

EVROPSKE UNIJE  
EVROPSKE UNIJE  
EVROPSKE UNIJE  
EVROPSKE UNIJE



FAKULTET  
POLITIČKIH  
NAUKA  
UNIVERZITET U SARAJEVU  
MCMXLIX

# VANJSKA I ODBRAMBENA POLITIKA

EVROPSKE UNIJE  
EVROPSKE UNIJE

OSNOVE RAZUMIJEVANJA

NEDŽMA DŽANANOVIĆ MIRAŠČIJA

Izdavač:	Univerzitet u Sarajevu Fakultet političkih nauka Skenderija 72, Sarajevo
Za izdavača:	Sead Turčalo
Recezeni:	Dženeta Karabegović Zlatan Bajramović Josip Brkić Nikoleta Đukanović
Lektura i korektura:	Amira Dervišević
Fotografija:	Haris Memija
Dizajn, prelom, dizajn omota:	Una Čardžić
Izdanje:	Prvo Elektronsko izdanje

ISBN 978-9926-475-77-2

CIP zapis dostupan u COBISS sistemu Nacionalne i univerzitetske biblioteke BiH pod ID brojem 61451526

VANJSKA I ODBRAMBENA  
POLITIKA  
EVROPSKE UNIJE  
1

OSNOVE RAZUMIJEVANJA

*Mojim najmilijim*

## Sadržaj:

<b>Predgovor</b>	str.5
<b>Riječ autorice</b>	str.9
<b>Spisak tabela</b>	str.11
<b>Skraćenice, prijevodi i originalni nazivi</b>	str.12
<b>1 ZAŠTO VANJSKA I ODBRAMBENA POLITIKA EU-a?</b>	str.20
<b>2 TEORIJE O VANJSKOJ POLITICI EU-a</b>	str.27
<b>2.1. Teorije međunarodnih odnosa</b>	str.29
<b>2.2. Teorije evropske integracije</b>	str.33
<b>2.3. Konstruktivizam</b>	str.36
<b>3 OSNOVNE KARAKTERISTIKE VANJSKE POLITIKE EU-a</b>	str.42
<b>3.1. Postnacionalna</b>	str.43
<b>3.2. Višestruka /višedimenzionalna</b>	str.45
<b>3.3. Dualna</b>	str.49
<b>3.4. Multirazinska i multilokacijska</b>	str.51
<b>3.5. Strukturalna</b>	str.54
<b>4 EVOLUCIJA VANJSKE POLITIKE EU-a</b>	str.62
<b>4.1. Vanjska politika prije EU-a</b>	str.63
<b>4.2. Zajednička vanjska i sigurnosna politika EU-a</b>	str.69
<b>4.3. Interregionalizam</b>	str.73

4.4.	<b>Nadogradnja u Amsterdamu</b>	str.75
4.5.	<b>Evropska sigurnosna i odbrambena politika</b>	str.77
4.6.	<b>Novi milenij i novi izazovi</b>	str.79
4.7.	<b>Prije i poslije Lisabona</b>	str.83
4.8.	<b>Dvadesete - decenija izazova</b>	str.91
4.9.	<b>Zaključna razmatranja</b>	str.100

## **5 INSTITUCIONALNI OKVIR – GLAVNI AKTERI VANJSKE POLITIKE EU-a** str.103

5.1.	<b>Evropsko vijeće</b>	str.107
5.2.	<b>(Vanjskopolitičko) Vijeće (ministara)</b>	str.112
5.3.	<b>Podstruktura (Vanjskopolitičkog) Vijeća</b>	str.118
5.4.	<b>Predsjedavanje Vijećem EU-a</b>	str.128
5.5.	<b>Visoki predstavnik/ca za vanjsku i sigurnosnu politiku EU-a i potpredsjednik/ca Evropske komisije</b>	str.135
5.6.	<b>Evropska služba za vanjsko djelovanje</b>	str.141
5.7.	<b>Evropska komisija</b>	str.150
5.8.	<b>Evropski parlament</b>	str.161
5.9.	<b>Evropski sud pravde</b>	str.168
5.10.	<b>Ostali akteri vanjske politike EU-a</b>	str.170
5.11.	<b>Mogućnosti i ograničenja ključnih aktera</b>	str.172

## **6 ZAJEDNIČKA SIGURNOSNA I ODBRAMBENA POLITIKA** str.176

6.1.	<b>Pretpostavke za razumijevanje ZVSP-a</b>	str.178
6.2.	<b>Vojna dimenzija</b>	str.184
6.2.1.	<b>Odnos NATO i EU</b>	str.184

<b>6.2.2. Trupe i kapaciteti</b>	str.186
<b>6.2.3. Komandovanje</b>	str.191
<b>6.3. Civilna dimenzija</b>	str.193
<b>6.4. Odbrambena industrija i tehnologija</b>	str.205
<b>6.5. Neophodnost i brzina promjena</b>	str.210

## **7 UMJESTO ZAKLJUČKA** str.212

**Bibliografija** str.220

**Izvodi iz recenzija**

**O autorici**

Knjiga Vanjska i odbrambena politika Evropske unije 1: osnove razumijevanja prihaja pred študente, strokovnjake in akademike v času, ko se Evropska unija nahaja pred velikimi izzivi. Evropske volitve 2024 so namreč pokazale, da državljani Evropske unije ne želijo več spremljati razvoja Evropske unije na »avtopilotu«, ampak si želijo resnih sprememb. Te pa morajo vključevati tako notranji kot zunanji ustroj Evropske unije. A začnimo na začetku. Sprememb navzven, pri tem imam v mislih predvsem širitev na države nekdanje Jugoslavije in Albanijo, ne more biti brez sprememb navznoter. Spremembe navznoter pa pomenijo to, da od gašenja požarov preidemo k oblikovanju strateških ciljev, ki jih želimo doseči. In eden od teh je gotovo širitev Evropske unije na post-jugoslovanski prostor, ki je v interesu tako držav tega prostora kot tudi Bruslja in vseh držav članic. Dokler bomo mislili, da je širitev predvsem stvar držav kandidatk, do takrat bomo na napačnem tiru.

Sprehod skozi knjigo pokaže kompleksnost delovanja Evropske unije, pa tudi izzive, s katerimi se Evropska unija spopada, ne spopada ali se spopada samo delno. Ti izzivi so se pokazali že v času vojn na post-jugoslovanskem prostoru, z vzpostavitvijo krhkih mednarodnih pogodb, ki še danes ne zaživijo v polnosti, kažejo pa se tudi z aktualnimi vojnami na evropski celini ali v mednarodnem prostoru. Se pa vse bolj kažejo tudi pri vprašanjih nezmožnosti vzpostavitve lastne evropske obrambne politike oz. zanašanje večine članic Evropske unije predvsem na Zvezo Nato. To pa je, kot smo lahko videli v preteklih časih, nenujno vedno najboljše. Dokler Nato obstaja, smo lahko hvaležni, a zavedati se moramo, da mora vsaka država najprej sama poskrbeti za svojo obrambo. In Evropska unija kot zveza držav bi morala, če bi želela integracijo dokončati tako, kot je bila zamišljena z njenimi ustanovnimi očeti, na enotnosti pogledov na svojem zunanjepolitičnem in obrambnem področju storiti več.

Pričujoča knjiga tako odgovarja na izzive, ki sem jih naštel. Predstavlja temeljne koncepte, izzive ter dogajanja, sočasno pa jih skuša v njihovi kompleksnosti predstaviti jasno, premočrtno in v odnosu do drugih spremenljivk, ki se v mednarodni skupnosti spreminjajo dnevno. Cenjena profesorica dr. Nedžma Džananović Miraščija je tako v knjigi s filigransko natančnostjo nanizala dejstva, predstavila ugotovitve, odprla števila nova vprašanja ... Konec koncev lahko v tej knjigi preberemo veliko ne samo v vrsticah, ampak tudi med njimi. In ključno vprašanje, ki se nam skozi branje knjige vseskozi izpostavlja, je, *Quo vadis*, Evropska unija.

Verjamem, da knjiga s svojimi spoznanji ne bo obogatila samo vedenje o zunanji in obrambni politiki Evropske unije med študenti, strokovnjaki in akademiki v Bosni in Hercegovini, ampak bomo o vprašanjih, dilemah in izzivih, ki jih predstavlja, razpravljali v celoti regiji držav nekdanje Jugoslavije in morda širše. Kajti ne gre za izzive Evropske unije, nečesa kar je daleč, tam, v Bruslju. Gre za naše vsakodnevne izzive, izzive o tem, kako želimo živeti mi in kakšno popotnico želimo dati našim otrokom in vnukom.

Prijetno branje želim.

***Prof. ddr. Boštjan Udovič***

***Fakulteta za družbene vede Univerze v Ljubljani***



Knjiga *Vanjska i odbrambena politika Evropske unije 1: Osnove razumijevanja* dolazi studentima, stručnjacima i akademskoj zajednici u vrijeme kada se Evropska unija suočava s velikim izazovima. Evropski izbori 2024. pokazali su da građani Evropske unije više ne žele pratiti razvoj Unije na "autopilotu", već žele ozbiljne promjene. One moraju uključivati unutarnju i vanjsku strukturu Evropske unije. Ali krenimo od početka. Vanjske promjene, pri čemu prije svega mislim na širenje na zemlje bivše Jugoslavije i Albaniju, ne mogu se dogoditi bez unutarnjih promjena Evropske unije. A interne promjene znače da s gašenja vatre prelazimo na formuliranje strateških ciljeva koje želimo postići. Jedan od njih svakako je širenje Evropske unije na postjugoslavenski prostor, što jeste i mora da bude u interesu kako zemalja ovog prostora tako i evropskih institucija i svih država članica. Sve dok mislimo da je proširenje samo stvar zemalja kandidata, bit ćemo na krivom putu.

Pregled kroz knjigu pokazuje složenost funkcioniranja Evropske unije, kao i izazove s kojima se Evropska unija nosi, ne nosi ili se nosi samo djelomično. Ti su izazovi bili vidljivi već tokom ratova na postjugoslavenskom prostoru, uspostavom krhkih međunarodnih ugovora koji ni danas ne zaživljavaju u punoj mjeri, ali se očituju i aktuelnim ratovima na evropskom kontinentu ili u međunarodnoj areni. No, oni sve više dolaze do izražaja i u pitanjima nemogućnosti uspostave vlastite evropske odbrambene politike ili oslanjanju većine članica Evropske unije prvenstveno na NATO. Međutim, kao što smo vidjeli u prošlosti, ovo nije nužno uvijek najbolje. Sve dok postoji NATO, možemo mu biti zahvalni, ali moramo shvatiti da svaka država mora prvo brinuti o svojoj odbrani. A Evropska unija kao zajednica država, ako želi dovršiti integraciju kako su je zamislili njezini utemeljitelji, trebala bi učiniti više na jedinstvu stavova u svojoj vanjskoj politici i odbrambenoj sferi.

Stoga, ova knjiga odgovara na izazove koje sam naveo. Predstavlja temeljne koncepte, izazove i razvoj, a istovremeno ih nastoji predstaviti u njihovoj kompleksnosti na jasan, koncizan način i u odnosu na druge varijable koje se

svakodnevno mijenjaju u međunarodnoj zajednici. Cijenjena profesorica dr. Nedžma Džananović Miraščija u ovoj knjizi filigranski precizno nanizala je činjenice, iznijela saznanja, otvorila mnoga nova pitanja... Uostalom, u ovoj knjizi mnogo toga možemo pročitati ne u redovima, nego i između njih. A ključno pitanje koje nam se nameće tokom čitanja knjige jeste: *Quo vadis, Evropska unijo?*

Vjerujem da će knjiga ne samo obogatiti znanja o vanjskoj i odbrambenoj politici Evropske unije među studentima, stručnjacima i akademskoj zajednici u Bosni i Hercegovini već ćemo raspravljati o pitanjima, dilemama i izazovima koje ona predstavlja u cijeloj regiji zemalja bivše Jugoslavije a možda i šire. Jer u ovoj knjizi nije riječ samo o izazovima Evropske unije, nečega što je daleko, tamo, u Bruxellesu. Riječ je o našim svakodnevnim izazovima, izazovima o tome kako mi želimo živjeti i kakvu poruku želimo ostaviti svojoj djeci i unucima.

Želim vam ugodno čitanje.

***prof. ddr. Boštjan Udovič***

***Fakultet društvenih nauka Univerziteta u Ljubljani***

Poštovani čitaoci,

prvu knjigu iz ove oblasti naslovljenu *Uvod u vanjsku politiku Evropske unije* pisala sam tokom prethodne decenije i često, zbog dinamike događaja, uzimala sam duže pauze kako bih dočekala rasplet koji može naći svoje mjesto u tekstu. Danas, dešavanja su takva da se čini da ni jedan trenutak nije dobar, niti za mirovanje niti za završetak teksta. Nažalost, potreba za promišljanjem o ovoj temi veća je nego ikad. U kontekstu aktuelnih međunarodnih događaja, posebno ruske agresije na Ukrajinu, postalo je jasno da pitanja vanjske politike, sigurnosti i odbrane zauzimaju centralno mjesto u političkim i akademskim raspravama širom Evrope i svijeta. Ovaj sukob ne samo da je pokrenuo najveće geopolitičke promjene u Evropi od završetka Hladnog rata već je i potaknuo Evropsku uniju da preispita i konsolidira svoje vanjskopolitičke i odbrambene strategije. Otuda i moja odluka da se vanjska politika EU-a sada razmatra i u kontekstu odbrane. Pred samo zaključivanje ovog teksta pristigla je i vijest da će se u novom sazivu Evropske komisije otvoriti novi resor, upravo za odbranu, što sasvim potvrđuje ispravnost moje odluke.

U svjetlu tih promjena, važno je razumjeti kako EU i njene članice navigiraju kroz ove nemirne i nepoznate vode. Kako se mijenja njena politička i geopolitička kultura? Kako se EU, uopće, može prilagoditi novim izazovima? Ova pitanja vitalna su ne samo za one koji se profesionalno bave politikom i međunarodnim poslovima već i za sve građane Evropske unije i država koje je okružuju. Sveobuhvatno razumijevanje dinamičnih i složenih aspekata politika koje oblikuju sadašnjost i budućnost našeg kontinenta u ovim izazovnim vremenima postaje ključni alat na osnovu kojih se mogu donijeti informirane i odgovorne odluke o našoj budućnosti.

U namjeri da studentima političkih nauka i međunarodnih odnosa, kao i svima koji su iz profesionalnih ili akademskih razloga zainteresirani za ovu temu, olakšam potragu za odgovorima i pružim ključne uvide o funkcioniranju EU-a u oblastima vanjske, sigurnosne i odbrambene politike, zadovoljstvo mi je predstaviti knjigu *Vanjska i odbrambena politika Evropske unije1: osnove razumijevanja*.

Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu i ovaj put omogućio mi je izdavanje knjige koja će svima biti dostupna besplatno na web-stranici Fakulteta, na čemu sam duboko zahvalna.

Nedžma Džananović Miraščija

<b>3.1.</b>	ZVSP/ZSOP, vanjske akcije i vanjske dimenzije unutrašnjih politika iz ugovora	<b>str. 47</b>
<b>4.1.</b>	Trostubna struktura EU-a 1993–2009.	<b>str. 70</b>
<b>4.2.</b>	Postlisabonska konstrukcija EU-a	<b>str. 85</b>
<b>4.3.</b>	Proces donošenja odluka u institucijama EU-a (distribucija moći nakon Lisabona)	<b>str. 86</b>
<b>5.1.</b>	Institucionalni okvir VPEU-a – osnovna verzija	<b>str. 104</b>
<b>5.2.</b>	Međuvladine institucije EU-a	<b>str. 106</b>
<b>5.3.</b>	Radne grupe (u podstrukturi Vijeća) u VPEU-a	<b>str. 125</b>
<b>5.4.</b>	Raspored predsjedavanja Vijećem (ministara) EU-a do 2030.	<b>str. 128</b>
<b>5.5.</b>	Uloga Evropskog parlamenta u vanjskoj politici EU	<b>str. 126</b>
<b>5.6.</b>	Komiteti i potkomiteti Evropskog parlameta, saziv 2019-2024.	<b>str. 163</b>
<b>5.7.</b>	Institucionalni okvir vanjskopolitičkog odlučivanja u EU – detaljna verzija	<b>str. 174</b>

## POPIS SKRAĆENICA

---

<b>AFET</b>	Stalni komitet Evropskog parlamenta za vanjske poslove
<b>AGRI</b>	Vijeće (ministara) za poljoprivredu i ribarstvo
<b>AIDCO</b>	EuropeAID Ured za saradnju u razvoju (engl. EuropeAid Cooperation Office)
<b>AKP</b>	Afrika, Karibi, Pacifik (engl. Africa, Caribbean, Pacific – ACP)
<b>ASEAN</b>	Zajednica država jugoistočne Azije (engl. Association of South East Asian Nations)
<b>ASEM</b>	Azijsko-evropski sastanak (engl. Asian European Meeting)
<b>AU</b>	Afrička unija (engl. African Union)
<b>BREXIT</b>	Izlazak Velike Britanije iz EU članstva (engl. British Exit)
<b>CAR</b>	Centralnoafrička Republika
<b>CARD</b>	Koordinirana godišnja revizija odbrane (engl. Coordinated Annual Defense Review)
<b>CARDS</b>	Program Zajednice za pomoć u rekonstrukciji, razvoju i stabilizaciji (engl. Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation)
<b>CDP</b>	Plan razvoja (odbrambenih) kapaciteta (engl. Capacity Development Plan)
<b>CEI</b>	Centralna i istočna Evropa
<b>CIVCOM</b>	Komitet za civilne aspekte upravljanja kriznim situacijama (engl. Committee for Civilian Aspects of Crisis Management – CIVCOM)
<b>COAFR</b>	Radna grupa za Afriku
<b>COARM</b>	Radna grupa za izvoz konvencionalnog naoružanja
<b>COASI</b>	Radna grupa za Aziju i Okeaniju
<b>COCON</b>	Radna grupa za konzularne poslove
<b>CODEV</b>	Radna grupa za saradnju u razvoju
<b>CODUN</b>	Radna grupa za globalno razoružanje i kontrolu naoružanja

<b>COEST</b>	Radna grupa za Evropu i Istočnu Aziju
<b>COHAFA</b>	Radna grupa za humanitarnu pomoć i pomoć u hrani
<b>COHOM</b>	Radna grupa za ljudska prava
<b>COLAC</b>	Radna grupa za Latinsku Ameriku i Karibe
<b>COMEPP</b>	<i>Ad hoc</i> radna grupa za Bliskoistočni mirovni proces
<b>COMET</b>	Radna grupa za restriktivne mjere za borbu protiv terorizma
<b>COMP</b>	Vijeće (ministara) za konkurencijsku i industrijsku politiku
<b>CONOP</b>	Radna grupa za neproliferaciju
<b>CONUN</b>	Radna grupa za Ujedinjene nacije
<b>CoR</b>	Komitet regiona (engl. Committee of Regions)
<b>COREPER</b>	Komitet stalnih predstavnika (fr. Le Comité des représentants permanentes)
<b>COREU</b>	Evropska korespondencija (fr. Correspondant Européen)
<b>CORTESY</b>	Sistem COREU terminala (engl. CoREU Terminal System)
<b>COSCE</b>	Radna grupa za OSCE i Vijeće Evrope
<b>COTER</b>	Radna grupa za međunarodne aspekte terorizma
<b>COTRA</b>	Radna grupa za transatlantske odnose
<b>COWEB</b>	Radna grupa za region Zapadnog Balkana
<b>CPCC</b>	Civilno planiranje i sposobnost provođenja (engl. Civilian Planning and Conduct Capability)
<b>CSCE</b>	Konferencija o sigurnosti i saradnji u Evropi (engl. Conference on Security and Cooperation in Europe)
<b>DEFIS</b>	Generalni direktorat (u Komisiji) za odbrambenu industriju i svemir (engl. Defense Industry and Space)
<b>DEVCO</b>	Generalni direktorat za saradnju i razvoj (engl. Development and Cooperation)
<b>DEVE</b>	Komitet Evropskog parlamenta za razvoj

<b>DRC</b>	Demokratska Republika Kongo (engl. Democratic Republic of Congo)
<b>DROIT</b>	Potkomitet Evropskog parlamenta za ljudska prava
<b>EBRD</b>	Evropska banka za obnovu i razvoj (engl. European Bank for Reconstruction and Development)
<b>ECHO</b>	Generalni direktorat (Komisija) za humanitarnu pomoć i zaštitu civila
<b>ECOFIN</b>	Vijeće (ministara) za ekonomske i finansijske poslove
<b>ECY</b>	Vijeće (ministara) za pitanja obrazovanja, kulture i mladih
<b>EESC</b>	Evropski ekonomski i socijalni komitet (engl. European Economic and Social Committee)
<b>EEZ</b>	Evropska ekonomska zajednica (engl. European Economic Community – EEC)
<b>EFTA</b>	Evropska zona slobodne trgovine (engl. European Free Trade Area)
<b>EGNOS</b>	Evropski geostacionarni sistem za nadopunu satelitske navigacije (engl. European Geostationery Navigation Overlay Service)
<b>EIB</b>	Evropska banka za investicije (engl. European Investment Bank)
<b>EIDHR</b>	Evropski instrument za demokratiju i ljudska prava (engl. European Instrument for Democracy and Human Rights)
<b>EK</b>	Evropska komisija (engl. European Commission – EC)
<b>EMU</b>	Ekonomsko-monetarna unija (engl. Economic and Monetary Union)
<b>ENP</b>	Evropska politika prema susjedima (engl. European Neighbourhood Policy)
<b>ENV</b>	Vijeće za pitanja okoliša i klimatskih promjena
<b>EOZ</b>	Evropska odbrambena zajednica (engl. European Defence Community – EDC)
<b>EP</b>	Evropski parlament (engl. European Parliament – EP)
<b>EPF</b>	Evropski fond za mir (engl. European Peace Fund)



<b>EPS</b>	Evropska politička saradnja (engl. European Political Cooperation – EPC)
<b>EPSCO</b>	Vijeće (ministara) za pitanja zapošljavanja, socijalnu politiku i zdravstvo
<b>ERF</b>	Evropski razvojni fond (engl. European Development Fund – EDF)
<b>ESA</b>	Evropska svemirska agencija (engl. European Space Agency)
<b>ESOP/ESDP</b>	Evropska sigurnosna i odbrambena politika (engl. European Security and Defence Policy – ESDP)
<b>ESP</b>	Evropski sud pravde (engl. European Court of Justice – ECJ)
<b>ESS</b>	Evropska sigurnosna strategija (engl. European Security Strategy – ESS)
<b>ESVD/EEAS</b>	Evropska služba za vanjsko djelovanje (engl. European External Action Service – EEAS)
<b>EU</b>	Evropska unija (engl. European Union)
<b>EUAM</b>	Misija EU-a u Ukrajini
<b>EUAMCAR</b>	Savjetodavna misija EU-a u Centralnoafričkoj Republici
<b>EUBAM</b>	EU misija podrške oko granica u Libiji
<b>EUBAM Rafah</b>	EU misija podrške oko granice u Rafahu, palestinske teritorije
<b>EUBG</b>	Borbene grupe EU-a (engl. EU Battle Groups)
<b>EUCAP Nestor</b>	Misija EU-a na području Roga Afrike
<b>EUCAP SAHEL Mali</b>	Misija EU-a u Maliju
<b>EUCAP SAHEL Niger</b>	Misija EU-a u Nigeriji
<b>EUFOR</b>	Evropske snage, misija EU-a u Bosni i Hercegovini (engl. European Forces)
<b>EUFOR CROC</b>	Operativna jezgra EUFOR-a za krizne odgovore (engl. EUFOR Crisis Response Operation Core)

<b>EUGS</b>	Globalna strategija EU-a (engl. European Union Global Strategy)
<b>EUISS</b>	Institut za sigurnosne studije EU-a (engl. European Union Institute for Security Studies)
<b>EULEX</b>	Misija EU na Kosovu
<b>EUPM</b>	Policajska misija EU-a (engl. European Union Police Mission)
<b>EUPOL</b>	Misija EU-a u Afganistanu
<b>EUPOL COPPS</b>	Misija EU-a na palestinskim teritorijama
<b>EUTM</b>	EU misija za obuku (engl. EU Training Mission)
<b>EUROJUST</b>	Agencija EU-a za pravosudnu koordinaciju i saradnju nacionalnih tijela u borbi protiv terorizma i organiziranog kriminala
<b>EUROPOL</b>	Kriminalistička obavještajna agencija (engl. European Police Office)
<b>EUSC</b>	Satelitski centar Evropske unije (engl. European Union Sattelite Center)
<b>EV</b>	Evropsko vijeće (engl. European Concil – EC)
<b>EXCO</b>	Kolegij (komesara) za koordinaciju vanjskih poslova (engl. External Coordination)
<b>EZ</b>	Evropska zajednica (engl. European Community )
<b>FRONTEX</b>	Evropska agencija za upravljanje operativnom saradnjom na vanjskim granicama EU-a (fr. Frontières extérieures)
<b>GAERC</b>	Vijeće (ministara) za opće i vanjske poslove (engl. General Affairs and External Relations Council)
<b>GATT</b>	Opći sporazum o carinama i trgovini (engl. Genreal Agreement on Tariffs and Trade)
<b>GD/DG</b>	Generalni direktorat/opća uprava (engl. Directorate General – DG)
<b>G-20</b>	Grupa koju čini 19 najrazvijenijih ekonomija svijeta i EU
<b>G-7</b>	Grupa sedam industrijski razvijenih zemalja i demokratija

	(Francuska, Italija, Japan, Kanada, Njemačka, SAD i UK)
<b>GSP</b>	Radna grupa za opći sistem preferencijala (engl. General System of Preferentials)
<b>ICC</b>	Međunarodni krivični sud (engl. International Criminal Court)
<b>INTA</b>	Komitet Evropskog parlamenta za trgovinu
<b>INTCEN</b>	Obavještajni i situacijski centar EU-a
<b>INTPA</b>	Generalni direktorat (Komisija) za međunarodna partnerstva
<b>JEA</b>	Jedinstveni evropski akt (engl. Single European Act. SEA)
<b>JHA</b>	Pravosuđe i unutarnji poslovi (engl. Justice and Home Affairs – JHA)
<b>KPS</b>	Komitet za politiku i sigurnost (engl. Political and Security Commitette – PSC; fr. Comité politique et de sécurité – COPS)
<b>MALE RPAS</b>	Sistem daljinskog upravljanja letjelicama duge izdržljivosti za srednju nadmorsku visinu (en. Medium Altitude/Long Endurance Remotely Piloted Aircraft System)
<b>MAMA</b>	Radna grupa za Mašrik i Magreb
<b>MENA</b>	Bliski Istok i Sjeverna Afrika (engl. Middle East and North Africa – MENA)
<b>MERCOSUR</b>	Zajedničko tržište Juga (šp. Mercado Común del Sur)
<b>MMF</b>	Međunarodni monetarni fond (engl. International Monetary Fund – IMF)
<b>MNEU / EUMM</b>	Monitoring misija Evropske unije (engl. European mission fo monitoring)
<b>MOG</b>	Radna grupa za Bliski istok i Golfski zaliv
<b>MPCC</b>	Kapacitet za vojno planiranje i vođenje (engl. Military Planning and Conduct Capability)
<b>MVP</b>	Ministar vanjskih poslova

<b>NATO</b>	Organizacija Sjevernoatlantskog pakta (engl. North Atlantic Treaty Organization)
<b>NDICI</b>	Instrument za razvoj i međunarodnu saradnju u susjedstvu (engl. Neighbourhood Development and International Cooperation Instrument)
<b>NEAR</b>	Generalni direktorat za susjedstvo i pregovore o proširenju
<b>OH</b>	Operativni štab (engl. Operational Headquarters)
<b>OSCE</b>	Organizacija za sigurnost i saradnju u Evropi (engl. Organization for Security and Cooperation in Europe)
<b>PESCO</b>	Stalna strukturirana saradnja (engl. Permanent Structured Cooperation)
<b>PMG</b>	Političko-vojna radna grupa
<b>RELEX</b>	Vanjski odnosi (franc. Relations Externelle)
<b>R&amp;D</b>	Istraživanje i razvoj (engl. Research & Development – R&D)
<b>SACEUR</b>	Vrhovni saveznički (NATO) komandant za Evropu (engl. Supreme Allied Commander Europe)
<b>SAD</b>	Sjedinjene Američke Države
<b>SCIFA</b>	Strateški komitet (Vijeća) za imigraciju, granice i azil (engl. Strategic Committee for Immigration, Frontiers and Asylum)
<b>SDG</b>	Ciljevi održivog razvoja (engl. Sustainable Development Goals)
<b>SEDE</b>	Potkomitet Evropskog parlamenta za sigurnost i odbranu
<b>SFOR</b>	Stabilizacijske snage (engl. Stabilization Forces – SFOR)
<b>SHAPE</b>	Vrhovni štab savezničkih (NATO) snaga u Evropi (engl. Supreme Headquarters Allied Powers Europe)
<b>SPEU/EUSR</b>	Specijalni predstavnik EU-a
<b>STO</b>	Svjetska trgovinska organizacija (engl. World Trade Organization – WTO)

<b>TTE</b>	Vijeće (ministara) za transport, komunikacije i energiju
<b>UEU</b>	Ugovor o EU (engl. Treaty on EU – TEU)
<b>UFEU</b>	Ugovor o funkcioniranju EU-a (engl. Treaty on Functioning of the EU – TFEU)
<b>UK</b>	Ujedinjeno Kraljevstvo Velike Britanije i Sjeverne Irske
<b>UN</b>	Ujedinjene nacije (engl. United Nations – UN)
<b>UNDP</b>	Program za razvoj Ujedinjenih nacija (engl. United Nations Development Program)
<b>UNESCO</b>	Organizacija Ujedinjenih nacija za obrazovanje, nauku i kulturu (engl. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)
<b>ViSP</b>	Vanjska i sigurnosna politika (engl. Foreign and Security Policy – F&SP)
<b>VE</b>	Vijeće Evrope (engl. Council of Europe – COE)
<b>VKEU/EUMC</b>	Vojni komitet Evropske unije (engl. European Union Military Committee)
<b>VOEU/EUMS</b>	Vojno osoblje Evropske unije (engl. European Union Military Staff)
<b>VOP/GAC</b>	Vijeće za opće poslove (engl. General Affairs Council – GAC)
<b>VPEU</b>	Vanjska politika Evropske unije
<b>VPV/FAC</b>	Vanjskopolitičko vijeće (engl. Foreign Affairs Council – FAC)
<b>WFP</b>	Svjetski program za hranu (engl. World Food Programme)
<b>ZEU</b>	Zapadnoevropska unija (engl. West European Union – WEU)
<b>ZSOP</b>	Zajednička sigurnosna i odbrambena politika (engl. Common Security and Defence Policy – CSDP)
<b>ZVSP</b>	Zajednička vanjska i sigurnosna politika (engl. Common Foreign and Security Policy – CFSP)

# 1.

## ZAŠTO VANJSKA I ODBRAMBENA POLITIKA EU?

**„Iako EU ostaje značajan akter u svjetskoj trgovini i međunarodnim odnosima, njenu snagu testiraju globalne promjene. U borbi da ostane relevantna, stalno mora preispitivati svoje vanjske politike.“**

*(Breuss, 2015)*

Nepoznavanje mehanizama vanjskopolitičkog odlučivanja općenito, a pogotovo onog u kompleksnom eurounijskom sistemu, najčešći je razlog razočarenja, frustracija ili neprijatnih iznenađenja zbog izostanka priželjkivanih ili očekivanih reakcija Evropske unije u nekom konkretnom međunarodnom kontekstu ili povodom određenog dešavanja ili pitanja. U akademskom i širem javnom prostoru ne manjka onih koji će, ne obraćajući previše pažnje na činjenice, konstatirati da vanjsku politiku EU-a diktira neka od većih EU članica ili da je ona, eventualno, moguća samo kao produkt najmanjeg zajedničkog sadržioca vanjskih politika članica. Najlakše se i najčešće iskazuje tvrdnja da Evropska unija uopće nema vanjsku politiku. Stav prema Evropskoj uniji u cjelini, bio on pozitivan ili negativan, optimističan ili skeptičan, ne može i ne smije zasjeniti pogled na činjenice. Cilj ove knjige jeste omogućiti čitaocima da njihov pogled na Uniju i njenu vanjskopolitičku, sigurnosnu i

odbrambenu politiku bude – realističan.

Unija, čija će *differentia specifica* biti posebno elaborirana kao postnacionalni konstrukt i subjekt međunarodnih odnosa, ima svoje vanjskopolitičke ciljeve koje u formi pravno-političkih obavezujućih stavova utvrđuju institucije utemeljene komunitarnim pravom. Poput svakog drugog subjekta, Unija ih želi ostvariti u cjelini međunarodnih odnosa ili prema njihovim pojedinim subjektima. U tom se procesu, međutim, Unija ne oslanja samo na postojeće potencijale svojih članica već razvija nove postnacionalne instrumente za ostvarivanje tih ciljeva, kroz niz specifičnih aktivnosti koje se poduzimaju (ili ne poduzimaju, ovisno o procjeni svrsishodnosti).

Jedno od najupečatljivijih pitanja u kontekstu vanjske politike EU-a jeste ono koje se odnosi na njenu sposobnost da govori jednim glasom, odnosno da na konkretan vanjskopolitički i sigurnosni problem 27 zemalja članica (pokuša) odgovoriti na jedinstven način. Brojni su primjeri koji govore o tome da je Unija još uvijek inferiorna na tom planu, no ne treba gubiti iz vida da EU, ipak, vrlo često uspijeva realizirati svoje vanjskopolitičke aktivnosti u skladu sa zajedničkim ciljevima i da, nesumnjivo, predstavlja jedan od centara multipolarnog svijeta. Naspram dubokih neslaganja oko intervencija u Iraku 2003. godine, u Libiji 2011. ili Maliju 2013. godine, neslaganja pojedinih članica s odgovorom EU-a na rusku agresiju na Ukrajinu ili razilaženja u pogledima izraelskog uništavanja Gaze, stoje i fascinantni uspjesi u stabiliziranju i restrukturiranju zemalja centralne i istočne Evrope u procesu proširenja, realizacija velikog broja uspješnih vojnih i civilnih operacija kriznog menadžmenta i sl. Ova knjiga ne bavi se

opisom pojedinačnih slučajeva, ali će ponuditi relevantne informacije i kontekstualnu analizu sistema koja će ovakva dešavanja pa i postojeće paradokse učiniti jasnijim.

Vanjska politika EU-a iznimno je značajna za vanjskopolitičku analizu kao disciplinu i to iz više razloga. Prvi je, svakako, da se radi o najdubljoj transformaciji općenito koncepta vanjske politike. Maksimaliziranje sopstvenih nacionalnih vrijednosti najčešće je, makar i samo deklarativno, „razblaženo“ različitim globalnim paradigmatama poput demokratije i demokratizacije, poštivanja ljudskih prava, uravnoteženog razvoja, održavanja mira i sigurnosti, ali i nekim realnim potrebama poput stabilnog, sigurnog i predvidljivog okruženja. Paralelno s jačanjem pomenute tendencije da se priznaju i uzmu u obzir i interesi vanjskog okruženja, vanjska politika postala je, uz ekonomiju, jedno od najvažnijih unutrašnjopolitičkih pitanja. U kontekstu tzv. regionalnih integracijskih procesa, u sklopu kojih su države, usljed ozbiljnog narušavanja državnog suvereniteta u mnogim oblastima, odlučile najprije pokušati harmonizirati, a potom u najvećoj realno mogućoj mjeri „komunitarizirati“ svoje vanjske politike. Evropska unija, kao poredak *sui generis*, otišla je najdalje u tom procesu, definirajući i aktere i pravila igre, tj. procesa odlučivanja te praveći, manje ili više, uspješne konkretne planove i aktivnosti na vanjskopolitičkom planu, a u posljednje vrijeme sve naglašenije i sigurnosnom i odbrambenom. Polazeći s tih temelja, *Vanjska i odbrambena politike Evropske unije 1: osnove razumijevanja* bavi se upravo postnacionalnim kontekstom EU – prostorom u kojem se sudaraju i prepliću najviši i najdelikatniji nacionalni prioriteti i interesi država članica, s prioritetima i interesima Unije kao cjeline. U fokusu su njeni potencijali, globalne



implikacije i potreba da se EU kao „diplomatski patuljak“ transformira u jednu od realnih sila u vanjskoj politici, odnosno u jedan od centara novog, jednako transformiranog, multipolarnog svijeta. Istovremeno, neće biti zanemarena ni objektivna datost, tj. oni ograničavajući faktori zbog kojih se EU još uvijek ne percipira kao vanjskopolitička sila, iako ima značajanu ulogu u euroatlantskoj i globalnoj sigurnosti.

Drugi razlog jeste historijski koliko i empirijski – vanjska politika, odbrana i sigurnost EU-a, historijski gledano, rezultat su evolucije i dogovora članica ali i posebnog angažmana Sjedinjenih Američkih Država. Čak i kad su se u nekim periodima povlačile iz „evropskih poslova“ i to bi američko odsustvo imalo utjecaj, a ponekad i poticalo zajedničke unijske odgovore. Eurounijske integracije i danas su, u svojoj suštini, kompleksan geopolitički projekt, s punim vanjskopolitičkim, sigurnosnim i odbrambenim pečatom pa i identitetom. Čak se i praksa i logika politike proširenja reinkarnira kao, primarno, geopolitički zaokret, uz jasnu namjeru EU da se suprotstavi malignim utjecajima (Džananović, Emini, et al., 2023).

Rezultati vanjske politike EU-a koji se zasnivaju na politikama utemeljenim u presumpciji apsolutnog državnog suvereniteta u toj oblasti i koji se, shodno navedenom, fokusiraju na iznalaženje najmanjeg zajedničkog sadržioca pojedinačnih vanjskih politika članica, ostaju nedostatni, nekonzistentni i, u krajnjoj liniji, neadekvatni pokušajima da se Unija profilira kao ozbiljan i jedinstven vanjskopolitički faktor i pouzdan globalni akter. U ovoj knjizi, upoznavanjem s vanjskopolitičkim i odbrambeno-sigurnosnim sistemom EU-a, prikazat ćemo i često

marginaliziranu drugu stranu - vanjskopoličke rezultate u onim oblastima u kojima je Unija već emancipirala svoje postnacionalne karakteristike i kvalitete, a koji se provode i specifičnim integracijskim instrumentima same Unije ali i posredstvom diplomatija njenih članica, te daju rezultate održavajući je globalno značajnim akterom, pogotovo u kontekstu modela i zagovornika određenih vrijednosti.

Fokus na aktere, procese, efekte, razloge, rezultate i potencijalne dugoročne posljedice, čini metodološki pristup ove knjige znatno raznovrsnijim i složenijim od klasične studije slučaja i modela racionalnog aktera. Metodologija ove knjige podrazumijeva historijsko-deskriptivni pristup, analizu pravno-institucionalnih rješenja i kontekstualnu perspektivu, tj. normativnu i funkcionalnu analizu, kombiniranje različitih komparativnih pristupa te, u ovoj oblasti neizbježnu, analizu sadržaja. Kombinacijom ovih metodoloških pristupa želimo izbjeći puku faktografiju i deskripciju, kontekstualizirani opis ili u našoj naučnoj sredini uobičajenu preskripciju. Svaki od pomenutih pristupa ima svoju vrijednost i osvjetljava neke od detalja i aspekata koji su neophodni za sklapanje cjelovite slike o vanjskopoličkom i sigurnosnom konstrukt EU-a sa stanovišta njegovih postnacionalnih kvaliteta i karakteristika. Klasični analitički alati ostaju prisutni s obzirom da historijski razvoj, aktuelni izazovi, uzroci i rezultati različitih političkih rješenja i složenost predmeta istraživanja zahtijevaju prisustvo određenih elemenata strateške analize te fokusiranje na određeni broj odabranih/indikativnih vanjskopoličkih aspekata. Slijedeći tu logiku, u nastavku čitaoc očekuje višeslojna analiza koja će obuhvatiti i institucionalno-birokratske i vrijednosne aspekte, instrumente ali i procesno-relacijske odrednice u oblasti sigurnosne i odbrambene politike EU-a.

Tekst je organiziran u 6 poglavlja. Uz uvodne napomene kojima se pojašnjava širi značaj ovog pitanja za oblast politologije i međunarodnih odnosa, u drugom poglavlju donosi se skraćeni pregled najznačajnijih teorija i njihovih kombinacija. Temeljne pretpostavke razumijevanja ukupnosti vanjske politike EU-a koja uključuje i odbranu i sigurnost, izložene su u trećem poglavlju i predstavljaju crvenu nit ove knjige. Pregled razvoja vanjske politike EU-a izložen je u četvrtom poglavlju i prati evoluciju vanjskopolitičke i odbrambene dimenzije eurounijskih integracija od samih njihovih početaka sve do savremenog doba, postlisabonskog vanjskopolitičkog režima i aktuelnih izazova i odgovora. U petom poglavlju vrlo je detaljno predstavljen institucionalni okvir EU-a, odnosno, akteri koji su uključeni u kreiranje i odlučivanje u domenu vanjske politike EU-a, njihove uloge u formalno-pravnom ali i realnom kontekstu. Šesto poglavlje predstavlja Zajedničku sigurnosnu i odbrambenu politiku, njen često zbunjujući koncept, civilne i vojne komponente, analizira ograničenja i potencijale te pokušava dati smjernice za realno upravljanje naraslim očekivanjima u ovoj oblasti.

Na kraju, željela bih izraziti nadu da će *Vanjska i odbrambena politike Evropske unije 1: osnove razumijevanja* pružiti dovoljno informacija o funkcioniranju EU sistema u ovim oblastima i omogućiti čitaocima da samostalno razviju sopstveni educiran i informiran pogled na ulogu Uniju, njene potencijale i mogućnosti te da će se očekivanja i eventualne aktivnosti prilagoditi realnom kontekstu.

**„Unatoč izazovima, EU nastavlja vršiti utjecaj u globalnom upravljanju kroz svoj model integracije i regulatorne okvire, iako se njegova učinkovitost razlikuje u različitim područjima.“**

*(Vooren et al., 2013)*

## PITANJA ZA RAZMIŠLJANJE

- 1** Zašto je važno razumjeti vanjsku i odbrambenu politiku EU-a u kontekstu globalne politike?
- 2** Na koji način vanjska politika EU-a utječe na globalne odnose i međunarodnu sigurnost?
- 3** Kako EU balansira između svojih unutrašnjih potreba i globalnih obaveza u vanjskoj politici?
- 4** Da li su i zašto su Uniji, pored vanjskih i odbrambenih politika članica, potrebne sopstvena vanjska i odbrambena politika?
- 5** Kako globalizacija utječe na potrebu za zajedničkom vanjskom i odbrambenom politikom EU-a?
- 6** Da li EU promovira svoje vrijednosti kroz vanjsku politiku?
- 7** Kakvu bi međunarodnu poziciju Unija imala bez koordinacije među članicama oko vanjske i odbrambene politike?

# 2.

## TEORIJE O VANJSKOJ POLITICI EU-a

### **2.1. Teorije međunarodnih odnosa**

### **2.2. Teorija evropske integracije**

### **2.3. Konstruktivizam**

Jedan od najvećih izazova savremene politološke misli u sferi međunarodnih odnosa jeste teorijsko određenje Evropske unije, stoga se time jednako bave i teorije međunarodnih odnosa i teorije integracijskih procesa. Ovaj „neidentificirani politički objekt“ kako ju je svojevremeno nazvao nekadašnji predsjednik Evropske komisije Jacques Delors, evidentno posjeduje mnoge kompetencije i aspekte države, tj. superdržave, iako to nije i odbija biti. Ostajući i dalje, u politološkom smislu, na pola puta „između režima i federacije“ (Wallace, 1990), Evropska unija postepeno razvija svoju vanjskopolitičku komponentu, pojavljujući se u mnogim oblastima kao značajan globalni akter.

Različite teorijske analize i njihovi pogledi na vanjsku politiku EU-a mogu se naći kod mnogih autora u ovoj oblasti (Andreatta, 2011; Irondelle et al., 2011; Kurowska & Breuer, 2012). I u novijoj literaturi prisutan je značajan broj praktičnih analitičkih pristupa poput vanjskopolitičke analize (Larsen, 2009), analize diskursa (Gariup, 2009), mrežne analize (Bailey, 2011; MØrand et al., 2011; Schulze & Ries, 2017) ili kritičkih teorija (Bailey,

2011), teorija uloga (Aggestam, 2021; Klose, 2018) ili praksa teorije (Bicchi, 2021; Ekengren, 2018; Futak-Campbell, 2017), kao i interpretativnih pristupa (Heinelt & Munch, 2018). Ukratko, „itekako je primjetan rastući nivo teorijskih inovacija“ (Wilga & Pawel Karolewski, 2014, p. 2). Iako ih ovdje nećemo posebno elaborirati, na više mjesta kasnije u tekstu naići ćete na neke od njih.

Očito da problem teorijskog određenja EU-a ne zaustavlja njenu evoluciju, ali (p)ostavlja značajne teorijske i praktične probleme pred one koji pokušavaju shvatiti na koji način se posebnost eurounijskog poretka odražava na konkretne politike, u ovom slučaju na vanjsku politiku Unije. Za sistematski pregled literature koja tretira teorije bila bi potrebna posebna knjiga, možda i više njih. Za dalje istraživanje dostupno je više relevantnih radova (Cladi & Locatelli, 2016; Gstohl & Schunz, 2021; Holman, 2019; Kurowska & Breuer, 2012).

U nastavku slijedi kratka evaluacija relevantnosti nekih od glavnih teorija međunarodnih odnosa (neorealizam, neoliberalizam), evropskih integracija (liberalni intergavernalizam, neofunkcionalizam, novi institucionalizam) i konstruktivističkih pristupa. Imajući u vidu da se radi o velikim školama misli s različitim podsekcijama, trendovima i interpretacijama, pristup njihovom predstavljanju ovdje je nužno selektivan i na nivou općih načela.

Skraćeni i pojednostavljeni teorijski prikaz u ovom kontekstu ima cilj da ilustrira kako ni jedna teorija do sada nije uspjela da pojasni proces eurounijskih integracija u cjelini, ali i kako, istovremeno, svaka od ovih teorija može biti primjenjiva na pojedine segmente integracija, dakle i na konkretne politike koje je Unija s vremenom razvijala.

## 2.1. TEORIJE MEĐUNARODNIH ODNOSA

Realizam, kritička teorija i liberalni intervencionizam primjeri su konstitutivnih teorija u međunarodnim odnosima. Jedan od tradicionalnih rascjepa u teoriji međunarodnih odnosa javlja se između tzv. realista i liberal-institucionalista. Realisti se fokusiraju na državu i silu kao osnovne determinante vanjske politike, potpuno zanemarujući značaj djelovanja institucija u vanjskoj politici. U tom viđenju, Unija figurira kao projekat saradnje među državama kao racionalnim akterima, koje u kontekstu ekonomske međuovisnosti konstituiraju zajednički međudržavni (intergavernalni) režim kao set zajedničkih normi, institucija i politika. Na osnovu normi, institucija i politika, države uspješnije upravljaju određenim oblastima poput trgovine, poljoprivrede i okoliša. Zajednički režim ne umanjuje značaj države, već ga, naprotiv, jača i naglašava kroz međuovisnost s drugima.

U ovom kontekstu neophodno je spomenuti liberalni intergavernalizam koji je u teoriju i literaturu uveo Moravcsik<sup>1</sup> (Moravcsik, 1991). Liberal-institucionalisti prihvataju primarnu ulogu države, ali smatraju da ekonomska međuovisnost i institucije mogu i imaju utjecaja na vanjskopolitičke procese. Među institucionalistima prevladavaju dva pravca promišljanja. Prema prvom, institucije nisu samo puki odraz društvenih sila, a prema drugom, njihova funkcija puno je važnija od osiguravanja neutralnog tla za političku interakciju. Posebno značajna institucionalistička varijanta je tzv. historijski institucionalizam koji je skrenuo pažnju na činjenicu da se politike u sklopu EU mogu proučavati i

<sup>1</sup> Liberalni intergavernalizam, tj. liberalna međuvladina saradnja, prema Moravcsiku, zasniva se na tri osnovne pretpostavke: 1. racionalnost države kao aktera; 2. egzerciranje moći kao rezultat pregovaranja između država; 3. liberalna teorija formiranja nacionalnih preferenci.

analizirati isključivo u dijahroničnom kontekstu u kojem su sve politike i političke aktivnosti shvaćene kao improvizacije koje snagu crpe iz socijalnog kapitala, što se posebno reflektira u institucijama. Prihvatanje varijabilnosti vremena i struktura kao činjenica omogućava razumijevanje ukupne dinamike integracijskih procesa.

Sam razvoj vanjske politike EU-a u posljednjim decenijama, zapravo, pobija (neo)realističke argumente prema kojima, s obzirom da vanjska, sigurnosna i odbrambena politika leže u srcu nacionalnog suvereniteta, države neće prihvatiti integracije u tim poljima, te da je malo vjerovatno da će neka međunarodna organizacija razviti svoju vanjsku politiku. Pa, ipak, EU danas ima obiman vanjskopolitički sistem koji uključuje vrlo kompleksne civilne, vojne resurse i instrumente.

U skladu s neoliberalnim perspektivama (Doyle, 2016; Jorgensen & Aarstadt, 2012; Richter, 2016), Unija je dokazala da može djelovati kao relativno autonomna sila koja utječe na ponašanje aktera u inozemstvu, koja u nekim političkim oblastima ima značajan utjecaj na međunarodno okruženje i koja je važan igrač u kompleksnom skupu multilateralnih institucija. Upravo je Unija, a ne pojedinačne države članice (čak ni najmoćnije), odigrala ključnu ulogu u jednom od najvećih uspjeha zapadne vanjske politike posljednjih decenija: održivoj transformaciji i stabilizaciji zemalja Centralne i Istočne Evrope nakon kraja Hladnog rata, te, u izvjesnoj mjeri i država Zapadnog Balkana. Države članice također su prihvatile da se EU uključi i preuzme vodstvo, naprimjer, u razvijanju i implementaciji politike prema Somaliji koja podrazumijeva borbu protiv pirata i podršku somalijskim borbenim trupama. I neki drugi uspjesi vanjske politike EU i liderski naponi, poput onog u pitanjima okoliša, svjedoče o utjecaju koji



akter poput EU može imati. Mnoga od ovih postignuća utoliko su relevantnija jer su postignuta usprkos suprotstavljanju drugih glavnih sila.

Međutim, u kontekstu u kojem govorimo, o teritorijalnoj i sigurnosnoj prijetnji upotrebi teške vojne moći, neorealistički argumenti dobijaju na snazi (Baun & Marek, 2019; Belloni et al., 2019; DeVore & Stai, 2019; Hyde-Price, 2021).

Vanjska politika EU-a nije se proslavila u kriznim i ratnim situacijama (bivša Jugoslavija, Irak, Sirija) ili je djelomično marginalizirana od strane najvećih država članica i/ili od strane NATO-a (npr. Libija). U tim slučajevima ravnoteža moći na međunarodnom nivou i nejednaka raspodjela sposobnosti između država članica odredile su ishod i (ne)uspjeh EU-a. Osim toga, same članice nerijetko na ZVSP gledale su kao na novu priliku da lakše ostvare kontrolu nad aktivnostima drugih članica, a ne kao način za izgradnju zajedničke politike EU-a. Iako su države članice postepeno pristale razvijati vojne sposobnosti unutar okvira EU-a, ostale su nesklone pristajanju na odluke kojima se ograničava njihov suverenitet. Mnoge su oklijevale da dopuste Uniji da učini više u civilnom ili vojnom upravljanju krizama, opredjeljujući se da to rade samostalno ili posredstvom NATO-a. Slično tome, dok su države članice deklarativno i kolektivno optirale za EU koja preferira multilateralizam, u praksi nisu bile spremne dati EU status ili pravo zastupanja u međunarodnim forumima kako bi se s riječi moglo prijeći na djela.

Također, kritičke perspektive poput neomarksističke, rodne i postkolonijalne perspektive ili kritička analiza diskursa, pružaju važne uvide o prirodi i ograničenjima vanjske politike EU-a (Aarstadt, 2015; Bigo

et al., 2021; Fisher Onar & Nicolaidis, 2013; Guerrina, 2021; Kinnvall, 2021). Sve one doprinose boljem razumijevanju često skrivenih struktura moći, načina na koje EU održava i reproducira dugotrajne hijerarhije i neravnoteže moći, kao i načine na koje to može podrivati efikasnost i legitimitet vanjske politike EU-a. Razvojna politika EU-a, sporazumi s trećim zemljama i podrška neoliberalnim ekonomskim politikama ne samo da služe prvenstveno evropskim ekonomskim interesima već također održavaju ekonomske odnose ovisnosti i ne utječu u značajnijoj mjeri na poboljšanje životnih uvjeta ljudi u tim zemljama. Utjecaj stečenih ekonomskih pozicija odražava se i na (ne)efikasnost kontrole izvoza oružja iz Unije, ulogu evropske odbrambene i sigurnosne industrije u razvoju ZVSP-a ili, primjerice, na odnose EU prema državama Perzijskog zaljeva.

Kritički pristupi posebno otkrivaju da, u mnogim konkretnim odnosima, diskurs i politike EU-a ne samo da odražavaju već i reproduciraju stare kolonijalne i imperijalističke obrasce, hijerarhije i neravnoteže. To jasno ukazuje na potrebu prevladavanja eurocentričnih perspektiva i decentriranja analize evropske vanjske politike.

Kritičke perspektive, također, razlažu ciljeve i principe koje EU kontinuirano naglašava, poput slobodne trgovine, partnerstva, vlasništva ili promocije demokratije, i to ne samo u smislu da li EU i stvarno uspijeva realizirati te ciljeve već i u smislu šta EU zapravo misli kada koristi te termine. Teorije koje se bave elaboriranjem etičkih standarda na osnovu kojih se mogu klasificirati ponašanja aktera u međunarodnim odnosima nazivamo normativnim. Najveći dio ovih teorija danas je fokusiran na koncepte upotrebe sile ili funkcioniranja međunarodne pravde. Jedan dio normativnih teorija možemo okarakterizirati i kao konstitutivne. Za razliku

od empirijskih ili normativnih teorija u užem smislu, konstitutivne teorije najbolje se izražavaju posredstvom drugih kategorija kao što su paradigma, pogled na svijet, okvir za analizu.

## 2.2. TEORIJE EVROPSKE INTEGRACIJE

Eurounijski federalisti, među koje se mogu ubrojati i osnivači poput Roberta Schumana i Konrada Adenauera, imali su viziju Unije kao federalnog sistema u kojem će se eurounijska vlada zasnivati na pristajanju članica da dijele suverenitet s Unijom i prepuste tom centralnom nivou, osim ostalih stvari, i sigurnosnu i vanjsku politiku. Ovakav scenarij i danas je poprilično daleko od realizacije. Ostaje činjenica da je uspostavljanje ravnoteže između teritorijalnih i funkcionalnih interesa jedan od ključnih problema svih federalnih sistema i same EU.

Funkcionalizam zastupa ideju da se međunarodna saradnja zasniva na specifičnim transnacionalnim problemima (poput zaštite zdravlja ili okoliša) i u oblastima gdje postoji mogućnost primjene posebnog tehničkog znanja i prilika da se *ad hoc* funkcionalni aranžmani pretoče u kontinuirane napore na proširivanju i institucionaliziranju procesa radi lakšeg i uspješnijeg ostvarivanja zajedničkih ciljeva. Međudržavna saradnja koja je dovela do integracija (npr. stvaranje zajedničkog tržišta), kontinuirano je osiguravala beneficije državljanima zemalja članica, koje te zemlje radeći individualno ne bi uspjele dobiti. Funkcionalizam se, također, zasniva na očekivanju da će vremenom principi teritorijalnosti i suvereniteta oslabiti, jer će vlade sve više prenositi funkcionalne ovlasti na međunarodne agencije sa specifičnim mandatom. Tokom 60-ih i 70-ih

godina neofunkcionalisti uočili su i tzv. „*spillover* efekat“, tj. efekat prelijevanja koji je, zasnovan na međudržavnoj saradnji, pomagao stvaranju osjećaja eurounijskog identiteta. Iz toga je proizašlo shvatanje da je uspostavljanje supranacionalnih institucija ključno kako bi se uspostavila i održavala međudržavna saradnja. Mnoge od ideja koje su iznijeli neofunkcionalisti veoma su značajne u studijama međunarodne saradnje.

Razvoj vanjske politike EU-a relevantna je tema za teoretičare evropskih integracija (Hooghe & Marks, 2019; Tiilikainen, 2020; Wiener et al., 2019). Jedno od primarnih pitanja odnosi se na utjecaj različitih aktera na razvoj i funkcioniranje vanjske politike EU. Iz međuvladine perspektive vanjsku politiku EU-a, u biti, vode države članice i njome upravljaju njihovi nacionalni interesi koji se oblikuju kroz međuvladine pregovore (Bickerton et al., 2015; Kleine & Pollack, 2018; Moravcsik & Emmons, 2021).

Sposobnost država članica da prave historijske iskorake shvaćena je kao ključ za razvoj vanjskih, sigurnosnih i odbrambenih politika EU-a. Historijat vanjske politike EU-a, svakako, daje snagu ovom argumentu. Dogovori država članica jesu bili ključni za napredovanje vanjske politike EU-a: od neformalnih dogovora na početku Evropske političke saradnje ranih 1970-ih do proboja u ZVSP-u od kasnih 1990-ih. Ovi dogovori između država članica često su inicijalno bili neformalni (ili politički), a tek potom formalno (ili pravno) kodificirani u Ugovorima. Značajne promjene u osjetljivim pitanjima pokazale su se mogućim tek nakon što se preliminarno razumijevanje moglo postići među najmoćnijim državama članicama. Posljedica toga jeste da je razvoj robusne vanjske politike EU u vezi s ključnim pitanjima (kao što su kriza u Libiji, vanjska dimenzija migracijske i izbjegličke krize te odnosi s Rusijom i Kinom) bio ometen u

slučajevima neuspjeha međuvladinog pregovaranja da se nađe konsenzus.

Međutim, razvoj vanjske politike EU-a također pruža primjere historijskih iskoraka na osnovu dogovora i aranžmana koji nisu imali posebnu težinu na prvi pogled. Iako se, naime, na papiru činilo da će Ugovor iz Maastrichta Uniju staviti na brze tračnice, zapravo je tada prvi stub (koji sada nazivamo vanjskom akcijom EU-a ili vanjskom dimenzijom internih politika) barem inicijalno ostao glavno mjesto kreiranja vanjske politike. Argument (liberalnih) intergavernalista da potreba za ustupcima kompromisu najmanje sklonim vladama usmjerava dogovore prema najmanjem zajedničkom sadržiocu, može se osporiti isticanjem prakse kreiranja vanjske politike EU-a. Tako razvoj mehanizma vanjske politike EU-a općenito, kao i specifične politike EU-a prema drugim regijama, državama i pitanjima, u praksi idu mnogo dalje od pukog racionalnog procjenjivanja nacionalnih interesa država članica. Određene dinamike osiguravaju da se u još uvijek potpuno međuvladino koncipiranim ZVSP/ZVOP-u mogu prevazići ograničenja orijentirana na konsenzus u odlučivanju. Jedno objašnjenje jeste dinamika koju generiraju institucionalni akteri i mehanizmi kako u ZVSP/ZVOP-u tako i u vanjskoj akciji EU-a i vanjskoj dimenziji internih politika. Drugo objašnjenje jeste neformalna podjela rada u vanjskoj politici EU-a, gdje male grupe država članica zajedno s institucionalnim akterima oblikuju politiku, kao i diferencirana integracija (Ansorg & Haastруп, 2018; Delreux, 2015; Juncos, 2011; Menon, 2011; Smeets & Beach, 2020).

