

БЕЗБЕДНОСТ

UDK: 340.134:061.1
Bibliid 1451-3188, 10 (2011)
Год X, бр. 35–36, стр. 184–191
Изворни научни рад

Др Јелена ЋЕРАНИЋ¹

**ПЕРМАНЕНТНА СТРУКТУРИСАНА
САРАДЊА У ОКВИРУ ПОЛИТИКЕ
БЕЗБЕДНОСТИ И ЗАЈЕДНИЧКЕ
ОДБРАНЕ ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ**

ABSTRACT

The paper analyses permanent structured cooperation in the European Union. It is considered a specific form of the mechanism of enhanced cooperation established within the Common Security and Defence Policy. According to the Lisbon Treaty, the Common Security and Defence Policy is an integral part of the Common Foreign and Security Policy. It provides the Union with an operational capacity drawing on civilian and military assets. The Union may use them in missions outside the Union for peace-keeping operations, conflict prevention and strengthening of international security in accordance with the principles of the United Nations Charter. The performance of these tasks is carried out by using capabilities provided by the Member States. One of the most important novelties provided by the Lisbon Treaty is the possibility of establishment of permanent structured cooperation within the European Union framework. Those Member States whose military capabilities fulfil higher criteria and which have made more binding commitments to one another in this area with a view to the most demanding missions establish permanent structured cooperation within the Union framework. Those Member States that wish to participate in permanent

¹ Институт за упоредно право, Београд.

structured cooperation and fulfil the criteria and which have made on military capabilities commitments set out in the Protocol on permanent structured cooperation notify their intention to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. Within three months following the notification, the Council adopts a decision establishing permanent structured cooperation and determining the list of participating Member States. The Council acts by a qualified majority after consulting the High Representative. Any Member State, which at a later stage wishes to participate in permanent structured cooperation, shall notify its intention to the Council and to the High Representative.

Key words: Permanent structured cooperation, European Union, Lisbon Treaty, security policy, common defence.

1) СВРХА

С обзиром на повећање броја држава чланица Европске уније и различитости међу њима, Уговором из Амстердама 1997. године предвиђен је механизам ближе сарадње. На основу овог механизма поједине државе чланице, које могу и желе, имају могућност да продубљују сарадњу у оквиру одређених политика Уније, док друге нису обавезне да их у томе следе. Дакле, Уговором је предвиђено да државе чланице које намеравају да успоставе ближу међусобну сарадњу могу користити институције, поступке и механизме предвиђене Уговорима, уз поштовање одређених услова, а када се ближа сарадња успостави, она је отворена за све државе чланице које јој нису иницијално приступиле. Другим речима, механизмом ближе сарадње омогућено је да се свака држава чланица интегрише својим ритмом. У то време било је забрањено покретати овај механизам када је реч о питањима безбедности и заједничке одбране. Међутим, управо у области безбедности и заједничке одбране постојале су, и још увек постоје, велике разлике између капацитета, као и ставова држава чланица Европске уније. Стога се поставило питање зашто не би постојала могућност да се ове различитости и формално признају и омогући појединим државама чланицама да унапређују сарадњу у области безбедности и заједничке одбране. Уговором из Лисабона ове различитости су институционализоване, у смислу да је омогућено да државе чланице могу развијати ближу сарадњу у вези са политиком безбедности и заједничке одбране. Сарадња између појединих држава чланица у овој области назива се перманентна (стална) структурисана сарадња. Ова сарадња, којом је омогућена диференцираност између држава чланица Европске уније у области безбедности и заједничке одбране, разликује се од механизма ближе сарадње.

II) МЕРЕ ЕУ

Уговором из Лисабона измењени су Оснивачки уговор, тј. Уговор о оснивању Европске заједнице и Уговор о Европској унији. Европска унија је први пут добила правни субјективитет и на тај начин наследила Европску заједницу. Стога је Уговор о оснивању Европске заједнице промењен у Уговор о функционисању Европске уније. Када је реч о Уговору о Европској унији, и он је био предмет измена и допуна које се могу оквалификовати као суштинске измене Уговора. Једна од најзначајнијих новина предвиђена Уговором из Лисабона односи се на могућност покретања механизма ближе сарадње између држава чланица ЕУ у области безбедности и заједничке одбране. Овим уговором, у оквиру Наслова V, Поглавље 2, Одељак 2 Уговора ЕУ (Одредбе о политици безбедности и заједничке одбране), први пут је у историји европских интеграција, предвиђено да државе чланице које испуњавају захтевнијем критеријуме у погледу војних капацитета, могу да улазе у међусобно чвршће обавезе и успостављају перманентно (стално) структурисану сарадњу.

