policy issues, and all that at a time of the manifold global financial and economic crises.

*Key words:* European Union, Common Foreign and Security Policy, presidentialization (personalization) of foreign policy, Common Security and Defence Policy, European External Action Service, “common diplomatic culture”.