Također, u ovom kontekstu vrijedi spomenuti i novi institucionalizam u njegovim različitim oblicima (Ansorg & Haastруп, 2018; Delreux, 2015; Juncos, 2011; Smeets & Beach, 2020). Njegovi zagovornici ističu da institucionalni mehanizmi vanjske politike EU-a imaju značaj i utječu na

sadržaj, obim i rezultate vanjske politike EU-a. Postepena institucionalizacija ZVSP/ZVOP-a, uz postojeći snažan institucionalni okvir drugih aspekata vanjske politike (tj. vanjske akcije i vanjske dimenzije internih politika), dovodi do novih mehanizama za definiranje, odbranu, promoviranje i predstavljanje zajedničkih interesa EU-a, kao i za razvoj i implementaciju zajedničkih politika iz ove evropske perspektive. Institucionalni okviri, sa svojim konstituirajućim pravilima i normama, stvaraju za države članice okruženje u kojem za njih postaje moguće da pristanu na ograničenja svog ponašanja. Međutim, praksa vanjske politike Unije jasno svjedoči da postoje granice ovog procesa institucionalizacije i da države članice često moraju naći ravnotežu između svojih nacionalnih interesa i svojih eurounijskih odgovornosti.

### **2.3. KONSTRUKTIVIZAM**

Konstruktivizam je, po mnogo čemu, zaseban pristup shvatanju međunarodnih odnosa koji naglašava socijalnu dimenziju svjetske politike. Konstruktivisti insistiraju na tome da se međunarodni odnosi ne mogu svesti na racionalne akcije ili sistem institucionaliziranih normi. Interakcija među državama nije shvaćena kao fiksni nacionalni interes, već slijed aktivnosti koji tokom vremena oblikuje i biva oblikovan različitim konstruktima. Suprotno ostalim teorijskim pristupima, socijalni konstruktivizam prepoznaje model međunarodne interakcije koji istražuje normativni utjecaj temeljnih institucionalnih struktura i vezu između normativnih promjena i interesa i identiteta država. Istovremeno, i same institucije reproduciraju se i mijenjaju pod utjecajem država i ostalih aktera, tako da institucije i akteri postaju međusobno uvjetovani entiteti. Nadalje,

razrađujući funkcije međunarodnih institucija, konstruktivisti im pripisuju dvojake funkcije – regulativne i konstitutivne. Regulativne norme, tako, predstavljaju propisane ili proskribirane standarde ponašanja. Konstitutivne norme definiraju ponašanja i pripisuju im određena značenja, tj. omogućavaju akterima informirano i kompetentno sudjelovanje u igri. Još jedna značajna karakteristika konstruktivističkog pristupa jeste što njegova naglašena socijalna dimenzija ne zapostavlja značaj i snagu ideologija te vjerovanja u međunarodnoj politici.

Za razliku od racionalističkih tumačenja vanjske politike EU-a, konstruktivizam se fokusira na nematerijalne dimenzije kao što su ideje, vrijednosti, uloge i identitet (Aydin-Duzgit, 2015; Cebeci, 2018; Kurowska, 2018; Rumelili, 2021; Waever, 2000). Ovi elementi nisu samo faktori utjecaja već i konstitutivni elementi vanjske politike EU-a. Gledano iz ove perspektive, razvoj vanjske politike EU ne zavisi samo, ili ne prvenstveno, od stvaranja efikasnog institucionalnog okvira, razvoja instrumenata vanjske politike ili čak definiranja zajedničkih interesa. On zavisi i od postojanja ili odsustva zajedničkog razumijevanja među elitama i populacijama država članica EU-a o tome kakva bi uloga i identitet EU u svijetu trebali biti i koje vrijednosti bi trebalo održavati, promovirati i braniti.

Tokom decenija unutar Unije postepeno se razvio zajednički normativni i kognitivni okvir po nekim pitanjima i on se manifestira u vrijednostima koje Unija promovira na međunarodnoj sceni. Prema preambuli Ugovora o Evropskoj uniji, države članice odlučne su implementirati ZVSP, čime se izražava i njihov eurounijski identitet. U kontekstu evolucije vanjskopolitičkih mehanizama, može se primijetiti da je težnja za ostvarenjem identitetskih ciljeva gotovo jednako važna kao

želja za realizacijom vanjskih ciljeva. Neki od tih ciljeva uključuju razvoj demokratije i vladavine prava, te poštovanje ljudskih prava i osnovnih sloboda, koji se smatraju definirajućim elementima identiteta EU-a. U stvarnosti, međutim, tim se principima opiru i pojedine članice EU-a unutar sebe, pogotovo, npr., u vezi s vladavinom prava, a to utječe i na sposobnost EU da djeluje kao normativni akter na međunarodnoj sceni.

Zagovornici EU-a kao normativne sile aktera čija je vanjska politika vođena identitetom i vrijednostima, a ne interesima — mogu pronaći dokaze koji podržavaju njihove tvrdnje u važnosti političke uvjetovanosti u sporazumima s trećim zemljama, u uključivanju socijalnih klauzula kao što su prava radnika ili klauzule o održivom razvoju u međunarodnim sporazumima, te u sistematskim referencama na demokratiju i ljudska prava u općem diskursu vanjske politike EU-a. Iako su vrijednosti prisutne u samim temeljima vanjske politike EU-a, i Unija i njene države članice jednako brzo štite svoje uske sebične interese i geostrateške interese — dugogodišnja politika EU-a prema Rusiji i državama Zaljeva jasno su to demonstrirale. Primjeri bi se mogli naći i u odnosima sa Zapadnim Balkanom.

Konstruktivistički naglasak na idejama i identitetima pruža uvid u glavne uspjehe i neuspjehe vanjske politike Unije. Jedan od primarnih uspjeha vanjske politike EU-a odnosi se na redefiniranje identiteta zemalja Centralne i Istočne Evrope kroz njihov proces pristupanja EU-a nakon pada komunizma. I na Zapadnom Balkanu trenutni prioritet vanjske politike EU-a jeste transformacija percepcija koje društva i pojedinci imaju jedni o drugima, promjena njihovog identiteta i izmjena normi i vrijednosti koje su njihove politike podržavale. Prema konstruktivističkoj logici suština



vanjske politike EU jeste u transformaciji identiteta drugih entiteta i oblikovanju ideja koje se drže o „drugom“. Iz ove perspektive, interesi, moć i institucionalni okviri nisu nevažni, ali imaju drugorazrednu ulogu.

Međutim, treba reći da je nakon nešto više od pet decenija saradnje u oblasti vanjske politike i više od tri decenije izgradnje Zajedničke vanjske i sigurnosne politike EU-a, uspjeh u preformuliranju nacionalnih identiteta vanjske politike tek djelomičan. Usprkos jačanju zajedničkog normativnog okvira, vanjskopolitičkih intervencija, čak i nekih uspjeha, razlike u moći i interesima ostaju ključne za objašnjenje vanjske politike država članica.

Ovome vrijedi dodati da Keukeleire i Delreux (Keukeleire & Delreux, 2014a, p. 332) posebno ističu da analize i empirijska istraživanja vanjske politike, osim različitih teorijskih pristupa, moraju uvažiti i interdisciplinarnost kojom bi se zahvatile i druge relevantne oblasti (politika, pravo, socijalni sistem, ekonomija, sigurnost), nivoi (od individualnog do krovnog), kao i značaj materijalnih i nematerijalnih faktora. Kvalitetna istraživanja u oblasti vanjskopolitičke analize ne smiju biti disciplinarno i intelektualno redukcionistički fokusirana.

Na kraju treba spomenuti još jedan vrlo značajan izazov u teorijskom promišljanju Unije i njene vanjske politike koji se odnosi i na istraživače s naših i nama geografski bliskih prostora. Radi se o prevazilaženju velikog jaza između zapadne akademske hegemonije koju karakterizira „vestfalski eurocentrizam“ (Keukeleire & Delreux, 2014a, p. 332) i nezapadnih perspektiva. Duboka je, naime, intelektualna, teorijska i empirijska potreba da u svemu prevlađujuća *,inside-out,* analiza (iznutra) bude upotpunjena *,outside-in,* perspektivom (izvan), koju upravo mogu osigurati istraživači, teoretičari i analitičari iz zemalja i regiona koje djelovanje vanjske politike

EU-a afektira na specifične načine. Utjecaj eurocentrizma u istraživanjima vanjske politike EU-a (Keuleers et al., 2016) potencijalno je štetan fenomen, osobito u vremenu kada očekujemo odlučnije uvažavanje različitosti ali i evropskih kolonijalnih naslijeđa (Bhambra et al., 2018; Chakrabarty, 2000; Nicolaidis et al., 2015). Ovaj akademski imperativ nije i ne treba biti motiviran samo civilizacijskim razlozima, iako su i oni sasvim legitimni. Eurocentrične analize stoga mogu biti dopunjene perspektivom izvana prema unutra (Keukeire 2014; Youngs 2021) ili decentrirajućom perspektivom koja može oživjeti analizu vanjske politike EU-a, postaviti nova pitanja i odgovore te istinski uključiti neevropske, postzapadne i globalne svjetske poglede (Acharya, 2018; Qin, 2020; Tickner & Smith, 2020).

S razlogom značajan dio savremene politološke literature posvećen je teorijskom promišljanju EU, a ovdje su pomenuti tek neki od glavnih analitičkih pristupa. Kao što je već istaknuto, ni jedna od ovih teorija ne može u cjelini pojasniti fenomen eurounijskih integracija, ali je svaku od njih moguće primijeniti u empirijskim i teorijskim istraživanjima radi lakšeg razumijevanja pojedinih segmenata ovog složenog političkog sistema koji je „više od režima, a manje od federacije“. Obim i broj analitičkih, konceptualnih i teorijskih perspektiva koje se primjenjuju na vanjsku politiku EU-a nisu, međutim, nikakav nedostatak. Teorijski pluralizam upravo svjedoči o kompleksnosti fenomena vanjske politike EU-a. „Institucionalna zgusnutost i pluralitet pitanja i vanjskopolitičkih izazova, više ne dozvoljava simplificirane pristupe vanjskoj politici EU.“ (Wilga & Pawel Karolewski, 2014, p. 264)

Kako se svakodnevno razvijaju i novi teorijski, konceptualni i empirijski pristupi koji prate razvoj i dešavanja u domenu vanjske politike EU-a, može se reći da je *acquis institutionnel* vanjske politike EU adekvatno praćen i porastom *acquis academique* u ovoj disciplini (Wilga & Pawel Karolewski, 2014, p. 2).

## PITANJA ZA RAZMIŠLJANJE

- 1 Kako neofunkcionalizam objašnjava proces integracije vanjske politike u Uniji?
- 2 U čemu se razlikuju intergavernalizam i supranacionalizam u kontekstu vanjske politike EU-a?
- 3 Zašto je pitanje identiteta važno za vanjsku politiku EU-a?
- 4 Koje teorijske pristupe smatrate najprimjerenijima za analizu trenutnih vanjskopolitičkih inicijativa EU-a?
- 5 Kako različite teorije međunarodnih odnosa objašnjavaju djelovanje Unije na globalnoj sceni?

# 3.

## PRETPOSTAVKE ZA RAZUMIJEVANJE VANJSKE POLITIKE EU-a

### 3.1. Postnacionalna

### 3.2. Višestruka/višedimenzionalna

### 3.3. Dualna

### 3.4. Multirazinska i multilokacijska

### 3.5. Strukturalna

Vanjska politika EU-a sa 27 zemalja članica, tijelima i institucijama koje predstavljaju interese članica i interese same Unije, visokim predstavnikom za vanjsku politiku, sigurnosnu i odbrambenu politiku, Evropskom službom za vanjsko djelovanje, delegacijama EU-a širom svijeta te civilnim i vojnim misijama kriznog menadžmenta, veoma je kompleksan fenomen i njegovo proučavanje zahtijeva jednako kompleksan, fleksibilan i interdisciplinarni metodološki pristup. U njeno kreiranje i implementiranje simbiotski su uključene i institucije EU-a i članice, no njeni ciljevi i dometi na specifičan način odražavaju dogovorene interese Unije kao cjeline (Džananović Mirašćija, 2018) Postoje mnogi različiti pogledi na to kakva je EU „vrsta političke životinje“, postoje i još toliko pogleda na prirodu i učinak njenih vanjskih odnosa (Söderbaum & Van Langenhove, 2006, p. 2).

No, prije predstavljanja osnovnih elemenata i načina funkcioniranja tog složenog mehanizma, neophodno je upoznati se s osnovnim pretpostavkama na kojima se temelji suštinsko razumijevanje specifičnosti vanjske politike EU. Specifična priroda vanjske politike EU-a manifestira se u njenim karakteristikama koje će biti detaljnije obrazložene u nastavku. Vanjska politika Evropske unije je:

- postnacionalna, prema konceptu,
- višestruka, prema obimu,
- dualna, prema odlučivanju,
- multirazinska i multilokacijska, prema manifestacijama,
- strukturalna, u svojoj suštini.

### **3.1. POSTNACIONALNA**

Vanjska politika, sigurnost i odbrana ne predstavljaju supranacionalni domen u EU-u, iako neki segmenti i instrumenti to mogu biti. U kreiranje i implementiranje ovih politika simbiotski uključene su i institucije EU-a i zemlje članice, no njihovi ciljevi i prioriteti na specifičan način odražavaju dogovorene interese Unije kao cjeline. Odnos vanjske politike, sigurnosti i odbrane EU prema tim politikama država članica nije ni prijeteći ni konfrontirajući, a važno je istaći i da im Unija u ovom kontekstu nije ni nadređena. Taj odnos je, uglavnom, dvosmjernan, komplementaran, nadopunjujući, isprepleten, što ovu oblast čini pridodanom postnacionalnom dimenzijom.

Većina objavljenih studija o vanjskoj politici EU-a, njenoj sigurnosti i odbrani, svjesno ili nesvjesno, poredi vanjskopolitičke kapacitete EU s onim koje posjeduju države. Štaviše, vanjskopolitički uspjeh EU-a mjeri se „sposobnošću da se na međunarodnoj sceni ponaša kao država“

(Rosamond, 2002). Ovaj dio literature uglavnom fokusira se na jaz između očekivanja i rezultata, te na poziciju EU-a kao vanjskopolitičkog aktera na međunarodnoj sceni i njen vanjskopolitički identitet. Iako ovaj pristup ima svoju vrijednost i značaj, a ima potencijal i da izazove korektivni efekat, on ne odražava, na adekvatan način, složenost i specifičnost ovog postnacionalnog konstrukta. U vremenu u kojem sve veći broj međunarodnih kriza razotkriva realne domete država i konvencionalnih vanjskih politika, nerealno je i prevaziđeno očekivati da će se vanjska politika EU-a razvijati po ugledu na vanjske politike članica ili da ju je moguće analizirati na isti način. Štaviše, vanjska politika EU-a ne smije biti automatski shvaćena i tretirana kao zamjena ili transpozicija vanjskih politika članica na unijskom nivou. Njen postnacionalni karakter, specifičnosti i dodatne vrijednosti, ono su što je čini drugačijom u formi i sadržaju, što joj omogućava kredibilno bavljenje nekim drugim vrstama problema, ispunjavanje dalekosežnijih ciljeva te korištenje drugačijih instrumenata.

Jedan od najsloženijih segmenata vanjske politike EU-a upravo je odnos sa zemljama članicama, tj. interakcija unijske i vanjske politike članica. U tom kontekstu, vanjska politika EU-a nije ni sveobuhvatna ali ni isključiva. Ne može se posmatrati kao zbir, rezultanta ili najmanji zajednički sadržilac vanjskih politika članica. Članice i dalje individualno razvijaju svoje vanjske politike, pogotovo u pitanjima od posebnog nacionalnog interesa.

Naravno, u nekim drugim segmentima, svakako manje nacionalno prioritetnim, članice usklađuju svoje vanjske politike s eurounijskom. Sasvim je jasno da u ovom odnosu postoje izvjesne tenzije, pogotovo u slučajevima u kojima se ne poklapaju unijski i interesi konkretne članice.

Tenzije mogu postojati i bez sukoba interesa, na čisto teorijskom planu. Da li je vanjska politika EU-a jača, ako su vanjske politike članica slabije? Da li vanjska politika EU-a može dati dodatnu snagu vanjskim politikama članica? Da li je vanjska politika EU-a uspješna samo ako je komplementarna s vanjskim politikama članica? Da li važi i obrnuto?

Čini se da se u ovoj elaboraciji teza o karakteru vanjske politike EU-a, na samom početku, došlo do najosjetljivijih pitanja u vezi s njom.

### **3.2. VIŠESTRUKA/VIŠEDIMENZIONALNA**

Vanjska politika EU-a je višestruka, multikomponentna konstrukcija koja obuhvata četiri povezane cjeline: Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, Zajedničku sigurnosnu i odbrambenu politiku, vanjsko djelovanje tj. vanjske akcije i vanjsku dimenziju internih politika. Ne postoji, dakle, znak jednakosti između terminoloških odrednica Zajednička vanjska i sigurnosna politika EU-a (ZVSP) i vanjska politika EU-a (VPEU). Vanjska politika EU ne može reducirati na ZVSP, čak ni kad se uz to računa i Zajednička sigurnosna i odbrambena politika (ZSOP), jer se vanjska politika EU-a manifestira u znatno širem broju pitanja nego što ih pokriva ZVSP.

Zajednička vanjska i sigurnosna politika koju je ustanovio Ugovor iz Maastrichta, o kojoj će kasnije biti puno više riječi, ugaoni je kamen razvoja političke i diplomatske dimenzije EU-a. Kasnije nadogradnje kroz Ugovor iz Amsterdama i Ugovor iz Lisabona, dodat će nove institucionalne i političke momente, no postnacionalni elementi koje predstavljaju funkcija visokog predstavnika za vanjsku, sigurnosnu i odbrambenu

politiku i Evropska služba za vanjsko djelovanje (ESVD/EEAS) te intergavernalizam (*metod međuvladine saradnje*) karakterističan za Vijeće za vanjske poslove, ostaju u temelju ZVSP-a.

Zajednička sigurnosna i odbrambena politika koja, čini se, uslijed rata u Ukrajini tek sada doživljava svoj puni zamah, predstavlja instrument kriznog menadžmenta i vanjskopolitički instrument EU-a koji objedinjuje različite elemente civilnog i vojnog djelovanja u skladu s vanjskopolitičkim ciljevima EU-a i u smislu jačanja potencijala i kredibiliteta ZVSP. Kao i u slučaju ZVSP-a, operacionalizacija ZSOP-a zadatak je visokog predstavnika i ESVD-a, ali puna kontrola ostaje u rukama država-članica. Kako EU ne raspolaže sopstvenim kapacitetima za vojno ili civilno djelovanje, implementacija ovisi o dobrovoljnim doprinosima članica ili oslanjanju na NATO, iako diplomatsko i vojno osoblje u Briselu doprinosi pripremi, podršci i vođenju inicijativa ZSOP-a.

Iako Ugovor navodi da je ZSOP integralni dio ZVSP-a, ZSOP se može smatrati unekoliko zasebnom komponentom jer ima čitav niz specifičnosti u odnosu na ZVSP. Pokrenuta početkom 2000-ih i formalizirana Lisabonskim ugovorom 2009. godine, ZSOP pruža platformu za pokretanje vojnih operacija i civilnih misija koje se implementiraju van granica EU-a, na Zapadnom Balkanu i Africi. Odražavajući ciljeve ZVSP-a, ZSOP u potpunosti je pod kontrolom država članica, koje, posebno u slučaju invazivnijih vojnih akcija, općenito biraju druge multilateralne okvire kao što su NATO ili *ad hoc* koalicije. Nepovoljna međunarodna situacija i eskalacija sigurnosnih izazova potakla je čitav niz inicijativa za jačanje operativne dimenzije ZSOP-a.

Pod vanjskim akcijama podrazumijevaju se vanjskotrgovinska politika, razvoj, međunarodna saradnja, ekonomska i finansijska saradnja s trećim



zemljama, humanitarna pomoć, sankcije te međunarodni sporazumi. Domen vanjskih akcija posebno je značajan za vanjsku politiku EU, budući da u ovim oblastima EU ima veće nadležnosti, značajne finansijske i druge resurse, te birokratski aparat koji može pratiti njihovu implementaciju.

Vanjske dimenzije unutarnjih politika prepoznaju se u onim politikama EU-a koje imaju elemente ili instrumente relevantne za vanjsku politiku. Energija, okoliš, politika migracija i azila, tj. domen unutrašnjih poslova i pravosuđa, najčešće su vrlo povezane s vanjskom politikom. Ugovorni i politički okviri, poput npr. Ugovora o pridruživanju, također mogu se svrstati u ovu kategoriju.

**3.1. ZVSP/ESOP, vanjske akcije i vanjske dimenzije unutrašnjih politika iz sporazuma**  
(Keukeleire & Delreux, 2014a, p. 15):

<b>Ugovor o Evropskoj uniji (UEU)</b>	
Naslov I	Zajedničke odredbe
Naslov II	Odredbe o institucijama
Naslov III	Odredbe o pojačanoj saradnji
Naslov IV	Odredbe o pojačanoj saradnji
Naslov V	Opće odredbe o vanjskom djelovanju Unije i posebno odredbe za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku
Poglavlje 1	Opće odredbe o djelovanju van Unije
Poglavlje 2	Specifične odredbe za zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku
Sekcija 1	Zajedničke odredbe
Sekcija 2	Odredbe o zajedničkoj sigurnosnoj i odbrambenoj politici
Naslov VI	Završne odredbe
<b>Ugovor o funkcioniranju Evropske unije (UFEU)</b>	
Dio 1	Principi
Dio 2	Bez diskriminacije i državljanstva
Dio 3	Unijske politike i unutrašnje djelovanje (uključujući i naredne naslove)
Naslov I	Unutrašnje tržište
Naslov III	Poljoprivreda i ribarstvo
Naslov V	Područje slobode, sigurnosti i pravde
Naslov VIII	Ekonomija i monetarna politika
Naslov XIX	Istraživanje i tehnološki razvoj i svemir

Vanjsko djelovanje i vanjske dimenzije internih politika pripadaju području vanjske politike u tri aspekta: uključuju političke oblasti i instrumente koji imaju važne vanjskopolitičke dimenzije, stavljaju na raspolaganje instrumente i poluge za vanjskopolitičko djelovanje i mogu uključivati ugovorne i političke okvire (kao što su međunarodni sporazumi). Također, odnos između ZVSP/ZSOP na jednoj strani, te vanjskog djelovanja i vanjskih dimenzija internih politika nije uvijek jasan, jer interesi i aktivnosti koji proizlaze iz različitih politika i oblasti mogu ozbiljno konkurirati jedni drugima.

Vanjsku politiku EU-a ne čine, dakle, samo ZVSP i ZSOP. Štaviše, konkretna vanjskopolitička pitanja, ovisno o dnevnom redu ili trenutku razmatranja, mogu biti inicirana s različitih pozicija. Inicijative pokrenute u kontekstu vanjskog djelovanja EU-a, a ne unutar ZVSP-a, jednako se mogu naći u središtu vanjskopolitičkog fokusa. Trgovinska politika EU-a, naprimjer, i mogućnost međunarodnih ugovora, predstavljaju vrlo moćne instrumente u odnosima s trećim zemljama.

Budući da će u knjizi broj 2 biti puno više riječi o odnosu vanjske politike EU-a i vanjskih politika članica, u nastavku teksta slijede promišljanja o značaju koordinacije i saradnje između članica. Vanjska politika EU-a može, iako ne mora, zanimati i uključivati sve članice. Sa stanovišta nacionalnih vanjskih politika, vanjska politika EU može biti shvaćena kao još jedan multilateralni okvir u kojem se manifestiraju nacionalni interesi i prioriteti. Kao rezultat toga, oznaka vanjska politika EU-a uključuje nacionalne vanjske politike samo u onoj mjeri u kojoj one uopće imaju interakciju s EU.

Višestrukost vanjske politike EU-a, međutim, ne znači ni ekskluzivnost ni sveobuhvatnost. Unija ima značajne kapacitete za razvoj i instrumente za implementaciju svojih vanjskopolitičkih ciljeva, međutim, države članice nikada nisu namjeravale prenijeti sve nacionalne kompetencije vanjske politike na EU i nikada nisu željele zamijeniti nacionalne vanjske politike stvarno zajedničkom ili jedinstvenom vanjskom politikom EU-a. Unija nema

isključivu nadležnost u domenu vanjske politike, jer su članice željele zadržati kontrolu nad ovom oblasti koja je tijesno povezana s nacionalnim suverenitetom. Nadležnost i sposobnost EU-a za razvoj vanjske politike tako se znatno razlikuju, ovisno o dimenziji vanjske politike o kojoj se radi.

To što EU nema i ne može da ima sveobuhvatnu vanjsku politiku, također implicira da postoji širok okvir za tumačenje prioriteta. Tako, kad je riječ o određenim pitanjima pa i dijelovima svijeta, EU razvija sveobuhvatniji pristup i angažman, dok se u drugim uopće ne pojavljuje kao akter. Ova neekskluzivna i partikularna priroda ima važne implikacije za proučavanje vanjske politike EU-a – efikasnost i efektivnost vanjske politike EU-a može se analizirati samo tamo gdje su njeno prisustvo i angažman odobrile članice, kao i u kontekstu onoga što su joj članice dozvolile da radi.

### **3.3. DUALNA/DVOJNA**

Dualni karakter vanjske politike (u odlučivanju) EU-a direktna je posljedica njene višestrukosti koja je prethodno pojašnjena. Primjena dviju metoda proizlazi iz činjenice da su prethodno navedeni elementi vanjske politike EU-a (ZVSP, ZSOP, vanjske akcije i vanjske dimenzije unutarnjih politika) regulirani različitim ugovorima, te da se odluke o njima donose prema različitim metodama odlučivanja. No, krenimo redom. Ugovor o EU, tj. Ugovor iz Maastrichta (1992) smjestio je ZVSP u drugi stub unijske trostubne konstrukcije, gdje se primjenjivao princip intergavernalizma, tj. međuvladine saradnje. Kako se podrazumijevalo jednoglasno odlučivanje u Vijeću ministara, državama članicama je to praktično omogućilo pravo veta. Vanjska politika EU-a koja je znatno širi i kompleksniji pojam od ZVSP-a, protezala se u stvarnosti horizontalno, kroz sva tri stuba EU-a i kroz interakciju između ovih različitih oblasti. Prvobitna trostubna

konstrukcija EU-a iz 1992. godine imala je veliki utjecaj i na prirodu i na rezultate vanjske politike EU-a u cjelini. Drugi ugovor je Ugovor o funkcioniranju Evropske unije (TFEU). On donosi glavne odredbe o vanjskom djelovanju EU-a i vanjskim dimenzijama internih politika. Taj segment organiziran je „komunitarno“ i temelji se na institucionalnoj ravnoteži između Vijeća, Komisije, Evropskog parlamenta (EP) i Suda pravde i pruža mogućnosti većinskog glasanja za značajan dio odluka u Vijeću.

Iako se vanjskopolitičke odluke i danas, nakon Ugovora iz Lisabona, donose na dva načina, u domenu ZVSP-a i ZSOP-a metodom međuvladine saradnje, a u domenu vanjskih akcija i vanjskih dimenzija unutarnjih politika kroz tzv. „komunitarni“ metod, ukupnost vanjske politike EU-a nije narušena zbog ove dualnosti. Vanjska politika EU-a funkcionira kao svojevrsni kontinuum na čijem se jednom kraju odluke donose komunitarnim metodom, a na drugom kraju metodom međuvladine saradnje.

Ovaj dvojni sistem s dvije metode kreiranja politika i jasnim pravnim granicama između povezanih političkih područja, ima dalekosežne posljedice za prirodu i ishod vanjske politike EU-a. Međutim, ova formalna podjela također je obmanjujuća, jer se vanjska politika EU-a razvija kroz interakciju i simbiozu između dvije metode. Također, praksa vanjske politike EU-a ne slijedi uvijek formalnu kategorizaciju Ugovora. Drugim riječima, praksa kreiranja vanjske politike EU-a često se odvija u sivim zonama između međuvladine i metode Zajednice. Postoji mnogo veća kompleksnost i raznolikost unutar mehanizama vanjske politike EU-a nego što bi se moglo pretpostaviti na osnovu postojanja različitih komponenti vanjske politike EU-a. Jednoglasnost je, naprimjer, potrebna za neke odluke unutar vanjskog djelovanja EU-a (kao što je ratifikacija Sporazuma o pridruživanju), dok je za razvojnu politiku dovoljna saradnja između država članica.

### **3.4. MULTIRAZINSKA I MULTILOKACIJSKA**

Jedna od temeljnih karakteristika VPEU-a jeste interakcija između državnog i unijskog nivoa u kojoj se težište pomjera ovisno o konkretnom vanjskopolitičkom pitanju o kojem se odlučuje. Pritom, ne radi se samo o postojanju dva nivoa ili dvije vrste aktera. Eurounijski i državni nivo nisu strogo odvojeni ni nužno suprotstavljeni, što je uobičajena površna percepcija o kojoj će biti više riječi u nastavku. Ne samo da su nacionalni akteri dio nekih važnih EU institucija kao što su Evropsko vijeće i Vijeće (uključujući komitete i radne grupe gdje se sastaju i sarađuju nacionalni diplomati i zvaničnici) već su akteri na nacionalnom nivou sve više uključeni u kreiranje vanjske politike EU-a. S druge strane, i samo postojanje EU-a i njenih politika nepovratno mijenja politike koje se i dalje vode na nacionalnom nivou.

Osim toga, i posebno važno za vanjsku politiku, kreiranje politika EU odvija se u međunarodnom kontekstu: EU i njene članice su – djelimično, zajedno ili odvojeno – dio različitih režima, organizacija i institucija na međunarodnom nivou. Iako je vanjska politika EU interaktivno povezana s vanjskim politikama članica, ona nije jedini i isključivi forum unutar kojeg članice djeluju i gdje pokušavaju i realizirati svoje ciljeve i promovirati svoje interese. Jednako tako i EU sebe pozicionira, ne samo u odnosu na članice već i unutar i u odnosu s drugim multilateralnim strukturama, djelujući samostalno na njihov poticaj ili konkurirajući im u vezi s određenim pitanjima. VPEU se tako pozicionira ne samo kao postnacionalna već i kao multirazinska konstrukcija koja odražava duboku povezanost različitih nivoa upravljanja i različitih polja djelovanja u jedinstvenom političkom procesu (Keukeleire & Delreux, 2014a, p. 17).

Ovisno o konkretnom vanjskopolitičkom pitanju, problemu ili okviru djelovanja, u eurounijskom sistemu aktiviraju se različiti akteri, na različitim nivoima, s različitim vrstama legitimiteta i nadležnosti, obavezama i resursima. Države članice koje zadržavaju svoje nacionalne vanjske politike (Hadfield et al., 2017), neprestano važu prednosti i mane razvijanja vanjske politike u EU u odnosu na neki drugi vanjskopolitički forum (Debuysere & Blockmans, 2019).

Neka od bitnih pitanja u tom kontekstu jesu da li vanjska politika EU također odražava ili bi trebala odražavati nacionalnu vanjsku politiku. Mnoge studije vanjskih odnosa ili vanjske politike EU fokusiraju se na sposobnosti EU kao međunarodnog aktera i njenu sposobnost "da oponaša karakteristike nacije-države unutar međunarodnog sistema" (Rosamond, 2002). To postaje očigledno u mnoštvu publikacija koje se tiču "jaza sposobnosti-očekivanja" (Hill, 1993, 1998; Larsen, 2017) i EU kao "(strateškog) aktera", "prisutnosti", "učinkovitosti" ili "efikasnosti" (Bretherton & Vogler, 2006; Delreux, 2014; Drieskens, 2021; Jorgensen et al., 2015; Niemann & Bretherton, 2013).

Nastojanje da se vanjska politika EU uglavnom ili isključivo procjenjuje prema mjerilima vanjske politike pojedinačnih država, međutim, vrlo je problematično. Svakako je korisno, u nekim segmentima čak i neophodno, da vanjska politika EU razvije neke kapacitete i karakteristike vanjske politike država. Ono što je pogrešno jeste *očekivanje da vanjska politika EU mora* biti zamjena ili transpozicija vanjskih politika pojedinačnih država članica na eurounijskom nivou. Specifičnost i dodana vrijednost vanjske politike EU može biti upravo u tome što naglašava različita pitanja, rješava različite vrste problema, teži drugačijim ciljevima

kroz alternativne metode i konačno preuzima oblik i sadržaj koji se razlikuju od vanjske politike njenih pojedinačnih država članica.

Podjednako problematična jeste tendencija da se automatski pretpostavlja suprotstavljenost između vanjske politike EU i vanjske politike njenih država članica. Ako je polazište da jača vanjska politika na nivou EU vodi slabijim nacionalnim vanjskim politikama ili obrnuto, onda je to rovovska borba koja crpi resurse i potkopava kredibilitet i EU i članica. Ukoliko se, i gdje, prepozna mogućnost da vanjska politika EU dopunjuje pa čak i jača nacionalne vanjske politike i vanjske politike razvijene u drugim međunarodnim forumima, šanse za njen uspjeh znatno su veće. No, univerzalno tumačenje ni univerzalni recept ne postoje, već se i EU i članice pozicioniraju od slučaja do slučaja.

U kontekstu multirazinskog djelovanja jako je važno istaknuti da hijerarhija ne postoji, a kako bi se izbjegao svaki takav dojam i naglasilo da je EU samo jedna među različitim relevantnim lokacijama za kreiranje vanjske politike, Wallace je preporučio korištenje terminološke odrednice – *multilokacijska* (H. Wallace et al., 2005).

Kako je prethodno pojašnjeno, interakcija različitih nivoa Unije kao cjeline odvija se u širem međunarodnom kontekstu. Multirazinski koncept nužno podrazumijeva i paralelno djelovanje EU i članica u drugim manje ili više formalnim multilateralnim kontekstima i globalnom upravljanju (Wessel & Odermatt, 2019; Wunderlich & Bailey, 2011). Gotovo sve akcije vanjske politike koje EU preduzima razvijene su ili u saradnji s drugim međunarodnim organizacijama (ponekad na njihov zahtjev) ili paralelno (ponekad u konkurenciji) s akcijama tih organizacija.

### 3.5. STRUKTURALNA

Jedna od osnovnih pretpostavki razumijevanja vanjske politike EU jeste shvatanje razlika između strukturalne vanjske politike i konvencionalne, relacijske vanjske politike. Prihvatanje tog okvira olakšava ne samo čitanje ove knjige već i razumijevanje koncepta vanjskopolitičkog okvira EU, jer naglašava upravo ono što se često zanemaruje u analizi vanjske politike: da ostvarivanje utjecaja na strukture i njihovo oblikovanje mogu biti glavni ciljevi vanjske politike. Koncept strukturne vanjske politike ide dalje od koncepta kao što su "vanjsko upravljanje" ili "difuzija" (Borzel & Risse, 2012; Schimmelfenning, 2021) koji se koriste u istraživanjima tzv. izvoza normi izvan granica EU. Konceptualizacija strukturne naspram relacijske vanjske politike može se, također, koristiti i kao osnova za komparativnu analizu vanjskih politika EU, Sjedinjenih Država, Rusije, Kine i srednjih sila poput Turske ili Saudijske Arabije. Pristup, također, može pružiti neka objašnjenja za uspjehe i neuspjehe vanjskih politika EU.

Relacijska vanjska politika jeste ona koja teži utjecati na stavove i ponašanje drugih aktera, kao i na odnose s drugim akterima i među njima. Značajan dio relacijske vanjske politike posvećen je krizama i sukobima. Na deklaratornom nivou akteri se neprestano pozicioniraju u odnosu na druge aktere i u vezi sa specifičnim krizama i sukobima - jedna od glavnih funkcija diplomacije. To se događa kroz jednostrane deklaracije, interakciju u kontekstu bilateralnih odnosa i određivanje pozicija unutar multilateralnih okruženja kao što su UN. Na operativnom nivou, gdje su pozicije podržane akcijama, akter vanjske politike može odabrati različite vanjskopolitičke aktivnosti, ovisno o svojim interesima i sposobnostima. Cilj diplomatskih napora je artikulirati, koordinirati i osigurati posebne ili šire interese te



uvjeriti ili pronaći podršku drugih aktera za vlastitu poziciju. Diplomatske inicijative mogu biti dopunjene i podržane kroz ekonomske i finansijske instrumente (za sankcioniranje, nagrađivanje ili pružanje podrške) te kroz civilne i vojne instrumente upravljanja krizama. Ove operativne dimenzije relacijske vanjske politike mogu se osmisliti i implementirati unilateralno, bilateralno ili multilateralno.

Strukturalna vanjska politika je vanjska politika koja teži utjecati na ili oblikovati političke, pravne, ekonomske, društvene, sigurnosne ili druge strukture na određenom prostoru i obično djelujući kroz duži vremenski period. Strukturalna vanjska politika nastoji promovirati i podržavati strukturne promjene i reforme, rješavati strukturne probleme i ograničenja ili podržavati i održavati postojeće strukture. Vanjska politika EU primjer je postnacionalne vanjske politike koja je i konceptualno i sadržajno ali i po svojim mogućnostima i ograničenjima, drugačija od one koju vode države. To zahtijeva pažljivu kontekstualnu analizu prirode vanjske politike EU kao postnacionalnog konstrukta, a što, opet, podrazumijeva znatno proširivanje fokusa i odstupanje od klasične vanjskopolitičke analize kakva se primjenjuje u slučaju država, kriza ili konflikata. Primjena koncepta strukturalne vanjske politike (Keukeleire & MacNaughton, 2008, p. 25) znatno je adekvatniji okvir za razmatranje vanjske politike EU i ima dvostruki efekat. Na jednoj strani omogućava da se na odgovarajući način zahvati proces nastajanja vanjske politike, institucija i procesa koji je oblikuju, dok, na drugoj strani, omogućava praćenje daljeg razvoja i načina na koji vanjska politika oblikuje strukture i dugoročne procese.

Kao koncept koji posebno razrađuje Keukeleire (2003, 2008, 2014) strukturalna vanjska politika korijene vuče od pojma „strukturalne sile“ (Guzzini, 1993) koji označava aktera s kapacitetom da oblikuje opće principe i pravila igre

te da drugima određuje uloge i način na koji će ih igrati (Holsti, 1988). Dakle strukturalna vanjska politika fokusirana je na oblikovanje strukturalnih, dubinskih promjena i reformi na način kojim podržava, sputava ili ograničava postojeće strukturalne odnose. Dok se konvencionalna relacijska vanjska politika orijentira na nacionalne interese, države, nacionalnu sigurnost u vojnom smislu, krize i konflikte, strukturalna vanjska politika pokušava utjecati na oblikovanje dugoročno održive političke, pravne, društveno-ekonomske sigurnosti i općeprihvaćenost određenih stavova, kroz utjecaj na tzv. mentalne strukture<sup>2</sup>. Aktivnosti nisu usmjerene samo na države i međudržavne odnose već i na društva u cjelini, pojedince, odnose države i društva, kao i na shvatanja međunarodnog sistema.

Politika SAD-a prema Zapadnoj Evropi nakon Drugog svjetskog rata, koja je u velikoj mjeri doprinijela i stvaranju EU, primjer je uspješne strukturalne vanjske politike. I sama Unija imala je uspjeha s primjenom sličnog strukturalnog koncepta u Centralnoj i Istočnoj Evropi tokom procesa proširenja. Iako u evidentnom zastoju, Politika proširenja koja se odnosi na Zapadni Balkan još uvijek nosi značajan potencijal za strukturalne promjene. Odnos prema ZB trenutno se još uvijek vodi i kroz vanjsku politiku i kroz politiku proširenja pri čemu su te politike, iako komplementarne, često odvojene i teku paralelno (Hasić et al., 2020, p. 418).

Treba, međutim, istaći da strukturalni vanjskopolitički napori ne donose uvijek željene rezultate. Unija, tako, nije imala nikakvog uspjeha s Evropskom politikom prema susjedstvu<sup>3</sup>. Štaviše, upravo će Ukrajina i Mediteran postati simboli potpune impotentnosti EU u posljednjoj deceniji. Uključivanjem Ukrajine, Moldavije i Gruzije u proces proširenja, Unija nastoji napraviti značajan geopolitički iskorak i iskazati dugoročnu odlučnost, iako se , u ovom

<sup>2</sup> Koncept javne diplomatije koji se zasniva na aktivnostima fokusiranim na osvajanje srca i mozgov - winning hearts and minds.

<sup>3</sup> European neighbourhood policy, engl., skr. ENP;

trenutku, ishodi čine krajnje neizvjesnim.

Uspješni primjeri primjene strukturalne vanjske politike ukazuju na neophodnost fokusiranosti na strukture i održivost rješenja, ali i na njenu komplementarnost s konvencionalnom vanjskom politikom. Vrlo često primjena konvencionalnih vanjskopolitičkih instrumenata prethodi uspješnoj primjeni strukturalne politike (npr. diplomatske i vojne intervencije za zaustavljanje nasilja nakon kojih slijede strukturalni napori za uspostavljanje struktura i procesa koji će dugoročno otkloniti opasnost od novih sukoba). Jedno ne isključuje drugo. Da bi povećala svoje šanse za uspjeh, strukturalna vanjska politika mora biti dopunjena relacijskom vanjskom politikom i to onom vrstom koja uključuje pitanja sigurnosti. Vrijedi i obrnuto, relacijska vanjska politika ima smisao ako je dopunjena strukturnom vanjskom politikom. To je u velikoj mjeri kompatibilno s neo-realističkim i neo-liberalnim pogledima na vanjsku politiku. Strukturna vanjska politika EU prema zemljama Centralne i Istočne Evrope te Zapadnog Balkana mogla je polučiti uspjeh, jer je vojno-sigurnosnu dimenziju usmjeravao NATO. Ali, da EU i druge međunarodne organizacije nisu pružile i svoju strukturnu vanjsku politiku, rezultati uspješne intervencije NATO-a na Zapadnom Balkanu tokom 1990-ih vjerovatno ne bi bili održivi. Isto tako pokazalo se da je strukturna vanjska politika EU u odnosu na palestinske teritorije bila neuspješna, jer nijedan akter nije bio sposoban riješiti pitanja relacijske vanjske politike.

Uspješna strukturna vanjska politika zahtijeva da se uzmu u obzir različiti međusobno povezani sektori i nivoi, kao što je EU uspješno učinila u svojoj vanjskoj politici prema zemljama Centralne i Istočne Evrope. U

slučaju Zapadnog Balkana trostrukoj tranziciji koju je prošla Centralna i Istočna Evropa dodata je četvrta komponenta - postkonfliktna rekonstrukcija i dugoročna stabilizacija (Džananović Miraščija, 2020, p.2) Zanemarivanje povezanosti između sektora i nivoa može objasniti zašto mjere podrške strukturnim promjenama ne dovode do održivih rezultata, kao što je to bio slučaj u politici EU prema zemljama Bliskog Istoka i Sjeverne Afrike<sup>4</sup>. I jednostrani fokus na samo neke strukturalne reforme (npr. potreba za demokratizacijom političkih struktura), uz zanemarivanje drugih koje su možda urgentnije (naprimjer, potreba za provođenjem socio-ekonomskih reformi koje omogućavaju veću socijalnu zaštitu lokalnom stanovništvu), može potkopati efikasnost i legitimitet strukturne vanjske politike.

Na osnovu prethodno izloženog, jasno je da su osnovni elementi strukturalne vanjske politike: strukture, ideja održivosti, sveobuhvatnost i fokus na mentalne konstrukte. U ovom kontekstu pod strukturama se podrazumijevaju relativno trajni principi organiziranja i pravila igre koja oblikuju i diktiraju odnose u politici, pravnoj, socijalno-ekonomskoj i sigurnosnoj sferi. Ove strukture zaživljavaju kroz manje ili više institucionalizirane okvire koji mogu varirati od države do države ili od regiona do regiona. S obzirom na to da je cilj strukturalne vanjske politike da oblikuje, kreira ili utječe na dugoročno održive strukture odnosa, parametri mjerenja uspjeha moraju biti drugačiji. Ovakvi napori, prije svega, ne mogu dati jasne rezultate u kratkom roku, već zahtijevaju mnogo više vremena, posvećenosti, strpljenja i vrlo obimna i raznovrsna sredstva. Treba imati na umu i da „s ovakvim fokusom na strukture, ovaj oblik diplomatije ima znatno dugoročniju perspektivu i manju vidljivost u odnosu

<sup>4</sup>Middle East and North Africa – engl., skr. MENA

na tradicionalnu diplomatiju“ (Smith et al., 2016, p. 6).

Dakle ona može biti uspješna samo ukoliko je sveobuhvatna i ukoliko se simultano realizira u različitim oblastima i na različitim nivoima. Iznimno je rizično zanemariti neke nivoe ili strukture, jer to može ozbiljno ugroziti uspjeh u nekim drugim oblastima i eventualno kompromitirati cjelokupne napore.

Strukturalna vanjska politika podrazumijeva osmišljavanje i stavljanje u funkciju velikog broja raznovrsnih instrumenata za ostvarivanje sveobuhvatnog utjecaja u veoma dugom (neograničenom) vremenskom periodu. Potencijal za dosljednu implementaciju ovakve vanjske politike ima veoma mali broj zemalja, pa njeno razvijanje u postnacionalnom okruženju, poput EU, nije samo racionalno i logično, nego i politički prihvatljivo za države članice.

Postoji, naravno, još razloga zbog kojih je razvijanje strukturalne vanjske politike primjerenije postnacionalnom nivou. Prihvatanje promjena u postojećim strukturama i odnosima, primjerice, odvija se znatno lakše ako i kad postoji percepcija njihove poželjnosti i legitimnosti. Rezultati ostvareni pod pritiskom ili na osnovu kratkoročnih interesa (popuštanje kako bi se izbjegle sankcije ili dobila ekonomska podrška, naprimjer) (Wendt, 1999), rijetko imaju jednako dugoročno povoljne efekte. Iz tog razloga za strukturalnu vanjsku politiku veoma je značajno da strukture koje promovira budu relevantne ili na neki način bliske tradicijama, procesima ili interesima ciljane države, društva ili regiona, a da cijeli proces ne bude percipiran kao konfrontacijski ili prijeteći. Proces internalizacije olakšava se ako strukture i strukturalne promjene uzimaju u obzir domaće

kontekste, procese, preferencije i osjetljivosti u ciljnoj državi ili društvu (Goodin & Tilly, 2006; Migdal, 2001). Pozivanje na opće/globalno javno dobro, indirektni interese i primjena „meke sile“ (Nye, 2004) mogu pozitivno utjecati na percepciju poželjnosti i legitimiteta politika i aspekata koje nude promovirane nove strukture, a samim tim i na njihovo prihvaćanje i internaliziranje, što i jeste krajnji cilj strukturalne vanjske politike. Slijedeći logiku konstruktivističkih perspektiva, mjera u kojoj strukturalna vanjska politika rješava nematerijalne faktore (pored materijalnih faktora) je ključna: strukture i strukturne promjene moraju biti percipirane na terenu kao legitimne i one moraju biti ili postati dio sistema vjerovanja ili identiteta subjekata koji su uključeni kako bi ukupni napor imao održiv efekat. U Centralnoj i Istočnoj Evropi većina populacije i političke elite željeli su korjenite promjene nakon pada komunizma. Iako bi sami po sebi troškovi i rizici tranzicije bili preveliki i teško prihvatljivi, oni su bili prihvaćeni: ne samo zato što je EU nudila jasnu nagradu (punopravno članstvo) već i zato što je krajnji cilj, evropska sudbina, bio čvrsto ukorijenjen u svijesti. Takozvano „arapsko proljeće“, naprimjer, pokazalo je da endogeni procesi pružaju veoma plodno tlo za strukturalne promjene za koje se EU nadala da će se desiti, ali koje njena Politika prema susjedima nije mogla sama izazvati<sup>5</sup>.

Poređenja strukturalne i konvencionalne vanjske politike kakvu nude Keukeleire i MacNaughtanova (Keukeleire & MacNaughton, 2008) pomažu boljem shvatanju savremene vanjske politike i izazova na koje ona treba da odgovori. Jedna ne isključuje drugu, već djeluju komplementarno, pogotovo

<sup>5</sup> Prvi demokratski izbori u tom dijelu svijeta pokazat će, međutim, da su islamske stranke percipirane kao legitimnije i više u skladu sa sistemima vjerovanja u arapskim društvima nego stranke s prozapadnom agendom.

ukoliko se, s istim ciljevima, provode na različitim nivoima – strukturalna na unijskom, a konvencionalna na nacionalnom nivou. Strukturalna vanjska politika može biti efikasna i održiva samo ako je sveobuhvatna i uzima u obzir različite relevantne međusobno povezane ili prožete sektore i nivoe (Wight, 2006). U kombinaciji s činjenicom da je potreban dugoročan napor, ovo objašnjava zašto je strukturalna vanjska politika izvan kapaciteta većine pojedinačnih država, i zašto je EU potencijalno zanimljivo mjesto za države članice za razvoj takve politike. Uostalom, jedna od specifičnosti VPEU-a jeste potencijal da kreira i provodi strukturalnu vanjsku politiku, dok tu mogućnost ne dijele i sve njene članice. Tačnije, većina članica evidentno nema takve vanjskopolitičke kapacitete.

Prethodno predstavljene osnovne karakteristike vanjske politike EU temelj su razumijevanja njene specifične prirode. To su i ključevi za razumijevanje ove knjige, svih ostalih poglavlja, kako onih koji se odnose na aktere i procese tako i onih koji se odnose na specifične načine djelovanja EU na vanjskopolitičkom planu.

## PITANJA ZA RAZMIŠLJANJE

- 1 Kako kombinacija supranacionalnih i međuvladinih elemenata utiče na vanjsku politiku EU?
- 2 Koje su glavne prednosti i nedostaci multidimenzionalnog pristupa vanjskoj politici EU?
- 3 Na koji način EU koristi svoje diplomatske i vojne instrumente u vanjskoj politici?
- 4 Koje su specifične karakteristike vanjske politike EU u odnosu na druge globalne aktere?

# 4.

## EVOLUCIJA VANJSKE POLITIKE EU

### **4.1. Vanjska politika prije EU**

### **4.2. Zajednička vanjska i sigurnosna politika EU**

### **4.3. Interregionalizam**

### **4.4. Nadogradnja u Amsterdamu**

### **4.5. Evropska sigurnosna i odbrambena politika**

### **4.6. Novi milenij i novi izazovi**

### **4.7. Prije i poslije Lisabona**

### **4.8. Dvadesete – decenija izazova**

### **4.9. Zaključna razmatranja**

Evropska unija kakvu danas znamo i njen vanjskopolitički sistem nisu nastali preko noći, već su se razvijali postepeno tokom sad već sedam decenija dugog integracijskog procesa. Veza između procesa eurounijskih integracija općenito i razvoja vanjskopolitičke dimenzije je organska i duboka, ali nikako jednoznačna i jednostavna. Vanjskopolitička dimenzija eurounijskih integracija razvijala se dugo, u sjeni funkcionalne ekonomske integracije, no treba imati u vidu da je njen razvoj, pogotovo u formalno-pravnom smislu, najčešće bio reaktivnog karaktera. Godine i događaji



koje predstavljamo u nastavku te povezivanje s ukupnim međunarodnim kontekstom, učinit će integracijske korake, kako opće, tako i one vanjskopolitičke, puno jasnijim.

#### **4.1. VANJSKA POLITIKA PRIJE EU**

Fizička obnova Evrope nakon Drugog svjetskog rata koja se manifestirala kroz tzv. Marshallov plan iz 1947. godine, te Schumanova deklaracija iz 1950. godine, predstavljaju začetke velikog projekta eurounijskih integracija. Shodno ranije navedenim definicijama strukturalne vanjske politike, prema svim prisutnim elementima, i sama EU plod je velikog strukturalnog vanjskopolitičkog projekta. Ključni momenat uspjeha svakako je opće razumijevanje da je izgradnja nove, mirne, stabilne i prosperitetne Evrope nemoguća ukoliko se ustraje na konvencionalnom shvaćanju kako vanjske tako i ostalih politika. Finansijska pomoć SAD-a koju je predviđao Marshallov plan, bila je uvjetovana međusobnom ekonomskom saradnjom, što je i psihološki i politički pripremlilo zemlje i njihove elite za ozbiljan posao na izgradnji demokracije, vladavine prava, slobodnog tržišta i obnavljanje međusobnih odnosa u drugačijem kontekstu.

Ovaj pomak ka pomirenju i integraciji, međutim, u uvjetima Hladnog rata, isključivao je cijeli srednji i istočni dio evropskog kontinenta, što će biti ispravljeno tek pola vijeka kasnije kad se i zemlje bivšeg Istočnog bloka priključe članstvu EU.

Schumanov plan<sup>6</sup> i stvaranje Evropske zajednice za uglj i čelik, imali su direktan ekonomski efekat, ali s vrlo jasnim vanjskopolitičkim ciljem –

<sup>6</sup>Schuman, Robert. *Declaration of 9 May*. 1950.

sprečavanje obnavljanja ratnog sukoba. „Evropska zajednica uglja i čelika, preteča EU, bila je od samog početka vanjskopolitički i sigurnosni projekt pod maskom programa industrijske obnove; sprečavanje rata između Francuske i Njemačke bio je dominantan cilj“ (Gibert, 2005, p. 16). Istovremeno, ovim ugovorom postavljeni su i jaki temelji uređenog međunarodnog poretka i multilateralizma, što će postati i ostati jedna od trajnih vrijednosti vanjske politike EU-a.

Na sigurnosno-odbrambenom planu stvari su išle drugačijim tokom. Inicijalno SAD stajale su iza Sjevernoatlantskog saveza na način na koji su stajale iza Marshallovog plana, očekujući da će Evropljani preuzeti svoju odgovornost i u tom segmentu. Izbijanje Korejskog rata u junu 1950. dramatično će promijeniti percepcije i SAD-a i samih Evropljana. Globalizacija američkog vojnog prisustva, evidentna komunistička prijetnja na istoku evropskog kontinenta i konfrontacijska politika SAD-a, potaknut će Evropljane da insistiraju na američkom prisustvu i vodstvu u sigurnosno-odbrambenim pitanjima, što će, opet, ostaviti trajne vanjskopolitičke posljedice. Podnoseći veliki politički, finansijski i materijalni teret odbrane Zapadne Evrope, zvanični Washington očekivao je određene političke beneficije zauzvrat, a one su se ponajprije manifestirale u podršci američkim vanjskopolitičkim ciljevima i aktivnostima, što je posebno ograničavalo razvoj zasebnih evropskih vanjskopolitičkih kapaciteta. Tokom narednih decenija, često i danas, SAD će eksploatirati ovaj debalans u odnosima s Evropom. Ni padom komunizma, tj. završetkom Hladnog rata neće se narušiti ovakva dinamika odnosa. Čak će i teroristički napadi na New York 11. septembra 2001. godine dodatno regenerirati takav način razmišljanja zvaničnog Washingtona. Tek će američki napad na Irak 2003. godine nago-

vijestiti neke promjene u odnosima transatlantskih partnera.

Američkoj dominaciji na odbrambenom i vanjskopolitičkom planu doprinijelo je i odbacivanje ideje o supranacionalnoj Evropskoj odbrambenoj zajednici (EOZ)<sup>7</sup>. Formiranjem Zapadnoevropske unije (ZEU)<sup>8</sup>, sigurnosno-odbrambene strukture dugoročno će ostati transatlantske, a ne evropske, dok će se odluke donositi metodom međuvladine saradnje. Odbijanje članica da prihvate francuski plan (Fouchetov plan<sup>9</sup>) o formiranju međuvladine unije za vanjsku i sigurnosnu politiku van strukture EEZ-a iz 1965. godine i povlačenje Francuske iz vojnih struktura NATO-a, onemogućit će dalju saradnju članica o pitanju integriranja sigurnosno-odbrambenog sektora sve do 1998. godine.

I pored objektivnih teškoća na planu odbrane i sigurnosti, Tri zajednice ipak će postepeno razvijati dimenziju sopstvenih vanjskih odnosa. Iako Rimski sporazumi iz 1957. godine nisu predvidjeli formiranje vanjske politike (jednako kao ni sigurnosne ni odbrambene), EEZ su, ipak, dobile ovlasti odlučivanja o vanjskoj trgovini i potpisivanja ugovora s trećim zemljama, što je, iako na stražnja vrata, izvelo EEZ na međunarodnu scenu. Već 1963. godine EEZ uspostaviti će i organizirati odnose s bivšim kolonijama zemalja članica pod okriljem Ugovora iz Yaoundea (tim će slijedom 1975. godine sa zemljama Afrike, Kariba i Pacifika<sup>10</sup> potpisati Ugovor u Lomeu a 2000. godine u Cotonou). U periodu 1966–1967. godine EEZ potvrdit će svoj zaseban vanjskotrgovinski identitet sudjelovanjem Evropske komisije u tzv. Kennedy rundi pregovora o Općem sporazumu o carinama i trgovini<sup>11</sup>. Upravo će

<sup>7</sup> European Defence Community – EDC

<sup>8</sup> Western European Union – WEU

<sup>9</sup> Nazvan po Christianu Fouchetu, francuskom ambasadoru u Danskoj i bliskom saradniku predsjednika Charlesa De Gaulea.

<sup>10</sup> ACP countries, engl

<sup>11</sup> General Agreement on Tariffs and Trade – GATT, engl.

vanjskotrgovinske kompetencije izgraditi međunarodni identitet EEZ-a koji će postepeno, ali sve više podrazumijevati i određene vanjskopolitičke implikacije.

Dalji razvoj događaja u samoj Evropi, ali i na široj međunarodnoj sceni (detant, odlazak francuskog predsjednika De Gaulea, pojava njemačkog kancelara Willyja Brandta, početak prvih pregovora o proširenju EEZ-a s Ujedinjenim Kraljevstvom, Irskom, Danskom i Norveškom), stvorit će potrebu za intenziviranjem političke saradnje u sferi vanjske politike, a što će rezultirati usvajanjem Izvještaja iz Luxembourg<sup>12</sup> 1970. godine i pokretanjem „Evropske političke saradnje – EPS“<sup>13</sup>, prve strukturirane forme za koordinaciju vanjskih politika. Tri osnovna cilja ovog projekta bila su:

- 1. osigurati, kroz redovnu razmjenu informacija i konsultacije, bolje razumijevanje velikih međunarodnih problema,***
- 2. ojačati međusobnu solidarnost promovirajući harmonizaciju pogleda, koordinaciju stavova kao i***
- 3. tamo gdje je moguće, realizirati zajedničke akcije.***

Osim evidentnih vanjskopolitičkih ciljeva, EPS je imala i određene integracijske, interrelacijske, kao i ciljeve u vezi sa formiranjem identiteta. U tu svrhu uspostavljeni su i posebni mehanizmi koji su podrazumijevali veći angažman članica, tj. njihovih ministarstava vanjskih poslova – neformalni

<sup>12</sup> Iako je Izvještaj dobio ime po mjestu usvajanja, Luxembourg, poznat je i kao „Davignonov izvještaj“ po Etienne Davignonu. Kao direktor belgijskog Ministarstva vanjskih poslova, Davignon je vodio radnu grupu političkih direktora MVP-ova članica koja je pripremila Izvještaj.