III) САДРЖАЈ

На основу Уговора из Лисабона политика безбедности и заједничке одбране² представља интегрални део спољне политике и заједничке безбедности.³ Она обезбеђује Унији оперативну способност с ослоном на цивилна и војна средства. Европска унија може да употреби ова средства у мисијама изван Уније ради очувања мира, спречавања конфликта и јачања међународне безбедности, у складу са основним принципима садржаним у Повељи Уједињених нација. Унија извршава ове задатке средствима која јој ставе на располагање државе чланице.⁴ Политика безбедности и заједничке одбране укључује постепено утврђивање политике заједничке одбране Уније. Она ће водити заједничкој одбрани чим Европски савет, једногласно, о томе донесе одлуку. Европски савет препоручује да, у том случају, државе чланице усвоје одлуке у складу са својим унутрашњим уставним прописима.⁵ Уговором из Лисабона је предвиђено да за спровођење спољне

² Наслов V, Поглавље 2, Одељак 2 Уговора ЕУ (Одредбе о политици безбедности и заједничке одбране).

³ Наслов V Уговора ЕУ (Опште одредбе о спољној активности Уније и специфичне одредбе о спољној политици и заједничкој безбедности).

⁴ Чл. 42, ст. 1 Уговора ЕУ.

⁵ Чл. 42, ст. 2 Уговора ЕУ.

политике и заједничке безбедности, државе чланице стављају на располагање Унији цивилне и војне капацитете за реализацију циљева које утврди Савет. Оне државе чланице које заједнички формирају мултинационалне снаге, могу те снаге ставити на располагање политици безбедности и заједничке одбране.⁶ Такође на основу Уговора из Лисабона државе чланице се ангажују на постепеном побољшању својих војних капацитета. Стога је Уговором предвиђена и Агенција за развој капацитета одбране, истраживања и наоружања, а то је Европска одбрамбена агенција. Ова агенција утврђује оперативне потребе, предузима мере за њихово задовољење, доприноси утврђивању истих, и у случају потребе спроводи сваку меру за јачање индустријске и технолошке основе сектора одбране, учествује у дефинисању капацитета европске политике и наоружања и помаже Савету у процени могућности за унапређење војних капацитета.⁷ Одлуке које се односе на политику безбедности и заједничке одбране, укључујући и оне које се односе на неку мисију, Савет доноси, једногласно, на предлог високог представника Уније за спољне послове и политику безбедности или на иницијативу неке државе чланице. У случају потребе, високи представник Уније може предложити, заједно са Комисијом, да се средства држава чланица употребе као инструменти Уније.⁸ Осим тога, Уговором из Лисабона је омогућено да Савет повери, у оквиру Уније, реализацију неке мисије групи држава чланица да би се очувале вредности Уније и послужиле њеним интересима.⁹ Уговором из Лисабона предвиђена је и могућност повезивања и успостављања сарадње између уже групе држава чланица у оквиру политике безбедности и заједничке одбране Уније. Реч је о механизму ближе сарадње који се у области политике безбедности и заједничке одбране Уније назива перманентна структурисана сарадња или стална структурисана сарадња. Ова сарадња разликује се од тзв. редовног механизма ближе сарадње предвиђеног Уговорима. Дакле, Уговором из Лисабона је предвиђено да државе чланице које испуњавају захтевније критеријуме у погледу војних капацитета и које су, с обзиром на највише захтеве који се постављају пред мисијама, ушле у међусобно чвршће обавезе, успостављају перманентно структурисану сарадњу у оквиру Уније.¹⁰ Државе чланице које желе да учествују у овој сарадњи, испуњавају

⁶ Чл. 42, ст. 3, тач. 1 Уговора ЕУ.

⁷ Чл. 42, ст. 3, тач. 2 Уговора ЕУ.

⁸ Чл. 42, ст. 4 Уговора ЕУ.

⁹ Чл. 42, ст. 5 Уговора ЕУ.

¹⁰ Чл. 42, ст. 6 Уговора ЕУ.