<sup>13</sup> European Political Cooperation, engl.

sastanci ministara vanjskih poslova šestorke svakih šest mjeseci, kvartalni sastanci Političkog komiteta u kojem su sjedili politički direktori ministarstava vanjskih poslova, formiranje specijaliziranih radnih grupa, te imenovanje posebnih predstavnika u ministarstvima vanjskih poslova članica koji će komunicirati međusobno. Radi lakše komunikacije uspostavljen je i poseban telegrafski sistem za razmjenu poruka diplomatskog sadržaja – COREU<sup>14</sup>. Izvještaj iz Kopenhagena usvojen tri godine kasnije predložio je formaliziranje prakse koju je uveo EPS, kao i povećanje broja međusobnih sastanaka. Posebno je naglašeno i da se o pitanjima koja ministri vanjskih poslova odaberu „usvoji opće pravilo da ni jedna članica neće zauzimati konačan stav, bez prethodnih konsultacija s partnerima“ (Izvještaj iz Copenhagena, 1973). Na taj način, ipak, stoji konstatacija da su Izvještaji iz Luxembourg (1970), Kopenhagena (1973) i Londona (1983) položili temelje buduće vanjskopolitičke saradnje i institucionalizacije između zapadnoevropskih zemalja (Smith, 2003).

EPS se zasnivala na metodi međuvladinog dogovora (intergavernalizma) koji je podrazumijevao konsenzus, bez transfera ovlasti na EEZ. Šestorka se usaglasila oko unapređivanja konsultacija, koordinacije i, gdje je moguće, zajedničkih akcija, ali je svaka od zemalja nastavila voditi svoju vanjsku politiku, vođena sopstvenim interesima u toj sferi. Rezultati EPS-a zasnivali su se na osnovu najmanjeg zajedničkog sadržioca vanjskih politika članica.

Iako je EPS u formalnom smislu bila odvojena od procesa unutar EEZ-a, postojala je obaveza konsultacija s Evropskom komisijom i informiranja Evropskog parlamenta, koja će tokom 80-ih godina postati sve intenzivnija. Evropski sud pravde, međutim, nije imao osnova za djelovanje,

<sup>14</sup> Correspondant Européen – evropska korespondencija.

jer je EPS bio „vanugovorni“ aranžman.

Jedinstveni evropski akt iz 1986. godine na određeni način povezo je EZ i EPS, ali se odredbe o EPS-u nisu našle u Poglavlju II, tj. odredbama o izmjeni ugovora o uspostavljanju Evropskih zajednica, već u zasebnom poglavlju III koje se odnosi na odredbe Ugovora o evropskoj saradnji u sferi vanjske politike.

Međutim, praksa je omogućila znatno veću interakciju EZ-a i EPS-a, a kako EPS (s izuzetkom malog Sekretarijata formiranog 1980. godine) nije imala svojih institucija i instrumenata, to je i oslanjanje na institucije i instrumente EZ-a bilo izraženije. Evropska politička saradnja, kao oblik „trans-vladine“ saradnje (Wilga & Pawel Karolewski, 2014, p. 3) tako je koristila instrumente Evropske zajednice za izricanje sankcija (Poljskoj i Argentini 1982, te Južnoj Africi od sredine 80-ih godina) ili pružanje ekonomske pomoći (kao vid podrške mirovnim inicijativama u Centralnoj Americi). Uspješno uspostavljanje unutarnjeg tržišta 1985. godine, ojačat će ekonomsku poziciju EZ-a, ali i podići očekivanja na planu vanjske politike. Usprkos tome, EPS neće razviti „zajedničku“ vanjsku politiku, dok će mogućnost zajedničkih akcija ostati tek jedna od eventualnih opcija. Spektar vanjskopolitičkih pitanja koja su se našla na agendi EPS-a nije bio veliki. Iz nje su, naprimjer, u potpunosti bila isključena pitanja odnosa članica prema bivšim kolonijama i vojna pitanja. Ipak, EPS će se pokazati značajnim instrumentom u sklopu Helsinškog procesa<sup>15</sup>, a sudjelovat će i u bliskoistočnim pregovorima, iako ne s toliko uspjeha.

<sup>15</sup> Pregovori Istoka i Zapada u sklopu Konferencije o sigurnosti i saradnji u Evropi (Conference on Security and Cooperation in Europe, CSCE), što je preteča današnje Organizacije za sigurnost i saradnju u Evropi (OSCE).

Usprkos ograničenom djelovanju, EPS jasno je trasirala pravac buduće vanjske politike EU u smislu promoviranja strukturalnih promjena u drugim regionima na dugoročnoj osnovi. Neuspješno sudjelovanje u bliskoistočnim pregovorima pokazat će i drugu značajnu, iako negativnu, tendenciju – evropsku nemoć da formulira efektivne politike kao odgovor na aktuelne krize (slučajevi Bliskog istoka, Poljske i Afganistana).

## **4.2. ZAJEDNIČKA VANJSKA I SIGURNOSNA POLITIKA EU**

Zajednička vanjska i sigurnosna politika EU ustanovljena je Ugovorom o EU iz Maastrichta iz 1992. godine, kao drugi nosivi stub eurounijske konstrukcije. Ratifikacija ugovora iz Maastrichta smatra se prekretnicom u razvoju vanjske politike EU (Sjursen, 2001, p. 190) i novim kvalitetnim iskorakom u vanjskopolitičkoj saradnji (Crowe, 2003). No, razvoj ovog koncepta samo je dijelom motiviran potrebom da se prevaziđu objektivna ograničenja EPS-a. Drugim, treba istaći – najvećim dijelom, uspostava ZVSP-a imala je reaktivan karakter, tj. motivirana je značajnim međunarodnim događajima i promjenama na međunarodnoj sceni (Keukeleire & MacNaughton, 2008, p. 48), a njih je u tom periodu bilo mnogo. Pad komunizma u Istočnoj Evropi, ujedinjenje Istočne i Zapadne Njemačke, američka vojna intervencija nakon okupacije Kuvajta od Iraka, raspad Sovjetskog Saveza, ali i krvavi raspad Jugoslavije, nepovratno su promijenili političku kartu svijeta i narušili geostratešku ravnotežu.

## EVROPSKA UNIJA

<b>Evropska zajednica (EZ)</b>	<b>Zajednička vanjska i sigurnosna politika</b>	<b>Pravda i unutrašnji poslovi</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Zajedničke politike i akcije (npr. poljoprivreda, okoliš, strukturalni fondovi)</b></li><li>• <b>Ekonomska i monetarna unija</b></li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Sva polja vanjske i sigurnosne politike</b></li><li>• <b>Evropska sigurnosna i odbrambena politika</b></li></ul>	<p><b>Policajska i sudska saradnja</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Sudska saradnja u kaznenim pitanjima</b></li><li>• <b>Policajska saradnja</b></li></ul>
<p><b>Odlučivanje:</b> Komunitarni metod (metod zajednice) – glasovi kvalificirane većine ili jednoglasno, EP, Komisija i Europski sud pravde;</p>	<p><b>Odlučivanje:</b> intergavernalizam – Vijeće - jednoglasno</p>	<p><b>Odlučivanje:</b> intergavernalizam – Vijeće - jednoglasno</p>

Nadležnosti za azil, imigraciju i vanjsku kontrolu granica prebačeni na EZ stubovnu strukturu 1997 Amsterdamskim kriterijumima



Uspostavljanje ZVSP-a služilo je gotovo podjednako ostvarivanju unutarunjskih, koliko i vanjskih ciljeva. Na unutarunjskom planu izdvajalo se nekoliko prioriteta – „stvaranje identiteta na međunarodnoj sceni kroz implementaciju ZVSP-a“ kako i stoji u čl. 2 Ugovora o EU; stvaranje ojačanog integracijskog (monetarno-financijskog ali i vanjskopolitičko-sigurnosnog) okvira koji će podržati ujedinjenje Njemačke bez narušavanja delikatne ravnoteže unutar EU, zadržavanje vanjske politike u sferi međuvladinog odlučivanja, nasuprot suptilnim ali ustrajnim naporima Komisije pod vodstvom Jacquesa Delorsa. Jedan od posebno značajnih momenata u razumijevanju ZVSP-a i njenog nastanka jeste i činjenica da su se razlozi prihvatanja ZVSP-a razlikovali od članice do članice.

Sadržaj Ugovora o EU i odredbi koje se odnose na ZVSP, iako plod kompromisa (Janjević, 2007, p. 124), donijele su nekoliko značajnih novina:

- 1. utvrđena je potreba vođenja koherentne aktivnosti pod okriljem ukupnih vanjskih odnosa Unije,***
- 2. definiran je koncept zajedničke akcije koji vodi zajedničkoj saradnji,***
- 3. pitanje odbrane uvršteno je u ZVSP.***

Odredbe Ugovora donijele su za svakog ponešto. Članice poput Francuske i Njemačke, koje su željele vidjeti EU sa snažnim vanjskopolitičkim identitetom, imale su razloga da budu zadovoljne tekstem odredbi koji je govorio o ZVSP-u koja će „pokrivati sve aspekte vanjske i sigurnosne politike“, ali i „sva pitanja vezana za sigurnost Unije,

uključujući i konačno oblikovanje odbrane koje bi vremenom moglo dovesti do formiranja zajedničke odbrane“. Razloga za zadovoljstvo imale su i članice s drugačijom vizijom Unije i njenog ZVSP-a, jer su izostale suštinske promjene u odnosu na EPS.

Ugovorom o EU, Unija je dobila identitet na međunarodnoj sceni, ali ne i međunarodnopravni subjektivitet, čime su znatno ograničeni kapaciteti njenog ZVSP-a u odnosu na kapacitete koje imaju članice. Vanjskopolitičke aktivnosti Unije su, tako, imale status dodatnih aktivnosti EZ-a i tadašnjih 12, a od 1995. godine - 15 članica. Unija nije dobila ni mogućnost pristupanja drugim međunarodnim organizacijama niti samostalnog potpisivanja međunarodnih ugovora<sup>16</sup>.

Iako je formalno uveden kao novina, „zajednički stav“ kao instrument ostao je u domenu političke međuvladine saradnje, a pravni efekat mogao je imati samo u onoj mjeri u kojoj bi to članice dozvolile jasnom i nedvosmislenom saglasnošću za zauzimanje zajedničkog stava. Članice su se najprije morale usaglasiti oko stava, a zatim i oko toga da to bude zvaničan stav EU. Istovremeno, deklaracije Zajednice i zemalja članica nisu predstavljale zajednički stav, pa je ostavljeno Vijeću da „utvrđuje zajednički stav uvijek kada smatra da je to neophodno“.<sup>17</sup>

Druga novina odnosila se na „zajedničke akcije“ koje se realiziraju „postepeno u oblastima u kojima države članice imaju značajne zajedničke interese“.<sup>18</sup> Ključ zajedničkih akcija u rukama je članica, ovisno o njihovoj percepciji zajedničkog interesa. U Maastrichtu je utvrđena i lista oblasti za

<sup>16</sup> U praksi je ovo pravo ipak dato EU, iako on nema pravnu vrijednost ugovora koji zaključuju članice, jer je zaključen na osnovu drugačijih procedura. Članice moraju odobriti potpisivanje ugovora između EU i treće strane.

<sup>17</sup> Član J2, tačka 2 Ugovora o EU.

<sup>18</sup> Član J1, tačka 3 Ugovora o EU.

koje je neophodno usvojiti zajedničku akciju.<sup>19</sup>

Početak primjene ZVSP-a odvijao se pod najgorim mogućim okolnostima – za vrijeme grčkog predsjedavanja Unijom (kompromitiranog zbog stava prema Makedoniji<sup>20</sup>, ali i ukupne politike prema tada već bivšoj Jugoslaviji, tj. Miloševićevom režimu), uz eskalaciju rata u bivšoj Jugoslaviji. Iako je ZVSP Ugovorom iz Maastrichta povjerena zemljama članicama, u predstojećem periodu one će gotovo potpuno izgubiti interes za razvijanjem ovih zajedničkih politika. Jedini uspjeh bilježit će niskoprofilirane diplomatske aktivnosti poput Balladurovog plana<sup>21</sup> ili zajedničkog lobiranja za produženje Ugovora o neproliferaciji nuklearnog oružja 1995. godine. Jedan od kasnijih primjera ovakvih aktivnosti pod okriljem zajedničkih politika jeste i upravljanje EU administracije gradom Mostarom u sklopu implementacije Dejtonskog mirovnog sporazuma.

### **4.3. INTERREGIONALIZAM**

Period nakon prethodno pomenutog grčkog predsjedavanja Unijom, bit će, međutim, krucijalan za razvijanje postnacionalne dimenzije VPEU-a van ograničenih okvira ZVSP-a. Njemačka, Francuska i Španija su kroz tri uzastopna, odlično koordinirana predsjedavanja Unijom (od jula 1994. do kraja 1995. godine) uspjele profilirati strukturalni karakter vanjske politike EU

<sup>19</sup> 1) pitanja u vezi s CSCE-om; 2) problematika razoružanja i kontrola naoružanja u Evropi; 3) pitanja u vezi sa proliferacijom nuklearnih materijala i 4) ekonomski aspekti sigurnosti s naglaskom na kontrolu i transfer vojne tehnologije trećim zemljama i kontroli izvoza oružja.

<sup>20</sup> Grčko-makedonski spor oko imena razriješen je tek Prespanskim sporazumom iz 2018. godine. Republika Makedonija je promijenila ime u Republika Sjeverna Makedonija, dok je Grčka priznala državljanstvo Sjeverne Makedonije, makedonski jezik i prestala blokirati makedonski put ka EU i NATO članstvu. NATO članstvo realizirano je u martu 2020. godine, no napredak na EU putu sada blokira susjedna Bugarska.

<sup>21</sup> Tadašnji francuski premijer Eric Balladur inicirao je plan Zajedničke akcije - Pakt stabilnosti koji se bavio uspostavljanjem mehanizma za rješavanje otvorenih graničnih i pitanja manjina u Istočnoj i Centralnoj Evropi.

i usmjeriti njeno djelovanje i na neke druge dijelove svijeta. U petogodišnjem periodu Unija će za potrebe tranzicije u Centralnoj i Istočnoj Evropi odvojiti 6,6 milijardi eura, za regiju Mediterana odvojiti će 4,4 milijarde eura, a zemlje AKP-a primiti će posredstvom osmog Evropskog razvojnog fonda (European Development Fund - EDF) 13,3 milijarde eura. Ne treba posebno napominjati koliko su se ova značajna budžetska izdvajanja razlikovala od skromnog budžeta za ZVSP.

Zaključci španskog predsjedavanja sa Evropskog vijeća održanog u Madridu krajem 1995. godine, jasno su ukazali da su države članice i EU institucije pomjerile fokus svojih aktivnosti ka elaboriranju općih strategija i partnerstava prema drugim regionima, afirmirale interregionalni pristup i globalizirale svoje vanjskopolitičke ciljeve, što će u kasnijim poglavljima biti posebno elaborirano. Zaključci predsjedavanja (Keukeleire & MacNaughton, 2008, p. 53) tako su sadržavali sljedeće dokumente: Deklaraciju iz Barcelone usvojenu na prvoj Euromediteranskoj konferenciji, Novu transatlantsku agendu usvojenu za vrijeme američko-unijskog samita, Unijsku poziciju za prvi Euro-azijski samit (ASEM), Unijsku strategiju za buduće odnose s Rusijom, Smjernice Vijeća za odnos između Zajednice i Južne Amerike, kao i prioritete za Regionalni okvirni sporazum sa Mercosurom.

Navedene strategije i partnerstva protezale su se kroz sva tri stuba tadašnje unijske konstrukcije, ali su, ipak, bile u najtješnjoj vezi s prvim stubom i nedvojbeno su ukazivale na dugoročno opredjeljenje za vođenje strukturalne vanjske politike, tj. vanjske politike koja doprinosi povoljnijem međunarodnom okruženju, radi stvaranja dugoročnih strukturalnih promjena u trećim zemljama, međudržavnim odnosima i ukupnoj situaciji u određenim regionalnim cjelinama.

Ovako zamišljena strukturalna vanjska politika podrazumijeva, do izvjesne mjere, i prenos i promoviranje određenih elemenata političkih, društvenih, ekonomskih i međudržavnih struktura koje su imanentne samoj Uniji, poput demokratije i dobrog upravljanja, vladavine prava, ljudskih prava, slobodnog tržišta, regionalne saradnje i helsinških principa<sup>22</sup>. U kontekstu osnovnih karakteristika strukturalne vanjske politike koje su predstavljene u prethodnom poglavlju, moguće je identificirati i zalaganje za opće globalno dobro, interese drugih, tj. indirektni i dugoročni i dalekosežni sopstveni interese, kao još jednu odliku postnacionalne strukturalne vanjske politike. Ovome treba dodati i evidentne normativne i vrijednosne dimenzije VPEU-a, rijetko uočljive u konvencionalnoj vanjskoj politici koja se zasniva isključivo na sopstvenim interesima.

Dok je ZVSP zarobljena u drugom stubu mastrichtske konstrukcije stagnirala, VPEU je počela afirmirati, razvijati i dokazivati svoje kapacitete na kvalitativno drugačijoj, postnacionalnoj razini, zahvaljujući interregionalnom pristupu vođenom općim globalnim dobrom i dugoročnim i dalekosežnim interesima Unije kao jedinstvenog bloka, s izraženim normativnim efektom ukorijenjenim u temeljnim vrijednostima same Unije. Operacionalizacija tog pristupa rezultirala je i svojevrsnim bilateralizmom regiona (Džananović, 2013).

#### **4.4. NADOGRADNJA U AMSTERDAMU**

Glavna novina koju je donio Ugovor iz Amsterdama iz 1997. godine

<sup>22</sup>Principi razvijeni u kontekstu helsinških pregovora pod okriljem Konferencije o sigurnosti i saradnji u Evropi (CSCE) u Helsinkiju, koji, između ostalih segmenata smještenih u tri „korpe“, podrazumijevaju i nenasilno rješavanje konflikata.

jeste uspostavljanje funkcije generalnog sekretara/visokog predstavnika za ZVSP, čiji je zadatak bio da asistira Vijeću i predsjedavanju u formuliranju, pripremanju i implementiranju političkih odluka, a na osnovu, također novoformirane, Jedinice za planiranje politika i rano upozoravanje (Političke jedinice). Unija će ovim, prvi put, dobiti jedinstven „telefonski broj“.<sup>23</sup> Izbor ličnosti koja će obavljati ovu funkciju pokazat će se značajnijim čak i od sadržaja mandata predviđenog za visokog predstavnika. Javier Solana, bivši španski ministar odbrane i generalni sekretar NATO-a koji je bio na čelu Saveza u trenutku prve NATO vojne intervencije u Evropi, bio je idealan kandidat na temelju biografije, iskustva, izgrađene međunarodne reputacije i diplomatske umješnosti. Imenovanjem na ovu poziciju ličnost iz najviših evropskih pa i svjetskih političkih i diplomatskih krugova, Unija je poslala jasnu poruku koliku će specifičnu političku težinu u predstojećem periodu imati njen visoki predstavnik za Zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, te vanjsku politiku općenito.<sup>24</sup>

Ugovor iz Amsterdama donio je, uz postojeće zajedničke stavove i akcije, i zajedničke strategije kao novi instrument ZVSP-a. Prednost u odnosu na stavove i akcije utvrđene Ugovorom iz Maastrichta, sadržana je u činjenici da su strategije, ipak, bile konkretnije, definirajući ciljeve, obim i sredstva koja se Uniji stavljaju na raspolaganje radi implementacije, a tamo gdje je bilo potrebno i moguće i vremenske rokove. S obzirom na to da je koncipiran s namjerom da pomiri suprotstavljene pregovaračke pozicije unutar Unije, te da u sadržajnom smislu nije obogatio postojeća partnerstvima i strategije, dometi ovog novog instrumenta bili su ograničeni.

<sup>23</sup> Još je američki državni sekretar Henry A. Kissinger pravio šale na račun nepostojanja evropske vanjske politike, tražeći telefonski broj Evrope.

<sup>24</sup> U tom će kontekstu izbor malo poznate britanske političarke baronese Catherine Ashton, na poziciju prve ministrice vanjskih poslova EU 2009. godine, biti teško razumljiva odluka.

Stavljanje ZVSP-a pod okrilje Evropskog vijeća do izvjesne je mjere liberaliziralo glasanje, tj. način odlučivanja i to otvaranjem mogućnosti da Vijeće ministara usvaja odluke većinom glasova. Konkretno odluke i dalje su zahtijevale jednoglasnost, ali je ponuđena opcija uzdržanosti zemljama koje se ne slažu s odlukom, ali ne žele blokirati njeno donošenje.

U odbrambenom segmentu ZVSP-a doći će do izvjesnih pomaka jačanjem veze između EU i Zapadnoevropske unije (ZEU), jer će EU dobiti pravo pristupa operativnim kapacitetima ZEU-a za obavljanje humanitarnih i spasilačkih zadataka, kao i mirovnih i borbenih zadataka u upravljanju krizama.<sup>25</sup> Pravo korištenja operativnih kapaciteta ZEU-a i sudjelovanja u misijama ZEU-a dobile su i one članice Unije koje nisu članice ZEU-a. Međutim, ovi će pomaci uskoro biti bačeni u sjenu zahvaljujući novom projektu pod okriljem ZVSP-a – Evropskoj sigurnosnoj i odbrambenoj politici, tj. ESOP-u (European Security and Defence Policy – ESDP).

#### **4.5. EVROPSKA SIGURNOSNA I ODBRAMBENA POLITIKA**

Intervencija NATO-a u BiH 1995. godine pod američkim vodstvom a pogotovo intervencija na Kosovu 1999. godine, podigle su nivo frustracije zbog evropske vojne nemoći i ovisnost od SAD-a do granica nepodnošljivosti. Frustraciju su dijelili i američka i evropska strana, što je dovelo do značajnog zbližavanja stavova – Francuska se približila proatlantskim stavovima i izrazila punu spremnost za saradnju s NATO-om. Vlada Tony Blaira u Ujedinjenom Kraljevstvu hrabro je izložila prounijske stavove u segmentu odbrane i sigurnosti prihvatajući ideju jačanja evropskih vojnih kapaciteta u kontekstu

<sup>25</sup> Zadaci iz Petersberga utvrđeni 1992. godine danas su integralni dio Lisabonskog ugovora (čl. 42).

uspostavljanja ravnoteže u transatlantskim odnosima. U novonastalom kontekstu i Njemačka je odlučila da prvi put nakon Drugog svjetskog rata sudjeluje u međunarodnim vojnim operacijama i time ojača evropske vojne kapacitete. Takva odluka toplo je pozdravljena s obje strane Atlantika.

Oblikovanju zajedničkih odbrambeno-sigurnosnih kapaciteta Unije znatno je doprinijelo unapređivanje bilateralne saradnje između UK-a i Francuske koja je započela na terenu u BiH <sup>26</sup>, nastavila se nizom bilateralnih ugovora čiji je vrhunac Deklaracija iz Saint Maloa iz 1998. godine. Francuski predsjednik Jacques Chirac i britanski premijer Tony Blair poručili su tada da Unija mora imati „kapacitet za autonomnu akciju kredibilnih vojnih snaga, načine odlučivanja o njihovoj upotrebi i spremnost da ih upotrijebi u odgovoru na međunarodne krize“ (Keukeleire & MacNaughton, 2008, p. 56).

Na Samitu u Kelnu u junu 1999. godine, Evropsko vijeće praktično je prepisalo tekst Deklaracije iz Saint Maloa i potvrdilo uspostavljanje Evropske odbrambene i sigurnosne politike (ESOP). Već na sljedećem samitu u Helsinkiju donesene su dvije značajne odluke – odluka o razvijanju kapaciteta za slanje vojnih snaga te uspostavljanje stalnog Političkog i sigurnosnog komiteta, Vojnog komiteta i Vojnog osoblja pod okriljem Vijeća. Švedska i Finska inicirat će razvoj civilnih komponenti za upravljanje krizama (policijske i pravosudne misije), što će postati vrlo značajna komponenta ESOP-a. Do decembra 2002. godine i potpisivanja Sporazuma „Berlin-plus“ razriješeno je i pitanje pristupa NATO-ovim vojnim sredstvima i komandnim strukturama. To će omogućiti pokretanje i proliferaciju vojnih misija EU, o čemu se više govori u posebnom poglavlju. Već početkom 2003.

<sup>26</sup> Iako je uspjeh američke intervencije, nakon godina kontroverznog angažmana britanskih i francuskih trupa u BiH, bio ponižavajuće iskustvo i za britansku i za francusku vojnu strukturu, principi saradnje uspostavljeni na terenu imat će pozitivan efekat na unapređivanje saradnje na bilateralnoj, ali i unijskoj razini, kao i na zbližavanju stavova u pogledu vizije buduće saradnje.



godine EU preuzet će od NATO-a izuzetno značajnu vojnu misiju u Makedoniji (danas Sjeverna Makedonija)<sup>27</sup>, a u decembru 2004. i u Bosni i Hercegovini<sup>28</sup>.

Za manje od tri godine od donošenja odluke o ESOP-u, Unija je uspjela uspostaviti neophodnu strukturu i mehanizme i pokrenuti prve misije upravljanja krizama, što je spektakularan uspjeh za instituciju poznatu po sporom i neefikasnom odlučivanju i unutarnjim podjelama. ESOP predstavlja veliki kvalitativni skok unutar ZVSP-a i značajan pomak od deklarativnih vanjskopolitičkih ciljeva ka konkretnim vanjskopolitičkim akcijama. Prvi put unutar okvira ZVSP-a članice su uspjele upregnuti pune nacionalne kapacitete u ostvarivanje unijskih ciljeva, a time i povećati kapacitet ZVSP-a da se bavi konvencionalnom vanjskom politikom.

#### **4.6. NOVI MILENIJ I NOVI IZAZOVI**

Dvadeset i prvi vijek počeo je burno. Teroristički napadi u New Yorku 11. septembra 2001. godine, početak ratova u Afganistanu (2001) i Iraku (2003), kao i teroristički napadi na evropskom tlu (Madrid 2004. godine i London 2005. godine) protresli su međunarodnu scenu i suočili Uniju i njene članice s novom vrstom izazova. Događaji, stavovi o događajima i reakcije članica produbili su jaz između tri vodeće članice, ali i između njih i ostalih (manjih) članica, kompromitirajući Uniju kao vanjskopolitičkog aktera. Različiti vojni (i ostali) kapaciteti članica, američko nastojanje da razgovaraju s najjačim, kao i potreba za povjerljivim formatom za razgovore o osjetljivim sigurnosnim i vanjskopolitičkim pitanjima nakon 11.

<sup>27</sup> EUFOR misija Concordia započela je 31. marta 2003. godine.

<sup>28</sup> Misija Althea postat će najdugovječnija vojna misija EU.

septembra, rezultirat će prvim neformalnim trilateralnim sastankom lidera Francuske, Njemačke i UK-a, koji je prethodio izvanrednom sastanku Evropskog vijeća. Iako žestoko kritiziran, ovaj trilateralni format ne samo da će se zadržati već će i posebno dobiti na značaju u periodu koji slijedi.

Razlike u stavovima o transatlantskoj saradnji i ulozi SAD-a posebno će doći do izražaja tokom krize oko invazije na Irak 2002. i 2003. godine. Na jednoj strani, proameričkoj, naći će se UK, Španija i Italija koje će i svojim aktivnim sudjelovanjem prvobitno podržati invaziju na Irak.<sup>29</sup> Francuska i Njemačka vrlo će otvoreno i energično predvoditi drugi blok zemalja koji je invaziju okarakterizirao kao nelegalnu i destabilizirajuću za globalni međunarodni sistem, te kao direktnu prijetnju zapadnoevropskoj sigurnosti. Tenzije će se javiti i na relaciji Zapad-Istok Evrope, tj. između starih i potencijalnih novih članica.<sup>30</sup> Dramatično stanje u odnosima između transatlantskih partnera ali i unijskih partnera između sebe, ponovo će demonstrirati mnogobrojne manjkavosti evropskog vanjskopolitičkog i sigurnosnog sistema. Međutim, takav razvoj događaja utjecat će na konsolidiranje ESOP-a i proširivanje vanjskopolitičke agende EU, kako bi se na njoj našla i dodatna pitanja poput strategije neproliferacije oružja za masovno uništenje i borbe protiv terorizma. Ratovi u Afganistanu i Iraku opet će ukazati na ograničenja evropskih vojnih kapaciteta, a time i na potrebu dalje razrade ESOP-a.

Unija se, tako, suočila s potrebom da revidira svoje vanjskopolitičke ciljeve kako bi mogla adekvatno odgovoriti na nove sigurnosne prijetnje i

<sup>29</sup> Španija će povući svoje trupe nakon terorističkih napada u Madridu 2005. godine i dolaska socijalista na vlast, a ubrzo potom isto će uraditi i Italija.

<sup>30</sup> Posebno je znakovita nediplomatska reakcija tadašnjeg francuskog predsjednika Jacquesa Chiraca na otvorene proameričke stavove istočnoevropskih zemalja ali i komentar tadašnjeg američkog ministra odbrane Donalda Rumsfelda o „staroj“ i „novoj“ Evropi.

izazove, te formulirati pristupe imanentne njenoj geostrateškoj poziciji i ulozi u svijetu, a „gospodin ZVSP“, kako su nazivali visokog predstavnika za ZVSP - Javiera Solanu, ponudio je Evropskom vijeću donošenje Evropske sigurnosne strategije (ESS).<sup>31</sup> Prvi unijski dokument ove vrste predložen u tako kritičnom trenutku (kraj 2003. godine) imao je svoje unutarnje i vanjske implikacije. U vanjskom smislu, očekivalo se da doprinese formuliranju polaznih osnova za buduće vanjskopolitičke akcije, što je samo po sebi bilo izuzetno značajno. U unutarnjem, tj. interrelacijskom smislu, predstavljao je značajan doprinos prevazilaženju postojećih nesuglasica i izgradnji narušenog povjerenja, ali i ciljevima vezanim za izgradnju zajedničkog identiteta, budući da je potencirao specifičnosti unijskog vanjskopolitičkog pristupa. Osim što je sebi dala zadatak da odgovori na aktuelne izazove, Unija je ovim dokumentom identificirala još dva strateški veoma važna cilja – izgradnju sigurnosti u svom susjedstvu i izgradnju međunarodnog poretka zasnovanom na efektivnom multilateralizmu. Iako predstavlja odgovor na tada aktuelan unilateralizam administracije američkog predsjednika George W. Busha, naglašeni značaj međunarodnih institucija, međunarodnog poretka i multilateralizma ostat će temeljne vrijednosne odrednice VPEU-a u predstojećem periodu.

Istovremeno s aktivnostima na ESS-u, Unija je privodila kraju svoj najveći i najznačajniji vanjskopolitički projekat svih vremena – veliko proširenje na deset novih članica 2004. godine, tj. na ukupno 12 članica 2007. godine, uz istovremeno otvaranje jasne perspektive članstva za Albaniju, države bivše Jugoslavije (bez Slovenije koja je 2004. godine postala članica) i Tursku.

„Proces proširenja, iako formalno odvojen od II stuba u kojem je ZVSP,

<sup>31</sup> European Security Strategy, engl., ESS

oduvijek je bio i jeste vanjskopolitičko pitanje“ (Keukeleire & MacNaughton, 2008, p. 60). Uvjeti koje je određivala Unija, kao i težnja bivših komunističkih zemalja da postanu članice Unije, doprinijeli su transformiranju procesa proširenja u najuspješniju konkretnu strukturalnu vanjsku politiku. Pored mnogobrojnih zastoja i neizvjesnosti u ovom procesu, EU je imala ključnu ulogu u oblikovanju političkih, pravnih, socio-ekonomskih i mentalnih struktura u Centralnoj i Istočnoj Evropi. Direktno doprinoseći stabilizaciji i transformaciji ovog regiona, Unija je doprinijela i sigurnosti kontinenta u cjelini, što se vrlo često zanemaruje. I direktno i indirektno, proces proširenja potaknuo je Uniju da proširi i intenzivira svoju vanjsku politiku i konkretne akcije prema novom i budućem susjedstvu (npr. Bjelorusija, Ukrajina, Moldavija). Evropska politika susjedstva (EPS)<sup>32</sup> bila je značajan faktor za vrijeme političke revolucije u Ukrajini 2004. godine, a Unija je imenovala i svoje specijalne predstavnike za Južni Kavkaz, Centralnu Aziju i Moldaviju.

I novoprimljene članice imale su izvjesnog utjecaja na razvoj pojedinih dimenzija vanjske politike – u formuliranju odnosa prema Rusiji, već spomenutim tenzijama u relaciji sa SAD-om i u sferi odbrane (sve su postale i članice NATO-a) njihova je uloga svakako bila poticajna. Međutim, bilo je i negativnih efekata – porast broja članica, proporcionalan rast broja manjih članica i sve veći jaz između velikih i malih članica, postavili su vrlo specifične izazove pred vanjskopolitički sistem EU. I povećanje broja članica, samo po sebi, ali i izvjesna neaktivnost i potkapacitiranost diplomatija novih članica da ravnopravno sudjeluju u kreiranju VPEU-a, doveli su do trenda restriktivnosti u procesu odlučivanja. Velike zemlje ne samo da su preuzele dominaciju u kreiranju vanjske politike i donošenju vanjskopolitičkih odluka već se,

nerijetko, o vanjskopolitičkim pitanjima debatiralo unutar ograničenog kruga zemalja.

#### **4.7. PRIJE I POSLIJE LISABONA**

Kao i kod svakog prethodnog kruga proširenja, i velikom proširenju iz 2004. godine prethodili su pregovori o revidiranju ugovora u smislu jačanja same Unije prije proširenja članstva. Pripremni pregovori o potrebnim reformama ovaj put vođeni su pod okriljem „Konvencije o budućnosti Evrope“ koja je okupljala predstavnike nacionalnih vlada i parlamenata ali i predstavnike Evropske komisije i Evropskog parlamenta. Prijedlozi Konvencije, tj. predloženi Ugovor o ustavu EU predviđao je sljedeće promjene relevantne za vanjskopolitičko djelovanje:

- 1. uvođenje međunarodnopravnog personaliteta Unije,*
- 2. stavljanje svih dimenzija vanjskih odnosa Unije pod jedno poglavlje Ugovora (Poglavlje V, vanjski odnosi EU),*
- 3. otvaranje nekoliko novih funkcija - „ministra vanjskih poslova Unije“<sup>33</sup>, predsjednika Evropskog vijeća<sup>34</sup> te osnivanje Evropske službe za vanjsko djelovanje (ESVD)<sup>35</sup>,*

<sup>33</sup> Funkcija ministra vanjskih poslova EU kombinira mandate i ovlasti visokog predstavnika za ZVSP i komesara za vanjske odnose a podrazumijeva i predsjedavanje Vijećem za vanjske poslove.

<sup>34</sup> Osim predsjedavanja sastancima Evropskog vijeća, predsjednik Evropskog vijeća zadužen je za organiziranje rada Vijeća ali i predstavljanje Unije na najvišem nivou u kontekstu ZVSP-a.

<sup>35</sup> European External Action Service (EEAS), Služba je odgovorna eurounijskom ministru vanjskih poslova. Sastoji se od osoblja iz Sekretarijata Vijeća, Komisije te osoblja sekundiranog iz diplomatskih službi članica.

#### **4. proširivanje tzv. Petersburških zadataka, veću fleksibilnost u razvijanju i implementiranju ESOP-a i osnivanje Evropske agencije za odbranu (EAO)<sup>36</sup>.**

Dramatično odbijanje prihvatanja Ugovora o EU na referendumima u Francuskoj i Nizozemskoj<sup>37</sup> 2005. godine i povlačenje ostalih članica iz već započetog procesa ratifikacije, proizvelo je ozbiljnu egzistencijalnu krizu Unije. Euroskepticizam i otvorena antiunijska osjećanja vještom manipulacijom političara u zemljama članicama opravdana su „zamorom od proširenja“. U praksi Unija se vrlo lako odrekla ambicija da reformira svoj vanjskopolitički aparat, a još lakše svojih namjera da se u skoroj budućnosti značajnije proširi na Zapadni Balkan i Tursku.<sup>38</sup> Proširenje kao najefikasniji vanjskopolitički instrument ali i kao esencijalna komponenta strukturalne vanjske politike Unije, na taj način prebačeno je u drugi plan. Negativne posljedice nisu se, srećom, jednako odrazile na sve oblasti. Iako Ugovor o Ustavu EU nije usvojen, to nije spriječilo članice da i bez njega intenziviraju aktivnosti u sferi ESOP-a i 2004. godine formiraju Evropsku agenciju za odbranu (European Defence Agency – EDA).

Za vrijeme neformalnog sastanka Evropskog vijeća u Lisabonu u oktobru 2007. godine, dogovoreno je usvajanje Ugovora o reformi umjesto (p)odbačenog Ugovora o EU. Dvije godine kasnije, a pet godina nakon odbacivanja znatno ambicioznijeg dokumenta, u decembru 2009. godine na snagu stupit će Ugovor iz Lisabona. „Lisabonski ugovor predstavlja najnoviji i, moguće najsmjeliji, korak u procesu institucionalizacije“ (M.

<sup>36</sup> European Defence Agency (EDA)

<sup>37</sup> Obje zemlje dio su originalne šestorke koja je osnovala EU i imaju jaku političku tradiciju prounijskih stavova, što je rezultatima referendumima dalo specifičnu političku težinu u širem unijskom kontekstu.

<sup>38</sup> Usprkos činjenici da je vrlo jasno otvorila perspektivu budućeg unijskog članstva ovih zemalja na Samitu u Solunu 2003. godine

Smith et al., 2016, p. 4). No, u domenu vanjske politike Ugovor iz Lisabona sačuvat će neka od rješenja ponuđena ranijim dokumentom.



#### 4.2 Postlisabonska konstrukcija EU

Glavna novina odnosila se na formalno prevazilaženje trostubne strukture ustanovljene Ugovorom iz Maastrichta, pa su sve dimenzije vanjske politike (višestrukost) stavljene pod jedno poglavlje (naslov V Ugovora o EU). Međutim, metode odlučivanja ostat će dvojne, pa će domen ZVSP-a ostati predmet intergavernalizma, a vanjske akcije i vanjske

dimenzije unijskih politika komunitarnog metoda. Također, vrlo značajan korak je i dodjeljivanje pune prave osobnosti EU, što je ranije imala samo Evropska zajednica (član 47. Ugovora o EU).



#### *4.3. Proces donošenja odluka kroz institucije EU (distribucija moći nakon Lisabona)*

Drugi sloj inovacija imao je cilj da adresira tradicionalni nedostatak kontinuiteta, koherentnosti i liderstva u vanjskoj politici EU, pa je preimenovao, proširio, ojačao i jasnije definirao poziciju visokog predstavnika za ZVSP koja će praktično prerasti u super-funkciju „4-u-1“. Najprije je iz naziva funkcije izbrisana ZVSP te je visoki predstavnik zadužen za ukupnost i višestruke dimenzije vanjske i sigurnosne politike – visoki predstavnik za vanjsku i sigurnosnu politiku EU. Promjena naziva nagovijestila je i dualnost funkcije – visoki predstavnik za vanjsku politiku preuzeo je i funkciju nekadašnjeg visokog predstavnika za ZVSP i komesara



Evropske komisije za vanjske odnose. Istovremeno dogovoreno je da visoki predstavnik bude i potpredsjednik Evropske komisije. Uz to, funkciji visokog predstavnika za ViSP dodata je i obaveza predsjedavanja Vijećem za vanjske poslove, što je ranije bila uloga ministra vanjskih poslova države koja predsjedava EU. Visoki predstavnik za ViSP dobio je, dakle, ovlasti da se bavi vanjskim ekonomskim odnosima EU (u svojstvu potpredsjednika EK) i ZVSP-om i to istovremeno kao visoki predstavnik i kao predsjedavajući Vanjskopolitičkog vijeća. Kao značajan oblik podrške proširenom mandatu visokog predstavnika za ViSP, osnovana je i Evropska služba za vanjsko djelovanje (ESVD/EEAS), a postojeća mreža delegacija Evropske komisije širom svijeta preimenovana i prestrukturirana u Delegacije EU, te „priključene“ EEAS-u i stavljene u nadležnost visokog predstavnika. Visoki predstavnik time je dobio i četvrtu funkciju – poziciju šefa EEAS.

Zadatak vanjskog predstavljanja EU podijeljen je između dvije funkcije – visokog predstavnika za ViSP i nove pozicije stalnog predsjednika Evropskog vijeća.

Osim toga, novine su uvedene u domen sigurnosne i odbrambene politike – Evropska sigurnosna i odbrambena politika (ESOP) preimenovana je u Zajedničku sigurnosnu i odbrambenu politiku (ZSOP), ugovorno su regulirani aranžmani koji su do tada funkcionirali vanugovorno, dopunjeni su Zadaci iz Petersberga, a uvedene odredbe o fleksibilnosti i klauzula o solidarnosti. Također formalno je potvrđeno postojanje Evropske agencije za odbranu (EDA).

Laursen, međutim, posebno ističe da se, u suprotnosti s vokabularom koji potencira ukupnost i koherentnost vanjske politike EU, nisu desili nikakvi zahvati u suštinu ZVSP-a koji bi je mogli učiniti „komunitarnijom“

(Laursen, 2014, p. 18). Ni zahvati u nekadašnjem prvom stubu nisu rezultirali jačanjem kapaciteta EU da djeluje kao koherentna sila u međunarodnim organizacijama poput Ujedinjenih nacija, Međunarodnog monetarnog fonda ili Svjetske banke (Keukeleire & Delreux, 2014a, p. 58). „Ipak, od njenog zaživljavanja 1993. godine, EU je ostala kompleksan, čak haotičan – evolutivni miks supranacionalnosti, intergavernalizma i diferenciranih formi integracija“ (Phinnemore, 2016, p. 28), što se posebno manifestiralo u njejoj vanjskopolitičkoj komponenti.

Kao i u slučaju implementacije Ugovora iz Maastrichta ni implementacija lisabonskih rješenja nije se odvijala u politički povoljnom kontekstu. Do trenutka stupanja novog ugovora na snagu, 1. decembra 2009, splasnut će i očekivanja da će nova rješenja dinamizirati vanjskopolitičku dimenziju i Uniju u cjelini (Mahncke & Gstohl, 2012). Suprotno logici koja je vladala u vrijeme izbora Javiera Solane za visokog predstavnika za ZVSP na pozicije predsjednika Evropskog vijeća i visokog predstavnika za ViSP, države članice postavit će dvije ličnosti bez značajne međunarodne reputacije – bivšeg belgijskog premijera Hermana van Rompuya i britansku političarku s kratkim iskustvom u Evropskoj komisiji na poziciji komesarke za trgovinu - Catherine Ashton. Živopisni Van Rompuy iskoristio je svoja značajna iskustva u finansijama kako bi izašao nakraj sa šefovima država i vlada koji su zastupljeni u Evropskom vijeću. *Lady Ashton*, međutim, nije imala ni slično iskustvo ni ekspertizu niti je uspjela izgraditi svoje mjesto na evropskoj diplomatskoj sceni (Howorth, 2011). Ni segment ZSOP-a nije imao više sreće, odlukom tadašnjeg francuskog predsjednika Nicolasa Sarkozyja da se Francuska vrati u komandne strukture NATO-a, umanjilo je i interesovanje i podršku za jačanje ovog segmenta.

Mandat *lady* Ashton bit će obilježen formiranjem i zaživljavanjem EEAS-a (do 2011. godine), tzv. „arapskim proljećem“ te (prvom) krizom u Ukrajini. U maju 2011. godine predstavljena je nova i ambicioznija Evropska politika prema susjedstvu pod naslovom „Novi odgovor na promjene u susjedstvu“ koja je donijela nova obećanja i nova sredstva – 1,2 milijarde eura. Zabilježeni su i određeni uspjesi. Posredovanje u dogovoru Beograda i Prištine 2013. godine (Bache et al., 2016, p. 191), kao i P5+1<sup>39</sup> pregovori s Iranom koji su, također, 2013. godine rezultirali privremenim sporazumom o iran-skom nuklearnom programu (Geneva). Te je godine, 1. jula Hrvatska postala punopravna članica EU, kao prva i zasad jedina od zemalja Zapadnog Balkana koja je iskoristila priliku koju je region dobio na Solunskom samitu 2003. godine.

Vrijedi spomenuti da je 2012. godine Evropskoj uniji dodijeljena Nobelova nagrada za mir. Ovo je bio još jedan laureat koji je izazvao brojne reakcije i negodovanja, i to najburnije u samoj Evropi. Iako je s ove tačke u vremenu vrlo lako zaboraviti koliko je važan bio antiratni rezon tokom 40-ih i 50-ih godina prošlog vijeka (Cini & Perez-Solorzano Borragan, 2016, p. 2), Evropskoj uniji ova prestižna nagrada dodijeljena je upravo zbog uloge u promoviranju mira, demokracije, pomirenja i ljudskih prava u Evropi.

Druga po redu visoka predstavnica za ViSP, nedovoljno iskusna italijanska ministrica vanjskih poslova Federika Mogherini, preuzela je mandat u oktobru 2014. godine. Negativni trendovi i nepovoljne političke okolnosti koje su pratile inicijalnu implementaciju Lisabonskog ugovora su se nastavili i eskalirali. Unija je tokom 2015. godine teško pogođena migrantskom krizom

<sup>39</sup> „P+1“ formula je koja se odnosi na angažman pet stalnih članica Vijeća sigurnosti UN-a (SAD, Kina, Rusija, Francuska, Velika Britanija) i Njemačke u diplomatskim pregovorima s Iranom oko nuklearnog programa. Formula je negdje poznata i kao „E3+3“, što je referenca na tri evropske i tri neevropske sile uključene u proces od 2006. godine.

koja je otkrila duboka neslaganja između država članica, ugrozila slobodu kretanja na teritoriji EU i dovela u pitanje jednu od temeljnih vrijednosti EU – međusobnu solidarnost. Čitav niz država, uglavnom članica iz kruga proširenja 2004, prolazi kroz ozbiljnu demokratsku regresiju, a populistička plima postepeno se podiže sa strane krajnje desnice i čija se netrpeljivost obrušava i na zvanični Brisel. No, ako je 2015. godina bila loša za EU, 2016. se pokazala još gorom - Brexit i izbor potpuno ignorantnog i nepredvidivog Donalda Trumpa za američkog predsjednika, stavili su EU pred dotad najveće izazove.

Jedan od odgovora ponuđen je vrlo brzo nakon britanskog referenduma, već u junu 2016. godine na sastanku Evropskog vijeća. Visoka predstavnica Mogherini prezentirala je svoju strategiju - Globalnu strategiju EU za vanjsku i sigurnosnu politiku (EU Global Strategy – EUGS) sa simboličnim naslovom - „Zajednička vizija, zajednička akcija: jača Evropa“ (*Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, 2016). Strategija je definirala pet prioritarnih oblasti djelovanja – sigurnost Unije, otpornost država i društava, integrirani pristup sukobima, saradnju s regionalnim mehanizmima i globalno upravljanje za 21. vijek. Kako je implementacija EUGS podrazumijevala i donošenje novih i reviziju prethodno usvojenih strategija, Evropska komisija u februaru 2018. godine predstavila je i novu EU strategiju za proširenje. Nažalost, kako je Lehne upozoravao podsjećajući na historiju vanjskopolitičke dimenzije EU „koja obiluje lažnim počecima i neispunjenim obećanjima“ (Lehne, 2017), ovi naponi neće dati željene rezultate. Ipak, Mogherini je vrlo dobro prepoznala rizike, jer, kako i stoji u EUGS: "Živimo u vremenima egzistencijalne krize, unutar i izvan Evropske unije. Naša Unija je pod prijetnjom. Naš evropski

projekat koji je donio nezapamćen mir, prosperitet i demokratiju, dovodi se u pitanje." (*Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*, 2016, p. 13)

#### **4.8. DVADESETE - DECENIJA IZAZOVA**

Dvadesete godine 21. vijeka pokazuju se kao prijelomna decenija za EU. Obilježena je nezapamćenim izazovima koji testiraju njenu otpornost, jedinstvo i stratešku prilagodljivost, ali i mogućnost funkcioniranja sa 27 članica. Od suočavanja s globalnom pandemijom COVID-19 i njenim dubokim ekonomskim posljedicama, do navigacije kroz složenosti Brexita i borbe protiv klimatskih promjena, EU suočava se s nizom značajnih prepreka. Međutim, ništa se po svojoj zahtjevnosti ali i transformativnom efektu ne može mjeriti sa još jednim ratom na evropskom tlu – ruskoj agresiji na Ukrajinu, koja je dramatično preoblikovala vanjsku i sigurnosnu politiku EU. Kao da to samo po sebi nije dovoljno, EU će se unutar sebe suočiti s ozbiljnim unutarnjim podjelama koje je podgrijala demokratska regresija pojedinih članica i porast populizma ali i značajne prijetnje kibernetičkoj sigurnosti i produbljivanje potrebe za koordiniranom migracijskom politikom. Tragajući za odgovorima na ove izazove, EU se jednako morala posvetiti brizi o zdravlju i ekonomskom blagostanju svojih građana, ali i pokušati redefinirati svoju ulogu na globalnoj sceni, težeći većoj strateškoj autonomiji.

Kada je u decembru 2019. godine bivša njemačka ministrica odbrane Ursula von der Leyen preuzela dužnost predsjednice Evropske komisije, nije mogla ni pretpostaviti kako će se sudbina poigrati s njenim riječima i namjerama. Naime ne sluteći šta će se sve desiti tokom njenog mandata, ona

je najavila da će voditi "geopolitičku Komisiju", naglasivši da će se Komisija značajno fokusirati na vanjske akcije ("Meet von Der Leyen's 'Geopolitical Commission'", 2019). S tim ciljem osnovat će i poseban mehanizam unutar EK pod nazivom "Vanjska koordinacija" kako bi efikasnije integrirala vanjske i unutrašnje političke napore. Ovaj potez bio je usmjeren na jačanje uloge EU na globalnoj sceni, osiguravajući da Evropa može biti proaktivni geopolitički akter. Njen pristup označio je strateški pomak prema pojačavanju utjecaja EU u međunarodnim poslovima. Mnogi su već tada izrazili sumnje u pogledu realizacije te vizije, imajući u vidu političku stvarnost unutar EU, ne samo u kontekstu neslaganja članica već i zbog potencijalnih sukoba oko koordinacije politika zbog preklapanja portfelja i rizika od sukoba interesa među samim komesarima ("New EU Commission Aims to Respond to Global Challenges", 2019). Novina je bila i sama činjenica da je predsjednica EK postavila vanjskopolitičke prioritete u vrh svoje agende. To nije nagovijestilo samo njen ulazak na teren vanjskopolitičkog predstavljanja EU već i kasnija neslaganja između različitih funkcionera unutar EU u čije zadatke, također, spada vanjskopolitičko predstavljanje EU.

Brexit realiziran u januaru 2020. godine, predstavljao je prvi značajan izazov u političkom i ekonomskom smislu. Pregovarački stav EU, iako čvrst, često se smatrao nefleksibilnim, potencijalno doprinoseći napetim odnosima sa Ujedinjenim Kraljevstvom. Odlazak Ujedinjenog Kraljevstva iz EU u januaru 2020. godine okončao je decenije ekonomskog i političkog partnerstva, što će dovesti do poremećaja u trgovini i pravnih neizvjesnosti za obje strane. Neposredne posljedice uključivale su smanjenje obima trgovine između UK i EU članica, koje su dodatno pogoršane novim tarifama i kontrolama na granicama što je poremetilo uspostavljene lance opskrbe. EU je odgovorila

pregovaranjem o Sporazumu o trgovini i saradnji EU-UK koji je stupio na snagu godinu dana kasnije. Njegov cilj bilo je uspostavljanje novog ekonomskog odnosa EU i UK, definiranje uvjeta za slobodnu trgovinu robom i nekim uslugama, ali beneficije nisu bile ni približno izdašne kao prethodni aranžmani pod članstvom u EU. EU je također uspostavila mehanizme za ublažavanje utjecaja na regije i industrije koje su najviše pogođene Brexitom kroz svoj Brexit Adjustment Reserve, fond dizajniran da pomogne poslovanjima da se prilagode novim trgovinskim uvjetima.

Zdravstvena kriza izazvana pandemijom COVID-19 koja je počela u martu 2020. godine dovela je cijeli svijet u situaciju bez presedana. Nakon inicijalnog nesnalaženja, suspendiranja Schengenskog ugovora na temelju zaštite javnog zdravlja, praktičnog zatvaranja granica i okretanja država članica samima sebi i svojim, uglavnom, nedovoljnim resursima za zdravstvenu krizu ovih razmjera, EU će iskazati puno više spretnosti u kasnijim fazama kad je trebalo razviti, nabaviti i distribuirati vakcine. Pandemija je potakla reevaluaciju mjera zdravstvene sigurnosti, značajnu finansijsku podršku državama članicama, olakšavanje kupovine vakcina i poboljšanje pripremljenosti javnog zdravstva (Wolff & Ladi, 2020). Komisija je pregovarala i osigurala preko 2 milijarde doza vakcina što je stvorilo jedan od najvećih kontingenata vakcina protiv COVID-19 na svijetu. Ova strategija ne samo da je omogućila koordiniranu distribuciju širom država članica već je osigurala da manje zemlje i partneri EU dobiju dovoljne količine. Ovo razdoblje testiralo je otpornost EU i fleksibilnost u upravljanju krizama, ali i naglasilo potrebu EU da ojača međuzavisnost kako bi se održala regionalna sigurnost (Savitri, 2022). Evropska komisija će se, također, baviti jačanjem zdravstvenih sistema (5,1 milijarda EUR za EU4Health), podrškom za

ublažavanje rizika od nezaposlenosti u hitnim slučajevima (100 milijardi eura za SURE inicijativu), kao i otklanjanjem posljedica ekonomske recesije (750 milijardi eura za NextGenerationEU), te poboljšanjem digitalne infrastrukture i jačanjem zelenih kapaciteta (European Green Deal i paket Fit for 55<sup>40</sup>). Postizanje klimatske neutralnosti Evrope do 2050, reguliranje cijene ugljika, promjene u strukturi investicija i podrška ranjivim populacijama u procesu dekarbonizacije bit će u temelju ovih napora (Claeys et al., 2019).

Na sami vrh agende Komisija će staviti poboljšanje tehnološkog suvereniteta Evrope što uključuje prijedloge o digitalnoj tehnologiji i strategije za smanjenje ovisnosti o zemljama izvan EU ("New EU Commission Aims to Respond to Global Challenges", 2019). Kasnije će EU usvojiti i zakon o *cyber* sigurnosti kako bi ojačala ukupnu *cyber* otpornost EU i njenih građana te uspostavila okvir za certifikaciju *cyber* sigurnosti u digitalnim proizvodima, uslugama i procesima. Kako se migracijska kriza nije ni smirila ni smanjila, EU se fokusirala na jačanje uloge Frontexa, Evropske agencije za graničnu i obalnu stražu, gradeći njegove kapacitete za izvođenje operacija potrage i spašavanja te koordinaciju s državama članicama u upravljanju dolascima. Nakon višegodišnjih pokušaja i prepiranja, Evropski parlament i Vijeće usvojili su Novi Pakt o migracijama i azilu (*Pact on Migration and Asylum - European Commission*, 2024) u decembru 2023. godine.<sup>41</sup> Stvarna primjena mjera navedenih u paktu očekuje se 24 mjeseca nakon stupanja na snagu, tj. do aprila 2026. što državama ostavlja vrijeme za prilagodbe i za usklađivanje s novim uredbama i sistemima utvrđenim u paktu.

Izazovi s kojima se Evropska unija suočavala početkom 2020-ih bili su

<sup>40</sup> Ključne komponente uključuju značajno povećanje upotrebe obnovljive energije, smanjenje emisija stakleničkih plinova za najmanje 55% do 2030. godine u odnosu na nivo iz 1990. godine, velika ulaganja u zelene tehnologije i ažuriranje ključnih zakona EU kako bi se osigurala usklađenost s klimatskim ciljevima.



raznovrsni, uključujući ekonomske padove, zdravstvene krize te duboke političke i sigurnosne poremećaje. Svaki od ovih izazova potakao je EU da se suoči sa svojim manjkavostima i napravi značajne strateške reforme i inovacije u politikama.

Vanjska politika EU u 2020-im godinama obilježena je strateškim zaokretom prema većoj autonomiji u međunarodnim odnosima. „Geopolitičko obećanje“ koje je dala Von der Leyen, postat će, naime, prijeka potreba. Odnosi s velikim silama poput SAD-a, Rusije i Kine rekalibrirani su, a EU je bila primorana raditi više na jačanju svoje strateške autonomije, posebno u sektorima odbrane i tehnologije, kako bi smanjila zavisnost od vanjskih faktora. Uspostavljanje Evropskog fonda za odbranu ključan je korak u tom smjeru, podržavajući kolaborativne projekte u istraživanju odbrane i razvoju odbrambenih sposobnosti. Ruska agresija na Ukrajinu ponovo je, nakon 90-ih, dovela rat na evropsko tlo, ali i razotkrila neuspjeh Evropske politike prema susjedima, manjkavosti u sigurnosnoj arhitekturi regije te energetske ovisnost od Rusije. Da bi podržala Ukrajinu, EU je mobilisala širok spektar resursa pružajući vojnu i ekonomsku pomoć te neophodnu humanitarnu podršku. Evropski mirovni mehanizam bit će uveden kao osnovni instrument za pružanje vojne opreme i podršku ukrajinskim oružanim snagama. Također, EU vrlo brzo uvest će sveobuhvatne sankcije koje su ciljale ključne sektore ruske ekonomije, uključujući finansije, energiju i odbranu. Rat u Ukrajini potaknuo je EU na značajne korake u integraciji, posebno u obrani i energiji. Također, otkrio je postojeće slabosti u upravljanju EU kao što su donošenje odluka pod pravilom jednoglasnosti i finansijska ograničenja. Rat je zahtijevao kreativne mehanizme finansijske podrške poput Evropskog mirnodopskog instrumenta i Instrumenta makrofinancijske

pomoći, vraćajući na scenu fiskalni kapacitet EU (Fabbrini, 2022).

Rat u Ukrajini ubrzat će i napore EU da poboljša svoju energetske sigurnost. Inicijative za diverzifikaciju izvora energije, povećanje upotrebe obnovljive energije i smanjenje ukupne potrošnje energije postali su prioriteti nulte kategorije, a uz smanjenje ovisnosti ostaju važne i u kontekstu ostvarivanja dugoročnih ciljeva održivosti.

Iako je odgovor bio i brz i poprilično sveobuhvatan, Komisija je često izgledala reaktivno umjesto proaktivno, boreći se s internom koordinacijom i suočavajući se s optužbama da nije u potpunosti shvatila socioekonomske realnosti svojih raznolikih država članica.

S obzirom na dominantnu ulogu koju je u ovim dešavanjima imala Komisija i njena predsjednica, tek na ovom mjestu spomenućemo Josepa Borrella, prvo lice EU za vanjsku i sigurnosnu politiku i potpredsjednika Komisije. Vođenje odnosa s Rusijom postat će ključni dio njegovog mandata. Njegova posjeta Moskvi u februaru 2021. godine<sup>42</sup> gdje je ostavio dojam nespremnosti i slabosti, generalno je ocjenjena kao kolosalan diplomatski neuspjeh ali i ilustracija strateške nemoći EU ("A Predictable Mistake", 2021; "Borrell Defends Controversial Russia Trip, Threatens Sanctions", 2021).