критеријуме и прихватају ангажмане из области војних капацитета наведених у Протоколу о стално структурисаној сарадњи,¹¹ обавештавају о томе Савет и високог представника Уније за спољне послове и политику безбедности.¹² Савет, у року од три месеца од пријема обавештења, усваја одлуку о успостављању сталне сарадње и утврђује листу држава чланица учесница сарадње. Савет одлучује квалификованом већином после консултовања са високим представником Уније за спољне послове и политику безбедности.¹³ Када је реч о овој иницијалној фази (фази покретања сарадње), перманентна структурисана сарадња се разликује од ближе сарадње по више основа. Пре свега, за разлику од ближе сарадње за чије покретање је потребно учешће најмање девет држава чланица, у случају перманентне структурисане сарадње није предвиђен минимални праг учешћа, тј. најмањи број држава чланица које морају учествовати да би се сарадња могла успоставити. На овај начин наглашен је прагматични карактер структурисане сарадње, без обзира на чињеницу да ће мисије бити дефинисане од случаја до случаја од стране Савета. Једном када је успостављена, структурисана сарадња постоји перманентно, односно стално, у смислу да се она не успоставља од случаја до случаја, у зависности од мисија, већ на један уопштен начин и независно од будућих мисија. Упркос томе што је ова сарадња перманентна, првобитни састав подложен је промени. Стога није искључено да, једног дана, у сарадњи учествују све државе чланице, уколико следе предвиђени поступак. У поређењу са перманентном структурисаном сарадњом, ближа сарадња нема перманентан карактер, иако се подстиче учешће већег броја држава, а циљеви и поље деловања унапред су дефинисани актом о одобрењу.¹⁴ Што се тиче функционисања структурисане сарадње, Савет једногласно усваја одлуке и препоруке, с тим што се једногласност постиже само гласовима представника држава учесница сарадње.¹⁵ Будући да нигде није поменуто да су државе чланице које не учествују у сарадњи потпуно искључене из рада Савета, могло би се претпоставити да оне могу учествовати у расправама у Савету, као што је то случај са механизмом ближе сарадње. Међутим, управо

¹¹ Протокол бр. 10 о стално структурисаној сарадњи.

¹² Чл. 46, ст. 1 Уговора ЕУ.

¹³ Чл. 46, ст. 2 Уговора ЕУ.

¹⁴ H.Bribosia, "Les coopérations renforcées et nouvelles formes de flexibilité en matière de défense dans la Constitution européenne", *Revue du Droit de l'Union européenne*, 4/2004, стр. 689.

¹⁵ Чл. 46, ст. 6 Уговора ЕУ.

чињеница да је Уговором изричито предвиђено да, код ближе сарадње, све државе чланице учествују у расправама у Савету, представља аргумент *a contrario* када је у питању перманентна структурисана сарадња. Дакле, државе чланице, које не учествују у структурисаној сарадњи, не би требало да присуствују ни расправама у Савету. Чини се да овакво тумачење више одговора намерама аутора текста Уговора из Лисабона. Наиме, циљ ове одредбе је да се промовише, условно речено, затворени клуб држава чланица ЕУ који би, на тај начин, био ефикаснији у раду.¹⁶ Када је реч о поступку поводом захтева за накнадно укључење других држава чланица, може се констатовати да је овај поступак инспирисан оним предвиђеним у случају ближе сарадње. Свака држава чланица која накнадно жели да се укључи у стално структурисану сарадњу о својој намери обавештава Савет и високог представника Уније за спољне послове и политику безбедности.¹⁷ Савет усваја одлуку којом потврђује учешће државе чланице која испуњава критеријуме и прихвата ангажмане. Савет одлучује квалификованом већином, после консултовања са високим представником Уније за спољне послове и политику безбедности. Само чланови Савета који представљају државе учеснице сарадње учествују у гласању.¹⁸ Супротно механизму ближе сарадње, учешће у перманентној структурисаној сарадњи никада није дефинитивно. Уговором из Лисабона предвиђена је једна веома значајна новина у односу на одредбе о ближој сарадњи. Реч је о могућности суспензије учешћа држава чланица. Уколико нека држава која учествује у сарадњи не испуњава више критеријума или не може да прихвати ангажмане предвиђене Протоколом о стално структурисаној сарадњи, Савет може донети одлуку којом се суспендује учешће те државе.¹⁹ Савет одлучује квалификованом већином, при чему у гласању учествују само они чланови Савета који представљају државе чланице које су укључене у сарадњу, наравно са изузетком државе која је у питању.²⁰

Што се тиче напуштања сарадње, предвиђено је да ако нека држава чланица жели да напусти сарадњу, она о томе обавештава Савет и он доноси акт којим се констатује да је престало учешће те државе чланице.²¹ Иначе, када је реч о надлежностима Суда правде, акти који се тичу ове сарадње, како

¹⁶ Н.Врибосиа, стр. 688.