U velikoj mjeri dojam će popraviti brza i odlučna reakcija nakon početka rata. Već u martu 2022. godine Evropska služba za vanjsko

<sup>42</sup> Borrell se našao u nezgodnoj situaciji na zajedničkoj konferenciji za novinare gdje ga je kritikovao domaćin, ruski ministar vanjskih poslova Sergej Lavrov, nazvavši EU "nepouzdanim partnerom". Ova optužba i općenito postupanje tokom posjete izazvali su široko neodobranje u EU, jer se smatralo da Borrell nije bio pripremljen za agresivne taktike koje su koristili Lavrov i ruski mediji. Odnosi EU i Rusije bili su zategnuti i prije same posjete, jer su trojica EU diplomata prethodno protjerani iz Rusije zbog prisustva na demonstracijama organiziranim u znak podrške zatvorenom opozicionom lideru Alekseju Navalnom. Borrell je branio svoju odluku o posjeti Moskvi, tvrdeći da je bilo neophodno izravno prenijeti zabrinutosti EU i ispitati mogućnost vođenja razgovora. Kritike su bile posebno glasne u Evropskom parlamentu gdje nije bilo razumijevanja za realizaciju posjete u takvim okolnostima, a Borrellu je zamjereno i to što, kad je već otišao, nije bio odlučniji u osudi ruskih akcija, uključujući postupanje prema Navalnom i šire pitanje kršenja ljudskih prava.

djelovanje (EEAS) predstavila je Strateški kompas (*Strategic Compass for Security and Defence* | EEAS, 2022), revolucionarni dokument usmjeren na jačanje sigurnosnih i odbrambenih sposobnosti EU do 20230. godine. Ova inicijativa predstavlja značajan korak u definisanju koherentne i ujedinjene strateške vizije za vanjske akcije EU, posebno kao odgovor na eskalirajuće globalne prijetnje i izazove. Strateški kompas strukturiran je oko četiri glavna stuba: Djelovanje, Sigurnost, Investicije i Partnerstvo. Ovi stubovi su koncipirani s namjerom jačanja kapaciteta EU da odlučnije djeluje u međunarodnim poslovima, osigura svoje okruženje, investira u odbrambene sposobnosti i sarađuje s ključnim saveznicima. Dokument iznosi specifične akcije, uključujući razvoj mehanizma za brzo raspoređivanje do 5.000 vojnika za operacije upravljanja krizama, povećanje otpornosti na *cyber* prijetnje i povećanje investicija u odbrambena istraživanja i razvoj (R&D). Nova strategija bila je itekako potreban korak ka većoj strateškoj autonomiji i uspostavi bolje strukturiranog okvira za odbrambene inicijative EU. Ujedno, ovo je prva zajednička procjena prijetnji među državama članicama i kao takva predstavlja napredak ka zajedničkoj strateškoj kulturi. Kompas definira i konkretne obaveze za poboljšanje sistema brzog reagovanja ZSOP do 2025. godine, od operativnih sredstava do odlučivanja. Također, vrlo jasno okrenut je kurs Unije ka njoj ulozi u izgradnji sigurnosti i zajedničke otpornosti, pogotovo u kontekstu suprotstavljanja hibridnim prijetnjama, dezinformacijama i *cyber* napadima. Što se tiče slabosti Strateškog kompasa, sigurnost se i dalje interpretira u ključu ekonomskih interesa. Dokument zanemaruje pitanja energije, hrane, tehnologije, prisilnog raseljavanja, a ne precizira ni kako osigurati resurse u uvjetima otežanog snabdijevanja. Među ozbiljnim kritikama izdvaja se i zapostavljanje pomorske sigurnosti na Baltiku, Crnom moru i Mediteranu,

te pretpostavka održavanja *statusa quo* u odnosima s Kinom. Vojni nivo ambicija ostao je nizak, jer predviđeni scenariji za brzo raspoređivanje kapaciteta uključuju svega 5.000 vojnika.<sup>43</sup> Institucionalni okvir EU za upravljanje krizama i Integrirani politički odgovor na krize, koji su ozbiljno zakazali u predviđanju i pripremi za evakuaciju iz Kabula (Afganistan), nisu revidirani. Nema ni prijedloga koji idu tragom daljeg institucionalnog razvoja.

Prve reakcije bile su tek umjereno optimistične, ističući nedorečenosti i nedostatke u pogledu jasnih mehanizama implementacije, te otvorenih sumnji u sposobnost EU da finansira i do kraja iznese inicijative koje Kompas predlaže, pogotovo u odnosu na budžete za odbranu država članica. Naglasak koji Kompas stavlja na stratešku autonomiju otvara pitanje odnosa EU i NATO-a. Naravno, u aktuelnom kontekstu transatlantski savez integralni je dio sigurnosne arhitekture Evrope, no u svijetlu mogućeg ponovnog izbora Donalda Trumpa za američkog predsjednika na izborima u novembru 2024, strateška autonomija je možda i neminovnost.

Uz velike strateške dileme i nedoumice i Unije i članica, te inheretna neslaganja među državama članicama u pogledima na međunarodne krize i načine njihovog rješavanja, pojačan međunarodni angažman glavnih aktera vanjske politike EU – predsjednice Komisije Von der Leyen i visokog predstavnika za vanjsku i sigurnosnu politiku na površinu je izbacio i njihova međusobna neslaganja, ne samo lična već i duboko politička i ideološka, što nije bilo primjetno u ranijim sazivima Komisije. To je posebno došlo do izražaja u potpuno različitim odgovorima na posljednju u nizu velikih kriza –

<sup>43</sup> Helsinški glavni cilj (Helsinki Headline Goal) iz 2003. godine, npr., predviđao je mogućnost raspoređivanja 60.000 vojnika za 60 dana.

izraelsko neselektivno uništavanje Gaze u znak odmazde za teroristički napad na Izrael od 7. oktobra 2023. Stav EU-a prema događajima u Gazi nije neupitno pro-izraelski, iako je Von der Leyen prvobitno izašla upravo s takvim stavom što je i izazvalo burne reakcije – najprije samog Borella (Staunton, 2023) ali i osoblja EU institucija (“Ursula von Der Leyen Responds to Protest Letter by EU Staff on Israel-Gaza War”, 2023). Lideri nekih članica kao što su Španija, Irska i Belgija dali su vrlo jasne izjave u kojima kritikuju zločine koje Izrael čini nad civilima. Visoki predstavnik Borrell već je u prvim danima upozoravao da potpuna blokada Gaze od strane Izraela protivna međunarodnom pravu. U istoj izjavi Borrell je rekao da Izrael ima pravo da se brani, ali da to mora činiti u skladu s međunarodnim pravom, kao i da su neke odluke izraelske vlade bile suprotne tome (Gray, 2023). Takvom će se kursu Von der Leyen pridružiti kasnije, iako je ostao dojam da je ona, etabliravši se ranije kao prvo lice EU, „ohrabrivala, a ne obuzdavala“ Izrael (Konečný, 2024). Dok su rukovodstvo EU i članice proteklih mjeseci podijeljeni čak i oko zahtjeva za prekidom vatre, EU ostaje involvirana u humanitarne napore koji stanovništvu ne garantiraju ni puko preživljavanje (*Statement by High Representative Josep Borrell and Commissioner for Crisis Management Janez Lenarčič on Famine in Gaza - European Commission, 2024*)<sup>44</sup>. Unija, također, organizira i dostavu hrane putem letova humanitarnog vazdušnog mosta za stanovnike Gaze.

<sup>44</sup> U 2024. godini EU je izdvojila više od 125 miliona eura humanitarne pomoći za Palestince u potrebi, od čega je više od 50 miliona eura posebno namijenjeno za pomoć u hrani te za pokrivanje zdravstvenih i ostalih osnovnih potreba. Dodatnih 68 miliona eura se raspoređuje za podršku Palestincima unutar Gaze i širom regije, primarno za hranu i zdravstvene potrebe.

## 4.9. ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

Na osnovu ovog pregleda historije VPEU-a može se izvući nekoliko zaključaka relevantnih za tezu o kvalitativno drugačijem, postnacionalnom karakteru vanjske politike EU te o njenim ograničenjima i mogućnostima. I sam integracijski proces, u jednakoj je mjeri, i uspješan projekt strukturalne vanjske politike SAD-a nakon Drugog svjetskog rata, i rezultat aktivnog pristajanja članica na novi vanjskopolitički kontekst razvoja međusobnih odnosa.

Nadalje, bez obzira na činjenicu da se formalno-pravno sve do Ugovora iz Maastrichta 1992. evropski integracijski proces fokusira na ekonomska pitanja, vanjskopolitička dimenzija Unije razvijana je i u tom periodu, pogotovo u kontekstu donošenja evidentno vanjskopolitičkih odluka u sferi vanjske trgovine. I u ranim fazama razvoja vanjskopolitičke dimenzije, u koje spada mehanizam Evropske političke saradnje, moguće je detektirati određene tendencije koje govore u prilog tezi da vanjska politika nije tek nusprodukt ekonomskih integracija već vrlo svjesno planirana politika i aktivnost koja, osim vanjskopolitičkih, ima i vrlo jasne i prepoznatljive integracijske, interrelacijske i ciljeve u vezi sa izgradnjom zajedničkog unijskog identiteta.

Uspostavljanje ZVSP-a izuzetno je značajan trenutak u historijatu VPEU-a. Aktivnosti Unije i članica u postmaastrichtskom periodu, kako je i obrazloženo u ovom poglavlju, jasno su pokazali da se VPEU ne može reducirati na ZVSP smješten u drugi stub unijske konstrukcije. Razvoj općih strategija prema drugim regionima, koje su involvirale sva tri stuba, i

globalizacija vanjskopolitičke agende EU, usprkos inicijalnim neuspjesima ZVSP-a, očiti su primjeri afirmiranja novog vanjskopolitičkog mehanizma – interregionalizma. Članice se možda i nisu mogle usaglasiti u vezi s pojedinim konkretnim vanjskopolitičkim pitanjima i akcijama, što je posebno negativno utjecalo na razvoj kapaciteta i kredibilitet ZVSP-a, ali su svakako shvatale i prihvatale činjenicu da interregionalni pristup zahtijeva animiranje unijskih kapaciteta koji znatno nadmašuju individualne kapacitete članica. Trendovi u razvoju interregionalnih mehanizama saradnje i uspjeh procesa proširenja, pomogli su profiliranju još nekih dimenzija unijske vanjske politike, a kojima se konvencionalna vanjska politika rijetko može pohvaliti, prije svega, normativnim i vrijednosnim efektom, što će kasnije biti i posebno obrazloženo.

Ugovor iz Lisabona, do izvjesne mjere, konsolidirao je i ojačao kapacitete Unije na vanjskopolitičkom planu. Iako su najveći izazovi funkcionalnosti, dualnost režima odlučivanja i paralelizam vanjskih politika država članica ostali netaknuti, lisabonski poredak stavio je u jedan okvir različite aspekte vanjske politike EU i njihove instrumente, te napravio značajan korak u pravcu bolje koherentnosti, kontinuiteta i učinkovitosti. No, u istom periodu i svijet se promijenio, ali ne nabolje. Razvoj događaja na međunarodnoj sceni, ali i izazovi na unutarnoj EU sceni, ne samo da otežavaju realizaciju ambicioznih strukturalnih vanjskopolitičkih ciljeva koje EU promovira u svojim strategijama već prijetu temeljima i integracijskim postignućima ostvarenim u proteklih šest decenija.

Razvoj vanjske politike Evropske unije živ je proces koji se odvija pred našim očima slijedeći neke već uhodane mehanizme i pravce, ali i otvarajući nove dimenzije u skladu s potrebama aktuelnog trenutka i ovisno o razvoju događaja na

međunarodnoj sceni. To će se posebno potvrditi u ovoj deceniji u kojoj se EU suočila s nezapamćenim izazovima. Kao i u nekim prethodnim situacijama, možemo posvjedočiti da je razvoj vanjskopolitičke komponente, pogotovo u formalno-pravnom smislu, najčešće reaktivnog karaktera, dok se proaktivna dimenzija posebno isticala u postnacionalnom, strukturalnom smislu, čiji su efekti dubinski, dalekosežni i dugoročni. Teško je reći, naravno, kako će se stvari razvijati dalje, no „evropske države jednog bi dana i mogle usvojiti potpuno integriranu vanjsku politiku s ciljem stvaranja istinske unije“ (Gordon, 1998, pp. 165–166). S obzirom na neposredne sigurnosne izazove ali i izvjesno nepovoljne globalne trendove marginalizacije Evrope, odgovor se mora potražiti upravo u unutarnjem konsolidiranju EU te jednako konsolidiranom pristupu prema vanjskim akterima.

## PITANJA ZA RAZMIŠLJANJE

- 1 Koji su ključni historijski događaji oblikovali razvoj vanjske politike EU?
- 2 Kako su najvažniji ugovori i reforme utjecali na evoluciju vanjske i odbrambene politike EU?
- 3 Koje su glavne promjene koje su donijeli Maastrichtski, Amsterdamski i Lisabonski ugovor u vanjskoj politici EU?
- 4 Kako evolucija vanjske politike EU odražava promjene u međunarodnom sistemu?
- 5 Da li EU na planu vanjske i odbrambene politike djeluje reaktivno ili strateški i planski?



# 5.

## PRETPOSTAVKE ZA RAZUMIJEVANJE VANJSKE POLITIKE EU

### 5.1. Evropsko vijeće

### 5.2. (Vanjskopolitičko) Vijeće (ministara)

### 5.3. Podstruktura (Vanjskopolitičkog) Vijeća

### 5.4. Predsjedavanje Vijećem EU

### 5.5. Visoki predstavnik/ca za vanjsku i sigurnosnu politiku EU i potpredsjednik/ca Evropske komisije

### 5.6. Evropska služba za vanjsko djelovanje

### 5.7. Evropska komisija

### 5.8. Evropski parlament

### 5.9. Evropski sud pravde

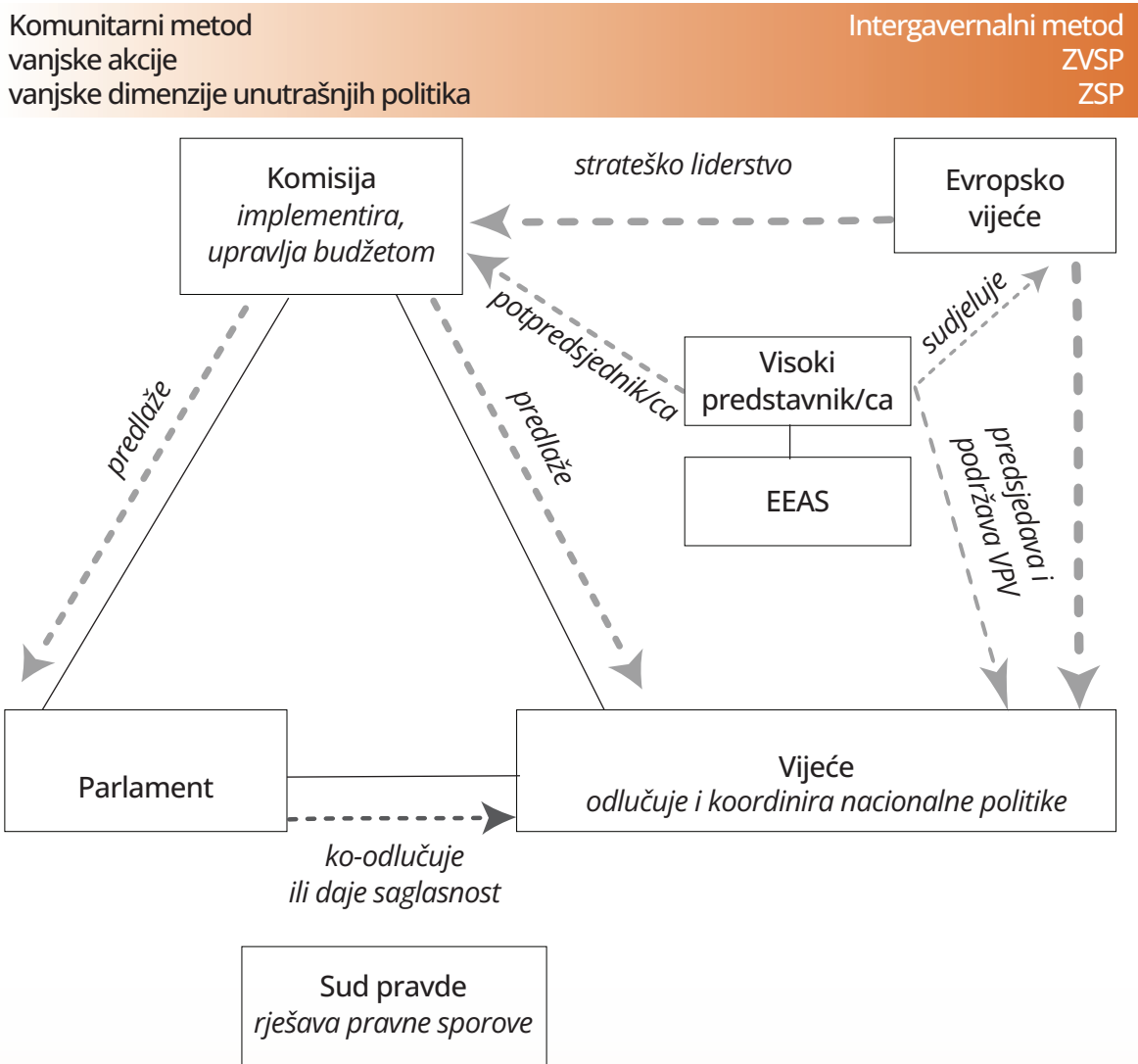
### 5.10. Ostali akteri vanjske politike EU

### 5.11. Mogućnosti i ograničenja ključnih aktera

Autori Keukeleire i MacNaughtanova (Keukeleire & MacNaughton, 2008, p. 66) opisali su institucionalni mehanizam Unije kao „jedinstven po imenu, dvojan po režimu (odlučivanja) i višeslojan po prirodi“, što odgovara opisu stanja i nakon Lisabona. Složenost ovog sistema nije potrebno posebno

naglašavati, jer je i potpunim laicima u oblasti vanjskopolitičke analize jasno da institucionalni okvir vanjske politike Unije, makar i u čisto kvantitativnom smislu, mora biti složeniji od onog kakav se može sresti na nacionalnom nivou, bez obzira na to koliko složen sistem i vanjskopolitički režim jedna država može imati. On uključuje različite institucije EU, svaku u specifičnoj oblasti i sa specifičnim nadležnostima, te 27 država članica.

### 5.1. Institucionalni okvir vanjske politike EU - osnovna verzija



Izvor: (Keukeleire & Delreux, 2022, p. 79)

Iako se radi o tek osnovnoj verziji, detaljno razrađena tabela nalazi se na kraju ovog poglavlja, tabelu iznad možda je najbolje rezimirati ovako: „Imajući u vidu kompleksnost sistema – različite uloge koje imaju akteri ovisno o politici i konkretnom pitanju, zasebnim agendama institucija i institucionalnim ratovima – zapravo je vrlo impresivno da EU uspijeva razviti bilo kakvu vanjsku politiku” (Keukeleire & Delreux, 2014b, p. 93). Ipak, poznavanje institucionalnog okvira i učesnika vanjskopolitičkog procesa neophodno je svima koji ulaze u interakciju s njim, a intencija ove knjige jeste da ga detaljno predstavi i pojasni. Najprije treba istaći dvije napomene. Prvo, institucionalni okvir VPEU-a, nije samo drugačiji u kvantitativnom već svakako i u kvalitativnom smislu. Drugo, među aktere vanjske politike EU neizostavno spadaju i države članice, no njihov složeni i dvosmjerni odnos s vanjskom politikom EU bit će razmatran u okviru posebnog poglavlja.

Prije nego u nastavku budu predstavljeni akteri pojedinačno, nužno je još pojasniti opći okvir njihovog djelovanja. Institucionalni okvir definiran je Ugovorom iz Lisabona a na osnovu prethodnih rješenja iz Maastrichta (1992) i Amsterdama (1997). Potječući iz drugog stuba maastrichtske verzije EU, ZVSP pripada, prema načinu odlučivanja, režimu međuvladine saradnje. Lisabonsko insistiranje na jedinstvenom okviru VPEU-a, čak i u formalnom smislu, potvrđuje jednu od polaznih pretpostavki ove knjige - da je VPEU znatno širi pojam od ZVSP-a. Budući da se vanjska politika EU ne iscrpljuje samo u ZVSP-u, ni sve odluke u ovoj sferi ne donose se metodom međuvladine saradnje. Višestrukost vanjske politike poseban je izazov, jer uključuje veliki broj institucija EU u različitim ulogama, ovisno o politici i pitanju, a nerijetko se unutar iste institucije o vanjskopolitičkim pitanjima odlučuje i glasa na različite načine. Poglavlje koje slijedi predstavlja

pojedinačno glavne institucije EU u kontekstu njihovih uloga u oblikovanju i odlučivanju o vanjskopolitičkim pitanjima EU.

## 5.2. Međuvladine institucije EU

### **Evropsko vijeće**

Samiti šefova država i vlada

### **Vijeće ministara**

Sastoji se od predstavnika svake države na ministarskom nivou, odobreni od strane vlade država članica. Sastaju se u 10 različitih konfiguracija.

### **Komitet stalnih predstavnika (COREPER)**

Komitet stalnih predstavnika čine stalni predstavnici (ambasadori i zamjenici ambasadora) iz država članica EU- sastaju kao COREPER I i COREPER II. Oni pripremaju posao za sastanak ministara.

### **Podstruktura Vijeća – Pripremna tijela**

COREPER samostalno se sprema za mali broj specijaliziranih komiteta, kao što je poljoprivreda i trgovinska politika. Na nižem nivou postoji više od 150 komiteta i radnih grupa za specijalizirana pitanja.

### **Predsjedavanje**

Šestomjesečno rotirajuće predsjedavanje Vijećem koje obavljaju države članice.

### **Sekretarijat**

Članica koja predsjedava vodi i Sekretarijat. Osoblje Sekretarijata broji 3000 članova.

*Izvor: (Bache et al., 2016, p. 250)*

## 5.1. EVROPSKO VIJEĆE

Iako je sazivanje samita šefova država i vlada članica prisutno u praksi od samih začetaka eurounijskog integracijskog procesa, Evropsko vijeće (European Council)<sup>45</sup> uvedeno je u ugovore tek Jedinostvenim evropskim aktom iz 1986. godine, a formalno je postalo jedna od glavnih institucija EU tek s Ugovorom iz Lisabona. Evropsko vijeće (EV) je ključni organ Unije koji utvrđuje opće, strateške smjernice vanjske politike EU. Čine ga šefovi država i vlada članica, predsjednik Evropske komisije i visoki predstavnik za ViSP. Nakon usvajanja Lisabonskog ugovora, ovim tijelom predsjedava stalni predsjednik Evropskog vijeća koji ima i najvišu funkciju predstavljanja Unije u oblasti ZVSP-a. Predsjednik EV predstavlja EU na najvišim međunarodnim skupovima i samitima, poput G7 ili G20, a nerijetko ga prati i predsjednik Evropske komisije, jer teme obično prevazilaze domen ZVSP. To zna biti veoma stresno za protokol domaćina, kao što se moglo vidjeti u aferi „sofagate“<sup>46</sup> (Stevis-Gridneff & Gall, 2021), ali neka su pravila ipak ustanovljena (Novaky, 2021).

Uvođenjem stalne funkcije predsjednika, napuštena je praksa prema kojoj je država predsjedavanja bila zadužena za diplomatsku i

<sup>45</sup> Evropsko vijeće ne smije se miješati s drugim tijelom EU – Vijećem (ministara) EU, niti s drugom međunarodnom organizacijom pod nazivom Vijeće Evrope (Council of Europe).

<sup>46</sup> Incident 'Sofagate' odnosi se na diplomatski faux pas koji se dogodio tokom posjete predsjednice Evropske komisije Ursule von der Leyen i predsjednika Evropskog vijeća Charlesa Michela Ankari, Turska, 6. aprila 2021. godine. Incident je privukao značajnu pažnju zbog protokolarnog propusta i pitanja rodne ravnopravnosti. Tokom posjete dva predsjednika EU-a sastali su se s turskim predsjednikom Recepom Tayyipom Erdoğanom. Međutim, po dolasku u tursku predsjedničku palatu, samo su dvije stolice bile dostupne za troje lidera. Predsjednica Von der Leyen, dama, ostala je bez stolice dok su predsjednici Erdoğan i Michel zauzeli dostupna sjedala. Incident je izazvao kontroverze i kritike, većina ga je interpretirala kao znak nepoštovanja prema predsjednici Von der Leyen i kršenje diplomatskog protokola. Von der Leyen kasnije je komentirala incident, izjavivši da se osjećala "povrijeđeno" i "sama" tokom susreta. Predsjednik EV Charles Michele izrazio je žaljenje zbog svoje neadekvatne reakcije. Tadašnji turski ministar vanjskih poslova Mevlut Cavusoglu odbacio je kritike da se radi o diskriminirajućem tretmanu žena i pojasnio da je protokol kod turskog predsjednika bio dogovoren s EU stranom što uključuje i raspored sjedenja u skladu sa zahtjevima i sugestijama EU.

političku organizaciju samita, kao i za troškove održavanja koji se sada pokrivaju iz budžeta EU.

Predsjednika bira samo Evropsko vijeće na mandat od 2,5 godine koji može biti obnovljen jednom. Predsjednik EV-a ne može biti neko od aktuelnih šefova država ili vlada, već se bira iz redova bivših funkcionera i to kvalificiranom većinom. Prvi stalni predsjednik bio je bivši belgijski premijer Herman van Rompuy, a zamijenio ga je Poljak - Donald Tusk, a onda ponovo Belgijanac Charles Michele. Nakon izbora održanih u maju 2024. godine, za novog predsjednika Evropskog vijeća izabran je bivši portugalski premijer Antonio Costa. Zadatak predsjednika jeste da osigura atmosferu kompromisa kako bi proces pregovora i dogovaranja unutar EV-a glatko tekao. Izbor ličnosti nižeg međunarodnog političkog profila odražava namjeru da se ne dovodi u pitanje autoritet aktuelnih šefova država i vlada (Bache et al., 2016, p. 254).

Također, napuštena je i predlisabonska praksa da šefove država i vlada prate njihovi ministri vanjskih poslova, a smatra se da uključenost visokog predstavnika za ViSP u rad Evropskog vijeća odražava značaj koji vanjska i sigurnosna politika imaju za EU i za angažman EV-a na strateškom planu. Također, na početku svakog sastanka Evropskom vijeću obraća se predsjednik Evropskog parlamenta iznoseći stavove EP o pitanjima koja se nalaze na dnevnom redu EV.

Evropsko vijeće sastaje se četiri puta godišnje u Briselu. Dosadašnja praksa zasjedanja Evropskog vijeća poznaje i izvanredna zasjedanja, a ona su moguća i „ukoliko to nalažu međunarodne okolnosti“, kako bi se „definirali strateški pravci Unijske politike u takvim okolnostima“ (Ugovor o EU).

S obzirom na svoj sastav, EV je najviši politički organ EU i u tom su mu svojstvu i povjereni strateški zadaci – „davanje neophodnih impulsa za razvoj i utvrđivanje opće politike razvoja“ (član 4. Ugovora o EU). U domenu vanjske politike EV definira principe i opće smjernice, te odlučuje o zajedničkim strategijama koje će EU implementirati (čl. 13. UEU). Budući da je glavni metod unutar ZVSP-a međuvladina saradnja, jasno je da EV u njoj ima centralno mjesto. Kada je riječ o vanjskopolitičkim odlukama koje se donose u okviru prvog stuba, tj. koje prevazilaze okvir ZVSP-a, EV nema formalnu ulogu u odlučivanju, ali je nemoguće zamisliti donošenje strateški značajnih odluka bez, makar samo prešutne, saglasnosti Evropskog vijeća. Značaj ovog tijela postepeno je rastao, pa danas ima i glavnu ulogu u rješavanju kriza, i to ne samo u domenu vanjske politike (Lehne & Siccardi, 2020).

Evropsko vijeće, u znatno većoj mjeri, potencira svoj zadatak „davanja impulsa“ nego odlučivanja. Veći dio pitanja koja se nađu na dnevnom redu sastanka već je prethodno usaglašen na nižim nivoima, tako da ih EV uglavnom „potvrđuje“, „pozdravlja“ ili „podržava“, zahtijevajući da drugi nivoi razrade i realiziraju potrebne aktivnosti.

Inače, EV usvaja tri vrste dokumenata: izvještaje, deklaracije i zaključke. Obično se izvještaji prave nekoliko mjeseci prije zasjedanja EV-a. Najprije predsjedavajući radne grupe pripremi prijedlog o kojem se diskutira unutar grupe, a zatim i na Komitetu za političke poslove, Coreperu i Vijeću ministara. Tek kad prođe sve ove instance, izvještaj se dostavlja EV-u na usvajanje, tako da ključnu ulogu ima Sekretarijat Vijeća. Članovi EV-a ne čitaju izvještaje (jer je to u praksi prepušteno ministrima vanjskih poslova), a veoma su rijetke i diskusije povodom izvještaja budući da ih EV obično

samo usvaja bez primjedbi.

Deklaracije predstavljaju suštinski element ZVSP-a i odnose se na pitanja koja diktiraju događaji na međunarodnoj sceni. Inicijalni prijedlog obično daje zemlja koja predsjedava Unijom (u njeno ime politički direktor MVP-a). U eurounijskoj diplomatskoj praksi sasvim je uobičajeno da zemlja-predlagač obavi prethodne konsultacije sa odjelom za ZVSP u Generalnom sekretarijatu Vijeća ili sa drugim članicama. Inicijativu za usvajanje neke deklaracije može dati i Sekretarijat Vijeća, a praksa poznaje i druge, indirektno načine iniciranja donošenja deklaracija.<sup>47</sup> Nema posebnih pravila u vezi s dostupnošću nacrt deklaracije – neke od zemalja, nesebično, tekst nacrt dostavljaju svima, kako bi konačni prijedlog uzeo u obzir sve primjedbe. Druge su, međutim, u svojim nastojanjima da tekst originalnog prijedloga pretrpi što manje izmjena, imale običaj nacrt čuvati u tajnosti do posljednjeg trenutka. Nacrt deklaracije razmatra i usvaja Komitet za političke poslove<sup>48</sup> i prosljeđuje Vijeću ministara<sup>49</sup> koje utvrđuje tekst koji će biti dostavljen članovima EV-a.<sup>50</sup> Tekst deklaracije koji drugog dana zasjedanja Sekretarijat dostavi na usvajanje EV-a, usvaja se bez diskusije. Veoma su rijetke situacije u kojima šefovi država/vlada samostalno mijenjaju ili utvrđuju tekst deklaracije.

Zaključci predsjednika Vijeća razmatraju se u noći između prvog i drugog dana zasjedanja EV-a. Na kraju prvog dana i za vrijeme večere održava se sastanak s ograničenim brojem predstavnika zemlje koja

<sup>47</sup> Inicijativu mogu pokrenuti i šefovi država/vlada članica, najčešće posredstvom svojih diplomatskih savjetnika.

<sup>48</sup> Sastaje se prvog dana zasjedanja Evropskog vijeća.

<sup>49</sup> Sastaje se za vrijeme ručka prvog dana zasjedanja EV, istovremeno kad traje i ručak za članove EV.

<sup>50</sup> Tekst deklaracije obično se dostavlja savjetnicima šefova država i vlada radi eventualnih izmjena i vraćanja teksta na doradu Vijeću ministara.



predsjedava Unijom i Generalnog sekretarijata Vijeća, na kojem se sastavlja tekst zaključaka, a zaključci se prije jutra ostavljaju članovima delegacija na EV. Naravno i zaključci su unaprijed pripremljeni, a dan prije i na sam dan održavanja Vijeća tekst se samo „zatvara“ tj. zaključuje. Zaključci se usvajaju cijelo prijepodne drugog dana zasjedanja EV-a. Ukoliko se želi intervenirati na tekstu pripremljenih zaključaka, nacionalne delegacije trebaju imati saglasnost svojih šefova država/vlada, a moguće je da šefovi država i vlada sami interveniraju. Odluke se donose jednoglasno, a šefovi država i vlada ne moraju obraćati posebnu pažnju na to iz koje je političke oblasti pitanje o kojem odlučuju. Nakon sastanka objavljuje se duži *communiqué*, tj. objavljuju se zaključci koji predstavljaju rezime stavova, odluka i prioriteta za buduće odluke u EU politikama.

Sastanci EV-a diplomatski su susreti najvišeg nivoa, samiti, sastanci funkcionera s najvećom koncentracijom političke moći u državama članicama, te kao takvi predstavljaju adekvatno mjesto za rješavanje kriznih situacija i donošenje odluka koje strateški usmjeravaju proces eurounijskih integracija. Ipak, kao i u konvencionalnoj multilateralnoj diplomatiji, susreti šefova država i vlada imaju specifičnu političku težinu ali i specifične ograničavajuće faktore. Istupi i stavovi šefova država i vlada, kao najviših državnih predstavnika, prate se sa stanovišta nacionalnih politika, prioriteta i agendi, a ne sa stanovišta onoga što je dobro za Uniju. Toj činjenici prilagođeni su i stavovi s kojima dolaze na zasjedanje EV-a. Dalje, sastanci EV-a rijetko se mogu organizirati češće od četiri puta godišnje, te je vrlo teško ostvariti aktuelnost vanjskopolitičkih pitanja na dnevnom redu. Sastanci EV-a vremenski su ograničeni upravo zbog visokih pozicija učesnika i njihovih obaveza, tako da se prioritet na dnevnom redu

daje unutarunijskim problemima u odnosu na vanjskopolitička pitanja.

Medijski i javni (međunarodni) interes koji prati sastanke EV-a (opet s obzirom na visoki profil učesnika) i potreba da se, neovisno o toku diskusija, pošalje EU optimistična poruka, vrlo često usmjeravaju Vijeće na donošenje zaključaka koji nemaju puno veze s tokom diskusije ili koji se, pogotovo u sferi vanjske politike, više fokusiraju na integracijske i interrelacijske ciljeve, nego na vanjske. U praksi ukoliko u nekim pitanjima, bez obzira na njihov značaj ili hitnost, ne postoji saglasnost između članica, EV ima tendenciju da se opredijeli za intencionalno neodređene, nedefinirane ili nedorečene stavove. Upravo se ovim kvalifikacijama služi većina analitičara i teoretičara koji kritiziraju nedostatnosti VPEU-a. No i u slučajevima kad nije potrebno prevazilaziti ili premoštavati neslaganja između članica, stavovi EV-a nerijetko zahtijevaju dodatnu elaboraciju, operacionalizaciju i/ili pravnu interpretaciju Vijeća, Komisije, visokog predstavnika za ViSP i/ili samih članica.

## **5.2. (VANJSKOPOLITIČKO) VIJEĆE (MINISTARA) EU**

Vanjskopolitičko vijeće<sup>51</sup>, prije Lisabona poznato kao Vijeće ministara za opće i vanjske poslove (Vijeće)<sup>52</sup>, pod predsjedavanjem visokog predstavnika za vanjsku i sigurnosnu politiku, okuplja ministre vanjskih poslova članica i zahvaljujući svom sastavu, ovlastima i frekvenciji održavanja sastanaka (jednom mjesečno), glavni je organ odlučivanja u vanjskopolitičkom mehanizmu Unije. VPV je glavno u političkom i formalno-pravnom smislu. Ono se bavi pitanjima vanjske trgovine, razvoja,

<sup>51</sup> Foreign Affairs Council (FAC)

<sup>52</sup> General Affairs and External Relations Council (GAERC)

humanitarne pomoći, međunarodnih sporazuma, ZVSP-e i ZSOP-e. Vijeće ministara EU može se konfigurirati po različitim sektorima (nakon Lisabona prakticira se ukupno 10 konfiguracija Vijeća)<sup>53</sup>, a specifikum VPV-a jeste da njime predsjedava visoki predstavnik za ViSP. U drugim vijećima praksa je da ulogu predsjedavajućeg ima ministar države predsjedavanja. Jedini izuzetak u kontekstu vanjske politike jeste diskusija o trgovinskoj politici kojom onda predsjedava ministar vanjskih poslova države predsjedavanja. Kada su na dnevnom redu Vijeća za vanjske poslove ZSOP i međunarodni razvoj, sastanku prisustvuju ministri odbrane ili ministri razvoja. Kada VPV zasjeda radi rasprave o trgovinskoj politici, učestvuju ministri trgovine, ali su ti sastanci funkcionalno više odvojeni od ostalih aktivnosti VPV (Puetter, 2014).

Uz redovne mjesečne sastanke pod okriljem Vijeća, ministri vanjskih poslova susreću se i u neformalnim prilikama, na marginama sastanaka EV-a ili nekih drugih foruma i organizacija ili na vanrednim sastancima. Postoji i posebna forma sastanaka ministara vanjskih poslova informativnog i nezvaničnog karaktera tzv. „Gymnich-sastanci“ o kojima će kasnije biti više riječi. Iako se na ovim neformalnim sastancima ne mogu donositi odluke, logično je da i takvi susreti imaju ulogu u kreiranju i provođenju vanjske politike EU.

Kad je riječ o načinu odlučivanja, treba naglasiti da Vijeće ima mogućnost donošenja odluka i prema komunitarnom i prema metodu međuvladine saradnje, a da dnevni red ne pravi razliku između karaktera pitanja koja se razmatraju. Razlika u ovlastima, kad se radi o pitanjima i

<sup>53</sup> FAC – vanjski poslovi, predsjedava visoka predstavnica; GAC – opći poslovi – veza sa EV i predsjednikom EV; JHA – pravosuđe i unutarnji poslovi; ECOFIN – ekonomska i finansijska pitanja; AGRI – poljoprivreda i ribarstvo; EPSCO – zapošljavanje, socijalna politika, zdravlje; COMP – konkurencija i industrija; ENV – okoliš i klimatske promjene; TTE – transport, telekomunikacije, energija; ECY – obrazovanje, kultura, mladi

politikama koje su pripadale prvom, drugom i trećem stubu, još uvijek postoji.

Vijeće ima glavnu riječ kad se radi o ZVSP-u i formalno kontrolira cjelokupan politički proces – od identificiranja pitanja do odlučivanja, implementacije i nadzora. Zajedno s EV-om Vijeće ima zadatak da glavne poluge ZVSP-a i ZSOP-a zadrži u rukama članica, ali i da osigura jačanje sistematične saradnje i koordinacije vanjskih politika članica. Prema članu 16. UEU članice su obavezne informirati i međusobno se konsultirati u sklopu Vijeća o svim pitanjima vanjske i sigurnosne politike od općeg interesa. Osim toga Vijeće treba osigurati da se članice pridržavaju principa ZVSP-a i da podržavaju unijsku politiku (čl. 11 (2) UEU).

U drugim dimenzijama vanjske politike EU, VPV također ima ključnu odluku, ali u interakciji s Komisijom, Evropskim parlamentom i Evropskim sudom pravde. Vijeće može tražiti od Komisije da pokrene neku zakonodavnu inicijativu, ali ne može odlučivati bez formalnog prijedloga Komisije. Vijeće je uključeno u proces odlučivanja u cjelini, ali u nekim domenima (poput budžeta ili sporazuma o asocijaciji) odlučuje zajedno s EP-om. Također, iako je Vijeće organ koji odlučuje o odnosima Unije s drugim regionima i zemljama, implementacija je u isključivoj nadležnosti Komisije.

Funkcioniranje Vijeća općenito, a pogotovo u kontekstu vanjskopolitičkog odlučivanja, opterećeno je mnogim problemima. Dualitet odlučivanja, kao i izuzetno veliki broj učesnika u radu Vijeća pogotovo nakon proširenja, hronične su prepreke efikasnom odlučivanju. Kad je riječ o vanjskoj politici, situacija je posebno kritična iz nekoliko razloga:

1. nevjerovatno obiman dnevni red i širok spektar pitanja o kojima odlučuju ministri vanjskih poslova članica (Gomez & Peterson, 2001),
2. činjenica da je većina odluka ranije usaglašena na nižim nivoima (COREPER, COPS) čime se gubi smisao sastanaka na ministarskom nivou<sup>54</sup>, tj. javlja se problem „legitimiteta *outputa*“ (Keukeleire & MacNaughton, 2008, p. 73). Svaki sastanak VPV-a je kulminacija konsultacija, sastanaka, koordinacija i operativnih odluka koje se unutar tih mjesec dana odvijaju na nižim nivoima,
3. nedostatak vremena za ozbiljne i argumentirane rasprave, pogotovo o medijski manje atraktivnim pitanjima. Također, i kad se radi o pitanjima koja nisu prethodno usaglašena, debate su svedene na kratke intervencije nacionalnih delegacija, a ne argumentiranu diskusiju ili razmjenu mišljenja,
4. broj članica i brojnost delegacija (oko 150 ljudi)<sup>55</sup>. Sto za sastanak predstavnika 28 država članica i predstavnike EU je toliko veliki da većina učesnika govornika vidi samo na ekranu koji je instaliran u stolu,
5. tendencija prihvatanja odluka koje su predložili predstavnici zajedničkih organa,
6. odlučivanje u okviru manjih grupa članica<sup>56</sup>, sve manje prisustvo ministara na sastancima i gubljenje interesa za sudjelovanje u radu, tj.

<sup>54</sup> Na početku sesije bez diskusije usvaja se čitav niz odluka s tzv. A-liste (usaglašene tačke/agreed points) koje su već usaglašene na nižim nivoima. Vrlo često radi se o izuzetno značajnim odlukama o kojima ministri uopće neće razgovarati.

<sup>55</sup> Iz svake od 27 članica u sali nalazi se ministar vanjskih poslova, predstavnik u Coreperu i COPS-u, jedan ili dvojica visokorangiranih diplomata ili savjetnika, visoka predstavnica za ViSP i sigurnosnu politiku, osoblje EEAS-a i EK-a.

<sup>56</sup> Dugo vremena postojala je praksa da Velika trojka (Francuska, Njemačka i UK) međusobno neformalno postigne dogovor, a onda na sastanku taj dogovor ponudi i ostalima. Nakon Brexita, Velika Britanija poprilično je isključena iz povjerljivih dogovora, kako u EV-u tako i u VPV-u.

„križa legitimiteta inputa“ (Keukeleire & MacNaughton, 2008, p. 73).

Neki od navedenih problema prevazilaze se zahvaljujući instrumentima neformalne diplomatije poput ranije spomenutih Gymnich-sastanaka.<sup>57</sup> Iako su naslijeđeni još iz predmaastrichtskog perioda EPS-a, Gymnich-sastanci i danas su veoma značajni, jer predstavljaju neformalan forum za sadržajnu debatu o značajnim pitanjima koja se nalaze ili će se naći na redu formalnih sastanaka Vijeća. Za organizaciju ovih sastanaka zadužena je zemlja koja predsjedava Unijom i to predstavlja poseban diplomatski i protokolarni zadatak za vrijeme predsjedavanja. Sastanci se održavaju vikendom, na posebno odabranom lijepom mjestu u kojem zemlja domaćin može promovirati svoju kulturu, tradiciju, turističku i gastronomsku ponudu, kako bi se učesnici osjećali što prijatnije. Dnevni red nije unaprijed pripremljen, iako se uz pozivnicu dostavlja okvirni program i lista pitanja za razgovor. Prema dosadašnjoj praksi ministri se sastaju u subotu na radnom ručku, potom slijedi prvi razgovor koji traje do večere. Večeri prisustvuju i supružnici, saradnici ministara i predstavnici političkih struktura zemlje domaćina. U nedjelju prijepodne održava se novi sastanak, tj. razgovor koji se završava press-konferencijom, nakon čega slijedi zajednički ručak.

Broj učesnika na Gymnich-sastanku strogo je limitiran i razgovoru prisustvuju samo visoki predstavnik i ministri vanjskih poslova, a nekoliko saradnika prati samo ministra zemlje domaćina i to radi organizacije zabilješki. Saradnici ostalih ministara fizički su odvojeni od sale za sastanak i o toku razgovora informiraju se naknadno. Iako nema formalnih zaključaka, zemlja domaćin zajedno sa EEAS-om pravi zabilješke i izvlači

<sup>57</sup> Gymnich je zamak kod Bona u Njemačkoj gdje je 1974. godine održan prvi neformalni sastanak ministara vanjskih poslova članica EEZ.

zaključke koji se kasnije distribuiraju posredstvom COREU-a. Neformalni karakter, manji format, veća diskrecija, ugodan ambijent i atmosfera pogoduju održavanju produktivnih i argumentiranih rasprava, kao i lakšem i efikasnijem dogovaranju. Veliki broj značajnih vanjskopolitičkih odluka dogovoren je upravo na Gymnich-sastancima, a kasnije formaliziran na sastancima Vijeća.

Naravno, ni Gymnich-sastanci nisu uvijek uspješni, a i kad jesu ne mogu uvijek doprinijeti prevazilaženju svih problema u funkcioniranju Vijeća. Na osnovu prikaza rada Evropskog vijeća i Vanjskopolitičkog vijeća, jasno je da je djelovanje nižih nivoa ključno u oblikovanju konačnih odluka, te da se najdelikatniji i najznačajniji dio priprema i pregovora obavlja upravo u tim strukturama. Nije moguće zanemariti činjenicu da u najvećoj mogućoj mjeri rad Evropskog vijeća i Vanjskopolitičkog vijeća oblikuju diplomati i birokrati, kao što nije moguće ignorirati kritike koje upravo ovu činjenicu vide kao ozbiljan nedostatak vanjske politike EU. Druga linija kritika odnosi se na činjenicu narasle političke neadekvatnosti nivoa ministara vanjskih poslova za odlučivanje o najvažnijim vanjskopolitičkim pitanjima EU. „Kad se pogleda unazad, pozicioniranje institucionalnog centra vanjske politike EU na nivou ministara vanjskih poslova, i nije bila najbolja ideja“ (Lehne, 2017).

Ministri vanjskih poslova, naime, više nisu glavni likovi vanjske politike svojih zemalja, već su to mjesto, ne samo u kontekstu EU već globalno, zauzeli šefovi država i vlada.

Postoji i drugačiji pogled na odnos između dva tijela koja okupljaju šefove država i vlada i njihove ministre. Oba vijeća, naime, Evropsko vijeće i Vijeće ministara EU sa svojih 10 saziva čine tzv. „sistemska vijeća“ ili „sistem vijeća“ (Lewis, 2016, p. 139) koja predstavljaju nacionalne interese

u eurounijskom kontekstu, ali su istovremeno i epicentar političkog odlučivanja u Uniji i imaju ključnu ulogu u kreiranju politika EU. To je kolektivni sistem upravljanja koji uvezuje članice u trajan okvir i kontinuiran proces međusobnog pregovaranja. Sistem Vijeća i način na koji funkcioniraju, upravo briše granicu između nacionalnog i eurounijskog nivoa, kao i između intergavernalizma i supranacionalnosti.

### 5.3. PODSTRUKTURA (VANJSKOPOLITIČKOG) VIJEĆA

Čitav niz diplomatskih, birokratskih i vojnih aktera koji sudjeluju u pripremnim i aktivnostima podrške održavanju ritma mjesečnih sastanaka Vanjskopolitičkog vijeća, čine podstrukturu Vijeća koja će biti predstavljena u nastavku. Iako se, kako je ranije navedeno, prilikom pripreme dnevnog reda sastanaka Vijeća ne vodi računa o tome kojem stubu pripada pitanje o kojem se odlučuje, ova distinkcija ključna je u pripremnom procesu koji se odvija u podstrukтури.

**Coreper**<sup>58</sup>, odnosno **Komiteet stalnih predstavnika** najviše je pripremno tijelo Vijeća i okuplja stalne predstavnike članica pri EU, tj. šefove delegacija pri EU ambadorskog nivoa i predstavnike Evropske komisije. Termin Coreper, u širem smislu, podrazumijeva sve delegacije pri EU i različite komitete i potkomitete koji sudjeluju u pripremnim aktivnostima. S obzirom na veoma širok spektar pitanja kojim se Coreper bavi, u praksu su još od 1962. godine uvedeni Coreper I i Coreper II.

Coreper I okuplja zamjenike stalnih predstavnika i zadužen je za šest konfiguracija, tj. sastava Vijeća, tzv. tehnička vijeća (poljoprivreda i

<sup>58</sup> Le Comité des représentants permanentes (franc.) - COREPER



ribarstvo; zapošljavanje, socijalna politika, zdravlje; konkurencija i industrija; okoliš i klimatske promjene; transport, telekomunikacije, energija; obrazovanje, kultura, mladi). Takoer, Coreper I povezan je s vanjskom politikom EU, jer se dotiče vanjskih dimenzija unutarnjih politika.

Coreper II čine stalni predstavnici (u rangu ambasadora) i oni razmatraju opće poslove, vanjske poslove, pravosuđe i unutarnje poslove, budžet i strukturalne i kohezivne fondove, razvoj i ugovore o asocijaciji, proširenje, te institucionalna i horizontalna pitanja tj. preostala četiri saziva Vijeća. Dva formata Corepera funkcionalno su neovisni, iako su ambasadori, formalno i hijerarhijski unutar stalnih nacionalnih misija pri EU, nadređeni svojim zamjenicima a imaju i viši status u očima svojih prijestolnica. Članovi Corepera prisustvuju sastancima Vijeća a dežuraju u prostorijama nacionalnih delegacija za vrijeme sastanaka Evropskog vijeća.

Stalni predstavnici, njihovi zamjenici, kao i ostali članovi stalnih misija, žive u Briselu za vrijeme višegodišnjeg mandata. S obzirom na različite dužine mandata i tempo izmjene nacionalnih vlada, često nadžive svoje političke šefove, tj. ministre ili promjene njih nekoliko za vrijeme svog mandata. To je vrlo bitan faktor kontinuiteta u smislu predstavljanja i zaštite nacionalnih interesa u eurounijskom kontekstu. Također, s obzirom na to da se bave velikim brojem pitanja u oblastima različitih politika, članovi Corepera imaju znatno bolji pregled ukupnih dešavanja kako u pojedinim politikama tako i u povezanim oblastima, i širem planu eurounijskih integracija u odnosu na svoje političke šefove. Zbog čestog insistiranja na široj slici i općem interesu, te inklinaciji kompromisu, prijestolnice,

međutim, znaju biti podozrive prema svojim stalnim predstavnicima (Janjević, 2007, p. 221).

Intenzitet tj. svakodnevnost pregovora i višegodišnji mandati na poseban način socijaliziraju članove Corepera, što podrazumijeva vrlo visok nivo povjerenja, iskrenosti, kolegijalnosti, solidarnosti i spremnosti na kompromis. Lewis je identificirao pet osnovnih karakteristika koje su primjetne u radu Corepera (Lewis, 2000):

1. difuzni reciprocitet (difuznost znači da reciprocitet dogovora nije konkretno određen, jer se može manifestirati u čitavom nizu pitanja i vremenskih perioda),
2. duboko povjerenje (podrazumijeva visok nivo međusobne kolegijalnosti i otvorenosti koja opet podrazumijeva da izgovorene riječi ne idu dalje od tog zatvorenog kruga),
3. uzajamno saosjećanje (koje proizlazi iz dugotrajne saradnje i razumijevanja za stavove kolega),
4. refleksni konsenzus (predstavlja dio institucionalne kulture Corepera. Iako i Ugovor iz Lisabona i pravila procedure omogućavaju donošenje odluka kvalificiranom većinom, odluke se nastoje formulirati na načine koji će biti prihvatljivi svima),
5. kultura kompromisa (koja proizlazi i svega prethodno navedenog i koja oblikuje praksu „smekšavanja“ i „odobrovoljavanja“ i onih članova čiji stavovi ili ponašanja nisu fleksibilni).

Ovako specifičan *modus operandi* Corepera veoma je važan, jer članovi ovog tijela istovremeno predstavljaju i nacionalne interese, ali dijele i odgovornost za donošenje zajedničkih odluka. U tom smislu,

Coreper reflektira činjenicu da sistem vijeća ne služi samo zaštiti nacionalnih interesa već je, istovremeno, i kolektivni proces odlučivanja. Štaviše, Coreper se može opisati i kao „procesni menadžer u sistemu Vijeća“ (Lewis, 2016, p. 144). Njegova posebna prednost jeste što je pozicioniran i vertikalno i horizontalno. Vertikalno između ministarskog i ekspertskeg nivoa, dok horizontalno ima multisektoralni obuhvat.

Kad je riječ o vanjskim poslovima, sastancima Corepera prisustvuju ambasadori, predstavnici EEAS-a i COPS-a, a predsjedava im ambasador države koja predsjedava EU-om. Na sastancima se utvrđuje konačni red sastanaka Vijeća. Osnovni zadatak Corepera II jeste priprema dnevnog reda (čl. 151) UEU za sastanke Vanjskopolitičkog vijeća, jednako kao i Vijeća za opće poslove, ECOFIN-a i Vijeća za pravosudne i unutarnje poslove. Za razliku od mjesečnih sastanaka Vijeća, sastanci Corepera se održavaju najmanje jednom sedmično, tako da Coreper predstavlja jednu od najvažnijih i najintenzivnijih institucija za pregovore. Stalni predstavnici raspravljaju o čitavom nizu pitanja koja se tiču unijjskih poslova. Pitanja koja se jednoglasno prihvate stavljaju se na tzv. „A-listu“ koja će kao takva biti prosljeđena Vijeću na usvajanje bez diskusije. „B-lista“ koja se prosljeđuje Vijeću, podrazumijeva pitanja koja će biti razmatrana na ministarskom nivou. S obzirom na to da se radi o diplomatskim predstavnicima najvišeg ranga, stalni predstavnici imaju široke ovlasti pregovaranja i ukoliko određena pitanja nisu „ispregovarana“, njihov je zadatak da svoje ministre upozore na (ne)mogućnosti insistiranja na određenom stavu.

U domenu ZVSP-a, Coreper služi i dalje kao filter (Janjević, 2007, p. 221). Njegov konkretan zadatak jeste da utvrdi da li je neka inicijativa ili

pitanje iz ovog domena u skladu s drugim politikama Unije s kojima se može dovesti u vezu, da li je mišljenje Komiteta za politiku i sigurnost u skladu s pravnom regulativom Unije, da li je ispoštovana budžetska procedura te da li su predviđena budžetska sredstva za predložene aktivnosti. Tek nakon što se utvrdi navedeno, donosi se odluka o stavljanju pitanja na dnevni red Vijeća.

Broj članica Corepera, spektar i broj pitanja koja treba obraditi, ostavljaju veoma malo vremena za detaljne diskusije, tako da i pored formalne nadređenosti Corepera, pogotovo kad je riječ o ZVSP-u, Coreper uglavnom preuzima odluke donesene na nižem nivou.

**Komitet za politiku i sigurnost (KPS ili COPS)**<sup>59</sup> ključno je pripremno tijelo u podstrukturi Vijeća, pogotovo kad se radi o ZVSP-u (Michalski & Danielson, 2020; Puetter, 2014). Čine ga stalni predstavnici država članica u rangu ambasadora, predstavnici Evropske komisije, po potrebi članovi EU vojnog komiteta (EUMC) i Komiteta za civilne aspekte upravljanja krizama (CIVCOM), a njime predsjedava neko od eurodiplomata (funkcionera EEAS-a) po izboru visokog predstavnika. COPS zasjeda dva puta sedmično, utorkom i petkom, po potrebi i češće. Nerijetko su na sastanke COPS-a pozvane i značajne ličnosti s međunarodne političke scene ili specijalni predstavnici EU, kako bi se ostvario što direktniji uvid u međunarodna dešavanja.

Mandat COPS-a jeste da prati i diskutira međunarodne događaje relevantne za ZVSP, doprinosi definiranju politika koje donosi Vijeće i vrši monitoring implementacije prethodno dogovorenih politika. Uz to, COPS vrši i „političku kontrolu i strateško usmjeravanje“ vojnih i civilnih misija EU

<sup>59</sup> Political and Security Committee (engl.) – PSC; Comité politique et de sécurité (franc.) - COPS;

(čl. 38. UEU). U tom segmentu posebno su značajne uloge predstavnika EUMC-a, kao najvišeg vojnog tijela u Vijeću, i CIVCOM-a, jer je njihov zadatak savjetovanje COPS-a i priprema planova za nove misije i operacije. COPS se smatra glavnim birokratskim tijelom za vanjsku i sigurnosnu politiku, te poveznicom cijelog sistema (Duke, 2005). EUMC, koji se sastoji od načelnika odbrane (ili njihovih stalnih vojnih predstavnika) država članica, zadužen je za davanje savjeta i preporuka PSC-u. CIVCOM služi kao civilni ekvivalent EUMC-a, jer daje savjete i preporuke PSC-u o civilnim aspektima operacija ZVSP.

Historijski gledano COPS je nasljednik Komiteta za političke poslove koji je okupljao političke direktore iz MVP-a članica. Njegova uloga je već značajno transformirana Ugovorom iz Nice 2001. godine koji ga je i pozicionirao kao tijelo koje će se baviti svim aspektima odlučivanja u oblasti ZVSP-a i ZSOP-a. Komitetu za politiku i sigurnost pomaže tzv. „*Nicolaidis*“ radna grupa koja priprema agendu i sastanke, te se bavi i horizontalnim pitanjima poput mandata specijalnih predstavnika EU i njihovog budžeta.

Iako u praksi Coreper uglavnom prihvata stavove COPS-a, koegzistencija ova dva organa opterećena je brojnim problemima, a kako Chelotti ističe, čini se da je bitku za prevlast odnio COPS i to najvećim dijelom zbog opće preopterećenosti Corepera II i njegove višegodišnje okupiranosti pitanjima u vezi sa ekonomsko-monetarnom unijom (Chelotti, 2016, p. 33).

U pripremama Vijeća sudjeluje i nekoliko drugih komiteta, uključujući Ekonomsko-financijski komitet (politike EMU), Specijalni komitet za poljoprivredu (zajednička poljoprivredna politika), Komitet za trgovinsku politiku (zajednička trgovinska politika) i Stalni komitet za operativnu saradnju u oblasti pravosuđa u i unutarnjih poslova (Prostor slobode, sigurnosti i

pravde). Ove politike utječu na poziciju EU u svijetu i mogu imati utjecaj na njenu vanjsku politiku.

**Radne grupe (partije) i komiteti** čine svojevrsni pogonski dio Vijeća. To je velika diplomatsko-birokratska mreža koja omogućava rad Corepera i COPS-a, osiguravajući kontinuirano praćenje aktivnosti, razmjenu informacija, konsultiranje, koordinaciju, međuvladinu saradnju i razvijanje zajedničkih pristupa.

Radne grupe datiraju još iz vremena EPS-a i na njima se i danas razmatraju ekspertiska pitanja, a organizirane su po geografskom i tematskom principu. U njihov sastav ulaze eksperti ili diplomati iz zemalja članica, zajedno s osobljem stalnih delegacija članica, EEAS i Komisije. U teoriji, radne grupe raspravljaju o vanjskopolitičkim pitanjima neovisno o vanjskopolitičkoj vrsti tj. metodu odlučivanja. Međutim, u praksi postoji podjela prema kojoj grupama organiziranim prema geografskom principu (za konkretne regione /zemlje) i/ili pitanja iz domena ZVSP-a i ZSOP-a, predsjedavaju predstavnici EEAS-a, dok grupama koje se bave pitanjima iz domena vanjskih akcija (trgovina, razvoj, humanitarna pomoć) predsjedava neko od diplomata iz države koja predsjedava EU-om.

5.3. Radne grupe u podstrukturi Vijeća u vanjskoj politici EU  
(Keukeleire & Delreux, 2022, p. 88)

Vodi EEAS predstavnik  
(geografski i tematski fokus +  
ZVSP/ZSOP)

- Istočna Evropa i Centralna Azija (COEST)
- Zapadni Balkan (COWEB)
- Bliski Istok/Golf (MOG)
- Mašrik/Magreb (MAMA)
- Afrika (COAFR)
- Azija-Okeanija (COASI)
- Latinska Amerika i Karibi (COLAC)
- Transatlantski odnosi (COTRA)
- OSCE i Vijeće Evrope (COSCE)
- Ujedinjene nacije (CONUN)
- Ljudska prava (COHOM)
- Neoproliferacija (CONOP)
- Izvoz konvencionalnog oružja (COARM)
- Globalno razoružanje i kontrola naoružavanja (CODUN)
- Svemir
- Političko-vojna grupa (PMG)
- Nicolaidis Grupa\*

Vodi predstavnik države  
predsjedavanja (tematski fokus na  
vanjsko djelovanje)

- Savjetnici za vanjsku politiku
- Sankcije
- Konzularni poslovi (COCON)
- Proizvodi s dvojnog namjenom
- EFTA
- Trgovinska pitanja
- Opći sistem preferencijala (GSP)
- Saradnja u razvoju (CODEV)
- Priprema međunarodnih razvojnih konferencija
- Humanitarna pomoć i pomoć u hrani (COHAFA)
- Robe (PROBA)
- Pravo mora
- Ad hoc radna grupa za Bliskoistočni mirovni proces (COMEPP)
- Radna grupa za AKP
- Terorizam (Međunarodni aspekti) (COTER)
- Restriktivne mjere za borbu protiv terorizma (COMET)
- Mertens Group/Antici Group\*\*

\*\* Grupe Nicolaidis, Mertens i Antici Groups prepremaju sastanke COPS-a, te COREPER-a I i II.

Iako ove grupe nemaju pravo odlučivanja, evidentna je činjenica da se najveći dio suštinskog vanjskopolitičkog posla (razmjena stavova, međusobno konsultiranje, diplomatska saradnja, identificiranje opcija koje će se razmatrati na višem nivou), obavlja upravo unutar ovih grupa. Grupe pokušavaju riješiti unaprijed najveći mogući broj pitanja, kako u tehničkom tako i u smislu sadržaja, dok identificirana neslaganja ostavljaju za razmatranje višim nivoima – stalnim predstavnicima i ministrima. Ukoliko su neslaganja vrlo duboka ili teško premostiva, ovaj radni nivo je vrlo pogodan za „držanje na ledu“ teško rješivih pitanja sve do otopljavanja političke klime (Lewis, 2016, p. 145).

Neke grupe su stalne, neke se formiraju *ad hoc*. Njihov je specifikum primat i dominacija struke tj. ekspertize i profesionalizma. Specifična politička težina i utjecaj u radnim grupama nisu vezani za konkretnu funkciju ili državu iz koje učesnik dolazi, već za ugled koji pojedinac stječe zahvaljujući svojoj ekspertizi i konstruktivnom stavu (Bache et al., 2016, p. 263). Također, i neki drugi komiteti i grupe koji djeluju u podstrukturi drugih Vijeća mogu biti direktno ili indirektno povezane s vanjskom politikom EU, npr., Strateški komitet za imigraciju, granice i azil<sup>60</sup> (SCIFA), radne grupe za proširenje i zemlje koje pregovaraju o pristupanju EU, za međunarodnim pitanjima okoliša, te npr. vanjsku politiku ribarstva.

Svaki od prethodno elaboriranih tijela pomaže funkcioniranju Vijeća i njegovom kapacitetu da donosi vanjskopolitičke odluke. No, složenost i elaboriranost sistema ne znači nužno ni njegovu efikasnost ni efektivnost. Dvojnost odlučivanja u vanjskopolitičkom procesu naglašena je ulogom COPS-a i posebno njegovom autonomijom u odnosu na Coreper. Ograničena interakcija između Corepera i COPS-a, kao i između radnih grupa s različitim

<sup>60</sup> Strategic Committee for Immigration, Frontiers and Asylum, engl.



predsjedavanjem, nerijetko rezultiraju paralelnim procesima odlučivanja koji uopće ne doprinose uspješnom sveobuhvatnom, tj. horizontalnom pristupu problemima. Iako je za uspješno funkcioniranje Vijeća neophodna ovako složena potporna struktura koja ima kapacitete da se pobrine za markiranje indikativnih i pitanja od posebnog značaja, te identificiranje potencijalnih prepreka, ali i mogućnosti za njihovo prevazilaženje, i podstruktura boluje od iste vrste preopterećenja s kojim se suočavaju oba Vijeća.

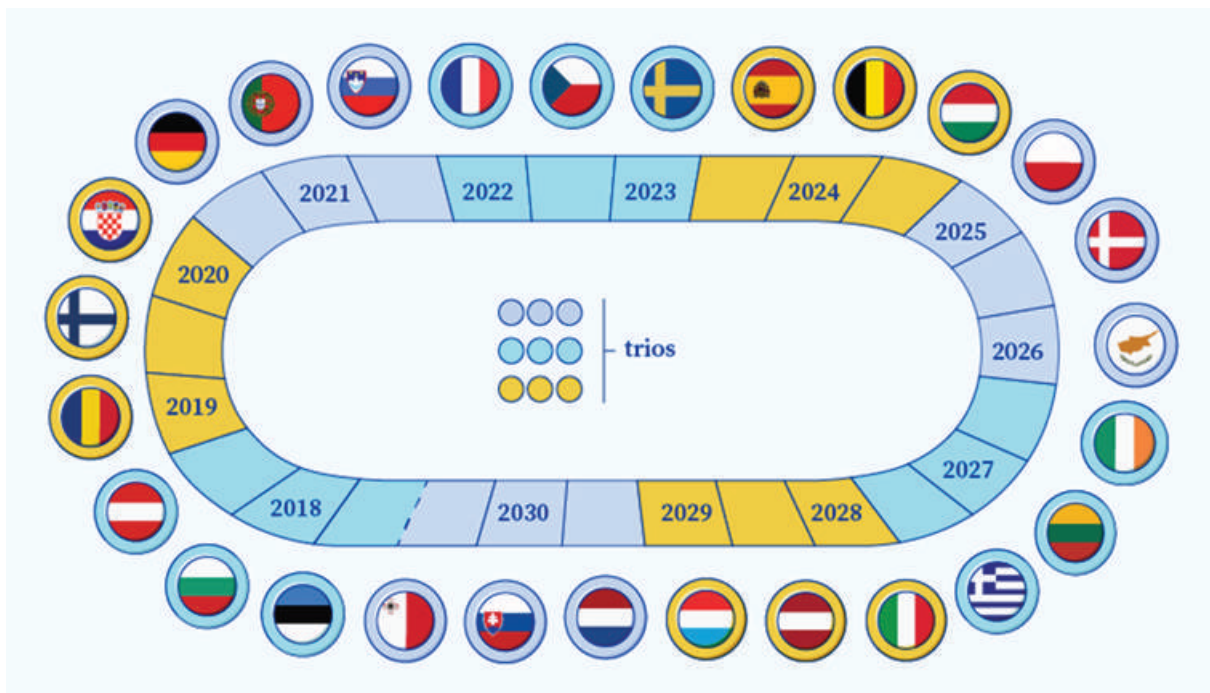
Osnovni princip funkcioniranja svih ovih slojeva sistema Vijeća jeste da se što više pitanja riješi na nižim nivoima, a da se viši nivoi uključuju u neriješena pitanja tj. ona oko kojih ne postoji saglasnost. Uključenost ministara ili čak šefova država i vlada rezervirana je za najdelikatnija pitanja ili, pak, za pitanja koja su od posebnog interesa za neku članicu, odnosno lično za nekog od funkcionera.

Činjenica je da su oba Vijeća i njihova podstruktura popunjeni predstavnicima članica na različitim nivoima i da često, bez obzira na imperativ dogovora i kompromisa u vezi sa unijskim interesima, prioritet imaju nacionalni interesi i stavovi. Nerijetko, praktični i diplomatski izazov u radu ovih struktura svodi se na uspostavljanje ravnoteže između suprotstavljenih nacionalnih interesa ili iznalaženja najmanjeg zajedničkog sadržioca, umjesto na razvijanje dugoročnih pristupa i specifičnog unijskog pristupa rješavanju konkretnog problema. Socijalizacija koja dolazi do izražaja posebno u diplomatsko-birokratskom sloju Vijeća, omogućava vrlo značajne pomake od pukog intergavernalizma ka shvatanju kolektivne odgovornosti, što se posebno manifestira u podstrukтури koja povezuje članice s eurounijskim nivoom. Ipak, na to se ne može primarno računati, jer je njihova odgovornost predstavljanje nacionalnih interesa.

## 5.4. PREDSJEDAVANJE DRŽAVE ČLANICE VIJEĆEM (MINISTARA)

### 5.4. Raspored predsjedavanja Vijećem (ministara) EU do 2030. godine

Izvor: <https://www.consilium.europa.eu/hr/council-eu/presidency-council-eu/>



Iako se predsjedavanje EU-om prvobitno odnosilo na zadatke organiziranja i predsjedavanja sastancima, vanjskopolitička uloga predsjedavanja postepeno se nadograđivala još od vremena Evropske političke saradnje. Predstavljanje Unije na vanjskopolitičkom planu, tj. zastupanje njenih stavova u međunarodnim organizacijama i na međunarodnim konferencijama uvršteno je među zadatke članica koje predsjedavaju Unijom - 1974. godine i to Završnom deklaracijom samita održanog u Parizu. Jedinostveni evropski akt navodi da je „predsjedavajuća članica odgovorna za pokretanje inicijativa, koordiniranje i predstavljanje članica u odnosu na

treće zemlje kada se radi o aktivnostima proizašlim iz EPS-a“ (čl. 30, tačka 10 b). Ugovorom iz Maastrichta (član J tačka 5) i kasnijim doradama u Ugovoru iz Amsterdama (čl. 18), utvrđeno je da predsjedavajuća članica zastupa Uniju u pitanjima koja se odnose na ZVSP i da je u tom kontekstu obavezna da provodi odluke iz zajedničke akcije, vodi diplomatske aktivnosti, prenosi stavove Unije u međunarodnim organizacijama i na međunarodnim konferencijama, predsjedava sastancima Evropskog vijeća, Vijeća, Corepera i COPS-a, radnim grupama, zatim sastancima diplomatskih predstavnika članica u trećim zemljama ili međunarodnim organizacijama. Od predsjedavajuće članice, također, očekivalo se iniciranje zajedničkih akcija, predlaganje zajedničkih stavova i sl. Bilo je uobičajeno i da se šef države ili vlade zemlje koja predsjedava Unijom obrati EP-u, najavljujući agendu predsjedavanja na njegovom početku i sumirajući rezultate predsjedavanja na njegovom kraju.

Od 1977. godine članica koja predsjedava može se oslanjati na prethodnu, a pogotovo narednu članicu u redu za predsjedavanje. Format „Trojke“ uglavnom su činile zemlja predsjedavanja, naredna predsjedavajuća i visoki predstavnik za ZVSP. Postojala je, također, i tzv. „otvorena Trojka“, odnosno manje striktan format koji omogućava sudjelovanje i onim članicama koje po određenom pitanju ili u pregovorima s konkretnim regionom/trećom zemljom, ima poseban interes.

Problemi u funkcioniranju predsjedavanja bili su brojni, a pogotovo su dolazili do izražaja u vanjskopolitičkoj dimenziji predsjedavanja. Prvi problem, očigledno, bio je vezan za činjenicu da se promoviranje i ostvarivanje zajedničkih unijskih ciljeva povjeravalo nacionalnom akteru. Sasvim je uobičajeno da članice koje predsjedavaju u agendu

predsjedavanja unose i svoje nacionalne prioritete i interese, kao i da predsjedavanje shvate kao priliku da promoviraju svoje specifične vrijednosti i metode u vanjskopolitičkom domenu. Tako se, po inerciji, od npr. Finske ili Švedske očekivalo da tokom predsjedavanja naglase nordijsku komponentu, a od Španije ili Portugala da pažnju obrate na Južnu Ameriku. Eksploatiranje predsjedavanja za forsiranje nacionalne agende ponekad je i ozbiljno kompromitiralo predsjedavajuće članice, kako na unutarunijskoj tako i na međunarodnoj sceni. Različiti pristupi i sfere interesovanja članica koje su predsjedavale Unijom u nekim su slučajevima, međutim, istinski obogaćivali vanjskopolitičku praksu Unije. Švedska je, tako, 2001. godine za vrijeme svog predsjedavanja uspješno promovirala jedan od nacionalnih prioriteta - civilni aspekt upravljanja krizama – a njegovim integriranjem u ESOP-u, tj. ZSOP-u znatno je ojačala njenu efektivnost i efikasnost. „Solunskom agendom“ iz 2003. godine, tj. insistiranjem na otvaranju jasne perspektive unijskog članstva zemljama Zapadnog Balkana, Grčka je kao predsjedavajuća dala nemjerljiv doprinos procesu proširenja Unije i kreiranju strukturalnog, sveobuhvatnog unijskog pristupa ovom regionu.

Drugi ozbiljan problem, a koji je u bliskoj vezi s prvim, bio je kontinuitet i koherentnost prioriteta predsjedavanja. Čak i kad se nekoliko predsjedavajućih država sukcesivno opredjeljivalo za sličnu agendu<sup>61</sup>, to nije nužno značilo ostvarivanje kontinuiteta unijske politike prema određenom regionu/zemlji ili pitanju. Format Trojke, koji je imao za cilj da pomogne prevazilaženju problema diskontinuiteta politika predsjedavanja, nije dao željene rezultate u tom smislu. Trojka, kao i rotirajuće predsjedavanje općenito, najviše su doprinijeli jačanju uloga stalnih unijskih organa poput

<sup>61</sup>U periodu 1995–1996, predsjedavanja Francuske, Španije i Italije forsirala su evromediteranski proces, ali je Irska izborom svojih prioriteta predsjedavanja potpuno i na duže vrijeme prekinula trend bavljenja tim regionom.

Komisije i Generalnog sekretarijata Vijeća (Janjević, 2007, p. 213).

Predsjedavanje svim sastancima, na svim nivoima, u svim oblastima i u vezi sa svim mogućim i nemogućim pitanjima, vanjskopolitičko predstavljanje Unije, te stavljanje kompletne diplomatske mreže u funkciju ZVSP-a, davalo je veliku odgovornost predsjedavajućoj članici ali i predstavljalo ogroman zadatak i teret. Ipak članice su predsjedavanju pristupale s velikim entuzijazmom, i za mnoge je ono, objektivno, predstavljalo jedinstvenu priliku da svoj birokratski aparat upoznaju sa svim eurounijskim aspektima i razviju poseban osjećaj identiteta i pripadnosti. Međutim, diplomatske i birokratske strukture, pogotovo u manjim članicama, znale su biti napregnute znatno iznad svojih objektivnih, praktičnih i finansijskih mogućnosti.

Faktor upoznavanja novih aspekata i dimenzija unijskih integracija, te bavljenje pitanjima manje poznatim za zemlju predsjedavanja, predstavljalo je i veliki rizik. Nedostatak znanja i iskustva za bavljenje određenim problemom, pogotovo ukoliko bi neka kriza eskalirala, potkopavalo je autoritet predsjedavajuće članice u komunikaciji s trećim zemljama, ali i autoritet Unije u cjelini. Teškoću predsjedavanju stvarala su i stvaraju pitanja oko kojih se članice nisu slagale, pa su se mnoge zemlje, bez obzira na eventualni značaj tih pitanja, odlučivale da takva pitanja eliminiraju iz svoje agende predsjedavanja. Ne treba posebno obrazlagati kako se to negativno odražavalo na percepciju Unije kao vanjskopolitičkog aktera.

Navedeni problemi s rotirajućim predsjedavanjem samo su pospješili tendenciju marginaliziranja značaja predsjedavanja i naglasili potrebu za stalnim organima koji će osigurati kontinuitet i koherenciju. Ugovor iz

Amsterdama ponudio je odgovor uspostavljanjem funkcije visokog predstavnika za ZVSP.

Ugovor iz Lisabona dodatno je naglasio ulogu visokog predstavnika za vanjsku i sigurnosnu politiku i povjerio mu neke od funkcija predsjedavanja, između ostalog, stalno predsjedavanje Vanjskopolitičkim vijećem i predstavljanje EU u međunarodnim organizacijama, što je ranije bila obaveza ministra vanjskih poslova zemlje predsjedavanja. Predstavnicima EEAS-a su, također, preuzeli predsjedavanje COPS-om i radnim grupama koje se bave pitanjima iz domena ZVSP-a i ZSOP-a. Ministar iz države predsjedavanja preuzima vođenje Vanjskopolitičkog vijeća kad se radi o trgovini i izricanju ekonomskih sankcija, dok stalni predstavnici i njihovi zamjenici predsjedavaju Coreperom. Radne grupe koje se tiču pitanja iz domena vanjskih akcija i vanjskih dimenzija unutarnjih politika, također, vode predstavnici države predsjedavanja.

I koncept Trojke dodatno je institucionaliziran Ugovorom iz Lisabona, uvođenjem tzv. Trio-programa, tj. koncepta kreiranja 18-mjesečnog političkog programa koji onda realiziraju tri zemlje predsjedavanja.

Raspored aktuelnih trojki izgleda ovako (Vijeće Evropske unije, 2016):

1. Španija juli – decembar 2023, Belgija januar – juni 2024, Mađarska juli – decembar 2024,
2. Poljska januar – juni 2025, Danska juli – decembar 2025, Kipar januar – juni 2026,
3. Irska juli – decembar 2026, Litvanija januar – juni 2027, Grčka juli – decembar 2027,
4. Italija januar – juni 2028, Latvija juli – decembar 2028, Luksemburg januar – juni 2029,

5. Nizozemska juli – decembar 2029, Slovačka januar – juni 2030, Malta juli–decembar 2030.

O rasporedu predsjedavanja Vijećem nakon 2030. godine, Vijeće mora donijeti odluku prije 31. decembra 2029. godine.

Ukoliko je u ranijim periodima i bilo određenih problema između visokog predstavnika/ce za ViSP i EEAS na jednoj, i zemalja koje su predsjedavale Vijećem, na drugoj strani, to je rješavano interno, u duhu dobre saradnje i međusobne podrške, te svakako unutar diplomatskih krugova i daleko od očiju javnosti. Predsjedavanje Mađarske koje je započelo 1. jula 2024. godine (i traje još uvijek u trenutku kada je zaključen ovaj tekst) akumuliralo je sve probleme u odnosima pojedinih članica i EU, te eskaliralo otvorenim sukobom već u prvim sedmicama. I sam odabir slogana predsjedavanja „Napravimo Evropu ponovo velikom (MEGA)<sup>62</sup>“, po ugledu na, u Evropi izrazito neomiljen MAGA<sup>63</sup> Donalda Trumpa, najavio je sasvim drugačiji koncept predsjedavanja – onaj koji primarno služi domaćim interesima članice, koji su, pritom, vrlo otvoreno anti-EU. Mađarski premijer Viktor Orban odmah je po preuzimanju predsjedavanja krenuo u samoiniciranu „mirovnu misiju“, posjetivši Ukrajinu, Rusiju, Kinu, samit Organizacije Turkijskih država u Azerbejdžanu, a nakon samita NATO-a u Washingtonu na Floridi susreo se i sa američkim predsjedničkim kandidatom i bivšim predsjednikom Donaldom Trumpom. Predsjednik Evropskog vijeća Michel i visoki predstavnik za ViSP Borell promptno su reagirali i podsjetili da mađarsko predsjedavanje ne govori u ime EU u vanjskoj i odbrambenoj politici (Brzozowski, 2024; “EU Foreign Policy Chief Issues Fresh Rebuke to Hungary’s Orban,” 2024), ali se nisu zaustavili na reakcijama, jer je Borell

<sup>62</sup> Make Europe Great Again, engl. – MEGA skr.

<sup>63</sup> Make America Great Again, engl.

osigurao da se umjesto neformalnog Gymnich-sastanka koji se uobičajeno održava u zemlji predsjedavanja, istovremeno sazove formalni sastanak FAC-a u Briselu (Cooney, 2024). Predsjednica EK Von der Leyen u svom je govoru pred EP, nakon kojeg joj je potvrđen novi mandat na čelu EK, Orbanov potez okarakterizirala „kao misiju popuštanja (Rusiji)“ (Von Der Leyen Slams Viktor Orbán over Trip to Russia, 2024), ali su i njeni potezi otišli dalje od riječi – otkazana je tradicionalna posjeta Evropske komisije državi predsjedavanja, a na neformalne sastanke pod mađarskim predsjedavanjem dolazit će samo službenici Komisije, a to spuštanje nivoa sastanaka komplementarno je i s najavom pojedinih zemalja, poput Švedske i Litve (Schulten, 2024). Iako je, u ovom trenutku, nemoguće predvidjeti šta će se sve dešavati do kraja mađarskog predsjedavanja i kako bi se ono moglo završiti, sasvim je jasno da se radi o vrlo važnom presedanu. Sudeći po dosadašnjim reakcijama čelnih ljudi institucija EU, postoji svijest o tome da je jako važno odbaciti nelojalno i nekooperativno ponašanje, te simbolično i formalno umanjiti kredibilitet članica koje se tako ponašaju. Ipak, važan faktor u iznalaženju adekvatnih diplomatskih mehanizama prema članicama koje odbacuju konvencionalno i očekivano ponašanje, bit će spremnost drugih članica da čvrsto stanu iza EU institucija.



## **5.5. VISOKI/A PREDSTAVNIK/CA ZA VANJSKU I SIGURNOSNU POLITIKU I POTPREDSJEDNIK/CA EVROPSKE KOMISIJE**

U kontekstu razvoja vanjske politike već je bilo riječi o jednoj od najznačajnijih promjena koje su se desile u sistemu Vijeća ali i u kontekstu vanjske politike EU - lisabonskoj varijanti „ministra vanjskih poslova EU“, tj. funkciji visokog predstavnika za vanjsku i sigurnosnu politiku EU (poglavlje – Historijat). Visokog predstavnika za ViSP bira Evropsko vijeće kvalificiranom većinom na mandat od pet godina. Prva visoka predstavnica za ViSP bila je Britanka Catherine Ashton, a 2014. svoj petogodišnji mandat započela je Italijanka Federica Mogherini. Na dužnosti je trenutno Josep Borell, ali se nakon izbora za Evropski parlament u maju 2024. godine, Evropsko vijeće imenovalo bivšu estonsku premijerku Kaju Kallas za novu Visoku predstavnicu za ViSp.

Historijski gledano još je 1999. godine generalni sekretar Sekretarijata Vijeća za opće i vanjske poslove unaprijeđen u visokog predstavnika za ZVSP, koji je imao je obavezu da pomaže predsjedavajućoj članici (član 18, tačka 3. UEU), Vijeću u svim pitanjima u domenu zajedničke vanjske i sigurnosne politike, doprinoseći formuliranju, pripremanju i implementiranju političkih odluka i, gdje je primjereno, da djeluje u ime Vijeća na zahtjev predsjedavajuće članice, vodeći politički dijalog sa trećim stranama (član 26. UEU). Kako bi potvrdili ozbiljne namjere na ovom planu i ovoj funkciji udahnuli život i energiju, za prvog visokog predstavnika izabran je dotadašnji generalni sekretar NATO-a Javier Solana. Već je u kontekstu historijskog razvoja VPEU-a spomenut značaj imenovanja ličnosti ovakvog profila. Solana je na ovoj funkciji do maksimuma eksploatirao lični ugled, veze, utjecaj, kredibilitet i uspio ZVSP-u dati novi imidž, personalizirajući ovu

funkciju ali i ZVSP („gospodin ZVSP“ postao je Solanin službeni nadimak). Ograničene mogućnosti za kreiranje vanjske politike koje ima članica koja predsjedava, Vijeće i podstrukture Vijeća, sputavale su i samog Solanu.

Iako je (neusvojeni) Ugovor o Ustavu predviđao transformiranje ove funkcije u funkciju ministra vanjskih poslova Unije, Ugovor o reformi iz Lisabona preuzeo je ideju, a naziv funkcije promijenio u, svima prihvatljivu – visoki predstavnik za vanjske poslove i sigurnosnu politiku. Već je spomenuto da je transformirana funkcija, osim nešto drugačijeg naziva, integrirala tri dotadašnje funkcije u jednu i to funkcije visokog predstavnika za ZVSP, funkcije komesara za vanjske odnose i funkcije potpredsjednika EK-a i to uz raspolaganje značajnim budžetom za vanjsko djelovanje, te neke od funkcija predsjedavanja u kontekstu VPEU-a. Također, visoki predstavnik za vanjsku i sigurnosnu politiku istovremeno je i šef novoosnovane eurounijske diplomatije, tj. Evropske službe za vanjsko djelovanje<sup>64</sup>. U eurounijskim krugovima smatralo se da će ova funkcija biti konačni odgovor na Kissingerovo davno pitanje o telefonskom broju Evrope (Judt, 2005, p. 735). Lisabonsko rješenje nije donijelo samo promjenu u nazivu funkcije, jer je ovako koncipirana funkcija visokog predstavnika trebala da otkloni institucionalne i funkcionalne barijere, te relativizira granicu između Vijeća i Komisije, a sve u cilju osnaživanja vanjskopolitičke dimenzije EU.

Visoki predstavnik za ViSP, dakle, ima sljedeće obaveze:

- predsjedava sastancima Vanjskopolitičkog vijeća jednom mjesečno,
- prisustvuje samitima Evropskog vijeća,

<sup>64</sup> European External Action Service (EEAS)

- obavlja dužnost potpredsjednika Evropske komisije i koordinira sve vanjske portfelje u EK,
- predstavlja EU na međunarodnoj sceni i bavi se visokom diplomacijom upravljajući EEAS-om.

Snalaženje u ovoj multidimenzionalnoj ulozi, osim nedefiniranog odnosa s predsjednikom Vijeća, komplicira i činjenica da Komisija i Vijeće imaju različit *modus operandi* koji VP u svakodnevnom poslu mora kombinirati i usklađivati. U provođenju ZVSP-a/ZSOP-a, VP tako ovisi o mandatu koje mu povjeri Vijeće, dok kao član Komisije zadužen za vanjske odnose istovremeno mora djelovati neovisno, vođen općim interesima Unije i bez instrukcija sa strane. Obavljajući tri različite funkcije u dvije institucije, visoki predstavnik treba da zastupa i dvije vrste interesa (eurounijske i interese članica), dva načina kreiranja politika (komunitarni i intergavernalizam) i dovede u ravnotežu više vanjskopolitičkih tokova (vanjske akcije, vanjske dimenzije unijskih politika i ZVSP/ZSOP) (Keukeleire & Delreux, 2014b, p. 78).

Na osnovu prethodno navedenih činjenica o mandatu visokog predstavnika, jasno je da u obavljanju svojih zadataka VP ima sljedeće ovlasti:

- donošenje odluka – manifestira se u predsjedavanju VPV-om (član 27. UEU), pokretanju inicijativa i prijedloga u kontekstu ZVSP-a i ZSOP-a (čl. 30. i 42. (2) UEU, konsultiranju i informiranju Evropskog parlamenta (čl. 36. UEU) i sudjelovanju u radu Evropskog vijeća (čl. 15 (2) UEU),

- implementiranje – podrazumijeva provođenje odluka koje su usvojili VPV i EV u domenu ZVSP-a (čl. 26 (3) i 27 (1) UEU), koordiniranje ministara vanjskih poslova članica (čl. 32. UEU), koordiniranje civilnih i vojnih aspekata ZSOP misija u saradnji s COPS-om (čl. 43. UEU),

- vanjsko predstavljanje – očituje se kroz predstavljanje EU u domenu ZVSP-a, vođenje političkog dijaloga s trećim stranama u ime EU, izražavanje stavova u ime EU u međunarodnim organizacijama i na međunarodnim konferencijama (član 27. (2) UEU). S obzirom na to da visoki predstavnik za ViSP dijeli ovu funkciju s predsjednikom Evropskog vijeća, predsjednik EV predstavlja EU u domenu ZVSP-a na nivou šefova država i vlada, dok visoki predstavnik za ViSP koordinira aktivnosti država članica u tim organizacijama i na konferencijama (čl. 34. UEU),

- osiguranje konzistentnosti – odvija se kroz saradnju s Vijećem i Komisijom u različitim oblastima vanjskog djelovanja (čl. 21 (3) UEU).

Na osnovu navedenog jasno je da uspjeh visokog predstavnika u kreiranju jedinstvenih eurounijskih stavova, konzistentnosti i vanjskopolitičke učinkovitosti ovisi o mnogo kompliciranijim faktorima i njihovim međusobnim odnosima, ali i o samim akterima, tačnije - visokim predstavnicima. Kad je u novembru 2009. godine, međunarodnoj javnosti malo poznata, britanska političarka Catherine Ashton imenovana za prvu visoku predstavnicu za vanjsku i sigurnosnu politiku EU, taj je iznenađujući potez odmah protumačen kao znak nezainteresiranosti Unije da suštinski ojača portfelj vanjskih poslova (Howorth, 2011). Iako je *lady* Ashton postavila EEAS na noge i ostvarila neke uspjehe u delikatnim međunarodnim pregovorima (poglavlje: Historijat), opća ocjena njenog mandata nije pozitivna. Dok su se navodili njeni lični propusti ili nedostaci, većina kritičara zaboravila je na složeni institucionalni *hardware* u kojem visoka predstavica za ViSP ima znatno manje prostora za manevar u svom resoru, znatno manje suštinskih nadležnosti, jer su npr. proširenje, susjedstvo, razvoj, trgovina, humanitarna pomoć i sl. i dalje u rukama drugih komesara, kao i da je njen vanjskopolitički nastup uvjetovan koliko voljom država članica (ukoliko uopće postoji saglasnost) toliko instrumentima i resursima koji nisu u njenim rukama. Lošem općem dojmu svakako je doprinijelo i njeno minimalističko tumačenje sopstvene uloge koje Keukeleire i Delreux (Keukeleire & Delreux, 2014b, p. 81) pripisuju činjenici da se radilo o britanskoj političarki. Iako je mogla odabrati šire tumačenje i aktivnije se uključiti u oblikovanje vanjske politike EU, posredovanje i pregovaranje sa samim članicama u definiranju osnovnih pravaca djelovanja, *lady* Ashton vrlo striktno je govorila samo u ime članica i onoga što su članice dogovorile, te je tako pozicionirala i usmjerila i djelovanje EEAS-a.

Nakon vrlo intenzivnog italijanskog lobiranja poslije izbora u EU 2014.

godine, na poziciju visoke predstavnice imenovana je bivša italijanska ministrica vanjskih poslova Federica Mogherini. Ona je svoj kabinet od 30 članova smjestila u Komisiju. U cilju bolje koordinacije različitih segmenata vanjske politike u sklopu Komisije, osnovana je Grupa za vanjsko djelovanje koja je sastanke održavala jednom mjesečno, a njome je predsjedavala Mogherini. Njene aktivnosti vrlo otvoreno bile su fokusirane na jačanje koherentnosti i kredibiliteta vanjskopolitičkog nastupa EU, a ne opsluživanje država članica (Lewis, 2016, p. 147). Mogherini je bila puno aktivnija u svojoj funkciji potpredsjednice Evropske komisije od Ashton, a nije propustila ni priliku da se angažira na pripremi, provođenju i implementaciji vanjskopolitičkih aktivnosti. Mogherini je lansirala EU Globalnu strategiju (Morillas, 2019, 2020; Sus, 2021) i dvije značajne inicijative u oblasti odbrane kao što su Evropski obrambeni fond (EDF) i Stalna strukturirana suradnja o sigurnosti i obrani (PESCO) (Calcara, 2020).

U retrospektivi Mogherini je propustila reagirati na rusku aneksiju Krima, širenje malignog utjecaja i dezinformacijske kampanje, no u skladu s preovladavajućim politikama članica, *status quo* s Rusijom je bio prioritet tih godina (Rizzo, 2019).

Josep Borrell, bivši predsjednik Evropskog parlamenta i španski ministar vanjskih poslova, imenovan je za visokog predstavnika u januaru 2019. godine. Već u startu je bilo jasno da je, ne samo zbog godina, njegovo političko iskustvo unutar evropskih institucija i u međunarodnim poslovima, bilo dublje i relevantnije. Također, imao je reputaciju političara koji propituje stavove i autoritete, te se ne libi zaobići konvencionalni diplomatski pristup i izraziti sopstveno mišljenje (Torres, 2019), a to je opravdao tokom mandata. Već su u poglavlju o historijatu vanjske politike EU spomenuti neki od njegovih

propusta ali i uspjeha. U trenutku historijske prekretnice za EU, on i njegov tim dali su maksimum i bili na visini zadatka. Kako njegov mandat u trenutku pisanja ovog poglavlja još uvijek nije formalno završen, nekorektno bi bilo davati konačnu ocjenu. Ipak, iako „nediplomatičan“ prvi diplomata EU Borell, kako je rekao profesor Steven van Hecke, „pokazao je da se ne boji obavljati svoju funkciju“ (Barigazzi & Moens, 2023).

## **5.6. EVROPSKA SLUŽBA ZA VANJSKO DJELOVANJE (ESVD/EEAS)**

Uz sve povjerene zadatke i ovlasti, visoki predstavnik za ViSP i njegov kabinet imaju dodatnu podršku diplomatsko-administrativnog aparata koji je, prema čl. 27 (3) UEU, nazvan Evropska služba za vanjsko djelovanje. Isti član precizira da će EEAS sarađivati sa diplomacijama država članica i određuje njegov sastav – osoblje koje je ranije radilo u Generalnom sekretarijatu Vijeća, službenici Komisije, kao i diplomati koje sekundiraju države članice. Na osnovu navedenog, od početka bilo je jasno da će EEAS biti hibridna institucija koja će, kao i nadređeni joj visoki predstavnik, kombinirati supranacionalnost i intergavernalizam.

Uspostava EEAS bila je vrlo zahtjevan i delikatan zadatak. Stvaranje „*quasi* diplomatskog kora“ (Duke, 2016, p. 66) na eurounijskom nivou praćeno je zahtjevnim inter i intra-institucionalnim pregovorima koji su poremetili ravnotežu snaga između i unutar institucija EU i država članica.

Služba je evoluirala kroz vrijeme. Za vrijeme Solane, zadatak podrške njegovim aktivnostima imao je Sekretarijat koji je uključivao i Jedinicu za

planiranje i sistem ranog upozoravanja.<sup>65</sup> Vrlo brzo nakon imenovanja Ashtonove za visoku predstavnicu, u decembru 2010. godine imenovani su najviši zvaničnici EEAS-a, a sama služba je počela s radom u januaru 2011. godine i to, uglavnom, preuzimanjem osoblja iz drugih institucija.<sup>66</sup> To je izazvalo i posebnu vrstu problema, kakva se mogla uporediti samo sa spajanjima različitih kompanija u korporativnom upravljanju (O'Sullivan, 2011). Spajanje osoblja iz različitih institucija, s različitom institucionalnom kulturom, okvirima i lojalnostima, dodatno je zakomplicirano i nekooperativnim ponašanjem pojedinih država članica.

Do useljenja u „Trokut“ zgradu 2012. godine, EEAS je već imao 3.600 uposlenika, od kojih 1.550 u sjedištu i 2.050 u delegacijama širom svijeta.

Ključna komponenta EEAS Delegacije EU širom svijeta zapravo je preuzeta od Evropske komisije. Dotadašnje Delegacije Evropske komisije preimenovane su i prestrukturirane u Delegacije EU, te stavljene u nadležnost visokom predstavniku (tada visokoj predstavnici Ashton). Šefove delegacija bira visoki predstavnik, a u postojećim delegacijama ojačani su ili gdje je bilo potrebno uvedeni novi politički odjeli. Uz predstavljanje EU u trećim državama i međunarodnim organizacijama, Delegacije EU su, prema Ugovoru iz Lisabona, zadužene za:

- razmjenu informacija i izvršavanje zajedničkih zadataka (član 35. UEU),
- doprinos formuliranju i implementiranju zajedničkog pristupa (član 32. UEU),
- osiguranje da se odluke koje definiraju Unijske pozicije i akcije poštuju i implementiraju (član 35. UEU),

<sup>65</sup> Policy Planning and Early Warning Unit

<sup>66</sup> Tako je 411 ljudi preuzeto iz dotadašnjeg Sekretarijata Vijeća (DG External i Političko-vojni DG), 585 ljudi iz DG RELEX i 93 DG DEV (generalni direktorati koji su pripadali EK) te 436 ljudi iz Delegacija EK-a koje su preimenovane u Delegacije EU.



- doprinos u zaštiti građana EU na teritoriji trećih zemalja (član 35. UEU).

U zemlji ili međunarodnoj organizaciji prijema, slično zadacima diplomatskih misija u bilateralnoj diplomatiji, Delegacije EU zadužene su za sljedeće:

- predstavljaju, pojašnjavaju i primjenjuju politike EU,
- analiziraju i izvještavaju o politikama i kretanjima u zemlji ili međunarodnoj organizaciji,
- vode pregovore u skladu s mandatom.

Naravno, uloga delegacija prilagođava se i potrebama rada na terenu, kao što je slučaj posebne involviranosti EU delegacije u BiH (Džananović, Hasić, at al; 2023, p. 314). Evropska unija danas ima 143 delegacije, uključujući delegacije u zemljama članicama, zemljama u procesu proširenja, trećim zemljama i pri međunarodnim organizacijama: UN (u sjedištima u New Yorku, Ženevi, Beču), Međunarodnoj agenciji za atomsku energiju, Afričkoj uniji, Organizaciji za ekonomsku saradnju i razvoj, Vijeću Evrope, UNESCO-u, Organizaciji za hranu i poljoprivredu i Svjetskoj trgovinskoj organizaciji.

Struktura EEAS odraz je tradicionalnog shvatanja diplomatske službe i sistema, i uglavnom je kombinacija sektora i odjela koji prate geografiju (deskovi) ili posebno značajna pitanja. Za potrebe pitanja koja se odnose na ZSOP uspostavljena je stalna struktura za upravljanje krizama koja ima odvojene i vojnu i civilnu komponentu (Ginsberg & Penksa, 2012), ali zajedno spada u nadležnost visokog predstavnika i ima posebnu poziciju u hijerarhiji EEAS (Dijkstra, 2014; Faleg, 2017, pp. 66–69; Vanhoonacker et al., 2010). Tu strukturu čine:

- Vojno osoblje EU (EUMS)<sup>67</sup> - čiji je zadatak da osigura stručnu potporu za provođenje vojnih operacija kriznog menadžmenta. Vojno osoblje radi pod vodstvom Vojnog komiteta EU (EUMC)<sup>68</sup> i zaduženo je za rano upozoravanje, evaluaciju i strateško planiranje za misije ZSOP-a,
- Kapacitet za vojno planiranje i vođenje (MPCC)<sup>69</sup> je stalna komandna i kontrolna struktura na vojno-strateškoj razini unutar EUMS-a. Odgovoran je za operativno planiranje i vođenje vojnih misija EU koje se provode kao dio misija ZVSP. Osnovan 2017. godine MPCC je najbliže što je EU ikada došla do stalnog vojnog štaba (Reykers, 2019, p. 783). Izvještava države članice u Vijeću, posebno u COPS-u i EUMC,
- Kapacitet za planiranje i vođenje civilnih misija (CPCC)<sup>70</sup> odgovoran je za planiranje, raspoređivanje, vođenje i pregled civilnih misija kriznog upravljanja u sklopu ZVSP. Služi kao operativni štab za civilne misije ZVSP i civilni je ekvivalent MPCC-a,
- Obavještajni i situacijski centar EU (INTCEN) pruža analizu obavještajnih podataka HR/VP i EEAS-u prateći međunarodne događaje koji su potencijalno od strateške važnosti.

<sup>67</sup> EU Military Staff

<sup>68</sup> EU Military Committee. Vojni komitet čine šefovi (ministri) odbrana država članica, no njih u ovom tijelu predstavljaju stalni vojni predstavnici (MillReps). Zadatak VKEU-a je da savjetuje COPS i daje preporuke u vezi sa svim vojnim pitanjima koja se tiču EU.

<sup>69</sup> Military Planning and Conduct Capability

<sup>70</sup> Civilian Planning and Conduct Capability

Funkcioniranje ovih mehanizama bit će posebno pojašnjeno u poglavlju o ZSOP-u.

Visoki predstavnik, također, prema članu 33. UEU, ima mogućnost imenovanja specijalnih predstavnika koji promoviraju politike i interese EU u „problematičnim“ zemljama i regionima gdje EU želi sudjelovati u naporima za konsolidiranje mira, stabilnosti i vladavine prava. Osim što EU osiguravaju aktivno političko prisustvo na terenu i predstavljaju „glas i lice“ EU i njenih politika, specijalni predstavnici imaju i značajnu ulogu u razvijanju intenzivnijeg i učinkovitijeg ZVSP-a i općenito u nastojanjima EU da postane uspješniji i koherentniji akter na međunarodnoj sceni (Adebahr, 2009). Iako je funkcija formalno uspostavljena Ugovorom iz Amsterdama (član 18. tačka 5), u praksi su specijalni izaslanici EU imenovani i ranije. Prve specijalne izaslanike Zajednica/Unija imenovala je i prije formalnog ustanovljavanja ovog mehanizma. Kopredsjednici Međunarodne konferencije o bivšoj Jugoslaviji, britanski lordovi Peter Carrington (1991–1993) i David Owen (1993–1995) smatraju se prvim specijalnim izaslanicima EU. Šveđanin Carl Bildt (1995–1997) i Španac Carlos Westendorp (1997–1999) imenovani su za izaslanike EU u BiH i prije stupanja na snagu Ugovora iz Amsterdama, a za vrijeme mandata na mjestu visokog predstavnika međunarodne zajednice u BiH. Od 2002. godine pa sve do ljeta 2011. godine, visoki predstavnici međunarodne zajednice u BiH, koji mandat crpe iz Dejtonskog mirovnog sporazuma, ujedno su bili i specijalni predstavnici EU.

Za imenovanje specijalnih predstavnika bilo je zaduženo Vijeće za opće i vanjske poslove EU u formi zajedničke akcije. Za strateško i političko

usmjerenje bio je nadležan COPS a visoki predstavnik im je bio formalno i operativno nadređen. Misije su financirane iz budžeta ZVSP-a. Značaj koji su specijalni predstavnici imali, njihovi mandati i kapaciteti koje im je Unija stavljala na raspolaganje, nisu bili posebno propisani. Do 2007. godine, Solana je imenovano devet specijalnih predstavnika i to za: Afganistan, Velika jezera u Africi, Srednju Aziju, Bliskoistočni mirovni proces, Moldaviju, Južni Kavkaz, Sudan, Makedoniju te već spomenutog specijalnog predstavnika za Bosnu i Hercegovinu. Također, za vrijeme svog mandata imenovao je i tri lična predstavnika po tematskom principu – za ljudska prava, neproliferaciju oružja za masovno uništenje i parlamentarne poslove u sferi ZVSP-a.

U tom periodu napravljen je i jedan veoma indikativan izuzetak – 2005. godine za specijalnog predstavnika EU u Makedoniji imenovan je Edward Fouéré, koji je istovremeno bio i šef Delegacije Evropske komisije u toj zemlji. Pozicija je bila zbunjujuća s obzirom na različite prakse i ovlasti Vijeća i Komisije koje, opet, proizlaze iz dualne prirode vanjskopolitičkog režima Unije. Ovaj primjer svojevrstne „personalne unije“ između dvije vanjskopolitičke dimenzije EU poslao je nedvosmislenu poruku o odlučnosti i Unije i članica da vanjska politika EU u Makedoniji bude jedinstvena. No, stvarni će se efekat ovog eksperimenta spoznati tek na stvaranju slične „personalne unije“ na višem nivou – kad se on primjeni na najznačajniju vanjskopolitičku poziciju u EU – visokog predstavnika za ViSP koji personalno objedinjuje funkcije u Vijeću i Evropskoj komisiji.

Ashtonova je imenovala 11 specijalnih predstavnika, od kojih je jedan bio i za Bosnu i Hercegovinu.<sup>71</sup> Vrijedi podsjetiti na okolnosti u kojima je implementiranje odredbi Ugovora iz Lisabona i transformiranje Delegacija EK u Delegacije EU izazvalo promjene u načinu predstavljanja EU u BiH. Raniji koncept podrazumijevao je zasebno prisustvo šefa Delegacije EK, dok je funkcija specijalnog predstavnika EU bila vezana s funkcijom visokog predstavnika međunarodne zajednice u BiH. U julu 2011. godine danski diplomat Peter Sorensen imenovan je za šefa Delegacije EU i specijalnog predstavnika EU u BiH. Praksa objedinjavanja dvije funkcije u BiH se nastavlja i danas.

Mogherini je imenovala osam specijalnih predstavnika, uključujući Bosnu i Hercegovinu, Borell ih je imenovao 10 – također za BiH, Centralnu Aziju, Rog Afrike, za ljudska prava, za Kosovo, Bliskoistični mirovni proces, Sahel, Južni Kavkaz i Gruziju, za Dijalog Beograda i Prištine i druga regionalna pitanja na Zapadnom Balkanu te Zaliv.

Uz sve probleme pri uspostavi EEAS-a, u priči o efikasnosti ovog mehanizma treba imati u vidu i probleme koji su naslijeđeni iz prethodnih faza, kao i one koji proizlaze iz činjenice dualnosti režima odlučivanja i implementiranja u različitim vanjskopolitičkim dimenzijama. EEAS i Delegacije EU, naime, nemaju u svojim rukama glavne vanjskopolitičke instrumente – većina strateški važnih finansijskih instrumenata, kao i ugovori s trećim zemljama i dalje su u rukama Evropske komisije (Keukeleire & Delreux, 2014b, p. 84). Dok je EEAS, naprimjer, odgovoran za

<sup>71</sup> Implementiranje odredbi Ugovora iz Lisabona i transformiranje Delegacija EK u Delegacije EU izazvalo je promjene u načinu predstavljanja EU u BiH. Raniji koncept podrazumijevao je zasebno prisustvo šefa Delegacije EK, dok je funkcija specijalnog predstavnika EU bila vezana s funkcijom visokog predstavnika međunarodne zajednice u BiH. U julu 2011. godine danski diplomat Peter Sorensen imenovan je za šefa Delegacije EU i specijalnog predstavnika EU u BiH.

strateško planiranje i programiranje većine finansijskih instrumenata, Komisija je zadužena za njihovu pripremu i implementaciju. Podjela između osoblja EEAS-a i Komisije, bila je dugo primjetna i u Delegacijama EU, jer iako je šef Delegacije nadređen svima, osoblje Komisije više je odgovaralo svojim Generalnim direktorima (Komisija) u Briselu, a i znatno je brojnije od onog koje se bavi pitanjima vezanim za ZVSP i ZSOP. U Delegacijama EU, također, znatno je manje članova koji dolaze iz diplomatija država članica. Diplomati iz država članica raspoređeni su, uglavnom, na višim pozicijama unutar EEAS-a, dok su niže pozicije i pozicije u Delegacijama EU uglavnom popunjene osobljem Komisije.

Nejasnoće i tenzije su, također, prisutne i u poziciji EEAS općenito, u odnosu na diplomatije država članica. Nacionalnim diplomatima sasvim je jasno da EEAS nije obični sekretarijat koji vodi računa o tehničkim aspektima procesa, ali im nelagodu stvara kad EEAS i visoki predstavnik pokažu višak energije ili se ponašaju kao „još jedna članica EU“ (Chelotti, 2016, p. 25). Uspostavljanje ravnoteže između objektivnih vanjskopolitičkih potreba za kontinuitetom, koherentnošću i fokusiranošću i subjektivnih stavova pojedinih država članica koje EEAS i visokom predstavniku odobravaju samo ulogu moderatora u procesu odlučivanja, vrlo je delikatan zadatak. Ipak, treba cijeliti da je proširena uloga visokog predstavnika i osnivanje EEAS-a unijelo novu dinamiku u odnosu na predlisabonski period u kojem su te zadatke obavljali država predsjedavanja i Generalni sekretarijat vijeća za opće i vanjske poslove. Uz sva ograničenja, današnja vanjskopolitička infrastruktura predstavlja značajan iskorak koji se najviše manifestira kroz:

- osoblje (veći broj ljudi i bolja organizacija),
- oblikovanje agende<sup>72</sup> (bolje planiranje i jasan raspored koraka),
- upravljanje vremenom (zadaci mogu biti povjereni osoblju EEAS-a uz precizne rokove implementiranja i/ili izvještavanja),
- kvalitetniju pripremu (konstantan protok informacija i dokumenata) i diskusiju (fokusirana, striktna i manje opterećena administrativnim detaljima).

Nakon teškog početka, mandat visoke predstavnice Mogherini EEAS se konsolidirao po ugledu na Komisiju (Morgenstern-Pomorski, 2018). Pozicija EEAS-a između Komisije, Vijeća i država članica i njegova mješavina osoblja s EU nivoa i sekundiranih diplomata iz članica i dalje je delikatna, ali nakon više od decenije uhadavanja postoje prepoznatljivi pomaci. Svakodnevna praksa oblikovala je i novu podjelu uloga u kojoj je EEAS odgovoran za strateško planiranje i programiranje većine finansijskih instrumenata, dok se Komisija brine o pripremi i implementaciji. Također, u nekim aspektima vanjske politike, kao što je npr. klimatska diplomatija EU, Komisija i EEAS ne vode ratove oko nadležnosti, već uspješno sarađuju (Biedenkopf & Petri, 2021).

<sup>72</sup> Agenda – setting engl.

## 5.7. EVROPSKA KOMISIJA

Evropska komisija vrlo je specifično tijelo unutar EU i ima niz vrlo značajnih uloga u političkom sistemu EU, i u zakonodavnom i u izvršnom smislu. Hibridna priroda ove institucije dolazi do izražaja i u njenom sastavu – kombinaciji političkih i administrativnih, tj. profesionalnih elemenata u pozicijama komesara (članova Komisije) i profesionalnog, administrativnog osoblja u generalnim direktorata<sup>73</sup>. U vanjskoj politici EU uloga Komisije je, također, jedinstvena. S jedne strane ima veoma značajnu ulogu u definiranju, zaštiti, promoviranju i predstavljanju zajedničkih interesa u domenu vanjskog djelovanja i vanjskim dimenzijama unutarnjih politika, ali je njeno sudjelovanje u ZVSP-u i ZSOP-u vrlo ograničeno.

Kad je riječ o vanjskim akcijama i vanjskim dimenzijama unutrašnjih politika, EK je tu ostala u okvirima svojih nadležnosti. Ona sudjeluje u svim fazama odlučivanja i ima ekskluzivno pravo pokretanja inicijative prema Vijeću i Evropskom parlamentu. Naravno, ova posebna moć Komisije ograničena je realnošću u kojoj o sudbini te inicijative, ovisno o politici, odlučuju Vijeće i EP. Uz to, Komisija je vrlo bitan kreator tzv. „mekog prava“, neobvezujućih *communiquéa*, deklaracija, mišljenja, preporuka i sličnih dokumenata na osnovu kojih uspijeva izraziti svoj stav i postaviti se kao akter čak i o pitanjima za koja nije nadležna.

Prema članu 218. Ugovora o funkcioniranju EU, Komisija je tijelo koje u ime EU pregovara s trećim zemljama ili međunarodnim organizacijama. Iako se ovdje radi uglavnom o trgovinskim ili ugovorima o asocijaciji ili saradnji, Komisija može pregovarati u ime EU i o pitanjima koja nisu predviđena

<sup>73</sup> Directorate General (engl.) – DG skr.



Ugovorom, a za koja je nadležna na unutarunijskom planu<sup>74</sup>, kao i o pitanjima koja se samo dotiču onoga za što je ona nadležna. Komisija mora imati saglasnost Vijeća za takav pregovarački mandat, ali joj ga Vijeće može dati samo na njenu inicijativu. Vijeće formira poseban komitet s kojim Komisija komunicira i konsultira se za vrijeme pregovaračkog mandata.

Uz činjenicu da je glavni pregovarač u ime EU, Komisija je i glavni implementator različitih sporazuma, pa se, htjela to ili ne, itekako mora uključiti u vanjskopolitičke aspekte poput političkog dijaloga i uvjetovanja u domenu demokracije, ljudskih prava i sl.

Široke budžetske nadležnosti, koje uključuju izradu nacrtu budžeta i njegovu implementaciju (čl. 314. i 317. UFEU) Komisiji daju posebno moćan instrument. Na jednoj strani, ona je zadužena za prijedlog ali i za implementiranje budžeta. Na drugoj strani, ona je zadužena za ukupni budžet EU i budžet za vanjsku politiku tako da se ni odluke Vijeća ili EP-a koje se odnose na izdvajanje posebnih sredstava ne mogu realizirati bez njenog sudjelovanja. Izvršna uloga Komisije podrazumijeva zadatke administrativnog i finansijskog, ali i političkog karaktera, te je Komisija u mogućnosti djelovati na vanjskopolitičkom planu na različite načine.

Komisija je oduvijek bila veoma aktivna u razvoju i implementiranju dugoročnih politika i strategija prema drugim državama i regionima. S obzirom na ovlasti koje se odnose na implementaciju, upravljanje i budžet, Komisija ima znatno veće mogućnosti da djeluje i brže i jednostavnije od aktera ZVSP-a. Vrijedi spomenuti da je prije Lisabona, u mnogim domenima, upravo Komisija bila motor razvoja vanjske politike EU i to pogotovo u struk-

<sup>74</sup> Radi se o tzv. ERTA-principu koji je ustanovljen u sudskoj praksi Suda pravde i koji kaže da EU ima vanjsku nadležnost za sve za što ima i unutrašnju nadležnost (in foro interno, in foro externo).

turalnim aspektima (Keukeleire & Delreux, 2014b, p. 74). Cameron (Cameron, 2007, p. 90) je mišljenja da su brojni strateški dokumenti (*Prevenција sukoba, Multilateralizam kao izbor, Evropska politika prema susjedstvu i Zelena knjiga o evropskoj energetskej strategiji*) pomogli definiranju ključnih pitanja i prioriteta vanjske politike EU, ali i smještanju vanjskih aktivnosti u strateške vanjskopolitičke okvire. U pojedinim oblastima Komisija je djelovala znatno ranije i uspješnije od Vijeća.

Komisija kao jedan od ključnih organa Unije nije osnovana s ciljem sudjelovanja u vanjskopolitičkim aktivnostima, pa su se njeni organizacioni dijelovi vezani za ovu oblast postepeno razvijali tokom vremena i vrlo često mijenjali. Države članice nisu željele veći angažman Komisije u vanjskopolitičkim dimenzijama, ali je bilo jasno da se vanjskopolitičke dimenzije u nadležnostima Komisije i njena ekspertiza ne mogu sasvim isključiti. U periodu EPS-a, naprimjer, vanjskopolitičkim pitanjima bavio se mali broj ljudi u sklopu Generalnog sekretarijata.

Nakon uspostavljanja ZVSP-a u Maastrichtu, osnovan je DG1-A zadužen za ZVSP na čijem čelu se našao bivši nizozemski ministar vanjskih poslova Hans Van Den Broek. Ocjenjuje se da taj period nije doprinio profiliranju Komisije u značajnog vanjskopolitičkog aktera, s obzirom na to da je bio obilježen javnim neslaganjima između komesara, birokratskim rivalitetom i krajnje kontraproduktivnim nastojanjima da se čak i po cijenu uspješne koordinacije sačuva nezavisnost komesara i autonomija DG-a (Cameron, 2007, p. 53).

Značajan napredak ostvaren je za vrijeme mandata predsjednika EK-a Romana Prodijsa<sup>75</sup> i komesara Chrisa Pattenja kojem je Prodi prepustio

<sup>75</sup> Mandat bivšeg italijanskog premijera na čelu EK trajao je u periodu 1999–2004. godine.

predsjedavanje RELEX<sup>76</sup> grupom komesara. Ova funkcionalna reorganizacija dala je rezultate u smislu ostvarivanja veće koherentnosti Komisije u ZVSP-u.

U prvom mandatu Manuela Barrosoa<sup>77</sup> na čelu EK, on je predsjedavao RELEX grupom, dok je komesarka za vanjske odnose i politiku prema susjedima Benita Ferrero-Waldner bila njegova zamjenica. Resori komesara s vanjskopolitičkom dimenzijom bili su podijeljeni na vanjske odnose i evropsku politiku za susjedstvo, vanjsku trgovinu, razvoj i humanitarnu pomoć te proširenje. Njihovom radu pomagalo je pet generalnih direktorata (GD) i Ured za saradnju EuropeAid u kojima je bilo zaposleno oko 2.300 službenika.

Promjene koje je donio Ugovor iz Lisabona zahvatile su i EK u drugom mandatu Barrosove komisije, i to, kako je prethodno pojašnjeno, na način da je visoki predstavnik za ViSP ujedno i član, tj. potpredsjednik EK-a, a mnogi su generalni direktorati i osoblje, kao i sve nekadašnje Delegacije EK-a, prešli u sastav EEAS-a. Ove su promjene smanjile ovlasti EK u vanjskoj politici i dodatno je udaljile od procesa odlučivanja u ZVSP i ZSOP (Dijkstra, 2014), a čini se i da su članice radije prihvatile formiranje nove institucije, nego širenje ovlasti EK-a (Puetter, 2014). Ugovor iz Lisabona ograničio je i ekskluzivno pravo pokretanja inicijative koje je imala EK, jer ga, prema članu 30. (UEU), u domenu zajedničke vanjske i sigurnosne politike Komisija dijeli s članicama i visokim predstavnikom. Iako je visoki predstavnik član EK-a i to potpredsjednik, ovakvo je rješenje otvorilo put i novim institucionalnim ratovima ali i problemima u

<sup>76</sup> Grupa komesara čiji su portfelji vezani za vanjsku politiku.

<sup>77</sup> Bivši portugalski premijer i ministar vanjskih poslova José Manuel Barroso bio je predsjednik Evropske komisije punih deset godina, tj. u dva mandata. Prvi mandat 2004–2009. i drugi mandat 2010–2014. godine.

osiguranju konzistentnosti.

Iako se administrativno-organizaciona struktura mijenjala tokom godina, promjene koje je izazvao Ugovor iz Lisabona, osnivanje EEAS-a dovelo je do najvećih promjena do sada - gašenja generalnog direktorata RELEX<sup>78</sup> i prestrukturiranje DG DEV<sup>79</sup>, čije je osoblje prešlo u EEAS, te preimenovanja Delegacija EK-a u Delegacije EU, uz prelazak kompletnog osoblja u EEAS.

Povećanje vanjskopolitičkih nadležnosti generirao je dodatni pritisak na unutarnju reorganizaciju. Resori komesara odgovornih za vanjske odnose, kao i njihove Generalne Direkcije (DGs), redovno su preuređivani, obično ne rješavajući postojeće, već stvarajući i nove interne sukobe. Od mandata Mogherini, više je pažnje posvećeno jačanju unutarnje koordinacije u Komisiji. Jedan od njenih glavnih zadataka bio je da usmjeri i koordinira rad komesara povezanih s vanjskom politikom i konsolidira instrumente djelovanja (Helwig, 2019).

U prvoj Komisiji pod vodstvom Von der Leyen vanjskopolitički relevantni resori bili su podijeljeni na sljedeći način: Trgovina, Upravljanje krizama (uključujući hitne odgovore i humanitarnu pomoć), Susjedstvo i proširenje te Međunarodna partnerstva (uključujući politiku saradnje u razvoju). Njihov rad koordinira se kroz kolegij (grupu) komesara pod nazivom „Snažnija Evropa u svijetu“ kojom predsjedava visoki predstavnik

<sup>78</sup> DG RELEX bio je odgovoran za programe i odnose sa svim dijelovima svijeta (osim Afrike, Kariba i Pacifika), koordinaciju vanjskih odnosa unutar Komisije, kao i za sudjelovanje Komisije u ZVSP-u. DG RELEX razvijao je posebne politike u vezi sa specifičnim pitanjima poput prevencije sukoba, nadziranja izbora, ljudskih prava i demokratizacije, neproliferacije i razoružanja. Ovaj DG nalazio se na pola puta između drugih DG-ova, poput DG-a za trgovinu i DG-a za razvoj čije su ovlasti bile u prvom stubu, i aktera ZVSP-a koji su bili u drugom stubu. U praksi se nerijetko dešavalo da je DG RELEX brže i lakše reagirao na vanjska dešavanja i potrebe od aktera ZVSP-a, što je proizvodilo i dodatne tenzije na interinstitucionalnom planu.