¹⁷ Чл. 46, ст. 3, тач. 1 Уговора ЕУ.

¹⁸ Чл. 46, ст. 3, тач. 1 Уговора ЕУ.

¹⁹ Чл. 46, ст. 4, тач. 1 Уговора ЕУ.

²⁰ Чл. 46, ст. 4, тач. 2 Уговора ЕУ.

²¹ Чл. 46, ст. 5 Уговора ЕУ.

иницијална одлука Савета тако и они који се односе на накнадно укључење, нису утуживи код Суда правде у Луксембургу. Одредбе којима се институционализује перманентна (стална) структурисана сарадња указују да је поступак покретања ове сарадње једноставнији и флексибилнији у односу на механизам ближе сарадње. Чини се да се тиме генерално фаворизује примена перманентне структурисане сарадње у оквиру Европске уније.²²

IV) ДАТУМ СТУПАЊА НА СНАГУ

Одредбе о перманентно структурисаној сарадњи су први пут у историји европских интеграција предвиђене Уговором из Лисабона. Овај уговор, потписан 13. децембра 2007. године у престоници Португала, ступио је на снагу 1. децембра 2009. године. Наиме, да би Уговор из Лисабона могао да ступи на снагу, морао је да буде ратификован од стране свих двадесет седам држава чланица Европске уније. Будући да се поступак ратификације у појединим земљама одужио (Ирска, Пољска, Чешка), Уговор из Лисабона ступио је на снагу тек две године након потписивања. Дакле, и одредбе које се односе на перманентну структурисану сарадњу, а које се налазе у оквиру Политике безбедности и заједничке одбране (Наслов V, Поглавље 2, Одељак 2 Уговора ЕУ), ступиле су на снагу 1. децембра 2009. године.

V) ИЗВОРИ

- “Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union”, *Official Journal C 83 of 30 March 2010*, доступан на интернет адреси: <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>
- Јањевић М, *Консолидовани Уговор о Европској унији, од Рима до Лисабона*, Службени гласник, Београд, 2009.
- Bribosia H., “Les coopérations renforcées et nouvelles formes de flexibilité en matière de défense dans la Constitution européenne”, *Revue du Droit de l’Union européenne*, 4/2004.
- Maddalon P., “L’action extérieure de l’Union européenne”, *Europe*, 7/2008.

VI) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Спољна политика и заједничка безбедност, заједно са специфичним одредбама о политици безбедности и заједничке одбране, представља веома значајну област права Европске уније. Када је Уговором из Лисабона

²² P. Maddalon, “L’action extérieure de l’Union européenne”, *Europe* 7/2008, стр. 63.

укинута трипартитна структура ЕУ и избрисане разлике међу стубовима, једино је област спољне политике и заједничке безбедности (некадашњи 2. стуб ЕУ) задржала низ специфичности (нпр. одлуке се и даље доносе сагласношћу свих држава чланица итд.). Наиме, у овој области постоје велике разлике између држава чланица Европске уније, како у погледу самих могућности, тако и у погледу њихових историја традиција, амбиција, итд. Имајући у виду да је реч о области која је од изузетног значаја за Европску унију као специфичан облик повезивања држава чланица који је превазишао стадијум класичне међународне организације, а да опет међу државама чланицама постоје изузетно велике разлике када је реч о политици одбране и заједничке безбедности, сарадња међу њима у овој области права Европске уније је од изузетног значаја. Будући да су европске интеграције одређене као један од приоритета Републике Србије, наша земља се обавезала да преузме целокуана *acquis communautaire*, односно правне тековине Европске уније. Оснивачки уговори несумњиво су део правних тековина ЕУ, а самим тим и одредбе о политици безбедности и заједничке одбране. Сходно томе хармонизација прописа и сарадња у области политике безбедности и заједничке одбране представља такође један од корака који Република Србија мора да предузме на свом путу ка Европској унији.