<sup>79</sup> DG za razvoj (DG DEV) bavio se isključivo razvojnim politikama pod okriljem Sporazuma iz Cotonoua koji je obuhvatio 77 zemalja Afrike, Kariba, Pacifika i drugih prekomorskih zemalja i teritorija.

za ViSP/potpredsjednik EK. Kao i u prethodno elaboriranim institucijama, i drugi resori (unutarnji poslovi, energija, Evropski zeleni sporazum i sl.) imaju važne vanjskopolitičke dimenzije. Novi kolegij “Grupa za vanjsku koordinaciju<sup>80</sup> (EXCO)” okuplja kabinete svih komesara, a vode je njen diplomatski savjetnik i zamjenik šefa kabineta. EXCO je zadužen za pripremu tačaka dnevnog reda koji imaju vanjskopolitičku dimenziju za sastanke Kolegija komesara, osiguravanje strateškog i koherentnog vanjskog djelovanja, bolje usklađivanje internih i vanjskih aspekata rada Komisije te poboljšanje odnosa između Komisije i EEAS-a (Komisija 2019a: 14–16). Novi zadaci bili su u skladu s najavom Von der Leyen da će voditi prvu “geopolitičku Komisiju”, što je podrazumijevalo veću kompaktnost, stratešku prisutnost i vodljivost u međunarodnim poslovima (Helwig, 2019; Zwolski, 2020).

Generalni direktorati Komisije podijeljeni su u četiri grupe – politički direktorati, direktorati vanjskih odnosa, direktorati općih službi<sup>81</sup> i direktorati internih službi<sup>82</sup>. Komisija trenutno ima 38 generalnih direktorata i još 18 službi i izvršnih agencija.<sup>83</sup> U nastavku bit će predstavljene neki od generalnih direktorata Komisije koji su sadržajem najviše povezani s vanjskom politikom EU. Svaki od njih ima svoju radnu kulturu, ciljeve, različite pravne osnove za inicijative i djelovanje, kao i različite vrste instrumenata na raspolaganju, što može otežati koordinaciju i koherenciju

<sup>80</sup> Group for External Coordination, engl.

<sup>81</sup> Ovi direktorati nisu politički, tj. ne sudjeluju u oblikovanju politika, već pružaju usluge direktoratom koji su uključeni u taj proces. Čine ga: Evropski antikorupcijski ured (OLAF), Eurostat, Komunikacije, Ured za publikacije i Generalni sekretarijat.

<sup>82</sup> Ni ovi direktorati nisu politički, već pružaju usluge političkim direktoratom i to, uglavnom, administrativne prirode. U ove direktorate spadaju: DG za budžet, Ured evropskih političkih savjetnika (BEPA), Informatika, Infrastruktura i logistika (Brisel – OIB i Luxembourg OIL), Interna revizorska služba (IAS), prevođenje, pravna služba, personal i administracija te prevodilačka služba (DGT) koja je najveća na svijetu.

<sup>83</sup> Više na linku: [https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies\\_en](https://commission.europa.eu/about-european-commission/departments-and-executive-agencies_en) (pristupljeno 30.04.2024.);

zajedničkog pristupa.

- DG Trgovina (TRADE) ima vrlo moćnu poziciju s obzirom na ekskluzivne ovlasti EU-a u mnogim trgovinskim pitanjima i činjenicu da EK ima glavnu ulogu u predstavljanju EU kao najvećeg trgovinskog bloka u međunarodnim trgovinskim pregovorima. Iako je političko uvjetovanje odavno legitiman dio trgovinskih aranžmana i drugih sporazuma u koje EU ulazi, kao i svijest o vezi između trgovine, razvoja i ciljeva održivosti, osnovni ciljevi DG Trgovine vezani su za zaštitu trgovinskih interesa EU-a i liberalizaciju svjetske trgovine. Naravno, to nije uvijek komplementarno s vanjskopolitičkim i ciljevima politike razvoja.

- DG Međunarodna partnerstva (INTPA), ranije nazvan DG DEVCO<sup>84</sup>, odgovoran je za promociju međunarodnih partnerstava. On razvija i provodi politiku saradnje i razvoja te pruža međunarodnu pomoć zemljama u razvoju. U prethodnim sazivima bavio se isključivo razvojnim politikama pod okriljem Sporazuma iz Cotonoua koji je obuhvatio 77 zemalja Afrike, Kariba, Pacifika i drugih prekomorskih zemalja i teritorija, a nakon Lisabona su mu pridodate i zemlje Istočnog susjedstva, Mediterana, Golfskog zaliva, Latinske Amerike, Azije i Južne Afrike. Formiran je 2011. godine spajanjem Ureda za saradnju EuropeAID (AIDCO)<sup>85</sup> i ranijeg DG DEV, a aktuelne konture dobio je 2015. godine. Osnovni zadatak ovog DG-a jeste programiranje i implementacija instrumenata vanjske pomoći koja dolazi iz budžeta EU (70%) i Evropskih razvojnih fondova<sup>86</sup> (30%), što je izuzetno značajna uloga, jer je EU u

<sup>84</sup> DG Development and Cooperation - engl., (DEVCO) skr.

<sup>85</sup> EuropeAID Cooperation Office

<sup>86</sup> European Development Funds – engl., EDF – skr. Radi se o glavnom instrumentu za pomoć EU zemljama Afrike, Kariba i Pacifika te drugih prekomorskih zemalja i teritorija. Sredstva dolaze iz dobrovoljnih priloga država članica.

cjelini jedan od najvećih svjetskih donatora humanitarne i razvojne pomoći. Iako se nadležnosti Komisije se u ovoj oblasti preklapaju s nadležnostima članica, djelovanje INTPA ojačano je međunarodnim ugovornim odnosima i snažnim finansijskim instrumentima. Glavne aktivnosti ovog DG-a vezane su za trgovinu i regionalne integracije, okoliš i održivo upravljanje prirodnim resursima, infrastrukturu, komunikacije i transport, vodosnabdijevanje i energiju, ruralni razvoj, upravljanje, demokratiju i ljudska prava, socijalnu koheziju i zapošljavanje. Nerijetko su pojedini projekti ili segmenti projekata praćeni i nizom uvjeta političke prirode poput dobrog upravljanja, borbe protiv korupcije ili poštivanja ljudskih prava.

- DG Susjedstvo i pregovori o proširenju (NEAR) imao je dvostruki mandat – odnose sa istočnim i južnim susjedstvom te vođenje procesa proširenja EU na Zapadni Balkan i Tursku, što će dramatično biti redefinirano za vrijeme mandata Von der Leyen Komisije. DG za susjedstvo i pregovore o proširenju imao je specifičnu težinu i značaj u periodu koji je prethodio tzv. velikom proširenju 2004. godine i u periodu pred proširenje na Bugarsku i Rumuniju 2007. godine. U mandatu Komisije koju je vodio Jean Paul Juncker (2014–2019), DG za proširenje i DG za susjedstvo su spojeni u ovaj jedan Direktorat. Potez objedinjavanja generalnog direktorata za države koje imaju perspektivu članstva u EU s onima koje tu perspektivu nemaju, naišao je tada na žestoke kritike, no Juncker potez je pravdao štednjom i činjenicom da ni države koje su tada bile u fokusu procesa proširenja, nisu imale realnu mogućnost realizacije članstva do kraja njegovog mandata (Erebara,

2014). Unutarunijski skepticizam prema daljem proširenju, rezolutno protivljenje pojedinih članica priključenju Turske, te politička nestabilnost i spor napredak ka integracijama na Zapadnom Balkanu, veliki su izazov, ne samo u smislu uspješnosti politike i metodologije proširenje već i za vanjsku politiku EU u cjelini. U kontekstu politike prema susjedstvu, DG NEAR podržavao je reforme i demokratsku konsolidaciju, te perspektivu prosperiteta, stabilnosti i sigurnosti u susjedstvu EU. S obzirom da je proširenje suštinski drugačije, jer se radi o procesu prijema novih članica na osnovu njihovog stepena prihvatanja kriterija i normi EU, DG NEAR na bilateralnoj osnovi vodi pregovore s državama kandidatkinjama za članstvo, prati i ocjenjuje stepen usklađenosti i daje svoje mišljenje i preporuke. Za najveći dio finansijske i tehničke pomoći u oba ova strukturalna procesa zadužen je upravo DG NEAR, iako se saradnja s EEAS podrazumijeva. DG NEAR ima oko 1.650 zaposlenih, što uključuje i osoblje u sjedištu u Briselu i delegacijama EU.

- Geopolitički zaokret nakon ruske agresije na Ukrajinu progurat će najprije Ukrajinu, ali i Moldaviju iz okvira susjedstva, direktno u centar politike proširenja – obje će države dobiti status kandidata za EU članstvo u junu 2022. godine. Na istom fonu, i Gruzija će u decembru 2023. godine taj status. Time se broj kandidata za članstvo (i potencijalnih kandidata) povećao na 10, a broj pratećih izazova, specifičnih za svakog od njih – umnogostručio. Predstojećoj Komisiji ostaje zadatak da osmisli i novu (i uspješniju) metodologiju, te da pronađe novac za implementaciju reformi.



- DG Evropska civilna zaštita i humanitarna pomoć (ECHO), koji se do 2005. godine zvao Ured za humanitarnu pomoć Evropske zajednice, upravlja humanitarnom pomoći EU-a i koordinira odgovor na katastrofe unutar i izvan Evrope. Godišnji budžet od približno 1,5 milijardi eura, čini EU jednim od najvećih donatora humanitarne pomoći u svijetu, pružajući podršku za više od 100 miliona ljudi u više od devedeset zemalja. Ne treba posebno elaborirati koliki utjecaj ova činjenica ima na vanjskopolitičke pozicije Unije u globalnom kontekstu.

- DG Odbrambena industrija i svemir (DEFIS) osnovan je u mandatu Von der Leyen Komisije 2019. godine. Ranije je bio u sastavu DG Unutarnje tržište, industrija, poduzetništvo i mala i srednja preduzeća. U kontekstu namjere jačanja odbrambenih kapaciteta, ovaj DG odgovoran je za razvoj i provođenje politike Komisije o industriji obrane i svemiru, te posebno Evropskog akcionog plana za odbranu i Strateškog plana za svemir. U području odbrambene industrije DEFIS zadužen je za održavanje konkurentnosti i inovativnosti evropske odbrambene industrije osiguravanjem razvoja solidne tehnološke i industrijske baze evropske odbrane. U području svemira DG DEFIS zadužen je za provedbu svemirskog programa EU-a koji se sastoji od evropskog programa za promatranje Zemlje (Copernicus), evropskog globalnog navigacijskog satelitskog sistema (Galileo) i Evropskog geostacionarnog navigacijskog sistema (EGNOS).

Služba za instrumente vanjske politike (FPI) odgovorna je za finansijski i operativni dio vanjske politike EU. Ona je uključena u implementaciju i upravljanje tematskim programima Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju, koji se bave, između ostalog,

odgovorima na krize, prevencijom sukoba i promicanjem demokratije. Ona upravlja finansijskim aspektima Evropskog fonda za mir (EPF), izvanproračunskog fonda za podršku operativnim akcijama u okviru ZVSP-a i CSDP-a s vojnim ili obrambenim implikacijama, uključujući operacije održavanja mira drugih međunarodnih organizacija, poput Afričke unije. Dodatno, u mandat ove službe stavljeno je i suzbijanje trgovine dijamantima i robom koja se povezuje s mučenjem.

FPI je također zadužen za misije promatranja izbora i upravljanje finansijskim i međuinstitucionalnim dimenzijama ZVSP-a. Iako je fizički smještena u zgradi EEAS i dio je mandata visokog predstavnika, vode je službenici Komisije, kao službu Komisije unutar EEAS-a.

Kako je i ranije pomenuto, i generalni direktorati iz drugih sektora mogu ostvariti značajan utjecaj na određene segmente vanjske politike EU, na direktan ili indirektan način. Generalni direktorati za okoliš, poljoprivredu i ruralni razvoj, konkurenciju, istraživanja, saobraćaj i energiju svojim su djelovanjem doprinijeli profiliranju Unije među globalne lidere u ovim oblastima. Pogrešno bi bilo isključiti potencijale za vanjskopolitički utjecaj bilo kojeg od njih.

Osim institucionalnih i preklapanja nadležnosti, vanjskopolitički angažman Komisije opterećen je i drugom vrstom problema. Nerijetko je upravo „izvršna“ dimenzija, tj. fokusiranost na implementaciju i administriranje aktivnosti i projekata zapostavljala njihovu vanjskopolitičku dimenziju. Komisija ima tendenciju da više insistira na efikasnosti i korektnosti procedura, umjesto na efektivnosti, tj. krajnjim rezultatima. Shodno tome i u dijalogu s trećim stranama, do izražaja često dolaze birokratski, a ne politički

elementi, te formalni prije suštinskih. To je, također, jedna od konstantnih kritika na račun ukupnog vanjskopolitičkog pristupa EU.

Jedan od evidentnih paradoksa u vezi sa vanjskopolitičkom ulogom Komisije jeste upravo jaz između strateškog promišljanja vanjskopolitičkih prioriteta i osmišljavanja odgovarajućih instrumenata na jednoj strani, te razočaravajućih rezultata u praksi, na drugoj. Odgovornost dijelom počiva na činjenici da su i unutar same Komisije odjeli koji se bave strateškim planiranjem, implementacijom politika, te upravljanjem i finansijskom kontrolom, odvojeni i nedovoljno povezani. Osnivanje EEAS-a nije riješilo postojeća pitanja, već ih dodatno zakompliciralo i u političkom i u praktičnom smislu. Ukupni učinak vanjske politike EU u velikoj mjeri ovisi o međusobnom odnosu ove dvije institucije (Furness, 2013).

## **5.8. EVROPSKI PARLAMENT**

Na prvi pogled, utjecaj Evropskog parlamenta na vanjsku politiku EU sličan je utjecaju i poziciji zakonodavnih tijela u većini članica, dakle, ograničen (Keukeleire & Delreux, 2014b, p. 85). No, tokom proteklih decenija EP uspio je izgraditi značajniju poziciju i u vanjskopolitičkom procesu (Chelotti, 2016, p. 19; Coremans & Meissner, 2018; Raube et al., 2019; Raunio & Wagner, 2017, 2020; Van Hecke & Wolfs, 2015).

Dio utjecaja EP duguje svojim budžetskim nadležnostima, kao i nadležnosti za odobravanje međunarodnih ugovora koja je lisabonskim rješenjima i dodatno proširena, ali i velikom broju samoiniciranih aktivnosti evroparlamentaraca, kroz komitete i delegacije, što individualno.

### 5.5. Uloga EP u vanjskoj politici EU

- Parlament kao kontrola i nadzor
- Parlamentarci kao donositelji odluka i zakonodavci
- Parlamentarci kao parlamentarni diplomati

*Izvor: (Raube, 2014, p. 130)*

Vanjskopolitičko djelovanje EP-a posebno je ograničeno u pitanjima koja spadaju pod okrilje ZVSP-a i u tom domenu EP ima isključivo konsultativnu, tj. savjetodavnu ulogu. Visoki predstavnik za ViSP ima obavezu da se redovno konsultira s EP-om o glavnim aspektima ZVSP-a i ZSOP-a, da informira o tokovima i aktuelnostima te da osigura da su mišljenja EP-a uzeta u obzir. Također, prema članu 36. UEU, EP može upućivati pitanja i preporuke Vijeću ili visokom predstavniku. Dva puta godišnje održava se debata o ZVSP-u u EP-u. Dualna funkcija visoki predstavnik/potpredsjednik EK podrazumijeva da se visoki predstavnik bira na jednak način kao i ostali članovi Komisije - izbor visokog predstavnika nakon detaljnog saslušanja u EP-u potvrđuju evroparlamentarci.

Glavna organizaciona tijela EP-a zadužena za vanjsku politiku su: Komitet za vanjske poslove (AFET), te njegovi potkomiteti za ljudska prava (DROI), sigurnost i odbranu (SEDE), Komitet za razvoj (DEVE) i Komitet za stalnu trgovinu (INTA). Uloga Komiteta za budžet i Komiteta za budžetsku kontrolu blisko je povezana s budžetskim ovlastima EP.

## 5.6. *Komiteti Evropskog parlamenta*

AGRI - Komitet za poljoprivredu i ruralni razvoj

BUDG - Komitet za budžet

CONT - Komitet za kontrolu budžeta

LIBE - Komitet za građanske slobode, pravdu i unutarnje poslove

AFCO - Komitet za ustavna pitanja

CULT - Komitet za kulturu i obrazovanje

DEVE – Razvoj

ECON - Ekonomski i monetarni komitet

ENVI - Komitet za okoliš, javno zdravstvo i sigurnost hrane

PECH – Komitet za ribarstvo

AFET – Komitet za vanjske poslove

SEDE – potkomitet za sigurnost i odbranu

DROI - potkomitet za ljudska prava

ITRE - Komitet za industriju, istraživanje i energiju

IMCO - Komitet za unutarnje tržište i potrošačku zaštitu

INTA - Komitet za međunarodnu trgovinu

JURI - Komitet za pravne poslove

PETI - Komitet za peticije

REGI – Komitet za regionalnu politiku

TRAN – Komitet za saobraćaj i turizam

FEMM – Komitet za ženska prava i jednakost spolova

Izvor: (*A Quick Look at Parliamentary Committees*, 2021)

Uz veliki broj komiteta koji su, u većoj ili manjoj mjeri, povezani s vanjskom politikom ili vanjskopolitičkim dimenzijama unutarnjih politika, u EP-u postoji i preko 40 interparlamentarnih delegacija, Zajedničkih parlamentarnih komiteta i Komiteta za parlamentarnu saradnju sa zakonodavnim organima u drugim regionima i državama. Svi sporazumi o asocijaciji, kao i sporazumi o partnerstvu i saradnji podrazumijevaju i praksu interparlamentarnog dijaloga s tim stranama. Inače, delegacije i potkomiteti pokazali su se vrlo efikasnim diplomatskim instrumentom koji je EP-u omogućio komunikaciju i ostvarivanje utjecaja na parlamente drugih zemalja. Taj utjecaj posebno je značajan u promoviranju pitanja demokracije, vladavine prava i ljudskih prava (De Feo & Shackelton, 2019; Delputte et al., 2016). Osim direktne mogućnosti utjecaja, EP je zahvaljujući djelovanju svojih delegacija, komiteta i potkomiteta dolazio do informacija i iskustava u pogledu konkretnih pitanja, što ga je činilo izuzetno vrijednim i kompetentnim sagovornikom i Vijeću i Komisiji, a sada i EEAS-u. Čak i više od toga, EP je nizom interinstitucionalnih sporazuma postepeno ishodio određene ustupke od Vijeća i Komisije kako bi ojačao svoju poziciju u vanjskoj politici (Stacey, 2010). Jedan od takvih primjera je maksimalno korištenje zakonodavne uloge o pitanjima reguliranja statusa osoblja i finansiranja EEAS-a, prilikom osnivanja EEAS-a, jer je Vijeće imalo samo formalnu obavezu konsultiranja s EP-om prema članu 27. UEU. Taktika je uspjela i visoka predstavnica Ashton unijela je tada u dokument koji se zove „Deklaracija o političkoj odgovornosti“ dodatne elemente koji se odnose na informiranje i konsultiranje EP-a te striktniji budžetski nadzor, ali se obvezala i na veću promociju pitanja demokratije i ljudskih prava u radu delegacija EU. Kompromis je postignut i oko imenovanja specijalnih predstavnika EU i šefova Delegacija EU. EP je, naime, insistirao da ih se sasluša prije

imenovanja, a prihvaćena je varijanta da se saslušanje u EP-u odvija nakon imenovanja a prije stupanja na dužnost.

Stavovi i vanjskopolitičke pozicije EP-a sadržani su u brojnim samoiniciranim izvještajima, rezolucijama i pitanjima. Zahvaljujući samoorganiziranju u domenu vanjskopolitičkog djelovanja, EP održava redovnu komunikaciju s drugim organima, insistira na konsultiranju i pravi pritisak, no stvarni utjecaj na pregovaračke procese u vanjskopolitičkom domenu ostaje upitan (Chelotti, 2016, p. 19). U protekloj deceniji različiti predsjednici Evropskog parlamenta pokušavali su povećati vidljivost EP-a i funkcije njegovog predsjednika na međunarodnoj sceni, iako je jedan od formalnih zadataka predsjednika EP-a da predstavlja Parlament, ali ne i EU kao takvu u svojim vanjskim odnosima. Ipak, vidljivost i prepoznatljivost funkcije mogu graditi i same političke ličnosti. Martin Schulz (predsjednik EP-a u periodu 2012–2016) i njegov nasljednik Antonio Tajani (2017–2019) pokušali su obavljati ovu funkciju na maksimalistički način, što je doprinijelo vidljivosti i statusu EP-a u kreiranju vanjske politike EU (Gianniti & Lupo, 2016; Nitoiu & Sus, 2017). Osim predsjednika i pojedinačni članovi Evropskog parlamenta (MEP-ovi) ponekad su, također, igrali aktivnu ulogu u parlamentarnoj diplomatiji i posredovanju u konfliktima (Fonck, 2018; Nitoiu & Sus, 2017; Raube et al., 2019).

Budžetske ovlasti, međutim, neupitan su izvor moći EP-a kad se radi o vanjskoj politici EU i EP se, usprkos kritikama Vijeća i država članica, nikad nije ustručavao koristiti ih kako bi kompenzirao konsultativnu ulogu u ZVSP-u. One se, prije svega, odnose se na odobravanje svih „neobaveznih troškova“ u koje spadaju i troškovi u vezi sa vanjskim odnosima i razvojem. Korištenjem ovog mehanizma EP može kontrolirati određene odluke Vijeća

o prihvatanju novih političkih i finansijskih obaveza, ukoliko finansijska konstrukcija nije bila potvrđena ranije.

Kad je riječ o nadležnostima o pitanju međunarodnih ugovora, tačnije, njihovog odobravanja, EP je i prije Lisabona imao velike ovlasti. EP je davao odobrenje za sklapanje ugovora o asocijaciji i drugih sporazuma koji uspostavljaju posebne institucionalne okvire, sporazume s međunarodnim organizacijama, sporazume koje imaju određene budžetske implikacije i akte koji podrazumijevaju promjene u odlukama donesenim u procesu zajedničkog odlučivanja. Nakon Lisabona, EP (član 218 (6) UEU) daje saglasnost za „sve međunarodne sporazume iz oblasti na koje se primjenjuje obična zakonodavna procedura ili gdje se primjenjuje specijalna zakonodavna procedura i gdje je potrebna saglasnost EP“. Ovaj član, istovremeno, isključuje EP iz onih sporazuma „koji se isključivo odnose na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku“. U praksi, dakle, EP ima pravo ulaganja veta na sporazume o asocijaciji i saradnji s trećim zemljama/regionima i međunarodnim organizacijama (Márton, 2018). U nekoliko navrata EP je odlagao davanje saglasnosti i/ili prijetio uskraćivanjem saglasnosti kako bi ishodio postavljanje određenim uvjeta trećim stranama. Korištenje prava veta kao instrumenta, međutim, vrlo je nepraktično, budući da ima konačan karakter, a spada i u red aktivnosti koje ne doprinose postizanju kompromisa, na čemu Unija inače počiva. Iz tog se razloga EP u rijetkim slučajevima služi ovim instrumentom ili prijetnjom da će ga upotrijebiti. Još jedan ograničavajući momenat ovog instrumenta jeste što se njime ne postiže ništa osim blokiranja sporazuma. EP ne sudjeluje u pregovorima, ne utječe na njihov sadržaj, ni na pregovaračke pozicije Komisije (iako zahvaljujući interinstitucionalnim aranžmanima članovi EP mogu zahtijevati da u delegacijama za pregovore sudjeluju kao promatrači).



EP redovno usvaja izvještaje i rezolucije o relevantnim i aktuelnim vanjskopolitičkim pitanjima, šaljući time politički signal Komisiji, Vijeću i visokom predstavniku o svojim stavovima, nagovještavajući, tako, i stavove i sporazumima. Komisija, Vijeće i/ili visoki predstavnik mogu anticipirati moguću reakciju EP i blagovremeno te stavove uzeti u obzir, da bi na kraju osigurali saglasnost EP. Moć EP, može se reći, više je implicitna. To ne znači da se EP po svom značaju izjednačio s Vijećem, ali je njegova uloga je svakako porasla u posljednjoj deceniji (Stavridis & Irrera, 2015; Stavridis & Jancic, 2016). EP nema ovakve ovlasti kad se radi o trgovinskim sporazumima, jer Komisija informira, ali ne mora konsultirati EP o ovoj vrsti sporazuma. S obzirom na značaj koji trgovina ima za EU i za njenu vanjskopolitičku dimenziju, ovakvo ograničenje predstavlja ozbiljan hendikep za EP.

Ne može se zanemariti doprinos koji je EP dao integriranju principa demokratije i ljudskih prava u vanjsku politiku EU. EP je to postigao kreiranjem i promoviranjem Evropskog instrumenta za demokratiju i ljudska prava (EIDHR)<sup>87</sup>, konzistentnim angažmanom kroz rezolucije i pitanja upućena Vijeću, objavljivanjem Godišnjeg izvještaja o ljudskim pravima i demokratiji u svijetu te dodjeljivanjem godišnje nagrade za slobodu misli Saharov<sup>88</sup>. Ipak, taj utjecaj ograničen je i daleko od epicentra formuliranja vanjske politike EU. Čak i u smislu demokratske kontrole, prepreka intenzivnijem angažiranju EP-a u ZVSP-u jeste shvatanje da taj segment mora zadržati karakteristike međuvladine saradnje i da legitimitet i prioritet za djelovanje u imaju parlamenti članica, a ne EP.

<sup>87</sup> European Instrument for Democracy and Human Rights, engl.

<sup>88</sup> Evropski parlament dodjeljuje nagradu „Saharov“ od 1988. godine u znak priznanja istaknutim pojedincima, grupama i organizacijama za njihov angažman u domenu ljudskih prava i zaštiti slobode misli. Nagrada je nazvana po Andreju Saharovu, sovjetskom nuklearnom fizičaru, disidentu, borcu za ljudska prava i dobitniku Nobelove nagrade za mir.

## 5.9. EVROPSKI SUD PRAVDE<sup>89</sup>

Evropski sud pravde<sup>90</sup> jedna je od najstarijih institucija EU (osnovan je 1951), a ima i jednu od najvažnijih pozicija u institucionalnoj strukturi EU, jer je, prema članu 19. UEU, „zadužen za davanje tumačenja i osiguravanja primjene (komunitarnog) prava“. Sud je ultimativna supranacionalna institucija EU, a smatra ga se i najučinkovitijim supranacionalnim sudskim tijelom na svijetu (Stone Sweet, 2004, p. 1). U smislu njegovih nadležnosti Sud rješava pravne sporove između vlada država i EU institucija koji se odnose na interpretaciju nadležnosti. Sud je često optuživan za donošenje političkih odluka u korist eurounijskih integracija, a nauštrb država članica (Bache et al., 2016, p. 305). U svojoj dugoj tradiciji i bogatoj jurisprudenciji on je pokazao i veliku spremnost (aktivizam) da zakorači u domen osjetljivih političkih pitanja, ne samo između članica i EU institucija već i između različitih EU institucija, pa se slobodno može reći da je Sud bio značajan faktor u oblikovanju interinstitucionalnih odnosa u EU (Kapsis, 2016, p. 174).

Sud ima *quasi-generalnu* nadležnost za sve politike EU (Keukeleire & Delreux, 2014b, p. 89) što se odnosi na trgovinu, razvojnu politiku, okoliš, prostor slobode, sigurnosti i pravde i sl. Tokom proteklih decenija sudska praksa tretirala je veliki broj slučajeva koji problematiziraju nadležnosti EU u vanjskim akcijama i vanjskim dimenzijama unutrašnjih politika. U slučaju ERTA (22/70) Sud je ustanovio princip koji kaže da je EU ima vanjsku nadležnost za sve za što ima i unutrašnju nadležnost (*in foro interno, in foro externo*), tj. doktrinu implicitnih nadležnosti i princip paralelizma. Mišljenje

<sup>89</sup> European Court of Justice - engl., ECJ skr.

<sup>90</sup> Ugovorom iz Lisabona regulirano je da se Sud pravde EU sastoji od Evropskog suda pravde, Općeg suda i specijaliziranih sudova.

Suda 2/15 preciziralo je novi niz pitanja u oblasti trgovine koja spadaju u isključive nadležnosti EU kad je riječ o sporazumima o slobodnoj trgovini.

Jedina oblast, međutim, u kojoj Sud nema nadležnost jeste ZVSP/ZSOP, što samo potvrđuje posebnu poziciju i politički vrlo osjetljivu narav ZVSP-a kao međuvladinog koncepta. Unatoč činjenici da je EU Ugovorom iz Lisabona dobila pravni personalitet, a vanjskopolitička dimenzija EU totalitet, član 24. eksplicitno navodi da Sud „neće imati nikakvu jurisdikciju nad pitanjima u domenu ZVSP-a i ZSOP-a“. Sud, tako, nema mogućnost da propituje legalnost aktivnosti u kontekstu ZVSP-a, niti može pratiti da li države članice ispunjavaju svoje obaveze u domenu ZVSP-a, da li slijede aktivnosti EU, kao ni da li se na tom planu suzdržavaju od aktivnosti koje su suprotne interesima EU. Vanjska i sigurnosna politika jesu osjetljivo polje djelovanja na kojem su i fleksibilnost i brzina djelovanja, koje bi djelovanje Suda moglo omesti, vrlo bitni faktori, no čini se da je kod članica ipak prevagnuo strah od tzv. „sudskog aktivizma“.

Postoje, međutim, dva izuzetka od ovog pravila, tj. dva slučaja u kojima ECJ ima nadležnost u ZVSP-u:

1. U slučaju potrebe za jednakom zaštitom od uzajamnog ugrožavanja - prema članu 40. UEU Sud ima nadležnost da prati poštovanje principa prema kojem implementacija ZVSP-a ne smije ometati vršenje nadležnosti u drugim oblastima kojima se EU bavi, i obratno. I stvarna i percipirana preklapanja nadležnosti između ZVSP-a i vanjskih dimenzija unutrašnjih politika su brojna, tako da je Sud u značajnoj mjeri uključen u oblikovanje interinstitucionalne dinamike vanjske politike EU,
2. U slučaju propitivanja zakonitosti odluka Vijeća kojima se izriču

sankcije protiv fizičkih ili pravnih lica – prema članu 275. UFEU koje imaju sigurnosnu dimenziju (kao što je npr. zabrana ulaska na teritoriju EU) (Koutrakos, 2018a, 2018b).

Osim toga, Sud je proširio svoje ovlasti na druge kontekste ZVSP-a (Butler, 2017; Eckes, 2016; Koutrakos, 2018a). Prvo, u slučaju C-658/11 (2014) Sud je presudio da ima ovlasti da odlučuje da li su međunarodni sporazumi u sklopu ZVSP-a ispregovarani i zaključeni na način koji je usklađen s formalnim procedurama. Drugo, između ostalog, u mišljenju C-455/14P (2016) nadležnost Suda proširena je na specifične mjere usvojene od strane institucija EU u kontekstu misija i operacija ZVSP-a, kao što su mjere vezane za osoblje ili pravila o budžetu.

## **5.10. OSTALI AKTERI**

Iako je lista glavnih aktera u vanjskoj politici i ovako duga, jako je važno znati da to nisu i jedini akteri koji sudjeluju u vanjskoj politici EU. Kako je rasla i razvijala se vanjskopolitička struktura EU, tako je rastao i broj aktera koji su na različite načine uključeni u ove procese.

Keukeleire i Delreux (Keukeleire & Delreux, 2014b, p. 90) razvrstali su ih u 4 kategorije:

1. EU agencije koje su na različite načine povezane s vanjskom politikom EU, direktno ili indirektno. Neke od njih su: Evropska agencija za odbranu<sup>91</sup> (EDA), Satelitski centar EU<sup>92</sup> (EUSC), Institut za sigurnosne

<sup>91</sup> European Defence Agency – engl. Glavni je akter u industrijskoj i tehnološkoj dimenziji ZSOP-a, sa zadatkom da podrži Vijeće i države članice u jačanju odbrambenih kapaciteta.

<sup>92</sup> European Union Sattelite Centre – engl. Centar se bavi korištenjem i produkcijom informacija dobijenih satelitskim promatranjem Zemlje.

studije EU<sup>93</sup> (EUISS), ali i Frontex<sup>94</sup>, Eurojust<sup>95</sup> i Europol<sup>96</sup>,

2. Akteri koji financiraju projekte van EU – poput Evropske banke za investicije<sup>97</sup> (EIB) i Evropske banke za obnovu i razvoj<sup>98</sup> (EBRD),
3. Akteri koji nisu u vezi sa EU, ali su značajni za implementaciju vanjske politike EU. To mogu biti druge međunarodne organizacije, multilateralni okviri, specijalizirane UN-agencije i programi. Među njih svakako spadaju NATO, OSCE, IMF, UNHCR, UNICEF, UNDP i sl.,
4. Netradicionalni akteri koji dolaze s različitih strana i imaju različite uloge u analizi, ekspertizi, inicijativama ali i provođenju pojedinih aspekata vanjske politike EU. Ovdje govorimo o nevladinim, akademskim, poslovnim, konsultantskim i implementacijskim organizacijama.

Svaka od navedenih kategorija i svaki od aktera pojedinačno zaslužuje posebnu elaboraciju. Ipak, ako treba naći uljeza, tj. identificirati aktera koji se i ne uklapa u kontekst, to bi bili akteri iz četvrte kategorije. Njihovo djelovanje ima različite ciljeve i načine, ali mnogi su od njih postali

<sup>93</sup> European Union Institute for Security Studies – engl. Radi se o think-tanku koji se bavi sigurnosnim aspektima značajnim za vanjsku politiku EU i koji producira mišljenja i prognoze koji se dostavljaju Visokoj predstavnici za VISP.

<sup>94</sup> Frontières extérieures – franc. Evropska agencija za upravljanje operativnom saradnjom na vanjskim granicama EU bavi se sigurnošću vanjskih granica EU. Odgovorna je za koordinaciju aktivnosti nacionalnih graničnih službi u nadzoru vanjske granice EU.

<sup>95</sup> Eurojust je agencija koja podržava pravosudnu koordinaciju i saradnju nacionalnih tijela u borbi protiv terorizma i organiziranog kriminala koji utječu na više država članica.

<sup>96</sup> European Police Office – engl. Radi se o kriminalističkoj obavještajnoj agenciji EU čiji je cilj da poveća efikasnost i saradnju između policijskih organa država članica.

<sup>97</sup> European Investment Bank – engl. Banka osigurava finansijska sredstva za projekte kojima se doprinosi ispunjenju političkih ciljeva unutar i van granica EU. Novac ne uzima iz budžeta EU, već ga posuđuje na tržištima kapitala.

<sup>98</sup> European Bank for Reconstruction and Development – engl. To je prva banka za olakšanje tranzicije država Centralne i Istočne Evrope na tržišnu privredu. Najveći dio sredstava usmjerava se na kredite za privatizaciju.

integralni dio briselske flore i faune zahvaljujući svojoj informiranosti, ekspertizi, pa je razmjena informacija i konsultiranje s njima uobičajeni dio aktivnosti svih EU institucija<sup>99</sup>. Oni ne samo da utječu na oblikovanje politika već često igraju ključnu ulogu u implementaciji projekata i aktivnosti vanjskog djelovanja EU-a (Costa & Müller, 2019; Irrera, 2018; Plank et al., 2021), što otvara sasvim nove dimenzije. Naime, značajan dio aktivnosti koje su pokrenute u okviru geografskih i tematskih finansijskih instrumenata EU-a, kao što su tehnička pomoć, projekti izgradnje kapaciteta ili inicijative za promoviranje demokratije Unija ne može provoditi sama već to zahtijeva angažman drugih organizacija ili agencija. Visokobirokratizirani pristup s kompleksnim postupcima ugovaranja i rigoroznim administrativnim, pravnim i finansijskim zahtjevima pogoduje specijaliziranim zapadnim privatnim ili javno-privatnim akterima. Osim što se veoma često jedne te iste organizacije višekratno ponavljaju kao implementatori, što mora biti predmetom posebnog interesovanja i kontrole, to istovremeno sužava prostor za angažman aktera i organizacija civilnog društva iz partnerskih zemalja. Također, takav način implementacije novac vraća u EU, umjesto da ga plasira u zemljama za koje je namijenjen.

## **5.11. MOGUĆNOSTI I OGRANIČENJA AKTERA**

Vanjskopolitički *hardware* EU postoji i djeluje kao složen multirazinski sistem koji karakterizira intenzivna interakcija između njegovih brojnih

<sup>99</sup> Neke od tih institucija su npr. Centre for European Policy, Centre for European Reform, Institut Clingendael, Carnegie Europe, Institut Egmont, European Council on Foreign Affairs, European Stability Initiative i sl.

elemenata, tj. aktera. Najveći problem nije sam broj aktera, već dualitet u onome što bi trebalo da bude totalitet, tj. ukupnost vanjske politike EU. Dvojni režim u vanjskoj politici odražava se na odvojenost ZVSP-a od ukupnih vanjskih odnosa Unije, složenost i podijeljenost vanjskopolitičke konstrukcije i odlučivanja, a što, u konačnici, negativno utječe na kredibilitet, koherentnost i efikasnost vanjske politike EU.

Akterima koji predstavljaju zemlje članice najčešće se zamjera da svoje odluke uglavnom birokratiziraju i donose po inerciji, a ukoliko pitanja izazivaju politička neslaganja, ovi su akteri fokusirani na iznalaženje kompromisa, tj. ne na iznalaženje optimalnog već onog rješenja koje predstavlja najmanji zajednički sadržilac. Ovakav pristup služi unutarnjim ciljevima Unije, ali je za konkretan vanjskopolitički kontekst često insuficijentan. Primjetna je tendencija jačanja uloge aktera koji predstavljaju samu Uniju, ali njihov angažman i mogućnost realizacije odluka i dalje ovisi o volji članica i njihovoj spremnosti da vanjsku i sigurnosnu politiku prepuste eurounijskom nivou. Lisabonski aranžman kojim su u rukama visokog predstavnika za ViSP objedinjene funkcije visokog predstavnika za ZVSP i komesara za vanjske odnose, uz dodatak nekih funkcija predsjedavanja i vođenje EEAS-a, predstavlja veoma značajan korak u evoluciji vanjskopolitičkog sistema EU i direktan izazov dihotomiji u tom domenu.





## PITANJA ZA RAZMIŠLJANJE

- 1 Koje su glavne institucije uključene u formulaciju i provedbu vanjske politike EU?
- 2 Koji akteri vanjske i odbrambene politike EU predstavljaju i štite interese članica?
- 3 Na koji način institucije predstavljaju i štite interese same Unije?
- 4 Koja je uloga Evropskog vijeća u vanjskoj politici EU?
- 5 Kako visoki predstavnik/ca za vanjsku i sigurnosnu politiku doprinosi formulaciji politike EU?
- 6 Na koji način Evropska služba za vanjsko djelovanje (EEAS) podržava vanjsku politiku EU?
- 7 Kako Evropski parlament utječe na vanjsku politiku EU?
- 8 Na koji se način Vijeće za vanjske poslove koordinira sa nacionalnim vladama u provedbi vanjske politike EU?
- 9 Na koji način institucije EU osiguravaju transparentnost i odgovornost u formulaciji i provedbi vanjske politike?
- 10 Koji su glavni izazovi s kojima se institucije EU suočavaju u donošenju zajedničkih vanjskopolitičkih odluka?
- 11 Koje su glavne prednosti i izazovi postojećeg institucionalnog okvira vanjske politike EU?
- 12 Na koji način i koje konkretno institucionalne reforme mogu poboljšati efikasnost vanjske i odbrambene politike EU?

# 6.

## ZAJEDNIČKA SIGURNOSNA I ODBRAMBENA POLITIKA EU (ZSOP)

### **6.1. Pretpostavke za razumijevanje ZVSP**

#### **6.2. Vojna dimenzija**

6.2.1. Odnos EU i NATO

6.2.2. Trupe i kapaciteti

6.2.3. Komandovanje

#### **6.3. Civilna dimenzija**

### **6.4. Odbrambena industrija i tehnologija**

### **6.5. Neophodnost i brzina promjena**

U prošlim vremenima sigurnosna i odbrambena dimenzija eurounijskih integracija uopće nisu bile dio eurounijskih politika. Inicijalni neuspjeh ratifikacije Ugovora o Evropskoj odbrambenoj zajednici 50-ih godina 20. stoljeća (EDC)<sup>100</sup> i neuspjeh tzv. Fouchetovog plana s početka 60-ih, marginalizirali su ovu oblast. Naravno, zapadnoevropska saradnja u oblasti odbrane uglavnom uglavnom se zasnivala na Sjeveroatlantskom paktu, uz Francusku kao izuzetak u izvjesnoj mjeri. Tek će ratovi na prostoru bivše Jugoslavije potaknuti EU (i to prvenstveno Veliku Britaniju i Francusku) na

<sup>100</sup> European Defence Community, engl.

preispitivanje razmišljanja o ovoj dimenziji odnosa, kao i oslanjanju na SAD. NATO intervencije u Bosni i Hercegovini i na Kosovu, pogodovat će političkom sazrijevanju i makar privremenom i povremenom prevazilaženju tenzija oko nekih od trajnih dilema - evropske integracije nasuprot atlantske solidarnosti te izbora između civilne moći nasuprot vojne sile (Keukeleire & Delreux, 2022). Inkorporiranje oblasti odbrane i sigurnosti u eurounijske integracijske tokove bilo je moguće u trenutku u kojem je uspostavljena intenzivna saradnja i ravnoteža između Francuske i Velike Britanije, između EU-a i Sjedinjenih Američkih Država, kao i između država članica orijentiranih ka EU-u i onih orijentiranih ka NATO-u, između država članica koje su članice NATO-a i onih koje nisu, kao i između civilnih i vojnih tradicija upravljanja krizom.

Međutim, razvoj ove komponente nikako neće teći pravolinijski, jer prethodno navedeni odnosi, kao ni stanje međunarodnih odnosa općenito, nisu statični. Britansko-francuska Deklaracija iz Saint-Maloa, koja je već spomenuta u poglavlju o historijatu vanjske politike EU, označit će novi početak i novi pokušaj razvoja ove dimenzije nazvan Evropska politika sigurnosti i odbrane (ESOP/ESDP).<sup>101</sup> Ugovor iz Lisabona formalizirat će ESDP i preimenovati u Zajedničku politiku sigurnosti i odbrane (ZSOP/CSDP).<sup>102</sup> Od pokretanja svojih prvih misija 2003. godine, EU provela je gotovo četrdeset vojnih operacija i civilnih misija upravljanja krizama u više od dvadeset zemalja, počevši od malih misija monitoringa u Gruziji i Palestinskim teritorijama, preko trening-misija u nekoliko afričkih zemalja sve do sveobuhvatne misije izgradnje vladavine prava na Kosovu i

<sup>101</sup> European Security and Defence Policy, engl.

<sup>102</sup> Common Security and Defence Policy, engl.

velikih pomorskih operacija na Mediteranu i kod somalske obale (Baciu & Doyle, 2019; Blockmans & Koutrakos, 2018; Faleg, 2017; Fiott, 2020; Howorth, 2014; Koivula, 2016; M. E. Smith, 2017; Zyla, 2020). Novi politički i sigurnosni izazovi, prije svega rat u Ukrajini, izazvat će tektonske promjene u ovoj oblasti, najprije u političkoj svijesti onda i u praksi. Najnoviji strateški dokument, ranije spomenuti Strateški kompas iz 2022. godine, odraz je prepoznate potrebe za strateškom autonomijom u uvjetima jasne sigurnosne prijetnje, ali i propitivanja tradicionalnih savezništava. Ono što ohrabruje, svakako je iskazano razumijevanje o potrebi jačanja ukupnih evropskih odbrambenih kapaciteta, ne samo efikasne saradnje u vojnim i civilnim misijama nego i industrijske i tehnološke dimenzije odbrane.

## **6.1. PRETPOSTAVKE ZA RAZUMIJEVANJE ZSOP**

Naziv Zajednička politika sigurnosti i odbrane (CSDP) svojevrsna je zabluda, kao i Zajednička vanjska i sigurnosna politika. „Zajednička“ odbrana i sigurnost ne postoje, a ne postoji čak ni namjera da ovaj segment bude zajednički. Lisabonski ugovor (čl. 42 TEU) o ZSOP-u kaže sljedeće:

„ZSOP će Uniji pružiti operativnu sposobnost koja se oslanja na civilne i vojne resurse. Unija ih može koristiti u misijama izvan Unije radi očuvanja mira, prevencije sukoba i jačanja međunarodne sigurnosti u skladu s načelima Povelje Ujedinjenih naroda. Izvršavanje ovih zadataka vrši se koristeći kapacitete koje pružaju države članice.“

Ova odredba daje nam dva ključa za razumijevanje prirode ZSOP. Prvo,

moguće vojne operacije i civilne misije odnose se na očuvanje mira i prevenciju sukoba izvan teritorije EU-a i nemaju nikakve veze s odbranom teritorije, tj. njenom teritorijalnom sigurnošću. Drugo, EU nema svoje resurse, instrumente i trupe, već se oslanja na kapacitete država članica. ZSOP, nažalost, niti je zajednička niti se direktno odnosi na EU.

Naime, države članice nisu smatrale da je ZSOP okvir za osiguranje (teritorijalne) odbrane EU, jer se većina njih oslanja na NATO kapacitete. To je jasno istaknuto u čl. TEU-a koji navodi da će Unija poštovati "temeljne državne funkcije, uključujući osiguranje teritorijalnog integriteta države, održavanje zakona i reda i zaštitu nacionalne sigurnosti. Nacionalna sigurnost ostaje isključiva odgovornost/nadležnost svake države članice." Naravno, ovo nikako nije u skladu s duhom i konkretnim pozivom Ugovora o ZSOP da "obuhvati postepeno oblikovanje zajedničke odbrambene politike Unije" koja "će dovesti do zajedničke odbrane, kada Evropsko vijeće, jednoglasno, tako odluči" (čl. TEU-a).

Također, to stavlja i znak pitanja na kraju klauzule o međusobnoj pomoći. Naime, ona obavezuje druge države članice da pruže "podršku i pomoć svim raspoloživim sredstvima" ako druga država članica postane žrtva oružane agresije na svojoj teritoriji (čl. TEU-a). Naravno, nigdje nije precizirano šta bi podrška i pomoć značili, ali u svakom slučaju nisu ni blizu onoga što garantira član 5. Sjevernoatlantskog pakta.<sup>103</sup> Države članice nisu željele da ZSOP na bilo koji način konkurira nacionalnoj vanjskoj i sigurnosnoj politici ili NATO-u. To je vrlo jasno postavljeno u odredbi koja precizira da ZSOP „neće ugroziti specifični karakter politike sigurnosti i

<sup>103</sup> Ukratko, napad na jednu članicu Saveza tumačit će se kao napad na Savez.

odbrane određenih država članica, i da će poštovati obaveze određenih država članica, koje vide ostvarenje svoje zajedničke odbrane u Organizaciji Sjevernoatlantskog pakta" (čl. TEU-a). Ovim su definirane granice u kojima se ZSOP mogao kretati – može se razvijati u onoj mjeri u kojoj ga članice ( i SAD) vide neškodljivim, tj. sve dok upotpunjava ili podržava NATO ili nacionalne politike, i/ili, sve dok funkcionira kao koristan instrument za preuzimanje funkcija i misija koje NATO ili nacionalne države članice nisu (ili više nisu) bile voljne ili sposobne ispuniti.

Vrste misija i operacija u kontekstu ZSOP specificirane su u čl. 1. TEU-a. One uključuju "zajedničke operacije razoružavanja, humanitarne i spasilačke zadatke, vojne savjetodavne i zadatke pružanja podrške, prevenciju sukoba i misije očuvanja mira, zadatke borbenih snaga u upravljanju krizama, uključujući stvaranje mira i stabilizaciju nakon sukoba", sve u skladu sa tzv. Petersberškim zadacima. Misije i operacije, također, mogu doprinijeti "borbi protiv terorizma, uključujući podršku trećim zemljama u borbi protiv terorizma na njihovim teritorijama." Međutim, ZSOP nije osmišljen za provođenje velikih ofanzivnih vojnih operacija poput onih u Afganistanu i Iraku početkom 2000-ih ili čak kratkoročnih vojnih ofanziva poput one u Libiji 2011. godine.

Prethodno je rečeno da ZSOP nije nikakva „zajednička“ politika. EU ne posjeduje "zajedničke" kapacitete (osoblje i opremu) i mora se oslanjati na resurse država članica, koje one mogu, ali i ne moraju, staviti na raspolaganje. Sudjelovanje je dobrovoljno. Uz to, u ZSOP postoji i tzv.

,opt-out, mogućnost, tj. isključenje koju je koristila Danska jer se nije slagala sa razvojem ZSOP<sup>104</sup> (*Protocol (No 22) on the Position of Denmark*, 2012). Također, mora se imati u vidu činjenica da stepen opredijeljenosti za zajedničke akcije i izgradnju kapaciteta među članicama varira, kao i njihovi individualni vojni kapaciteti (Meijer & Wyss, 2018). To objašnjava zašto su diferencijacija, specijalizacija i podjela rada, zapravo, glavne karakteristike ZSOP.

Takvo činjenično stanje prepoznato je i u Ugovoru koji predviđa nekoliko opcija za provođenje ZSOP-a bez sudjelovanja svih država članica (Howorth, 2019).

1. Prilikom odlučivanja o misiji ili operaciji ZSOP, Vijeće može povjeriti implementaciju zadatka grupi država članica koje su voljne i imaju potrebne sposobnosti za takav zadatak. Te države članice, u saradnji s visokim predstavnikom za ViSP, mogu se međusobno dogovoriti o upravljanju tim zadatkom (čl. 44. TEU-a).
2. Druga opcija otvara mogućnost, iako pod strogim uvjetima, pojačane saradnje između najmanje devet država članica (čl. 20. TEU). Ona se primjenjuje u svim nadležnostima koje EU dijeli sa članicama i nije vezana samo za ZSOP.
3. Treća opcija je uspostavljanje stalne strukturirane saradnje<sup>105</sup> (PESCO) između država članica čije vojne sposobnosti ispunjavaju više kriterija i koje su preuzele obaveze jedna prema drugoj u ovoj oblasti s ciljem najzahtjevnijih misija (čl. 42(6) i 46. TEU).

<sup>104</sup> Nakon referenduma provedenog u junu 2022. godine, u sjeni ruske agresije na Ukrajinu, Danska je odustala od 30 godina primjene opcije isključenja i pridružila se naporima u izgradnji zajedničke odbrambene i sigurnosne politike. Isključenje je podrazumijevalo da Danska nije sudjelovala u razgovorima o odbrambenoj politici, njenom razvoju, izgradnji vojnih kapaciteta, niti zajedničkim vojnim operacijama EU.

<sup>105</sup> Permanent Structured Cooperation, engl.

4. U skladu s odredbama o Evropskoj agenciji za odbranu (EDA), moguće je formiranje specifičnih grupa unutar Agencije, što podrazumijeva okupljanje članica uključenih u zajedničke projekte (čl. 45(2) TEU-a).

Prva i druga opcija još uvijek nisu korištene u domenu ZSOP, ali druge dvije mogućnosti za diferencijaciju kroz PESCO i projekti EDA-e, jesu. Na izvjestan način Brexit je olakšao ovu saradnju jer je, nakon izlaska glavnog oponenta produbljenoj saradnji u ovoj oblasti, prepoznat imperativ saradnje u izmijenjenim međunarodnim okolnostima.

Stalna strukturirana saradnja (PESCO) uspostavljena je 2017. godine na osnovu čl. 42(6) i 46. TEU-a, s dvadeset i pet država članica koje su se prijavile - sve države članice osim Danske i Malte (i Velike Britanije u to vrijeme) (Biscop, 2020; Sweeney & Winn, 2020). PESCO ostavlja i mogućnost poziva za sudjelovanje trećim zemljama. Sekretarijat PESCO-a je u nadležnosti visokog predstavnika, a pokrivaju ga EDA i EEAS-a (uključujući EUMS). Već tri godine nakon njegovog pokretanja, uspostavljeno je oko pedeset specifičnih projekata za saradnju, uključujući obuku i objekte; kopnene, vazdušne i pomorske sisteme; *cyber* i svemir - uključujući, npr., razvoj Evropskog MALE RPAS-a (ili Eurodrona), protiv-mehanizama za bespilotne letjelice, timove brze *cyber* reakcije i operativnu jezgru EUFOR kriznog odgovora (EUFOR CROC<sup>106</sup>). Države članice koje učestvuju u PESCO-u ne moraju biti uključene u sve projekte, što rezultira mrežom diferenciranih nivoa saradnje (Blockmans & Crosson, 2019; Council of the EU, 2018, 2020). PESCO projekti imali su osigurano sufinansiranje iz EU budžeta, posredstvom Evropskog fonda za odbranu (EDF).

<sup>106</sup> EUFOR Crisis Response Operation Core, engl



Pokretanje PESCO-a bio je pozitivan signal da države članice žele uspostaviti daljnje sposobnosti i saradnju u sigurnosti i odbrani, usprkos postojećim razlikama u nacionalnim prioritetima i kapacitetima.

Iako je sudjelovanje potpuno dobrovoljno, kada se država članica prijavi za PESCO projekt, obaveze koje preuzima postaju pravno obavezujuće. To je svojevrsni prekid s volontarističkim pristupom obavezama u sigurnosti i odbrani kakav je dominirao ranijim godinama, iako je PESCO tek na pola puta dostizanja zacrtanih ciljeva (Biscop, 2020; Børaud-Sudreau, 2020b).

Diferencijacija, specijalizacija i kooperacija (saradnja) između ograničenog broja država članica koje su se paralelno razvile u različitim formama izvan formalnog EU konteksta, omogućile su veću fleksibilnost i fokus na operativne aktivnosti. Iako su se ovi oblici saradnje realizirali izvan okvira EU-a, indirektno su utjecali na ZSOP, olakšavajući i unapređujući saradnju između država članica. Jedan od primjera je Eurokorpus, multinacionalna, visoko mobilna komandna struktura koju su osnovale Francuska, Njemačka, Španija, Belgija i Luksemburg. Eurokorpus već je bio stavljen u funkciju u svrhu komande EU misijama obuke u Maliju i Centralnoafričkoj Republici i kao rezervna snaga za EU Bataljonsku snagu za NATO Snage za odgovor. Drugi primjeri uključuju Evropsku pomorsku silu (s Francuskom, Italijom, Portugalom i Španijom) i Evropsku zračnu transportnu komandu (s Francuskom, Njemačkom, Italijom, Španijom, Nizozemskom, Belgijom i Luksemburgom).

Jedna od recentnijih inicijativa je Evropska intervencijska inicijativa (EI2), koju je Francuska predložila izvan konteksta EU-a, a kao način adresiranja slabosti identificiranih u prethodnim inicijativama (poput borbenih grupa). EI2

okupila je dvanaest država članica EU-a (uključujući Dansku, ali ne i zemlje Centralne i Istočne Evrope, s izuzetkom Estonije) te Norvešku i Veliku Britaniju. Ovo je bila i politički vrlo važna gesta u postbrevit periodu. Sada, međutim, nije jasno da li će ovaj čisto međuvladin format saradnje omogućiti evropskim zemljama da reaguju brže i efikasnije na nove izbijajuće krizne situacije (Sweeney & Winn, 2020; Zandee & Kruijver, 2019).

## **6.2. VOJNI ASPEKTI**

### **6.2.1. Odnos EU i NATO-a**

Francusko-britanska Deklaracija iz Saint Maloa iz decembra 1998. godine označila je prvi veliki korak ka ZSOP-u. Proizvod konkretnog geopolitičkog konteksta tog vremena "Zajednička deklaracija o evropskoj odbrani" bila je kompromis između dva suprotstavljena stava o evropskoj sigurnosti. Francuska je tradicionalno promovirala ideju o evropskim vojnim kapacitetima neovisnim od Sjedinjenih Američkih Država i NATO-a. Ovaj stav bio je suprotstavljen stavu SAD-a koji se kroz NATO etablirao kao temeljni oslonac evropske sigurnosti. To što su SAD i Francuska uspjele prevazići višedecenijski jaz omogućilo je nove pravce djelovanja. Također, tada je izraženo i očekivanje da će EU "doprinositi vitalnosti modernizovanog Atlantskog saveza, koji je osnova kolektivne odbrane svojih članica" (Rutten, 2001). Ovaj, naizgled, jednostavan i logičan dogovor otvorio je put formalnom usvajanju cilja uspostavljanja ZSOP. Kako je ranije spomenuto (poglavlje 4), na Evropskom vijeću u Kelnu (1999) usvojeni su zaključci koji će slijediti duh i sadržaj Deklaracije iz Saint Maloa.

Sa svoje strane, SAD podržale su ideju uz neke jasne uvjete postavljene radi primarne zaštite NATO-a. Ti zahtjevi sažeti su u izbjegavanje famozna „3D“<sup>107</sup>:

1. izbjeći odvajanje ZSOP od NATO-a,
2. izbjeći dupliranje kapaciteta,
3. izbjeći diskriminaciju članica NATO-a koje nisu u EU.

Konačni dogovor, na osnovu ovih principa, regulira odnose između EU i NATO-a u upravljanju krizama i naziva se "Berlin Plus" aranžmanima. Prema njima, EU može provesti operaciju izvan NATO okvira, a da, pritom, koristi NATO resurse i kapacitete. NATO, sa svoje strane, garantira Uniji pristup kapacitetima za planiranje, a EU može koristiti NATO-ovu evropsku komandu za vođenje svojih operacija te zatražiti aktiviranje NATO resursa.

Berlin Plus je imao i političku i pragmatičnu dimenziju. I simbolično i praktično, institucionalizirana je saradnja NATO-a i EU, s jedne strane, dok je, s druge strane osigurano korištenje resursa za zahtjevne vojne operacije koje Evropljani nisu posjedovali. Međutim, Berlin Plus nije riješio sve probleme između EU-a i NATO-a. Specifičan položaj Francuske u NATO-u, te višedecenijski spor između Turske i Kipra ostavit će određene nedoumice. Donošenje proatlantske francuske strategije i povratak u NATO komandu 2009. godine uveliko će pomoći daljoj saradnji dvije organizacije u sigurnosti i odbrani (Ostermann, 2019).

<sup>107</sup> Na engleskom jeziku to je: 1. no decoupling; 2. no duplication; 3. no discrimination.

Ova pitanja bit će posebno aktuelna tokom mandata američkog predsjednika Donalda Trumpa, čiji su stavovi prema NATO-u i EU potresli temelje savezništva na kojem počiva Pakt, kao i transatlantski odnosi općenito (S. J. Smith et al., 2019). U međuvremenu Brexit i odsustvo britanskog veta omogućili su povećanu integraciju u pitanjima odbrane putem ZSOP-a ali i potrebu za produblivanjem odnosa između EU i NATO-a kako bi se Velika Britanija zadržala u statusu bliskog saveznika (Kienzle & Hallams, 2017; Sweeney & Winn, 2020).

Odnosi EU i NATO-a doživjeli su više različitih faza u relativno kratkom periodu (Blockmans et al., 2019; Lindstrom & Tardy, 2019; Ojanen, 2018; S. J. Smith et al., 2019; Soare, 2020; Thiel, 2021; Zyla, 2020). Zaobilazeći pitanje formalnih odnosa EU i NATO-a, generalni sekretar NATO-a, predsjednik Evropskog vijeća i predsjednik Evropske komisije potpisali su 2016. godine Zajedničku deklaraciju čiji je cilj bio davanje novog impulsa i sadržaja strateškom partnerstvu EU i NATO-a. Deklaracija definira nekoliko oblasti saradnje, uključujući operativnu saradnju u pomorskim operacijama, hibridne prijetnje i *cyber* sigurnost, odbrambene kapacitete i industriju te istraživanje (NATO, 2016). Ovo je bio početak pragmatičnog intenziviranja koordinacije EU i NATO-a, uključujući identificiranje velikog broja akcija, razgovore na visokom nivou i međusobne pozive na relevantne ministarske sastanke (EEAS, 2020).

### **6.2.2. Trupe i kapaciteti**

Implementacija Zajedničke sigurnosne i odbrambene politike EU i operacija pod njenim okriljem ovise o kapacitetima koje su Uniji ustupile članice (član

TEU). EU nema sopstvene, tj. "zajedničke" vojnike ili opremu. Sa otprilike 1 milion vojnika i budžetom od gotovo milijardu eura za odbranu, angažiranje vojnika i vojnih kapaciteta potrebnih za prilično ograničene zadatke ZSOP-a izgledalo je kao relativno lak zadatak za EU članice. U stvarnosti, to se pokazalo znatno složenijim, jer su njihove vojne snage samo djelimično prilagođene novim sigurnosnim izazovima. Neodgovarajuća vojna oprema i nedostatak političke volje članica da angažiraju vojnike pod EU zastavom osnovne su prepreke efikasnijem korištenju snaga. Nakon ambicioznog, ali neuspjelog pokušaja s početka 2000-ih godina da se generiraju vojne snage od 60.000 do 100.000 osoba (Helsinški Headline Goal), EU je 2007. godine uvela skromniji koncept borbenih grupa - EU Battlegroup (EUBG), kako bi razvila kapacitete za brzi vojni odgovor. Cilj je bio da EU može istovremeno rasporediti dvije borbene grupe od najmanje 1.500 vojnika, koje mogu formirati pojedinačna država ili grupa država. Kao primjer, dvije su EU borbene grupe bile u pripravnosti u drugom dijelu 2021. godine: jedna koju je predvodila Njemačka (i uključivala osam drugih država članica), te italijansko-španska amfibijska borbena grupa. Iako su borbene grupe postigle punu operativnu sposobnost još 2007. godine, do 2021. godine nisu bile angažirane u konkretnim kriznim situacijama. Ovo samo pojačava sumnje u njihove operativne sposobnosti u stvarnim sukobima, razlike u strateškim kulturama, probleme finansiranja i, posebno, zavisnost od političke volje članica da angažiraju svoju borbenu grupu. U nekoliko su se navrata članice usprotivile upotrebi svojih borbenih grupa (i riziku gubitka života vojnika), jer nisu smatrale predložene ZSOP operacije bitnim za sopstvene vanjskopolitičke interese. Budućnost operacija borbenih grupa u ZSOP nije jasna, tim više što su prisutne i neke druge inicijative u ovoj

oblasti, poput EUFOR CROC unutar PESCO-a koji predvodi Njemačka i ranije pomenutog francuskog E12 koji pravazilazi EU okvire (Sweeney & Winn, 2020).

Sumnje u pogledu borbenih grupa nisu spriječile EU i njene države članice da angažiraju vojne snage. To je realizirano na tri načina: evropeizacijom NATO snaga, vojnim operacijama ZSOP-a, te saradnjom s drugim međunarodnim organizacijama u čijim su operacijama sudjelovali vojnici iz EU (NATO, UN) (Fahron-Hussey, 2019; Karlsrud & Reykers, 2019). U svakom slučaju, države članice EU ostale su vjerne osnovnom principu ZSOP-a – evropski vojni kapaciteti ne realiziraju se stvaranjem stalnih evropskih snaga, već se temelje na dobrovoljnom i privremenom doprinosu članica.

Inicijalno, evropeizacija NATO snaga desila se na Zapadnom Balkanu, gdje su vojnici iz evropskih zemalja zamijenili svoje NATO oznake za EU oznake. NATO misija "Allied Harmony" u Sjevernoj Makedoniji 2003. godine zamijenjena je ZSOP operacijom "Concordia". Godinu dana kasnije EUFOR Althea zamijenio je NATO-ov SFOR u Bosni i Hercegovini.

Dalje, ZSOP operacije pokretane su često na inicijativu jedne ili više država članica i/ili visokog predstavnika/ce za ViSP, a u skladu s evropskim obavezama prema ili na zahtjev drugih međunarodnih organizacija kao što su UN, NATO ili Afrička unija. Nakon što se na Vijeću donese jednoglasna odluka o pokretanju ZSOP operacije, svaka članica odlučuje da li će i kako doprinijeti operaciji. To je rezultiralo činjenicom da sve ZSOP operacije imaju različite konfiguracije učestvujućih i doprinosećih država članica. Glavna prednost ovog pristupa jeste fleksibilnost i saradnja odozdo prema gore, pri čemu su uključene države članice posvećene i kapacitirane da pruže

relevantan doprinos. Nedostaci se odnose na opetovane probleme generiranja snaga, koordinacije, finansiranja i, shodno tome, dijeljenja tereta (budući da većinu troškova plaćaju učesnice, a ne EU budžet). Sasvim je jasno da je doprinos članica nejednak i neuravnotežen.

Treće, države članice EU mogu se angažirati u vojnim operacijama izvan okvira ZSOP-a, stavljanjem trupa na raspolaganje UN-u, NATO-u ili koalicijama voljnih država. U nekim slučajevima ovi angažmani razmatrani su u okviru EU, ali nisu rezultirali ZSOP operacijama. Primjerice Francuska i Velika Britanija 2011. godine preuzele su vodeću ulogu u pokretanju i provođenju vojne kampanje protiv Gadafijevog režima u Libiji, formirajući koaliciju voljnih, pri čemu je NATO proveo punu operaciju. Opredjeljivanje za drugačije postavke vrlo često odražava probleme nepostojanja kapaciteta ili političke nesuglasice između članica. Međutim, ovaj izbor može proizaći i iz razumijevanja da su UN ili NATO operacije poželjne zbog njihove operativne ekspertize i vojnih sposobnosti, mogućnosti uključivanja drugih zemalja ili njihovog većeg međunarodnog legitimiteta. Koalicije voljnih posebno mogu doći do izražaja kada ih grupa država spremnih i kapacitiranih za vojnu akciju prepozna kao jedini način da se brzo i fleksibilno djeluje. Francuske vojne akcije u Maliju 2013. godine pokazale su da su moguće i druge varijante. Suočavajući se s nespremnošću drugih država članica da pokrenu vojnu ZSOP misiju, Francuska je pokrenula vojne operacije zajedno s afričkim zemljama, kako bi zaustavila i odbacila džihadističke grupe. Međutim, iza linije fronta, bilateralnu vojnu logističku podršku Francuskoj pružilo je nekoliko država članica EU (i SAD), dok je EU pružila finansijsku podršku operaciji putem Afričkog fonda za mir (od 2021. godine transformiranog u Evropski fond za mir) i pokrenula Misiju za obuku

EU (EUTM Mali) kako bi pomogla poboljšanju vojnih kapaciteta oružanih snaga Malija. Iako je većina članica prepoznala potrebu za vojnom intervencijom u Maliju, činjenica da nisu željele da sudjeluju u neposrednoj vojnoj operaciji, testira smisao ZSOP. Sudjelovanje u vojnim operacijama upravljanja krizom ne zahtijeva samo vojno osoblje već i logistiku. Pokretanjem ZSOP-a EU je započela dugotrajan proces identificiranja slabosti, definiranja zajedničkih ciljeva i jačanja vojnih kapaciteta. Intervencija u Libiji 2011. godine otkrila je manjkavosti odbrambenih politika evropskih zemalja, uključujući angažirane Francusku i Veliku Britaniju. Operacija je pokazala da su evropske zemlje sposobne unutar određenih granica da efikasno izvršavaju ozbiljne vojne operacije i preuzimaju vodeće uloge, ali i da im nedostaju vojno-obavještajna, nadzorna i izviđačka sredstva, pametni projektili, kapaciteti za punjenje u zraku i transportne sposobnosti. SAD morale su pokriti nekoliko ključnih aspekata, upravljati iz pozadine i popuniti praznine kako bi osigurale pozitivan ishod operacije.

Od 2008. godine Evropska odbrambena agencija redovno ažurira Planove razvoja kapaciteta (CDP<sup>108</sup>) s preporukama za države članice o njihovim vojnim sposobnostima. Glavni prioriteti uključuju obavještajni nadzor i izviđanje, *cyber* odbranu, strateški i taktički transport. Praksa planiranja razvoja kapaciteta ima za cilj povećanje koherentnosti u odbrambenom planiranju članica i podsticanje evropske saradnje, a ne stvaranje supranacionalnog alata. I u ovom segmentu međuvladin pristup smatra se jednim od razloga za spor napredak u izgradnji kapaciteta. Do pokretanja Evropskog fonda za odbranu, glavni način razvoja kapaciteta zasnivao se na dobrovoljnim doprinosima i mjerama država članica, kao i na

<sup>108</sup> Capacity Development Plan - engl.



inicijativama saradnje odozdo prema gore. To se smatra i glavnim nedostatkom Koordinirane godišnje revizije odbrane (CARD<sup>109</sup>), mehanizma koji je kreiran 2017–18. s ciljem da doprinese razvoju bolje razvijenih, sposobnijih, interoperabilnijih vojnih kapaciteta. Ovaj zajednički mehanizam praćenja identificira mogućnosti za saradnju i pruža informacije potrebne pri izradi nacionalnih planova odbrane i razvoja kapaciteta. Međutim, njegova isključivo dobrovoljna osnova izaziva sumnje u postojanje stvarne dodatne vrijednosti (Zandee, 2020).

### **6.2.3. Komandovanje**

Da bi Zajednička sigurnosna i odbrambena politika bila operativna, pored vojnih kapaciteta (vojno osoblje i oprema), potrebne su joj i jasan institucionalni okvir i linija komandovanja. Na političkom nivou, Vojni komitet EU (EUMC) koji se nalazi unutar strukture Vijeća, i Vojni štab EU (EUMS) koji se nalazi unutar EEAS-a, pružaju potrebnu ekspertizu tokom vojno-strateškog planiranja. Njihov zadatak jeste priprema detaljnih političkih opcija i odluka o operacijama ZSOP koje treba usvojiti od strane COPS-a i Vijeća.

Na operativnom nivou, postoje tri moguće opcije za provođenje vojne operacije ZSOP-a:

1. Berlin Plus aranžman omogućava korištenje SHAPE<sup>110</sup>-a (Vrhovni štab savezničkih snaga Evrope), NATO-ovog Operativnog štaba koji se nalazi u Belgiji, pri čemu je NATO-ov zamjenik SACEUR-a<sup>111</sup> (vrhovni savezni komandant Evrope) komandant

<sup>109</sup> Coordinated Annual Revision of Defense – engl.

<sup>110</sup> Supreme Headquarters Allied Powers Europe, engl.

<sup>111</sup> Supreme Allied Commander Europe, engl.

operacije. Ova opcija korištena je samo u slučajevima dvije operacije na Zapadnom Balkanu koje je EU preuzela od NATO-a tokom 2010-ih: operacija Concordia u Sjevernoj Makedoniji i operacija Althea u Bosni i Hercegovini.

2. Druga opcija omogućava više „autonomnih“ operacija ZSOP-a i podrazumijeva korištenje objekata koje pružaju Operativni štabovi (OH) država članica. Operativni štabovi se „multinacionaliziraju“ za EU operaciju uključivanjem vojnog osoblja iz drugih država članica i EEAS-a. U ovom slučaju komandant operacije dolazi iz države koja pruža glavni štab. Ova opcija je odabrana za operaciju Artemis u DR Kongu i EUFOR Čad (francuski štab), EUFOR DRC (njemački štab), EU NAVFOR Atalanta (španski štab) i EU NAVFOR MED Sophia i Irini (italijanski štab). Problem s ovom opcijom jeste u tome što države članice EU ne žele uvijek staviti svoje OH na raspolaganje Uniji. Nekad je to zbog troškova koje ne mogu podnijeti, a nekad i zbog činjenice da ciljevi konkretne ZSOP nisu kompatibilni s vanjskom politikom te države.

3. Kapacitet za vojno planiranje i provođenje EU (MPCC) koji je dio EEAS-a, predstavlja treću opciju. Osnovan 2017. godine MPCC postao je prvi „evropski“ ili „integrirani“ vojni operativni štab - što je ranije bilo nemoguće, posebno zbog dugotrajnog protivljenja SAD-a. MPCC je komplementaran drugim dvjema opcijama, jer je njegov glavni cilj da pomogne Uniji da brže i efikasnije reagira u ne-izvršnim vojnim operacijama (kao što su Misije EU za obuku ili promatračke misije). Uz to, podrazumijeva se da MPCC ima sposobnost planiranja i provođenja jedne izvršne vojne operacije veličine EU borbene grupe (EEAS, 2018).

MPCC je korišten 2020. godine za misije u Maliju, Somaliji i Centralnoafričkoj Republici. Usprkos nedostatku osoblja i resursa, te izostanku jasnih ciljeva i uloge na početku, MPCC je zaista olakšao protok informacija s terena do Brisela (Reykers, 2019).

### **6.3. CIVILNA DIMENZIJA**

Uz vojnu ZSOP obuhvata i civilnu dimenziju čiji je cilj angažman civilnih (ne-vojnih) aktera koji doprinose sigurnosti, poput policijskih službenika, sudija i stručnjaka u širokom spektru civilnih zadataka upravljanja krizama. Za tradicionalno neutralne države EU, kao što su to decenijama bile Švedska i Finska<sup>112</sup>, razvoj civilnih sposobnosti upravljanja krizama bio je nužan dodatak razvoju vojnih sposobnosti. Uspjeli su uvjeriti druge članice u valjanost svog pristupa, jer je iskustvo na Zapadnom Balkanu pokazalo da je za dugoročnu stabilizaciju potrebno uložiti i dodatne napore (Edmunds & Juncos, 2020, pp. 77–78).

Civilna dimenzija ZSOP-a pokrenuta je na Evropskom vijeću u Feiri u junu 2000. godine, pri čemu su definirana četiri prioritetna područja za razvoj civilnih sposobnosti: policija, jačanje vladavine prava, civilna uprava i civilna zaštita. Kasnije su dodana još dva prioriteta: razvoj kapaciteta nadzora i općenita podrška specijalnim predstavnicima (poput stručnjaka za posredovanje). Države članice obavezale su se da će stvoriti fond policijskih službenika, sudija, tužitelja i stručnjaka za civilnu upravu, kao i timove za procjenu i intervenciju za brzo raspoređivanje.

<sup>112</sup> Nakon ruske agresije na Ukrajinu, obje države dramatično su promijenile odbrambenu politiku i opredijele se za članstvo u NATO-u. Finska je postala članica NATO-a u aprilu 2023. godine, a Švedska u martu 2024. godine.

Razvoj ove komponente tekao je dosta brzo. Do januara 2003. godine EU je preuzela međunarodnu policijsku misiju u Bosni i Hercegovini od UN-a i od tada je provela preko dvadeset civilnih misija u širokom spektru aktivnosti upravljanja krizama i održavanja mira. Općenito ove misije raspoređuju relativno mali broj osoblja (između 50 i 350). Jedini izuzetak je velika EULEX misija na Kosovu koja je u jednom trenutku imala 1.650 ljudi.

Prošireni spektar aktivnosti odražava se u brojnim skraćenicama koji se koriste za ZSOP misije, uključujući misije u oblasti reforme sektora sigurnosti (EUSEC), policije, pravde i vladavine prava (EUPOL, EUJUST, EULEX), izgradnje lokalnih kapaciteta (EUCAP), pomoći na granici (EUBAM), nadzora (EUMM) i savjetodavnih misija (EUAM). Akronimi, također, skrivaju širi spektar zadataka uključujući borbu protiv organiziranog kriminala, suočavanje s ilegalnom imigracijom i protivterorističke aktivnosti, koji često povezuju unutarnje i vanjske komponente sigurnosti te utječu na unutarnju sigurnost Evrope (Juncos, 2020, pp. 77–78).

Porast broja civilnih misija CSDP-a bio je značajan s obzirom da je ZSOP prvobitno uspostavljen uglavnom za vojne operacije, a institucionalna infrastruktura za donošenje odluka i provođenje civilnih misija nije bila dovoljno razvijena. Ipak, napredak nije tekao pravolinijski (Juncos, 2018; M. E. Smith, 2017). Petnaest civilnih misija pokrenuto je u prvih pet godina (uključujući ambicioznu misiju EULEX Kosovo), a drugi set misija pokrenut je u periodu od 2012. do 2015. godine (s fokusom na izgradnju lokalnih kapaciteta). Međutim, do 2020. godine pokrenute su samo dvije nove civilne misije, iako je zbog narasle nestabilnosti u vanjskom okruženju EU-a bilo za očekivati da će njihov broj dalje porasti.

Relativni zastoj u broju civilnih misija djelomično je rezultat kvantitativnih i kvalitativnih nedostataka koji, kao i u slučaju vojne dimenzije, i dalje pogađaju civilnu dimenziju CSDP-a. Iako su poduzeti koraci za prevazilaženje problema u angažiranju i raspoređivanju, ubrzanju donošenja odluka i rješavanju ograničavajućih pravila o budžetu, prepreke i dalje postoje. Države članice često ne žele angažirati osoblje za misije prije njihovog pokretanja, što otežava pronalaženje stručnjaka za misije.

Iako su civilne misije postale svojevrsni zaštitni znak ZSOP, te se prepoznaju kao dodatna vrijednost EU-a u odnosu na druge međunarodne organizacije, civilna dimenzija ZSOP-a zaostaje u smislu osoblja i podrške misijama (Dijkstra et al., 2019; Juncos, 2018, 2020).

Razvoj i raspoređivanje civilnih kapaciteta nose sa sobom poseban set izazova u smislu koherentnosti i koordinacije. Civilno upravljanje krizama implicira širi set nacionalnih aktera u okviru vanjske politike. Ministarstva vanjskih ili obrambenih poslova, ministarstva unutarnjih poslova, pravosuđa, policije i drugi uključeni su, svaki sa svojom birokratijom, procedurama, organizacionim i birokratskim kulturama. Uspostavljanje i raspoređivanje civilnih kapaciteta ne može se tretirati na isti način kao vojna komponenta, iz dva razloga. Prvo, postoje poteškoće u izmještanju civilnih stručnjaka iz njihovih sredina. Dok je rad u inozemstvu relativno normalan za vojnike, izmještanje sudija ili policajaca složenije je i skuplje. Drugo, vlade mogu biti prilično nespремne da doprinesu određenim resursima, posebno u onim slučajevima u kojima im i samim nedostaju ti isti resursi na domaćem planu, što je pogotovo došlo do izražaja s porastom prijetnji unutarnjoj sigurnosti članica.

Da bi operacionalizirala i vodila civilno upravljanje krizama, EU je razvila strukture na političkom i operativnom nivou. Unutar strukture Vijeća, Komitet za civilne aspekte upravljanja krizama (CIVCOM) pruža informacije, daje savjete COPS-u i COREPER-u, te osigurava praćenje u vezi sa civilnim kapacitetima za upravljanje krizama i misijama. Na operativnom nivou i unutar EEAS-a, CPCC je tačka za planiranje, raspoređivanje, provođenje i pregled civilnih misija ZSOP-a, služeći tako kao civilni pandan MPCC-u.

U institucionalnom smislu civilna strana ZSOP-a značajno je manja od svoje vojne komponente. Dok u EUMS-u ima preko 200 ljudi i do 60 u MPCC-u, samo 80 ljudi radi u CPCC-u (EEAS, 2022). Uz MPCC, kako je pojašnjeno ranije, vojna dimenzija ima mogućnost korištenja NATO-a ili nacionalnih štabova za planiranje i operativnu kontrolu, dok osoblje EU-a koje radi na civilnim misijama nema potencijalnu podršku vanjskih aktera za planiranje. Različiti pristupi i različite institucionalne postavke civilnih i vojnih dimenzija EU-a stvaraju i dodatne izazove u domenu civilno-vojne koordinacije (Hynek, 2011; Norheim-Martinsen, 2010).

Civilne kapacitete za upravljanje krizama ne treba, ni u kom slučaju, posmatrati izdvojeno. Misije i operacije ZSOP-a obično su raspoređene uz druge instrumente upravljanja krizama iz vanjskog alata EU-a, kao što su, npr., oni financirani kroz Instrument za susjedstvo, razvoj i međunarodnu saradnju (NDICI<sup>113</sup>). Ovi instrumenti potencijalno su komplementarni i preklapaju se, što može dodatno ojačati kapacitet EU-a za upravljanje krizama. Međutim, ponekad mogu dovesti do sukoba nadležnosti, što može rezultirati narušavanjem koherentnost i efikasnost

<sup>113</sup> Neighbourhood Development and International Cooperation Instrument, engl.

politike EU-a. Tek kada se razni instrumenti i inicijative sagledaju u jedinstvenom kontekstu, moguće je razumjeti razvoj i institucionalizaciju višedimenzionalne politike EU-a za upravljanje krizama.

Ipak, postojeća ograničenja za raspoređivanje civilnih misija ZSOP i pogoršanje sigurnosne situacije u strateškom okruženju EU-a, navela su Vijeće da 2018. godine usvoji Kompakt za civilni dio ZSOP, koji ima za cilj napraviti kvalitativni i kvantitativni skok naprijed u civilnoj ZSOP do 2023. godine. Tako kako je zamišljen, Kompakt predstavlja ambiciozan iskorak u političkom smislu. Ipak, ostaje pitanje da li EU može prevladati glavne prepreke koje proizlaze iz institucionalnih postavki, te da li će i na koji način države članice angažirati resurse koje u prošlosti nisu htjele ili mogle staviti na raspolaganje (Bergmann & Müller, 2021; Dijsktra et al., 2019; Juncos, 2020; Pirozzi, 2018).

S obzirom da je saradnja u oblasti evropske sigurnosti i odbrane bila na ledu tokom nekoliko decenija, ukupni broj civilnih i vojnih misija EU zapravo je popriličan. Od 2003. godine pokrenuto je više od 40 misija širom Evrope, Afrike i Bliskog istoka. Trenutno se odvija 13 civilnih, 8 vojnih i jedna kombinirana civilno-vojna misija, u kojima je angažirano 3.500 vojnika i 2.000 civila (*Missions and Operations* | EEAS, 2023). Karakteristike ovih misija dramatično su različite, počevši od dužine mandata, što varira od svega nekoliko mjeseci do preko petnaest godina, do osoblja čiji se broj može kretati od jedva desetak savjetnika do nekoliko hiljada vojnika (*Missions and Operations* | EEAS, 2023). Također, operacije se provode u nekoliko različitih regiona: Zapadni Balkan, Istočna Evropa i Kavkaz, Bliski Istok, subsaharska Afrika i Azija. Važno je reći da u smislu kontinuiteta, broja i obima misija i operacija, Zapadni Balkan i Afrika zauzimaju

centralno mjesto.

U ovoj knjizi nema prostora za pojedinačne analize svake od misija, no radi boljeg razumijevanja konteksta i načina njihovog odvijanja, moguće je osloniti se na dosad identificirana ključna pitanja u vezi s njima, čime su se bavili mnogi autori (Biscop & Whitman, 2013; Blockmans et al., 2010; Ejodus & Juncos, 2017; Fiott, 2018; Nováky, 2018; Palm & Crum, 2019; Popuu, 2020a; M. E. Smith, 2017).

### **Prvo pitanje odnosi se na vojnu i civilnu prirodu misija i operacija**

**ZSOP-a.** Kako se misija ili operacija može definirati unutar spektra zadataka identificiranih u području vojnog i civilnog upravljanja krizama? Misije i operacije ZSOP-a obuhvatile su širok spektar zadataka, uključujući vojne operacije, vojne misije obuke, vojne i civilne savjetodavne misije te civilne zadatke upravljanja krizama, koji variraju od reforme sektora sigurnosti i podrške vladavini prava do nadzora, pomoći na granici i izgradnje kapaciteta. Prvobitno, većina operacija i misija provedena je u uvjetima kriza niskog intenziteta i niskog rizika. Oružana moć borbenih snaga tako je bila izuzetak, a ne pravilo. Ipak, slučaj poput Operacije Atalanta<sup>114</sup> s mandatom da izvede i kopnene vojne udare protiv piratskih baza, pokazuje da je za EU i to moguće.

Od 2010-ih godina, misije i operacije ZSOP-a prešle su u novo područje koje potencijalno ima direktan utjecaj na vojne sukobe: obuka oružanih snaga trećih zemalja koje su potom poslana na bojište. Prva takva misija bila je Misija obuke EU (EUTM) u Somaliji. Slijedile su je vojne obuke u Maliju i u Centralnoafričkoj Republici (CAR), koje imaju za cilj jačanje

<sup>114</sup> Operacija EU pomorskih snaga u Somaliji, NAVFOR, bori se protiv pirata u području Afričkog roga i Zapadnoindijskom okeanu. Pokrenuta je 2008. godine kao prva pomorska operacija EU s ciljem održavanja sigurnosti pomorske plovidbe u ovom regionu u skladu s UN-ovom konvencijom o pravu mora (UNCLOS).



sposobnosti nacionalne vojske ovih zemalja da djeluju efikasnije na svom teritoriju (Aguilar, 2019).

Granica između vojnih operacija i civilnih misija, nije uvijek jasna kako bi se moglo pretpostaviti. Rastući broj civilnih misija fokusira se na reformu sektora sigurnosti ili vojnu obuku, dok vojne misije često uključuju civilne zadatke poput izgradnje kapaciteta ili obuke. To se može shvatiti i kao indikator integriranog pristupa EU-u upravljanju krizama i sve kompleksnijim i hibridnim sigurnosnim izazovima (Moser, 2019).

**Drugo pitanje je gdje se misije i operacije ZSOP mogu pozicionirati u kontekstu vanjske politike, što pruža dodatne uvide u prirodu misije ili operacije.** Neke misije i operacije služe relacijskim ciljevima vanjske politike, jer su jasno fokusirane na upravljanje konfliktnim odnosima između trećih aktera u okviru prevencije konflikta ili održavanja mira. Primjeri uključuju vojne operacije na Zapadnom Balkanu, u Čadu, Centralnoafričkoj Republici, Kongu, operaciju Atalanta i misije nadzora u Acehu i Gruziji (Popuu, 2020a, 2020a; Usanmaz, 2018). Druga grupa misija, poput velike misije EULEX Kosovo (Keukeleire et al., 2016; Zupancic et al., 2017) i većina nedavno pokrenutih civilnih misija, odražavaju snažniji strukturni pristup vanjskoj politici, usmjeren na oblikovanje ili podršku novim institucijama i pravilima. Primjeri uključuju misije izgradnje kapaciteta u Rogu Afrike i regionu Sahela (Raineri & Baldaro, 2020), misije reforme pravosuđa i sektora sigurnosti u Iraku, Palestinskim teritorijama i Kongu i savjetodavne misije u Ukrajini i u Centralnoafričkoj Republici (Justaert, 2016; Müller & Zahda, 2018; Nasr El-Din A., 2017). Njihov cilj nije samo da uspostave sigurnost u kratkom roku i direktnim djelovanjem već i da doprinesu dugoročnom jačanju ili uspostavi efikasnih sigurnosnih struktura (Iñiguez de Heredia M., 2020). To se može

postići kroz djelovanja na operativnom nivou (misije EUSEC i EUPOL), na strateškom nivou (EUAM CAR koji pruža strateški savjet Ministarstvu unutrašnjih poslova i unutrašnjim sigurnosnim snagama) ili kombiniranim djelovanjem na oba nivoa (EULEX Kosovo).

**Treće pitanje odnosi se na pozicioniranje misija i operacija ZSOP unutar šireg višeslojnog i višenamjenskog karaktera vanjske politike EU-a, što vrlo često otvara i pitanja horizontalne i vertikalne konzistentnosti.** U kontekstu multidimenzionalne i dualne prirode vanjske politike, može se postaviti pitanje da li je misija ili operacija ZSOP-a relativno izolirani poduhvat, ili je dio širih evropskih napora posredovanja i integrirana u pristup u kojem se koriste i drugi dijelovi EU-ovog alata. Primjer te vrste je misija EULEX Kosovo koja je od početka bila dopunjena dugoročnim programima pomoći i intenzivnim diplomatskim angažmanom. Drugi primjeri su misije ZSOP-a i operacije unutar Strategija EU-a prema regiji Sahela i prema regiji Roga Afrike.

Dva primjera prilično izoliranih poduhvata bile su EUJUST LEX Irak i EUPOL Afganistan (Hassan, 2020) što je, također, osvijetlilo značajnu činjenicu - ZSOP bez ZVSP-a ili, tačnije, ZSOP operacija iza koje ne stoji jasna vanjska politika EU prema konkretnoj krizi ili sukobu. Misije ili operacije ZSOP-a mogu stvoriti pogrešan dojam da EU ima usaglašenu vanjsku politiku u nekom konkretnom slučaju. Zajednička vanjska politika o određenom pitanju može zaista postojati u smislu općih ciljeva, ali bez suštinske ili duboke saglasnosti o tome kako se nositi s određenim pitanjem može izostati. U tim slučajevima, pristanak članica na ograničenu i misiju niskog rizika u kontekstu ZSOP može postati supstitut ili alibi za nepostojanje jasnog i razrađenog vanjskopolitičkog stava.

U kontekstu višeslojnosti vanjske politike EU, svrsishodno je analizirati domete ZSOP u odnosu na ukupni međunarodni instrumentarij odgovora na krize. Misije i operacije ZSOP-a gotovo uvijek su dio šireg multilateralnog napora i često se pokreću nakon eksplicitnog vanjskog zahtjeva za podrškom, dopunom ili zamjenom drugih organizacija poput UN-a, NATO-a i Afričke unije (Debuysere & Blockmans, 2019; Dijsktra et al., 2019; Engel, 2018; Faleg, 2017; Karlsrud & Reykers, 2019; Lindstrom & Tardy, 2019; Nováky, 2018; Petrov et al., 2019; Schmidt, 2020; M. E. Smith, 2017; Tardy, 2019). Ovakvu dinamiku imale su misije EUFOR Althea i EUFOR Concordia (koje je EU preuzela od NATO-a), dok je EULEX Kosovo zamijenio prethodnu UN misiju.

Također, podržavajući druge multilateralne mornaričke snage, uključujući NATO, Operacija Atalanta pruža podršku plovilima Afričke unije i Svjetskog programa za hranu (WFP<sup>115</sup>). EUFOR Čad/RCA i Operacija Artemis premostili su operacije UN misija, a EUNAVFOR MED Irini ima zadatak implementacije UN embarga na oružje u Libiji.

U podršci reformi sektora sigurnosti i izgradnji kapaciteta (uključujući vojnu obuku), EU je pronašla nišu u kojoj korisno doprinosi širim multilateralnim naporima u postkonfliktnim situacijama. Bez obzira na probleme vezane uz konzistentnost, koordinaciju i međuorganizacijsku konkurenciju, uloga ZSOP-a u dopunjavanju drugih međunarodnih i regionalnih okvira može postati još važnija u vremenu kada se multilateralizam sve više dovodi u pitanje.

#### **Četvrto pitanje odnosi se na ciljeve i razloge koji stoje iza pokretanja**

<sup>115</sup>World Food Program, engl.

**misije ili operacije.** Da li misije i operacije ZSOP korespondiraju sa strateškim i drugim vanjskim političkim ciljevima EU-a ili odražavaju neke druge vrste ciljeva? Strateški osnov odluka o pokretanju različitih misija i operacija ZSOP-a nije uvijek jasan. Misije se mogu pokrenuti na osnovu vrijednosti (njihove zaštite) ili na osnovu interesa (Palm & Crum, 2019). Misije i operacije koje jasno proizlaze iz strateških ciljeva EU-a su operacije na Zapadnom Balkanu (za zaustavljanje destabilizirajućeg utjecaja konflikata u toj regiji), u Rogu Afrike (za očuvanje ključnih trgovačkih puteva prema Aziji), u regiji Sahela (za izbjegavanje rastuće nestabilnosti i rastućeg utjecaja džihadista) i na Mediteranu (za upravljanje i smanjenje ilegalne migracije prema Evropi)(Biava, 2020). Druge misije i operacije ZSOP-a odgovaraju općim ciljevima vanjske politike, poput jačanja vladavine prava ili podrške UN misijama, što ne vodi, nužno, konzistentnim odlukama. Zašto se, npr., misije po tim osnovama pokreću u nekim zemljama, ali ne i u drugim?

Ako vanjski ili strateški ciljevi ne mogu uvijek objasniti zašto su pokrenute civilne misije i operacije ZSOP-a, koji drugi faktori onda pokreću njihovo uspostavljanje?

Prvo, interni ciljevi integracije, jačanja zajedničkog identiteta i interrelacijski ciljevi vanjske politike EU mogu osvijetliti ovo pitanje. Barem na početku, civilne misije poput onih u Iraku i Afganistanu imale su za cilj ublažavanje tenzija unutar EU-a i smirivanje vanjskih pritisaka od strane SAD u pogledu minimalnog uključivanja EU-a u ova dva krizna žarišta. Nekoliko malih ili kratkoročnih misija i operacija težilo je proširenju djelokruga ZSOP-a (kao što su EUPOL Kinshasa i EUJUST Themis u Gruziji) ili su bili samo simbolično važni kako bi se signaliziralo da EU postoji kao

međunarodni akter i da je prisutna, bez obzira na to jesu li te misije i operacije imale kapacitet da naprave razliku na terenu (Nasr El-Din A., 2017; Tartir & Ejodus, 2018). Drugim riječima, za EU je često važnije samo prisustvo i dojam djelovanja, nego efikasnost napora EU-a u izgradnji mira (Popuu, 2020b). Isto tako, i puko slanje signala vanjskim partnerima da je Unija spremna da se angažira, može biti važnije od stvarnog impakta na terenu (Juncos, 2020).

Drugo, pored vodeće uloge visokog predstavnika/ce za ViSP (Biava, 2020), inicijative članica (posebno npr. Francuske) nudi još jedno objašnjenje za pokretanje misija i operacija. To, međutim, može rezultirati ZSOP misijama ili operacijama koje su samo formalno podržane od strane svih članica, dok se u stvarnosti bore da dobiju dovoljno finansiranja i osoblja i od drugih članica. U praksi, druge članice mogu jednostavno nemati interes za određeno pitanje i povezane akcije ZSOP-a. Ili, što je još problematičnije za ZSOP, druge članice mogu provoditi paralelne vanjskopolitičke aktivnosti ili pružati operativnu podršku akcijama koje su inicirale druge međunarodne organizacije, zaobilazeći EU (Debuysere & Blockmans, 2019). To je čest ishod i posljedica činjenice da je za mnoge članice Unija tek jedan od različitih relevantnih foruma za vanjskopolitičko djelovanje. Istovremeno to podriva povjerenje u zajednički karakter ovih misija i operacija, te može utjecati i na njihov kredibilitet, kao i kredibilitet općenito ZSOP-a. S druge strane, upravo zato što članice nisu obavezne da sudjeluju u svakoj misiji ili operaciji ZSOP-a, omogućilo je Uniji da provodi operacije i misije u područjima koja nisu od interesa za sve članice. Time je u političkom smislu omogućeno donošenje odluka o ZSOP-u koje uveliko prevazilaze ograničenja koja postavlja imperativ traženja najmanjeg

zajedničkog imenitelja u intergavernalnom djelovanju.

**Peto pitanje odnosi se na efikasnost i dodatnu vrijednost misija i operacija ZSOP.**

Utvrđivanje impakta misija i operacija ZSOP-a nije jednostavno, jer zavisi i od eksplicitnih i implicitnih ciljeva ovih misija, uključujući, kako je već pomenuto, i interne ciljeve vanjske politike EU-a. Činjenica da su misije i operacije obično dio širih evropskih i međunarodnih napora dodatno otežava mjerenje njihovog uspjeha. Za značajan broj misija i operacija, utjecaj i dodatna vrijednost su prilično upitni, što odražava njihovu često ograničenu veličinu, kratko trajanje ili nedostatak usklađenosti. ZSOP se, ipak, može smatrati relativno uspješnim na Zapadnom Balkanu. Naprimjer operacija EUFOR Althea i EULEX Kosovo doprinijele su sprečavanju daljnjih nasilnih sukoba i pored njihovih nedostataka i preostalih izazova (Popuu, 2020a; Usanmaz, 2018; Zupancic et al., 2017). Ostali uspjesi u okviru njihovih ograničenih mandata uključuju Misiju monitoringa u Acehu, EUTM Somaliju i EUSEC u Kongu. Međutim, ovaj posljednji primjer ilustrira i kako misija može biti uspješna u ostvarivanju specifičnih ciljeva definiranih u svom mandatu, ali to može biti zasjenjeno preostalim općim sigurnosnim problemima na terenu.

U konačnici kad se razmatra efikasnost i dodatna vrijednost operacija i misija ZSOP-a, često se previđa elementarni kontekst: efikasnost i dodana vrijednost za koga? Za EU (i koje EU institucije i/ili članice), ili za treću zemlju ili regiju (i koje institucionalne aktere, dijelove elita i društvene grupe u ovim zemljama)? Razmatranje akcija ZSOP-a iz perspektive treće zemlje ili lokalnog vlasništva može dovesti do vrlo različitih zaključaka u odnosu na ocjene iz EU perspektive (Edmunds & Juncos, 2020; Ejodus & Juncos, 2017; Popuu, 2020a; Rodt et al., 2019). Može se pretpostaviti da je

isti slučaj i sa procjenama efektivnosti ZSOP i vanjske politike EU općenito iz nekih drugih perspektiva, poput roda, manjina, marginaliziranih grupa i sl.

#### **6.4. ODBRAMBENA INDUSTRIJA I TEHNOLOGIJA**

Jako je važno naglasiti i da je kapacitet EU-a za izvođenje operacija dodatno značajno ograničen zbog ozbiljnih nedostataka u vojnim i tehnološkim aspektima povezanim sa fragmentiranim i neefikasno korištenim odbrambenim budžetima i neintegriranim tržištem odbrane i tehnologije.

Prvi nedostatak koji ograničava operativne kapacitete EU-a povezan je s fragmentacijom i neefikasnošću evropskih odbrambenih budžeta. Sjedinjene Američke Države već dugo kritikuju svoje evropske partnere zbog veličine njihovih odbrambenih budžeta - 2019. godine godišnji odbrambeni budžet država članica EU-a bio je 220 milijardi dolara ili 1,3 % njihovog zajedničkog BDP-a, dok je onaj Sjedinjenih Američkih Država iznosio oko 732 milijarde dolara ili 3,3 % američkog BDP-a (Svjetska banka, 2021a). Iznos od 220 milijardi dolara, na prvu, ostavlja impresivan dojam i čini se sasvim dovoljnim za ispunjavanje evropskih ambicija u ovom sektoru. Međutim, i prije ruske agresije na Ukrajinu, primjetan je bio problem fragmentacije troškova. Naprimjer, prema podacima iz 2021. godine, samo je 20% vojne opreme nabavljeno kroz evropske zajedničke programe, a manje od 10% izdataka za istraživanje i tehnologiju odbrane potrošeno je kroz zajedničke napore (Evropska agencija za odbranu, 2021: 12-15). Države članice nemaju budžet da pojedinačno finansiraju projekte nabavke ili istraživanja u velikom obimu, i nepostojanje koordinacije u domenu

troškova odbrane, samo produbljuje njihovu potkapacitiranost.

EU je pokušala adresirati ove probleme stavljanjem naglaska na stratešku autonomiju i putem inicijativa koje promoviraju evropske zajedničke projekte. To uključuje inicijative koje EDA mora koordinirati, uključujući ranije spomenuti Plan razvoja kapaciteta (CDP), Koordiniranu godišnju reviziju obrane (CARD), Stalnu strukturiranu saradnju (PESCO) i, posebno, Evropski fond za odbranu (EDF).

Ustanovljen 2020. godine kao dio Višegodišnjeg finansijskog okvira 2021-7, EDF finansijski stimulira prekograničnu saradnju sufinansiranjem zajedničkih istraživačkih aktivnosti u oblasti odbrane i zajedničkim razvojem te nabavkom tehnologija odbrane, uključujući PESCO projekte. Podrška EDF-a može doprinijeti transformiranju uspješnih istraživačkih i tehnoloških programa u stvarni industrijski razvoj. Pokretanje EDF-a predstavlja značajan iskorak u pogledu saradnje u oblasti odbrane i produbljivanja integracije. Sa 7 milijardi za 2021-7, EDF jedan je od najvećih R&D<sup>116</sup> budžeta u EU, a po prvi put budžet EU-a se eksplicitno može koristiti za podršku i promociju saradnje u oblasti odbrane. Također, kako je Evropska komisija u prvom mandatu Von der Leyen sa svojim novim Generalnim direktoratom za industriju odbrane i svemir (DEFIS) direktno preuzela upravljanje budžetom, jasno je da se radi o nezamislivo važnom uplivu supranacionalnog pristupa u tradicionalno čisto međuvladinu sferu ZSOP-a (Børaud-Sudreau, 2020b; Fiott, 2019). Da je put dobro trasiran, svjedoči i vrlo eksplicitna najava da će nova Komisija pod vodstvom Von der Leyen imati resor odbrane.

<sup>116</sup> Razvoj i istraživanje (Research and Development – engl.)



Drugi faktor koji doprinosi ograničavanju operativnih kapaciteta EU-a je neintegritet tržišta odbrane i tehnologije u okvir koji upravlja unutarnjim tržištem EU. Drugim riječima, u oblasti odbrane i odbrambenih industrija ne postoji jedinstveno tržište EU. Član 346. TFEU služi kao pravni osnov za sigurnosno utemeljeno izuzeće od općih pravila unutarnjeg tržišta, jer navodi da svaka država članica "može poduzeti takve mjere koje smatra potrebnim za zaštitu osnovnih interesa svoje sigurnosti koji su povezani s proizvodnjom ili trgovinom oružjem, municijom i ratnim materijalom". Ovo sigurnosno izuzeće djelimično objašnjava fragmentiranu prirodu tržišta odbrane. To dovodi do nedostatka konkurencije i, s druge strane, do povećanja cijena i negativnog utjecaja na inovacije. Fragmentacija i nedostatak koordinacije u nabavci opreme za odbranu također objašnjava zašto, naprimjer, značajan broj sistema naoružanja država članica nije kompatibilan, što opet dodatno narušava interoperabilnost i sposobnost raspoređivanja evropskih snaga (Børaud-Sudreau, 2020b; Fiott, 2019).

Unija je ovaj izazov prepoznala pa je posredstvom EDA-e pokrenula razne inicijative za povećanje konkurencije i transparentnosti u nabavci odbrane. Ali zbog dobrovoljne prirode ovih mehanizama, njihov učinak ostaje ograničen. Vlade članica i dalje nisu spremne dati unosne ugovore za nabavku vojne opreme kompanijama iz drugih država članica ako to može imati negativan efekat na nacionalnu odbrambenu industriju. Isto tako, uprkos obavezujućim pravilima i pokušajima da se ograniči obim ranije pomenutog sigurnosnog izuzeća, zakonodavstvo o odbrambenom paketu iz 2009. godine (sa svega dvije direktive EU-a o transferima opreme i nabavci odbrane) imalo je vrlo ograničene efekte. Nije bilo znakova

povećane prekogranične nabavke, a države članice nastavile su djelovati kao snažni promotori nacionalnih ekonomskih interesa u sektoru obrane (Børaud-Sudreau, 2020a; Fiott, 2019).

Ograničeni efekti prethodnih inicijativa i zakonodavstva upozoravaju na nerealna očekivanja o uticaju nedavne obnove saradnje EU-a u oblasti odbrane. Međutim, kombinacija rata u Ukrajini, Brexita, uspostave DG za industriju odbrane i svemir (DEFIS) u EK i konvergencije tržišnih sila, međuvladinih dinamika, ali i neofunkcionalnih efekata prelijevanja (Calcara et al., 2020; Haroche, 2020; Larsson, 2021) vode ka puno većim promjenama nego je to bilo moguće zamisliti. Teško je u ovom trenutku procijeniti da li će budući napredak biti primarno inspiriran projektima internog tržišta i razvojem industrije ili stvarnim potrebama i prioritetima odbrane (Børaud-Sudreau, 2020a; Zandee, 2020), tj. da li će u konačnici prevladati komercijalni ili sigurnosni i strateški razlozi? Iako se čini da u ovom trenutku prevagu ima drugi razlog, nema garancija da će, čak i u tom slučaju, značajniji biti opći evropski sigurnosni i strateški razlozi u odnosu na nacionalne (Maulny, 2020).

Države članice također su sarađivale u oblasti zajedničkih inicijativa za nabavku izvan okvira EU-a, sa različitim oblicima diferencirane saradnje koji odražavaju i strateške izbore i ekonomske interese (Faure & Smith, 2019). Uspješni zajednički poduhvati koji su ojačali evropske vojne kapacitete uključuju proizvodnju borbenih aviona poput Eurofightera (Njemačka, Italija, Španija i Ujedinjeno Kraljevstvo), vojne transportne avione Airbus A400M (Njemačka, Italija, Španija, Ujedinjeno Kraljevstvo, Francuska, Belgija, Luksemburg i Turska) i Airbus A330 MRTT za misije zračnog punjenja gorivom iz zraka (Belgija, Češka, Njemačka, Luksemburg,

Nizozemska i Norveška).

Potreba za prevladavanjem fragmentacije budžeta i tržišta prepoznata je i riješena mnogo ranije u strateški važnoj oblasti svemirske tehnologije. U tom pogledu, Evropska svemirska agencija (ESA) nadgleda razvoj i korištenje Ariane satelitskih lansera koji mogu biti važni za različite vrste sigurnosnih operacija. Tu su i tri strateška svemirska programa ESA i Komisije: Evropski sistem za posmatranje Zemlje - Kopernikus, Globalni sistem za satelitsku navigaciju - Galileo i EGNOS (Evropski geostacionarni sistem za nadopunu satelitske navigacije). Iako su primarno namijenjeni za civilnu upotrebu, oni značajno doprinose odbrambenim i sigurnosnim kapacitetima EU. Kao dio svemirske politike Unije, doprinose i većoj strateškoj autonomiji i produbljivanju integracija (Hoerber & Forganni, 2021; Hoerber & Stephenson, 2017).

Politička moć evropske industrije odbrane, sigurnosti i svemira proizlazi ne samo iz njenog strateškog značaja već i iz njenog ekonomskog uticaja, što uključuje i povećanje zaposlenosti. Kompanije koje proizvode oružje i pružaju vojne usluge često pripadaju nacionalnim industrijskim šampionima država članica EU-a i uključuju industrijske gigante poput (trans-evropske) Grupe Airbus, Leonarda (Italija) i Thalesa (Francuska). One spadaju među prvih deset najvećih svjetskih kompanija u industriji odbrane. Njihova pozicija, budžeti, te odnos sa budžetom EU za vanjsku politiku, uključujući i novije finansijske instrumente poput Evropskog fonda za mir, nikako se ne smiju zanemariti.

Uključivanje moćnih privatnih aktera i mreža u politiku odbrane EU-a često ostaje izvan fokusa pažnje javnosti, iako to može biti ključni faktor za rast i razvoj ZSOP-a, njegove industrijske i tehnološke dimenzije, kao i

unutrašnjih sigurnosnih politika EU. Naravno, tamo gdje je javnosti ograničen pristup, javljaju se i pitanja o demokratskom nadzoru i potencijalnim prijetnjama temeljnim slobodama i pravima građana proizašlim iz ovog EU-ovog sigurnosnog industrijskog kompleksa (Calcara et al., 2020; Csernatoni & Latici, 2020; Hoerber & Stephenson, 2017; Jones, 2017; Karampekios et al., 2018; Larsson, 2021; Oikonomou, 2015; Schilde, 2017). Kad je riječ o EU, to također implicira da, pored aktera koji su obično u središtu pažnje (Evropsko vijeće, Vijeće za vanjske poslove, VP za ViSP i EEAS), pažnju treba obratiti i na neke druge, poput npr. Vijeća za konkurenciju (tj. Vijeće odgovorno za unutarnje tržište, industriju, istraživanje i inovacije i svemir), generalne direktorate za istraživanje i inovacije, za konkurenciju, za industriju odbrane i svemir, koji će u predstojećem periodu imati sve veću ulogu u jačanju ZSOP kapaciteta, a samim tim i utjecaj na međunarodnu poziciju Unije.

## **6.5. NEOPHODNOST I BRZINA PROMJENA**

Brzina promjena u ZSOP vrlo je primjetna, pogotovo nakon decenija zastoja u razvoju ovog segmenta. Međutim, osnovne postavke još uvijek nisu promijenjene – sam njen naziv, zapravo, je netačan jer odbrana i sigurnost nisu niti „zajedničke“ niti su vezane za teritorijalnu odbranu EU. ZSOP i dalje ovisi o dobroj volji država članica i procjeni njihovih vanjskopolitičkih interesa, iako je u međuvremenu realiziran značajan broj zajedničkih misija i operacija u različitim dijelovima svijeta. Uz sve probleme koji su prethodno predstavljani, ovo je poglavlje ponudilo i jasan pregled potencijala tj. dodatne vrijednosti ZSOP koja posebno dolazi do izražaja u popunjavanju sigurnosnih politika država članica i/ili civilnih i vojnih operacija upravljanja

krizama koje provode UN, NATO, Afrička unija i druge međunarodnih organizacija.

Nepovoljan međunarodni kontekst za EU dodatno je ojačao svijest o potrebi razvoja strateške autonomije, a samim tim i o konsolidiranju odbrambenih i sigurnosnih kapaciteta, što je dramatično promijenilo i stavove, pa i status pojedinih članica, ali i općenito poglede na odbranu i sigurnost u EU. Dublja integracija u ovoj oblasti, čak i supranacionalni momenti koji se mogu identificirati u aktivnostima i mjerama koje je EU poduzela nakon ruskog napada na Ukrajinu, i u intenzivnijoj povezanosti EK s odbranom, više nisu nezamislivi. Štaviše sve su manje pitanje slobodne volje članica, a sve više odraz nužnosti.

## PITANJA ZA RAZMIŠLJANJE

- 1 Šta su specifičnosti ZSOP u odnosu na odbrambene i sigurnosne politike članica?
- 2 Kakvu ulogu ZSOP ima u ukupnoj vanjskopolitičkoj strategiji EU?
- 3 Koje su glavne komponente ZSOP-a i kako one funkcionišu?
- 4 Koji su ključni izazovi u postizanju strateške autonomije EU?
- 5 Kako ZSOP utječe na sposobnost EU da reaguje na globalne sigurnosne prijetnje?
- 6 Koje bi mjere EU trebala preduzeti kako bi povećala javnu podršku za svoju vanjsku i odbrambenu politiku?

## UMJESTO ZAKLJUČKA

*Vanjska i odbrambena politika Evropske unije 1: osnove razumijevanja* ne bavi se klasičnom vanjskopolitičkom analizom *ex post facto*, što ne znači da ne doprinosi traganju za odgovorima o tome kako EU može učiniti uspješnijim svoj vanjskopolitički i odbrambeni portfolio. No, umjesto fokusa na konkretne slučajeve, tj. pojedinačne vanjskopolitičke odluke ili situacije, pažnja je ovdje bila usmjerena na prvi korak, onaj koji se najčešće i najlakše preskače i na čemu se, onda, gradi čitav niz pogrešnih pretpostavki i nerealnih očekivanja od EU, pa i razočarenja. (U)poznavanje konteksta, *hardwareskih* postavki vanjskopolitičkog i odbrambenog sistema EU, jeste najzahtjevniji i najmanje atraktivan proces, ali bez njega je teško adekvatno razumjeti kontekst i glavne ograničavajuće faktore zbog kojih je EU još uvijek inferiorna na vanjskopolitičkom i odbrambenom planu. Još je manje moguće bez osnovnog predznanja, kompetentno analizirati ishode i posljedice vanjskopolitičkih odluka ili planirati moguće aktivnosti prema glavnim akterima vanjske i odbrambene politike EU. *Vanjska i odbrambena politika Evropske unije 1: osnove razumijevanja* pisana je s namjerom da olakša stjecanje tog predznanja.

Lako ćemo se složiti da su rezultati vanjske i odbrambene politike EU u mnogim slučajevima, pa i općenito, blijedi, nedostatni i nekonzistentni. To se pogotovo odnosi na one situacije u kojima su odluke zasnovane na politikama utemeljenim u prezumpciji apsolutnog državnog suvereniteta u toj oblasti i koje su se, shodno navedenom, fokusirale na iznalaženje najmanjeg zajedničkog sadržioca pojedinačnih vanjskih politika članica. Takvi napori nisu doprinijeli pokušajima da se Unija profilira kao ozbiljan i

jedinstven vanjskopolitički faktor i pouzdan globalni akter. Isto tako, vanjskopolitički rezultati u onim oblastima u kojima je EU već emancipirala svoje postnacionalne karakteristike i kvalitete, a koji se provode specifičnim instrumentima same Unije, sa svoje strane, čak i svojim uspjehom potvrđuju prethodnu tvrdnju. Krajnje pojednostavljeno - EU je drugačija vrsta aktera, a njena vanjska i odbrambena politika predstavlja delikatan, kompleksan i višeslojan postnacionalni konstrukt koji se ne može analizirati na način na koji se to radi s vanjskim politikama država. Uostalom, za razliku od nekih drugih politika koje su se u kontekstu eurounijskih integracija razvijale puno brže i u pravcu integriranja i supranacionalnosti, ove se komponente još uvijek razvijaju u velikoj sjeni nacionalnih interesa i prioriteta članica.

Kroz prethodna poglavlja knjige, predstavljeni su razlozi postojanja i razvoja vanjskopolitičke i odbrambene komponente EU, teorijske perspektive, evolucija, složeni institucionalni okvir, te specifične komponente u oblasti sigurnosti i odbrane EU. Ova završna razmatranja svojevrsna su sinteza prethodnih analiza, strukturirana podrška refleksiji nakon čitanja i najava narednog izdanja - Knjige 2, koja produbljuje znanje o funkcioniranju vanjske i odbrambene politike EU u praksi.

Evropska unija decenijama je radila, nekad reaktivno, a nekad strateški i planski, na razvoju vanjskopolitičke i odbrambene komponente, s ciljem konsolidiranja svoje pozicije na međunarodnoj sceni. Ona je promovirala mir i sigurnost, te je time doprinijela boljoj i adekvatnijoj zaštiti interesa svojih članica. Potreba da se odgovori na globalne izazove poticala je impuls za zajedničkim djelovanjem unutar kompleksnog međunarodnog okruženja. Jedan od ključnih motiva za razvoj zajedničke vanjske i

odbrambene politike jeste promocija i zaštita zajedničkih evropskih vrijednosti, uključujući demokratiju, ljudska prava, vladavinu prava i mirno rješavanje sporova. Globalni izazovi kao što su klimatske promjene, terorizam, migracije i regionalni konflikti dodatno naglašavaju potrebu angažmana Unije kao cjeline, jer članice takve probleme ne mogu rješavati samostalno, što zbog ograničenih kapaciteta većine što zbog same prirode izazova. Vanjska i odbrambena politika EU obuhvata širok spektar aktivnosti, uključujući diplomatske inicijative, trgovinske politike, razvojnu pomoć, humanitarnu pomoć, vojne i civilne misije. Ova multidimenzionalnost omogućava EU da odgovori na različite globalne izazove na sveobuhvatan način.

Različite teorije o vanjskoj i odbrambenoj politici EU omogućavaju jasniji uvid u institucionalne i međudržavne aspekte politike, kao i bolje razumijevanje procesa koji se odvijao tokom više decenija. Neofunkcionalizam, međuvladinost i konstruktivizam sasvim sigurno nisu jedine, ali jesu ključne teorije koje objašnjavaju kako i zašto EU djeluje na način na koji djeluje. Njihovi različiti pristupi i fokusi naglašavaju važnost institucija, nacionalnih interesa i shvatanja identiteta i vrijednosti u oblikovanju ovih politika. Teorijski pluralitet, različiti aspekti i pristupi, ukazuju, prije svega, na složenost i mnogostrukost EU kao aktera. Tek s tom sviješću moguće je pokušati smjestiti EU u okvire konvencionalnih teorija međunarodnih odnosa.

U skladu sa *sui generis* prirodom EU, njena vanjska i odbrambena politika EU predstavljaju jedinstvenu kombinaciju supranacionalnih i međuvladinih elemenata. U tom smislu, EU se razvija i kao plod, ali i kao jedan od glavnih međunarodnih aktera koji, uz konvencionalnu, razvijaju i



strukturalnu vanjsku politiku. Štaviše, kombiniranje postnacionalnih i strukturalnih elemenata u politici, te eurounijskih odbrambeno-sigurnosnih i finansijskih instrumenata omogućava EU da odgovori na globalne izazove i potrebe svojih članica. Konceptualna dualnost polučila je razvoj složene institucionalne mreže koja kroz svoje djelovanje pokazuje i stanovitu fleksibilnost i prilagodljivost, ali i rezultate. Koliko god se EU činila kompleksnom, neefikasnom, sporom i tromom, pogotovo na planu vanjske i odbrambene politike, ipak je i postojeće stanje bolje od onoga što bi se moglo očekivati od članica pojedinačno. Uostalom, slučaj Ujedinjenog Kraljevstva nakon Brexita vrlo je ilustrativno upozorenje da je čak i najvećim i najsnažnijim članicama međunarodna pozicija jača i kredibilnija kad su u EU, nego van nje.

Poglavlje o evoluciji vanjske i odbrambene politike EU propratilo je ključne događaje, motive, procese i historijske trenutke, od osnivanja Zajednice uglja i čelika, preko Maastrichtskog, Amsterdamskog i Lisabonskog ugovora, sve do nedavnih inicijativa u odgovoru na krize poput ruske agresije na Ukrajinu. Vanjska i odbrambena politika EU evoluirala je kao odgovor na različite krize, uključujući Hladni rat, ratove na prostoru bivše Jugoslavije, terorističke napade, migrantsku krizu i, nedavno, rusku agresiju na Ukrajinu. Svaka razvojna faza ponudila je određena rješenja, moguća i poželjna u tim konkretnim okolnostima, no novi izazovi testirali su i ta rješenja i otvarali put za nove načine konsolidiranja i razvoja vanjske i odbrambene komponente. Na isti način treba promatrati i aktuelne izazove – rješenja, sasvim sigurno, neće biti optimalna, ali će biti realna i u okviru onoga što je prihvatljivo članicama.

Najobimnije i najzahtjevnije poglavlje u knjizi jeste ono koje se odnosi na

institucionalni okvir vanjske politike. Složeni sistem kroz veliki broj različito komponiranih i kapacitiranih institucija pokušava predstaviti, zaštititi i u, konačnici, uskladiti nacionalne interese članica i postnacionalne potrebe same Unije. Koordinacija i kooperacija, iako se podrazumijevaju, nisu uvijek moguće, što stvara dodatne izazove u smislu koherentnosti i efikasnosti. Vanjskopolitički akteri EU koji predstavljaju samu EU - delegacije EU, vojne i civilne misije EU i njihovo osoblje, EEAS i Komisija, posjeduju veći diplomatski kapacitet i ekspertizu od većine država članica EU. Problem je, međutim, ostvariti interinstitucionalnu konzistentnost, koheziju i sinergiju koja bi osigurala cjelovite strateške analize i projekcije, te proaktivan pristup kreiranju vanjske politike EU. Kad institucije EU uspiju, za početak, ostvariti neometan protok informacija i unaprijediti sistem razmjene informacija između sebe, to značajno podiže ukupni vanjskopolitički kapacitet i kredibilitet, kako same EU tako i država članica.

Iako se ova knjiga ne bavi posebnim izazovima ili instrumentima, izuzetak je napravljen u poglavlju o Zajedničkoj sigurnosnoj i odbrambenoj politici, gdje se posebno analiziraju njeni ključni instrumenti – vojne i civilne misije. Situiranje odbrane u srce vanjskopolitičkog konteksta nije nimalo slučajno jer se u slučaju EU „odbrana“ ne odnosi na teritorij EU a nije ni „zajednička“, već ovisi o dobrovoljno ustupljenim resursima članica. ZSOP omogućava EU da provodi vojne i civilne misije širom svijeta, uključujući mirovne operacije, krizni menadžment, te pomoć u izgradnji kapaciteta lokalnih institucija. Ove misije doprinose stabilnosti i sigurnosti u regijama pogođenim sukobima i krizama. Jedan od ciljeva ZSOP-a je postizanje strateške autonomije, omogućavajući EU da djeluje neovisno od drugih globalnih aktera kada je to potrebno. Ovo posljednje postalo je neobično

važno u zadnjih nekoliko godina, jer se u prethodnim decenijama vanjskopolitička strategija EU zasnivala uglavnom na različitim oblicima tzv. meke moći (Nye, 2004). U dramatično izmijenim međunarodnim okolnostima, odbrana i vojna pitanja dobijaju na značaju. Tehnološki napredak, uključujući *cyber* sigurnost, umjetnu inteligenciju i nove vojne tehnologije, također će igrati ključnu ulogu u oblikovanju buduće vanjske i odbrambene politike EU. Investicije u ove oblasti i integriranje tržišta bit će neophodne za održavanje konkurentnosti i sigurnosti EU. Istovremeno, kako bi takve odluke imale politički legitimitet i podršku javnosti, EU i članice morat će uložiti puno više u transparentnost, inkluzivnost i informiranje i edukaciju u ovoj oblasti. Naravno, to se u još većoj mjeri odnosi i na države koje se žele pridružiti EU članstvu.

EU je razvila vanjsku i odbrambenu politiku kao odgovor na potrebu za kolektivnim djelovanjem unutar međunarodnog sistema koji postaje sve složeniji i multipolaran. Globalizacija, tehnološki napredak i promjenjivi geopolitički odnosi zahtijevaju koordiniran i integriran pristup kako bi se osigurala sigurnost i prosperitet evropskog kontinenta. *Vanjska i odbrambena politika Evropske unije* predstavljaju temeljne aspekte njenog identiteta i globalnog utjecaja. Budući razvoj ovih politika zahtijevat će kontinuirano prilagođavanje globalnim promjenama, jačanje institucionalnih kapaciteta i povećanje političke volje za zajedničkim djelovanjem.

No, to je puno lakše reći nego uraditi. Specifični načini na koje EU kreira vanjsku i odbrambenu politiku, donosi odluke, generira resurse, odabire instrumente djelovanja i osigurava razumijevanje i podršku članica, koje imaju sopstvene interese i ideje o određenim, iako ne nužno svim

vanjskopolitičkim pitanjima, ne odvijaju se uvijek pravolinijski. Poželjna i potrebna dinamika i zajedničko djelovanje nerijetko izostaju, a EU se suočava s krizom kredibiliteta i identiteta, nedostatkom konzistentnosti i uvjerljivosti, te ozbiljnim kritikama. O tim procesima, izazovima u funkcioniranju, kompleksnom i dvosmjernom odnosu sa članicama, mehanizmima i dinamicima koji omogućavaju Uniji da, ipak, djeluje, te konkretnim načinima na koje se, shodno prethodno navedenom, EU pokušava nositi s aktuelnim izazovima, više u Knjizi 2. Dok su u Knjizi 1 predstavljene „osnovne razumijevanja“, „Vanjska i odbrambena politika Evropske unije2: izazovi funkcioniranja“ ide korak dalje od ovih elementarnih pretpostavki i produbljuje razumijevanje procesa koji se dešavaju u ovoj oblasti.

## PITANJA ZA RAZMIŠLJANJE

- 1 Koji su glavni izazovi s kojima će se vanjska politika EU suočiti u budućnosti?
- 2 Kako će odnosi s velikim silama poput SAD-a, Kine i Rusije uticati na vanjsku politiku EU?
- 3 Kako politička fragmentacija unutar EU utiče na koherentnost vanjske politike?
- 4 Koje mjere bi EU trebala preduzeti kako bi povećala javnu podršku za svoju vanjsku i odbrambenu politiku?
- 5 Kako će se vanjska i odbrambena politika EU morati prilagoditi budućim globalnim promjenama?
- 6 Koji su ključni faktori za uspjeh EU u postizanju vanjskopolitičkih ciljeva?
- 7 Na koji način EU može povećati svoju ulogu i uticaj na globalnoj sceni?
- 8 Koje su glavne lekcije naučene iz dosadašnjeg razvoja vanjske i odbrambene politike EU?

## BIBLIOGRAFIJA

- “A predictable mistake”: MEPs slam Borrell over Moscow trip. (2021, February 9). *Euronews*.  
<https://www.euronews.com/my-europe/2021/02/09/a-predictable-mistake-meps-slam-borrell-over-moscow-trip>
- A quick look at Parliamentary Committees*. (2021). European Parliament.  
<https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/236967/About-committees-booklet-EN.pdf>
- Aarstadt, A. K. (2015). Critical Approaches to European Foreign Policy. In *The SAGE Handbook of European Foreign Policy* (pp. 121–136). SAGE.
- Acharya, A. (2018). *Constructing Global Order. Agency and Change in World Politics*. Cambridge University Press.
- Adebahr, C. (2009). *Learning and Change in European Foreign Policy: The Case of the EU Special Representatives*. Nomos.
- Aggestam, L. (2021). Role Theory and the Study of Leadership in EU External Action. In *Studying the European Union s External Action: Concepts, Approaches, Theories* (pp. 32–45). Macmillan.
- Andreatta, F. (2011). The European’s Union’s international relations: a theoretical view. In *International Relations and the European Union* (pp. 21–43). Oxford University Press.
- Ansorg, N., & Hastrup, T. (2018). Gender and the EU s Support for Security Sector Reform in Fragile Contexts. *Journal of Common Market Studies*, 56(5), 1127–1143.
- Aydin-Duzgit, S. (2015). Social Constructivist and Discursive Approaches to European Foreign Policy. In *The SAGE Handbook of European Foreign Policy* (pp. 250–294). SAGE.
- Bache, I., Bulmer, S., George, S., & Parker, O. (2016). *Politics in the European Union* (Fourth Edition). Oxford University Press.
- Baciu, C., & Doyle, J. (2019). *Peace, Security and Defence Cooperation in Post-Brexit Europe: Risks and Opportunities*. Springer.

- Bailey, D. (2011). The European Union in the world: critical theories. In *The European Union and Global Governance* (pp. 37–47). Routledge.
- Barigazzi, J., & Moens, B. (2023, November 13). Josep Borrell: The EU's undiplomatic top diplomat. *POLITICO*.  
<https://www.politico.eu/article/josep-borrell-the-eus-undiplomatic-top-diplomat/>
- Baun, M., & Marek, D. (2019). Making Europe Defend Again: The Relaunch of European Defense Cooperation from a Neoclassical Realist Perspective. *Czech Journal of International Relations*, 54(4), 27–46.
- Belloni, R., Della Salla, V., & Viotti, P. (Eds.). (2019). *Fear and Uncertainty in Europe: The Return to Realism?* Palgrave Macmillan.
- Bergmann, J., & Müller, P. (2021). Failing Forward in the EU's Common Security and Defense Policy: The Integration of EU Crisis Management. *Journal of European Public Policy*, 8(10), 1669–1687.
- Bhambra, G. K., Gebrial, D., & Nisancioglu, K. (Eds.). (2018). *Decolonizing the University*. Pluto Press.
- Biava, A. (2020). The Role of the EU HR in the Launch of the CSDP Operation Sophia: An Agenda-Setting Perspective. *European Foreign Affairs Review*, 25(1), 79–98.
- Bicchi, F. (2021). The Practice Turn in the Study of EU External Action. In *The External Action of the European Union. Concepts, Approaches, Theories* (pp. 234–247). Macmillan.
- Bickerton, C. J., Hodson, D., & Puetter, U. (2015). *The New Intergovernmentalism: States and Supranational Actors in the Post-Maastricht Era*. Oxford University Press.
- Biedenkopf, K., & Petri, F. (2021). The European External Action Service and EU Climate Diplomacy: Coordinator and Supporter in Brussels and Beyond. *European Foreign Affairs Review*, 26(1), 71–86.
- Bigo, D., Diez, T., Fanoulis, E., Rosamond, B., & Stivachtis, Y. A. (Eds.). (2021). *The Routledge Handbook of Critical European Studies*. Routledge.
- Biscop, S. (2020). Defence and PESCO: Don't Waste the Chance. *EIDEA Policy Papers*, 1, 1–16.

Biscop, S., & Whitman (Eds.). (2013). *The Routledge Handbook of European Security* (Oxon: Routledge). Routledge.

Blockmans, S., Coban, S., Suzen, H., & Yilmaz, F. (2019). North Atlantic Treaty Organization (NATO). Reinforcing EU-NATO Cooperation: Walking the Talk? In *Research Handbook on the European Union and International Organizations* (pp. 411–428). Edward Elgar.

Blockmans, S., & Crosson, D. M. (2019). *Differentiated Integration within PESCO: Clusters and Convergence In EU Defence* (CEPS Research Report 4; pp. 1–30). CEPS.

Blockmans, S., & Koutrakos, P. (Eds.). (2018). *Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy* (Cheltenham: Edward Elgar). Edward Elgar.

Blockmans, S., Wouters, J., & Ruys, T. (Eds.). (2010). *The European Union and Peacebuilding. Policy and Legal Aspects*. TMC Asser Press.

Børaud-Sudreau, L. (2020a). *French Arms Exports. The Business of Sovereignty*. Routledge.

Børaud-Sudreau, L. (2020b). Integrated Markets? Europe's Defence Industry After 20 years. In *The CDSP in 2020: The EU's Legacy and Ambition in Security and Defence* (pp. 59–74). European Union Institute for Security Studies.

Borrell defends controversial Russia trip, threatens sanctions. (2021, February 9). *POLITICO*.

<https://www.politico.eu/article/josep-borrell-defends-controversial-russia-trip-threatens-sanctions/>

Borzel, T., & Risse, T. (Eds.). (2012). Special Issue: From Europeanisation to Diffusion. *West European Politics*, 35(1).

Bretherton, C., & Vogler, J. (2006). *The European Union as a Global Actor*. Routledge.

Breuss, F. (2015). European Union in the Globalised World. In *The European Union in Crisis*. Springer.

Brzozowski, A. (2024, July 16). EU's Michel blasts Orbán as row over Hungary's diplomatic push on Ukraine intensifies. *Euractiv*.

<https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/news/eus-michel-blasts-orban-a-s-row-over-hungarys-diplomatic-push-on-ukraine-intensifies/>



- Butler, G. (2017). The Coming of Age of the Court's Jurisdiction in the Common Foreign and Security Policy. *Constitutional Law Review*, 13(4), 673–703.
- Calcara, A. (2020). The Hybrid Role of the High Representative in the Security and Defence Field: More in 10 Months than in the 10 Years? *European Security*, 29(3), 376–395.
- Calcara, A., Csernaton, R., & Lavallée, C. (Eds.). (2020). *Emerging Security Technologies and EU Governance: Actors, Practices and Processes*. Routledge.
- Cameron, F. (2007). *An Introduction to European foreign Policy*. Routledge.
- Cebeci, M. (2018). *Deconstructing Ideal Power Europe . The EU and Arab Change*. Rowman & Littlefield ed.
- Chakrabarty, D. (2000). *Provincializing Europe: Postcolonial Thought and Historical Difference*. Princeton University Press.
- Chelotti, N. (2016). *The Formulation of EU Foreign Policy: Socialization, Negotiations and Disaggregation of the State*. Routledge.
- Cini, M., & Perez-Solorzano Borragan, N. (2016). *European Union Politics* (Fifth Edition). Oxford University Press.
- Cladi, L., & Locatelli, A. (Eds.). (2016). *International Relations Theory and European Security. We Thought We Know*. Routledge.
- Claeys, G., Tagliapietra, S., & Zachman, G. (2019). *Claeys, G., Tagliapietra, S., & Zachmann, G. (2019). How to make the European Green Deal work. Policy Contributions*. Bruegel Policy Contribution. Claeys, G., Tagliapietra, S., & Zachmann, G. (2019). How to make the European Green Deal work. Policy Contributions.
- Cooney, C. (2024, July 23). *Hungary stripped of EU meeting over Ukraine stance*. <https://www.bbc.com/news/articles/cgr5421753po>
- Coremans, E., & Meissner, K. L. (2018). Putting Power into Practice: Administrative and Political Capacity Building in the European Parliament's Committee for International Trade. *Public Administration*, 96(3), 561–567.
- Costa, O., & Müller, P. (2019). Une Liaison Transnationale. Exploring the Role of NGOs in EU Foreign Policy-Making on the ICC. *Comparative European Politics*, 17(5), 696–713.

Council of the EU. (2018). *Council Decision Establishing the List of Projects to Be Developed under PESCO, 6393/18*. EUR-Lex.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32018D0340>

Council of the EU. (2020). *Council Conclusions on the PESCO Strategic Review 2020, 4565/20*. General Secretariat of the Council.

<https://www.consilium.europa.eu/media/46859/st13188-en20.pdf>

Crowe, B. (2003). A common European foreign policy after Iraq? *International Affairs, 79* (3), 533–546.

Csernaton, R., & Latici, T. (2020). *Empowering the European Parliament: Toward More Accountability on Security and Defence*, Carnegie Europe, 20 July. Carnegie Europe.

<https://carnegieendowment.org/research/2020/07/empowering-the-european-parliament-toward-more-accountability-on-security-and-defense?lang=en&center=europe>

De Feo, A., & Shackelton, M. (Eds.). (2019). *Shaping Parliamentary Democracy: Collected Memories from the European Parliament*. Palgrave Pivot.

Debuysere, L., & Blockmans, S. (2019). Crisis Responders: Comparing Policy Approaches of the EU, the UN, NATO and OSCE with Experiences in the Field. *European Foreign Affairs Review, 24*(3), 243–264.

Delputte, S., Fasone, C., & Longo, F. (2016). The Diplomatic Role of the European Parliament's Standing Committees, Delegations and Assemblies: Insights from ACP EU Inter-Parliamentary Cooperation. *The Hague Journal of Diplomacy, 11*(2–3), 161–181.

Delreux, T. (2014). EU Actorness, Cohesiveness and Effectiveness in Environmental Affairs. *Journal of European Public Policy, 21*(7), 1017–1032.

Delreux, T. (2015). Bureaucratic Politics, New Institutionalism and Principal-Agent Models. In *The SAGE Handbook of European Foreign Policy* (pp. 152–165). SAGE.

DeVore, M., & Stai, N. (2019). When Collaboration Works: High Politics and Realism vs Renaissance in Arms Collaboration Studies. *European Review of International Studies, 6*(2), 18–42.

Dijkstra, H. (2014). Approaches to Delegation in EU foreign Policy: The Case of the Commission. In *New Approaches to the EU Foreign Policy* (pp. 38–55). Routledge.

Dijkstra, H., Petrov, P., & Mahr, E. (2019). Learning to Deploy Civilian Capabilities: How the United Nations, Organization for Security and Co-operation in Europe and European Union Have Changed Their Crisis Management Institutions. *Cooperation and Conflict*, 54(4), 524–543.

Doyle, M. W. (2016). Liberalism and Foreign Policy. In *Foreign Policy. Theories, Actors, Cases*. (Third Edition, pp. 54–78). Oxford University Press.

Drieskens, E. (2021). Actorness and the Study of the EU's External Action. In *The External Action of the European Union. Concepts, Approaches, Theories* (pp. 19–31). Macmillan.

Duke, S. (2005). *Linchpin COPS: Assessing the Workings and Institutional Relations of the Political and Security Committee*. EIPA Working Paper.  
<http://aei.pitt.edu/5914/>.

Duke, S. (2016). The practices of post-Lisbon diplomacy. In *The Diplomatic System of the European Union* (pp. 64–76). Routledge.

Džananović Miraščija, N. (2018). *Uvod u vanjsku politiku EU*. Fakultet političkih nauka Univerziteta u Sarajevu.  
<http://fpn.unsa.ba/b/wp-content/uploads/e-izdanja/UVOD%20U%20VANJSKU%20POLITIKU%20EUROPSKE%20UNIJE.pdf>

Džananović Miraščija, N. (2020). *Vanjske politike na Zapadnom Balkanu: Usklađenost sa Zajedničkom vanjskom i sigurnosnom politikom EU*. Friedrich Ebert Stiftung.

Džananović, N. (2013). Treća transformacija diplomatije: Interregionalizam kao bilateralizam regiona. *Sarajevo Social Science Review*, 1(1), 147–165.

Džananović, N. (2020). The EU Enlargement and Foreign Policy: Limits of Alignment in the Western Balkans. *European Perspectives - International Scientific Journal on European Perspectives*, 11(2), 83–103.

Džananović, N., Emini, D., & Nenezić, A. (2023). *Foreign Malign Influence in the Western Balkans*. Institute for Democracy "Societas Civilis."  
<https://humanityinaction.org/wp-content/uploads/2023/05/Foreign-Malign-Influence-in-the-Western-Balkans.pdf>

Džananović, N., Hasić, J., & Rončević, M. (2023). The Role of Mis-coordinated European Integration Mechanisms in Decelerating Progress in Bosnia and

Herzegovina's EU Accession. In M. Uvalić (Ed.), *Integrating the Western Balkans into the EU: Overcoming Mutual Misperceptions* (pp. 313–334). Springer Nature Switzerland. [https://doi.org/10.1007/978-3-031-32205-1\\_14](https://doi.org/10.1007/978-3-031-32205-1_14)

Eckes, C. (2016). Common Foreign and Security Policy: The Consequences of the Court's Extended Jurisdiction. *European Law Journal*, 22(4), 492–518.

Edmunds, T., & Juncos, A. (2020). Constructing the Capable State: Contested Discourses and Practices in EU Capacity Building. *Cooperation and Conflict*, 55(1), 3–21.

EEAS. (2018, November 19). *Factsheet: The Military Planning and Conduct Capability* | EEAS. [https://www.eeas.europa.eu/node/54031\\_en](https://www.eeas.europa.eu/node/54031_en)

EEAS. (2020). *EU-NATO Cooperation*. EEAS. [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu\\_nato\\_factsheet\\_june-2020\\_3.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/eu_nato_factsheet_june-2020_3.pdf).

EEAS. (2022, October 3). *The Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC)* | EEAS. [https://www.eeas.europa.eu/eeas/civilian-planning-and-conduct-capability-cpcc\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/civilian-planning-and-conduct-capability-cpcc_en)

Ejdus, F., & Juncos, A. E. (2017). Reclaiming the local in EU peacebuilding: Effectiveness, ownership, and resistance. *Contemporary Security Policy*, 39(1), 4–27. <https://doi.org/10.1080/13523260.2017.1407176>

Ekengren, M. (2018). *Explaining the European Union's Foreign Policy. A Practice Theory of Translocal Action*. Cambridge University Press.

Engel, U. (2018). An Emerging Inter-Regional Peace and Security Partnership. The African Union and the European Union. In *Inter-organizational Relations in International Security. Cooperation and Competition* (pp. 170–187). Routledge.

Erebara, G. (2014, September 11). Fatigued EU Downgrades Enlargement Portfolio. *Balkan Insight*. <https://balkaninsight.com/2014/09/11/eu-downgrades-its-enlargement-portfolio-1/>

EU foreign policy chief issues fresh rebuke to Hungary's Orban. (2024, July 7). *Le Monde.Fr*. [https://www.lemonde.fr/en/international/article/2024/07/07/eu-foreign-policy-chief-issues-fresh-rebuke-to-hungary-s-orban\\_6676936\\_4.html](https://www.lemonde.fr/en/international/article/2024/07/07/eu-foreign-policy-chief-issues-fresh-rebuke-to-hungary-s-orban_6676936_4.html)

- Fabbrini, F. (2022). The War in Ukraine and the Future of the EU. *BRIDGE Network Working Paper No 21*. <https://ssrn.com/abstract=4135493> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4135493>
- Fahron-Hussey, C. (2019). The Decision for a NATO Operation in Libya in Early 2011. In *Military Crisis Management Operations by NATO and the EU: The Decision-Making Process* (pp. 109–151). Springer.
- Faleg, G. (2017). *The EU's Common Security and Defence Policy. Learning Communities in International Organizations*. Palgrave Macmillan.
- Faure, S. B. H., & Smith, A. (Eds.). (2019). Special Issue: Differentiated Integrations Lessons from Political Economies of European Defence. *European Review of International Studies*, 6(2).
- Fiott, D. (2018). Military CSDP Operations: Strategy, Financing, Effectiveness. In *Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy* (pp. 111–131). Edward Elgar.
- Fiott, D. (2019). *Defence Industrial Cooperation in the European Union: The State, the Firm and Europe*. Routledge.
- Fiott, D. (2020). *The CSDP in 2020: The EU's Legacy and Ambition in Security and Defence*. EU Institute for Security Studies.  
<https://researchportal.vub.be/en/publications/the-csdp-in-2020-the-eus-legacy-and-ambition-in-security-and-defence>
- Fisher Onar, N., & Nicolaidis, K. (2013). The Decentring Agenda: Europe as a Post-Colonial Power. *Cooperation and Conflict*, 48(2), 283–303.
- Fonck, D. (2018). Parliamentary Diplomacy and Legislative-Executive Relations in EU Foreign Policy: Studying the European Parliament's Mediation of the Macedonian Political Crisis (2015-17). *Journal of Common Market Studies*, 56(6), 1305–1322.
- Furness, M. (2013). Who Controls the European External Action Service? Agent Autonomy in EU External policy. *European Foreign Affairs Review*, 18(1), 103–126.
- Futak-Campbell, B. (2017). *Practising EU Foreign Policy: Russia and the Eastern Neighbours*. Manchester University Press.
- Gariup, M. (2009). *European Security Culture. Language, Theory, Policy*. Ashgate.

- Gianniti, L., & Lupo, N. (2016). The Role of the European Parliament President in Parliamentary Diplomacy. In *Parliamentary Diplomacy in European and Global Governance* (pp. 41–56). Brill/Nijhoff.
- Gibert, M. (2005). European Foreign Policy: Providing a structural alternative in a unipolar world? *CFSP Forum, FORENET*(3 (5)).
- Ginsberg, R. H., & Penksa, S. E. (2012). *The European Union in global Security: The Politics of Impact*. Palgrave Macmillan.
- Gomez, R., & Peterson, J. (2001). The EU's Impossibly Bussy Foreign Ministers: "No One Is in Control." *European Foreign Affairs Review*, 6.
- Goodin, R. E., & Tilly, C. (Eds.). (2006). *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford University Press.
- Gordon, P. H. (1998). The limits of Europe's Common Foreign and Security Policy. In *Centralization or Fragmentation? Europe Facing the Challenge of Deepening, Diversity and Democracy* (pp. 159–185). Council on Foreign Relations Press.
- Gray, A. (2023, October 10). EU's Borrell: Israeli moves in Gaza break international law. *Reuters*.  
<https://www.reuters.com/world/spain-opposes-suspending-aid-palestinian-territories-2023-10-10/>
- Gstohl, S., & Schunz, S. (Eds.). (2021). *The External Action of the European Union. Concepts, Approaches, Theories* (London: Macmillan). Macmillan.
- Guerrina, R. (2021). Gendering EU External Action: Feminist Insights. In *The External Action of the European Union. Concepts, Approaches, Theories*. Macmillan.
- Guzzini, S. (1993). Structural power: the limits of neorealist power analysis. *International Organization*, 47 (3), 443–478.
- Hadfield, A., Manners, I., & Whitman, R. G. (Eds.). (2017). *Foreign Policies of EU Member States. Continuity and Europeanisation*. Routledge.
- Haroche, P. (2020). Supranationalism Strikes Back: A Neofunctionalist Account of the European Defence Fund. *Journal of European Public Policy*, 27(6), 853–872.
- Hasić, J., Džananović, N., & Ramić Mesihović, L. (2020). "Implicit" contestations of

EU foreign policy norm-domestication in Bosnia and Herzegovina and North Macedonia. *Global Affairs*, 6(4–5), 417–432.

<https://doi.org/10.1080/23340460.2021.1897952>

Hassan, O. (2020). The Evolution of the European Union's Failed Approach to Afghanistan. *European Security*, 29(1), 74–95.

Heinelt, H., & Munch, S. (Eds.). (2018). *Handbook of European Policies. Interpretive Approaches to the EU*. Edward Elgar.

Helwig, N. (2019). The new EU leadership: The von der Leyen Commission focuses on Europe's geo-economic power. *FIIA – Finnish Institute of International Affairs*, 274. <https://www.fiia.fi/en/publication/the-new-eu-leadership>

Hill, C. (1993). The Capability Expectations Gap, or Conceptualizing Europe's International Role. *Journal of Common Market Studies*, 31(3), 305–328.

Hill, C. (1998). Closing the Capability Expectations Gap. In *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Visions of the CFSP* (pp. 18–38). Routledge.

Hoerber, T., & Forganni, A. (Eds.). (2021). *European Integration and Space Policy: A Growing Security Discourse*. Routledge.

Hoerber, T., & Stephenson, P. (Eds.). (2017). *European Space Policy: European Integration and the Final Frontier*. Routledge.

Holman, O. (2019). *Global Europe. The External Relations of the European Union*. Amsterdam University Press.

Holsti, K. J. (1988). *International Politics: A Framework for Analysis*. Prentice-Hall.

Hooghe, L., & Marks, G. (2019). Grand Theories of European Integration in the Twenty- First Century. *Journal of European Public Policy*, 26(8), 1113–1133.

Howorth, J. (2011). The “new faces” of Lisbon: Assessing the performance of Catherine Asthon and Herman van Rompuy on the global stage. *European Foreign Affairs Review*, 16 (3), 303–323.

Howorth, J. (2014). *Security and Defence Policy in the European Union*. Palgrave Macmillan.

Howorth, J. (2019). Differentiation in Security and Defence Policy. *Comparative*

*European Politics*, 17(2), 261–277.

Hyde-Price, A. (2021). EU External Action from a Realist Perspective. In *Studying the European Union's External Action: Concepts, Approaches, Theories* (pp. 143–156). Macmillan.

Hynek, N. (2011). EU Crisis Management after the Lisbon Treaty: Civil Military Coordination and the Future of the EU OHQ. *European Security*, 20(1), 81–102.

Iñiguez de Heredia M. (2020). Military Capacity Building as EU's New Security and Development Strategy: The New Rules for Peace Promotion? In *European Union Contested. Foreign Policy in a New Global Context* (pp. 173–190). Springer.

Irondelle, B., Bickerton, C. J., & Menon, A. (Eds.). (2011). Special issue: Security cooperation beyond the nation-state: the EU's Common Security and Defence Policy. *Journal of Common Market Studies*, 49 (1), 1–190.

Irrera, D. (2018). *EU Emergency Response Policies and NGOs: Trends and Innovations*. Palgrave Pivot.

Janjević, M. (2007). *Spoljna politika Evropske unije*. Službeni glasnik.

Jones, C. (2017). *Market Forces. The Development of the EU Security-Industrial Complex*. Transnational Institute and Statewatch.

Jorgensen, K. E., & Aarstadt, A. K. (2012). Liberal, Constructivist and Critical Studies of European Security. In *The Routledge Handbook of European Security* (pp. 28–37). Routledge.

Jorgensen, K. E., Aarstadt, A. K., Drieskens, E., Laatikainen, K., & Tonra, B. (Eds.). (2015). *The SAGE Handbook of European Foreign Policy* (. SAGE.

Judt, T. (2005). *A History of Europe Since 1945*. Penguin.

Juncos, A. E. (2011). The Other Side of EU Crisis Management: A Sociological Institutional Analysis. In *Conflict Prevention and Crisis Management* (pp. 84–100). Routledge.

Juncos, A. E. (2018). Civilian CSDP Missions: The Good, the Bad and the Ugly. In *Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy* (pp. 89–110). Edward Elgar.

Juncos, A. E. (2020). Beyond Civilian Power? Civilian CSDP Two Years on. In *The*



*CSDP in 2020: The Eu's Legacy and Ambition in Security and Defence* (pp. 74–85). European Union Institute for Security Studies.

Justaert, A. (2016). The EU in the Congolese Police Reform. Structural Diplomacy without Coordination and Alignment? In *The Diplomatic System of the European Union: Evolution, Change and Challenges* (pp. 232–248). Routledge.

Kapsis, I. (2016). The Court of Justice of the European Union. In *European Union Politics* (pp. 167–179). Oxford University Press.

Karampekios, N., Oikonomou, I., & Carayannis, E. (Eds.). (2018). *The Emergence of EU Defense Research Policy: From Innovation to Militarization*. Springer.

Karlsrud, J., & Reykers, Y. (Eds.). (2019). *Multinational Rapid Response Mechanisms: From Institutional Proliferation to Institutional Exploitation*. Routledge.

Keukeleire, S., & Delreux, T. (2014a). *The Foreign Policy of the European Union*. Palgrave Macmillan.

Keukeleire, S., & Delreux, T. (2014b). *The Foreign Policy of the European Union* (Second Edition). Palgrave Macmillan.

Keukeleire, S., & Delreux, T. (2022). *The Foreign Policy of the European Union* (Third). Bloomsbury Publishing.

<https://www.bloomsbury.com/uk/foreign-policy-of-the-european-union-9781350930476/>

Keukeleire, S., Keuleers, F., & Raube, K. (2016). The EU, Structural Diplomacy and the Challenge of Learning. In *The Diplomatic System of the European Union: Evolution, Change and Challenges* (pp. 198–214). Routledge.

Keukeleire, S., & MacNaughton, J. (2008). *The Foreign Policy of the European Union*. Palgrave Macmillan.

Keuleers, F., Fonck, D., & Keukeleire, S. (2016). Beyond EU Navel-Gazing: Taking Stock of EU-centrism in the Analysis of EU Foreign Policy, Cooperation and Conflict, 51(3), 345–364. *Cooperation and Conflict*, 51(3), 345–364.

Kienzle, B., & Hallams, E. (2017). European Security and Defence in the Shadow of Brexit. *Global Affairs*, 2(5), 465–469.

Kinnvall, C. (2021). Postcolonialism. In *The Routledge Handbook of Critical*

*European Studies* (pp. 72–84). Routledge.

Kleine, M., & Pollack, M. (2018). Kleine, M. and Pollack, M. (2018) Special Issue: Liberal Intergovernmentalism and Its Critics, *Journal of Common Market Studies*, 56(7). *Journal of Common Market Studies*, 56(7), 1493–1509.

Klose, S. (2018). Theorising the EU's Actorness: Towards an Interactionist Role Theory Framework. *Journal of Common Market Studies*, 56(5), 1144–1160.

Koivula, T. (2016). *The European Union and the Use of Military Force: Uncovering the Myths*. Routledge.

Konečný, M. (2024, March 16). EU's Gaza War response: A tale of contradiction and division | Clingendael spectator. *Clingendael Spectator*.  
<https://spectator.clingendael.org/en/publication/eus-gaza-war-response-tale-contradiction-and-division>

Koutrakos, P. (2018a). Judicial Review in the EU's Common Foreign and Security Policy. *International and Comparative Law Quarterly*, 67(1), 1–35.

Koutrakos, P. (2018b). The Nexus between CFSP/CSDP and the Area of Freedom, Security and Justice. In *Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy* (pp. 296–311). Edward Elgar.

Kurowska, X. (2018). EU Foreign Policy. In *Handbook of European Policies: Interpretive Approaches to the EU* (pp. 273–287). Edward Elgar.

Kurowska, X., & Breuer, F. (Eds.). (2012). *Explaining the EU's Common Security and Defence Policy: Theory in Action*. Palgrave Macmillan.

Larsen, H. (2009). A distinct FPA for Europe? Towards a comprehensive framework for analysing the foreign policy of the member-states. *European Journal of International Relations*, 15 (3), 537–566.

Larsen, H. (2017). *Gaps in EU Foreign Policy: The Role of Concepts in European Studies*. Palgrave Macmillan.

Larsson, S. (2021). The European Security Industry: Technocratic Politics, Internal Security Cooperation, and the Emergence of Military R&D in the EU. In *The Routledge Handbook of Critical European Studies* (pp. 365–380). Routledge.

Laursen, F. (2014). The EU's "external action" according to the Lisbon Treaty. Institutional choices and their explanations. In *New Approaches to EU Foreign*

*Policy* (pp. 17–37). Routledge.

Lehne, S. (2017). *Is there hope for EU Foreign Policy?* Carnegie Europe.

<http://carnegieeurope.eu/2017/12/05/is-there-hope-for-eu-foreign-policy-pub-74909>

Lehne, S., & Siccardi, F. (2020, April 29). Lehne, S. and Siccardi, F. (2020) Where in the World Is the EU Now? , Carnegie Europe , 29 April. *Carnegie Europe*.

<https://carnegieendowment.org/research/2020/04/where-in-the-world-is-the-eu-now?lang=en&center=europe>

Lewis, J. (2000). The Methods of Community in EU Decision-Making and Administrative Rivalry in the Council's Infrastructure. *The Journal of European Public Policy*, 7, 261–18.

Lewis, J. (2016). The European council and the Council of the European Union. In *European Union Politics* (pp. 138–154). Oxford University Press.

Lindstrom, G., & Tardy, T. (Eds.). (2019). *The EU and NATO: The Essential Partners*. European Union Institute for Security Studies.

Mahncke, D., & Gstohl, S. (Eds.). (2012). *European Union Diplomacy. Coherence, Unity and Effectiveness*. Peter Lang.

Márton, P. (2018). Revisiting the European Convention: The Origins of the EP Veto over International Commercial Treaties. *European Politics and Society*, 19(4), 396–415.

Maulny, J. P. (2020). *No Time like the Present. Towards a Genuine Defence Industrial Base for the CSDP?* (pp. 124–134). European Union Institute for Security Studies.

Meet von der Leyen's 'geopolitical Commission.' (2019, December 4). *POLITICO*. <https://www.politico.eu/article/meet-ursula-von-der-leyen-geopolitical-commission/>

Meijer, H., & Wyss, M. (Eds.). (2018). *The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces* (Oxford: Oxford University Press). Oxford University Press.

Menon, A. (2011). Power, Institutions and the CSDP: The Promises of Institutional Theory. *Journal of Common Market Studies*, 49(1), 83–100.

Michalski, A., & Danielson, A. (2020). Overcoming Dissent: Socialization in the EU's Political and Security Committee in a Context of Crises. *Journal of Common*

*Market Studies*, 58(2), 328–344.

Migdal, J. S. (2001). *State in Society: Studying How States and Societies Transform and Constitute One Another*. Cambridge University Press.

*Missions and Operations* | EEAS. (2023).

[https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en)

MØrand, F., Hoffman, S. C., & Irondelle, B. (2011). Governance and State Power: A Network Analysis of European Security. *Journal of Common Market Studies*, 49(1), 121–147.

Moravcsik, A. (1991). *Negotiating the Single European Act: The New European Community, Decision-Making and Institutional Change*. Boulder.

Moravcsik, A., & Emmons, C. (2021). Liberal Intergovernmentalism and EU External Action. In *The External Action of the European Union. Concepts, Approaches, Theories* (pp. 173–188). Macmillan.

Morgenstern-Pomorski, J. (2018). *The Contested Diplomacy of the European External Action Service. Inception, Establishment and Consolidation*. Routledge.

Morillas, P. (2019). *Strategy-Making in the EU: From Foreign and Security Policy to External Action*. Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-98627-2>

Morillas, P. (2020). Autonomy in Intergovernmentalism: The Role of de novo Bodies in External Action during the Making of the EU Global Strategy. *Journal of European Integration*, 42(2), 231–246.

Müller, P., & Zahda, Y. (2018). Local perceptions of the EU's role in peacebuilding: The case of security sector reform in Palestine. *Contemporary Security Policy*, 39(1), 119–141.

Nasr El-Din A. (2017). *EU Security Missions and the Israeli-Palestinian Conflict*. Routledge.

NATO. (2016, July 8). *Joint declaration by the President of the European Council, the President of the European Commission, and the Secretary General of the North Atlantic Treaty Organization*. NATO.

[https://www.nato.int/cps/en/natohq/official\\_texts\\_133163.htm](https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133163.htm)

New EU Commission aims to respond to global challenges. (2019). *Emerald Expert Briefings, oxan-db*(oxan-db). <https://doi.org/10.1108/OXAN-DB246875>

- Nicolaidis, K., Sebe, B., & Maas, G. (Eds.). (2015). *Echoes of Empire: Identity, Memory and Colonial Legacies* (London: I.B. Tauris). Bloomsbury Publishing.
- Niemann, A., & Bretherton, C. (2013). EU External Policy at the Crossroads: The Challenge of Actorness and Effectiveness. *International Relations*, 27(3), 261–275.
- Nitoiu, C., & Sus, M. (2017). The European Parliament's Diplomacy – a Tool for Projecting EU Power in Times of Crisis? The Case of the Cox Kwasniewski Mission. *Journal of Common Market Studies*, 55(1), 71–86.
- Norheim-Martinsen, P. M. (2010). Managing the Civil Military Interface in the EU: Creating an Organisation Fit for Purpose. *European Integration Online Papers (EIoP)*, 14(1), 1–20.
- Nováky, N. I. M. (2018). *European Union Military Operations: A Collective Action Perspective*. Routledge.
- Novaky, N. I. M. (2021). The Good, the Bad and the Sofa: Order of Protocol among EU Leaders in the Context of the Union's External Representation. *Global Affairs*, 7(3), 359–373.
- Nye, J. S. J. (2004). *Soft Power: The Means to Success in World Politics*. Public Affairs.
- Oikonomou, I. (2015). Brothers in Arms? The European Arms Industry and the Making of the EDA. In *The European Defense Agency: Arming Europe* (pp. 43–61). Routledge.
- Ojanen, H. (2018). *The EU's Power in Inter-Organisational Relations*. Palgrave Macmillan.
- Ostermann, F. (2019). *Security, Defense Discourse and Identity in NATO and Europe How France Changed Foreign Policy*. Routledge.
- O'Sullivan, D. (2011, January 25). *Setting up the EEAS*. Speech to the Institute for Interantional and European Affairs, Dublin.
- Pact on Migration and Asylum - European Commission*. (2024). [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_en)
- Palm, T., & Crum, B. (2019). Military Operations and the EU's Identity as an

International Security Actor. *European Security*, 28(4), 513–534.

Petrov, P., Dijkstra, H., Đokić, K., Zartsdahl, P. H., & Mahr, E. (2019). All hands on deck: levels of dependence between the EU and other international organizations in peacebuilding. *Journal of European Integration*, 41(8), 1027–1043.

Phinnemore, D. (2016). Historical Context. In *European Union Politics* (Fifth Edition, pp. 12–29). Oxford University Press.

Pirozzi, N. (2018). The Civilian CSDP Compact – A Success Story for the EU's Crisis Management Cinderella? *European Union Institute for Security Studies Brief Issue*, 1(8).

<https://www.coe-civ.eu/kh/the-civilian-csdp-compact-a-success-story-for-the-eus-crisis-management-cinderella-1>

Plank, F., Keijzer, N., & Niemann, A. (2021). Outside-in Politicization of EU Western Africa Relations: What Role for Civil Society Organizations? *Journal of Common Market Studies*, 59(1), 161–179.

Popuu, B. (2020a). EUFOR Althea in Bosnia: A Tiny Particle of the Peacebuilding Enterprise. In *The European Union's Brand of Peacebuilding: Acting Is Everything* (pp. 109–190). Palgrave Macmillan.

Popuu, B. (2020b). *The European Union's Brand of Peacebuilding: Acting Is Everything*. Palgrave Macmillan.

*Protocol (No 22) on the position of Denmark*. (2012). EUR-Lex.

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FPRO%2F22>

Puetter, U. (2014). *The European Council and the Council. New Intergovernmentalism and Institutional Change*. Oxford University Press.

Qin, Y. (Ed.). (2020). *Globalizing IR Theory. Critical Engagement*. Routledge.

Raineri, L., & Baldaro, E. (2020). Resilience to What? EU Capacity-Building Missions in the Sahel. In *Projecting the Resilience across the Mediterranean* (pp. 169–187). Springer.

Raube, K. (2014). Parliamentarian Approaches: Parliamentary Control in EU Foreign Policy. In *New Approaches to EU Foreign Policy* (pp. 125–141). Routledge.

Raube, K., Müftüler-Baç, M., & Wouters, J. (Eds.). (2019). *Parliamentary*

*Cooperation and Diplomacy in EU External Relations. An Essential Companion.*  
Edward Elgar.

Raunio, T., & Wagner, W. (2017). Raunio, T. and Wagner, W. (2017) Towards  
Parliamentarisation of Foreign and Security Policy? , *West European Politics*,  
40(1), 1–19. *West European Politics*, 40(1), 1–19.

Raunio, T., & Wagner, W. (2020). Raunio, T. and Wagner, W. (2020) Party Politics  
or (Supra-) National Interest? External Relations Votes in the European  
Parliament , *Foreign Policy Analysis*, 16(4), 547–64. *Foreign Policy Analysis*, 16(4),  
547–564.

Reykers, Y. (2019). A Permanent Headquarters under Construction? The Military  
Planning and Conduct Capability as a Proximate Principal. *Journal of European  
Integration*, 41(6), 783–799.

Richter, F. (2016). The Emergence and Evolution of CSDP: A Liberal Approach. In  
*International Relations Theory and European Security: We Thought We Knew* (pp.  
48–64). Routledge.

Rizzo, R. (2019). Grading Mogherini s Five Years as Foreign Policy Chief. *World  
Politics Review*.

Rodt, A. P., Tvilling, J., Zaartsdahl, P. H., Habbida, N., Gillete, E., Simons, S., Abdi,  
K., Berglund, J., Arguedas, V. F., Stojanović Gajić, S., & Ignjatijević, M. (2019). The  
EU Approach to Security Provision in the Western Balkans and Horn of Africa.  
*Journal of Regional Security*, 14(2), 41–76.

Rosamond, B. (2002). *Theories of European Integration*. Palgrave Macmillan.

Rumelili, B. (2021). Constructivism and the Role of the Other in EU External  
Action. In *The External Action of the European Union. Concepts, Approaches,  
Theories* (pp. 189–203). Macmillan.

Rutten, M. (2001). *From St-Malo to Nice. European Defence: Core Documents*.  
Europea.

Savitri, R. N. R. (2022). Strengthened Common Security and Regional  
Interdependence in European Union: From Brexit to Covid-19 Pandemic. *Global  
Focus*, 2(1), 47–58. <https://doi.org/10.21776/ub.jgf.2022.002.01.4>

Schilde, K. (2017). *The Political Economy of European Security*. Cambridge

University Press.

Schimmelfenning, F. (2021). EU External Governance and Europeanization. In *Studying the European Union's External Action: Concepts, Approaches, Theories* (pp. 109–125). Macmillan.

Schmidt, J. (2020). *The European Union and the Use of Force*. Brill.

Schulten, L. (2024, July 17). Europska komisija: Bojkot mađarskog predsjedavanja – DW – 17.07.2024. *dw.com*.

<https://www.dw.com/bs/europska-komisija-bojkot-ma%C4%91arskog-predsjedavanja/a-69686159>

Schulze, M., & Ries, F. (2017). Social Network Analysis. In *Palgrave Handbook of Inter-Organizational Relations in World Politics* (pp. 113–134). Palgrave Macmillan.

*Shared vision, Common Action: A Stronger Europe. A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy*. (2016). European External Action Service. [www.europa.eu/globalstrategies/en](http://www.europa.eu/globalstrategies/en)

Sjursen, H. (2001). The Common Foreign and Security Policy: limits of intergovernmentalism and the search for a global role. In *Making Policy in Europe* (pp. 187–205). SAGE.

Smeets, S., & Beach, D. (2020). When Success Is an Orphan: Informal Institutional Governance and the EU Turkey Deal. *West European Politics*, 43(1), 129–158.

Smith, M. E. (2003). *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*. Cambridge University Press.

Smith, M. E. (2017). *Europe's Common Security and Defence Policy: Capacity-Building, Experiential Learning, and Institutional Change*. Cambridge University Press.

Smith, M., Keukeleire, S., & Vanhoonacker, S. (Eds.). (2016). *The Diplomatic System of the European Union: Evolution, Change and Challenges*. Routledge.

Smith, S. J., Gebhard, T., & Graeger, N. (2019). *EU-NATO Relations: Running on the Fumes of Informed Deconfliction*. Routledge.

Soare, S. R. (2020). *Turning the Tide. How to Rescue Transatlantic Relations*. European Union Institute for Security Studies.

Söderbaum, F., & van Langenhove, L. (Eds.). (2006). *The EU as a Global Player: The*



*Politics of Interregionalism*. Routledge.

Stacey, J. (2010). *Integrating Europe. Informal Politics and Institutional Change*. Oxford University Press.

*Statement by High Representative Josep Borrell and Commissioner for Crisis Management Janez Lenarčič on famine in Gaza - European Commission*. (2024). ECHO.

[https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/news-stories/news/state-ment-high-representative-josep-borrell-and-commissioner-crisis-management-janez-lenarčic-famine-2024-03-18\\_en](https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/news-stories/news/state-ment-high-representative-josep-borrell-and-commissioner-crisis-management-janez-lenarčic-famine-2024-03-18_en)

Staunton, D. (2023, October 14). Von der Leyen does not speak for EU on Israel-Hamas conflict, foreign policy chief says. *The Irish Times*.  
<https://www.irishtimes.com/world/europe/2023/10/14/von-der-leyen-does-not-speak-for-eu-on-israel-hamas-conflict-foreign-policy-chief-says/>

Stavridis, S., & Irrera, D. (Eds.). (2015). *The European Parliament and Its International Relations*. Routledge.

Stavridis, S., & Jancic, D. (Eds.). (2016). Special Issue: Parliamentary Diplomacy Uncovered: European and Global Perspectives. *The Hague Journal of Diplomacy*, 11(2–3).

Stavis-Gridneff, M., & Gall, C. (2021, April 7). Two Presidents Visited Turkey. Only the Man Was Offered a Chair. *The New York Times*.  
<https://www.nytimes.com/2021/04/07/world/europe/turkey-eu-women-chair.html>

Stone Sweet, A. (2004). *The Judicial Construction of Europe*. Oxford University Press.

*Strategic Compass for Security and Defence | EEAS*. (2022). European External Action Service.  
[https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence\\_en](https://www.eeas.europa.eu/eeas/strategic-compass-security-and-defence_en)

Sus, M. (2021). Supranational Entrepreneurs: The High Representative and the EU Global Strategy. *International Affairs*, 97(3), 823–840.

Sweeney, S., & Winn, N. (2020). EU Security and Defence Cooperation in Times of Dissent: Analysing PESCO, the European Defence Fund and the European Intervention Initiative (EI2) in the Shadow of Brexit. *Defence Studies*, 20(3),

224–249.

Tardy, T. (2019). The European Union and UN Peace Operations: What Global-Regional Peace and Security Partnership? In *United Nations Peace Operations in a Changing Global Order* (pp. 231–251). Palgrave Macmillan.

Tartir, A., & Ejodus, F. (2018). Effective? Locally Owned? Beyond the Technocratic Perspective on the European Union Police Mission for the Palestinian Territories. *Contemporary Security Policy*, 39(1), 142–165.

Thiel, M. (2021). Indispensable, Interdependent or Independent? A Critical Analysis of Transatlantic Relations. In *The Routledge Handbook of Critical European Studies* (pp. 452–463). Routledge.

Tickner, A. B., & Smith, K. (Eds.). (2020). *International Relations from the Global South. Worlds of Difference*. Routledge.

Tiilikainen, T. (2020). Theory of European Integration as a Challenge to IR theories. *Global Affairs*, 5(4–5), 477–484.

Torres, D. (2019, July 30). Josep Borrell: Europe's Undiplomatic Envoy. *Politico*.

Torres, D. (2019) Josep Borrell: Europe's Undiplomatic Envoy, *Politico*, 30 July.

Ursula von der Leyen responds to protest letter by EU staff on Israel-Gaza war. (2023, October 24). *The Brussels Times*.

<https://www.brusselstimes.com/762854/commission-president-responds-to-protest-letter-by-eu-staff-on-israel-gaza-war>

Usanmaz, E. (2018). Successful Crisis Management? Evaluating the Success of the EU Missions in the Western Balkans. *Foreign Affairs Review*, 23(3), 381–404.

Van Hecke, S., & Wolfs, W. (2015). The European Parliament and European Foreign Policy. In *The SAGE Handbook of European Foreign Policy* (pp. 291–305). SAGE.

Vanhoonacker, S., Dijkstra, H., & Maurer (Eds.). (2010). Special Issue: Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy: The State of the Art. *European Integration Online Papers (EIoP)*, 14(1).

Vijeće Europske unije. (2016). *ODLUKA VIJEĆA (EU) 2016/1316 od 26. srpnja 2016. o*

*izmjeni Odluke 2009/908/EU o utvrđivanju mjera za provedbu Odluke Europskog vijeća o predsjedanju Vijećem i o predsjedanju pripremnim tijelima Vijeća. Službeni list Europske unije.*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016D1316&from=EN>

*Von der Leyen slams Viktor Orbán over trip to Russia.* (2024, July 18). POLITICO.

<https://www.politico.eu/article/ursula-von-der-leyen-slams-viktor-orban-trip-russia/>

Vooren, B. V., Blockmans, S., & Wouters, J. (2013). 20 Conclusion: The Role of the EU in the Legal Dimension of Global Governance: The Editors. In B. Van Vooren, S. Blockmans, & J. Wouters (Eds.), *The EU's Role in Global Governance: The Legal Dimension* (p. 0). Oxford University Press.

<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199659654.003.0021>

Waever, O. (2000). The EU as a Security Actor: Reflections from a Pessimistic Constructivist on Post-Sovereign Security Orders. In *International Relations Theory and the Politics of European Integration. Power, Security and Community* (pp. 250–294). Routledge.

Wallace, H., Wallace, W., & Pollack, M. A. (Eds.). (2005). *A policy making in the European Union*. Oxford University Press.

Wallace, W. (Ed.). (1990). *The Dynamics of European Integration*. Royal Institute of International Affairs.

Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge University Press.

Wessel, R. A., & Odermatt, J. (Eds.). (2019). *Research Handbook on the European Union and International Organizations*. Edward Elgar.

Wiener, A., Borzel, T., & Risse, T. (Eds.). (2019). *European Integration Theory. Third edition (Oxford: Oxford University Press)*. Oxford University Press.

Wight, C. (2006). *Agents, Structures and International Relations: Politics as Ontology*. Cambridge University Press.

Wilga, M., & Pawel Karolewski, I. (Eds.). (2014). *New Approaches to EU Foreign Policy*. Routledge.

Wolff, S., & Ladi, S. (2020). European Union Responses to the Covid-19 Pandemic: adaptability in times of Permanent Emergency. *Journal of European Integration*, 42(8), 1025–1040. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1853120>

Wunderlich, J. U., & Bailey, D. (Eds.). (2011). *The European Union and Global Governance* (Oxon: Routledge). Routledge.

Zandee, D. (2020). No More Shortfalls? European Military Capabilities 20 Years On. In *The CDSP in 2020: The EU's Legacy and Ambition in Security and Defence* (pp. 50–58). European Union Institute for Security Studies.

Zandee, D., & Kruijver, K. (2019). *The European Intervention Initiative: Developing a Shared Strategic Culture for European Defence* (pp. 1–33) [Clingendael Report]. Clingendael.

[https://www.clingendael.org/sites/default/files/2019-09/The\\_European\\_Intervention\\_2019.pdf](https://www.clingendael.org/sites/default/files/2019-09/The_European_Intervention_2019.pdf)

Zupancic, R., Pejić, N., Grilj, B., & Rodt, A. (2017). The European Union Rule of Law Mission in Kosovo: An Effective Conflict Prevention and Peace-Building Mission? *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, 20(6), 1–19. <https://doi.org/10.1080/19448953.2017.1407539>

Zwolski, K. (2020). Diversified in Unity: The Agenda for the Geopolitical European Commission. *Global Affairs*, 6(4–5), 519–535.

Zyla, B. (2020). *The End of European Security Institutions? The EU's Common Foreign and Security Policy and NATO after Brexit*. Springer.





### **Nedžma Džananović Miraščija**

Prof. dr. Nedžma Džananović Miraščija rođena je, živi i radi u Sarajevu. Politologinja je po struci a diplomirala je na Fakultetu političkih nauka Univerziteta u Sarajevu, na kojem danas predaje. Magistrirala je na Evropskim studijama, magistrarskom programu London School of Economics Univerziteta u Bolonji i UNSA, a doktorirala na Fakultetu političkih nauka UNSA. Bivša je diplomatkinja. Osim u Ministarstvu vanjskih poslova BiH, radila je i kao savjetnica predsjedavajućeg Vijeća ministara Bosne i Hercegovine za vanjsku politiku (2004–2007) te kao savjetnica člana i predsjedavajućeg Predsjedništva Bosne i Hercegovine (2022).

Diplomatske specijalizacije završila je na Institutu Clingendael (Den Haag, Nizozemska), Evropskom institutu za javnu administraciju – EIPA (Maastricht, Nizozemska) te američkom Department of State (Washington DC, SAD). Specijalizaciju iz oblasti međunarodnog javnog prava završila je na Univerzitetu u Leidenu (Nizozemska) a iz međunarodne ekonomije na Erasmus Univerzitetu u Rotterdamu (Nizozemska).

Autorica je četiri knjige i više desetina naučnih i stručnih radova objavljenih u zemlji i inozemstvu. U ime UNSA vodi i koordinira međunarodno akreditirani studij koji izvodi konzorcij od 9 univerziteta okupljenih oko master programa PoSIG (Političke nauke i integracije). U oblastima vanjske politike, diplomatije i euorunijskih integracija, u različitim kapacitetima, saraduje s velikim brojem relevantnih međunarodnih institucija, visokoškolskih i naučnoistraživačkih. Članica je uredništava nekoliko međunarodnih naučnih časopisa. U periodu 2018–2022. bila članica Menadžment komiteta i istraživačica u COST-akciji 17119 EU Foreign Policy Facing New Realities: Perceptions, Contestation, Communications and Relations.



## IZVODI IZ RECENZIJA

Džananović Miraščija nudi pravovremeno ispitivanje vanjskih odnosa EU i sigurnosnih izazova u knjizi namijenjenoj studentima, stručnjacima i široj javnosti.

U trenutku kada se EU suočava s kritičnim prekretnicama, uključujući posljedice nakon evropskih izbora 2024, te potencijalno proširenje – iznimno važne teme za Bosnu i Hercegovinu te ostale zemlje bivše Jugoslavije – ova knjiga pruža ključne uvide i pregled na čitljiv, sveobuhvatan način. Promišljeno napisana, bogata objašnjenjima i analizom te temeljito istražena na osnovu međunarodne literature, knjiga ne samo da predstavlja ključne koncepte i razvoje već razmatra diskurse o budućem smjeru EU, njenoj odbrambenoj sposobnosti i politici, reformama i odnosima institucionalnih aktera vanjske politike. Knjiga poziva čitaoce da razmotre put EU u budućnosti te implikacije za države članice, zemlje kandidate i širu međunarodnu zajednicu.

*Prof. dr. Dženeta Karabegović,  
Univerzitet u Salzburgu*

Knjiga autorice Nedžme Džananović Miraščije pod naslovom 'Vanjska i odbrambena politika Evropske unije 1: osnove razumijevanja' na jednostavan način pojašnjava vrlo složen koncept vanjske politike EU i njene povezanosti sa razvojem odbrambenih kapaciteta. S obzirom na prijetnje i izazove s kojima se suočava EU, posebno invazije Rusije na Ukrajinu i njenih posljedica, aktuelnost teme obrađene u knjizi nesumnjivo je na visokom nivou. Knjiga je prvenstveno namijenjena studentima Univerziteta u Sarajevu – Fakulteta političkih nauka ali značajno može unaprijediti razumijevanje vanjske i odbrambene politike EU kod šireg čitateljstva. S obzirom da knjiga, pored hronoloških podataka, obiluje i novim činjenicama sa zadovoljstvom bih je preporučio javnim djelatnicima, društveno angažiranim osobama kao i onima koji rade u sektoru sigurnosti i odbrane.

*Prof. dr. Zlatan Bajramović,  
Fakultet političkih nauka, Univerzitet u Sarajevu*

Udžbenik "Vanjska i obrambena politika Evropske unije 1: osnove razumijevanja" iznimno je važan doprinos kako za akademsku zajednicu tako i za stručnjake u području međunarodnih odnosa i diplomacije, osobito u kontekstu razumijevanja složenog sustava vanjskih odnosa i obrambenih mehanizama EU-a. Od povijesnog razvoja i teorijskog pregleda do aktualnih primjera iz prakse, prof. Džananović Miraščija pruža jasnu sliku o tome kako EU koristi vanjsku politiku kao alat za jačanje svog globalnog utjecaja, ali također iznosi izazove s kojima se Unija suočava u svojoj unutarnjoj koordinaciji i dosljednosti. Po dubini analize, sveobuhvatnosti pristupa, informativnosti, sustavnosti, ali i, što je vrlo važno, preglednosti, ova knjiga nadmašuje standardne udžbenike u ovom području. Svima koji će je koristiti, sigurno će poslužiti kao izvrsna karta kroz labirint institucija EU-a u području vanjske i obrambene politike.

*Mr. sc. Josip Brkić, veleposlanik,  
zamjenik ministra vanjskih poslova Bosne i Hercegovine*

Iako pitanja vanjske politike, bezbjednosti i odbrane zauzimaju centralno mjesto u političkim i akademskim raspravama širom Evrope i svijeta, prof. Džananović Miraščija je dala originalan osvrt na teorije vanjske politike EU, objašnjenje osnovnih karakteristika vanjske politike EU i njene evolucije, insitucionalni okvir i glavne aktere vanjske politike EU, razvoj i mogućnosti djelovanja zajedničke bezbjednosne i odbrambene politike, ali i odgovara na veoma kompleksno pitanje zašto je važna vanjska politika Evropske unije danas. Knjiga je jedan od najkvalitetnijih izdavačkih poduhvata u vezi sa istraživanjem razvoja vanjske politike Evropske unije, sa posebnim fokusom na njenu bezbjednosnu i odbrambenu politiku.

Ovo je vrlo vrijedno štivo za studente političkih nauka, međunarodnih odnosa i bezbjednosti, evropskih studija, kao i istraživače i naučnike koji se bave ovim temama, ali i donosiocima odluka kao važna polazna osnova za dalja promišljanja i istraživanja.

*Doc. Dr. Nikoleta Đukanović,  
Humanističke studije Univerziteta Donja Gorica*